



PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR
LE DEVELOPPEMENT

PROJET DE REFORME ADMINISTRATIVE
AU TOGO

EVALUATION A MI-PARCOURS

Décembre 2012

Consultants :

Lydie AKIBODE POGNON, Consultante internationale

Komla Dodzi KOKOROKO, Consultant national

SOMMAIRE

| | |
|--|-----|
| Liste des abréviations et acronymes | 4 |
| Liste des encadrés et graphiques..... | 4 |
| RESUME | 6 |
| INTRODUCTION..... | 11 |
| I. RAPPEL DU CONTEXTE TOGOLAIS..... | 12 |
| II. DESCRIPTION DU PROJET..... | 144 |
| 1. La conception du Projet..... | 14 |
| 2. Les objectifs du Projet..... | 16 |
| 3. Amélioration de la Coordination de l'action gouvernementale | 16 |
| 4. Mesures transitoires de développement des capacités en direction de certains ministères-pilotes (Fonction Publique, Finances et Développement, Enseignement, Santé, Agriculture, Infrastructures) | 17 |
| 5. Mise en place des conditions préalables à la Réforme de l'Administration Publique..... | 17 |
| 6. Développement d'un appui au programme et à l'opérationnalisation du Cadre Stratégique de la Réforme de l'Administration Publique | 17 |
| III. METHODOLOGIE DE L'EVALUATION | 18 |
| 1. Rappel des objectifs de la mission..... | 18 |
| 2. Déroulement de la mission | 18 |
| IV. RESULTATS DE L'EVALUATION DES ACTIVITES | 21 |
| Produit 1 : L'efficacité de la coordination de l'action gouvernementale et l'harmonie dans la mise en œuvre de la réforme..... | 21 |
| Produit 2 : Structures, Missions et Normes Juridiques adoptées, redéfinies, et rationalisées. | 26 |
| Produit 3 : Renforcement des capacités de l'Administration et efficacité du travail gouvernemental | 29 |
| Produit 4 : Mise en place progressive d'un environnement de travail motivant et moderne... | 34 |
| V. RESULTATS DE L'EVALUATION DE LA GESTION DU PROJET | 38 |
| 1. Pilotage et suivi des activités : | 38 |
| 2. Les arrangements de gestion | 39 |
| 3. La formulation des plans de travail annuels..... | 39 |
| 4. La mobilisation des apports et l'exécution budgétaire..... | 40 |
| 5. Les partenariats établis..... | 42 |
| 6. Le mécanisme de décaissement et de suivi budgétaire | 42 |
| 7. La communication/visibilité du programme..... | 42 |
| 8. L'appropriation nationale et la pérennisation..... | 43 |
| 9. Aspect humain de la structure organisationnelle | 43 |

| | |
|--|------------|
| LES FORCES, FAIBLESSES, RISQUES ET OPPORTUNITES..... | 44 |
| VI. PERSPECTIVES..... | 458 |
| ANNEXES..... | 52 |
| Annexes 1 : Termes de références..... | 52 |
| Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées..... | 61 |
| Annexe 3 : Chronogramme | 62 |
| Annexe 4 : Guide de recueil d'information..... | 63 |
| Annexe 5 : Budget et dépenses | 67 |
| Annexes 6 : Tableau des Recommandations de la mission et actions requises | 68 |
| Annexe 7: Tableau de synthèse de l'évaluation des activités..... | 80 |

Liste des encadrés et graphiques

Encadrés

| | |
|--|----|
| Encadré 1 : Recommandations de la mission sur les activités du produit 1 | 26 |
| Encadré 2 : Recommandations de la mission sur les Structures, Missions et Normes juridiques | 30 |
| Encadré 3 : Recommandations de la mission sur le développement des capacités de l'administration et de l'efficacité du travail gouvernemental | 35 |
| Encadré 4 : Recommandations de la mission sur la mise en place progressive d'un environnement de travail motivant et moderne | 38 |

Graphiques

| | |
|---|----|
| Graphique 1 : Répartition du budget par source de financement | 42 |
| Graphique 2 : La part des budgets des activités dans le budget total | 43 |
| Graphique 3 : Evolution des budgets et des dépenses par activité | 43 |

Liste des abréviations et acronymes

| |
|--|
| AFD : Agence Française pour le Développement |
| BAD : Banque Africaine de Développement |
| BOAD : Banque Ouest Africaine de Développement |
| CEDEAO : Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest |
| CEMAC : Commission de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale |
| 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 |
| EGAP : Etats Généraux de l'Administration Publique Togolaise |
| ENA : Ecole Nationale d'Administration |
| ENFP : Ecoles et Centres Nationales de Formation professionnelle |
| FED : Fonds Européen de Développement |
| FMI : Fonds Monétaire International |
| GAR : Gestion Axée sur les Résultats |

MAEIR : Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intégration Régionale
MATDCL : Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Territoriales
MFRA : Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative
OHADA Organisation pour l'harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG : Organisation Non Gouvernementale(ONGEA)
PAI2 : Projet d'Appui Institutionnel
PAS : Programme d'Ajustement Structurel
PM : Premier Ministre
PNBG : Programme National de Bonne Gouvernance
PNRC : Programme National de Renforcement des Capacités au Togo
PNCD Programme National de Consolidation de la Décentralisation
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
PR : Présidence de la République
PTF : Partenaires Techniques et Financiers
PUR/RC :Projet d'urgence de renforcement des capacités de gestion du développement
SGG : Secrétariat Général du Gouvernement
U.E. : Union Européenne
UEMOA : Union Economique Monétaire Ouest Africaine
UNDAF : Plan cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement
UNDESA : Département des Affaires Economiques et Sociales des Nations-Unies
UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

RESUME

L'urgence de la réforme administrative se particularise au Togo par les effets multiples de la crise politique de 1990, laquelle a annihilé les quelques acquis administratifs engrangés avant 1990. Le gouvernement togolais ne peut alors que se montrer volontariste dans la recherche d'une administration publique moderne, sans laquelle le développement n'est qu'un leurre. En ce sens, il a engagé un dialogue social avec les partenaires sociaux. Cela a permis l'organisation, en décembre 2006, des États Généraux de l'Administration Publique (EGAP).

La mise en œuvre de la réforme se fait suivant une approche graduelle en deux phases. Une première phase consiste en un Projet d'urgence en place depuis 2008 et consacrée à asseoir les conditions minimales pour en garantir le succès. Cette phase fait l'objet de la présente évaluation.

Une deuxième phase est prévue sur la période 2013 à 2016, dans une perspective de consolider et de pérenniser les acquis à généraliser au niveau de toute l'Administration publique. Les recommandations sont faites dans ce sens par la mission d'évaluation.

La description du Projet

➤ Les objectifs du Projet

Les objectifs du Projet d'urgence s'inscrivent dans l'optique des orientations du cadre stratégique de la Réforme administrative avec les 4 grandes stratégies suivantes en vue d'asseoir les bases de la réforme:

- Amélioration de la Coordination de l'action gouvernementale
- Mesures transitoires de développement des capacités en direction de certains ministères-pilotes (Fonction Publique, Finances et Développement, Enseignement, Santé, Agriculture, Infrastructures)
- Mise en place des conditions préalables à la Réforme de l'Administration Publique
- Développement d'un appui au programme et à l'opérationnalisation du Cadre Stratégique de la Réforme de l'Administration Publique

➤ Le contenu et la gestion du Projet

Ces stratégies sont prises en compte pour le développement des activités de 4 produits relatifs au renforcement des structures, aux ressources humaines et au développement des compétences, à l'amélioration du travail gouvernemental, à la modernisation du travail dans l'administration. Le financement du Projet ainsi que sa coordination constituent des stratégies appropriées pour atteindre les objectifs visés.

L'évaluation à mi-parcours du Projet

- Les objectifs de l'évaluation
 - l'évaluation devra porter sur l'environnement du Projet, la pertinence des objectifs et de la stratégie d'intervention, l'exécution, la gouvernance, les résultats, les effets et le financement, les risques et la durabilité.
 - les recommandations devront porter sur les orientations de la réforme administrative pour la période de 2013-2016 en indiquant la stratégie, les axes et les produits, les dispositifs de pilotage.
 - les résultats permettront en outre au gouvernement et à ses partenaires (dont le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), de décider des orientations stratégiques à apporter, notamment en ce qui concerne les objectifs et le chronogramme de mise en œuvre, la mobilisation des ressources, l'appropriation nationale et la pérennisation, et surtout l'arrimage avec d'autres programmes nationaux tels le Projet d'urgence de renforcement des capacités de gestion du développement (PUR/RC), le Projet d'Appui Institutionnel II (PAI 2), le Programme National de Consolidation de la Décentralisation (PNCD) et le Programme National de Modernisation de la Justice (PNMJ) pour réussir l'intégration des composantes dans le cadre du Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG 2013/2016).
- La méthodologie de l'évaluation

Après le recueil des données et des entretiens, l'analyse a consisté à apprécier la pertinence de chaque produit par rapport aux problèmes à résoudre et aux résultats obtenus, la cohérence du Projet en termes de coordination, son efficacité en termes de quantité, de qualité et de délai des réalisations. Les perspectives sont envisagées pour combler les principaux besoins dans le domaine de la réforme administrative publique dans les années à venir.

Résultats de l'évaluation

- ***La pertinence du Projet***
 - Le Projet titre sa pertinence du cadre stratégique du Projet de réforme administrative dont la description est claire avec des phases séquencées d'activités.
 - Le Projet était souhaité par les couches sociales et politiques du pays, mais encore, il était porté par une volonté gouvernementale.
 - Les objectifs visent une amélioration au niveau des structures, des ressources humaines et compétences, de la modernisation, de l'appui à la coordination de l'action gouvernementale.

1) Résultats au niveau des Structures

- 19 ministères et institutions ont été audités et réorganisés et disposent :
 - de nouveaux organigrammes
 - des plans de formation, de redéploiement et de recrutement ;

- de fiches de description des postes élaborés ;
- un décret fixant les principes généraux d'organisation des départements ministériels adopté ;
- un décret portant organisation des départements ministériels adopté ;
- un décret portant attributions des ministères, adopté.
- Différentes études structurantes ont fait l'objet de rapport et assorties de recommandations.

Ces activités ont permis de définir clairement les missions des ministères et de faire le point de la décentralisation.

2) Résultats au niveau Ressources humaines et compétences

- Cadre juridique régissant les agents publics fondamentalement revu et amélioré par :
 - nouveau statut général en voie d'être adopté par l'assemblée nationale (statuts particuliers, statuts spéciaux, système de protection sociale, régime de retraite, de pension et rente...).
 - loi sur l'assurance maladie des agents publics est adoptée ;
 - nouvelle loi sur les conditions d'admission à la retraite des agents de la fonction publique
 - nouvelle loi fixant le régime général de l'âge d'admission à la retraite dans les secteurs privé et parapublic au Togo
- Elaboration de nouvelles grilles salariales;
- Dénombrement des Agents publics ;
- Normalisation des dossiers administratifs.
- Développement et acquisition de compétences grâce à :
 - recrutement de 4000 nouveaux agents dans la fonction publique.
 - élaboration d'une stratégie de recours aux compétences de la diaspora togolaise;
 - recours aux compétences de la diaspora et du bassin des retraités, pour combler à court terme et au moindre coût, les déficits de compétences constatées.
 - recrutement d'un coordonnateur de la composante « Recours aux compétences de la diaspora » a été recruté. Cette composante est en passe d'être transférée au ministère chargé des Affaires étrangères
 - Site web Diaspora implanté.

Ces réalisations ont permis d'acquérir le minimum d'effectif pour un fonctionnement minimum de l'Administration publique. Le renforcement des effectifs doit se poursuivre en terme de qualité, notamment des structures de formation.

3) Résultats au niveau de la Modernisation

La mise en œuvre de l'administration électronique au Togo a permis :

- la création de près de 600 comptes de messagerie électronique professionnel pour le personnel de l'administration ;
- la création de Site web centralisé du gouvernement www.gouv.tg avec 5 ministères pilotes ;
- l'élaboration des Projets de textes ont été élaborés pour mieux régler le secteur d'utilisation des Tics dans l'administration publique ;
- la mise en place de la Gestion Electronique des Données (GED) avec nouveau système de gestion du personnel administratif de l'Etat (SGPA) en cours d'opérationnalisation;
- La création de points focaux IT et la dotation de 4 PC supplémentaires à tous les ministères.

Ces réalisations ont été estimées pertinentes. L'administration électronique est un processus dont la fonctionnalité est dépendante de l'ensemble des infrastructures nationales et de comportements nouveaux à acquérir. Le processus doit être renforcé

4) Résultats au niveau de l'appui à la Coordination de l'action gouvernementale

Plusieurs mécanismes et outils de coordination de l'action gouvernementale très probants ont été mis en œuvre de :

- création du comité interministériel présidé par le Premier Ministre pour la coordination des actions gouvernementales;
- organisation de réunions interministérielles hebdomadaires
- organisation de séminaires gouvernementaux ;
- généralisation d'émission de lettres de missions à tous les ministres assorties de matrices de résultats et mise en place d'un guichet de suivi.

