



**MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE
DE LA REFORME ADMINISTRATIVE ET DES RELATIONS
AVEC LES INSTITUTIONS DE LA REPUBLIQUE
MFPRARIR**

**PROGRAMME DES NATIONS
UNIES
POUR LE DEVELOPPEMENT
PNUD**

**MISSION D'APPUI A LA MISE EN PLACE
D'UN CADRE STRATEGIQUE NATIONAL
DE REFORME ET DE MODERNISATION DE
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE TOGOLAISE**

**Rapport final
(après validation)**

CONSULTANTS :

**MM. - Souleymane Nasser Niane
- Jacques Mariel Nzouankeu**

Juin 2008

Sommaire

I. CONTEXTE GENERAL DU PAYS (1)

II CONTEXTE SPECIFIQUE DE LA MISSION (1 – 8)

- 2.1. Historique de la mission (1 - 3)
- 2.2 Revue documentaire et collecte d'informations (3)
 - 2.2.1 Revue documentaire (3)
 - 2.2.2 Collecte d'informations (3)
- 2.3 Cadrage de la mission (4 - 5)
 - 2.3.1 Vision (4 - 5)
 - 2.3.2 Réforme administrative et réformes sectorielles (5)
- 2.4 Identification des objectifs prioritaires (6 - 8)
 - 2.4.1 Les objectifs prioritaires des EGAP (6)
 - 2.4.2 Les objectifs prioritaires du PNRC (6)
 - 2.4.3 Les objectifs prioritaires du projet du PNBG (7)
 - 2.4.4 La place de la réforme administrative dans le document de Stratégie Intérimaire de Réduction de la Pauvreté (Janvier 2008) (7)
 - 2.4.5 Conception et place de la réforme administrative dans la stratégie d'intervention de certains partenaires (7 - 8)

III. SITUATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE TOGOLAISE (8 – 30)

- 3.1 Des dysfonctionnements au sein de l'Administration publique (9 - 11)
 - 3.1.1 Une instabilité des structures (9 - 10)
 - 3.1.2 Insuffisance de systèmes de coordination (10)
 - 3.1.3 Inadéquation missions/structures (10)
 - 3.1.4 Faible niveau de déconcentration administrative (10)
 - 3.1.5 Absence de définition claire des postes de travail et des tâches (10)
 - 3.1.6 Inadéquation de l'allocation des ressources humaines disponibles (10)
 - 3.1.7 Sous utilisation des compétences (11)
 - 3.1.8 Lourdeur et formalisme excessif (11)
 - 3.1.9 Faible circulation de l'information (11)
 - 3.1.10 Manque d'instruments de directives (11)
 - 3.1.11 Absence de culture de compte-rendu (11)
- 3.2 Des contraintes liées à la gestion des ressources humaines (11 – 15)
 - 3.2.1 Impact des programmes d'ajustement structurel (12 - 13)
 - 3.2.2 Absence de procédures d'évaluation (13)
 - 3.2.3 Cadre juridique très peu adapté (13)
 - 3.2.4 Cadre Institutionnel quasi-inexistant (13)
 - 3.2.5 Difficultés du système de Pension, de protection et de convention sociale (14)
 - 3.2.6 Détérioration des conditions de travail et absence de motivation des agents (14)

3.2.7 Absence de politique de formation et de gestion des carrières (14 - 15)

3.3 Diagnostic des principales fonctions du secteur public (15 – 19)

3.3.1 Le système de formation (16)

A. Education et formation (16 - 21)

B. Santé (21 - 22)

3.3.2 : Finances publiques (22 – 24)

A. Cadre légal (22 - 23)

B. Budget (23 - 24)

C. Trésor (24)

3.3.3 Gestion stratégique et pilotage de l'économie (24 – 26)

A. Planification et aménagement du territoire (24 - 25)

B. Prévisions et suivi de la conjoncture (25 - 26)

C. DSRP (26)

3.3.4 Programme des investissements publics (26 – 27)

3.3.5 Coordination des aides et gestion de la dette (27)

3.3.6 Système d'information stratégique (27 - 28)

3.3.7 Information et communication (28 - 29)

3.3.8 Fonctions judiciaires (29 - 30)

3.3.9 Fonction publique (30)

IV. DU CADRE STRATEGIQUE DE LA REFORME (30 – 41)

4.1 Principaux défis auxquels l'administration publique est confrontée (30 - 31)

4.2 Des orientations stratégiques en matière de la Reforme de l'Administration publique (2008/2015) (31 – 32)

4.2.1. Redéfinir et clarifier les missions de l'Etat (32)

4.2.2. Renforcer les capacités de l'administration publique togolaise (33 - 37)

4.2.3. Rationaliser les structures et les normes (37 - 39)

4.2.4 Renforcer l'efficacité du travail gouvernemental (39)

4.2.5 Promouvoir un environnement de travail motivant et moderne dans l'administration (39 - 40)

4.2.6 Promouvoir le cadre programmatique et Institutionnel de la Réforme administrative (40 - 41)

V- DU PROGRAMME D'URGENCE ET DE LA STRATEGIE TRANSITOIRE (2008/2010) (41 – 50)

5.1 Amélioration de la Coordination de l'action gouvernementale (41 - 44)

5.2 Mesures transitoires de développement des capacités en direction de certains ministères-pilotes (Fonction Publique, Finances et Développement, Enseignement, Santé, Agriculture, Infrastructure) (44 - 47)

5.3. Mise en place des conditions préalables à la Réforme de l'Administration Publique (47)

5.3.1 Mener les nécessaires études structurantes indispensables à une meilleure connaissance de l'environnement administratif togolais et à une évaluation précise des besoins et modalités de renforcement des capacités **(47 - 50)**

5.3.2 Développer un appui au programme et à l'opérationnalisation du Cadre stratégique de la Réforme de l'administration publique **(50)**

VI. BESOINS DE FINANCEMENT (50 - 53)

6.1 Du fonds fiduciaire **(51)**

6.2 De l'appui du PNUD **(52 - 53)**

ANNEXES

Annexe 1 : Cadre logique – Programmation des activités et estimation des coûts **(56 – 75)**

Annexe 2 : Matrice – programmation des activités durant la période d'urgence et leurs coûts (2008 – 2010) **(76 – 94)**

Annexe 3 : Chronogramme des résultats attendus et indicateurs vérifiables pour les actions d'urgence 2008-2010 **(95 – 108)**

Annexe 4 : Evolution de l'effectif des agents de la fonction publique **(109 – 115)**

Annexe 5 : Arrêté N° 2007- 022 / PM / RT portant création d'une commission nationale de coordination de la réforme de l'administration publique **(116 – 119)**

Annexe 6 : Arrêté N° 2007-021/PM/RT portant création d'un Comité Technique de la réforme de l'administration publique **(120 – 122)**

Annexe 7 : Arrêté N° 1281 / MTEFP portant nomination des membres du Comité Technique de la réforme de l'administration publique **(123 – 125)**

Liste des abréviations

ACBF :	Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique
BAD :	Banque Africaine de Développement
BCEAO :	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BEPC :	Brevet (de fin) d'Etudes du Premier Cycle (du secondaire)
BIT :	Bureau International du Travail
BOAD :	Banque Ouest Africaine de Développement
CEDEAO :	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEPD :	Certificat (de fin) d'Etude du Premier Degré
CNDH :	Commission Nationale des Droits de l'Homme
CONCRAP :	Commission Nationale de Coordination de la Réforme de l'Administration Publique
CRHO :	Conseillers en ressources Humaines et en Organisation
CRT :	Caisse de la Retraite du Togo
CTRAP :	Comité Technique de la Réforme de l'Administration Publique
DGDAT :	Direction Générale du Développement et de l'Aménagement du Territoire
DGFP :	Direction Générale de la Fonction Publique
DSRP :	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EDIL :	Ecole d'Initiative Locale. C'est un établissement créé et géré par les communautés locales, le plus souvent en milieu rural. En général, les Edil répondent à un besoin d'éducation non couvert par l'Etat.
EGAP :	Etats Généraux de l'Administration Publique Togolaise
ENA :	Ecole Nationale d'Administration
FACT :	Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales
FAO :	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FED :	Fonds Européen de Développement
FMI :	Fonds Monétaire International
GAR :	Gestion Axée sur les Résultats
HAAC :	Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication
ICAT :	Institut de Conseil et d'Appui Technique
MAEIR :	Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intégration Régionale
MAEP :	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MASPFPEPA :	Ministère de l'Action Sociale, de la Promotion de la Femme, de la Promotion de l'Enfant et des Personnes Agées
MATDCL :	Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales
MCCFC :	Ministère de la Communication, de la Culture et de la Formation Civique
MCDAT :	Ministère de la Coopération, du Développement et de l'Aménagement du Territoire
MCIAPME :	Ministère du Commerce, de l'Industrie, de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises
MDHCD :	Ministère des Droits de l'Homme et de la Consolidation de la Démocratie
MEF :	Ministère de l'Economie et des Finances
MEPSETFPA :	Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire, de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle et de l'Alphabétisation
MESR :	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
METRF :	Ministère de l'Environnement, du Tourisme et des Ressources Forestières
MFPRARIR :	Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme Administrative et des Relations avec les Institutions de la République

MFT :	Masculin, Féminin, Total
MJ :	Ministère de la Justice
MJSL :	Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs
MMEE :	Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau
MPTIT :	Ministère des Postes et Télécommunications et des Innovations Technologiques
MS :	Ministère de la Santé
MSPC :	Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile
MTPTUH :	Ministère des Travaux Publics, des Transports, de l'Urbanisme et de l'Habitat
MTSS :	Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale
OIT :	Organisation Internationale du Travail
OMD :	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS :	Organisation Mondiale de la Santé
ONG :	Organisation Non Gouvernementale
PAM :	Programme Alimentaire Mondiale
PAS :	Programme d'Ajustement Structurel
PM :	Premier Ministre
PNBG :	Programme National de Bonne Gouvernance
PNRC :	Programme National de Renforcement des Capacités au Togo
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
PR :	Présidence de la République
PTF :	Partenaires Techniques et Financiers
SGG :	Secrétariat Général du Gouvernement
TBA :	Taux Brut d'Admission (ou d'accès) au CP1. il est égal au rapport entre le nombre d'élèves non redoublants au CP1 et la population de 6 ans.
TBS :	Taux Brut de Scolarisation. C'est le rapport entre l'ensemble des élèves d'un cycle et la population de la tranche d'âge scolaire de ce cycle.
TNA :	Taux Net d'Admission (ou d'accès). Il est égal au rapport entre le nombre de nouveaux inscrits au CP1 ayant l'âge officiel et la population de 6 ans.
TNS :	Taux Net de Scolarisation. C'est le rapport entre l'ensemble des élèves de la tranche d'âge scolaire d'un cycle et la population de la tranche d'âge scolaire de ce cycle.
UEMOA :	Union Economique Monétaire Ouest Africaine
UNDAF :	Plan cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement
UNESCO :	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture

I. CONTEXTE GENERAL DU PAYS

Le Togo est un pays de l'Afrique de l'Ouest situé entre les 6° et 11° de latitude Nord et entre 0° et 2° de longitude Est. Il a une superficie de 56 600 km². Il est limité à l'Ouest par le Ghana, à l'Est par la République du Bénin, au Nord par le Burkina-Faso et au Sud par l'Océan Atlantique. Il s'étire sur 600 km de l'Océan Atlantique au Sud jusqu'au Burkina-Faso au Nord.

Les températures moyennes sont partout comprises entre 22° et 32°C. La pluviométrie varie entre 850 et 1800 mm d'eau par an. Le Sud Ouest, les plateaux et le Centre sont les régions les plus arrosées.

La population togolaise qui était de 2 719 600 en 1981 est estimée à 4 269 500 en 1997, avec une densité de 75 habitants au km². Elle est essentiellement jeune (48% ont moins de 15 ans et 4% ont 64 ans et plus) 51% sont des femmes et 49 % sont des hommes.

La population togolaise est inégalement répartie. La région maritime avec seulement 11% de la superficie totale regroupe plus de 40% de la population avec une densité de plus de 300 habitants par km² tandis que la région centrale qui représente 23% de l'étendue du pays regroupe à peine 10% de la population avec une densité moyenne de 30 habitants par km². La forte densité de la région maritime s'explique en grande partie par l'importance de la population de Lomé, la capitale et son agglomération, estimée en 1997 à près de 900 000 habitants.

Le taux de croissance de la population est compris entre 2,4% et 3% de 1960 à 1998. L'agriculture constitue la clef de voûte du développement socio-économique du Togo. Elle occupe 70% de la population et contribue à près de 30% du PIB et représente plus de 20% des recettes d'exportation du pays.

Depuis 2006, le Togo est dans un processus de sortie de crise. La dynamique initiée depuis la signature de l'Accord Politique Global a été renforcée par la reprise du dialogue politique avec les Institutions de Breton Wood. Les progrès réalisés ces derniers mois devront conduire à la reprise complète de la coopération au développement avec les partenaires techniques et financiers (PTF). Cependant il convient de noter que la crise profonde que traverse le pays depuis le début des années 1990 a eu des répercussions assez sensibles sur le fonctionnement de l'administration et l'organisation administrative du pays.

II CONTEXTE SPECIFIQUE DE LA MISSION

2.1. Historique de la mission

Une mission technique mobilisée par le PNUD avait appuyé la tenue, sous la supervision du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Fonction Publique, des Etats Généraux de l'Administration Publique Togolaise (EGAP) à Lomé, du 5 au 19 décembre 2006, et esquissé quelques pistes relatives à l'organisation d'une mission de formulation du cadre stratégique de la réforme de l'Administration publique Togolaise, à partir, notamment des conclusions des travaux des EGAP, mais également du Programme National de Renforcement des Capacités (PNRC), ainsi que du diagnostic effectué par d'autres structures, ou des partenaires au développement.

La mission avait recommandé au Gouvernement Togolais, entre autres :

- de transformer les actes des Etats généraux en Document-cadre de référence,
- de compléter ce Document-cadre par une recherche documentaire classée par thèmes et sous thèmes, accompagnée de fiches susceptibles d'en faciliter l'exploitation ;
- d'adopter les textes de base relatifs aux organes de pilotage de la Réforme que sont : le Comité de Suivi du Dialogue Social ; le Comité Technique et le Comité National de Coordination de la Réforme ;
- de saisir le PNUD des Termes de référence de la mission de formulation du Cadre Stratégique de la Réforme Administrative.

La plupart de ces préalables ont été réalisés. En effet,

1. Les actes des EGAP ont été effectivement transformés en Document-cadre qui fait le point du diagnostic des dysfonctionnements de l'Administration et propose des axes de réforme. Toutefois, les fiches thématiques qui doivent accompagner ce Document-cadre ne sont pas encore établies.
2. Le gouvernement Togolais a pris les textes relatifs aux organes de pilotage de la Réforme, à savoir :
 - a) l'arrêté n°2007-022/PMRT du 22 juin 2007 portant *création d'une Commission Nationale de Coordination de la Réforme de Administration Publique (CONCRAP)*
 - b) l'arrêté n°2007/021/PMRT portant *création d'un Comité Technique de la Réforme de l'Administration Publique (CTRAP)*
 - c) l'arrêté n°1281/MTEFP du 31 octobre 2007, portant *nomination des membres du Comité Technique de la Réforme de l'Administration Publique.*
3. Le Gouvernement Togolais a en outre transmis au PNUD les Termes de référence (TDR) de la mission.

Ces TDR donnent mandat aux Experts d'aider le CTRAP à

- repréciser les axes stratégiques d'intervention ;
 - préciser les activités à mener ;
 - élaborer un plan de travail ;
 - élaborer le budget des activités ;
 - mettre en place une stratégie de financement ;
- b) Prescrivent qu'à la fin de la mission, le Togo disposera d'un document-cadre de Stratégie nationale de réforme et de modernisation de l'Administration publique comportant, entre autres
- les outils permettant d'atteindre une administration publique efficace et efficiente ;
 - l'état détaillé des contraintes endogènes et exogènes ;

- la vision, les valeurs ainsi que les grandes missions (classiques et nouvelles) de l'administration publique ;
- la matrice contenant les principales activités avec les responsabilités, les stratégies de mise en œuvre et les délais d'exécution ;
- la démarche d'appel de fonds pour le financement des activités.

2.2 Revue documentaire et collecte d'informations

2.2.1 Revue documentaire

Trois types de ressources documentaires ont été identifiées et retenues : ceux qui font le point sur le diagnostic des problèmes de l'Administration publique togolaise, des notes d'information sur les réformes entreprises dans certains secteurs, et des notes conceptuelles sur les orientations récentes de la réforme administrative.

Dans ce cadre, les principaux documents ci-après ont été identifiés et retenus.

1. Discours programme du Premier Ministre (17 décembre 2007)
2. Dialogue Inter-Togolais. Accord politique global (Août 2006)
3. Document-Cadre des Etats généraux de l'Administration publique togolaise (décembre 2006)
4. Programme National de Renforcement des Capacités (PNRC) (Rapport définitif, 29 Août 2006)
5. Capacity Development During Periods of Transition-Pratice Note, UNDP, (Septembre 2007)
6. Stratégie Intermédiaire de réduction de la pauvreté (République Togolaise janvier 2008)
7. Document-Cadre de politique de l'emploi et de lutte contre la pauvreté au Togo (BIT, septembre 2004)
8. Etude pour la redynamisation de la nouvelle vision de l'Administration Togolaise (Présidence de République Togolaise. L'ASER, Lomé, Août 2007)
9. Plan de travail 2008 du Projet d'appui à la formulation du Programme National de Bonne Gouvernance, avec sa matrice (UNDP, Togo)
10. Document préparatoire de la réunion des « Amis du Togo » à Bruxelles (février 2008)
11. Base des données législative et jurisprudentielle du Togo. Note de présentation (Lomé – Ministère de la Justice, 13 Mars 2008)

2.2.2 Collecte d'informations

La mission a recueilli des informations utiles lors des rencontres et séances de travail, mentionnées en annexe du présent rapport, avec des responsables des grands services publics ainsi que des partenaires au développement.

Les échanges effectués au cours de ces rencontres et séance de travail ont permis aux consultants de mieux cadrer la mission.

2.3 Cadrage de la mission

Le cadrage de la mission conduit à exposer la vision de l'Administration que la réforme se propose de promouvoir, à préciser le concept de réforme administrative pour la distinguer des réformes sectorielles et à articuler la réforme administrative avec les autres programmes de réforme en cours.

2.3.1 Vision

Il se dégage, aussi bien de la revue documentaire que des échanges avec les responsables des services publics, que le Togo aspire à l'émergence d'une Nouvelle Administration de Développement susceptible, entre autres de :

- garantir la sécurité des investissements et la promotion de l'initiative privée,
- assurer le meilleur service à l'utilisateur en instituant une Administration de proximité à l'écoute du citoyen,
- promouvoir l'efficacité, la transparence, l'éthique, la responsabilité et l'obligation de rendre compte.

Les réformes envisagées tendent à promouvoir une telle Administration en deux phases :

- A l'horizon 2015, point d'achèvement des objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et du Document stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) en cours d'élaboration.
- Et, à moyen terme, à l'horizon 2012, incluant une phase intérimaire couvrant la période 2008-2010, avec une stratégie transitoire qui porte sur les mesures d'urgence.

Cette stratégie transitoire, vise à entreprendre des actions d'urgence pour permettre à l'Administration de redémarrer et de s'intégrer dans le cadre stratégique de la réforme et de la modernisation ; elle s'impose pour plusieurs raisons :

- la plupart des décaissements en vue de la mise en œuvre des objectifs du cadre stratégique de la réforme ne seront effectifs qu'à partir de 2010 ;
- la crise de l'économie et de l'administration togolaise est telle que plusieurs activités et des pans entiers de l'administration sont menacés de blocage à très court terme ;
- l'Administration togolaise n'a pas la capacité d'absorption des appuis budgétaires dont le pays bénéficiera sans doute, ce qui pourrait hypothéquer leur efficacité.

La stratégie transitoire comporte cependant des limites et des risques. En effet :

- a) la tentation est forte de s'installer dans le transitoire, étant donné que la sortie de la transition est toujours douloureuse et rarement réussie ;
- b) le passage des actions d'urgence aux orientations du cadre stratégique ne sera jamais automatique ; ce sera toujours une opération à risques, génératrice de conflits et donc limitant l'efficacité et la portée du cadre stratégique de réforme ;

- c) le fait que les actions d'urgence soient intégrées dans le cadre stratégique lui-même, crée, au regard du Gouvernement Togolais, une obligation de résultats pour leur exécution. En effet, si ces actions n'étaient pas entièrement exécutées au 31 décembre 2010, il faudrait néanmoins en poursuivre l'exécution à partir de 2011, ce qui pourrait déséquilibrer le chronogramme de réalisation des autres objectifs du cadre stratégique.

2.3.2 Réforme administrative et réformes sectorielles

Les entretiens avec les responsables des réformes sectorielles ont révélé que les frontières entre celles-ci et la réforme administrative ne sont pas toujours évidentes, ce qui pourrait entraîner des interférences entre les deux types de réformes, et produire l'effet pervers de limiter leur portée respective.

Il paraît ainsi nécessaire et indiqué de préciser la notion de réforme administrative, ainsi que ses principes directeurs. A cet effet, on peut rappeler que l'objectif de la réforme administrative, c'est de rationaliser l'appareil administratif dans toutes ses composantes, le rendre plus efficace au service du développement dans un contexte de démocratisation de la vie publique, de libéralisation de l'économie et compte tenu des moyens limités de l'Etat.

Il existe donc des interrelations entre les réformes sectorielles et la réforme administrative. Toutefois :

- la priorité logique et chronologique doit être donnée à la réforme administrative ;
- la réforme administrative transcende les réformes sectorielles ; ainsi, les règles d'organisation s'appliquent, quels que soient les secteurs concernés ;
- les réformes sectorielles ne peuvent se concevoir, se développer, bref s'inscrire que dans le cadre réglementaire fixé par la réforme administrative ;
- la réforme administrative hiérarchise et introduit les priorités dans les objectifs poursuivis par l'Etat.

Relèvent ainsi de la réforme administrative :

- la coordination de l'action gouvernementale ;
- les statuts généraux, spéciaux et particuliers, les règles d'administration et la gestion du personnel de l'Etat, quels que soient les structures et secteurs auxquels ils appartiennent ;
- les normes d'organisation et de fonctionnement des structures ministérielles et des services publics ;
- la réglementation des rapports entre l'Etat et les collectivités décentralisées ;
- la réglementation des rapports entre l'Etat et le secteur privé ;
- l'externalisation des tâches de l'Administration et la décentralisation ;
- la modernisation de l'appareil administratif de l'Etat, y compris par les NTIC ;
- le cadrage juridique des secteurs d'activités et la fixation des principes ou des objectifs auxquels devront satisfaire les réformes initiées en leur sein.

2.4 Identification des objectifs prioritaires

Pour déterminer les objectifs prioritaires en matière de réforme et de modernisation de l'Administration publique Togolaise, la mission a procédé à une synthèse à partir de quatre (04) principales sources :

2.4.1 Les objectifs prioritaires des EGAP

Les EGAP avaient identifié, comme objectifs prioritaires de la réforme :

- Un paquet prioritaire regroupant les traitements et salaires des fonctionnaires, les indemnités et primes, l'âge et l'allocation de départ à la retraite.
- Le recadrage des missions et attributions des divers départements ministériels.
- La mise en valeur des ressources humaines.
- L'amélioration du cadre, des procédures, outils et méthodes de travail.
- Et la création d'une nouvelle éthique du service public.

2.4.2 Les objectifs prioritaires du PNRC

Dans le sous-programme relatif à la réforme de l'Administration publique, le document du Programme National de Renforcement des Capacités (PNRC) rappelle qu'il s'agit de s'attaquer aux dysfonctionnements que traversent les Administrations publiques du Togo, de les engager dans un processus de modernisation sur la base d'une gestion rationnelle des ressources humaines et de nouvelles pratiques administratives qui respectent la transparence et l'intégrité.

Sur cette base, le PNRC identifie cinq (05) axes prioritaires que sont :

- la redéfinition des missions de l'Etat et la restructuration des ministères ;
- la révision du statut du personnel de l'Etat ;
- l'efficacité et la qualité des services publics ;
- la gestion des ressources humaines et l'évolution des carrières ;
- l'informatisation efficiente des administrations publiques.

Le PNRC cible entre autres la Direction Générale de la Fonction Publique du Ministère chargé de la Fonction publique, et identifie à son égard les actions prioritaires suivantes :

- renforcement des ressources humaines (5 personnes ayant une formation universitaire de haut niveau) et des moyens matériels ;
- réalisation des diagnostics sectoriels en profondeur et définition des postes en vue de propositions techniques de réorganisation des principaux ministères ;
- définition et adoption d'un plan national de modernisation des administrations publiques ;
- réalisation de l'exercice d'harmonisation des fichiers de la solde et de l'effectif de la fonction publique ;
- révision des dispositions réglementaires liées au recrutement et à la gestion de diverses catégories du personnel de l'Etat.

2.4.3 Les objectifs prioritaires du projet du PNBG

Le projet du Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) en cours d'élaboration prévoit trois composantes : la gouvernance démocratique ; la gouvernance administrative et la gouvernance économique.

La composante « gouvernance administrative » recouvre une partie importante des programmes de réforme administrative. Elle est structurée en cinq (05) axes : Améliorer l'efficacité et la légalité du travail gouvernemental ; moderniser l'Administration publique ; motiver et professionnaliser les personnels de l'Etat ; rapprocher les pouvoirs locaux ; et établir les pouvoirs locaux.

2.4.4 La place de la réforme administrative dans le document de Stratégie Intérimaire de Réduction de la Pauvreté (Janvier 2008)

Le document de Stratégie Intérimaire de Réduction de la Pauvreté comprend cinq chapitres :

- développements récents et contexte du DSRP intermédiaire ;
- caractéristiques de la pauvreté au Togo ;
- stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté ;
- cadrage macro-économique et coût de la stratégie intérimaire de réduction de la pauvreté ;
- cadre institutionnel et mécanismes de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation.

La problématique de la réforme administrative est abordée dans le *Chapitre 3 : Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté*, et notamment dans l'axe stratégique 1 : *Amélioration de la gouvernance politique et économique*.

Cet axe décline trois programmes dont l'un consacré à la mise en œuvre des réformes institutionnelles dans lequel on trouve des développements sur la « modernisation de l'Administration ». Le document rappelle le diagnostic ainsi que les axes de réformes identifiés par les Etats généraux de l'Administration publique en décembre 2006 et situe la modernisation de l'Administration dans le cadre ainsi tracé.

Le document relève alors deux volets de ce programme de modernisation :

- un volet qualitatif relatif à l'accroissement des capacités techniques des cadres de la Fonction publique (formation, perfectionnement) ;
- un volet quantitatif relatif à la prévention des risques de fuite des élites vers l'extérieur (motivation, salaires et traitements en concurrence avec le secteur privé).

L'équilibre nécessaire entre les deux volets doit être garanti dans le cadre du DSPR complet.

2.4.5 Conception et place de la réforme administrative dans la stratégie d'intervention de certains partenaires

Des entretiens que la mission a eus avec certains partenaires, on peut résumer comme suit leur approche de la réforme administrative

La Coopération Française met l'accent sur la nécessité d'une démarche pragmatique, pour éviter d'embrasser des objectifs qu'on ne pourra jamais tenir.