Dans l'ensemble, l'appui à la primature a été satisfaisant et a connu un taux de réalisation élevé pour chacune des 4 années

➤ La cohérence du Projet

La mission constate que dans l'ensemble, le Projet est cohérent. Il n'existe pas de contradiction entre les différentes parties du Projet.

- Le Projet a été conçu pour être piloté et coordonné en vue d'atteindre des objectifs précis.

- L'organe chargé de la planification est conforme au manuel de procédures du PNUD. La mise en œuvre du Projet est assortie de production de plans de travail annuels et de rapports trimestriels et annuels sur les résultats obtenus, les insuffisances et les ressources utilisées.
- La mission a constaté que le Comité Technique de la Réforme de l'Administration Publique (CTRAP) est très engagé dans la mise en œuvre de la Réforme. Il est toutefois handicapé dans son fonctionnement par la mobilité professionnelle des membres qui le composent.
- Les réunions mensuelles du Comité interministériel présidées par le Secrétaire Général du Gouvernement (SGG), mettant ensemble secrétaires généraux et directeurs de cabinet, suppléent aux réunions de la CONCRAP pour faire le point de la réforme. Il n'existe pas un texte qui annule la CONCRAP. Cette situation de fait, qui a montré son efficacité, devra être formalisée.
- La mission estime pertinent et efficace le rôle de l'Unité de Gestion du Projet (UGP). Le PNUD devra cependant la renforcer en personnel d'encadrement, en matériel et si possible la reloger dans le sens de l'unité de son implantation géographique.

➤ *L'efficience du Projet*

Malgré une mobilisation des ressources assez difficile, le budget total des activités pour la période considérée est évalué à 6.096.866 \$ dont 78,3% a été alimenté par le PNUD, 13,3% par la Banque Africaine de Développement et 8,4% par le Budget national. Des difficultés de décaissement liées aux procédures du budget national et de la Banque Africaine de Développement (BAD) ont constitué un risque tout au long de la mise en œuvre du Projet. Certaines activités ont dû être annulées pour ce motif.

Néanmoins, les résultats obtenus l'ont été grâce à la volonté politique du gouvernement, à l'engagement des différents acteurs, et à la mobilisation effective de leurs contributions techniques et financières. Des ressources additionnelles du PNUD ont permis de pallier, en partie, ces difficultés. Les taux de consommation du budget montrent que les produits ont connu une progression dynamique. Le mécanisme de dévolution des compétences semble efficace, la partie nationale ayant été fortement impliquée dans la mise en œuvre des activités avec le souci d'améliorer l'efficacité de l'Administration publique.

➤ *La durabilité du Projet et les perspectives*

A l'issue de l'évaluation, la mission estime que les principaux critères de transition ont été satisfaits et qu'il existe une base solide pour démarrer la Réforme administrative. Le Projet peut donc passer à la phase 2 qui est la phase Programme. L'année 2013 sera mise à profit pour consolider la fondation d'une réforme administrative au Togo. Le Programme de Réforme devrait alors démarrer en 2014. Les recommandations se rapportent donc au démarrage du programme de Réforme Administrative. Il s'agit d'abord de capitaliser les acquis du Projet et d'adapter le cadre stratégique aux nouveaux besoins de la réforme administrative recensés au cours de l'exécution du Projet et de l'évaluation à mi-parcours du Projet.

Les axes de progression suivants sont proposés pour cette année 2013:

- consolider les efforts entrepris par le Projet pour le fonctionnement efficace de l'administration publique ;
- veiller à des institutions pérennes et viables ;
- recentrer le Programme ;
- élargir les secteurs de la réforme de l'Administration publique ;
- adapter le dispositif de coordination de la Réforme.

En conclusion, la mission d'évaluation estime que le Projet a bien fonctionné dans l'ensemble, et qu'il a évolué avec un certain dynamisme et pertinence tout au long de la période de mise en œuvre. Il a répondu à un besoin précis du gouvernement togolais de remettre en état de fonctionnement minimal. La mobilisation des ressources a été difficile et a engendré quelques dysfonctionnements. Le dispositif de coordination doit être renforcé, la Commission Nationale de Coordination de la Réforme de l'Administration Publique (CONCRAP) n'ayant pas fonctionné. L'année 2013 devra être consacrée à corriger les dysfonctionnements et à actualiser le Programme de façon à le faire démarrer effectivement dès 2014.

INTRODUCTION

Le Togo est en mutation dans un monde lui-même en mutation. Cette double mutation n'est pas sans incidence sur l'Administration publique du Togo, au cœur d'une réforme d'envergure, entreprise par le gouvernement togolais, avec le soutien du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Le présent rapport rend compte de l'évaluation à mi-parcours du Programme de Réforme et de Modernisation de l'Administration Publique au Togo pour la période de 2008-2012. Il met en lumière les forces et faiblesses du Projet constatées durant la période de réalisation de ses activités conformément aux TdR du PNUD. Ce diagnostic est assorti de recommandations dans la droite ligne des adaptations, réorientations et consolidations du programme sur la période 2014-2018.

Le présent rapport obéit à une présentation en paliers. Dans un premier chapitre, il rappelle le contexte du Projet. Le deuxième chapitre en fait une description et présente son état d'avancement. Dans le troisième chapitre, est présentée la démarche d'évaluation adoptée. Le quatrième chapitre expose les résultats de l'évaluation selon les critères retenus. Les modes de gestion du Projet sont examinés dans le cinquième chapitre, tandis que le sixième chapitre porte sur les recommandations et propositions pour les aménagements à apporter au programme de réforme administrative.

I. RAPPEL DU CONTEXTE TOGOLAIS

Les premières mesures prises pour corriger le mauvais fonctionnement de l'Administration publique dans les pays de l'Afrique francophone dérivent du Programme d'Ajustement Structurel (PAS).

Celles-ci visaient précisément la réduction des effectifs de la fonction publique. Mais, les solutions proposées se sont vite révélées trop parcellaires et insuffisantes pour venir à bout des dysfonctionnements relevés d'essence structurelle, institutionnelle et organisationnelle. Au rang des dysfonctionnements structurels, l'on mentionnera principalement les faiblesses suivantes : (i) l'accessibilité à l'éclipse du service public ; (ii) un service public partisan et clientéliste (iii) le non-respect des procédures ; (iv) un manque d'éthique professionnelle ; (v) un système d'information et de communication peu efficace ; et (vi) une absence de normes de qualité du service public.

S'agissant des dysfonctionnements institutionnels et organisationnels, l'on était confronté à : (i) un cadre organisationnel non cohérent ; (ii) des structures administratives instables ; (iii) une Administration encore centralisatrice ; et (iv) une prolifération des agences d'exécution au niveau des départements ministériels.

En Afrique en général et au Togo en particulier, la réforme s'imposait d'elle-même et devait passer par la démarche managériale et la recherche de performance de l'Administration publique. Cette réalité demeure congruente avec la problématique de la réforme de l'Etat axée

sur trois grands défis : faire de l'Administration publique un outil de développement ; la sortir du "patrimonialisme" qui la caractérise afin qu'elle incarne désormais des valeurs d'intégrité, de transparence et de responsabilité ; l'introduire dans le mouvement technologique qui doit accompagner les changements au sein de l'Etat en termes de missions, de structures et de compétences.

Cette uniformisation dans la diversité s'inscrit, à la vérité, dans un même espace communautaire appliqué aux administrations publiques en Afrique (CEDEAO, UEMOA, CEMAC, OHADA). Elle permet également aux partenaires au développement de maximiser les chances de succès de leurs appuis en appliquant pour tous, des principes et procédures identiques de bonne gouvernance et de consolidation de l'Etat de droit. L'urgence de la réforme se particularise au Togo par les effets multiples de la crise politique de 1990, laquelle a déstructuré les quelques acquis administratifs engrangés avant 1990. Le gouvernement togolais ne peut alors que se montrer volontariste dans la recherche d'une administration publique moderne, sans laquelle le développement n'est qu'un leurre. En ce sens, le gouvernement a engagé un dialogue social avec les partenaires sociaux. Cela a permis l'organisation en décembre 2006 des États Généraux de l'Administration Publique (EGAP). Les conclusions étaient sans appel : 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 du système de coordination ; des procédures budgétaires et financières mal adaptées ; une grille de rémunération inadaptée ; l'absence de mécanisme efficace de répartition des emplois ; une gestion routinière et un personnel démotivé (absence de reconnaissance liée au mérite) ; une démobilitation prononcée du personnel en raison de l'absence de délégation et de circulation de l'information ; un système de contrôle et d'évaluation inopérant.

Rentrant également dans ce cadre, les réformes administratives se sont imposées en vue d'accompagner les stratégies de réduction de la pauvreté et de réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), cadres uniques de référence en matière de politiques économique, financière et sociale. Dans le cadre de la réforme budgétaire, la mise en place des budgets-programmes, du suivi de la performance, de la reddition de comptes et de l'évaluation de programmes afin de réaliser les objectifs de mise en place, au sein de l'Administration publique d'une gestion axée sur les résultats. Cette exigence élargit le champ de la réforme en ce qui concerne la rationalisation des structures par la mise en œuvre de méthodes de gestion et de planification opérationnelle et stratégique. De même, elle rend opératoire la performance de l'Administration publique, dans le but de réduire la pauvreté et d'assurer un réveil économique. Enfin, elle porte les marques de la mutation des changements de comportements organisationnels, du renforcement des capacités des ressources humaines et de la promotion de la culture organisationnelle.

Fort de ce diagnostic alarmant, le gouvernement togolais, conformément aux recommandations de l'Accord Politique Global d'août 2006, s'est fermement engagé à agir sur la gouvernance administrative. La réforme de l'Administration se particularise enfin par un pilotage singulier qui sert de caisse de résonance à ses réussites.

II. DESCRIPTION DU PROJET

Le cadre Stratégique de la Réforme de l'Administration Publique devait permettre à l'Etat d'améliorer ses missions traditionnelles. En ce sens, un Programme de Réforme et de Modernisation de l'Administration Publique (PRMAP) a été mis en place, avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et d'autres partenaires techniques et financiers (la Banque Africaine de Développement (BAD), l'Union Européenne (UE), l'Agence Française de Développement (AFD), l'UNICEF, etc.).

Ce programme vise la réalisation de six grands objectifs stratégiques définis dans le document de politique de Réforme et de Modernisation de l'Administration Publique (Cadre Stratégique de Réforme et de Modernisation de l'Administration Publique). Ces objectifs devraient concourir à l'atteinte des résultats attendus dans le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) adopté en juin 2009.

Il s'agit alors de : (1) redéfinir et clarifier les missions de l'Etat ; (2) renforcer les capacités de l'Administration publique ; (3) rationaliser les structures et les normes ; (4) moderniser le travail gouvernemental ; (5) moderniser l'environnement de l'Administration ; (6) promouvoir le cadre institutionnel et programmatique.

La mise en œuvre de la réforme se fait suivant une approche graduelle en deux phases¹. Une première phase allant de 2008 à 2010 a été consacrée à des initiatives en termes de renforcement des capacités de certaines fonctions-clés des ministères publics-pilotes. Cela a permis d'asseoir les conditions minimales pour garantir le succès de la réforme. Depuis 2010, les activités de réforme ont continué dans le cadre d'un Projet intermédiaire. Cette phase (2008-2010) fait l'objet de la présente évaluation.

Une deuxième phase sera mise en œuvre sur la période 2013 à 2016, dans une perspective de consolidation des acquis engrangés et de généralisation au niveau de toute l'Administration publique.

1. La conception du Projet

Le Projet a été conçu après plusieurs consultations des parties prenantes, (gouvernement, partenaires sociaux, financiers) qui ont fixé les objectifs et déterminé les actions appropriées pour remédier aux carences de l'Administration publique togolaise. Cette approche est, dans une grande mesure, légitimée par les expériences vécues ailleurs. La plupart des pays francophones africains ont en effet entrepris des réformes de leurs administrations publiques, en vue de parvenir à un certain niveau de croissance économique et de développement social.

¹Le Rwanda en porte témoignage. En effet, dès la fin de la guerre et du génocide de 1994, le Gouvernement rwandais s'est engagé à réhabiliter les infrastructures et à renforcer les capacités institutionnelles et de gestion du Pays. Pendant cette période dite d'« urgences », la reconstitution du personnel s'est faite de manière à doter très rapidement l'Administration d'un minimum de personnel pouvant permettre un début de fonctionnement des activités. Ce décollage a été consolidé par le retour au bercail des rwandais de la Diaspora.

➤ *Le versant communautaire de la réforme administrative*

Dans une résolution adoptée en juin 1994 à Tanger au Maroc², les ministres africains de la Fonction publique ont esquissé les principales composantes d'un programme de réforme efficace. Dans presque tous ces pays, la mise en œuvre des plans de réforme administrative retenus par des Etats généraux de la Fonction publique, a été entreprise sur la base de programmes nationaux de promotion de la bonne gouvernance. Ces programmes couvrent toutes les composantes restructurées et concentrées en Projets prioritaires de réformes administratives à savoir :

1. la clarification des missions de l'Etat ;
2. la rationalisation et la stabilisation des structures et l'organisation administrative ;
3. la promotion des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) ;
4. la promotion et le développement des ressources humaines ;
5. la promotion de la bonne gouvernance ;
6. la mise en œuvre de la politique de décentralisation et de déconcentration.

Dans la plupart des pays, les activités de réforme menées se sont articulées autour de trois pôles principaux: les réformes institutionnelles y compris la décentralisation, la réforme de la fonction publique et la réforme du secteur parapublic.

Au plan institutionnel, les réformes entreprises ont surtout concerné non seulement la rationalisation de l'intervention de l'État et son désengagement de certaines activités productives, mais aussi la responsabilisation des populations à la base. Ces réformes ont été conduites à travers des actions comme la redéfinition et le recentrage des missions de l'État, la réorganisation et la rationalisation des procédures de création des structures, la décentralisation et la déconcentration des services.

S'agissant de la réforme de la fonction publique, les mesures ont surtout été axées sur le cadre légal et statutaire de la gestion du personnel, l'automatisation de la gestion et le contrôle du poids de la masse salariale. Deux objectifs majeurs sont poursuivis à savoir: (i) réduire la taille et le coût de la fonction publique; (ii) renforcer l'efficacité de l'administration, à travers diverses mesures ou stratégies aux effectifs, aux traitements et salaires, aux outils de gestion afférents, au système de gestion des ressources humaines et au mode de fonctionnement des structures administratives.

Les réformes du secteur parapublic ont eu pour principaux objectifs: (i) de réduire la taille du secteur parapublic par la privatisation ou l'ouverture du capital des entreprises publiques ;(ii) d'améliorer les performances des entreprises du secteur en les restructurant et en rationalisant leurs relations avec l'État; (iii) et d'adapter les modalités de gestion et de contrôle de ces entreprises.

²Conférence panafricaine des Ministres de la Fonction publique sur la coopération interafricaine en matière de Fonction publique et de Réforme administrative, 20-21 juin 1994.

Quel que soit le pôle considéré, la bonne gouvernance et le souci d'efficacité doivent rester présents et les nouvelles directives et recommandations de l'UEMOA, stipulent que « Les citoyens, à la fois contribuables et usagers des services publics, doivent être clairement, régulièrement et complètement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics ».

➤ *L'incidence communautaire sur le cadre stratégique du Programme togolais de Réforme administrative*

Les trois axes des actions du programme d'urgence s'inspirent de l'héritage communautaire, notamment :

- la coordination de l'activité gouvernementale et la modernisation du travail gouvernemental ;
- le renforcement des capacités de l'administration publique ;
- la promotion du cadre institutionnel et programmatique de la réforme.

L'approche progressive dans la mise en place de la réforme est remarquable parce qu'elle est inspirée des expériences de la gestion des pays en sortie de crise, limitée dans le temps et conçue pour permettre aux administrations concernées de disposer des moyens nécessaires pour accomplir leur programme de travail.

Enfin, pour assurer l'harmonie et la cohérence de la Réforme avec les principes de l'exécution nationale et garantir l'atteinte des résultats, la forme « Projet » s'est imposée comme structure adéquate. C'est un cadre qui sécurise les partenaires quant à l'utilisation efficace et efficiente des fonds dans la mise en œuvre du programme.

2. Les objectifs du Projet

Les objectifs du Projet d'urgence s'inscrivent dans l'optique des orientations du cadre stratégique de la Réforme administrative avec 4 grandes stratégies qui méritent d'être rappelées :

a- Amélioration de la Coordination de l'action gouvernementale

L'efficacité du travail gouvernemental repose en grande partie sur la capacité de coordination et d'impulsion interministérielle. Le diagnostic 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, (i) 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; (ii) d'améliorer l'organisation et les méthodes du travail gouvernemental; (iii) de prendre les mesures tendant à favoriser la décentralisation administrative et la déconcentration des services.

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

L'Administration publique dans son ensemble, souffre d'une pénurie de personnel de qualité. Le Cadre logique a donc préconisé de mettre en place un programme d'urgence de renforcement des capacités, particulièrement pour 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. Cette mesure suppose que soit réalisée : (i) l'étude relative à la rationalisation des structures, des emplois et des effectifs des ministères qui permettrait d'une part, de clarifier les missions et les attributions des entités et services à considérer, de mieux connaître les besoins en effectifs et les profils concernés par emplois et les postes à pourvoir et d'autre part, de prévoir des recrutements nouveaux (ii) de prendre les dispositions nécessaires pour une formation d'accompagnement et de mise à niveau (renforcement des capacités en s'appuyant au besoin sur l'ENA).

c- Mise en place des conditions préalables à la Réforme de l'Administration Publique

Il s'agit de mener 4 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. Il s'agit notamment des variantes suivantes : (i) étude relative aux audits stratégiques et organisationnels des ministères/Rationalisation des structures, des Emplois et des Effectifs ; (ii) étude 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 ; (iii) étude de restructuration et de rationalisation de l'ENA, des Ecoles et Centres de Formation technique et professionnelle (EFTP) ; (iv) étude relative à la nouvelle grille de rémunération et au nouveau barème salarial.

d- Développement d'un appui au programme et à l'opérationnalisation du Cadre Stratégique de la Réforme de l'Administration Publique

La bonne exécution du Projet d'urgence a nécessité un appui en expertise. L'équipe des experts avait pour mission d'une part, d'appuyer le PNUD (et/ou la communauté des bailleurs) dans la mobilisation des ressources (plaidoyer approprié), de préparer les cahiers de charge pour les objectifs et stratégies, d'élaborer les termes de référence des études structurantes, d'encadrer les missions d'études et d'appui et, d'autre part, d'assurer la mise en cohérence des activités préconisées dans le cadre du programme d'urgence 2008/2010.

Ces actions urgentes sont prises en compte pour le développement des activités de 4 produits : (i) la mise en place et l'opérationnalisation d'un cadre programmatique et institutionnel de Réforme administrative ; (ii) la redéfinition, la rationalisation et la mise en place des structures, missions et normes juridiques ; (iii) le renforcement des capacités de l'administration et de l'efficacité du travail gouvernemental ; (iv) la mise en place progressive d'un environnement de travail motivant et moderne.

Du reste, le projet ainsi présenté dans son ensemble, ne comportait pas en lui-même des faiblesses. Il y a une description claire du programme avec des phases séquencées d'activités. De plus, non seulement le programme était souhaité par les couches sociales et politiques du pays, mais encore, il était porté par une volonté gouvernementale. Enfin, le programme est conçu pour être piloté et coordonné en vue d'atteindre des objectifs précis.

III. METHODOLOGIE DE L'EVALUATION

Il importe de procéder au bilan en confrontant l'ampleur des objectifs aux résultats atteints en référence aux différentes activités programmées par produit. La revue à mi-parcours sera donc conduite conformément aux termes de référence (TDR). (Voir Annexe 1).

1. Rappel des objectifs de la mission

Conformément à ces TDR, les objectifs de la revue sont de (i) faire l'évaluation de la mise en œuvre du Projet sur la période écoulée (2008-2012) et (ii) de faire des recommandations pour donner des orientations pertinentes au Programme National de Bonne Gouvernance pour la période restante (2013-2016). Les objectifs de la mission sont spécifiquement présentés autour des points suivants :

- l'évaluation devra porter sur l'environnement du Projet, la pertinence des objectifs et de la stratégie d'intervention, l'exécution, la gouvernance, les résultats, les effets et le financement, les risques et la durabilité.
- les recommandations devront porter sur les orientations de la réforme administrative pour la période de 2013-2016 en indiquant la stratégie, les axes et les produits, les dispositifs de pilotage.
- les résultats permettront en outre au gouvernement et à ses partenaires (dont le PNUD), de décider des orientations stratégiques à apporter, notamment en ce qui concerne les objectifs et le chronogramme de mise en œuvre, la mobilisation des ressources, l'appropriation nationale et la pérennisation, et surtout l'arrimage avec d'autres programmes nationaux tels le Projet d'urgence de renforcement des capacités de gestion du développement (PUR/RC), Le Projet d'Appui Institutionnel II (PAI 2), le Programme National de Consolidation de la Décentralisation (PNCD) et le Programme National de Modernisation de la Justice (PNMJ) pour réussir l'intégration des composantes dans le cadre du Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG 2013/2016).

2. Déroulement de la mission

Pour conduire la revue, la mission a procédé par les étapes de préparation, de recueil d'informations, d'analyse et de rédaction du rapport sur une durée de 20 jours/homme, suivant le chronogramme en annexe (annexe n°2).

➤ *La préparation*

Les travaux de la mission ont démarré le 19 novembre 2012, par des séances de travail avec la Chargée de programme du PNUD, l'Expert principal du PNUD, le Président du CTRAP. L'objectif était de clarifier la compréhension des termes de références, de discuter du chronogramme et de l'organisation de la mission. L'équipe de consultants a également été reçue par la Représentante Résidente du PNUD. Une série de documents de travail a été reçue au cours des entrevues.

➤ *La revue documentaire*

L'équipe de mission a exploité différents documents se rapportant à la réforme, document de lutte contre la pauvreté, audits des ministères, les divers textes de fonctionnement de la réforme, le document du Cadre Stratégique de la Réforme administrative, les rapports annuels des activités des années 2009, 2010, 2011 et 2012 (les 3 premiers trimestres), les plans de travail annuels (PTA) de ces années, des rapports d'études. D'autres documents pouvant permettre une analyse affinée de la réforme administrative en Afrique ont été exploités.

➤ *Les entretiens*

Ils ont été conduits avec :

- au titre des autorités administratives commanditaires et les responsables techniques : le secrétaire général du ministère de la fonction publique et de la réforme administrative (MFPRA), le secrétaire général du gouvernement (SGG) et le PNUD ; des responsables de projets ; des directeurs techniques (annexe N° 2)
- au titre des organes de pilotage et de coordination de la réforme : le Président du CTRAP et les membres de l'UGP ;

Tout au long de la mission, l'équipe de consultants a gardé un contact étroit avec le SG/MFPRA, président du CTRAP, la Chargée du programme du PNUD, l'Assistant PNUD du Projet, membre de l'UGP.

➤ *La rédaction du rapport*

L'exploitation des différents documents, audits et entretiens a été structurée de façon à répondre aux questions essentielles suivantes issues des TDR en vue de savoir ce qui a été fait et quelles sont les améliorations observées (et à apporter) à chaque produit en terme de pertinence, de cohérence, d'efficacité et d'efficience à l'aide d'un guide de lecture élaboré à cet effet (Annexe n°4). De façon spécifique, toutes les informations ont permis de renseigner sur :

- la conception du point de vue de la pertinence du programme comme réponse aux problèmes à résoudre et par rapport aux objectifs du programme ;
- le cadre institutionnel du point de vue de la cohérence du montage du programme avec les principes de l'exécution nationale en considérant le cadre institutionnel et l'expertise déployée ;
- la formulation des plans de travail annuels du point de vue de l'apport du programme dans la promotion de la Gestion Axée sur les Résultats ;

- la mobilisation des apports au plan de l'état d'engagement des acteurs et la mobilisation effective de leurs contributions techniques et financières à la mise en œuvre du programme ;
- la mise en œuvre des activités ainsi que les résultats obtenus dans le sens de l'appréciation de la pertinence des initiatives prises par le programme suivant les objectifs stratégiques poursuivis et les résultats attendus de la modernisation de l'administration publique ;
- les partenariats établis dans le sens de la synergie développée par l'ensemble des intervenants (partie nationale, PNUD, UNDESA, autres partenaires, etc.) dans la mise en œuvre du programme, le degré de transparence et de collaboration de chaque partenaire impliqué dans les activités du programme à l'effort collectif ;
- l'exécution financière du point de vue de l'appréciation de l'efficacité et de l'efficience du programme en examinant le mécanisme de décaissement et de suivi budgétaire ;
- le système de rapportage du programme dans le sens de l'appréciation des délais de soumission et de la qualité des différents rapports ;
- les mécanismes d'orientation, de conseil et de suivi/coordination pour apprécier la régularité des réunions/rencontres des différents niveaux du dispositif institutionnel ;
- les atouts/contraintes rencontrés en identifiant tous les facteurs ayant favorisé ou entravé la mise en œuvre des activités ;
- les conséquences des facteurs négatifs et les mesures correctives à entreprendre ;
- la communication/visibilité du programme du point de vue de la pertinence des moyens de communication mobilisés pour une meilleure visibilité du programme ;
- l'appropriation nationale et la pérennisation en se prononçant sur l'effectivité d'un mécanisme.