Trois axes de réforme mériteraient d'être relevés :

- l'interministérialité qui permettrait entre autres une meilleure gestion de l'information entre les structures ministérielles et renforcerait les capacités de coordination du Premier Ministre ;
- la Fonction Publique territoriale et la décentralisation sans lesquels la réforme administrative ne serait pas équilibrée ;
- la formation des hauts cadres de l'Administration à travers l'appui au renforcement des capacités de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA)

A ces axes devrait s'ajouter une réflexion sur les cadres institutionnels de la coordination de la réforme, ainsi que sur leur position dans la hiérarchie politico-administrative.

L'Union Européenne privilégie dans l'immédiat, deux volets d'intervention :

- 1- l'appui au Togo pour la préparation de la Table Ronde des Bailleurs de fonds. A cet effet, l'UE a recruté trois Experts économistes pour procéder à l'analyse des politiques sectorielles ;
- 2- le programme de Développement Institutionnel des ministères et secteurs économiques tels que : les ministères de l'Economie, du Développement et du Commerce. Ce programme appuierait également les cadres de la chaîne budgétaire et des organes du DSPR, ainsi que la Commission Nationale des Droits de l'Homme. Cependant, il est nécessaire de développer un partenariat avec notamment la BAD l'ACDI et l'ACBE sur les thématiques communes liées au renforcement des capacités.

III. SITUATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE TOGOLAISE

D'une manière générale, l'administration publique togolaise a été caractérisée depuis le début des années 1990 par des dysfonctionnements dus, entre autres à la concentration des pouvoirs de décision et une organisation administrative faible et instable. La fonction publique est vieillissante sans beaucoup de moyens de fonctionnement. L'administration est marquée par l'absence de procédures et méthodes de travail normalisés et par un cadre de travail inadapté.

Au niveau des ressources humaines, le gel des recrutements et les révisions des situations administratives ainsi que des avancements dans l'administration publique, l'introduction de la condition de 30 ans de services effectifs pour le départ à la retraite, et l'absence d'une stratégie de remplacement des agents partants à la retraite ont entraîné une baisse des effectifs qui sont passés de 34 736 agents en 1994 à 23 256 en 2005 (non compris les auxiliaires). Les proportions affectées laissent apparaître que 50% de cet effectif partira à la retraite d'ici la fin de l'année 2009. Cette situation entraîne déjà de sérieux problèmes de fonctionnement dans plusieurs ministères, notamment ceux en charge des secteurs sociaux (éducation, santé).

Cette situation qui perdure risque de s'aggraver si des initiatives rigoureuses et urgentes ne sont pas entreprises, et dans ces conditions mettre en œuvre les programmes de développement en s'appuyant sur l'Administration publique (dans son état actuel) risque de limiter l'impact des résultats. L'ampleur de la détérioration au sein de l'Administration Publique nécessite des changements radicaux qui ne produiront les effets attendus qu'à moyen et long terme. En attendant il importe que le pays dispose rapidement d'une capacité administrative minimale lui permettant de mener les réformes administratives et organisationnelles, économiques et sociales urgentes.

De manière spécifique, la situation de la fonction publique est préoccupante, et celle des administrations économiques est marquée par des faiblesses notoires. En effet, de sérieuses déficiences ont été notées au niveau de la capacité à promouvoir une gestion prévisionnelle efficiente des emplois et les effectifs, ainsi que dans le système de préparation, de mise en œuvre et le suivi-évaluation des programmes de développement. Des défaillances ont été également notées dans le système de gestion et de contrôle des finances publiques. Le système statistique fait face à de sérieuses difficultés pour collecter, traiter et diffuser les informations. Enfin il manque un système opérationnel de coordination de l'action gouvernementale et de coordination des interventions des Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

3.1 Des dysfonctionnements au sein de l'Administration publique

Les nombreux dysfonctionnements constatés, l'absence de véritables outils de gestion, la fuite des cadres et autres compétences nationales à l'extérieur, faute de modernisation et d'un cadre de travail approprié, n'ont pas permis à l'administration togolaise d'encadrer et de propulser un développement durable.

L'administration publique est aujourd'hui inapte à rendre des services de qualité aux citoyens, à la collectivité et aux entreprises. Son fonctionnement est handicapé notamment par :

- Une instabilité des structures ;
- Une inadéquation missions/ structures ;
- Un manque de directives et de cohérences dans le pilotage des missions et actions
- Une centralisation excessive des compétences et des moyens ;
- Une insuffisance de système de coordination ;
- Des procédures budgétaires et financières mal adaptées ;
- Une grille de rémunération inadaptée ;
- L'absence d'un mécanisme efficace de répartition des emplois ;
 - Une gestion routinière et un personnel démotivé (absence de primes) ;
- Une démobilisation prononcée du personnel en raison de l'absence de délégation et de circulation de l'information ;
- Un système de contrôle et d'évaluation inopérant

3.1.1 Une instabilité des structures

L'organisation des ministères évolue au gré des changements sociopolitiques, se traduisant par des fusions/et ou des éclatements et mieux des disparitions des ministères. Cette instabilité politique a pour conséquence une certaine instabilité administrative, retarde souvent

l'évolution des structures qui, à chaque fois doivent s'organiser et s'adapter aux nouvelles exigences politiques.

3.1.2 Insuffisance de systèmes de coordination

Le manque d'infrastructures, avec comme conséquence la dispersion géographique des services de l'Administration publique, entraîne l'absence de système de coordination intra et interministérielle facilitant la circulation de l'information entre les différents départements ministériels et à l'intérieur de chacun d'eux d'une part, entre les différents services qui les composent d'autre part, ne favorise pas une action administrative concertée.

3.1.3 Inadéquation missions/structures

Les textes d'attribution et d'organisation des départements ministériels ne sont pas toutefois adaptés à leurs missions. On relève bien souvent des chevauchements de services, d'activités et de responsabilités entre différents ministères. De plus, de questions concernant deux ou plusieurs ministères à la fois, sont rarement traitées de façon concertée. Le manque de coordination entre services, aux attributions voisines conduit à une confusion de rôle qui prive l'administration d'une grande part de son efficacité.

3.1.4 Faible niveau de déconcentration administrative

Le faible niveau de déconcentration administrative ne permet pas de rapprocher l'administration des administrés pour leur rendre les meilleures prestations, dans les délais raisonnables et soutenir les efforts de décentralisation entrepris par l'Etat. Même les services déconcentrés ne bénéficient pas d'une délégation de pouvoirs, ni de moyens humains, matériels et financiers nécessaires pour accompagner efficacement l'action de déconcentration. Il faut relever la concentration excessive du pouvoir de décision, combinée à une forte personnalisation du pouvoir, qui exclut, trop souvent, la délégation.

3.1.5 Absence de définition claire des postes de travail et des tâches

Il n'y a pas de définition claire entre les postes de travail et les tâches, ce qui entraîne des empiètements et conflits de compétence. Les missions sont mal maîtrisées. Il est difficile de procéder à une évolution des performances individuelles.

3.1.6 Inadéquation de l'allocation des ressources humaines disponibles

L'allocation inadéquate des ressources humaines disponibles constitue un problème crucial. Les agents sont affectés souvent à des postes qui ne correspondent pas à leur profil et ne répondent pas en outre à l'accomplissement des tâches prioritaires pour la structure. L'administration semble souffrir, à la fois d'une insuffisance de ressources humaines mais aussi d'une allocation irrationnelle des compétences existantes et d'une valorisation déficiente des agents en poste.

3.1.7 Sous utilisation des compétences

Il y'a une sous utilisation des compétences existantes, caractérisée par le maintien des cadres techniques qualifiés dans les bureaux, alors que leurs compétences les prédisposent à un travail sur le terrain (cas des ingénieurs agronomes, des médecins, des enseignants...).

Cette situation est également une conséquence de l'absence des procédures de méthodes bien formalisée, au sein des départements ministériels.

3.1.8 Lourdeur et formalisme excessif

La lourdeur et le formalisme excessif des procédures constituent un handicap au bon fonctionnement de l'administration publique togolaise. Les dernières enquêtes d'opinion menées, ont révélé que parmi les usagers, (75% des sondés estiment que les services publics dont ils bénéficient sont peu satisfaisants. Les nombreux contrôles, résultats des pratiques bureaucratiques sans délégations de tâches, engendrent une lenteur dans l'exécution des tâches qui paralyse la gestion courante de l'administration et la mise en œuvre des actions de développement. Ces dysfonctionnements s'expliquent par l'absence de normalisation et par la forte concentration des pouvoirs au sein de l'administration.

3.1.9 Faible circulation de l'information

La circulation de l'information s'effectue avec difficultés, les moyens de reproduction (photocopieur, fax, téléphone,...) sont rares. Il n'y a pas d'intranet gouvernemental et la communication, intra et extra ministérielle est très peu fluide. L'absence de procédures et la complexité des circuits sont incompatibles avec une organisation administrative plus complexe du fait des implications de plus en plus marquées de la politique de déconcentration.

3.1.10 Manque d'instruments de directives

Il est difficile de trouver dans des directions centrales des documents précisant les objectifs à court, moyen ou long terme de leurs actions. Les tentatives de rationalisation qui ont été faites n'ont pas donné les résultats escomptés.

3.1.11 Absence de culture de compte-rendu

L'inexistence de l'obligation de rendre compte constitue un frein à la bonne gestion dans l'administration. Parce qu'ils gèrent des deniers publics, les responsables administratifs doivent rendre des comptes sur leur gestion, selon des méthodes d'évaluation et d'audit appropriées, conforme à la volonté de rationalisation et de bonnes méthodes de gestion.

3.2 Des contraintes liées à la gestion des ressources humaines

Le bon fonctionnement de l'administration publique est souvent tributaire de ses ressources humaines. L'administration publique togolaise a d'abord recruté son personnel sans concours jusque dans les années 1980. Par la suite, avec la crise économique et financière, le concours de recrutement a été introduit sans une politique de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Les programmes d'ajustement structurel (PAS) ont contraint les autorités politiques et administratives à adopter un certain nombre de mesures tendant à la maîtrise de la masse salariale et des effectifs. Des mesures stratégiques ont été prises à l'occasion, notamment :

- le gel des recrutements dans l'administration publique,

- le gel de l'effet financier des avancements et des révisions des situations administratives,
- l'introduction de trente (30) ans de service effectif pour le départ à la retraite à compter du 1^{er} Avril 1985.

3.2.1 Impact des programmes d'ajustement structurel

Les différentes mesures préconisées ont eu des effets pervers sur le fonctionnement de l'administration publique et des hommes qui l'animent. Une diminution drastique des effectifs a été notée paralysant ainsi certains secteurs importants comme l'enseignement et la santé.

Le déficit en ressources humaines dans certains départements ministériels a aggravé le dysfonctionnement des services publics.

Evolution des effectifs de la Fonction Publique Togolaise 1983/2006

ANNEES	EFFECTIF		
	HOMMES	FEMMES	TOTAL
1983	26574	6942	33516
1984	29099	6856	35955
1985	25510	6667	34598
1986	27680	6620	34300
1987	27257	7263	34520
1988	27111	7266	34377
1989	26595	7182	33777
1990	26610	7241	33851
1991	24273	6696	30969
1992	27099	7242	34341
1993	26979	7151	34130
1994	27529	7207	34736
1995	27347	7120	34467
1996	26829	7026	33855
1997	26052	7879	32931
1998	25512	6708	32220
1999	25186	6670	31856
2000	Non disponible	Non disponible	27084
2001	Non disponible	Non disponible	27074
2002	Non disponible	Non disponible	25242
2003			
2004	19282	5294	25476
2005	18649	5396	23945
2006	18156	5100	23256
	16818	4563	21381

Source : Direction de la Gestion Informatique des personnels de l'Etat (MFPRARI)

3.2.2 Absence de procédures d'évaluation

Une gestion prospective des ressources humaines suppose l'existence d'un système de procédures organiques pour l'évaluation, la mesure du rendement, la promotion, la rémunération, la formation...).

L'administration publique doit non seulement recruter un personnel suffisant et qualifié mais aussi entretenir et maintenir celui-ci dans le système administratif. Cela suppose qu'il faut offrir des conditions acceptables de travail, de motivation aux agents publics pour leur propre accomplissement.

3.2.3 Cadre juridique très peu adapté

Beaucoup de choses restent à faire au niveau de l'administration publique togolaise au plan institutionnel et juridique. Le cadre juridique actuel est très peu adapté : les textes en vigueur datent de plus de quarante ans. Les textes statutaires qui doivent régir les cadres sont obsolètes. On note l'existence de plusieurs cadres sans statut particulier et dont la gestion se fait par assimilation au statut du cadre interministériel de l'administration générale ; c'est le cas par exemple des cadres de la radio, de inspecteurs du travail, des comptable etc. Par ailleurs, d'autres statuts particuliers tels que ceux de l'enseignement, de la douane, de la statistique, de la santé etc. ne sont plus adaptés.

Il en est de même des textes relatifs aux traitements, primes et indemnités des fonctionnaires. La situation d'autres catégories d'agents non fonctionnaires (agents permanents, temporaires, contractuels...) est similaire.

Le cadre juridique actuel entretient beaucoup de confusion et se prête à de multiples interprétations.

3.2.4 Cadre Institutionnel quasi-inexistant

Le cadre institutionnel est inopérant. Les organes de gestion qui doivent accompagner les responsables administratifs sont soit inexistantes, soit ad hoc ou non fonctionnels quand ils existent. On peut évoquer par exemple le Conseil Supérieur de la Fonction Publique, les commissions administratives en matière de santé, de sanctions disciplinaires, de promotion etc... l'inexistence d'instances de coordination, de concertation, d'axes et de décision (commissions ou comités techniques interministériels) génèrent une accumulation de contentieux. Par ailleurs, la gestion de certains dossiers impliquant plusieurs ministères trouve généralement des solutions à travers des travaux en commissions ou comité technique interministériels, source de jurisprudence administrative.

L'absence d'un plan de renforcement des capacités techniques des agents publics et d'un plan de carrière explique en grande partie la faible productivité de l'administration publique. La gestion des ressources humaines est marquée par une forte improvisation. Cela s'est traduit, entre autres par une forte déperdition des cadres. En fait bon nombre de cadres de conception qui commencent tardivement leur carrière (au-delà de 40 ans) sont admis à la retraite sans avoir eu la possibilité de transmettre toutes les connaissances et expériences accumulées.

3.2.5 Difficultés du système de Pension, de protection et de convention sociale

Ce sont des actifs, en nombre réduit qui cotisent aujourd'hui pour payer la pension des retraités dont l'effectif ne cesse d'augmenter et qui est sans comparaison avec les nouvelles entrées dans l'administration publique. Le statut de certaines catégories d'agents (cas des temporaires) ne leur permet pas de cotiser pour la constitution de leur pension de retraite.

Il faut souligner que l'allocation de départ prévue par la loi 91-11 du 23 Mai 1991 fixant le régime des pensions civiles et militaires de la Caisse de retraite du Togo, est suspendue.

Aucune politique de protection sociale n'existe pour les agents. A la limite, les frais d'hospitalisation sont pris en compte à hauteur de 50% par l'Etat, les frais pharmaceutiques et autres ne sont pas considérés. La loi qui prévoit prise en charge des accidents de travail ou des maladies professionnelles est surannée et n'a d'ailleurs jamais été appliquée faute de textes d'application.

3.2.6 Détérioration des conditions de travail et absence de motivation des agents.

Les conditions de travail se sont considérablement détériorées dans l'administration. La vétusté du matériel et du mobilier dans les secteurs publics, l'aspect extérieur de certains bâtiments administratifs laissent découvrir de façon ostensible le degré de décrépitude dans lequel est tombé l'administration publique. Les prestations de service ont connu les mêmes effets. L'Etat semble avoir démissionné devant ses principales missions.

La motivation qui est un élément de valorisation de l'agent semble avoir été pendant longtemps ignoré. Le traitement et salaires alloués aux agents publics, de même que les primes et indemnités attachés à leur fonction sont des plus surannées. A titre d'exemple, la prime allouée à l'époux dont la conjointe n'est pas salariée (salaire unique) est fixée à 200 FCFA par enfant, la prime de premier établissement liée au mariage du fonctionnaire est fixée à 500F/mois pendant deux ans. Les indemnités de fonction varient entre 5000 et 10 000 F CFA. De même, les indemnités de logement pour les cadres supérieurs (uniquement) ne sont allouées que pendant deux (2) ans lorsqu'ils se trouvent à Lomé et quatre (4) ans quand ils sont logés à l'intérieur du pays.

La cause essentielle de la motivation des agents de l'Etat reste liée au niveau des salaires dans l'administration. Ceux-ci n'ont pas évolués depuis plusieurs années, et la dévaluation du Franc CFA (1994) et le renchérissement continu du coût de la vie sont venus aggraver les conditions de vie des agents publics. Cette situation n'est certainement pas étrangère au développement de la corruption dans l'administration.

3.2.7 Absence de politique de formation et de gestion des carrières

L'absence d'une politique nationale de formation/recyclage des agents de l'administration et l'inexistence de planifications sectorielles des actions de formation conduisent à une succession d'intervention mal programmée, exécutées sans coordination interne et souvent mal adaptées aux besoins prioritaires de renforcement.

La plupart des agents recrutés sur la base de leur formation initiale n'ont pas souvent l'opportunité de bénéficier de formation continue durant leur carrière. D'autres par contre s'offrent des formations de qualité douteuse, en dehors des besoins qui se présentent

réellement au niveau de l'administration publique. La Fonction Publique subit le cours des choses et est souvent amenée à réviser la situation administrative des intéressés.

La non planification des formations a pour conséquence une utilisation irrationnelle des ressources. Il apparaît un phénomène de marginalisation des compétences (mauvaise allocation des cadres) où des cadres de conception se retrouvent aux tâches élémentaires d'exécution alors qu'au même moment des agents de niveau inférieur occupent des postes de responsabilité (Conception etc....).

L'absence de planification des formations compromet aussi l'émergence de certaines spécialités pointues pour lesquelles l'administration publique togolaise recourt à l'expertise extérieure.

Cette situation résulte également de l'absence d'un système efficient de gestion des carrières et de gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs.

A cela il faut ajouter le problème de la mobilité des agents. Les affectations n'obéissent pas souvent à des considérations professionnelles et certains agents confinés n'ont pas l'occasion d'acquérir de nouvelles connaissances et expériences et restent à leur poste de travail toute leur carrière durant.

L'administration publique est par ailleurs confrontée à un manque criard de moyens financiers, matériels et logistiques. (Document Cadre/EGAP).

3.3 Diagnostic des principales fonctions du secteur public

L'administration togolaise est organisée autour des départements ministériels créés par décrets présidentiels. Le système est très centralisé malgré plusieurs tentatives d'amélioration du mode de fonctionnement de certains ministères techniques. Les services régionaux des administrations publiques ont peu de pouvoirs et de moyens pour conduire les actions de développement. Ils constituent plus des niveaux de commandement que des niveaux d'impulsion du développement régional et local.

L'organisation des ministères évolue au gré des changements socio-politiques se traduisant par des fusions et/ou éclatements des ministères techniques selon la composition des gouvernements (en moyenne une fois tous les deux ans). Certains ministères fonctionnent sans organigramme adapté à leurs missions actuelles. La coordination entre les différents ministères dans la définition de leurs organigrammes est très faible. Cela crée des chevauchements de services, d'activités et de responsabilités entre différents ministères. L'effectif de 23.000 fonctionnaires en 2005 est en constante baisse depuis 10 ans mettant en péril certains services. Aucune stratégie de relève des cadres supérieurs et moyens n'a été élaborée face au départ accéléré des premiers cadres de l'administration togolaise. Les cadres de catégories A 1 et A 2 représentent 23 % de l'effectif total et ceux des catégories B, C et D représentent 51% de l'effectif total. Le Ministère de la fonction publique est dépourvu de moyens et d'instruments pour conduire une politique de réforme administrative. La gestion des carrières des fonctionnaires est inexistante. A cela s'ajoute la vétusté des équipements existants et le sous-équipement généralisé en matériel informatique performant. La plupart (91 %) des services n'ont pas de connexion ni à Internet ni à intranet.

3. 3.1 Le système de formation

L'éducation, la santé, la formation, l'accès à l'information et l'expérience jouent un rôle important dans le niveau de développement des capacités humaines et institutionnelles du pays. Les performances des secteurs économiques et des administrations sont grandement déterminées par les capacités du secteur de formation à offrir les meilleures opportunités pour les individus à améliorer leur formation de base et leurs savoir-faire.

A. Education et formation

1- Education

Le système d'éducation et de formation relève de la compétence de deux ministères :

- le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche ;
- le Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire, de l'Enseignement Technique, de la Formation Professionnelle et de l'Alphabétisation.

Par ailleurs, d'autres ministères interviennent dans la formation. Il s'agit :

- du ministère de la Santé (formation des personnels de la santé publique) ;
- du ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (formation des ingénieurs adjoints d'agriculture à l'INFA de Tovè) ;
- du ministère des Actions sociales, de la Promotion de la Femme, de la Protection de l'Enfant et des Personnes âgées (formation de la petite enfance) ;
- du ministère de la jeunesse, des sports et des loisirs (formation des personnels d'éducation physique et sportive).

Les établissements scolaires sont regroupés en quatre secteurs : les établissements publics, les établissements privés confessionnels les établissements privés laïcs et les établissements du secteur informel. Les établissements publics demeurent le principal secteur d'enseignement surtout dans l'enseignement général avec plus de la moitié des écoles. Les établissements privés confessionnels sont constitués par l'ensemble des établissements catholiques, protestants et musulmans. Les enseignements privés laïcs, plus souvent concentrés dans les villes, ont connu un développement important. Les enseignements du secteur informel, dont le mode de fonctionnement échappe au contrôle de l'Etat concernent plus particulièrement l'enseignement technique. Outre ces quatre secteurs d'enseignement, on trouve aussi les écoles d'initiatives locales (EDIL) initiées par les communautés de base pour les enseignements préscolaire et du premier degré. En 2004, il a été dénombré environ 1024 EDIL dont une grande partie se trouve dans la région des Savanes.

En 2004, la capacité d'accueil du système de l'éducation se présente comme suit :

- L'enseignement primaire : 5. 712 établissements avec 27. 769 classes pour un effectif global d'élèves de 984.841 encadrés par 25.198 maîtres ;
- L'enseignement secondaire : 1.125 établissements dont 157 lycées avec 6.254 classes ; le nombre d'élèves fréquentant les lycées est de 51.687 encadrés par 2.089 enseignants ;
- L'enseignement technique : 11 établissements publics avec 371 enseignants, 80 écoles supérieures de formation technique, 20 centres de formation ;

- L'enseignement supérieur : deux universités (l'université de Lomé et l'Université de Kara) avec environ 15.000 étudiants et 324 enseignants.

En 2005-2006, ces données ont évolué comme suit, pour les enseignements primaires et secondaires

Nombre Ordre	Ecoles	Salles de classe				Elèves			Enseignants
		Dur	Banco	Autre	Total	M	F	T	
Public	2 786	10 677	1 305	3 070	15 052	321 393	280 630	602 023	14 001
Catholique	621	2 491	167	518	3 176	69 251	57 893	127 144	2 935
Protestant	256	830	109	346	1 285	24 501	21 568	46 069	1 199
Islamique	37	149	6	21	176	2 951	2 159	5 110	187
Privé laïc	1 219	5 372	141	752	6 265	78 204	75 459	153 663	6 027
Edil	1 207	582	820	2 596	3 998	69 061	48 802	117 863	3 654
T. Général	6 126	20 101	2 548	7 303	29 952	565 361	486 511	1 051 872	28 003

Nombre Région	Ecoles	Salles de classe				Elèves			Enseignants
		Dur	Banco	Autre	Total	M	F	T	
Lomé-Golfe	1 249	6 521	53	588	7 162	115 130	119 699	234 829	7 018
Maritime	1 193	3 196	912	1 485	5 593	122 420	98 752	221 172	4 749
Plateaux	1 677	3 873	507	3 374	7 754	135 816	115 702	251 518	7 302
Centrale	648	2 243	253	911	3 407	62 838	53 238	116 076	3 055
Kara	782	2 627	421	527	3 575	66 431	56 837	123 268	3 481
Savanes	577	1 641	402	418	2 461	62 726	42 283	105 009	2 398
T. Général	6 126	20 101	2 548	7 303	29 952	565 361	486 511	1 051 872	28 003

Nombre Ordre	Lycées	Salles de classe				Elèves			Enseignants
		Dur	Banco	Autre	Total	M	F	T	
Public	84	334	70	62	466	43 438	12 047	55 485	85
Catholique	14	70	9	2	81	2 995	1 684	4 679	189
Protestant	6	24	0	11	35	824	6 94	1 518	69
Islamique	3	16	2		18	477	151	628	39
Privé laïc	97	513	33	72	618	6 986	3 496	10 482	516
T. Général	204	957	114	147	1 218	54 720	18 072	72 792	1 665

Nombre Région	Lycées	Salles de classe				Elèves			Enseignants
		Dur	Banco	Autre	Total	M	F	T	
Lomé-Golfe	77	412	33	26	471	16 610	8 515	25 125	816
Maritime	32	147	24	10	181	7 620	1 692	9 312	134
Plateaux	50	215	33	81	329	13 669	3 712	17 381	324
Centrale	15	74	8	8	90	5 994	1 387	7 381	143
Kara	22	74	13	20	107	8 025	2 173	10 198	202
Savanes	8	35	3	2	40	2 802	593	3 395	46
T. Général	204	957	114	147	1 218	54 720	18 072	72 792	1 665

Source Tableau de bord de l'éducation au Togo.

Les indicateurs 2005-2006 ; MEPS/DPPE,

Lomé, novembre 2007

Il existe une disparité dans la distribution géographique des structures d'accueil. Lomé dispose d'une grande concentration, les villes secondaires sont plus favorisées que le milieu rural.

Il importe de souligner que dans l'enseignement supérieur, différentes filières de formation existent à l'Université de Lomé et de Kara et elles sont dispensées dans des établissements de formation spécifiques : cinq (5) facultés et dix (10) écoles ou instituts, dont la Faculté de droit, la Faculté des sciences, l'Ecole supérieure d'agronomie, l'Institut universitaire de technologie de gestion, l'Ecole nationale supérieure des ingénieurs, etc. ...A ces établissements, il convient de mentionner également l'Université Catholique de Tsévié, et l'Université protestante pour l'Afrique de l'Ouest basée à Atakpamè.

Au Togo, l'Etat constitue la principale source de financement de l'Education en supportant 80 % du financement par le biais du budget général et du budget d'investissement. L'aide extérieure finance environ 15 % et le reste est du ressort des collectivités locales. Dans l'ensemble, la part du budget général allouée au secteur de l'éducation a enregistré une baisse sensible au fil de ces dernières années. Le ratio dépenses d'éducation par rapport aux dépenses totales de l'Etat est passé de 23,1 % en 2000 à 18,5 % en 2004. En termes de PIB le taux d'effort a accusé également une baisse significative passant de 4 % à 3,1 % pour la même période². Les dépenses budgétaires en matière d'éducation sont constituées essentiellement des salaires (environ 23,1 % en 2000 à 18,5 % en 2004). En terme de PIB le taux d'effort a accusé également une baisse significative passant de 4 % à 3,1 % pour la même période². Les dépenses budgétaires en matière d'éducation sont constituées essentiellement des salaires (environ 2/3 des dépenses).