➤ *La Validation du rapport provisoire*

Une séance de validation du rapport provisoire a été organisée le 14 décembre 2012 en présence du Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, de la Représentante Résidente et du Représentant Résident Adjoint du PNUD, de la Team Leader Gouvernance institutionnelle du PNUD, de l'Expert Principal du PNUD, la représentation de l'administration publique (SG/MFPRA, SGG/PM/ DGFP), la représentation des organes de pilotage et de coordination (CTRAP, UGP), de directeurs techniques de l'Administration publique. Cette séance a permis à l'équipe de la mission de rendre compte :

- des constats faits : points faibles (et leurs causes et conséquences et points forts);
- des commentaires et observations et un avis sur chacun des points ;
- des recommandations claires et motivées à l'endroit de chacune des parties concernées;
- d'un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations ;
- les observations, remarques et contributions recueillies lors de cette séance de validation ont été intégrées au présent rapport final.

IV. RESULTATS DE L'EVALUATION

Conformément aux différents Plans de Travail Annuels du gouvernement (2009, 2010, 2011 et 2012), l'analyse du Programme de Réforme et de Modernisation de l'Administration Publique Togolaise peut se faire en termes de produits. Sous les produits, il y a des actions qui sont envisagées, et ces actions sont à leur tour déclinées en activités.

Produit 1 : L'efficacité de la coordination de l'action gouvernementale et l'harmonie dans la mise en œuvre de la réforme.

L'efficacité du travail gouvernemental repose, pour une grande part, sur la capacité de coordination et d'impulsion interministérielle. Les objectifs poursuivis par le Projet de Réforme visent à améliorer l'organisation et les méthodes de travail gouvernemental, prendre des mesures tendant à assurer la neutralité politique et la continuité du service public et mettre en place des outils et un cadre pour promouvoir l'inter ministérialité.

A cet effet, le Projet a prévu au niveau de ce produit de :

- renforcer les capacités de la Primature et du Secrétariat Général du Gouvernement pour faciliter la coordination et la coopération interministérielle, ainsi que 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.

En termes de réalisations, plusieurs actions ont été planifiées et mises en œuvre avec satisfaction.

Appuyer la Primature, le Ministère de la Fonction Publique et le Secrétariat Général du Gouvernement pour le pilotage et la coordination du processus de mise en œuvre des réformes.

Dans le souci de maintenir une approche de redéfinition des missions de l'Etat, de planification, de budgétisation et d'atteinte des objectifs conformément aux exigences des réformes, la Réforme a appuyé l'élaboration de la matrice de suivi des réalisations du gouvernement (2005/2011), l'élaboration des lettres de missions ; les séminaires gouvernementaux, la tenue des Réunions ad' hoc avec les Commissions, Comités, Cellules, etc.

- Depuis 2008, le Togo adhère à la pratique des **lettres de mission** comme outils d'appui à la coordination de l'action gouvernementale. Le Secrétariat Général du Gouvernement, instance administrative permanente, organise chaque année pour le compte de la Primature, la répartition interministérielle des tâches. En effet, chaque Ministre reçoit du Premier Ministre une lettre de mission lui assignant des objectifs précis. Il doit, sur la base de cette lettre, préparer les instruments de mise en œuvre au niveau de son

département, à savoir le chronogramme d'activités, les plans de passation des marchés, et les besoins de trésorerie. Sur cette lancée, les ministres ont été également invités à élaborer leur document de politique sectorielle pour une période de 3 ans. Sur l'alignement des lettres de missions de chaque ministre, **une Matrice des résultats** est élaborée. Toutes les matrices se fondent sur les orientations du Document Complet de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DRSP-C) et sur le contenu de la Déclaration de Politique Générale (DPG). L'approche participative qui sous-tend la démarche d'élaboration et de validation de la lettre de mission et de la matrice des résultats est très pertinente. Elle met bien en exergue le rôle de la Primature comme premier niveau de mise en œuvre de la coordination interministérielle, à savoir le niveau supra-ministériel qui correspond à l'impulsion, à l'affectation et au pilotage d'ensemble des politiques gouvernementales. Le Secrétariat Général du Gouvernement est, quant à lui, en charge du suivi et de l'appui à la coordination de l'activité gouvernementale.

- C'est dans ce sens que la Primature a pris l'arrêté n° 2009-031/PMRT du 12 juin 2009, mettant en place un **Comité interministériel de suivi de la mise en œuvre des actions prioritaires programmées par le gouvernement**. Le Comité assure une revue trimestrielle de suivi des lettres de mission et des plans d'investissement. La revue est préparée par le comité, présidée par le Premier ministre en présence de tous les ministres accompagnés de leurs collaborateurs. Le comité tient également une réunion mensuelle avec tous les Secrétaires généraux et Directeurs de Cabinet des ministères présidée par le SGG pour faire le point des réformes. **Des séminaires gouvernementaux** sont organisés et donnent l'occasion de créer un esprit d'équipe et d'adhésion aux objectifs du gouvernement.
- On note également la tenue des Réunions hebdomadaires du vendredi (réunions restreintes et réunions élargies) regroupant les Directions Opérationnelles du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (Direction Générale de la Fonction Publique, Direction de la Gestion Informatique du Personnel de l'Etat, Ecole Nationale d'Administration), sous la présidence du Secrétaire Général du Ministère.

Il faut retenir que toutes les réunions évoquées ici font l'objet de compte-rendu ou de procès-verbal archivés au secrétariat général du gouvernement et au sein des ministères concernés. Il convient également de préciser que ces actions ont permis de revoir le dispositif organisant le travail gouvernemental³, avec la mise en place du Bureau Organisation et Méthode (BOM) et du Plan de développement du SGG dont l'avancement était de 60% au 3^{ème} trimestre de 2012.

Dans l'ensemble, l'appui à la primature a été satisfaisant et a connu un taux de réalisation élevé pour chacune des 4 années : 80% (2009) ; 100% (2010) ; 70% (2011) et 65% pour les trois premiers trimestres de 2012.

Le point d'achoppement relevé au niveau du SGG concerne le manque de ressources humaines suffisantes pour faire efficacement face aux nombreuses tâches.

³ Voir infra sous le point « L'actualisation des structures des services publics en vue d'une performance institutionnelle satisfaisante (Audit Stratégique et organisationnel des ministères) », p. 17.

Cette approche holistique de la coordination de l'action gouvernementale mérite d'être appuyée pour faire avancer la réforme administrative. En effet, en Afrique subsaharienne, les réformes administratives ont été souvent freinées par le fait que les actions étaient trop parcellaires. Il conviendrait d'adopter désormais une conception davantage axée sur les résultats pour appréhender la réforme comme un moyen de parvenir au développement économique et social. Avec l'expérience du Togo, on peut retenir que pour faire avancer cette réforme, il faut réfléchir en termes d'« objectifs » avant d'envisager les adaptations structurelles et de ressources humaines, financières, matérielles souhaitées.

Promotion de l'information et de la communication au sein de l'administration publique d'une part et entre l'administration publique et les usagers d'autre part, à l'aide des « journées portes ouvertes » et des journées « Administration rapide de proximité » (ARP).

L'efficacité implique de façon particulière l'amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur. Des journées « administration rapide de proximité » ont ainsi été organisées avec succès pour certains ministères-tests : le Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile pour la délivrance des passeports et cartes nationales d'identité, le Ministère des transports pour la délivrance des cartes grises et le Ministère de la Justice pour la délivrance des certificats de nationalité et des jugements supplétifs tenant lieu d'acte de naissance. Des journées portes-ouvertes ont également été organisées au Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative en collaboration avec le Ministère de l'Economie et des Finances. Elles ont permis de mieux faire connaître entre autres, les objectifs de la Réforme administrative, les procédures de délivrance de certains actes administratifs, ou encore, les activités de la Direction du Cadastre et des Affaires domaniales, notamment la gestion des réserves administratives et les formalités et procédures de délivrance du titre foncier. Cette activité programmée en 2010 et 2011 a connu un taux de réalisation de 100% pour chacune de ces années.

Les supports d'information à privilégier consisteront en spots, bandes, annonces, sketches télévisuels sur les services et les valeurs de l'administration publique en général et de chaque Ministère en particulier. Concomitamment, les initiatives prendront en compte tous ceux qui, pour aller à la recherche des informations, continueront de se déplacer ou au mieux à téléphoner. Dans cette optique, la création de centres d'écoute ou de centres publics d'accès à internet, renforceront l'effort de démocratisation de la circulation des informations. Les services déconcentrés devront particulièrement faire l'objet d'attention de façon à combler le déficit « territorial ».

Promotion de la décentralisation administrative et de la déconcentration des services

Redéfinir les missions de l'Etat est aussi source de plus grande qualité des services de l'Etat. Le gouvernement togolais s'est engagé pour la gestion décentralisée de l'Etat dans la stratégie de modernisation des administrations publiques. Le rapport (avril 2012) d'une étude initiée par le PNUD portant sur l'examen et l'analyse du Programme National de Consolidation de la Décentralisation (PNCD) a identifié comme défi majeur pour la période de 2012-2016 l'accélération de la réforme de l'Etat à travers la modernisation de l'administration publique.

Ceci s'explique par le fait que la décentralisation a comme corollaire la déconcentration et une réorganisation de l'administration centrale.

La mission, après étude du rapport final de la feuille de route proposée par l'étude pour la mise en œuvre du Programme National de Consolidation de la Décentralisation (PNCD), a noté que la mise en œuvre dudit programme permet incontestablement des avancées réelles pour le développement local et la responsabilisation des populations dans la gestion de leurs affaires locales. Par ailleurs, des acquis ont été obtenus notamment au niveau des dispositifs juridiques, des pratiques de développement local et communautaire, des dispositifs d'appui aux initiatives communautaires. Il reste que le processus de décentralisation peine à trouver sa vitesse de croisière, au regard des élections locales toujours ajournées, d'un manque de vision stratégique temporelle et d'une faible appropriation sociale et politique.

Les défis à relever sont donc encore nombreux ; il s'agit notamment de : (i) la mise en œuvre d'une stratégie d'apprentissage et d'anticipation nécessaire pour rendre effective la décentralisation rurale, (ii) la nécessité d'inscrire les initiatives communautaires dans une vision de planification territoriale, (iii) la mise en place d'un mécanisme de financement du développement local et (iv) la nécessité de lier le programme de réforme et de modernisation de l'administration publique avec le processus de décentralisation et de concertation.

Il va sans dire qu'en matière de développement local, le suivi-évaluation est un élément important pour la pérennisation des acquis tant au niveau des actions et initiatives de développement qu'à celui des capacités et compétences acquises à travers le processus. Un appui à la mise en place d'un système d'auto-évaluation couplé avec un mécanisme de planification pluriannuel glissante permettra à la population de se maintenir dans la dynamique de développement local participatif.

Promotion du développement économique

Un certain nombre d'activités à caractère économique ont été menées avec succès :

- appui à la mise en place de la Cellule d'Analyse Economique de la Primature ;
- appui à l'émergence du Programme Millénaire Challenge Coopération (MCC) ;
- appui à la mise en place du Centre des Services.

La mission a constaté les efforts du gouvernement togolais à travers les différentes mesures prises avec l'appui des partenaires pour assainir l'environnement économique et financier en vue de poser les bases d'une gouvernance efficace et d'une croissance forte et durable. Il en est ainsi de la loi du 26 juin 2009 sur la passation des marchés publics et la prise de son décret d'application, ainsi que la nomination des principaux responsables.

Des défis importants sont encore à relever pour la reconstruction des bases d'une croissance forte et durable ainsi que l'amélioration des conditions de vie des populations.

Encadré n°1 : recommandations de la mission sur l'appui à l'action gouvernementale

La mission considère comme acquis majeurs

L'appui à la coordination de l'action gouvernementale est cohérent et pertinent.

La pratique des lettres de missions délivrées aux ministres s'impose comme la porte d'entrée de la coordination de la Réforme administrative. C'est par le biais de la recherche de l'efficacité et de l'efficience associées aux réformes budgétaires et le souci d'améliorer la gestion publique, que les politiques de réforme administrative vont bénéficier d'un engagement du gouvernement.

La réforme administrative arrimée aux autres réformes devient une des priorités de l'action gouvernementale et figure ainsi au rang des priorités.

Le Projet a bénéficié de l'appui et d'un suivi interministériel régulier et d'un pilotage administratif par le SGG.

La mission recommande pour consolider les acquis :

- **d'aller désormais vers la déclinaison des lettres de mission ministérielles en contrats d'objectifs au profit des directeurs de cabinet, secrétaires généraux et hauts cadres techniques et de mettre en place, pour ces cadres, des outils de suivi et d'évaluation : la matrice de résultats, le chronogramme d'activités, les plans de passation des marchés, le plan de consommation des crédits et les besoins de trésorerie.**
- **d'entreprendre une politique de recrutement par contrat avec des personnels issus notamment de la Diaspora ou des retraités de haut niveau sur la base d'une identification préalable et précise des besoins de recrutement de compétences ou d'expertises en adéquation avec les exigences techniques que requiert la conduite des initiatives de réforme programmées.**
- **que pour compléter les actions de grande envergure comme les journées ARP, la Cellule de Communication sur la Réforme et la Modernisation de l'Administration Publique créée par arrêté n° 1688/MFPRA du 25 mai 2011 et animée par sept (7) membres nommés par arrêté n° 1698/MFPRA/CAB du 25 mai 2011 initie des actions qui rendent permanente la diffusion des informations au profit des usagers.**
- **qu'une attention particulière soit accordée dans le prochain Programme de Réforme administrative aux résultats des travaux du comité sectoriel « Gouvernance économique et Capacités institutionnelles » effectués dans le cadre de l'élaboration du DSRP et que les axes stratégiques suivants soient retenus pour la réforme administrative (i) Renforcement de la lutte contre la corruption, (ii) Amélioration du système de passation des marchés publics (iii) Coordination et gestion saine et efficace des flux d'aide.**
- **que, pour un développement local efficace, l'accent soit mis sur quatre axes stratégiques (i) l'introduction de mécanismes et procédures de planification participative ; (ii) le développement ou le renforcement des capacités de prise en charge des initiatives de développement ;(iii) l'acquisition de capacités de mobilisation et de gestion des moyens et ressources nécessaires pour la mise en œuvre des actions ; (iv) la mise en place d'un mécanisme de suivi évaluation participatif.**

Produit 2 : Structures, Missions et Normes Juridiques adoptées, redéfinies, et rationalisées.

La réforme a aussi pour objectif de lutter contre les gaspillages, les conflits d'attributions, la lourdeur administrative, les chevauchements de compétences. Elle permet aussi, le changement des comportements et des mentalités des Agents de l'Etat à travers une transformation de la culture administrative du pays orientée sur la recherche de qualité. Ceci suppose la réorganisation des structures, une rationalisation des procédures et l'amélioration de la qualité de la gestion des structures administratives. Il s'agissait, depuis 4 ans, pour corriger les dysfonctionnements observés, de faire l'inventaire, l'actualisation et l'évaluation du cadre législatif et réglementaire, de procéder à la revue du cadre juridique de la Fonction Publique, de moderniser le cadre institutionnel et opérationnel de l'Administration, de moderniser les outils et les procédures de l'Administration.

Les activités menées avec satisfaction dans le cadre du programme d'urgence, ont consisté en :

L'appui à l'adoption d'un cadre juridique approprié de la fonction publique et la revalorisation du traitement des agents de l'Etat.

Pour une meilleure performance des agents de l'Etat et une plus grande efficacité des services publics, le ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative, avec l'appui du PNUD, a initié et conduit en 2009, une vaste action de révision des principaux textes d'organisation et de gestion desdits agents. Cette action a permis d'élaborer des avant-Projets de textes de loi encadrant la gestion administrative de la Fonction Publique.

Le Conseil des ministres a adopté (novembre 2012) l'avant-projet de texte de loi portant Statut Général de la Fonction Publique qui s'applique à toutes les composantes de la fonction publique, ainsi qu'à tous les types de personnels, fonctionnaires et contractuels recrutés par le ministre chargé de la fonction publique ou sous sa supervision, et administrés par lui. Sont exclus du champ d'application de ce statut, les magistrats, officiers ministériels et auxiliaires de justice.

Ce texte de 263 articles, est destiné à remplacer le Statut Général en vigueur (ordonnance n°01 du 04 janvier 1968). Il tend à régler le problème de la prolifération des Statuts particuliers et autres Statuts spécifiques. Le nouveau Statut a été préalablement élaboré et validé dans le cadre d'un processus participatif regroupant tous les acteurs sociaux. Il introduit de grandes innovations visant la simplification des actes de gestion, la rationalisation de l'organisation de la carrière du fonctionnaire, la motivation et l'encouragement des agents de l'Etat à l'effort individuel, l'incitation à l'excellence dans les prestations des services et à la performance. Les différentes positions (détachement, stage, disponibilité etc.) de l'agent

étant clarifiés, et les conditions de reconnaissance des diplômes acquis en cours de carrière étant bien déterminées, les bases d'une Gestion Prévisionnelle des Emplois, des Effectifs et des Compétences (GPEEC) efficaces sont posées.

Une étude a été parallèlement menée pour élaborer de **nouvelles grilles salariales** et en évaluer l'impact financier sur les ressources de l'Etat. Le but recherché est d'améliorer le pouvoir d'achat des agents publics et de remplir par la même occasion l'engagement pris par le gouvernement, lors du dialogue social de 2006, de revaloriser les traitements des agents de l'Etat dans la limite des 35% de l'évolution des recettes fiscales et de réviser les autres primes et indemnités. Il s'agit des engagements 71 et 73 du Dialogue social.

Le gouvernement a également fait adopter la loi n° 2011-006 du 21 février 2011 portant code de sécurité sociale au Togo. Cette loi définit les dispositions régissant le régime général obligatoire de sécurité, tandis que la loi n° 2011-003 du 18 février 2011 institue un régime obligatoire d'assurance maladie des agents publics et assimilés. Le nouveau régime de protection sociale couvre les fonctionnaires civils et militaires, les agents des collectivités locales, les agents publics retraités, les contractuels des administrations publiques et autres établissements publics à caractère administratif et leurs ayants droits, ainsi que les membres des institutions de la République pour la durée de leur mandat et les retraités de l'Etat. Les prestations sanitaires sont désormais assurées par l'Institut National d'Assurance Maladie (INAM) depuis le 1^{er} mars 2012 dans toutes les formations sanitaires publiques et dans les structures privées et pharmacies conventionnées. Il conviendrait d'agir sur son fonctionnement, notamment sur la résolution des difficultés de procédures pour plus de satisfaction des assurés.

S'agissant du Code des pensions civiles et militaires, des propositions sont en attente d'adoption pour apporter les adaptations nécessaires et des mesures correctives.

L'actualisation des structures des services publics en vue d'une performance institutionnelle satisfaisante (Audit Stratégique et organisationnel des ministères)

Dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme et pour évoluer vers une administration plus efficace, il a été entrepris depuis 2009, de faire l'audit organisationnel des ministères et institutions. L'objectif de ces audits est de rationaliser les structures et les emplois au sein des administrations et de rétablir les adéquations nécessaires afin d'améliorer l'efficacité du fonctionnement des ministères au regard des missions et attributions qui leur sont dévolues, et de mettre les profils en adéquation avec les postes à occuper.

A ce jour, 19 ministères et institutions ont été audités; il s'agit notamment de :

1. Présidence (Cabinet Civil et Secrétariat Général de la Présidence) ;
2. Primature (Cabinet et Secrétariat Général du Gouvernement) ;
3. Ministère de la Fonction Publique et de la réforme Administrative ;
4. Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération ;
5. Ministère Délégué auprès du Premier Ministre Chargé du Développement à la Base ;

6. Secrétariat d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de la Jeunesse et de l'Emploi des Jeunes ;
7. Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hydraulique Villageoise ;
8. Ministère de l'Environnement et des Ressources Forestières ;
9. Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche ;
10. Ministère de la Promotion de la Femme ;
11. Ministère de la Planification, du Développement et de l'Aménagement du Territoire ;
12. Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité Sociale;
13. Ministère de l'Action Sociale et de la Solidarité;
14. Ministère de la Santé ;
15. Assemblée Nationale ;
16. Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités locales ;
17. Ministère de la Justice, chargé des relations avec les Institutions de la République ;
18. Ministère des droits de l'Homme, de la Consolidation de la Démocratie et de la Formation Civique.

En ce qui concerne l'internalisation des recommandations des audits réalisés en 2009 et 2010, deux missions d'appui à leur mise œuvre ont été assurées par le cabinet BDO et le cabinet CAPRAD. Les rapports de leurs missions sont disponibles. L'un des produits issus de ces deux missions est l'adoption en Conseil des ministres des décrets fixant les principes généraux d'organisation, les attributions et les modalités d'organisation des départements ministériels. Il s'agit des décrets :

- n° 2011-178/PR du 07 décembre 2011 fixant les principes généraux d'organisation des départements ministériels ;
- n° 2012-004/PR du 29 février 2012 relatif aux attributions des ministres d'Etat et ministres ;
- n° 2012-006/PR du 07 mars 2012 portant organisation des départements ministériels.

La mise en place du cadre juridique de la Fonction publique a été réalisée à 100% en 2010 et à 70% en 2011 en ce qui concerne l'opérationnalisation des dispositions du statut général et des statuts particuliers. Par contre, l'élaboration des textes relatifs aux différents cadres et corps issus du statut général de la fonction publique peine à avancer (10% en 2012).

Encadré n°2 : recommandations de la mission sur les Structures, Missions et Normes juridiques

La mission considère comme acquis majeurs que :

- le **Projet de statut général est conforme aux objectifs du Projet de réforme et contribuera à l'émergence d'une nouvelle Administration de Développement ;**
- **les audits sont réalisés à un rythme soutenu et probant et les résultats de ces audits constituent une base fiable pour une répartition rationnelle des missions de l'Etat aux ministères selon leurs compétences (régaliennne, socio-éducative, économique, financière et productive).**

La mission recommande pour consolider les acquis de :

- **terminer les audits des autres ministères ;**
- **internaliser les recommandations issues de tous les audits pour harmoniser les analyses et les recommandations**
- **procéder à la nomination des secrétaires généraux dans tous les ministères ;**
- **élaborer le Projet de décret sur les normes de création des services publics ;**
- **élaborer les statuts particuliers et spéciaux des fonctionnaires ;**
- **constituer et opérationnaliser un répertoire interministériel des métiers de l'Etat ;**
- **systématiser et généraliser les fiches descriptives de poste dans l'Administration publique ;**
- **organiser des formations ciblées pour les agents recrutés en 2009, pour éviter d'inverser les résultats escomptés de l'amélioration de la qualité des services publics ;**
- **finaliser l'examen du Code des pensions civiles et militaires ;**
- **poursuivre et finaliser l'examen des nouvelles grilles salariales.**

Produit 3 : Renforcement des capacités de l'Administration et efficacité du travail gouvernemental

La simplification des démarches et procédures administratives adaptées au niveau de compréhension des usagers est également la preuve de l'efficacité des services publics. Le renforcement des capacités suppose aussi d'agir sur l'irrationalité de la gestion des ressources humaines caractérisée par l'inadéquation entre le poste occupé, la formation, les besoins réels et les effectifs. Plusieurs actions ont été réalisées avec assez de satisfaction :

Assurer la maîtrise des salaires et des effectifs

Il s'agit de doter l'administration togolaise d'un effectif minimum nécessaire à la continuité du service public, d'adapter la rémunération du personnel aux nouvelles contraintes du travail administratif, d'élaborer des outils pour la maîtrise des effectifs et de la masse salariale, et d'assurer la gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs. A cette fin, une Cellule de Contrôle des Effectifs et de la Masse Salariale (CCEMS) a été créée par arrêté n° 3093/MFPRA du 15 octobre 2010 et animée par neuf (9) membres nommés par arrêté n° 3094/MFPRA/CAB du 15 octobre 2010. L'activité principale réalisée par cette cellule fut le dénombrement des agents publics et la mise en place d'un système de gestion automatisé du personnel et d'une Cellule de Contrôle des effectifs et de la masse salariale (CCEMS).

A l'issue du recensement, les agents publics dénombrés au 25 janvier 2012, 42.191 émargeaient au budget de l'Etat. Un effectif de 4.032 agents n'était pas présent au recensement. Les causes de cet important décalage sont en train d'être recherchées. Toutefois, la mission d'évaluation à mi-parcours estime que cette activité doit être reprise sous une forme plus en lien avec le paiement des salaires. L'usage de plus en plus fréquent de la biométrie permet l'utilisation de photographies et d'empreintes digitales infalsifiables. Une modalité possible serait l'organisation conjointe avec le service des soldes et les directions en charge des ressources humaines de chaque ministère technique dans la préparation du paiement des salaires.

Cette situation montre bien que la modernisation des outils consiste aussi à passer de la gestion classique et manuelle à un système de suivi et de visualisation en temps réel de la situation administrative et financière des agents publics. C'est à cette fin qu'il a été mis en place un système de gestion automatisé du personnel de l'administration publique (SGPA) pour la création d'un fichier unique de référence personnel-solde, un système global d'informations, outil unique, cohérent, intégré, complet et sécurisé. La relation informatisée n'est pas encore établie entre les services du Ministère chargé de la Fonction publique et ceux de celui chargé des Finances. Le fichier unique « personnel-solde » est conçu et reste à être fonctionnel.

Assurer une mobilisation et une utilisation conséquentes des compétences nationales au sein de l'administration.

L'intérêt de cette action est d'apporter une solution à la faiblesse des compétences et à l'insuffisance d'effectifs dans l'Administration publique. Plus particulièrement, l'action vise à soutenir des secteurs de services prioritaires.