Les dépenses d'investissement restent faibles (environ 3%) et marquent une baisse constante. La conséquence en est que la charge de la scolarisation des enfants est de plus en plus transférée aux parents dont les revenus dérisoires ne permettent pas de faire face aux besoins d'éducation. La conjonction du faible effort d'investissement et du niveau bas des revenus des parents a eu pour effet la limitation de l'accès d'une bonne partie de la population à l'éducation.

Le système éducatif togolais est caractérisé par deux traits majeurs :

² Revue des dépenses publiques Banque Mondiale Juin 2006

- un taux de scolarisation relativement élevé ;
- et une efficacité interne faible avec non seulement de faibles taux de réussite obtenus dans les différents degrés d'enseignement, mais également des niveaux élevés de taux d'abandon et de redoublement.

Le système éducatif est marqué par la disparité en défaveur de la jeune fille qui se manifeste par une sous-scolarisation des filles et des taux de redoublement et d'abandon des filles supérieurs à ceux des garçons. La réduction du taux de filles dans le système éducatif s'accroît au fur et à mesure que le niveau s'élève. En effet, en 2001-2002 au deuxième degré de l'enseignement, la proportion de garçons est de 61,4 % contre 39,3% de filles, soit une différence de 22,1 %. Au troisième degré et au quatrième degré, l'écart s'amplifie. En 1998, les jeunes filles ne représentaient que 20% des bacheliers, mais à l'Université, elles n'étaient que de 17% de l'effectif des étudiants.

Les insuffisances citées plus haut ont conduit à une situation défavorable du cadre de l'enseignement marqué par :

- 39% de classes en 2004 construites avec des matériaux provisoires ;
- 83% de maîtres manquant de formation pédagogique initiale ;
- le matériel pédagogique disponible insuffisant ;
- un faible taux d'encadrement des élèves et une faible motivation des enseignants surtout en dehors de Lomé.

Plusieurs contraintes expliquent les insuffisances ci dessus mentionnées du système éducatif :

1. bien que le ratio élèves/enseignant soit globalement satisfaisant (en moyenne 38, dont 43 pour le public, 32 pour les Edil et 32 pour le privé), on observe une dégradation de la qualité de l'enseignement. Du fait de leurs salaires dérisoires, les enseignants vivent dans des situations précaires qui n'incitent pas à l'effort dans l'accomplissement de leurs travaux de formation. Enfin, les troubles socio-politiques que le pays a traversés ont entraîné une disparité dans la répartition des enseignants en favorisant les désertions de certains d'entre eux ;
2. la gestion conflictuelle et inefficace des ressources humaines du fait que c'est la fonction publique qui recrute, affecte et mute le corps enseignant alors qu'il existe une direction des affaires communes qui est plus apte à recruter les enseignants répondant mieux aux exigences des postes.
3. bien que le niveau de qualification académique soit exigé dans les concours de recrutement :
 - BAC2 pour le préscolaire et le primaire ;
 - Licence pour le 1^{er} Cycle du secondaire ;
 - Maîtrise pour le 2nd Cycle du secondaire.
 (Au dernier concours de recrutement, il a été exigé des candidats, en plus du diplôme de maîtrise, le diplôme de l'INSE), dans les faits, on observe une pléthore d'agents subalternes et une rareté de cadres supérieurs y sont remarquées. Les enseignants sont recrutés sans qu'on ne soit trop exigeant sur leur niveau et sans

une formation pédagogique. Après leur recrutement, ils ne font l'objet que de rares actions de formation ou de recyclage.

4. les structures organisationnelles des directions techniques des ministères en charge ne sont pas très opérationnelles. De plus, les missions et fonctions de ces directions ont évolué dans le temps, de nouveaux besoins se créent mais les textes organiques (arrêtés et décrets) portant leur organisation sont aujourd'hui dépassés et même dans certains cas méconnus des agents.
5. en attendant les résultats du processus de déconcentration en cours, l'organisation, la planification et la gestion du système éducatif sont caractérisées par une faiblesse des ressources affectées et par un centralisme administratif et pédagogique faisant des services régionaux de simples exécutants des ordres reçus.

2- Formation continue et professionnelle

Pour améliorer le niveau de qualification, le gouvernement a mis en place plusieurs institutions de formation. Parmi ces institutions, il y a les Lycées d'Enseignement Technique et Professionnel (LETP), les Centres Régionaux d'Enseignement Technique et de Formation Professionnelle (CRETFP) et les Centres de Formation Technique et Professionnelle (CFTP) dans les villes secondaires.

En termes structures dans le secteur de l'enseignement technique et de formation professionnelle, on compte :

- dans l'enseignement technique secondaire, on compte 13 établissements publics ainsi répartis :
 - deux (02) lycées d'enseignement technique et professionnel (LETP) à Lomé et Sokodé ;
 - deux (02) collèges d'enseignement technique (CET) à Pya et Kantè ;
 - cinq (05) centres régionaux d'enseignement technique et de formation professionnelle (CRETFP) à Lomé, Atakpamè, Kpalimè, Kara et Dapaong ;
 - un (01) centre de formation technique et professionnelle (CFTP) à Mango ;
 - un (01) collège d'enseignement artistique et artisanal (CEAA) à Kpalimè ;
 - et enfin un (01) centre national de perfectionnement professionnel (CNPP) à Lomé, avec une (01) antenne à Kara.
- Dans l'enseignement privé, les 56 collèges d'enseignement technique recensés comprennent également 5 établissements confessionnels et 7 établissements classés dans le quatrième degré ;
- au niveau de l'enseignement technique supérieur, on recense trois établissements relevant de l'Etat qui sont : l'Ecole Nationale Supérieure des Ingénieurs (ENSI) ; l'Ecole Supérieure de Secrétariat de Direction (ESSD) ; et l'Institut Universitaire de Technologie (IUT). Mais depuis une dizaine d'années, on dénombre dans ce sous secteur une quarantaine d'établissements privés, qui se sont spécialisés principalement dans la formation aux BTS dans différentes filières. La plupart de ces établissements se retrouvent à Lomé.

Ces structures de formation sont envahies par un nombre de plus en plus croissant d'élèves. En effet, en 1994, l'effectif dans l'enseignement technique secondaire a atteint 8.224 élèves, dont 24% de filles. En 2004, cet effectif est passé à 19.838 élèves (dont 33% de filles), soit un accroissement de plus de 140%. Une analyse des effectifs par filières d'enseignement montre que les filières courtes et longues sont en grande majorité sollicitées par les élèves qui s'orientent dans l'enseignement technique. En 2003, 18,4% seulement des élèves ont été inscrits dans les filières industrielles, avec davantage plus d'inscription dans le cycle court.

S'agissant de la formation extra scolaire, il y a lieu de relever l'intérêt accordé par l'Etat à la formation agricole avec une nouvelle orientation à partir de 1997 marquée par une restructuration des services de la formation agricole dont l'Institut de Conseil et d'Appui Technique (ICAT) et la Direction de la Planification et des Ressources Humaines (DPRH).

L'Institut de Conseil et d'Appui Technique (ICAT) intervient de façon dynamique dans l'encadrement agricole au Togo. Il en va de même de l'Institut National de Formation Agricole de Tovè (INFA de Tovè), qui intervient en matière de formation agricole.

Aujourd'hui, la réalité de la formation professionnelle ressemble à bien des égards au tableau que présentent l'éducation et la santé. En effet, elle fait face :

- à une mosaïque de structures de formation s'activant chacune de son côté ignorant les autres et dispersées entre le secteur public et privé ;
- à la diversité de ministères et institutions spécialisées s'occupant de la formation et du perfectionnement de leurs agents ;
- aux difficultés du sous secteur de l'enseignement technique et de la formation professionnelle qui est confrontée avec acuité aux problèmes d'accumulation en désordre des compétences sans attribution précises et des activités où le contrôle et la coordination des actions de formation des différents ministères et structures de formation sont insuffisants

B. Santé

Trois secteurs se partagent les services de soins, à savoir : le secteur public ; le secteur privé ; et l'ensemble des autres secteurs (la médecine traditionnelle et la santé communautaire).

Dans le secteur public, le personnel médical est insuffisant et inégalement réparti à travers le pays. En 2001, Lomé seule comptait 31% de tous les agents de santé avec 56% des médecins, 49% des sages-femmes et 27% des infirmiers d'Etat. Par contre, les régions Centrales et des Savanes sont très faiblement dotées en personnel médical. D'autre part, cette pénurie est accentuée par une insuffisance et une inadéquation de la qualification du personnel de santé, ainsi qu'une mauvaise gestion des ressources humaines existantes.

La situation atteinte par le Togo dans le domaine de la santé demeure encore préoccupante au regard de la persistance de nombreux besoins et des maladies endémiques. En effet, la situation sanitaire reste toujours marquée par des taux élevés de mortalité infantile et juvénile imputable aux maladies infectieuses et parasitaires. Les taux de mortalité des enfants demeurent élevés. Jusqu'en 1998, le taux de mortalité néonatale était de 42%, 38% pour la

mortalité post-néonatale, 80% pour la mortalité infantile, 69% pour la mortalité juvénile et 144% pour la mortalité infanto-juvénile (EDST, 1998). Les enfants du milieu rural sont particulièrement touchés par la mortalité : sur 1 000 naissances, 85 n'atteignent pas le 1^{er} anniversaire contre 65% en milieu urbain. Par ailleurs, le SIDA continue de progresser et la séro-prévalence est passée de 1% en 1988 à 6% en 1999 et ne cesse d'évoluer. La tranche d'âge la plus touchée est celle des 20 à 39 ans.

L'Etat a engagé plusieurs programmes et actions pour améliorer la situation du secteur. Cela s'est traduit par l'augmentation des ressources financières aux différents niveaux du secteur de la santé. La part des dépenses allouée à la santé publique par rapport aux dépenses totales de l'Etat est passée de 7,6% en 2000 à 16% en 2004. En terme de PIB, cet effort a permis de porter le taux à 1,9% en 2004 contre 1,5% en 2000.

Les principales contraintes du secteur sont :

2. Les problèmes structurels liés à la prestation des services et aux rôles et fonctions internes mal définis ;
3. Des chevauchements fréquents des domaines de compétence ;
4. le manque de coordination entre les services et la pénurie des ressources (humaines, financières et matérielles) ;
5. la difficulté d'organiser les activités, d'échanger des informations, de mettre en place des méthodes systèmes et normes et d'assurer la liaison avec le terrain ;
6. manque d'organisation de formation continue pour toutes les catégories du personnel enseignant ;
7. fuite des médecins vers l'étranger en raison des mauvaises conditions de travail ;

3.3.2 : Finances publiques

A. Cadre légal

Le cadre légal et réglementaire pour la gestion des finances publiques au Togo est loin d'être observé dans les faits. Les pratiques de gestion sont marquées par l'existence de plusieurs circuits et l'inobservation des règles de base de la comptabilité publique. Les directives de l'UEMOA sont très insuffisamment appliquées. Le contrôle sur les comptes de l'Etat n'est pas exercé du fait que le juge de la cour des Comptes n'est pas encore nommé. Le législateur n'exerce pas également son rôle de contrôle sur les comptes de l'Etat. Les contrôles internes des finances publiques sont épisodiques et peu efficaces.

En 2000, le gouvernement a mis en place un comité ad hoc pour le suivi de la mise en œuvre des directives de l'UEMOA mais les résultats de ce comité sont peu perceptibles.

Au plan institutionnel, la gestion des finances publiques est à nouveau assurée depuis juin 2005 par deux ministères : le Ministère de l'Economie, des Finances et des Privatisations (MEFP) et le Ministère du Développement et de l'Aménagement du territoire (MDAT).

L'organisation interne de ces deux ministères accuse un réel décalage face aux réalités des circuits de la gestion financière des ressources publiques. L'absence de l'unicité de caisse au niveau du Trésor et le manque de transparence dans le système d'allocation des ressources ainsi que la difficile traçabilité des dépenses réduisent l'efficacité du travail des directions financières et administratives en place.

D'une façon générale, les progrès en matière de collecte des recettes fiscales et douanières, de la gestion de la solde et de l'établissement des comptes de l'Etat sont très insignifiants. Avec le départ programmé de certains cadres à la retraite, les difficultés de gestion des finances publiques vont s'accroître.

B) Budget

Les procédures d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat sont clairement développées dans un manuel de procédures (disponible depuis 2005) mais elles sont insuffisamment observées par les directions concernées. La direction du budget du METP, avec ses 25 agents dont cinq cadres qui vont partir à la retraite en 2007, exécute essentiellement le travail de préparation du budget. Les tâches de suivi de l'exécution du budget, l'élaboration des comptes administratifs et les études ne sont pas réalisées depuis plusieurs années. La nomenclature budgétaire UEMOA est adoptée, mais n'est pas encore mise en application. La formation des ressources humaines existantes est insuffisante et tous les services sont sous-équipés pour pouvoir préparer les documents comptables à temps et échanger avec les autres ministères. La coordination entre les directions de la Prévision, du Trésor et du Budget est faible.

D'une façon générale, les instruments de gestion opérationnelle sont peu maîtrisés et ne sont pas interconnectés. Ils ne cadrent pas souvent avec les instruments de gestion courante. En effet, les programmes d'investissement public et les lois des finances ne sont pas toujours en phase. Les politiques macro-économiques et financières sont aussi de portée limitée en raison de la non actualisation des stratégies et programmes sectoriels. Enfin, on note la faiblesse des mécanismes de concertation inter-institutionnels. Cette situation se traduit par une prévision des recettes non fiables et l'utilisation des procédures exceptionnelles des dépenses publiques. La variation dans l'exécution des dépenses en cours d'années, notamment pour les dépenses de souveraineté, est importante. L'absence de classification budgétaire cohérente limite tout exercice d'analyse pluriannuelle.

Les insuffisances les plus importantes sont :

- déficit des travaux de cadrage macro-économique sur la base d'objectifs à moyen terme et d'évaluation de la politique budgétaire ;
- le contenu du manuel de procédures du Budget de l'Etat est peu suivi ;
- absence d'intégration entre le budget de fonctionnement et le programme des investissements publics (préparation, ordonnancement, etc.) ;
- Multiplicité des intervenants et des règles de gestion ;
- La non production des comptes de gestion ;

- Informatisation des opérations très rudimentaire ;
- Absence de production d'une loi de règlement.

C. Trésor

Le Trésor dans ses attributions est chargé de la mobilisation des recettes fiscales, du contrôle et du paiement des dépenses de l'Etat. Mais du fait des procédures exceptionnelles de paiement des dépenses, certaines recettes et dépenses échappent totalement au circuit du Trésor. L'efficacité du Trésor à travers ses 31 centres est jugée très faible. Le Trésor n'intègre pas toutes les opérations réalisées par les services fiscaux et douaniers. Ses ressources humaines (192 agents) sont non seulement insuffisantes mais elles sont aussi insuffisamment formées et outillées pour remplir leurs missions. Le départ à la retraite de plusieurs cadres et la vacance du poste du directeur général pendant les années 2004 et 2005 n'a pas favorisé le développement des activités de redressement du Trésor. Cette situation risque de s'aggraver dans les prochaines années (5 à 10 ans) avec le départ à la retraite de 60% des 192 agents.

Au niveau des activités du Trésor à travers ses cinq directions (services communs et études, recouvrement, dépenses, comptabilité et collectivités locales), les recettes sont toujours traitées manuellement, et la comptabilisation des dépenses est faiblement informatisée. Les audits des comptes sont très rares. Enfin, la coordination avec les autres directions ministérielles est épisodique. Les besoins en renforcement des capacités concernent aussi bien la Trésorerie Générale que les services extérieurs du Trésor. Le Trésor a du mal à mettre en œuvre le projet de réorganisation de ses services, faute de ressources humaines compétentes. Les principaux points critiques sont :

- la formation du personnel existant est très insuffisante ;
- les ressources humaines actuelles ne permettent pas au Trésor d'améliorer les ressources de l'Etat et le suivi des dépenses ;
- la multiplicité des dépenses exceptionnelles ne favorise pas la consolidation du circuit du Trésor ;
- une informatisation incomplète des opérations ;
- l'absence de manuel de procédures rend le travail de standardisation des opérations des dépenses difficile ;
- une pénurie de matériels informatiques et de logiciels adaptés aux besoins de différentes directions du personnel qualifié pour certains postes limite les possibilités d'amélioration des finances publiques.

3.3.3 Gestion stratégique et pilotage de l'économie

A. Planification et aménagement du territoire

Depuis la fin des programmes quinquennaux et des programmes d'ajustement structurel, le Togo a adopté un système de programmation-budgétaire glissant à l'horizon de trois ans. Les réflexions prospectives et de planification à moyen terme sont en cours pour

doter le pays d'une stratégie de développement à long terme axée sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Le Ministère du Développement et de l'Aménagement du Territoire (MDAT) qui assure à nouveau son rôle de coordination (souvent avec des difficultés) des actions de développement, organise les travaux préliminaires de collecte des données statistiques nécessaires. En matière d'aménagement du territoire, le ministère a élaboré une déclaration de politique nationale d'aménagement en cours d'examen par le gouvernement. Mais le ministère ne dispose pas encore d'organigramme définitif. Son mode de fonctionnement est marqué par le cloisonnement des services. Les outils d'analyse de plusieurs directions ont besoin d'être revisités et adaptés aux nouveaux instruments de planification stratégique et d'orientation des politiques sectorielles se réduisant entre temps à l'élaboration et au suivi du PIP. La centralisation des pouvoirs et le cloisement des services n'a pas créé un climat de travail propice au développement de nouveaux instruments de gestion du développement. Les relations avec les autres ministères techniques ne reflètent pas toujours un climat de collaboration efficace.

Les principaux problèmes que rencontre le MDAT dans ses missions de planification stratégique et d'aménagement du territoire sont :

- insuffisance d'une réflexion globale sur le rôle de la planification, sur l'aménagement du territoire, sur l'articulation de différents instruments (études prospectives, schémas d'aménagement du territoire, DSRP, OMD, etc.) et sur les mécanismes de concertation et de coordination des actions de développement ;
- les missions et attributions de certains services restent mal définies ;
- la coordination interne au sein du ministère est insuffisante pour développer de réelles synergies entre tous les services ;
- la responsabilité des services est très faible et crée une ambiance de démobilitation ;
- les outils d'analyse économique et spatiale sont faiblement maîtrisés par l'ensemble des cadres et des agents du ministère ;
- le sous-équipement est généralisé pour tous les services.

B. Prévisions et suivi de la conjoncture

Plusieurs structures tentent d'élaborer divers instruments de suivi de la conjoncture économique. Les efforts restent encore épars et les modèles de prévision sont toujours très faiblement appropriés par les structures nationales. La mise en cohérence de certaines données économiques et financières est assurée depuis quelques années dans le cadre de différents comités : comité national des stratégies des finances publiques, comité du PIB, comité de balance de paiement, comité de politique économique, etc. De tous les comités créés, seuls trois fonctionnent efficacement. Il s'agit du comité des finances publiques, du comité du PIB et le comité de balance de paiement. Une tentative, avec l'appui du PNUD, a été conduite en 1999 pour mettre en réseau toutes les directions économiques et financières des ministères techniques dans le cadre d'un Réseau d'Analyse et de Décision Economique et Financière (RIADEF). Cette expérience a été un échec en raison de la vétusté du matériel proposé et de

l'inadaptation des compétences des experts extérieurs mis à la disposition de l'administration togolaise.

Actuellement les travaux de prévision les plus sérieux sont développés par la Direction de l'Economie, au Ministère de l'Economie, des Finances et des Privatisations en concertation avec la commission de l'UEMOA. Cette direction a développé depuis quatre ans un modèle de prévision PRECOMAT ; mais son utilisation la plus large n'est pas encore effective. Elle publie un bulletin trimestriel des statistiques économiques et financières. Le personnel affecté à cette direction qui a en son sein quatre divisions, est de 30 personnes dont une dizaine va partir à la retraite les prochaines années.

Les principaux problèmes de la fonction de prévision résident dans l'absence d'une coordination efficace entre tous les services ministériels produisant les données de base pour les projections socio-économiques, la faible responsabilisation du personnel de la Direction de l'Economie pour la conduite de certains travaux et le faible niveau de formation de certains d'entre eux dans les techniques de prévision.

C. DSRP

Pour conduire le processus d'élaboration du DSRP, le gouvernement a mis en place une Unité de Coordination du DSRP. Cette Unité est animée actuellement par deux personnes qui ont du mal à conduire efficacement l'amélioration du DSRP intérimaire. Le manque d'effectif, l'absence des données récentes sur la pauvreté au Togo et les difficultés de dynamiser les groupes de travail expliquent en grande partie le retard dans l'élaboration d'un DSRP approfondi suivi d'un plan d'actions pluriannuel.

3.3.4 Programme des investissements publics

Le système de programmation des investissements publics au Togo est conduit par la Direction Générale du Développement et de l'aménagement du Territoire (DGDAT). Il rencontre des difficultés liées essentiellement à la rareté des ressources pour les investissements publics et dans certains cas par des procédures exceptionnelles de réaffectation des ressources existantes. La formation du personnel de cette direction est inadaptée aux nouvelles techniques de prévision et d'analyses économiques et financières. Le MDAT qui n'a pas encore arrêté définitivement son nouvel organigramme devrait approfondir la réflexion sur ses principales missions en articulation avec les autres ministères pour mettre en place des services adaptés aux besoins de la vision prospective et programmatique du développement. Le système de programmation des investissements est fondamentalement marqué par :

- l'insuffisance dans la maîtrise des méthodes et procédures de programmation (absence d'évaluation précise des charges récurrentes des investissements programmés, difficultés d'arbitrage avec les autres ministères etc) ;
- le non respect strict des procédures d'évaluation et de sélection des projets pour les inscrire au PIP ;
- le déficit d'évaluation des programmes sectoriels et de l'analyse de leur impact macro-économique et financier ;
- l'absence de véritables études sectorielles servant à orienter les investissements ;

- l'inexistence d'un système de suivi et d'évaluation ;
- l'insuffisance de coordination entre la direction du budget et le DGAT en matière de préparation du PIP.

3.3.5 Coordination des aides et gestion de la dette

La coordination des aides est assurée par la Direction du Financement du Développement (ex DCP). Les difficultés actuelles de mobilisation de l'aide sont dues à la suspension de la coopération avec les principaux partenaires au développement depuis plusieurs années. Elle est également liée à la faiblesse des instruments de référence pour la mobilisation des aides tant au niveau sectoriel (documents de stratégie et programmes d'investissement sectoriels) qu'au niveau global (plan d'actions DSRP, PIP, etc). Enfin, le niveau d'endettement du pays et l'accumulation des arriérés de paiement n'ont pas facilité la tâche du MDA. Pour renforcer les capacités du gouvernement en matière de mobilisation et de coordination des aides, des actions ciblées doivent se situer d'abord en amont par la mise en œuvre des principaux engagements politiques pour faciliter la réconciliation nationale et le renforcement des instruments d'élaboration et de suivi des politiques sectorielles et budgétaires.

Par ailleurs, le gouvernement, à travers la Direction de la Dette, devrait se doter d'une stratégie d'apurement de la dette intérieure pour ouvrir des nouvelles perspectives de développement au secteur privé togolais.

3.3.6 Système d'information stratégique

Le système d'information stratégique est marqué par le retard dans la publication des données dû en partie au départ de plusieurs de ses cadres et au manque de moyens de base pour assurer sa fonction de production des statistiques du pays. Les données de base n'ont pas été régulièrement mises à jour depuis plusieurs années comme le recensement de la population et les enquêtes sur les conditions de vie des populations. Un diagnostic général de l'appareil statistique, avec l'appui de l'Union Européenne, a été conduit en 2001. Les déficits constatés en 2001 à tous les niveaux se sont encore aggravés en termes de ressources humaines compétentes, de moyens informatiques d'équipements pour tous les services centraux et régionaux. La Direction Générale de la Statistiques et de la Comptabilité Nationale (DGSCN) et ses directions régionales accomplissent difficilement leurs missions avec 80 agents dont une vingtaine sont des professionnels (ingénieurs, statisticiens et économistes). Elle estime ses besoins urgents à 40 cadres et agents techniciens pour pouvoir conduire deux grandes opérations : le nouveau recensement de la population et le Questionnaire des Indicateurs pour le Bien-être.

La situation générale du système d'information statistique est marquée par :

- le manque de clarification du cadre réglementaire de production et de coordination des statistiques socio-économiques (les textes actuels datent de 1957) ;
- l'insuffisance quantitative et qualitative des ressources humaines, financières et d'équipements informatiques ;

- l'importante dispersion des données statistiques produites de façon cloisonnée par les ministères techniques ;
- la diversité des structures produisant les statistiques agricoles (DSID, DRD et SOTOCO, etc.) ;
- la coordination défailante des différentes activités de production statistique ;

3.3.7 Information et communication

L'Etat togolais reste ouvert à l'évolution des technologies en matière d'information et de communication. Ce secteur est géré par deux ministères : le Ministère de l'Équipement, des Transports et des Postes Télécommunication et le Ministère de la Formation Civique. Le premier a la charge de la promotion des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et le second est chargé de la coordination de la politique du gouvernement dans les domaines de la communication écrite et audio-visuelle et de la sensibilisation des masses.

Aujourd'hui, l'espace nationale de communication est organisée et réglementée par la Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication (HAAC).

Le Togo dispose d'un bon Réseau de Télécommunications dont bénéficient beaucoup de villages. Par contre, le réseau électrique ne couvre pas entièrement les zones rurales. Ce qui explique le retard de la percée des NTIC dans les zones rurales. Depuis près de 10 ans, le phénomène Internet s'est beaucoup développé dans la capitale où on compte plus d'une cinquantaine de fournisseurs d'accès Internet, des centaines de cybercafés et des milliers d'internautes.

S'agissant d'autres moyens d'information, le Togo compte une cinquantaine de stations radio (dont 14 à Lomé) qui émettent en FM. Parmi elles, deux sont publiques, (une à Lomé et une à Kara) et émettent en onde courte et en onde moyenne. Il existe 5 stations de télévision dont 2 étatiques. En dehors de la première publique qui arrive à couvrir l'ensemble du territoire national, le champ des autres stations se limite à Lomé et quelques localités de la Région Maritime.

A ce jour, il y a une prolifération de la presse écrite dont deux organes publics (le Journal officiel et Togo-Presse). Togo-Presse est la presse officielle qui diffuse les informations collectées par l'ATOP et l'Editogo et couvre le pays. Le champ de couverture des presses privées ne dépasse pas généralement Lomé et la région maritime.

En général, une véritable politique nationale de communication pour le développement n'est pas encore définie afin d'assurer une meilleure intégration de la communication dans le processus de promotion des actions de développement. Cette absence de politique contraste avec la synergie qui doit normalement exister dans les actions et dans les rapports entre les différents acteurs de développement.

Le niveau relativement faible d'organisation et des performances du secteur s'explique par :

1. les insuffisances en matière de coordination des actions, de la qualité des prestations, de radio-éducatives, de la gestion des ressources et de la formation du personnel, des matériels de travail et de logistique dans l'ensemble des organes de presse (publique et privé) et des centres de documentation ;
2. l'absence d'outils de gestion de l'espace de la communication et médiatique ;
3. la dépersonnalisation du personnel professionnel de l'information et de la communication ;
4. la faiblesse de la production des programmes nationaux de télévision et de radio ;
5. le coût relativement élevé de la communication téléphonique et du matériel informatique limite l'accès aux NTIC.