En juillet 2008, l'adoption de la loi sur la prolongation de l'âge de la retraite et l'organisation d'un concours de recrutement exceptionnel ont apporté des réponses au problème de renforcement des capacités dans l'Administration publique. Cette mesure a, en effet, permis de résoudre partiellement le problème de la baisse des effectifs de la Fonction Publique passés de 34.736 agents en 1994 à 21.381 en 2006. Ce déficit a ainsi été partiellement comblé en 2009 par le recrutement d'environ 4 000 agents (soit 680 pour le secteur de la Santé, 1200 pour l'Enseignement et 2120 pour les autres administrations).

Dans cette optique, il a fallu recourir aux experts nationaux expatriés d'un bon niveau de qualification professionnelle, motivés et désireux de revenir au pays. Aussi, avec l'appui du PNUD, un programme de recours à la diaspora a été conçu assorti d'une stratégie de mobilisation des ressources, de recensement des besoins en compétences additionnelles exprimés par différents ministères/institutions, de création d'un site web www.maisondiaspora.gouv.tg.

Ce site est véritablement une base de données ayant pour fonction principale de répertorier les experts/consultants de la diaspora, les cabinets d'études et/ou d'expertise de la diaspora, les porteurs de Projet de la diaspora, les ONG et associations reconnues de la diaspora et les ministères/institutions demandeurs d'expertises en provenance de la diaspora. Un mécanisme (partiel) de mobilisation de la diaspora scientifique et technique à travers les missions

d'enseignement universitaire et les missions médicales destinées aux médecins et enseignants/chercheurs togolais de la diaspora est également mis en place.

Par ailleurs, avec le concours financier de la Banque Africaine de Développement, des études thématiques importantes ont été réalisées pour affiner les stratégies de cette sous-composante et le recrutement d'experts de la diaspora. Lesdites études portent sur :

- le mécanisme de mobilisation de la diaspora scientifique et technique ;
- l'optimisation de la contribution de la diaspora à l'investissement privé ;
- les mécanismes d'appui aux initiatives de la diaspora pour le développement local ;
- la stratégie d'optimisation de transfert de fonds de la diaspora.

D'autres activités significatives de la détermination du gouvernement à favoriser la contribution des nationaux expatriés ont été menées et devront être rendues opérationnelles, notamment :

- l'élaboration d'un document comportant la grille de rémunération et les avantages à accorder aux experts et consultants revenus de la diaspora (non encore officiel) ;
- l'élaboration d'un document de stratégie de mobilisation de ressources ;
- l'élaboration d'un document de stratégie sur l'organisation d'une table ronde des bailleurs de fonds;

Des actions d'information devront compléter les efforts entrepris pour susciter l'engouement des Togolais de la diaspora.

Analyser les besoins prioritaires de formation et dérouler des modules de courte durée pour la remise à niveau des agents publics en activité.

Le Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative a déjà organisé des formations des agents dans le cadre du Projet d'urgence. Il y a eu :

- la formation des membres de la cellule du VIH sida, sur les outils méthodologiques de sensibilisation ;
- la formation des membres de la Cellule de Contrôle des Effectifs et de la Masse Salariale, sur le suivi de la gestion des ressources humaines ;
- la formation de 3 Secrétaires de Direction à l'Etranger sur la gestion électronique des documents ;
- la formation des Secrétaires Généraux et Directeurs de Cabinet des ministères sur la gouvernance en matière de défis liés aux réformes administratives par l'Ecole Nationale d'Administration Publique (ENAP) de Québec ;
- la formation des Gestionnaires des Ressources Humaines des ministères et institutions sur les tendances et les réformes en matière de Gestion des Ressources Humaines par l'ENAP de Québec.

Depuis le 05 novembre 2012, une autre formation a été initiée à l'intention de 245 agents de l'administration publique. Les modules dispensés par l'ENA portent sur la déontologie administrative, la rédaction administrative, la gestion du temps et l'efficacité professionnelle, la gestion axée sur les résultats. Le personnel ainsi formé par l'ENA ne constitue pas une masse critique suffisante pour asseoir les bases d'un bon fonctionnement de l'Administration publique ni pour remédier aux dysfonctionnements observés. Les modules sont de faible volume horaire ne permettant pas un approfondissement des sujets. Des actions d'envergure sont à mettre en œuvre. De plus, les critères de sélection des bénéficiaires des formations ne sont pas probants.

Améliorer la productivité des services publics par la sensibilisation, la lutte contre le sida en vue de la réduction du taux de morbidité des agents publics.

L'infection au VIH constitue un problème majeur de santé publique au Togo. Le taux de prévalence du VIH est passé de 4,2% en 2006 à 3,1% en 2011, selon le DSRP II. La Cellule d'Information et de Sensibilisation des Agents Publics sur le VIH/SIDA créée par décision n° 726/MFPRA du 15 octobre 2010 et animée par neuf (9) membres nommés par décision n° 727/MFPRA/CAB du 15 octobre 2011 a mené en 2011 des activités de sensibilisation et de dépistage anonyme. Cette activité programmée en 2012, n'a pas été réalisée.

Réformer les principales écoles et centres de formation des agents de l'Etat.

Dans ce contexte, la réforme de l'Etat et de l'administration publique implique aussi celle des écoles et centres de formation professionnelle pour assurer une certaine adéquation. Trois études très importantes ont été menées à cette fin.

- Une étude a été réalisée par l'ENAP du Québec pour réformer l'ENA. Après un diagnostic circonstancié, une soixantaine de recommandations ont été faites. Elles portent sur la mission de cette institution, le cadre institutionnel, la formation continue, la formation initiale, la gestion et les partenariats possibles. On retiendra que l'ENA a besoin d'être réformée si elle doit continuer d'être un cadre de référence et d'acquisition de compétences pour l'Administration publique togolaise.
- Un Comité Interministériel chargé de trouver des solutions aux problèmes de diplômes et leur classification a été créé par arrêté n° 3268/MFPRA du 03 novembre 2010 et animée par dix (10) membres nommés par arrêté n° 3686/MFPRA/CAB du 06 décembre 2010. Ce comité avait pour mission de :
 - recenser les écoles et instituts de formation agréés sur le territoire togolais ;
 - répertorier tous les nouveaux diplômes délivrés sur le territoire national ainsi que les diplômes étrangers les plus usités ;
 - proposer de nouveaux critères pour l'agrément des structures de formation et les conditions de délivrance des diplômes ;
 - proposer une méthodologie de traitement des cas de diplômes par correspondance ou via internet ;
 - définir les critères de fiabilité et de crédibilité des nouveaux diplômes.

Le comité après étude a fait des recommandations importantes, dont les plus urgentes sont de :

- *revoir l'organisation des concours d'entrée dans la fonction publique par secteur et dans le sens d'une prise en compte dans les épreuves des compétences professionnelles exigées⁴ ;*
- *pour l'organisation des concours directs d'entrée dans la fonction publique, veiller à ce que les épreuves soient proposées et corrigées par les spécialistes attitrés, en tenant effectivement compte du niveau de qualification exigé pour la candidature et de la spécificité du poste mis au concours et que les jurys soient souverains ;*
- *en ce qui concerne l'entrée dans les écoles et centres de formation professionnelle, veiller à ce que compte soit tenu du niveau de qualification requis pour la candidature, de la finalité de la formation, de la correspondance du diplôme de sortie par rapport à la classification des diplômes en vigueur dans la fonction publique et à la hiérarchie nationale des diplômes, grades et titres.*

Encadré 3 : Recommandations sur le renforcement des capacités de l'administration et l'efficacité du travail gouvernemental

La mission considère comme acquis majeurs :

- **le recrutement de 4000 agents pour régler le problème ponctuel de manque d'effectif ;**
- **le démarrage du dénombrement des agents publics et de la mise en place d'un système de gestion automatisé du personnel ;**
- **l'étude réalisée par l'ENAP du Québec pour réformer l'ENA ;**
- **l'étude sur les écoles et centres de formation ainsi que les recommandations subséquentes.**

La mission estime que ces activités menées en vue du renforcement des capacités ont réellement mis en exergue l'importance d'agir sur l'irrationalité de la gestion des ressources humaines caractérisée par l'inadéquation entre le poste occupé, la formation, les besoins réels et les effectifs.

La mission recommande pour consolider les acquis:

- **mettre en œuvre les conclusions de l'étude sur les problèmes de diplômes dans la fonction publique et dans les écoles et centres de formation professionnelle ;**
- **prendre des dispositions pour la contractualisation des personnels issus de la diaspora;**
- **organiser une table ronde des bailleurs de fonds sur la diaspora ;**
- **organiser un forum de la diaspora ;**
- **finaliser et mettre en place le fichier unifié du personnel pour une meilleure maîtrise des effectifs et de la masse salariale ;**
- **créer des directions ou des services de ressources humaines dans les ministères ;**

⁴ Rapport général du Comité interministériel chargé de trouver des solutions aux problèmes de diplômes et leur classification dans la fonction publique, 2011.

- **mettre en place la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) au niveau de la Fonction publique et de chaque ministère technique ;**
- **renforcer les capacités de la Direction Générale de la Fonction Publique pour l'élaboration des outils de la GPEEC ;**
- **généraliser l'informatisation de la GRH ;**
- **mettre en œuvre les mesures contenues dans le statut général de la Fonction publique visant à appliquer une procédure rigoureuse et objective de recrutement.**

Produit 4 : Mise en place progressive d'un environnement de travail motivant et moderne

Les nouvelles logiques et les techniques qui guident la conception, l'organisation et la conduite de la Fonction publique en ce troisième millénaire font une place de choix aux Nouvelles technologies de l'Information et de la Communication (NTIC). Elles influencent l'organisation du travail au sein des administrations ainsi que les méthodes de prestation des services du secteur public. En technique de pointe, les pays développés visent une « administration sans papier » et du «e-Gouvernement» (administration électronique). Cette option peut paraître peu pertinente alors que l'utilisation d'internet n'est pas encore généralisée (on parle de plus en plus d'« illectronisme » même auprès des cadres de l'administration publique. En voulant moderniser l'administration publique, la réforme administrative veillera à ne pas exclure ou créer un fossé entre les agents qui savent et ceux qui ne savent pas se servir des outils NTIC. Cette dialectique fonde la pertinence de la démarche progressive préconisée par le Projet de réforme ainsi que les initiatives développées en vue de :

Promouvoir les nouvelles technologies de l'information et de la communication

Les actions ont consisté à : (i) élaborer un schéma directeur pour l'archivage et la documentation dans l'administration publique ; (ii) développer une stratégie pour l'implantation de l'administration électronique ; (iii) élaborer le cadre juridique adéquat et (iv) réaliser des actions pilotes catalytiques.

L'élaboration du schéma directeur pour l'archivage répond à un réel besoin parce que l'administration togolaise souffre d'un dysfonctionnement profond qui provient des insuffisances en matière de circulation et de conservation de l'information. C'est pour examiner les difficultés d'archivage et y proposer des actions idoines qu'a été créé le comité ad hoc sur l'archivage et la documentation dans l'administration publique, par arrêté n° 1687/MFPRA du 25 mai 2011 et animé par neuf (9) membres nommés par arrêté n°1699/MFPRA/CAB du 25 mai 2011 ;

C'est aussi pourquoi une étude a été réalisée pour faire le diagnostic complet de la fonction documentation et archives des ministères et proposer un schéma directeur pour l'organisation générale des archives et de la documentation. L'exploitation du rapport d'étude devrait permettre de mieux gérer l'information et d'améliorer le système d'archivage et de conservation des documents administratifs.

La stratégie pour l'implantation de l'administration électronique a consisté à introduire systématiquement dans la société de l'information, le maximum de personnes et de structures, en commençant par l'acquisition d'adresses électroniques, la mise en place de sites Internet dans les services publics, la formulation de Projets applicatifs intégrant des solutions Internet. Environ 600 comptes d'adresse électronique professionnelle dans le domaine **gouv.tg** ont été créés et facilitent la communication entre les services, La primature (et services annexes) et le Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative sont aujourd'hui interconnectés par une liaison radio. Des points focaux IT ont été créés et la fonction informatique a été encouragée par une dotation de quatre (4) PC supplémentaires à tous les ministères. Un système de gestion électronique des données (GED) administratives est conçu dont le système de gestion du personnel (SGPA), le Système Intégré de gestion des décisions du conseil des ministres et du suivi des ordres de missions, le système d'archivage électronique expérimenté au SGG. Ce système n'est pas encore opérationnel.

Pour le cadre juridique, 07 avant-Projets de textes ont été élaborés et sont en attente d'adoption. Ils portent sur la protection des données personnelles, la cybercriminalité, les transactions électroniques, la signature électronique et la charte pour l'utilisation de l'Internet dans l'administration.

Malgré les difficultés inhérentes au niveau des infrastructures et des matériels, (insuffisance des infrastructures, déficience et obsolescence des équipements), au manque d'habitude des usagers à l'utilisation de l'outil informatique, on constate cependant que la culture et les outils de l'Internet introduisent progressivement de nouveaux réflexes reflétant l'appropriation de l'esprit de réforme par les agents de l'Etat et les administrés. La recherche de facilité et de transparence dans la circulation, le partage des informations, le souci de gain de temps, une plus grande facilité de travail en équipe sont autant de comportements nouveaux effectivement associés à l'utilisation de ces outils. L'introduction des nouvelles technologiques suppose donc que soient programmées et/ou renforcées les capacités du personnel à l'utilisation des outils informatiques.

Promouvoir une nouvelle culture administrative de développement et de proximité

La mise en place d'un environnement de travail motivant et moderne vise également à mieux associer les agents publics à la qualité du service rendu. Pour combattre la lenteur dans la production des actes administratifs et la lourdeur des procédures, des tournées d'information ont été organisées à partir de 2010 au sein des ministères et dans les chefs-lieux de régions pour sensibiliser les premiers responsables sur l'éthique et la déontologie dans la Fonction Publique, ainsi que sur le déroulement de la carrière de l'agent de l'Etat. Pour pérenniser le dispositif de gestion des délais de traitement des dossiers, un « Comité d'Allègement et de Simplification des Procédures et Formalités administratives » est créé auprès du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative pour pouvoir passer à l'échelle supérieure et mener cette réforme des procédures avec les ressources propres de l'administration. Dans le même sens, des dispositions sont en cours pour la gestion informatisée de certains actes administratifs notamment au niveau du SGG.

Il faut pourtant signaler que les excellentes dispositions de sensibilisation et de communication prises par le gouvernement togolais pour alléger les procédures et promouvoir les performances dans les prestations des services publics ne produiront à moyen et à long terme les effets escomptés que soutenues par un dispositif pratique d'information, de communication ou de relation avec les usagers/clients. En effet, il est notoirement reconnu que les contreperformances des services publics dépendent pour l'essentiel de dysfonctionnements au nombre desquels :

- les déficiences constatées en matière de gestion des ressources humaines tant du point de vue de la quantité que de celui de la qualité, voire, de l'inexistence de renforcement de leurs capacités en cours d'emploi ;
- les interruptions incessantes dans l'organisation du travail au sein desdits services où sont trop souvent privilégiés, non point l'exécution des activités programmées, mais celles, circonstanciées, présentées avec un caractère d'urgence. ;
- l'encombrement à longueur de journées d'usagers/visiteurs qui, sous le prétexte de recherches de réponses à leurs requêtes particulières, empêchent de facto les agents de s'acquitter dans les délais requis de leurs obligations professionnelles ;
- plus graves sont les inconvénients qui découlent de cette situation en raison notamment des risques de corruption que ne manque pas d'engendrer cette présence intempestive mais tacitement admise par certains agents.

Pour remédier ou tout au moins atténuer tous ces maux, la mission suggère :

- la création et l'installation à l'entrée de tous les services publics dont les domaines de compétences comportent dans une proportion assez élevée des services aux usagers ;
- la déclinaison des lettres de mission assorties de Matrices de résultats contribueront à motiver les responsables de service à veiller à l'atteinte de résultats ;
- la concertation et le dialogue social intègrent également et nécessairement le processus de modernisation de l'action publique parce que l'Etat s'est engagé à être proche de ses travailleurs. Cet engagement, dont la pertinence se fonde sur la subsidiarité, s'inscrit en effet comme une condition du succès de la réforme parce que la recherche de bien-être au travail constitue une source de motivation et démobilisation des énergies des hommes et des femmes de l'Administration publique. De ce point de vue l'exploitation du nouveau statut favorisera les parcours professionnels, l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes l'amélioration des conditions de travail. Les travailleurs seront encouragés à consulter sur le site gouvernemental les informations relatives à leurs droits et devoirs. Par ailleurs, le dialogue social constitue un cadre idoine pour partager les informations entre l'Etat, ses travailleurs et la société civile. L'extension de la réforme administrative consisterait à leur faciliter l'accès au site internet gouvernemental

Encadré n°4 : recommandations sur la mise en place progressive d'un environnement de travail motivant et moderne

La mission considère comme acquis majeurs :

- la mise en place du système de gestion électronique des données (GED) dont le système de gestion du personnel (SGPA), le Système Intégré de gestion des décisions du conseil des ministres et de suivi des ordres de missions, le système d'archivage électronique expérimenté au SGG. Ce système n'est pas encore opérationnel ;
- l'étude réalisée sur la réorganisation des archives et de la documentation dans l'administration publique ;
- l'élaboration du Fichier Unique de Référence (FUR) pour la gestion du personnel et de la paie ;
- le développement du système intégré de gestion des décisions du conseil des ministres et du suivi des ordres de missions ;
- l'implantation du site web centralisé du gouvernement www.gouv.tg;
- l'appui à l'opérationnalisation du JO numérique (confection et édition);
- l'institution de points focaux IT et le renforcement de la fonction informatique dans tous les ministères.

La mission recommande pour consolider les acquis :

- rendre opérationnel le système de gestion électronique des données (GED) en assurant :
 - l'opérationnalisation du Système de Gestion du Personnel de l'Administration ;
 - l'opérationnalisation du Système Intégré de gestion des décisions du conseil des ministres et du suivi des ordres de missions ;
 - la confirmation de l'expérience d'archivage électronique au SGG ;
 - la prise des initiatives en vue de l'amélioration de l'image de l'Administration.
- Réaliser l'interconnexion dans l'administration en assurant :
 - l'interconnexion entre les ministères
 - la poursuite de la dotation des ministères en équipement d'appoint 4 PC par ministère.
- Appuyer le service du journal officiel en réalisant :
 - l'archivage électronique du Journal Officiel,
 - l'appui à l'opérationnalisation du JO numérique Confection et Edition du
 - JO,
 - le portail web du JO numérique.

V. LA GESTION DU PROJET

1. Pilotage et suivi des activités :

L'efficacité de la réforme passe par celle des organes de pilotage et de suivi. Deux organes, piliers de la réforme, ont été créés en vue de renforcer les bases institutionnelles et le pilotage de la réforme administrative. Il s'agit de la Commission Nationale de Coordination de la Réforme de l'Administration Publique (**CONCRAP**), présidée par le Premier ministre et du Comité Technique de Réforme de l'Administration Publique (**CTRAP**), présidé par le secrétaire général du ministère de la fonction publique et de la réforme administrative. A ces deux organes, s'ajoute l'Unité de Gestion du Programme (UGP) animée par des experts internationaux et nationaux et un personnel d'appui.

- **La CONCRAP** a été créée par arrêté n°2007-021/PMRT du 22 juin 2007 et a pour mission d'arrêter les grandes orientations nationales en matière de réforme et d'assurer le suivi-évaluation de la mise en œuvre des conclusions et recommandations des états généraux de l'administration publique. Elle devrait se réunir en session ordinaire, une fois par trimestre. Son secrétariat est assuré par le bureau du CTRAP. **En réalité, la CONCRAP, censée donner les grandes orientations ne fonctionne pas.** Dans les divers rapports d'activités, on a noté que la seule action attribuée à la CONCRAP (2009) a consisté en l'adoption de la stratégie de communication. Depuis lors, les réunions mensuelles du Comité interministériel présidées par le SGG, mettant ensemble secrétaires généraux et les directeurs de cabinet, suppléent aux réunions de la CONCRAP pour faire le point de la réforme. Il n'existe pas un texte qui annule la CONCRAP. Cette situation de fait devra être régularisée.
- **Le CTRAP** a été créé par arrêté n°2007-021/PMRT du 22 juin 2007, animé par 10 membres nommés par arrêté n° 1281/MTEFP du 31 octobre 2007 et modifié par l'arrêté n° 1504/MFPRA du 06 octobre 2008. Le CTRAP, organe de pilotage et de suivi des activités de la réforme a joué un rôle de pointe dans la mise en œuvre du Programme. Le CTRAP assure le suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des PTA. Plus spécifiquement, son engagement a été constant dans la finalisation et la formalisation de l'avant-projet de loi portant statut général de la fonction publique jusqu'à sa récente adoption par le conseil des ministres, la réalisation des audits organisationnels des ministères, l'organisation et le bon déroulement de l'opération de dénombrement administratif des agents publics de l'Etat, courant octobre 2011.
- La réforme bénéficie d'un relais de **points focaux** fonctionnant dans tous les ministères comme des groupes thématiques.
- **L'Unité de Gestion du Programme (UGP)** composée actuellement de 7 membres :
 - Un (01) expert international, un (01) expert national, deux (02) coordonnateurs nationaux (e-administration et diaspora), deux (02) assistants nationaux, deux(02) chauffeurs répartis entre le SGG et le MFPRA.

L'UGP travaille en étroite collaboration avec le SGG et le CTRAP en vue d'assurer l'appui permanent et opérationnel à ces derniers dans la mise en œuvre de la Réforme. Elle développe, en relation avec les experts, des outils méthodologiques pertinents et assure leur transfert et appropriation par les nationaux. Elle donne également des avis techniques sur des sujets spécifiques (i.e. conclusions d'études, Projet de mesures à prendre, etc.). Sur le plan opérationnel, l'Unité de Gestion du Programme facilite, entre autres, la réalisation des opérations du PTA, en matière de gestion administrative, de passation des marchés et de suivi des ressources financières. Ceci lui permet de rendre régulièrement compte de l'état d'avancement du Programme au Comité de Pilotage et au PNUD.

Cette structure se retrouve très vite débordée dans ces activités à cause de l'insuffisance de son personnel d'encadrement. De plus, souvent mise à l'épreuve par les difficultés de décaissement du Budget national ou d'autres bailleurs, elle doit gérer les retards qui en découlent pour la mise en œuvre des activités prévues au PTA. L'étroitesse des locaux, notamment celui des assistants, le double positionnement au plan géographique du personnel ; le mauvais entretien des équipements informatiques, sont autant de problèmes qui influent négativement sur le travail et sur la communication entre les membres de l'entité.

2. Les arrangements de gestion

Le Projet d'appui à la réforme administrative a été exécuté sous la modalité d'Exécution Nationale (NEX). Il s'inscrit dans le cadre de l'approche harmonisée de transferts de ressources (HACT). La lettre d'accord, signée en 2008 entre le PNUD et le Gouvernement, permet au Bureau du PNUD d'appuyer la mise en œuvre des activités suivant les procédures établies communément acceptées. En ce sens, une Unité de Gestion du Projet (UGP) a été mise en place pour faciliter entre autres, la réalisation des opérations du PTA, en matière de gestion administrative, de passation des marchés et de suivi des ressources financières.

Le Département des Nations Unies des Affaires Economiques et Sociales (UNDESA), à travers son expertise, a conjointement assuré avec le PNUD l'appui technique et le suivi de la mise en œuvre du Programme.

3. La formulation des plans de travail annuels

La gestion financière de Projets sous modalité NEX s'inscrit dans une logique de Gestion Axée sur les Résultats (GAR) selon laquelle chaque dépense est associée à un résultat identifié et justifié dans le plan. La GAR est une préoccupation qui transparaît dans le document de cadre stratégique de la réforme administrative. Elle est concrétisée par la définition de résultats escomptés, des indicateurs, fondés sur les analyses appropriées, l'identification précise des bénéficiaires du Projet et le chronogramme. La mise en œuvre du Projet intermédiaire est assortie de production de plans de travail annuels et de rapports trimestriels et annuels sur les résultats obtenus, les insuffisances et les ressources utilisées.

L'organe chargé de la planification est conforme au manuel de procédures du PNUD. La fréquence de planification des activités est d'abord annuelle.

Les écarts entre les prévisions du PTA et les réalisations ne ressortent pas dans les rapports annuels et ne sont pas justifiés. Les décaissements opérés sur le budget national depuis 2010 et aussi sur la BAD font l'objet de lourdes procédures qui retardent la mise en œuvre des activités. Cela serait dû au retard mis à former les agents du Ministère des finances aux procédures mises en place par les réformes budgétaires, entraînant ainsi d'interminables rejets et allers retours des requêtes. Les causes sont liées à une reprogrammation pour indisponibilité de financement du budget national. Les délais de réalisation prescrits dans les PTA ne sont donc pas toujours respectés. La récurrence de ce problème a fragilisé la bonne exécution du Projet.