3.3.8 Fonctions judiciaires

Le service public de la justice s'est fortement détérioré ces dernières années du fait des restrictions budgétaires. Le manque de magistrats et d'auxiliaires de la justice formés a contrarié les objectifs de l'Etat de droit et de respect des droits humains. La corruption et le manque d'indépendance de la justice ont terni considérablement la justice et la confiance en la capacité des institutions judiciaires à contribuer à promouvoir la gouvernance démocratique. La justice souffre encore du manque de capacités de l'administration générale de la chancellerie, de la faiblesse du contrôle de juridictions faute de ressources humaines compétentes et du manque de rationalisation de l'encadrement budgétaire pour permettre aux juridictions judiciaires de fonctionner correctement. L'absence d'un centre de formation des professions judiciaires participe au maintien du nombre réduit et du faible niveau de qualification des magistrats et des auxiliaires de la justice.

Le gouvernement a entrepris ces dernières années plusieurs actions visant la restructuration et la modernisation du système judiciaire. Un plan national de modernisation de la justice a été adopté en 2005 autour des préoccupations suivantes :

- renforcement des capacités de l'administration de la justice ;
- modernisation de la législation ;
- indépendance de la magistrature et fonctionnement des juridictions ;
- renforcement des capacités des magistrats et des auxiliaires de la justice ;
- contrôle juridictionnel de l'activité administrative ;
- amélioration de l'accès au droit.

La mise en œuvre de ce programme prévoit trois phases :

- phase 1 (2005-2006) : activités préparatoires et révision du cadre juridique de l'organisation judiciaire ;

- phase 2 (2007-2008) : réforme des codes et renforcement des juridictions centrales ;
- phase 3 (2008-2010) : consolidation et renforcement des juridictions provinciales.

3.3.9 Fonction publique

La gestion du personnel de l'Etat est assurée par le Ministère chargé de la Fonction Publique. Ce ministère n'a pas encore défini une politique nationale pour la fonction publique en termes de politique de recrutement, de salaires, de formation, de suivi et d'évolution des carrières des fonctionnaires de l'Etat. Ses relations avec les autres ministères sont ponctuelles. Plusieurs informations relatives au changement de statuts des fonctionnaires sectoriels lui échappent totalement ou arrivent très tardivement à son niveau. Les informations sur les salaires lui sont rarement communiquées par le Ministère des Finances. Les fichiers des deux ministères ne sont pas harmonisés. Par ailleurs, il n'existe toujours pas de stratégie de formation et de renforcement des capacités pour l'ensemble des fonctionnaires. Pour les trois prochaines années (à l'horizon de 2009), l'effectif de la fonction publique sera de 12 196 avec le départ de près de 11000 fonctionnaires (soit 7 147 personnes), en service en 2005, partiront à la retraite à la fin de l'année 2009. La moitié des cadres (catégorie A1 et A2) partira en 2009 à la retraite. Au delà de la question de renforcement des ressources humaines dans tous les ministères, une grande réforme de la fonction publique s'impose pour mieux définir les attributions et les mesures d'accompagnement nécessaires à chaque administration sur la base des nouvelles missions de l'Etat.

IV. DU CADRE STRATEGIQUE DE LA REFORME

Le diagnostic général au sein de l'administration publique montre un déficit quantitatif et qualitatif des ressources humaines, matérielles et financières, notamment face aux enjeux du développement du pays. Cette situation exige l'accroissement des qualifications des différents acteurs, notamment de l'administration et la création d'un environnement incitatif favorable. Les déficits en ressources humaines dans certaines directions ministérielles commencent à poser de sérieux problèmes de fonctionnement des services publics. L'âge de la retraite fixé à 55 ans cumulé avec le gel de recrutement dans la fonction publique a créé de situations critiques de continuité de certaines missions, de transfert des connaissances et des savoir-faire pouvant compromettre l'existence de certaines fonctions au sein de l'administration.

Il se pose donc la nécessité de l'élaboration d'un cadre stratégique de la Réforme de l'administration publique (Gouvernance administrative) articulée suffisamment au programme National de renforcement des Capacités (PNRC) en vue d'inverser la tendance à l'appauvrissement dans l'administration des capacités nationales d'analyse et de pilotage de l'économie nationale, de la formation du capital humain, et de bonne délivrance des missions de service public.

4.1 Principaux défis auxquels l'administration publique est confrontée

Dès maintenant et pour les prochaines années, l'Etat togolais a à relever des défis majeurs pour opérer les mutations nécessaires au bon fonctionnement des services publics, notamment en amenant des changements substantifs dans le système de formulation et de gestion des affaires publiques. Les principaux défis sont à court et moyen termes :

- a) la restauration de la confiance des acteurs nationaux et des partenaires au développement ;
- b) la mise à niveau des capacités et des moyens de l'administration publique pour assurer la continuité des services publics ;
- c) l'amélioration de l'efficacité du fonctionnement de l'administration et la délivrance des services de qualité aux usagers ;
- d) la promotion d'une administration de développement et de proximité

La vision stratégique de la Réforme de l'administration publique, notamment le développement institutionnel est perçue à travers le recentrage et la visibilité de la mission de l'Etat et à l'horizon 2015 par rapport aux enjeux liés à la réduction de la pauvreté, et à l'harmonisation avec les orientations économiques et sociales des grands ensembles politiques sous régionaux comme la CEDEAO et l'UEMOA.

4.2. Des orientations stratégiques en matière de Réforme de l'Administration publique (2008/2015)

Le diagnostic global qui a été fait montre que les qualifications sont faibles et que l'environnement institutionnel et social ne permet pas une bonne expression et un meilleur épanouissement des capacités.

La mise en place d'une stratégie nationale et d'un cadre stratégique de la réforme de l'administration publique devient un impératif pour permettre d'inverser les tendances actuelles. Cette stratégie devra promouvoir une vision partagée sur le renforcement des capacités et les objectifs de la réforme, et créer un cadre de vision prospective, à la fois globale, sectorielle et thématique sur les questions de nature à améliorer l'efficacité du fonctionnement des services publics togolais

La période considérée (2008/2015) sera subdivisée en deux (02) phases :

a) Phase 1 (2008/2012) : préparation et expérimentation de la réforme, avec un programme d'urgence (2008/2010) qui permettra d'une part, d'assurer la continuité des missions de services publics et, d'autre part, de fixer les conditions préalables à la mise en œuvre de la réforme.

b) Phase 2 (2010/2015) : consolidation et élargissement des avancées, notamment au delà des structures-pilotes et des fonctions-clés pour cibler tout le périmètre de l'administration publique togolaise disposant d'un nouveau cadre normatif (juridique, organisationnel et institutionnel).

Les objectifs stratégiques sur la période considérée (2008/2015) traversent les différentes phases du programme. Ils sont au nombre de six (06) et se présentent ainsi qu'il suit :

- a) redéfinir et clarifier les missions de l'Etat ;
- b) renforcer les capacités de l'administration publique ;

- c) rationaliser les structures et les normes ;
- d) renforcer l'efficacité du travail gouvernemental ;
- e) promouvoir un environnement de travail motivant et moderne dans l'administration ;
- f) promouvoir le cadre programmatique et institutionnel de la réforme administrative.

4.2.1. Redéfinir et clarifier les missions de l'Etat

Il s'agit d'une part, d'identifier les missions de l'Etat à conserver à transférer ou à partager et, d'autre part, d'impliquer les acteurs nationaux, les citoyens et les partenaires au développement dans une dynamique de restauration de la confiance de tous les acteurs concernés par le processus de changement.

Diverses activités seront menées dans ce cadre, notamment pour préciser les secteurs d'intervention de l'Etat :

- susciter un document de politique exprimant la vision gouvernementale sur les missions de l'Etat,
- entreprendre une étude sur la redéfinition et la clarification des missions de l'Etat et sur l'analyse institutionnelle de l'administration publique.

Pour permettre une appropriation des nouvelles missions de l'Etat :

- organiser une concertation Etat/Patronat/Administration et Société Civile sur les nouvelles missions de l'Etat,
- organiser des séminaires de restitution et de validation des conclusions de la concertation sur les nouvelles missions de l'Etat ;
- vulgariser et médiatiser les résultats obtenus ;
- mener des activités de restauration de la confiance des acteurs nationaux, des citoyens et des partenaires au développement.

Enfin, adaptation de la réglementation aux nouvelles missions de l'Etat :

- en créant au niveau du Secrétariat Général du Gouvernement un comité d'adaptation de la législation aux nouvelles missions de l'Etat,
- en améliorant le climat des affaires et en favorisant un environnement propice au développement du secteur privé.

Le document de politique exprimant la vision du gouvernement sur les missions de l'Etat devrait être disponible dans le courant du second semestre 2008 et les activités récurrentes devraient démarrer à partir du 1^{er} semestre 2009 et se tenir pour l'essentiel pendant la période d'exécution du programme d'urgence (2008/2010).

4.2.2. Renforcer les capacités de l'administration publique togolaise

Cet objectif sera soutenu par la mise en œuvre de cinq (5) stratégies :

a) Maîtrise des effectifs et de la masse salariale

Il s'agit de doter l'administration togolaise d'un effectif minimum nécessaire à la continuité du service public, d'adapter la rémunération aux nouvelles contraintes du travail administratif, d'élaborer les outils pour la maîtrise des effectifs et de la masse salariale, et d'assurer la gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs.

Plusieurs activités seront menées dans ce cadre :

- mettre en œuvre dès juillet 2008 les dispositions de la loi sur la prolongation de l'âge de la retraite ;
- entreprendre en trois étapes (juillet/décembre 2008 et janvier/juin 2009, juillet-décembre 2009) l'étude sur la rationalisation des structures, des emplois et des effectifs ;
- renforcer, par la contractualisation, les effectifs de la fonction publique en ayant recours :
 - aux retraités ;
 - des experts nationaux de haut niveau suffisamment motivés par la rémunération. Le recrutement de ces experts serait assujéti à un cahier des charges dûment élaboré pour la période considérée (2 à 4 ans) et d'une lettre de mission annualisée pour garantir une bonne exécution des missions qui leur seront dévolues, et l'encadrement, et la formation des nouvelles recrues. La motivation, du fait d'un système de rémunération spécifique ne sera pas propre à l'expérience du Togo. Cette expérience s'inspire des pratiques qui ont opportunément eu lieu dans d'autres pays (Afghanistan, Angola, Cambodge, Tanzanie, etc). Ces experts nationaux pourraient concerner des éléments de la diaspora qui souhaitent revenir au bercaïl, et qui présentent les profils souhaités. Dans ce cadre, l'Organisation Internationale des Migrations (OIM) pourrait être mise à contribution pour l'organisation d'un « Forum regroupant des compétences togolaises », avec des éléments de la diaspora. Les acquisitions sous contrat se feront en deux (02) catégories bien distinctes, et en deux annuités (janvier 2009 et janvier 2010) ;
- une expertise internationale (juillet 2008 décembre 2010) sera sollicitée, composée de deux (2) à trois (03) experts pour soutenir les exigences liées au bon déroulement des activités de la réforme et surtout durant la première phase d'exécution du programme d'urgence. Ces experts seront recrutés dans le cadre des appuis institutionnels, notamment au niveau de la Primature et du Ministère de la Fonction Publique.
- Organiser la sélection et mettre en activité dès juillet 2008, des personnels issus du recrutement exceptionnel (environ 4000 agents). Cependant, ces recrutements devront s'opérer en toute transparence pour garantir véritablement le niveau de

requalification attendu à l'issue du diagnostic institutionnel révélé par les différentes études. Les partenaires techniques et financiers seront associés au processus. Par ailleurs, le besoin de recourir au recrutement exceptionnel annualisé d'environ 4000 agents étant avéré, les discussions avec les partenaires techniques et financiers seront orientés dans cette perspective en priorité. Toutefois, et sans préjuger des résultats de la Table Ronde (Juin 2008- Septembre 2008), le recours au recrutement des personnels volontaires sera fortement encouragé pour combler les lacunes constatées en matière de capacités. En effet, le taux de progression autorisé pour l'évolution de la masse salariale (2008-2010), (72.2 milliards en 2008/78 milliards en 2009/85.4 milliards en 2010), ne permettra certainement pas d'absorber près de 15000 emplois civils. En tout état de cause, la contrainte budgétaire va fortement influencer la stratégie de recrutement à mettre en œuvre et les profils des agents sollicités.

Au niveau de l'amélioration de la rémunération des agents, il s'agit :

- d'entreprendre dès janvier 2009, pour une application au 1^{er} janvier 2011 voire en 2012, une étude sur la nouvelle grille de rémunération salariale compatible avec les ressources budgétaires nationales ;
- de procéder en action urgente et ponctuelle (annualisée) en 2009 et en 2010, à un réajustement des rémunérations (de 05% à 10% de la masse salariale en partant des revenus les plus élevés au plus faibles.

Durant cette période du programme d'urgence, différents outils seront élaborés pour améliorer la maîtrise des effectifs et de la masse salariale, et assurer la gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs :

- en créant une Cellule de Contrôle des Effectifs et de la Masse Salariale (CCEMS) dès décembre 2009 (comprenant le budget, la solde, le contrôle financier, la fonction publique) et rattachée à la Fonction publique ou aux Finances ; cette structure doit fonctionner sous la forme d'un Guichet Unique pour éviter des délais anormalement longs liés au parcours des projets d'actes administratifs dans le circuit des visas. La tenue régulière et hebdomadaire des réunions des membres du Guichet Unique permet de gagner en efficacité dans la délivrance de ces actes.
- en procédant à l'audit de la paie (décembre 2009) et en harmonisant progressivement les fichiers des personnels de l'Etat mais surtout en automatisant les procédures entre les actes d'administration des personnels et les mesures sur la solde et la masse salariale.

Dans ce cadre, il convient de constituer une base de données informatisée des effectifs (décembre 2010) ; de mettre en place un système viable de gestion du fonds de règlement des pensions de retraite (juillet 2008-décembre 2009) ; d'élaborer et d'actualiser régulièrement les tableaux de bord de suivi des effectifs (janvier 2009/décembre 2015) ; de réaliser les projections de recrutement des effectifs à court, moyen, long termes (janvier 2009-décembre 2015) ; de gérer les compétences et les emplois (janvier 2009-décembre 2015).

b) Valorisation des ressources humaines et rationalisation de la gestion des personnels

Il s'agit de mettre en place une politique plus rationnelle d'utilisation des compétences ; de formuler et de mettre en œuvre les outils d'ingénierie et d'action de formation.

Dans ce cadre seront menées plusieurs activités :

- élaborer et mettre en œuvre (janvier 2009-décembre 2015) un plan de carrière des agents de l'Etat par corps ;
- élaborer et mettre en œuvre un fichier des emplois supérieurs par secteur (janvier 2009-décembre 2015) ;
- promouvoir un dispositif d'incitation à l'utilisation de l'expertise nationale de haut niveau (décembre 2008-décembre 2012) avec l'appui des partenaires techniques et financiers (PTF) (Forum de la diaspora et partenariat avec l'OIM) ;
- élaborer un schéma directeur de la formation permanente des agents de l'Etat (juin 2009) et prendre une loi d'Orientation de la Formation Professionnelle (juillet-décembre 2009) et préparer les plans de formation sectoriels des ministères (décembre 2009) avec l'appui des Conseillers en Ressources Humaines et/ou des Directeurs des ressources humaines (DRH) à créer ;
- coordonner et articuler les programmes de formation de l'ENA et des Ecoles Nationales (et centres) de Formation Professionnelle (ENFP) à partir de janvier 2009 et mettre en place un fonds national pour le financement des formations et le recyclage spécifique. Ce fonds devra représenter 0,5% à 1% de la masse salariale totale et sera alimenté au prorata du budget de chaque ministère. La dotation de ce fonds serait de 700 millions F CFA d'ici à 2015 et pourrait être soutenu pour moitié par le fonds fiduciaire que les partenaires techniques et financiers (PTF) comptent mettre en place. La contribution des partenaires sera dégressive (50% en 2009- 30% en 2010 – 20% en 2011 et 10% en 2012) et s'éteindra au bout de la période intérimaire (2008/2012). L'Etat devra créer les conditions de pérennisation du fonds et sa soutenabilité (partenariat public/privé) à l'horizon 2015 ;
- élaborer des plans spécifiques de formation pour chaque corps et pour chaque secteur (juin 2009) ; planifier et rationaliser les demandes et offres de formation dans l'administration ; faire une place importante aux transferts de compétences (janvier 2009-décembre 2015) ; assurer la formation aux NTIC et l'adapter aux exigences de la e-gouvernance (janvier 2009-décembre 2015).

c) Promotion d'une nouvelle culture administrative de développement et de proximité

Il s'agit de mener des activités de nature à favoriser l'émergence d'une fonction publique des emplois ; de concevoir et de mettre en œuvre un programme de gestion axée sur les résultats (GAR) dans l'administration ; et de promouvoir des activités de décentralisation et de déconcentration et administrative et financière :

- en prenant les dispositions complémentaires relatives au nouveau système de carrière et de rémunération (janvier 2012-décembre 2015) ;
- en expérimentant les nouvelles dispositions dans les ministères-pilotes ;

- en sensibilisant les agents de l'Etat et en vulgarisant les thèmes autour de la fonction publique d'emplois ;
- en élaborant un programme GAR et en introduisant progressivement la gestion axée sur les résultats (GAR) dans l'administration publique (janvier 2009-décembre 2015), et dans ce cadre entreprendre les réformes institutionnelles nécessaires à la mise en œuvre de la GAR ;
- en appuyant le processus de transfert de compétences et de ressources aux collectivités, en décentralisant les centres de responsabilité au sein de l'administration publique ; en instaurant des délégations (de pouvoirs et de signature) et en prenant des mesures hardies de déconcentration administrative et financière (au niveau central et territorial ; en matière de gestion des crédits et d'allocation de ressources et des dépenses publiques)

d) Renforcement des capacités des ministères et des structures

Il s'agit de prendre les mesures législatives et réglementaires, ainsi que toutes dispositions appropriées en vue de renforcer les capacités du ministère de la Fonction Publique, de la Réforme Administrative et des Relations avec les Institutions pour lui permettre d'exercer pleinement et efficacement ses missions de service public et, d'autre part, de prendre les mesures adaptées de renforcement des capacités des autres ministères, en commençant par les ministères-pilotes.

Dans ce cadre les activités suivantes seront menées :

- Accroître les effectifs du ministère de la fonction publique et renforcer l'expertise en matière de réforme administrative (juillet 2008-décembre 2010) pour soutenir les exigences liées au programme d'urgence, et à partir de 2012 jusqu'en 2015 soutenir les activités de consolidation des axes stratégiques de la réforme ;
- Mettre en place un centre de documentation sur la gestion des ressources humaines et la réforme administrative (juillet 2009) ;
- Recruter et former les personnels nécessaires au renforcement des fonctions-clés des ministères-pilotes ci-après : enseignement ; santé ; agriculture, infrastructure, économie et finances, développement et coopération, Justice (PM) entre juillet 2008 et décembre 2010 ;
- Réaliser (avec l'appui de la Coopération Française) une étude sur la restructuration et le renforcement des capacités de l'ENA (décembre 2008). L'ENA devrait très rapidement devenir un élément important du dispositif de renforcement des capacités et notamment soutenir les appuis liés aux fonctions de coordination de l'activité gouvernementale, de conception, d'impulsion, de pilotage, de gestion de l'économie et du développement ;
- Réaliser une étude sur la restructuration et la rationalisation des écoles nationales (et centres) de formation professionnelle (ENFP) d'ici à décembre 2008. L'ENA et les différentes écoles de formation professionnelle devront aider d'une part, à soutenir les exigences liées au renforcement des capacités, en absorbant au maximum la demande de formation, durant toute la période intermédiaire (et

durant le programme d'urgence) jusqu'en 2012 ; et, d'autre part, aider à pourvoir à la nomenclature des emplois qui sera issue des études relatives aux statuts des personnels (statut général, statuts particuliers et spéciaux) et à la rationalisation des structures et des emplois.

- créer auprès du Secrétariat Général du Gouvernement, une structure chargée du « développement institutionnel et de la modernisation de l'Etat » d'ici à décembre 2009, dotée des compétences voulues et qui remplit progressivement le rôle de conseil auprès des autorités, notamment de la Présidence de la République et de la Primature. Elle sera le catalyseur des innovations nécessaires en matière managériale, d'organisation et de méthodes et le cabinet d'études du gouvernement pour soutenir (2008/2010) et plus tard mener (2010/2015) les études de restructuration des structures, de normalisation des procédures, et d'audits stratégiques et organisationnels (administration centrale, administration régionale et locale, entreprises publiques et parapubliques, etc...). La structure comprendrait dans un premier temps, un effectif de 12 à 16 agents (entre 2008/2012) acquis pour 1/3 par affectation d'agents en activité, pour 1/3 par des retraités (de retour) et pour 1/3 par des experts nationaux contractualisés. Les charges de fonctionnement, et les activités de la structure seraient supportées (entre 2008/2012) grâce à l'appui des partenaires techniques et financiers.

e) Renforcement des capacités matérielles et informationnelles

Il s'agit de doter l'administration publique de locaux et d'équipements adéquats, et de promouvoir l'information des services et le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Dans ce cadre, plusieurs activités seront menées :

- aménager les locaux et infrastructures hébergeant les ministères et les grands services publics (janvier 2009- décembre 2015) ;
- équiper les ministères et structures publiques en mobiliers et matériels bureautiques appropriés (janvier 2009 – décembre 2015) ;
- favoriser l'émergence d'une Cité et/ou de Centres administratifs pour faciliter la coordination et la communication gouvernementales (janvier 2012 – décembre 2015) ;
- Elaborer un schéma directeur de l'informatisation et de développement des NTICs et promouvoir l'E.administration (janvier 2009/décembre 2015) ; construire un Intranet de l'administration togolaise (juillet 2010).

4.2.3. Rationaliser les structures et les normes

L'objectif de rationaliser les structures et les normes sera articulé particulièrement autour de deux (2) axes stratégiques :

- Mise en place, stabilisation et application des règles, normes et procédures ;
- Modernisation de l'administration

a) Mise en place, stabilisation et application des règles, normes et procédures.

Il s'agit de faire l'inventaire, l'actualisation et l'évaluation du Cadre législatif et réglementaire ; et de procéder à la revue du Cadre juridique de la Fonction Publique. Dans ce cadre, plusieurs activités seront menées :

- Extraire de la Base de données législatives et jurisprudentielles du Ministère de la Justice, pour consolidation, les spécifications propres à la Fonction Publique (Décembre 2008) ;
- Actualiser et évaluer régulièrement les données de la Base relatives à la Fonction Publique (juin 2009) ;
- Elaborer les recueils thématiques des textes relatifs aux grandes fonctions de l'administration publique (Mars 2009).

Au niveau de la revue du Cadre Juridique :

- Elaborer un nouveau Statut Général de la Fonction Publique (juillet/décembre 2008) ;
- Elaborer les Statuts particuliers et Spéciaux de fonctionnaires (janvier/juillet 2009) ;
- Elaborer un Code de la Sécurité Sociale des fonctionnaires et agents de l'Etat (juillet/décembre 2008) ;
- Elaborer un Code des Pensions civiles de retraite des fonctionnaires et agents de l'Etat (avec l'étude actuariale) entre juillet 2008 et décembre 2008.

b) Modernisation de l'administration

Il convient dans ce cadre de moderniser le Cadre Institutionnel et opérationnel de l'administration et les outils et procédures liés à la réforme de l'administration publique. Les activités suivantes y seront rattachées :

- Procéder à la description et à la classification des emplois (juillet/décembre 2009) ;
- Elaborer et mettre en oeuvre les organigrammes-types et définir les attributions des ministères (juillet/décembre 2009) ;
- Elaborer et mettre en oeuvre les cadres organiques des emplois (juillet/décembre 2009) ;
- Elaborer et mettre en oeuvre une Charte de la déconcentration (juillet/décembre 2009)

Au niveau des outils et des procédures de réforme :

- Effectuer les audits stratégiques et organisationnels des ministères et mettre en oeuvre leurs conclusions durant la phase intermédiaire (juillet 2009/décembre 2012) ;

- Elaborer un projet de Décret sur les normes de création des services publics (janvier/juin 2010) ;
- Mettre en place le Comité d'allégement des Formalités et de simplification des procédures administratives (Mars 2009) et élaborer un guide de simplification des procédures administratives (juin/juillet 2009)

4.2.4 Renforcer l'efficacité du travail gouvernemental

Le renforcement de l'efficacité du travail gouvernemental sera poursuivi à travers d'une part, la normalisation et la formalisation des procédures de travail gouvernemental et, d'autre part, par la neutralité politique de l'administration et la continuité du service public.

Au niveau de la normalisation et formalisation des procédures de travail gouvernemental, plusieurs activités devront être menées :

- Elaborer (juillet/décembre 2008) et mettre en œuvre (janvier 2009/décembre 2012) un programme de formation intensive des acteurs du travail gouvernemental ;
- Renforcer les capacités de la Primature et du Secrétariat Général du Gouvernement (documentation, expertise, réunions de coordination, Commissions et/ou Comités interministériels) (juillet 2008/décembre 2015) ;
- Implanter un Intranet gouvernemental et des outils de suivi du travail gouvernemental (janvier 2009/décembre 2015) ;
- Améliorer la coordination et la communication gouvernementale (communication interne et externe, réunions interministérielles etc...) dès maintenant (juillet 2008) et soutenir l'appui pendant toute la durée de la phase intermédiaire (décembre 2012) et sa pérennisation jusqu'en 2015. Dans ce cadre, il convient de poursuivre les efforts pour la parution régulière du Journal Officiel et sa pérennisation pendant toute la durée de la Réforme.

Au niveau de la neutralité politique de l'administration et de la continuité du service public, il convient de :

- Susciter une Déclaration gouvernementale sur la neutralité politique et la continuité du service public (octobre 2008) et de mettre en œuvre les directives gouvernementales en matière de neutralité politique de l'administration et de continuité du service public (janvier 2009/décembre 2015)

4.2.5 Promouvoir un environnement de travail motivant et moderne dans l'administration

Il faudrait par une meilleure intégration de l'administration dans son environnement d'une part, promouvoir une politique d'amélioration des relations entre l'administration et les usagers et, d'autre part, prendre des initiatives en vue de l'amélioration de l'image de l'administration.

Dans ce cadre, il est prévu de :

- Introduire dans le droit positif togolais *les principes de la Charte de la fonction publique en Afrique (juillet 2008/décembre 2015)* ;
- Introduire dans le droit positif togolais *les principes de la Déclaration des droits des Citoyens dans leurs rapports avec l'administration et les services publics en Afrique* adoptée en 1997 par 23 Ministères Africains de la Fonction Publique (juillet 2008/décembre 2015) ;
- Redynamiser la Médiature de la République, pour renforcer la protection des Citoyens et la qualité des prestations attendues par les usagers du service public (janvier/juin 2010) ;
- Elaborer et faire adopter les textes relatifs au contentieux administratif et les rendre opérationnels ;
- Organiser périodiquement des enquêtes d'opinion sur l'image de l'administration, les attentes et la perception des usagers (à partir de 2009) ;
- Instituer des boîtes à idées dans les services publics et/ou un bulletin d'information (à partir de janvier 2009) ;
- Former les personnels administratifs aux meilleures pratiques d'accueil des usagers (janvier/décembre 2009) dans une démarche soutenue visant sa pérennisation au-delà de 2012 ;
- Assurer un suivi régulier et un traitement diligent des dossiers des usagers (juillet 2008/décembre 2015) ;
- Promouvoir les meilleures pratiques administratives et instituer le ou les fonctionnaires du mois, du trimestre, ou de l'année (à partir de 2009 jusqu'en 2015) avec des mesures incitatives (promotion, décoration aux ordres, etc...).

4.2.6 Promouvoir le cadre programmatique et Institutionnel de la Réforme administrative

Il s'agit de rationaliser et de rendre opérationnel les organes chargés du pilotage de la réforme et de la modernisation de l'administration.

A court terme les capacités des organes de pilotage de la réforme placés sous l'autorité du Ministre chargé de la Fonction Publique devront être renforcées.

A moyen et long termes, il convient d'articuler les organes de pilotage de la réforme administrative avec le Cadre programmatique du PNRC, du PNBG et du DSRP.

Dans ce cadre il faudra :

- Adopter et mettre en œuvre les dispositions du cadre stratégique, de Réforme et de modernisation de l'administration publique (juillet 2008) ;
- Renforcer les capacités de la Commission Nationale de Coordination de la Réforme de l'Administration Publique (CONCRAP) en matière de formulation et de pilotage de la Réforme (juillet 2008/décembre 2010) ;

- Renforcer les capacités du Comité Technique de la Réforme de l'Administration Publique (CTRAP) en matière de mise en œuvre et de suivi des activités de la réforme administrative (juillet 2008/décembre 2010) ;
- Etablir des relations fractionnelles entre les organes de pilotage de réforme administrative et les organes de pilotage du DSRP, du PNRC et du PNBG (janvier 2012/décembre 2015) ;
- Placer (à terme) la coordination de la réforme en matière de gouvernance (PNBG) au niveau de la Primature (janvier 2012/décembre 2015).

V- DU PROGRAMME D'URGENCE ET DE LA STRATEGIE TRANSITOIRE (2008/2010)

Le programme d'urgence s'inscrit dans la première phase de la Réforme de l'administration publique (2008/2010). Il est impératif, dans la situation actuelle du Togo, de circonscrire les activités prioritaires qu'il convient de soutenir vigoureusement, à court terme, pour asseoir les conditions nécessaires à la réussite de la Réforme. Le programme soutenu par une stratégie transitoire vise à renforcer les capacités de certaines fonction-clés pour assurer la continuité du service public tout en valorisant les ressources humaines. Le programme s'articule autour des axes ci-après :

- a) amélioration de la coordination de l'action gouvernementale ;
- b) mesures transitoires de développement des capacités en direction des ministères-pilotes (Fonction Publique, Finances et Développement, Enseignement, Santé, Agriculture, Infrastructure) ;
- c) mise en place des conditions préalables à la Réforme de l'Administration publique

Amélioration de la Coordination de l'action gouvernementale

L'efficacité du travail gouvernemental repose sur une grande part sur la capacité de coordination et d'impulsion interministérielle.

Le diagnostic fait a révélé l'excès de concentration des pouvoirs, les difficultés de coordination et surtout l'absence de rationalité dans le travail gouvernemental.

Il convient pour remédier à cette situation :

- De renforcer les capacités de la Primature et du Secrétariat Général du Gouvernement pour faciliter la coopération interministérielle, et les fonctions de conception et d'impulsion des politiques ;
- Améliorer l'organisation et les méthodes du travail gouvernemental ;
- Prendre les mesures tendant à favoriser la décentralisation administrative et la déconcentration des services.

a) Renforcer les capacités de la Primature et du Secrétariat Général du Gouvernement

La Primature et le Secrétariat Général du Gouvernement souffrent d'une pénurie de ressources humaines, mais surtout de compétences, alors que c'est le lieu de définition des grandes orientations politiques, et de coordination de l'activité gouvernementale.

Le programme de recrutement exceptionnel sur les années 2008/2010 et le recours à des retraités et Experts nationaux contractualisés devraient permettre de lever en partie la contrainte liée à la pénurie des compétences.

En outre la création auprès du Secrétariat Général du Gouvernement (au 31 décembre 2009) d'une structure chargée du « développement institutionnel et de la modernisation de l'Administration » qui devra comprendre à terme une vingtaine de cadres de haut niveau va permettre à la Primature de disposer d'une équipe de Conseillers capables d'aider à impulser les fonctions qui lui sont dévolues.

La structure chargée du développement institutionnel et de la modernisation de l'administration devra aider à :

- Elaborer et mettre en œuvre une charte de la déconcentration ;
- Mettre en œuvre les conclusions et résultats des audits stratégiques des ministères;
- Mettre en place le Comité d'Allégement des Formalités et de Simplification des Procédures Administratives et élaborer un guide de simplification des procédures.

Le renforcement des capacités de la Primature est un préalable à l'amélioration de la coordination du travail gouvernemental. L'ENA dans ce cadre sera amené à jouer un rôle important pour la formation et le recyclage des cadres.

- Elaborer et mettre en œuvre un programme de formation intensive des acteurs du travail gouvernemental (juillet/décembre 2008) ;
- Implanter un intranet gouvernemental et des outils de suivi du travail gouvernemental (janvier 2009/décembre 2010) ;
- Renforcer les capacités des services du Journal Officiel pour en assurer une parution régulière et permettre notamment les publications qui s'y rattachent
- Améliorer la communication gouvernementale, en instaurant un « réseau voies et données » approprié et une téléphonie interne à l'administration et qui améliore les procédures et relais de communication (interne et externe) de nature à faciliter la coordination entre les services des ministères et entre ceux-ci et la Primature, voire la Présidence de la République.

b) Améliorer l'organisation et les méthodes de travail gouvernemental

Il convient dans ce cadre de prendre une circulaire (N°1) relative à l'installation des ministres, à l'organisation des cabinets ministériels et au travail gouvernemental.

Cette circulaire sera réactivée à l'occasion de chaque remaniement ministériel et devrait permettre aux membres du gouvernement de prendre connaissance des premières directives à connaître relatives à leur installation, la composition des cabinets et les modalités de nomination de leurs membres, ainsi que les profils et rappeler quelques dispositions concernant le fonctionnement, l'organisation et les méthodes de travail du gouvernement, en l'occurrence :

- la tenue régulière des réunions hebdomadaires du Conseil des Ministres, présidés par le Chef de l'Etat ;
- la tenue régulière des réunions des Conseils Interministériels, pour faciliter d'une part, les réunions du Conseil des Ministres, mais aussi permettre d'autre part, à la primature de jouer pleinement son rôle de coordination interministérielle. La Primature devra se donner, pour compter de juillet 2008, les moyens d'organiser ces réunions qui participent de l'animation gouvernementale et permettent une meilleure prise en charge des dossiers en question ;
- la tenue régulière et hebdomadaire de la réunion de coordination interministérielle des Secrétaires Généraux et des Directeurs de Cabinet (élargie aux Corps de Contrôle) et présidée par le Secrétaire Général du Gouvernement. Cette initiative devrait démarrer sans tarder (juillet 2008) pour permettre à ce niveau, à la Primature et surtout tous les autres ministères de fonctionner au rythme assidu de suivi des dossiers courants et des recommandations des corps de contrôle (résultats d'audits, redressement etc....) qui sont souvent rangés dans les tiroirs des ministères.
- la tenue de la réunion hebdomadaire de coordination au sein de chaque ministère, présidée par le Ministre, ou son représentant. La tenue régulière de cette réunion ne doit pas souffrir de l'absence éventuelle du Ministre, qui a défaut de la décaler dans la semaine concernée pourrait la faire présidée par le Secrétaire Général ou le Directeur de Cabinet. Cette réunion sera instituée sans délai, et au plus tard à partir de juillet 2008 ;
- l'organisation périodique de séminaires gouvernementaux de mise à niveau et de partage sur des thématiques appropriées. Les séminaires gouvernementaux peuvent concerner tout ou partie des membres du Gouvernement à un moment donné. Mais il paraît impératif au-delà des réunions formelles, d'instaurer des modalités de rencontres sur des thèmes précis, qui tiennent lieu de séances d'information, de sensibilisation, voire de formation (NTIC, Gestion des projets, finances publiques etc....) pour les membres du Gouvernement. Cette disposition nécessite une phase préparatoire, avec l'appui éventuellement de la structure chargée du Développement Institutionnel et l'agenda des séminaires pourrait démarrer à partir de janvier 2009.

Toutes ces réunions (Conseils des ministres, Conseils interministériels et de coordination, séminaires gouvernementaux) devront faire l'objet de compte-rendu et/ou de Procès-verbaux pour archivage au niveau du Secrétariat Général du Gouvernement et de chacun des ministres concernés et pour consolider la mémoire institutionnelle au sein de l'Etat et de l'administration.

- c) Prendre les mesures tendant à favoriser la décentralisation administrative et la déconcentration des services.

Il convient dans ce cadre d'une part, d'appuyer le processus de transfert des compétences et des ressources aux collectivités et, d'autre part, de prendre les mesures réglementaires pour mettre en œuvre les délégations administratives et financières (Charte de la déconcentration) :

- appuyer le processus de transfert des compétences et des ressources aux collectivités. Il s'agira du transfert des ressources humaines, financières et matérielles. Le transfert se fera selon deux modalités :
 - Le transfert par secteur d'activités. Dans cette hypothèse, l'Etat hiérarchisera dans une loi de programmation, les activités à transférer et les planifiera à l'horizon 2015.
 - Le transfert par génération. Dans ce cas, la loi de programmation déclinera les activités à transférer par secteurs concernés (programmation par domaine), ainsi que les modalités d'application dans le temps en deux phases : 2008-2012 et 2012-2015 ;
- prendre les mesures réglementaires pour mettre en œuvre les délégations administratives et financières (Charte de la déconcentration) :
 - Le gouvernement prendra un décret déterminant les modalités d'application de la Charte de la déconcentration. Ce décret comportera, notamment les règles et principes régissant la délégation de signature et de pouvoir dans l'administration centrale entre le Président de la République, le Premier Ministre, les Ministres, les Directeurs Généraux et directeurs des services centraux, ainsi que des cadres placés sous leur autorité. Les règles et principes régissant la délégation de signature et de pouvoir entre le Ministre chargé de l'administration territoriale et les personnels de l'administration territoriale ; les attributions des personnels de la chaîne de la dépense ainsi que les modalités spécifiques selon lesquelles certains d'entre eux peuvent déléguer leur signature ou leur pouvoir.
 - Dans le cadre de la loi sur l'organisation administrative, un décret fixera les attributions des personnels de l'administration territoriale, ainsi que les rapports entre les chefs des unités administratives territoriales et le gouvernement central.
 - Une circulaire primatorale expliquera les enjeux de la délégation de signature et de pouvoir pour le bon fonctionnement de l'administration ainsi que les modalités pratiques de sa mise en œuvre à partir d'exemples concrets

5.2 Mesures transitoires de développement des capacités en direction de certains ministères-pilotes ((Fonction Publique, Finances et Développement, Enseignement, Santé, Agriculture, Infrastructure)

Les mesures transitoires préconisées, permettraient d'assurer au minimum la continuité dans la délivrance des missions de service public, au sein de l'administration publique tout en accordant la priorité à certains ministères-pilotes. La démarche consiste à maintenir les efforts à leur niveau actuel et à les renforcer progressivement.

L'administration publique en général et certains ministères en particulier, comme la Fonction Publique, les Finances, Développement, l'Enseignement, la Santé, l'Agriculture et les Infrastructures, souffrent d'une pénurie de personnel de qualité. Les fonctions de conception, de coordination, de pilotage et de gestion de l'économie, de développement du Capital humain et des secteurs sociaux et de production sont mal assurées. Dans ces conditions, il paraît utile de mettre en place un programme d'urgence de renforcement des capacités qui va s'appuyer sur la démarche pragmatique ci-après :

- a) la mise en application au 1^{er} juillet 2008 des dispositions relatives au relèvement de l'âge de la retraite de 55 ans à 58 ans voire 60 ans conformément aux conclusions des EGAP. Cette mesure qui aurait dû entrer en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008 est déjà suffisamment élaborée et pourrait être d'application pour compter du 1^{er} juillet 2008. Elle concernerait le maintien en activité d'environ 600 agents au moins et de 1200 agents si la loi rétroagit au 1^{er} janvier 2008.
- b) La mise en vigueur pour compter du 1^{er} juillet 2008, des dispositions relatives au recrutement exceptionnel autorisé depuis le 1^{er} janvier 2008. Le recrutement exceptionnel concerne environ 4000 agents, ce qui est loin d'être négligeable en considérant les difficultés de fonctionnement de certaines administrations confrontées à une pénurie en ressources humaines. Les effectifs concernés se présentent ainsi : 680 agents pour le secteur de la Santé, 1200 agents pour l'enseignement et environ 2000 agents pour les autres administrations. Les services de la Primature (SGG) et/ou de la Présidence devraient, en relation avec les ministères des Finances et de la Fonction Publique, trouver les moyens d'assurer les arbitrages qui conviennent pour que cette opportunité soit d'application au plus tard au 1^{er} juillet 2008. Cependant et notamment pour les 2000 agents de l'administration générale, à recruter, et à défaut d'avoir pu préalablement (par étude) cerner les différents profils les plus prioritaires, il conviendra (en s'appuyant au besoin sur l'ENA) de prendre les dispositions nécessaires pour une formation d'accompagnement et de mise à niveau (renforcement des capacités). L'hypothèse haute milite pour un recrutement exceptionnel annuel de 4000 à 4500 agents d'ici à 2010. Cependant, cette possibilité est fortement suspendue aux ressources budgétaires qui seront mobilisées notamment à l'issue de la Table Ronde prévue en juin ou en septembre 2008, et reste tributaire de l'encadrement de la masse salariale. Dans ces conditions, le recours à des volontaires nationaux devrait être fortement encouragé comme précédemment annoncé.
- c) Le recours, par contractualisation, à des retraités nouvellement admis à faire valoir leurs droits à une pension de retraite pour d'une part, assurer une certaine qualification dans l'administration et, d'autre part permettre l'encadrement et le transfert des connaissances auprès des nouvelles jeunes recrues.

Par le relèvement de l'âge de la retraite à partir du 1^{er} juillet 2008, l'administration publique d'ici 2010 assure la conservation d'environ 3000 agents. Il s'agira de connaître l'exacte distribution de cet effectif au sein de l'administration (par une étude) auquel il faudra

ajouter le potentiel issu de recrutements exceptionnels (environ 4000 agents par an) réédité en 2009 et en 2010.

La contractualisation des retraités devrait viser les agents admis à faire valoir leurs droits à une pension de retraite depuis récemment (ces trois dernières années) pour limiter les besoins de formation et de mise à niveau les concernant liés à la déqualification qui aura gagné les plus anciens.

Ces trois dernières années (2005/2006/2007) environ 3600 agents ont été admis à la retraite. Cet effectif serait d'environ 4200 agents si on y comprend les 600 retraités du premier semestre 2008.

Cette mesure ne devrait pas entrer en vigueur avant le 1^{er} janvier 2009 pour permettre d'ici à là de réaliser l'étude relative à la rationalisation des structures, des emplois et des effectifs des ministères qui permettrait d'une part, de mieux connaître les besoins en effectifs et les profils concernés par emplois et les postes à pourvoir et, d'autre part, en complémentarité des recrutements nouveaux, connaître des retraités à contractualiser, après des tests. En tout état de cause, il convient de cibler au plus la moitié de cet effectif (environ 2000 agents dont 1000 en 2009 et 1000 en 2010) pour ne pas subir les distorsions forcément présentes entre les situations de fin de carrière et les besoins liés au renouveau du service public. Certains retraités inadaptés risquent au contraire d'accroître la déqualification au sein de l'administration

Le programme d'urgence, dans ces conditions devrait permettre entre 2008 et 2010, par conservation et par acquisition de renforcer l'administration publique de plus de 15 000 agents, et d'assurer les conditions minimales de continuité des missions de service public.

- d) le paquet prioritaire issu des EGAP et la nécessaire motivation des agents de l'Etat

Le paquet prioritaire issu des EGAP a mis fortement l'accent sur la revalorisation des traitements des agents de l'Etat (salaire indiciaire et régimes indemnitaires). Des propositions précises ont été formulées concernant les modalités d'augmentation et les taux applicables. Cependant depuis les conclusions des EGAP aucune étude n'a été menée pour déterminer la compatibilité entre les demandes formulées et les possibilités macro-économiques et financières du pays.

Par ailleurs, le contexte qui prévalait au moment de la tenue des EGAP s'est encore dégradé (pour tous les pays de la zone UEMOA) avec des tendances inflationnistes.

Dans ces conditions, la mission propose :

- 1) de faire une étude sur la nouvelle grille de rémunération et le barème salarial applicable aux agents de l'Etat à partir du premier semestre 2008, pour une application progressive des dispositions y relatives à partir du 1^{er} janvier 2011 voir 2012.
- 2) le cas échéant (et face à des bouleversements sociaux liés au contexte) envisager une hausse forfaitaire de 5 à 10% des salaires (des plus élevés au

plus bas de l'échelle) à partir du 1^{er} octobre 2008 ou en 2009/2010 qui soit compatible avec les engagements pris (FMI/BM) concernant le niveau d'encadrement de la masse salariale

- e) Le recrutement exceptionnel d'experts nationaux pour combler les lacunes en matière de conception des politiques de coordination de l'activité gouvernementale, de pilotage et de gestion de l'économie et des Finances.

Les quotas issus de la formation dispensée à l'ENA (Hiérarchie A) ne permettent pas de combler à court terme les lacunes constatées. Le nouveau plan de développement de l'ENA en cours permettra dans une certaine mesure d'assurer le « reprofilage » des Cadres par une formation plus adaptée et plus relevée, orientée vers les fonctions managériales de conception, d'impulsion, de coordination des politiques et de définitions des stratégies.

Cependant les contraintes liées aux capacités d'absorption de l'ENA à court terme nécessitent la mise en place d'une démarche complémentaire basée sur le recrutement exceptionnel d'experts nationaux, en deux cohortes (au 1^{er} janvier 2009 et au 1^{er} janvier 2010) de 150 cadres (avec des salaires alignés sur la rémunération au sein des projets) pour chacune des années. Ils bénéficieront de contrat à durée déterminée d'un an renouvelable, après évaluation et pour une période maximale de quatre (4) ans.

Ils sont assujettis à la bonne exécution d'un cahier de charges (pour la période de 2 à 4 ans considérée) et d'une lettre de mission annualisée. Ils doivent susciter une nouvelle dynamique de compétences et de responsabilité dans l'administration publique togolaise et se soucier de l'encadrement de la relève. Cette expérience ne sera pas propre au Togo dans la mesure où elle a été fort opportunément mise en œuvre dans d'autres pays (Afghanistan, Angola, Cambodge, Tanzanie)

Ces experts seront essentiellement recrutés pour être placés auprès de la Présidence de la République, de la Primature et pour renforcer les fonctions-clés auprès des ministères-pilotes précités.

L'étude relative aux audits stratégiques et organisationnels et, le cas échéant, l'étude de préfiguration des cadres organiques devraient permettre de rationaliser les affectations de ces personnels aux niveaux les plus appropriés au sein des administrations concernées.

5.3. Mise en place des conditions préalables à la Réforme de l'Administration Publique

Les succès à moyen et long termes de la réforme et de la modernisation de l'administration sont liés à la mise en place des conditions préalables susceptibles de garantir la pertinence des activités à mener et surtout d'assurer un professionnalisme dans la mise en œuvre.

5.3.1 Mener les nécessaires études structurantes indispensables à une meilleure connaissance de l'environnement administratif togolais et à une évaluation précise des besoins et modalités de renforcement des capacités

Ces études sont au nombre de quatre (4) et devraient être menées entre le 1^{er} juillet 2008 et le 30 juin 2009. Il s'agit d'études structurantes, qui seront menées en deux (2) ou trois (3) étapes pour permettre les validations à mi-parcours par la partie nationale. Elles

s'inscrivent dans une certaine durée car certaines mesures préconisées devront faire l'objet de dispositions législatives à prendre et par conséquent seront assujetties au calendrier parlementaire.

- a) Etude relative au statut général des personnels, aux statuts particuliers et spéciaux, au système de protection et de sécurité sociale, au régime de pension de retraite

Cette étude devrait démarrer au plus tard le 1^{er} juillet 2008. Elle concerne le cadre normatif de gestion et d'administration des personnels de l'Etat, aussi bien les agents sous statuts, que les agents auxiliaires et les contractuels. Elle permettra également les recrutements opérés dans le cadre du programme d'urgence. Elle comprend trois (3) modules inter-reliés (statut général et autres/système de protection sociale et caisse de sécurité sociale/retraite et régime de pension) et va nécessiter la mise à contribution d'un groupe d'Experts/Consultants (3 Consultants au moins dont un actuare). Elle durera deux (2) mois sur une période de (6) mois qui comprend les étapes de validation. Les statuts particuliers et spéciaux feront l'objet d'un (1) mois d'études supplémentaires avec le concours du Consultant en charge du Statut Général ; les résultats devraient être disponibles au plus tard avant la fin du premier semestre 2009.

- b) Etude relative aux audits stratégiques et organisationnels des Ministères/Rationalisation des structures, des Emplois et des Effectifs

L'absence de maîtrise des effectifs et la faiblesse des capacités au sein de l'administration commandent la réalisation préalable de cette étude. La chute vertigineuse des effectifs qui sont passés en 10 ans de 35 000 à 23 000 agents ne renseigne pas suffisamment sur les secteurs et les catégories les plus concernés.

De même la recherche d'une plus grande efficacité dans le fonctionnement des services nécessite de mettre l'accent sur les profils, les structures et les procédures les plus adaptés aux exigences d'une administration moderne, de développement et de proximité.

Cette étude devrait démarrer au plus tard le 1^{er} juillet 2008 et mobiliser une expertise collective (Cabinet d'Etudes/ou Groupes de Consultants). Elle sera subdivisée en deux phases. La première phase se déroulerait durant le second semestre 2008 (entre juillet et décembre 2008) et concernerait les ministères-pilotes (Fonction Publique, Finances, Développement, Enseignement, Santé, Agriculture, Infrastructure). La Seconde phase devrait se situer dans le courant du 1^{er} semestre 2009 pour les autres ministères.

Les résultats partiels issus de l'exploitation des conclusions de l'étude du 1^{er} Groupe de ministères (ministères-pilotes) devraient permettre d'adopter progressivement les dispositions du programme d'urgence, notamment concernant les recrutements des retraités, les nouvelles recrues et surtout les profils des Experts nécessaires pour renforcer les capacités des fonctions-clés.

Les résultats de l'étude pour l'ensemble des services et structures de l'administration devraient être disponibles en fin 2009.

- c) l'Etude de restructuration et de rationalisation de l'ENA et des Ecoles (et Centres) Nationales de Formation professionnelle (ENFP)

L'ENA du Togo constitue une bonne opportunité pour pourvoir l'administration en compétences issues du concours direct, mais surtout pour mettre en place une capacité importante et planifiée par le biais de la formation permanente. Le besoin de recyclage est énorme si on considère d'une part, l'absence de recrutement des dernières années, mais aussi et surtout, les conditions dans lesquelles les recrutements exceptionnels sont opérés dans un contexte marqué par l'urgence.

La nouvelle direction de l'ENA avec l'appui de la Coopération française a bien pris la mesure des enjeux mais sera vite confrontée à la nécessité de développer une capacité d'absorption plus élevée pour la formation des cadres togolais.

La Coopération française pourrait dans le prolongement de son appui à l'ENA, aider à l'élaboration d'un plan de formation (recensement, évaluation des besoins) avec des offres de formation diversifiées (séminaires, collaboration inter-Institution, voyages d'études etc.) pour permettre une rapide massification du nombre de cadres formés pour les besoins de certaines administrations.

La restructuration et la rationalisation des Ecoles (et Centres) Nationale de Formation Professionnelle (ENFP) devient un impératif pour prendre en compte les besoins d'abord pour pourvoir aux emplois dans l'administration et répondre aux exigences liées au recyclage des agents concernés. Cette étude est liée aux deux (2) études mentionnées en supra et devrait prédéterminer les cadres et catégories statutaires au sein de l'administration publique. Elle devrait démarrer en même temps que l'étude sur les statuts dans le courant du second semestre 2008.

Cette étude devrait mobiliser un Expert/Consultant International et un Expert National sur (2) mois en deux (2) étapes.

d) l'Etude relative à la nouvelle grille de rémunération et au nouveau barème salarial

Les EGAP ont mis l'accent sur la nécessité de valoriser les salaires et traitements dans l'administration publique. Les attentes sont fortes à ce niveau et sont soutenues par le consensus né de la tripartite (Gouvernement/Patronat/Syndicats).

Cependant le paquet prioritaire tel que présenté sous forme de catalogue ne peut pas faire l'objet d'une application sans prendre en considération les contraintes macroéconomiques et financières et les engagements internationaux du Togo.

Le besoin de mener cette étude, découle également du blocage longtemps entretenu de l'évolution des carrières et traitement, mais aussi du contexte qui prévaut au sein des pays de l'UEMOA.

Cette étude sera fortement liée avec celle relative aux statuts des personnels qui définira déjà avec la catégorisation des emplois et la valeur du point indiciaire certains paramètres qui rentrent dans la nouvelle grille de rémunération.

Cette étude serait menée à partir du 1^{er} janvier 2009. Elle serait d'application pour compter du 1^{er} janvier 2011 voire 2012. En attendant des ajustements ponctuels et forfaitaires

(entre 5% et 10%) par an pourraient être concédés surtout pour aider à tenir l'échéance de 2012 et préparer les conditions de soutenabilité macro-économique.

Cette étude devrait mobiliser deux (2) Experts/Consultants internationaux (Macro économistes et Financier) et deux experts nationaux de même profil, sur une période de deux (2) mois en deux (2) phases pour permettre la validation à mi-parcours.

5.3.2 Développer un appui au programme et à l'opérationnalisation du Cadre stratégique de la Réforme de l'administration publique

La bonne exécution du programme d'urgence nécessite un appui en expertise relevée sur une période d'une (1) année voire deux (2) années à partir du 1^{er} juillet 2008. Cette expertise serait composée de deux (2) à trois (3) experts internationaux recrutés pour d'une part, appuyer le PNUD (et/ou la communauté des bailleurs) à mobiliser les ressources (plaidoyer approprié), préparer les cahiers de charge pour les objectifs et stratégies déclinés en supra, élaborer les termes de référence des études structurantes, encadrer les missions d'études et d'appui et, d'autre part, assurer la mise en cohérence des activités préconisées dans le cadre du programme d'urgence 2008/2010).

Les deux Experts, Juristes et/ou Conseillers en Organisation, spécialistes en Développement Institutionnel, appuieraient le Ministère de la Fonction Publique et la Primature dans la réalisation des objectifs du cadre stratégique, et le strict respect de l'agenda gouvernemental pour mener à bien la réforme et aider à l'amélioration du travail de coordination gouvernementale.

Le troisième Expert, Macro-Economiste, appuierait également la stratégie de renforcement des capacités à partir des fonctions-clés des Ministères-pilotes, la finalisation du DSRP, du PNRC et l'atteinte des objectifs du millénaire. L'agenda de cet Expert pourrait être articulé avec les préoccupations actuelles de l'Union Européenne et soutenir en même temps les exigences liées à la réforme administrative et au renforcement des capacités.

Les deux (2) Experts Internationaux contribueront également à rationaliser le cadre programmatique (Réforme de l'Administration Publique, PNRC, DSRP) et promouvoir un Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) d'ici à fin 2009, avec l'équipe pays du PNUD et avec l'appui du Centre Régional de Dakar.

VI. BESOINS DE FINANCEMENT

Les besoins de financement sont importants aussi bien à court terme pour prendre en charge les activités liées au programme d'urgence (2008/2010) qu'à moyen et long termes, relativement aux actions du cadre stratégique (2008/2010) à mener.

La mise en place d'un Fonds Fiduciaire pourrait être envisagée pour mieux circonscrire le cadre de collaboration multibailleurs et de financement des activités de la Réforme et de modernisation de l'administration publique. Le Fonds Fiduciaire concernerait surtout, sur la période 2008/2010, le financement des activités du programme d'urgence.

Le cas échéant, il serait important qu'un partenariat assez clair soit rapidement mis en œuvre, avec notamment l'Union Européenne, la Coopération Française, l'ACBF, l'ACDI, la

BAD, pour que les domaines d'intervention soient mieux précisés et que les synergies nécessaires soient opérées dans le cadre du financement des différentes activités.

6.1 Du fonds fiduciaire

Le coût total pour le financement des activités du programme d'urgence se chiffre à environ 85 millions de dollars composé pour 60 millions de dollars de charges éventuelles de personnels et pour environ 25 millions de dollars (en deux années et demi) en appui institutionnel et en renforcement des capacités.

En effet, le montant de 30 millions de dollars concernerait, le réajustement en action urgente (en octobre 2008, en 2009 et 2010) des salaires des agents de l'Etat. Sur la même période les personnels issus du recrutement exceptionnel coûteraient environ 30 millions (6 millions en 2008, 12 millions en 2009, et 12 millions en 2010).

Les engagements concernant d'une part, les réajustements des salaires (en trois (3) fois) et, d'autre part, les recrutements exceptionnels (en trois (3) fois) pourraient être articulés avec la mobilisation effective des ressources, à l'issue notamment de la « Table Ronde » avec les Bailleurs de fonds (en juin 2008 ou en septembre 2008) et être modulés en conséquence.

Il serait, dans le cadre de la nécessaire modulation, tenu compte de la périodicité (1 à 3 fois), du volume des effectifs concernés, notamment pour les recrutements exceptionnels et des taux applicables (5 à 10%) pour le réajustement des salaires.

Le financement finalement mobilisé viendrait sous forme d'appui budgétaire sur la période concernée (2008/2010). En effet, il faut noter que la contrainte substantive est surtout liée à l'encadrement de la masse salariale sur la période considérée (2008/2010) qui doit passée de 72,2 milliards F CFA en 2008 à 78,0 milliards F CFA en 2009 et 85,0 milliards F CFA en 2010.

Le taux de progression annuel d'environ 10% permettrait difficilement la prise en charge des réajustements de salaires, des recrutements exceptionnels, et de certains retraités, mais aussi les effets des glissements catégoriels des agents (avancement et promotion).

Le cas échéant des personnels issus du volontariat seraient recrutés en substitution de tout ou partie des effectifs concernés par les recrutements exceptionnels prévus en 2009 et en 2010. Le coût moyen d'un volontaire représentant la moitié du coût moyen d'un agent de l'Etat, les ressources budgétaires nécessaires seraient considérablement allégées et compatibles avec l'évolution programmée de la masse salariale d'ici à 2010.

La mise en place du fonds fiduciaire permettra de mettre en cohérence les interventions des Bailleurs de Fonds, mais surtout d'assurer plus efficacement le financement des appuis institutionnels nécessaires au renforcement des capacités.

Les ressources nécessaires sur la période se chiffrent à environ 25 millions de dollars et comprennent par ailleurs, les personnels de compétences (retraités, Experts notionaux et Internationaux) à recruter.

6.2 De l'appui du PNUD

L'appui du PNUD pourrait être articulé autour des trois (3) axes ci-après :

- les appuis institutionnels de renforcement des capacités ;
- les études structurantes de cadrage de la Réforme ;
- diverses activités de formation et d'appui.

a) les appuis institutionnels

Les niveaux de pilotage et de Coordination de la Réforme (Ministère de la Fonction Publique) mais aussi de l'action gouvernementale (Secrétariat Général du Gouvernement) devront faire l'objet d'ici à juillet 2008, d'un appui institutionnel opérationnel (recrutement d'un Expert International et charges récurrentes) pour permettre une rapide prise en charge du dispositif de mise en œuvre des activités prévues dans le cadre stratégique.

Pour le Secrétariat Général du Gouvernement

- mise en place et financement de la structure chargée du Développement Institutionnel et de la Modernisation de l'administration (2008/2010) 1 200 000 \$;
- mise en place d'une structure d'appui avec le recrutement d'un Expert International et charges récurrentes (2008/2010) 500 000 \$;
- création et mise en œuvre des activités du Comité d'adaptation de la législation aux nouvelles missions de l'Etat (et entreprendre l'étude sur la redéfinition et la classification des missions de l'Etat et l'analyse institutionnelle de l'administration publique) ; 50 000 \$
- Améliorer l'organisation et les méthodes de travail gouvernemental et moderniser les outils et les procédures (2008/2010) 50 000 \$.

Pour le Ministère de la Fonction Publique

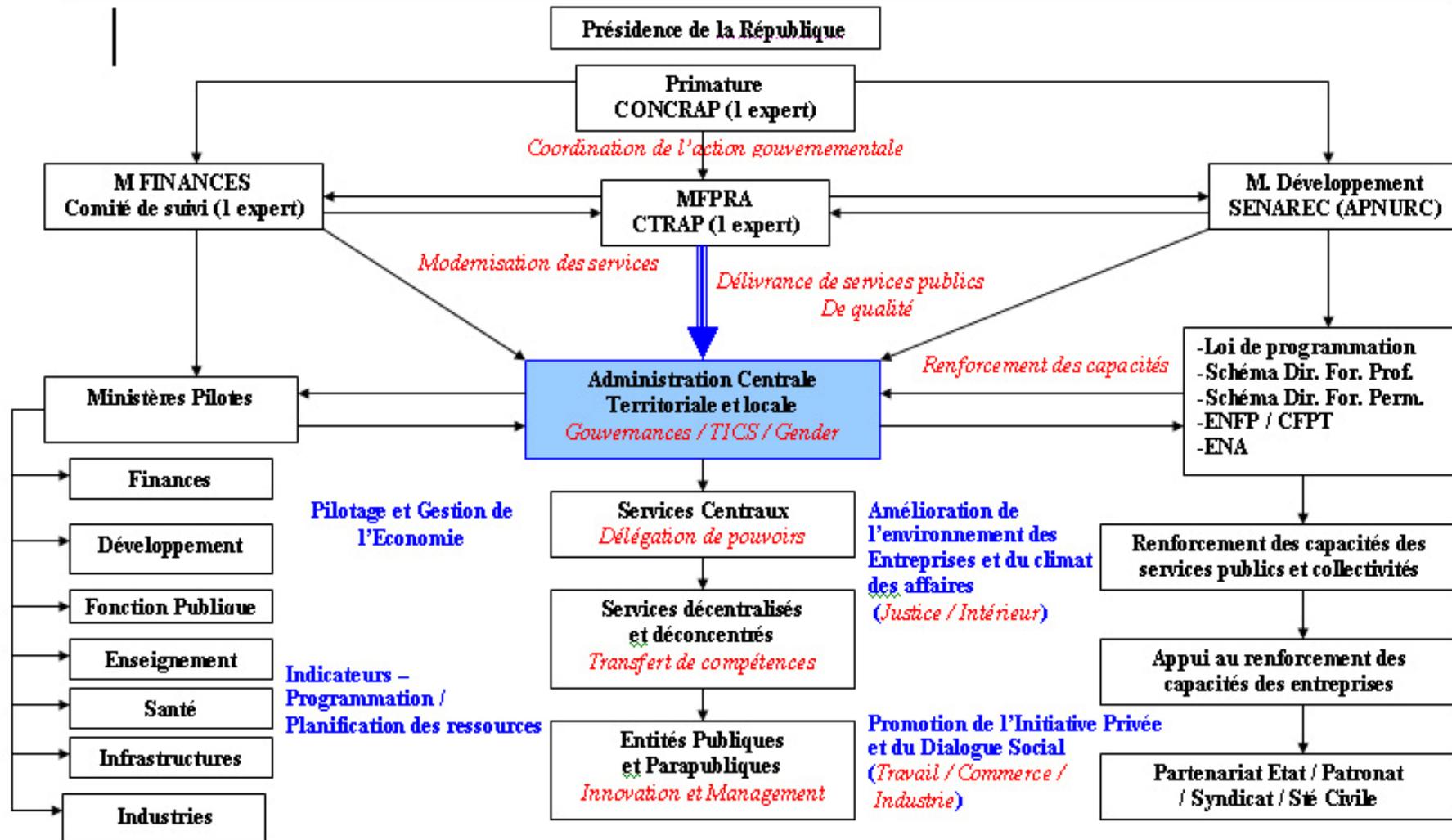
- mise en place d'une structure d'appui avec le recrutement d'un Expert International (et charges récurrentes) (2008/2010) 500 000 \$;
- création et fonctionnement d'une Cellule de Contrôle des Effectifs et de la Masse Salariale (CCEMS) (Guichet Unique/Fonction Publique/Budget/Contrôle Financier/Solde) (2008/2010) 50 000 \$;
- création et fonctionnement d'une base de données informatisées et automatisée des effectifs (système d'archivages électronique et cotation des dossiers des personnels) (2008/2010) 150 000 \$
- élaborer un schéma Directeur de la Formation Permanente des agents de l'Etat. (loi d'orientation de la formation professionnelle/élaboration des plans sectoriels etc.) 20 000 \$;
- mettre en place un Centre de documentation sur la gestion des ressources humaines et de la Réforme administrative (PNUD/Coopération française)

70 000 \$

- organiser périodiquement des enquêtes d'opinion sur l'image de l'administration et organiser les meilleures pratiques administratives et d'accueil (2008/2010) 50 000\$;
- b) les études structurantes nécessaires au démarrage de la Réforme
 - élaborer le statut général, les statuts particuliers et spéciaux, les codes de sécurité sociale et des pensions civiles des fonctionnaires (Etude Actuarielle) (Groupe de trois (3) Consultants Internationaux et nationaux en deux (2) phases) 120 000 \$;
 - réaliser l'étude sur la nouvelle grille de rémunération salariale compatible avec les ressources budgétaires nationales (Deux Consultants Internationaux et deux Consultants nationaux) 80 000 \$;
 - mener l'étude relative à l'audit stratégique et organisationnel des Ministères/Rationalisation des structures, des emplois et des effectifs (en trois (3) phases) (Cabinet et/ou Groupe d'experts) 500 000 \$;
 - entreprendre l'étude de restructuration et de rationalisation des Ecoles Nationales (et centres) de formation professionnelle (ENFP) (un expert international et un expert national en deux (2) phases d'un mois chacune) 40 000\$.
- c) diverses activités de formation et d'appui :
 - élaborer et mettre en œuvre un programme de formation intensive des acteurs du travail gouvernemental (2008/2010) 40 000 \$;
 - mener des activités de restauration de la confiance des acteurs nationaux, des citoyens et des partenaires au développement (Forum, Symposium, Colloques, Groupes Consultatifs, Tables rondes etc.) (2008/2010) 50 000 \$ (Multibailleurs) ;
 - diverses activités de concertation (Etat/Patronat/Société civile) de séminaires gouvernementaux, de médiatisation et de communication pour lesquelles les différents bailleurs et partenaires seront amenés à faire des appuis sous diverses formes.

La contribution du PNUD dans le cadre de l'exécution des activités du programme d'urgence (2008/2010) s'élèverait à environ trois (3) millions de dollars.

CADRE DE MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME ET DE PARTENARIAT POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE TOGOLAISE



A N N E X E S

Annexe 1

**CADRE LOGIQUE
PROGRAMMATION DES ACTIVITES
ET ESTIMATION DES COUTS**

CADRE LOGIQUE – PROGRAMMATION DES ACTIVITES- ESTIMATION DES COUTS

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Période d'exécution		Coût	Financement (A renseigner par le Gouvernement)		
			2008-2012	2012-2015		Acquis	Source	A rechercher
Objectif 1 : Redéfinir et clarifier les missions de l'Etat								
Stratégie 1 : Précision des secteurs d'intervention de l'Etat								
Identifier les missions de l'Etat à conserver à transférer ou à partager	1. Susciter un document de politique exprimant la vision gouvernementale sur les missions de l'Etat	PR/PM	Juillet/octobre 2008					
	2. Entreprendre une étude sur la redéfinition et la clarification des missions de l'Etat et l'analyse institutionnelle de l'administration publique	PR/PM	Janvier/Mars 2009					
	3. Organiser une concertation Etat/Patronat/Administration et Société civile sur les missions de l'Etat	MFPRA/MTSS Patronat et syndicats	Juin/juillet 2009					
Stratégie 2 : Appropriation des nouvelles missions de l'Etat								
	1. Organiser des séminaires de restitution et de validation de l'étude sur la redéfinition des missions de l'Etat et l'analyse institutionnelle de l'Administration publique.	PM/Finances/ MFPRA	Juillet / décembre 2009					

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Période d'exécution		Coût	Financement (A renseigner par le Gouvernement)		
			2008-2012	2012-2015		Acquis	Source	A rechercher
Impliquer les acteurs nationaux, les citoyens et les partenaires au développement	2. Vulgariser et médiatiser les résultats obtenus	Ministère de la Communication	Juillet / septembre 2009					
	3. Mener des activités de restauration de la confiance des acteurs nationaux, des citoyens et des partenaires au développement (Forums, Symposiums, Colloques, Groupes consultatifs, Tables rondes)	PM/Finances /Fonction Publique	Juillet 2008 / décembre 2010					
Stratégie 3 : Adaptation de la réglementation aux nouvelles missions de l'Etat								
Prendre les textes législatifs et réglementaires requis	1. Créer au niveau du Secrétariat Général du gouvernement un Comité d'adaptation de la législation aux nouvelles missions de l'Etat	PM	Décembre 2008 / décembre 2010					
	2. Améliorer le climat des affaires et favoriser un environnement propice au développement du secteur privé	PM / Justice / Finances	Juillet 2008 / décembre 2012					
	3. Faire adopter les textes par les Instances compétentes	Développement / Ministère du Travail / Commerce Industrie/Justice/ Finances	Juillet 2008 / décembre 2012					

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Période d'exécution		Coût	Financement (A renseigner par le Gouvernement)		
			2008-2012	2012-2015		Acquis	Source	A rechercher
Objectif 2 : Renforcer les capacités de l'Administration Publique Togolaise								
Stratégie 1 : Maîtrise des effectifs et de la masse salariale								
Doter l'Administration Togolaise d'un effectif minimum nécessaire à la continuité du service public	1. Mettre en œuvre les dispositions de la loi sur la prolongation de l'âge de la retraite	MFPPRA / Finances	Juillet 2008					
	2. Entreprendre l'étude sur la rationalisation des structures, des emplois et des effectifs	PM / MFPPRA / Finances / Développement	Juillet / décembre 2008 Janvier / juin 2009 Janvier/Juin 2010					
	3. Renforcer les effectifs par la contractualisation	MFPPRA / Travail / Finances	1 ^e tranche janvier 2009 2 ^e tranche Janvier 2010					
	a) Recruter les retraités sous contrat							
	b) Recruter les Experts Nationaux sous contrat							
	c) Recruter l'expertise internationale sous contrat (3 experts)	MFPPRA / développement / Finances / PNUD	Juillet 2008 / Décembre 2010					
	4. Organiser la sélection et mettre en activité les personnels issus du recrutement exceptionnel	PM / MFPPRA / Finances / Développement	Juillet 2008 / Décembre 2010					
5. Organiser la sélection et mettre en activité les personnels volontaires	PM / MFPPRA / Finances / Développement	Juillet 2008 / Décembre 2008 Janvier 2009 / Janvier 2010						

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Période d'exécution		Coût	Financement (A renseigner par le Gouvernement)		
			2008-2012	2012-2015		Acquis	Source	A rechercher
Adapter la rémunération aux nouvelles contraintes du travail administratif	1. Entreprendre l'étude sur la nouvelle grille de rémunération salariale compatible avec les ressources budgétaires nationales	MFPPRA / Finances / Développement	Janvier/ Juin 2009 Application 2011 / 2012					
	2. Mettre en œuvre la nouvelle grille salariale issue du nouveau système de rémunération	Finances / MFPPRA / Travail	2011 / 2012					
	3. Procéder en action urgente et ponctuelle, à un réajustement des rémunérations	PM / Finances / MFPPRA / Travail	Octobre 2008 Taux amélioré (2009 et 2010)					
Elaborer les outils de la maîtrise des affectifs et de la masse salariale	1. Créer une cellule de contrôle des effectifs et de la masse salariale (CCEMS). Guichet unique (DFP/Budget/CF/Solde)	MFPPRA / Finances	Décembre 2009					
	2. Organiser l'audit de la paie	Finances	Décembre 2009					
	3. Harmoniser progressivement les fichiers des personnels de l'Etat, et automatiser la conciliation des données (solde/fonction publique)	Finances / MFPPRA	Décembre 2009					
	4. Constituer une base des données informatisée des effectifs (système d'archivage électronique et de cotation des dossiers des personnels)	MFPPRA / Finances / Postes et Innovations technologiques	Décembre 2010					

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Période d'exécution		Coût	Financement (A renseigner par le Gouvernement)		
			2008-2012	2012-2015		Acquis	Source	A rechercher
	5. Mettre en place un système viable de gestion du fonds de règlement des pensions de retraite	MFPPRA / Travail / Finances	PM	PM				
Assurer la gestion prévisionnelle des effectifs	1. Elaborer et actualiser régulièrement les tableaux de bord de suivi des effectifs	MFPPRA	Janvier 2009	Décembre 2015				
	2. Réaliser des projections de recrutement des effectifs à court, moyen et long terme	MFPPRA / Finances	Janvier 2009	Décembre 2015				
	3. Gérer les compétences et les emplois à court, moyen et long terme	MFPPRA	Janvier 2009	Décembre 2015				
Stratégie 2 : Valorisation des ressources humaines et rationalisation de la gestion des personnels								
Mettre en place une politique plus rationnelle d'utilisation des compétences	1. Elaborer et mettre en œuvre un plan de carrière des agents de l'Etat par corps	MFPPRA	Janvier 2009	Décembre 2015				
	2. Elaborer et mettre en œuvre un fichier des emplois supérieurs par secteur	MFPPRA	Janvier 2009	Décembre 2015				
	3. Promouvoir un dispositif d'incitation à l'utilisation de l'expertise nationale de haut niveau	MFPPRA / Finances / PNUD et Partenaires au développement	Décembre 2008 / 31 décembre 2012	Décembre 2015				
	4. Mettre en place une politique de l'assistance technique étrangère et internationale d'appui aux compétences nationales	MFPPRA / Finances, Travail, PNUD et Partenaires au développement	Juillet 2008 / décembre 2010					

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Période d'exécution		Coût	Financement (A renseigner par le Gouvernement)		
			2008-2012	2012-2015		Acquis	Source	A rechercher
Formuler et mettre en œuvre une politique nationale de formation	1. Elaborer un Schéma Directeur de la formation permanente des Agents de l'Etat	PM / MFPPRA / Ministère des Enseignements / Développement	Juin 2009					
	2. Prendre une loi d'orientation de la formation professionnelle	Ministère des Enseignements	Juillet / décembre 2009					
	3. Elaborer et mettre en œuvre des plans de formation sectoriels des ministères pilotés par des Conseillers en Ressources Humaines et en Organisation (CRHO) et/ou des Directeurs des Ressources Humaines (DRH)	PM / Tous ministères / MFPPRA / Développement	Décembre 2009/ Décembre 2012					
	4. Coordonner et articuler les programmes de formation de l'ENA et des Ecoles Nationales de Formation Professionnelle (ENFP)	PR / PM / MFPPRA / Enseignements	Janvier 2009					
Formuler et mettre en œuvre les outils d'ingénierie et d'actions de formation	1. Mettre en place un fonds national pour le financement des formations et recyclages spécifiques	PM / MFPPRA/ Ministère des Enseignements / Finances / Développement	Janvier 2009 / Décembre 2010	Décembre 2015				

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Période d'exécution		Coût	Financement (A renseigner par le Gouvernement)		
			2008-2012	2012-2015		Acquis	Source	A rechercher
Formuler et mettre en œuvre les outils d'ingénierie et d'actions de formation	2. Elaborer des plans spécifiques de formation pour chaque corps et chaque secteur	MFPPRA (ENA)	Juin 2009	Décembre 2015				
	3. Planifier et rationaliser les demandes et offres de formation dans l'administration	PM / MFPPRA (ENA)	Janvier 2009					
	4. Faire une place importante aux transferts de compétence dans les actions de formation	MFPPRA / Minis. des Enseignements (ENA)	Janvier 2009					
	5. Assurer la formation aux NTIC et l'adapter aux exigences de l'e-gouvernance	ENA/ MFPPRA / Ministère des Innovations Technologiques	Janvier 2009					
Stratégie 3 : Promotion d'une nouvelle culture administrative de développement et de proximité								
Favoriser l'émergence d'une fonction publique des emplois	1. Prendre des dispositions complémentaires relatives au nouveau système de carrière et de rémunération	MFPPRA / Finances		Janvier 2012 / décembre 2015				
	2. Expérimenter les nouvelles dispositions dans les ministères-pilotes	Les ministères pilotes		Janvier 2012 / décembre 2015				
	3. Sensibiliser les agents de l'Etat et vulgariser les thèmes autour de la fonction publique d'emplois	Tous ministères / MFPPRA		Janvier 2012 / décembre 2015				

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Période d'exécution		Coût	Financement (A renseigner par le Gouvernement)		
			2008-2012	2012-2015		Acquis	Source	A rechercher
Concevoir et mettre en œuvre un programme de gestion axée sur les résultats dans l'Administration	1. Elaborer un programme de la GAR	Finances / Développement	Décembre 2011					
	2. Introduire progressivement la gestion axée sur les résultats (GAR) dans l'Administration publique	SGG / MFPPRA		Janvier 2012 / décembre 2015				
	3. Entreprendre les réformes institutionnelles nécessaires à la mise en œuvre de la GAR			Janvier 2012 / décembre 2015				
Prendre les mesures tendant à favoriser la décentralisation administrative et la déconcentration des services	1. Appuyer le processus de transfert des compétences et des ressources aux collectivités	PM / MATDCL / MFPPRA / Finances	Janvier 2009 / décembre 2010					
	2. Prendre les mesures réglementaires pour mettre en œuvre les délégations administratives et financières (Charte de la déconcentration)	PM / MATDCL / MFPPRA / Finances	Juillet 2008 / décembre 2010					
Stratégie 4 : Renforcement des capacités des ministères et des structures								
Prendre les mesures législatives et réglementaires en vue de renforcer les capacités du Ministère de la Fonction publique, de la Réforme Administrative et des Relations avec les Institutions	1. Accroître les effectifs du MFPPRA (Ministère de la Fonction Publique de la Réforme Administrative et des Relations avec les Institutions de la République)	MFPPRA	Juillet 2008 / décembre 2010	Janvier 2011 / décembre 2015				
	2. Renforcer l'expertise en matière de réforme administrative	PM / MFPPRA	Juillet 2008 / décembre 2010	Janvier 2011 / décembre 2015				

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Période d'exécution		Coût	Financement (A renseigner par le Gouvernement)		
			2008-2012	2012-2015		Acquis	Source	A rechercher
	3. Mettre en place un centre de documentation sur la gestion des ressources humaines et la réforme administrative	MFPPRA	Juillet 2009/ Décembre 2010					
Prendre les mesures nécessaires pour renforcer les capacités des Ministères pilotes... et des autres ministères	1. Recruter et former les personnels nécessaires au renforcement des fonctions-clés des Ministères-pilotes ci-après : Education-Santé-Agriculture-Commerce-Infrastructures-Economie et Finances Développement et Coopération, Justice (PM)	Ministères pilotes PR / MFPPRA /	Juillet 2008 / décembre 2010					
	2. Réaliser une étude sur la restructuration et le renforcement des capacités de l'ENA	ENA et Coopération française	Décembre 2008					
	3. Réaliser une étude de restructuration et la rationalisation des Ecoles Nationales de Formation Professionnelle (ENFP)	Ministère des Enseignements MFPPRA	Décembre 2008 / Janvier/ Juin 2009					
	4. Créer auprès du Secrétariat Général du Gouvernement une structure chargée du Développement Institutionnel et de la Modernisation de l'Administration	PM / SGG (Projet d'Appui PNUD et ou multi- bailleurs ; fonctionnement, études et voyages	Décembre 2009/ Décembre 2010					

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Période d'exécution		Coût	Financement (A renseigner par le Gouvernement)		
			2008-2012	2012-2015		Acquis	Source	A rechercher
Stratégie 5 : Renforcement des capacités matérielles et informationnelles								
Doter les Administrations publiques de locaux et d'équipements adéquats	1. Aménager les locaux et infrastructures hébergeant les Ministères et les grands services publics	PM / Infrastructures / Finances	Janvier 2009	Décembre 2015				
	2. Equiper les ministères et structures publiques en mobilier et matériels bureautiques appropriés	PM / Infrastructures / Finances	Janvier 2009/ Décembre 2010	Décembre 2015				
	3. Favoriser l'émergence des Cités/et ou Centres administratifs pour faciliter la communication gouvernementale			Janvier 2012 / décembre 2015				
Promouvoir les NTIC	1. Elaborer un schéma directeur de l'informatisation et de développement des NTIC	Ministère Innovations Technologiques	Juillet 2009 / décembre 2009					
	2. Généraliser l'utilisation des NTIC et promouvoir l'e-administration	PM / MFRA / Tous Ministères	Janvier 2009	Décembre 2015				
	3. Construire un intranet de l'Administration Togolaise	Ministère Innovations Technologiques / MFRA	Juillet 2011					

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Période d'exécution		Coût	Financement (A renseigner par le Gouvernement)		
			2008-2012	2012-2015		Acquis	Source	A rechercher
Stratégie 6 : Responsabilisation de l'Etat dans l'élaboration des politiques et l'organisation des actions de développement								
Identifier et dynamiser les points focaux et les fonctions-clés des ministères pilotes	1. Entreprendre des études et des actions de formation tendant à renforcer les capacités en matière de formation et d'analyse des politiques de développement	Tous ministères pilotes						
	2. Renforcer les structures de gestion macro-économiques et de prospective, de programmation et de planification	Tous ministères pilotes						
Objectif 3 : Rationaliser les structures et les normes								
Stratégie 1 : Mise en place, stabilisation et application des règles, normes et procédures								
Faire l'inventaire, l'actualisation et l'évaluation du cadre législatif et réglementaire	1. Extraire de la Base des données législative et jurisprudentielle du Ministère de la Justice pour consolidation, les spécifications propres à la fonction publique	Justice / MFPPRA / SGG	Décembre 2008					
	2. Actualiser et évaluer les données de la Base relatives à la Fonction publique	Justice / MFPPRA	Juin 2009					
	3. Elaborer les recueils thématiques des textes relatifs aux grandes fonctions de l'Administration	PM / MFPPRA	Mars 2009					

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Période d'exécution		Coût	Financement (A renseigner par le Gouvernement)		
			2008-2012	2012-2015		Acquis	Source	A rechercher
Procéder à la revue du cadre juridique de la Fonction Publique	1. Elaborer un nouveau Statut général de la Fonction publique	MFRA	Juillet / décembre 2008					
	2. Elaborer les Statuts particuliers et spéciaux des fonctionnaires	MFRA	Juillet 2009					
	3. Elaborer un code de la sécurité sociale des fonctionnaires	MFRA / Travail	Juillet – décembre 2008					
	4. Elaborer un code des pensions civiles de retraite des fonctionnaires (Etude actuariale)	MFRA / Finances	Juillet – décembre 2008					
Stratégie 2 : Modernisation de l'Administration								
Moderniser le cadre institutionnel et opérationnel de l'Administration	1. Procéder à la description et à la classification des emplois	SGG / MFRA	Juillet / décembre 2009					
	2. Elaborer et mettre en œuvre les organigrammes-types et définir les attributions des ministères	SGG / MFRA	Juillet / décembre 2009					
	3. Elaborer et mettre en œuvre les cadres organiques des emplois	SGG / MFRA	Juillet / décembre 2009					
	4. Elaborer et mettre en œuvre une charte de la déconcentration	SGG / MFRA	Juillet / décembre 2009					

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Période d'exécution		Coût	Financement (A renseigner par le Gouvernement)		
			2008-2012	2012-2015		Acquis	Source	A rechercher
Moderniser les outils et les procédures de réforme de l'Administration	1. Effectuer les audits stratégiques et organisationnels des ministères et mettre en œuvre leurs conclusions	SGG / MFPPRA	Juillet 2011 / décembre 2012					
	2. Elaborer un projet de décret sur les normes de création des services publics	SGG / MFPPRA	Janvier – Juin 2010					
	3. Mettre en place le Comité d'Allègement des Formalités et de Simplification des Procédures Administratives	MFPPRA	Mars 2009					
	4. Elaborer un guide de simplification des procédures administratives	MFPPRA	Juin / juillet 2009					
Objectifs 4 : Renforcer l'efficacité du travail gouvernemental								
Stratégie 1 : Normalisation et formalisation des procédures de travail gouvernemental								
Améliorer l'organisation et les méthodes de travail gouvernemental	1. Prendre une circulaire relative à l'installation des ministres, à l'organisation des cabinets ministériels et au travail gouvernemental	PR / PM	Juillet – octobre 2008					
	2. Tenir régulièrement les réunions hebdomadaires du conseil des ministres	PR / SGG	2008	Décembre 2015				
	3. Tenir régulièrement des réunions des conseils interministériels	PM / Tous ministères	2008	Décembre 2015				

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Période d'exécution		Coût	Financement (A renseigner par le Gouvernement)		
			2008-2012	2012-2015		Acquis	Source	A rechercher
Améliorer l'organisation et les méthodes de travail gouvernemental	4. Tenir hebdomadairement la réunion de coordination interministérielle des secrétaires généraux et des directeurs de cabinet, élargie aux corps de contrôle, présidée par le secrétaire général du gouvernement	SGG / Tous ministères	2008	Décembre 2015				
	5. Tenir la réunion hebdomadaire de coordination au sein de chaque ministère présidée par le ministre	Tous ministères	2008	Décembre 2015				
	6. Organiser périodiquement des séminaires gouvernementaux de mise à niveau et de partage sur des thématiques appropriées	SGG / Tous ministères	Janvier 2009	Décembre 2015				
	7. Archiver les comptes rendus des réunions des conseils des ministres, des conseils interministériels et de coordination	SGG / Tous ministères	Juillet 2008	Décembre 2015				
Mettre en place des outils et un cadre pour promouvoir l'inter ministérialité	1. Elaborer et mettre en œuvre un programme de formation intensive des acteurs du travail gouvernemental	SGG (coût moyen pour une formation = 4000\$ x 20)	Juillet / décembre 2008/Janvier 2009/Décembre 2010	Décembre 2015				
	2. Renforcer les capacités de la Primature et du Secrétariat général du gouvernement	SGG	Juillet 2008 décembre 2010	Décembre 2015				

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Période d'exécution		Coût	Financement (A renseigner par le Gouvernement)		
			2008-2012	2012-2015		Acquis	Source	A rechercher
Mettre en place des outils et un cadre pour promouvoir l'inter ministérialité	3. Implanter un intranet gouvernemental et des outils de suivi du travail gouvernemental	SGG	Janvier 2011	Décembre 2015				
	4. Améliorer la coordination et la communication gouvernementale (communication interne et externe), y compris en direction de la société civile et du secteur privé	SGG	Juillet 2008	Décembre 2015				
	5. Renforcer les capacités des services du <i>Journal Officiel</i>	SGG	Juillet 2008	Décembre 2015				
Stratégie 2 : Neutralité politique de l'Administration et continuité du service public								
Prendre des mesures tendant à assurer la neutralité politique et la continuité du service public	1. Susciter une Déclaration gouvernementale sur la neutralité politique et la continuité du service public	PR / PM	Octobre 2008					
	2. Mettre en œuvre les directives gouvernementales en matière de neutralité politique de l'Administration et de continuité du service public	PR / PM Tous ministères	Janvier 2009/ Décembre 2010	Décembre 2015				
Stratégie 3 : Promotion de la responsabilité financière et de l'obligation de rendre compte								
Moderniser la gestion du budget de l'Etat	1. Rationaliser les dépenses	MEF						
	2. Planifier les ressources compte tenu des priorités du DSRP et des objectifs macro-économiques	MEF	Juillet 2008	Décembre 2015				

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Période d'exécution		Coût	Financement (A renseigner par le Gouvernement)		
			2008-2012	2012-2015		Acquis	Source	A rechercher
Moderniser la gestion du budget de l'Etat	3. Mettre en place un système de mobilisation des ressources	MEF	Juillet 2008	Décembre 2015				
Moderniser la gestion des ressources matérielles de l'Etat	1. Mettre en place une comptabilité matière	MEF / MFPPRA	Juillet 2008	Décembre 2015				
	2. Réformer le code de passation des marchés publics pour le conformer aux directives de l'UEMOA	MEF / MFPPRA	Juillet 2008	Décembre 2015				
Restaurer les valeurs d'éthique et de probité au sein de l'Administration publique	1. Adopter un code d'éthique	MEF / MFPPRA	Juillet 2008	Décembre 2015				
	2. Faire adopter et mettre en œuvre les textes contre la corruption et les conflits d'intérêts	MEF / MFPPRA	Juillet 2008	Décembre 2015				
Objectif 5 : Promouvoir un environnement de travail motivant et moderne dans l'Administration								
Stratégie : Meilleure intégration de l'Administration dans son environnement								
Promouvoir une politique d'amélioration des relations entre l'Administration et les usagers	1. Introduire dans le droit positif Togolais les principes de <i>la Charte de la fonction publique en Afrique</i>	PM / Justice / MFPPRA	Juillet 2008					

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Période d'exécution		Coût	Financement (A renseigner par le Gouvernement)		
			2008-2012	2012-2015		Acquis	Source	A rechercher
Promouvoir une politique d'amélioration des relations entre l'Administration et les usagers	2. Introduire dans le droit positif Togolais les principes de la <i>Déclaration des Droits des citoyens dans leurs rapports avec l'Administration et les services publics en Afrique</i> adoptée en 1997 par 23 ministres africains de la Fonction Publique	PM / Justice / MFPR	Juillet 2008					
	3. Rendre la Médiature opérationnelle	PR / PM	Janvier / juin 2010					
	4. Elaborer le statut des médias	PR / SGG/MCCFC	Janvier / juin 2009					
	5. Elaborer et faire adopter les textes relatifs au contentieux administratif et les rendre opérationnels	MJ/ MFPR	Octobre 2008 / juin 2009					
Prendre des initiatives en vue de l'amélioration de l'image de l'Administration	1. Organiser périodiquement des enquêtes d'opinion sur l'image de l'Administration, les attentes et la perception des usagers	MFPR / Innovations Technologiques / Finances	Janvier 2009 / Juillet 2009	Janvier 2012 / Juillet 201				
	2. Instituer des boîtes à idées dans les services publics et/ou un bulletin d'information	MFPR	Janvier 2009 Juillet 2010					
	3. Former les personnels administratifs aux meilleures pratiques d'accueil des usagers	PM / SGG / MFPR	Janvier 2009 Juillet 2010	Décembre 2015				

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Période d'exécution		Coût	Financement (A renseigner par le Gouvernement)		
			2008-2012	2012-2015		Acquis	Source	A rechercher
Prendre des initiatives en vue de l'amélioration de l'image de l'Administration	4. Assurer un meilleur suivi et un traitement diligent des dossiers des usagers	PM / MFPPRA / Tous ministères	Juillet 2008	Décembre 2015				
	5. Promouvoir les meilleures pratiques administratives et instituer le ou les fonctionnaires du mois, du trimestre ou de l'année	PM / SGG / MFPPRA / Tous ministères	Janvier 2009					
Objectif 6 : Promouvoir le cadre programmatique et institutionnel de la Réforme administrative								
Stratégie : Rationalisation et opérationnalisation des organes de pilotage de la réforme et de la modernisation de l'Administration								
A court terme Renforcer les capacités des organes de pilotage de la réforme administrative sous l'autorité du ministre chargé de la Fonction publique	1. Adopter et mettre en œuvre les dispositions du cadre stratégique National de Réforme et de Modernisation de l'Administration publique	PM / MFPPRA / Ministères pilotes	Juillet 2008					
	2. Renforcer les capacités de la Commission Nationale de Coordination de la Réforme de l'Administration Publique (CONCRAP) en matière de formulation et de pilotage de la réforme	PM / MFPPRA / Ministères pilotes	Juillet 2008	Décembre 2010				
	3. Renforcer les capacités du Comité Technique de la Réforme de l'Administration Publique (CTRAP) en matière de mise en œuvre et de suivi des réformes administratives	PM / MFPPRA / Ministères pilotes	Juillet 2008	Décembre 2010				

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Période d'exécution		Coût	Financement (A renseigner par le Gouvernement)		
			2008-2012	2012-2015		Acquis	Source	A rechercher
A moyen et long terme Articuler les organes de pilotage de la réforme administrative avec le cadre programmatique du PNRC du PNBG et du DSRP	1. Etablir des relations fonctionnelles entre les organes de pilotage de la réforme administrative et les organes de pilotage du DSRP, du PNRC, et du PNBG	PM / MFPRA / Ministères concernés	Janvier 2012	Décembre 2015				
	2. Placer la coordination de la réforme en matière de gouvernance (PNBG) au niveau du premier Ministre	PM / SGG / ministères concernés	Janvier 2012					

Annexe 2

**MATRICE
PROGRAMMATION DES ACTIVITES
DURANT LA PERIODE D'URGENCE ET LEURS COUTS
(2008-2010)**

**MATRICE
PROGRAMMATION DES ACTIVITES
DURANT LA PERIODE D'URGENCE ET LEURS COUTS
(2008-2010)**

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Périodes d'exécution			Coût annuel			Coût Total
			2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Objectif 1 : Redéfinir et clarifier les missions de l'Etat									
Stratégie 1 : Précision des secteurs d'intervention de l'Etat									
Identifier les missions de l'Etat à conserver à transférer ou à partager	1. Susciter un document de politique exprimant la vision gouvernementale sur les missions de l'Etat	PR/PM	x			x			
	2. Entreprendre une étude sur la redéfinition et la clarification des missions de l'Etat et l'analyse institutionnelle de l'administration publique	PR/PM		x			20000\$		20000\$
	3. Organiser une concertation Etat/Patronat/Administration et Société civile sur les missions de l'Etat	MFPPA/MTSS Patronat et syndicats	MFPPA/MTSS Patronat et syndicats	x				5000 \$	
Stratégie 2 : Appropriation des nouvelles missions de l'Etat									
	1. Organiser des séminaires de restitution et de validation de l'étude sur la redéfinition des missions de l'Etat et l'analyse institutionnelle de l'Administration publique.	PM/Finances/ MFPPA		x			6000\$		6000\$

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Périodes d'exécution			Coût annuel			Coût Total
			2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Impliquer les acteurs nationaux, les citoyens et les partenaires au développement	2. Vulgariser et médiatiser les résultats obtenus	Ministère de la Communication	x	x	x	PM	PM	PM	PM
	3. Mener des activités de restauration de la confiance des acteurs nationaux, des citoyens et des partenaires au développement (Forums, Symposiums, Colloques, Groupes consultatifs, Tables rondes)	PM/Finances /Fonction Publique	x	x	x	PM	PM	PM	PM
Stratégie 3 : Adaptation de la réglementation aux nouvelles missions de l'Etat									
Prendre les textes législatifs et réglementaires requis	1. Créer au niveau du Secrétariat Général du gouvernement un Comité d'adaptation de la législation aux nouvelles missions de l'Etat	PM		x	x		10000\$	10000\$	20000\$
	2. Améliorer le climat des affaires et favoriser un environnement propice au développement du secteur privé	PM / Justice / Finances	x	x	x	PM	PM	PM	
	3. Faire adopter les textes par les Instances compétentes	Développement / Ministère du Travail / Commerce Industrie/Justice/ Finances	x	x	x	PM	PM	PM	

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Périodes d'exécution			Coût annuel			Coût Total
			2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Objectif 2 : Renforcer les capacités de l'Administration Publique Togolaise									
Stratégie 1 : Maîtrise des effectifs et de la masse salariale									
Doter l'Administration Togolaise d'un effectif minimum nécessaire à la continuité du service public	1. Mettre en œuvre les dispositions de la loi sur la prolongation de l'âge de la retraite	MFPPRA / Finances	x			PM			
	2. Entreprendre l'étude sur la rationalisation des structures, des emplois et des effectifs	PM / MFPPRA / Finances / Développement	x	x	x	20000\$	15000\$	15000\$	50000\$
	3. Renforcer les effectifs par la contractualisation								
	d) Recruter les retraités sous contrat	MFPPRA / Travail / Finances		x	x		4000000\$	4000000\$	8000000\$
	e) Recruter les Experts Nationaux sous contrat	PR / PM / Ministères Pilotes		x	x	225000\$	4000000\$	4000000\$	8000000\$
	f) Recruter l'expertise internationale sous contrat (3 experts)	MFPPRA / Développement / Finances / PNUD	x	x	x	225000\$	450000\$	450000\$	1125000\$
	4. Organiser la sélection et mettre en activité les personnels issus du recrutement exceptionnel	PM / MFPPRA / Finances / Développement	x	x	x	PM	PM	PM	
5. Organiser la sélection et mettre en activité les personnels volontaires	PM / MFPPRA / Finances / Développement	x	x	x		PM	PM		

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Périodes d'exécution			Coût annuel			Coût Total
			2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Adapter la rémunération aux nouvelles contraintes du travail administratif	1. Entreprendre l'étude sur la nouvelle grille de rémunération salariale compatible avec les ressources budgétaires nationales	MFPPRA / Finances / Développement		x			88000\$		88000\$
	2. Mettre en œuvre la nouvelle grille salariale issue du nouveau système de rémunération	Finances / MFPPRA / Travail							
	3. Procéder en action urgente et ponctuelle, à un réajustement des rémunérations	PM / Finances / MFPPRA / Travail	x	x	x	10000000\$	10000000\$	10000000\$	30000000\$
Elaborer les outils de la maîtrise des affectifs et de la masse salariale	1. Créer une cellule de contrôle des effectifs et de la masse salariale (CCEMS). Guichet unique (DFP/Budget/CF/Solde)	MFPPRA / Finances		x			PM		
	2. Organiser l'audit de la paie	Finances		x			20000\$		20000\$
	3. Harmoniser progressivement les fichiers des personnels de l'Etat, et automatiser la conciliation des données (solde/fonction publique)	Finances / MFPPRA		x			PM		
	4. Constituer une base des données informatisée des effectifs (système d'archivage électronique et de cotation des dossiers des personnels)	MFPPRA / Finances / Postes et Innovations technologiques				x	150000\$		150000\$
	5. Mettre en place un système viable de gestion du fonds de règlement des pensions de retraite	MFPPRA / Travail / Finances	x	x	x		PM		

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Périodes d'exécution			Coût annuel			Coût Total
			2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Assurer la gestion prévisionnelle des effectifs	1. Elaborer et actualiser régulièrement les tableaux de bord de suivi des effectifs	MFPPRA (coûts récurrents)		x			PM		
	2. Réaliser des projections de recrutement des effectifs à court, moyen et long terme	MFPPRA / Finances (coûts récurrents)		x			PM		
	3. Gérer les compétences et les emplois à court, moyen et long terme	MFPPRA (coûts récurrents)		x	x		PM		
Stratégie 2 : Valorisation des ressources humaines et rationalisation de la gestion des personnels									
Mettre en place une politique plus rationnelle d'utilisation des compétences	1. Elaborer et mettre en œuvre un plan de carrière des agents de l'Etat par corps	MFPPRA		x			PM		
	2. Elaborer et mettre en œuvre un fichier des emplois supérieurs par secteur	MFPPRA		x			PM		
	3. Promouvoir un dispositif d'incitation à l'utilisation de l'expertise nationale de haut niveau	MFPPRA / Finances / PNUD et Partenaires au développement	x	x	x	PM	PM	PM	
	4. Mettre en place une politique de l'assistance technique étrangère et internationale d'appui aux compétences nationales	MFPPRA / Finances, Travail, PNUD et Partenaires au développement	x	x	x	PM	PM	PM	

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Périodes d'exécution			Coût annuel			Coût Total
			2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Formuler et mettre en œuvre une politique nationale de formation	1. Elaborer un Schéma Directeur de la formation permanente des Agents de l'Etat	PM / MFPPRA / Ministère des Enseignements / Développement		x			20000\$		20000\$
	2. Prendre une loi d'orientation de la formation professionnelle	Ministère des Enseignements		x			PM		
	3. Elaborer et mettre en œuvre des plans de formation sectoriels des ministères pilotés par des Conseillers en Ressources Humaines et en Organisation (CRHO) et/ou des Directeurs des Ressources Humaines (DRH)	PM / Tous ministères / MFPPRA / Développement			x			PM	
	4. Coordonner et articuler les programmes de formation de l'ENA et des Ecoles Nationales de Formation Professionnelle (ENFP)	PR / PM / MFPPRA / Enseignements			x			PM	
Formuler et mettre en œuvre les outils d'ingénierie et d'actions de formation	1. Mettre en place un fonds national pour le financement des formations et recyclages spécifiques	PM / MFPPRA / Ministère des Enseignements / Finances / Développement		x	x	1500000\$		1500000\$	3000000\$
	2. Elaborer des plans spécifiques de formation pour chaque corps et chaque secteur	MFPPRA (ENA)		x		PM			

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Périodes d'exécution			Coût annuel			Coût Total
			2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Formuler et mettre en œuvre les outils d'ingénierie et d'actions de formation	3. Planifier et rationaliser les demandes et offres de formation dans l'administration	PM / MFPPRA (ENA)		x		PM			
	4. Faire une place importante aux transferts de compétence dans les actions de formation	MFPPRA / Minis. des Enseignements (ENA)		x		PM			
	5. Assurer la formation aux NTIC et l'adapter aux exigences de l'e-gouvernance	ENA/ MFPPRA / Ministère des Innovations Technologiques		x		PM			
Stratégie 3 : Promotion d'une nouvelle culture administrative de développement et de proximité									
Favoriser l'émergence d'une fonction publique des emplois	1. Prendre des dispositions complémentaires relatives au nouveau système de carrière et de rémunération	MFPPRA / Finances							
	2. Expérimenter les nouvelles dispositions dans les ministères-pilotes	Les ministères pilotes							
	3. Sensibiliser les agents de l'Etat et vulgariser les thèmes autour de la fonction publique d'emplois	Tous ministères / MFPPRA							
Concevoir et mettre en œuvre un programme de gestion axée sur les résultats dans l'Administration	1. Elaborer un programme de la GAR	Finances / Développement							
	2. Introduire progressivement la gestion axée sur les résultats (GAR) dans l'Administration publique	SGG / MFPPRA							
	3. Entreprendre les réformes institutionnelles nécessaires à la mise en œuvre de la GAR								

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Périodes d'exécution			Coût annuel			Coût Total
			2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Prendre les mesures tendant à favoriser la décentralisation administrative et la déconcentration des services	1. Appuyer le processus de transfert des compétences et des ressources aux collectivités	PM / MATDCL / MFPPRA / Finances							
	2. Prendre les mesures réglementaires pour mettre en œuvre les délégations administratives et financières (Charte de la déconcentration)	PM / MATDCL / MFPPRA / Finances							
Stratégie 4 : Renforcement des capacités des ministères et des structures									
Prendre les mesures législatives et réglementaires en vue de renforcer les capacités du Ministère de la Fonction publique, de la Réforme Administrative et des Relations avec les Institutions	1. Accroître les effectifs du MFPPRA (Ministère de la Fonction Publique de la Réforme Administrative et des Relations avec les Institutions de la République)	MFPPRA (coûts récurrents)	x	x	x	PM	PM	PM	
	2. Renforcer l'expertise en matière de réforme administrative	PM / MFPPRA (coûts récurrents)	x	x	x	PM	PM	PM	50000\$
	3. Mettre en place un centre de documentation sur la gestion des ressources humaines et la réforme administrative	MFPPRA	x	x		30000\$	20000\$		50000\$

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Périodes d'exécution			Coût annuel			Coût Total
			2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Prendre les mesures nécessaires pour renforcer les capacités des Ministères pilotes... et des autres ministères	1. Recruter et former les personnels nécessaires au renforcement des fonctions-clés des Ministères-pilotes ci-après : Education-Santé-Agriculture-Commerce-Infrastructures-Economie et Finances Développement et Coopération, Justice (PM)	Ministères pilotes PR / MFPPA /	x	x	x	PM	PM	PM	
	2. Réaliser une étude sur la restructuration et le renforcement des capacités de l'ENA	ENA et Coopération française		x			20000\$		20000\$
	3. Réaliser une étude de restructuration et la rationalisation des Ecoles Nationales de Formation Professionnelle (ENFP)	Ministère des Enseignements MFPPA	x	x		22000\$	22000\$		44000\$
	4. Créer auprès du Secrétariat Général du Gouvernement une structure chargée du Développement Institutionnel et de la Modernisation de l'Administration	PM / SGG (Projet d'Appui PNUD et ou multi-bailleurs ; fonctionnement, études et voyages	x	x	x	20000\$	500000\$	50000\$	1200000\$
Stratégie 5 : Renforcement des capacités matérielles et informationnelles									
Doter les Administrations publiques de locaux et d'équipements adéquats	1. Aménager les locaux et infrastructures hébergeant les Ministères et les grands services publics	PM / Infrastructures / Finances							

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Périodes d'exécution			Coût annuel			Coût Total
			2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Doter les Administrations publiques de locaux et d'équipements adéquats	2. Equiper les ministères et structures publiques en mobilier et matériels bureautiques appropriés	PM / Infrastructures / Finances		x	x		2000000\$	3000000\$	5000000\$
	3. Favoriser l'émergence des Cités/et ou Centres administratifs pour faciliter la communication gouvernementale								
Promouvoir les NTIC	1. Elaborer un schéma directeur de l'informatisation et de développement des NTIC	Ministère Innovations Technologiques		x			20000\$		20000\$
	2. Généraliser l'utilisation des NTIC et promouvoir l'e-administration	PM / MFPPRA / Tous Ministères		x			PM		
	3. Construire un intranet de l'Administration Togolaise	Ministère Innovations Technologiques / MFPPRA							
Stratégie 6 : Responsabilisation de l'Etat dans l'élaboration des politiques et l'organisation des actions de développement									
Identifier et dynamiser les points focaux et les fonctions-clés des ministères pilotes	1. Entreprendre des études et des actions de formation tendant à renforcer les capacités en matière de formation et d'analyse des politiques de développement	Tous ministères pilotes	x	x	x	PM	PM	PM	PM

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Périodes d'exécution			Coût annuel			Coût Total
			2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Identifier et dynamiser les points focaux et les fonctions-clés des ministères pilotes	2. Renforcer les structures de gestion macro-économiques et de prospective, de programmation et de planification	Tous ministères pilotes	x	x	x	PM	PM	PM	
Objectif 3 : Rationaliser les structures et les normes									
Stratégie 1 : Mise en place, stabilisation et application des règles, normes et procédures									
Faire l'inventaire, l'actualisation et l'évaluation du cadre législatif et réglementaire	1. Extraire de la Base des données législative et jurisprudentielle du Ministère de la Justice pour consolidation, les spécifications propres à la fonction publique	Justice / MFPPRA / SGG	x			PM			
	2. Actualiser et évaluer les données de la Base relatives à la Fonction publique	Justice / MFPPRA		x			PM		
	3. Elaborer les recueils thématiques des textes relatifs aux grandes fonctions de l'Administration	PM / MFPPRA		x			20000\$		20000\$
Procéder à la revue du cadre juridique de la Fonction Publique	1. Elaborer un nouveau Statut général de la Fonction publique	MFPPRA	x			40000\$			40000\$
	2. Elaborer les Statuts particuliers et spéciaux des fonctionnaires	MFPPRA		x			20000\$		20000\$

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Périodes d'exécution			Coût annuel			Coût Total
			2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Procéder à la revue du cadre juridique de la Fonction Publique	3. Elaborer un code de la sécurité sociale des fonctionnaires	MFPRA / Travail	x			40000\$			40000\$
	4. Elaborer un code des pensions civiles de retraite des fonctionnaires (Etude actuariale)	MFPRA / Finances		x		20000\$			20000\$
Stratégie 2 : Modernisation de l'Administration									
Moderniser le cadre institutionnel et opérationnel de l'Administration	1. Procéder à la description et à la classification des emplois	SGG / MFPRA (coûts récurrents)		x			PM		
	2. Elaborer et mettre en œuvre les organigrammes-types et définir les attributions des ministères	SGG / MFPRA (coûts récurrents)		x			PM		
	3. Elaborer et mettre en œuvre les cadres organiques des emplois	SGG / MFPRA (coûts récurrents)		x			PM		
	4. Elaborer et mettre en œuvre une charte de la déconcentration	SGG / MFPRA (coûts récurrents)		x			PM		
Moderniser les outils et les procédures de réforme de l'Administration	1. Effectuer les audits stratégiques et organisationnels des ministères et mettre en œuvre leurs conclusions	SGG / MFPRA							
	2. Elaborer un projet de décret sur les normes de création des services publics	SGG / MFPRA			x			PM	

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Périodes d'exécution			Coût annuel			Coût Total	
			2008	2009	2010	2008	2009	2010		
Moderniser les outils et les procédures de réforme de l'Administration	3. Mettre en place le Comité d'Allègement des Formalités et de Simplification des Procédures Administratives	MFPRA		x			PM			
	4. Elaborer un guide de simplification des procédures administratives	MFPRA		x			PM			
Objectifs 4 : Renforcer l'efficacité du travail gouvernemental										
Stratégie 1 : Normalisation et formalisation des procédures de travail gouvernemental										
Améliorer l'organisation et les méthodes de travail gouvernemental	1. Prendre une circulaire relative à l'installation des ministres, à l'organisation des cabinets ministériels et au travail gouvernemental	PR / PM		x	x		PM	PM	PM	
	2. Tenir régulièrement les réunions hebdomadaires du conseil des ministres	PR / SGG	x	x	x		PM	PM	PM	
	3. Tenir régulièrement des réunions des conseils interministériels	PM / Tous ministères	x	x	x		PM	PM	PM	
	4. Tenir hebdomadairement la réunion de coordination interministérielle des secrétaires généraux et des directeurs de cabinet, élargie aux corps de contrôle, présidée par le secrétaire général du gouvernement	SGG / Tous ministères	x	x			PM	PM	PM	
	5. Tenir la réunion hebdomadaire de coordination au sein de chaque ministère présidée par le ministre	Tous ministères	x	x	x		PM	PM	PM	35000\$

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Périodes d'exécution			Coût annuel			Coût Total
			2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Améliorer l'organisation et les méthodes de travail gouvernemental	6. Organiser périodiquement des séminaires gouvernementaux de mise à niveau et de partage sur des thématiques appropriées	SGG / Tous ministères	x	x	x	5000\$	15000\$	15000\$	35000\$
	7. Archiver les comptes rendus des réunions des conseils des ministres, des conseils interministériels et de coordination	SGG / Tous ministères	x	x	x	PM (projet Justice)	PM (projet Justice)	PM (projet Justice)	
Mettre en place des outils et un cadre pour promouvoir l'inter ministérialité	1. Elaborer et mettre en œuvre un programme de formation intensive des acteurs du travail gouvernemental	SGG (coût moyen pour une formation = 4000\$ x 20)	x	x	x	8000\$	16000\$	16000\$	40000\$
	2. Renforcer les capacités de la Primature et du Secrétariat général du gouvernement	SGG	x	x	x		PM		
	3. Implanter un intranet gouvernemental et des outils de suivi du travail gouvernemental	SGG	x	x	x	PM			
	4. Améliorer la coordination et la communication gouvernementale (communication interne et externe), y compris en direction de la société civile et du secteur privé	SGG	x	x	x	PM	PM	PM	
	5. Renforcer les capacités des services du <i>Journal Officiel</i>	SGG	x	x	x	PM	PM	PM	

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Périodes d'exécution			Coût annuel			Coût Total
			2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Stratégie 2 : Neutralité politique de l'Administration et continuité du service public									
Prendre des mesures tendant à assurer la neutralité politique et la continuité du service public	1. Susciter une Déclaration gouvernementale sur la neutralité politique et la continuité du service public	PR / PM	x			PM			
	2. Mettre en œuvre les directives gouvernementales en matière de neutralité politique de l'Administration et de continuité du service public	PR / PM Tous ministères		x	x	x	PM		
Stratégie 3 : Promotion de la responsabilité financière et de l'obligation de rendre compte									
Moderniser la gestion du budget de l'Etat	1. Rationaliser les dépenses	MEF							
	2. Planifier les ressources compte tenu des priorités du DSRP et des objectifs macro-économiques	MEF	x	x	x	PM	PM	PM	
	3. Mettre en place un système de mobilisation des ressources	MEF	x	x	x	PM	PM	PM	
Moderniser la gestion des ressources matérielles de l'Etat	1. Mettre en place une comptabilité matière	MEF / MFPPRA	x	x	x	PM	PM	PM	
	2. Réformer le code de passation des marchés publics pour le conformer aux directives de l'UEMOA	MEF / MFPPRA	x	x	x	PM	PM	PM	
Restaurer les valeurs d'éthique et de probité au sein de l'Administration publique	1. Adopter un code d'éthique	MEF / MFPPRA							
	2. Faire adopter et mettre en œuvre les textes contre la corruption et les conflits d'intérêts	MEF / MFPPRA	x	x	x	PM	PM	PM	

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Périodes d'exécution			Coût annuel			Coût Total
			2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Objectif 5 : Promouvoir un environnement de travail motivant et moderne dans l'Administration									
Stratégie : Meilleure intégration de l'Administration dans son environnement									
Promouvoir une politique d'amélioration des relations entre l'Administration et les usagers	1. Introduire dans le droit positif Togolais les principes de la <i>Charte de la fonction publique en Afrique</i>	PM / Justice / MFPPRA		x	x		PM	PM	
	2. Introduire dans le droit positif Togolais les principes de la <i>Déclaration des Droits des citoyens dans leurs rapports avec l'Administration et les services publics en Afrique</i> adoptée en 1997 par 23 ministres africains de la Fonction Publique	PM / Justice / MFPPRA		x	x		PM	PM	
	3. Rendre la Médiature opérationnelle	PR / PM			x			PM	
	4. Elaborer le statut des médias	PR / SGG/MCCFC		x			PM		
	5. Elaborer et faire adopter les textes relatifs au contentieux administratif et les rendre opérationnels	MJ/ MFPPRA	x	x		PM (Justice)	PM (Justice)		
Prendre des initiatives en vue de l'amélioration de l'image de l'Administration	1. Organiser périodiquement des enquêtes d'opinion sur l'image de l'Administration, les attentes et la perception des usagers	MFPPRA / Innovations Technologiques / Finances		x	x		10000\$	10000\$	20000\$

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Périodes d'exécution			Coût annuel			Coût Total
			2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Prendre des initiatives en vue de l'amélioration de l'image de l'Administration	2. Instituer des boîtes à idées dans les services publics et/ou un bulletin d'information	MFPRA		x	x		10000\$	10000\$	20000\$
	3. Former les personnels administratifs aux meilleures pratiques d'accueil des usagers	PM / SGG / MFPRA	x		x	PM	10000\$	10000\$	20000\$
	4. Assurer un meilleur suivi et un traitement diligent des dossiers des usagers	PM / MFPRA / Tous ministères		x			PM	PM	
	5. Promouvoir les meilleures pratiques administratives et instituer le ou les fonctionnaires du mois, du trimestre ou de l'année	PM / SGG / MFPRA / Tous ministères		x	x	PM	PM	PM	
Objectif 6 : Promouvoir le cadre programmatique et institutionnel de la Réforme administrative									
Stratégie : Rationalisation et opérationnalisation des organes de pilotage de la réforme et de la modernisation de l'Administration									
A court terme Renforcer les capacités des organes de pilotage de la réforme administrative sous l'autorité du ministre chargé de la Fonction publique	1. Adopter et mettre en œuvre les dispositions du cadre stratégique National de Réforme et de Modernisation de l'Administration publique	PM / MFPRA / Ministères pilotes	x			PM			
	2. Renforcer les capacités de la Commission Nationale de Coordination de la Réforme de l'Administration Publique (CONCRAP) en matière de formulation et de pilotage de la réforme	PM / MFPRA / Ministères pilotes	x	x	x	5000\$	20000\$	20000\$	45000\$

Actions	Activités à mener	Structures responsables	Périodes d'exécution			Coût annuel			Coût Total
			2008	2009	2010	2008	2009	2010	
A court terme Renforcer les capacités des organes de pilotage de la réforme administrative sous l'autorité du ministre chargé de la Fonction publique	3. Renforcer les capacités du Comité Technique de la Réforme de l'Administration Publique (CTRAP) en matière de mise en œuvre et de suivi des réformes administratives	PM / MFPPRA / Ministères pilotes	x	x	x	PM	PM	PM	
A moyen et long terme Articuler les organes de pilotage de la réforme administrative avec le cadre programmatique du PNRC du PNBG et du DSRP	1. Etablir des relations fonctionnelles entre les organes de pilotage de la réforme administrative et les organes de pilotage du DSRP, du PNRC, et du PNBG	PM / MFPPRA / Ministères concernés	x	x	x	PM	PM	PM	
	2. Placer la coordination de la réforme en matière de gouvernance (PNBG) au niveau du premier Ministre	PM / SGG / ministères concernés			x			PM	

Annexe 3

TABLEAU

INDICATEURS POUR LES ACTIONS D'URGENCE

Objectifs (Stratégies, actions et activités)	Résultats attendus et indicateurs vérifiables	2008						2009												2010															
		7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12				
	29. L'étude sur la restructuration et la rationalisation des Ecoles Nationales de Formation Professionnelle (ENFP) est réalisée																																		
	30. La structure chargée du développement institutionnel et de la modernisation de l'Administration rattachée au Secrétariat Général du Gouvernement est créée et fonctionne							<hr/>																											
	31. Les locaux et infrastructures hébergeant les ministères et les grands services publics sont aménagés et rendus progressivement fonctionnels							<hr/>																											
	32. Les ministères et les structures publiques sont équipés en matériels bureautiques et mobiliers appropriés							<hr/>																											
	33. Le schéma directeur de l'informatisation et																																		

Objectifs (Stratégies, actions et activités)	Résultats attendus et indicateurs vérifiables	2008						2009												2010											
		7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	6. Le comité d'allègement des formalités et de simplification des procédures administratives est mis en œuvre et fonctionne																														
Objectif 4 : Renforcer l'efficacité du travail gouvernemental	1. La circulaire relative à l'installation des ministres, à l'organisation des cabinets ministériels et au travail gouvernemental est prise																														
	2. Les réunions hebdomadaires du Conseil des ministres, conseils interministériels, les réunions de coordination interministériels et des ministères se préparent et se tiennent régulièrement																														
	3. Les séminaires gouvernementaux de mise à niveau et de partage sur des thématiques appropriées sont périodiquement organisés																														
	4. Les compte-rendus																														

Objectifs (Stratégies, actions et activités)	Résultats attendus et indicateurs vérifiables	2008						2009												2010																	
		7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12						
	publique (CNRA) et du Comité Technique de la Réforme Administrative (CTRAP) sont renforcées																																				

Annexe 4

EVOLUTION DE L'EFFECTIF DES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE

3. Evolution de l'effectif des agents de la fonction publique

Evolution de l'effectif des agents de la fonction publique Togolaise 1983-2005

ANNEES	EFFECTIF		
	HOMMES	FEMMES	TOTAL
1983	26574	6942	33516
1984	29099	6856	35955
1985	25510	6667	34598
1986	27680	6620	34300
1987	27257	7263	34520
1988	27111	7266	34377
1989	26595	7182	33777
1990	26610	7241	33851
1991	24273	6696	30969
1992	27099	7242	34341
1993	26979	7151	34130
1994	27529	7207	34736
1995	27347	7120	34467
1996	26829	7026	33855
1997	26052	7879	32931
1998	25512	6708	32220
1999	25186	6670	31856
2000			27084
2001			27074
2002			25242
2003	19282	5294	24576
2004	18649	5396	23945
2005	18156	5100	23256

Source : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Fonction publique 2006

Effectif de la Fonction Publique en 2005

Catégories	Fonction publique	
	Effectif	En %
A1	1.932	8
A2	3.199	14
B	6.649	29
C	2.821	12
D	2.364	10
Agents Permanents	3.144	14
Personnel confessionnel	2.485	11
Autres	662	2
Total	23.256	100

Source : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Fonction publique 2006

4. Prévisions de départ à la retraite à la Fonction publique

Prévisions de départ à la retraite dans la fonction publique togolaise établies le 23/08/2006

Catégories	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
A1	183	217	236	286	269	1.191
A2	197	259	349	433	511	1.749
B	449	756	881	1.129	1.046	4.261
C	239	494	459	674	569	2.435
D	68	262	144	243	489	1.206
AP	591	771	770	913	539	3.584
Ens. Confes.	70	131	182	211	221	815
Autres	83	75	63	45	42	308
TOTAL	1.880	2.965	3.084	3.934	3.686	15.549

Source : Ministère de la Fonction publique, du travail et de l'emploi août 2006

AP : Agents Permanents

Ens. Confes. : Enseignants confessionnels

5. Besoins des administrations publiques

T2 : Equipements et matériel de bureau

Ministères	Effectifs des cadres	Effectif total agents	Equipements et matériel de bureau existants								Besoins en équipements et matériels de bureau					
			Micro	Impri- mante	Photo- copieuse	Fax	Scanner	Internet	Cadre/ Micro	Agents/ Micro	Micro	Impri- mante	Photo- copieuse	Fax	Scanner	Internet
MAEP	54	327	24	12	9	6	2	1	2	14	95	89	22	10	4	
MCIA	24	42	7	6	2	1	2	0	3	6	16	11	5	3	4	
MERF	31	68	9	5	2	2	1	0	3	8	20	12	5	2	5	
METFP	32	60	10	6	2	1	0	0	3	6	24	14	6	3	5	
MD	1	5	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	1	1	5	
MESR	48	130	36	8	6	1	1	1	1	4	68	14	5	3	1	
MS	71	264	44	34	8	5	6	0	2	6	47	45	20	16	4	
MEFP	94	269	22	15	5	3	0	2	4	12	79	54	16	14	10	
MEPS	55	154	12	6	2	3	0	1	5	13	69	38	12	7	10	
MDAT	49	116	12	9	1	1	0	0	4	10	73	31	11	8	5	
MFP	18	97	3	1	0	0	0	0	6	32	20	20	7	9	8	
Total	477	1532	179	102	37	23	12	5	3	9	513	330	110	76	61	

Tableau T1 : Capacité en ressources humaines

A. Répartition du personnel selon leur catégorie

Ministères	Existant					Besoins				
	A1	A2	Autres	Total	Ratio	A1	A2	Autres	Total	Ratio
Agriculture Elevage Pêche (MAEP)	31	23	273	327	5	15	18	12	45	14
Commerce Industrie Artisanat (MCIA)	17	7	18	42	1	6	19	8	33	79
Environnement Ressources Forestières (MERF)	8	23	37	68	1	10	6	0	16	24
Enseignement Techn et Formation Prof (METFP)	20	12	28	60	1	8	3	1	12	20
Décentralisation (MD)	1	0	4	5	4	1	3	1	5	100
Enseignement Supérieur et de la Recherche (MESR)	36	12	82	130	2	13	14	22	49	38
Santé (MS)	32	39	193	264	3	14	32	35	81	31
Economie, Finances et des Privatisations (MEFP)	47	47	175	269	2	5	15	13	33	12
Enseignements Primaire et Secondaire (MEPS)	31	24	99	154	2	14	22	43	79	51
Développement et Aménagement du territoire (MDAT)	32	17	67	116	1	39	12	0	51	44
Fonction Publique (MFP)	9	9	79	97	4	5	5	7	17	18
Total	264	213	1055	1532	2	130	149	142	421	27

B. Répartition du personnel selon leur niveau d'instruction scolaire

Ministères	Existant							Besoins						
	BEPC	Bac	Bac+2	Bac+3	Bac+4	Bac+5	Total	BEPC	Bac	Bac+2	Bac+3	Bac+4	Bac+5	Total
Agriculture Elevage Pêche	140	60	8	4	23	92	327	3	7	6	4	11	14	45
Commerce Industrie Artisanat	6	8	2	4	4	18	42	1	6	10	1	11	4	33
Environnement Ressources Forestières	13	15	9	3	18	10	68	0	0	1	5	7	3	16
Enseignement Techn et Formation Prof	14	13	9	2	9	13	60	0	1	3	1	2	5	12
Décentralisation	2	2	0	0	0	1	5	0	2	2	1	0	0	5
Enseignement Supérieur et de la Recherche	56	8	8	8	12	38	130	14	9	8	4	3	11	49
Santé	105	70	21	22	14	32	264	17	14	13	20	5	12	81
Economie, Finances et des Privatisations	81	48	31	6	29	74	269	4	6	7	5	7	4	33
Enseignements Primaire et Secondaire	48	38	8	11	19	30	154	11	23	11	23	8	3	79
Développement et Aménagement du territoire	52	2	5	11	11	35	116	0	0	1	11	4	35	51
Fonction Publique	57	14	3	8	8	7	97	5	1	1	3	5	2	17
Total	574	278	104	79	147	350	1532	55	69	63	78	63	93	421

C : Spécialités requises pour les besoins en personnel

Spécialités dont ont besoins les directions techniques	MAEP	MCIA	MERF	METFP	MD	MESR	MS	MEFP	MEPS	MDAT	MFP	Total	%
Ingénieur	9	1	9	4	0	2	0	0	3	13	1	42	10,0
Statistique	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	5	1,2
Economie	4	6	0	0	0	0	0	4	0	14	2	30	7,1
Agronomie	3	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	6	1,4
Planification	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2	0,5
Médecine	0	0	0	0	0	0	9	0	0	0	1	10	2,4
Vétérinaire	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,2
Sociologie	0	3	1	1	1	0	1	0	0	4	1	12	2,9
Géographie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	8	1,9
Secrétariat	4	8	1	1	1	5	11	5	3	0	0	39	9,3
Administration	16	10	1	1	3	42	28	21	64	6	5	197	46,8
Juriste	2	5	1	1	0	0	2	3	4	0	0	18	4,3
Tenicien supérieur	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	5	1,2
Ingénieur Adjoint	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0,7
Assistant médical	0	0	0	0	0	0	28	0	0	0	1	29	6,9
Autres	0	0	2	4	0	0	0	0	3	2	3	14	3,3
Total	45	33	16	12	5	49	81	33	79	51	17	421	100,0

D : Formation en cours d'emploi, Besoins en formation et domaines de formation souhaités

Formation en cours d'emploi et besoins en formation	MAEP	MCIA	MERF	METFP	MD	MESR	MS	MEFP	MEPS	MDAT	MFP	Total
Formation complémentaire/recyclage												
Aucune formation	299	41	60	53	4	89	228	255	105	108	97	1339

1977 - 1999	17	0	4	6	0	16	5	3	22	5	0	78	
2000 - 2006	11	1	4	1	1	25	31	11	27	3	0	115	
Total du personnel	327	42	68	60	5	130	264	269	154	116	97	1532	
% du personnel sans formation au cours des 29 dernières années	91,4	97,6	88,2	88,3	80,0	68,5	86,4	94,8	68,2	93,1	100,0	87,4	
Besoins en formation des directions techniques													
Ont besoins de formation	9	3	3	3	1	4	11	10	7	8	2	61	
N'en ont pas besoin	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	
N'ont rien mentionné	0	0	0	0	0	3	0	0	0	1	0	4	
Total des directions techniques	9	3	3	3	1	7	13	10	7	9	2	67	
% de directions techniques ayant besoin de formation	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	57,1	84,6	100,0	100,0	88,9	100,0	91,0	
Domaines de formation													
NTIC	6	1	0	0	0	3	4	6	4	8	1	33	54,1
Gestion de Ressources Humaines	3	0	0	1	0	1	1	2	3	0	1	12	19,7
Finances Publiques/banque	2	1	0	1	1	0	0	6	2	1	0	14	23,0
Normes de qualité	1	0	1	0	0	0	2	0	0	6	0	10	16,4
Statistique	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	4	6,6
Archivage/Documentation	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	4	6,6
Machinisme agricole	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1,6
Topographie	1	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	7	11,5
Administration	2	1	1	2	0	1	2	2	2	0	0	13	21,3
Phytoprotecteur	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1,6
Industrie	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	3,3
Pédagogie	0	0	0	0	0	2	1	1	1	0	0	5	8,2
Santé Publique	0	0	0	0	0	0	7	0	0	0	0	7	11,5
Psychologie du Travail	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	3	4,9
Evaluation des entreprises	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1,6
Non mentionné	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3	4,9
Tous les postes	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1,6

Annexe 5

**ARRETE N° 2007-022/PM/RT
PORTANT CREATION
D'UNE COMMISSION NATIONALE
DE COORDINATION DE LA REFORME
DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

ARRETE N° 2007- 022 / PM / RT
portant création d'une commission nationale de coordination
de la réforme de l'administration publique

LE PREMIER MINISTRE,

Vu le décret nO2006-119/PR du 16 septembre 2006 portant nomination du Premier ministre ;
Vu le décret n° 2006-120/PR du 20 septembre 2006 portant composition du gouvernement, modifié par le décret 2007-07/PR du 14 mars 2007 ;
Vu l'arrêté nO2007-021/PMRT du 22 juin 2007 portant création d'un comité technique de la réforme de l'administration publique ;

ARRETE

CHAPITRE 1^{er} : DISPOSITIONS GENERALES

Article 1er : Il est créé et placé sous l'autorité du Premier ministre, une commission nationale de coordination de la réforme de l'administration publique (CONCRAP);

Article 2 : La commission nationale de coordination de la réforme de l'administration publique a pour missions, notamment, de :

1. arrêter les grandes orientations nationales en matière de réforme et de modernisation de l'administration publique;
2. adopter les stratégies de mise en œuvre des dites' orientations;
3. assurer le suivi-évaluation de la mise en œuvre des conclusions et recommandations des états généraux de l'administration publique {EGAP} ;

CHAPITRE II : ORGANISATION

Article 3 : La commission nationale de coordination de la réforme de l'administration publique est composée comme suit :

- le ministre chargé de la fonction publique ;
- le ministre chargé des finances ;
- le ministre chargé de l'enseignement supérieur ;
- le ministre chargé de l'enseignement technique et de la formation professionnelle ;
- le ministre chargé de l'équipement ;
- le ministre chargé de la communication et de la formation civique ;
- le ministre chargé de la santé ;
- le ministre chargé de l'agriculture ;
- le ministre chargé des enseignements primaire et secondaire;
- le ministre chargé de l'aménagement du territoire.

Article 4 : Les membres de la commission nationale de coordination de la réforme de l'administration publique sont nommés par arrêté du Premier ministre.

Article 5: La commission nationale de coordination de la réforme de l'administration publique est présidée par le Premier ministre. Il est assisté de deux Vice-présidents dont :

- le ministre chargé de la fonction publique, premier vice-président ;
- le ministre chargé des finances, deuxième vice-président.

Les vices présidents remplacent le président, dans l'ordre de préséance, en cas d'empêchement.

Article 6: Le secrétariat de la commission nationale de coordination de la réforme de l'administration publique est assuré par le bureau du comité technique de la réforme de l'administration publique

CHAPITRE III : FONCTIONNEMENT

Article 7: La commission nationale de coordination de la réforme de l'administration publique se réunit en session ordinaire, une fois par trimestre, sur convocation du président.

La commission nationale de coordination de la réforme de l'administration publique peut se réunir en session extraordinaire.

Article 8: La commission nationale de coordination de la réforme de l'administration publique peut faire appel à toute personne dont la compétence et l'expertise lui paraissent nécessaires pour l'accomplissement de ses missions.

Cette personne donne son avis sur les questions qui lui sont soumises, mais ne prend pas part aux votes.

Les représentants des bailleurs de fonds et des partenaires au développement peuvent être invités, à participer à titre consultatif, aux sessions de la commission.

La commission peut demander aux administrations compétentes, aux entreprises privées, ainsi qu'à toute autre institution, tous documents ou informations utiles à l'accomplissement de ses missions.

Article 9 : Les frais de fonctionnement de la commission nationale de coordination de la réforme de l'administration publique et de son secrétariat sont inscrits au budget général au titre de la primature.

Article 10 : Il est alloué aux personnes ressources et aux membres du secrétariat une indemnité forfaitaire de session dont le montant est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la fonction publique et des finances.

CHAPITRE IV DISPOSITIONS FINALES

Article 11 : La commission nationale de coordination de la réforme de l'administration publique définit les règles de son fonctionnement.

Article 12 : Le présent arrêté sera publié au Journal Officiel de la République Togolaise.



Annexe 6

**ARRETE N° 2007-021/PM/RT
PORTANT CREATION
D'UN COMITE TECHNIQUE
DE LA REFORME
DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

ARRETE 2007-021/PM /RT
portant création d'un Comité Technique
de la réforme de l'administration publique

LE PREMIER MINISTRE,

Vu la constitution du 14 octobre 1992

Vu le décret n° 2006-119/PR du 16 septembre 2006 portant nomination du Premier ministre; Vu le décret n° 2006-120/PR du 20 septembre 2006 portant composition du gouvernement, modifié par le décret n° 2007-07/PR du 14 mars 2007 ;

ARRETE

Article 1^{er} : Il est créé auprès du ministre chargé de la fonction publique, un comité technique de la réforme de l'administration publique (CTRAP) ;

Article 2: Le comité technique de la réforme de l'administration publique a pour missions, notamment, de :

1. proposer à la commission nationale de coordination de la réforme de l'administration publique, des programmes et projets concourant à la réalisation de cette réforme ;
2. assurer la coordination technique des activités relatives à la réforme et à la modernisation de l'administration publique;
3. contribuer à l'élaboration de la législation en matière de gestion des personnels de l'Etat.

Article 3: Le comité technique de la réforme de l'administration publique est composé comme suit :

- président: le secrétaire général du ministère du travail, de l'emploi et de la fonction publique ;
- 1^{er} rapporteur : le directeur général de la fonction publique;
- 2^e rapporteur : le représentant du ministère des finances;
- un (01) cadre supérieur de la direction générale du travail, membre ;
- un (01) cadre supérieur de la direction de la gestion informatique du personnel de l'Etat, membre ;
- un (01) cadre supérieur de la direction de la politique nationale de l'emploi, membre ;
- un (01) cadre supérieur de l'Ecole nationale d'administration, membre ;
- un cadre supérieur du secrétariat général du gouvernement, membre.

Les membres du comité technique de la réforme de l'administration publique sont nommés par arrêté du ministre chargé de la fonction publique.

Article 4 : Le comité technique de la réforme de l'administration publique peut faire appel à d'autres expertises en vue de la réalisation de ses missions.

Article 5 : Le comité technique de la réforme de l'administration publique se réunit une fois par mois et chaque fois que de besoin.

Il élabore son règlement intérieur.

Article 6 : Les frais de fonctionnement du comité technique de la réforme de l'administration publique sont inscrits au budget de la commission nationale de coordination de la réforme de l'administration publique (CONCRAP).

Article 7: Le présent arrêté sera publié au Journal Officiel de la République Togolaise.

à Lomé, le 22 JUN 2007
 **SIGNE**
Me Yawovi Madji AGBOYIBO

Pour ampliation,
secrétaire général
du gouvernement

G. Kouliko MASSINA

Annexe 7

**ARRETE N° 1281/MTEFP
PORTANT NOMINATION DES MEMBRES
DU COMITE TECHNIQUE
DE LA REFORME
DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

ARRETE N° 1281 / MTEFP
portant nomination des membres
du Comité Technique de
la réforme de l'administration publique

LE MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FONCTION PUBLIQUE,

Vu la constitution du 14 octobre 1992 ;

Vu le décret n° 2006-119/PR du 16 septembre 2006 portant nomination du Premier ministre;

Vu le décret n° 2006-12Q/PR du 20 septembre 2006 portant composition du gouvernement, modifié par le décret n° 2007-07/PR du 14 mars 2007 ;

Vu l'arrêté 2007-021/PMRT du 22 juin 2007, portant création d'un comité technique de la réforme de l'administration publique;

ARRETE

Article 1^{er} : Les personnes dont les noms suivent sont nommées membres du comité technique de la réforme de l'administration publique:

- Président : M. GNONGBO Tak Youssif, secrétaire général du ministère du travail, de l'emploi et de la fonction publique;
- 1^{er} rapporteur : M. PARIKI Koffi Essotom; directeur général de la fonction publique;
- 2^e rapporteur : M. PANIAH Kofi Agbénoxevi, représentant du ministère des finances, du budget et des privatisations;

Membres :

- M. AMOUSSOU-KOUE TETE Ekoué, directeur général du travail;
- M. DOSSEH-ANYRON Kokouvi Homéfa Efoé, directeur de la gestion informatique du personnel de l'Etat;
- M. BATCHEY Komla Apédoh, directeur de la politique nationale de l'emploi;
- AMOUSSOU Comlan Edmond, représentant du Conseil National du Patronat;
- M. KANAWE Tchadough, représentant de l'Intersyndicale des Travailleurs du Togo (ISTT);
- M. Y ABRE Dagoh, directeur de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) ;

- M. AHONDO Komla, représentant du secrétariat général du gouvernement;

Article 2: Le présent arrêté sera publié au Journal Officiel de la République Togolaise.

 Lomé, le 31 OCT. 2007

Katari FOLI-BAZI