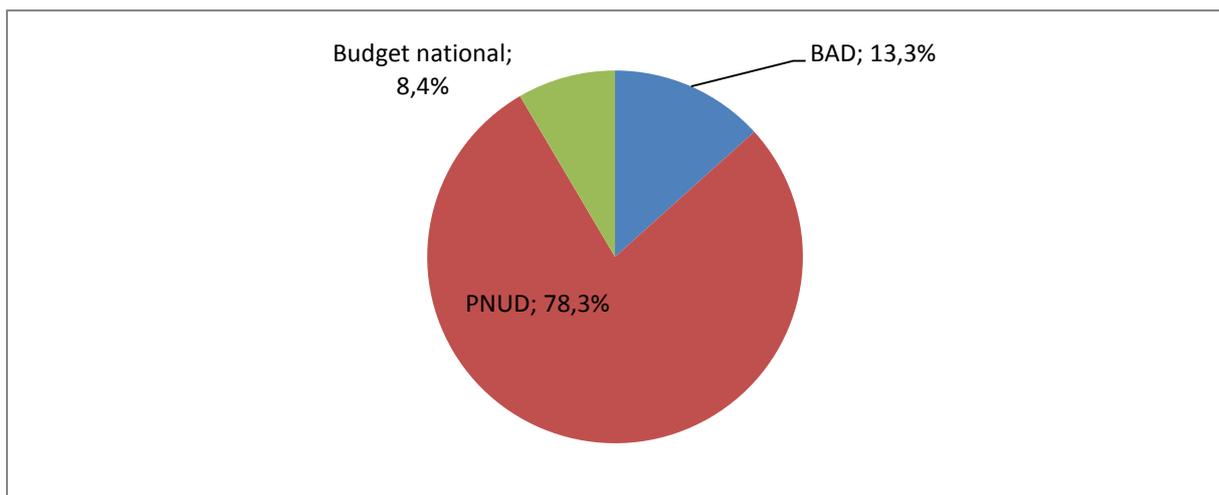
4. La mobilisation des apports et l'exécution budgétaire

➤ La mobilisation des ressources

De 2008 à 2011, les décaissements directs du PNUD en faveur de la réforme et la modernisation de l'administration publique sont considérables. Une démarche de mobilisation des ressources a permis, à partir de 2011, l'implication de la Banque Africaine de Développement.

Entre 2008 et 2010, les ressources de la contrepartie nationale n'ont pas pu être mobilisées. Les activités qui devaient être financées à ce titre ont donc été annulées. Le budget total des activités pour la période considérée (2008-2012) est évalué à 6.096.866 \$ dont 78,3% a été alimenté par le Programme des Nations Unis pour le Développement, 13,3% par la Banque Africaine de Développement et 8,4% par le Budget national (voir tableau des ressources financières et budget (annexe n° 5).

Graphique n°1 : répartition du budget par source de financement

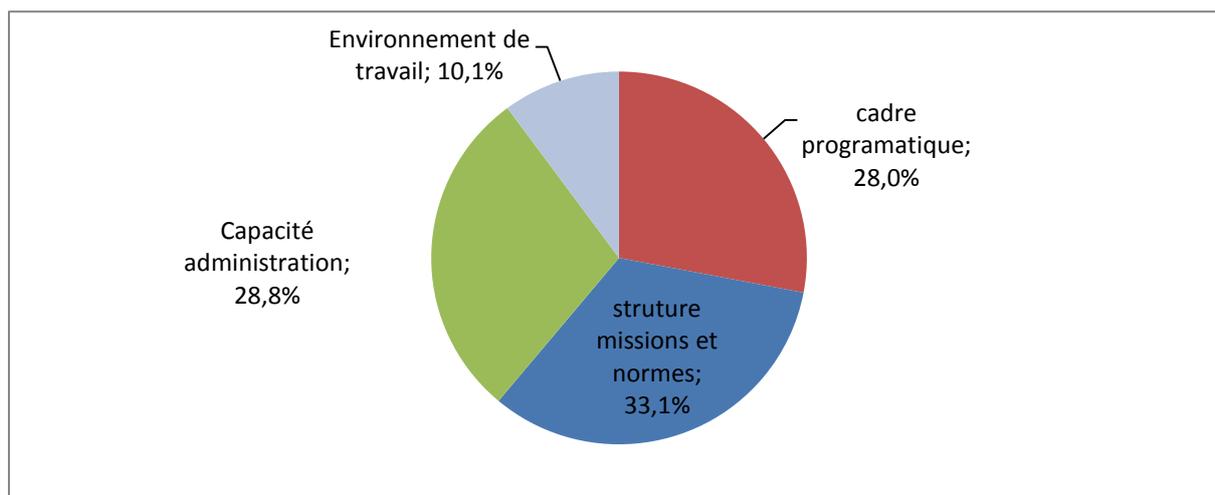


➤ L'exécution budgétaire

Le budget des quatre activités est évalué à 3 133 500 \$ pour la période de 2008 à 2012.

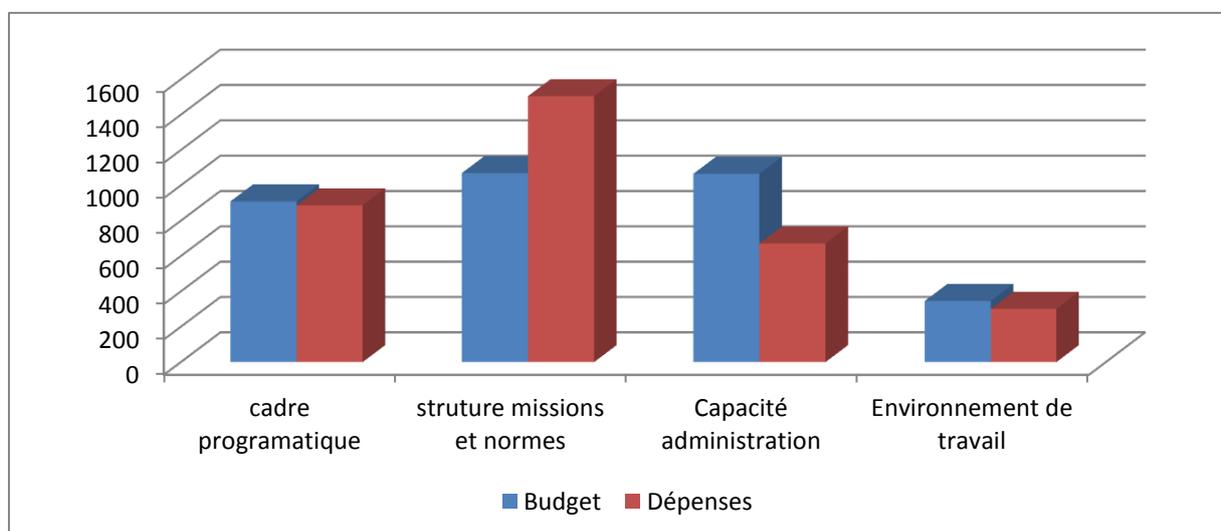
La répartition du budget par activité montre que la part du budget de l'activité 2 (structures et missions) représente 33,1% du budget total contre 28,8% pour le budget de l'activité 3 (capacités de l'Administration). L'activité 1 prend 28,0% alors que 10,1% du budget revient à l'activité 4 (modernisation de l'environnement de travail). L'exécution des budgets par activité se présente comme suit (graphique n°2) :

Graphique n°2: la part des budgets des activités dans le budget total



Le budget consacré aux activités relatives aux structures, missions et normes (produit 2) au cours de ces 4 années représente le tiers du budget total alloué aux activités du Projet dépassant les prévisions. Il ressort alors de ce niveau d'exécution que le déficit du budget de l'activité 2 est de 467.591.58\$ soit 140,7% du budget prévu. Le réajustement du budget a permis de faire avancer les études sur le cadre juridique, l'étude actuarielle et les analyses institutionnelles et audits organisationnels des ministères. Les résultats obtenus sont probants parce qu'ils constituent les fondements même d'une administration rénovée pour le démarrage d'un programme de réforme administrative.

Graphique n°3: Evolution des budgets et des dépenses par activité



Le taux (97,5%) de consommation du crédit alloué aux activités relatives à la coordination efficace de l'action gouvernementale et à la mise en œuvre harmonieuse de la réforme montre que le produit a évolué d'année en année en fonction de la dynamique du Projet.

Le taux de consommation de crédit est faible (63,0%) pour l'activité 3 qui se rapporte au renforcement des capacités de l'Administration et efficacité du travail gouvernemental. Les activités concernant la réforme des écoles se sont développées plus lentement. Il faut dire que ce sont des réformes qui se sont révélées être de grande ampleur et complexes.

La mise en place progressive d'un environnement de travail motivant et moderne a bénéficié de 86,9% du crédit qui lui était alloué.

5. Les partenariats établis

L'évaluation a permis d'apprécier la synergie développée par l'ensemble des intervenants (partie nationale, PNUD, UNDESA, autres partenaires, etc.) dans la mise en œuvre du Projet, le degré de transparence et de collaboration de chaque partenaire impliqué dans les activités et à l'effort collectif. L'état d'engagement des acteurs et la mobilisation effective de leurs contributions techniques et financières à la mise en œuvre du Projet montre la prise en compte du souci d'améliorer l'efficacité organisationnelle et l'efficience de la gestion stratégique des finances publiques. Ceci laisse augurer d'une mobilisation plus forte une fois le programme 2014-2016 élaboré et expliqué largement aux différents partenaires techniques et financiers susceptibles d'intervenir en faveur de la réforme administrative au Togo.

Le Projet fait ses programmations conformément aux exigences de l'approche programme. La capacité nationale de gestion du PRMAP à formuler, exécuter, suivre et évaluer les programmes de développement est ainsi renforcée et pourra être généralisée.

6. Le mécanisme de décaissement et de suivi budgétaire

Les décaissements s'opèrent selon les procédures NEX du PNUD. La gestion des ressources financières du PNUD allouées pour la réalisation des activités du Projet est assurée par l'Unité de Gestion NEX à partir des plans de travail et budgets de Projets. Les plans de travail font la liaison entre les effets, les résultats et les activités. Les mécanismes du budget national sont conformes aux dispositions nationales en matière de passation des marchés

7. La communication/visibilité du programme

Un système d'information et de suivi évaluation a permis de rendre visibles et lisibles toutes les activités programmées au chronogramme, les coûts estimés et d'apporter à chaque fois que de besoin, les mesures correctives dans la mise en œuvre du Projet. Les PTA, les rapports trimestriels sont régulièrement élaborés, ventilés.

8. L'appropriation nationale et la pérennisation

Le mécanisme de dévolution des compétences semble efficace. La partie nationale est fortement impliquée dans la mise en œuvre des activités. Le SGG notamment s'est approprié les activités relatives aux études menées sur les statuts. Cette étude a été adoptée par le Conseil des Ministres après sept (7) renvois. Le processus envisagé pour poursuivre la réforme et lui donner les orientations souhaitées est bien maîtrisé. La régularité des activités de suivi-évaluation des lettres de mission, le suivi du comité de décaissement en vue d'améliorer la capacité d'absorption des fonds disponibles, sont autant d'indices qui dénotent la volonté du gouvernement togolais de s'approprier effectivement le mécanisme d'appropriation/pérennisation. Le gouvernement s'est également impliqué dans le financement des activités avec une contribution du budget national. L'appropriation nationale a été renforcée par la responsabilisation des cadres du MFPPRA sur les axes thématiques du Projet et la mise en place d'un tableau de bord.

On pourrait toutefois proposer que les cadres en charge de la réforme bénéficient d'un plan de carrières assorti de formations spécialisées pour renforcer leurs capacités dans le domaine.

9. Aspect humain de la structure organisationnelle

Les membres des personnels en charge de la conception, de la mise œuvre et de l'évaluation des activités retenues dans les PTA sont en place auprès du Secrétariat Général du Gouvernement, du Ministère de la Fonction Publique et au PNUD. C'est une équipe de 7 personnes dont la constitution et l'effectif sont adaptés à l'ampleur du Projet. Formés régulièrement aux procédures du PNUD, ils peuvent contribuer efficacement à la mise en place du Programme. On peut déplorer que le genre ne soit pas pris en compte dans cette dotation en personnel.

Il apparaît évident que si les activités devaient s'intensifier dans le cadre d'un Programme, l'effectif sera revu en conséquence.

LES FORCES, FAIBLESSES, RISQUES ET OPPORTUNITES

LES FORCES

La mission a identifié des forces majeures pour soutenir la progression du Projet :

- la volonté politique de remettre effectivement l'Administration publique au service du développement ;
- l'appropriation nationale renforcée par la responsabilisation des cadres du ministère de la fonction publique sur les axes thématiques du Projet et la mise en place d'un tableau de bord
- le réaménagement interne des ressources du PNUD pour prendre en compte la hausse de certains postes budgétaires ;
- la fidélité et la disponibilité du PNUD comme Partenaire de mise en œuvre ;
- le même Projet reconduit successivement sur quatre ans ;
- le respect des dates de soumission des rapports annuels à échéance convenue ;
- l'actualisation régulière du Projet pour minimiser les risques identifiés au fur et à mesure de l'évolution de sa mise en œuvre ;
- l'intérêt de la société civile pour une administration performante ;
- la disponibilité de moyens financiers du budget national et des partenaires ;
- la capitalisation des acquis de cette période d'urgence.

LES FAIBLESSES

La mission a identifié que l'exécution des actions planifiées dans le cadre du programme de réforme a été essentiellement confrontée à :

- des contraintes d'ordre budgétaire, de procédures et formalités de décaissement de la contrepartie nationale et de la BAD;
- des risques identifiés et signalés demeurés constants d'année en année au cours des quatre ans de mises en œuvre du Projet ;
- un niveau des compétences encore très faible de la majorité du personnel de l'Administration publique ;
- la faiblesse ou l'absence de structures de veille et de concertation entre gouvernement et bailleurs ;
- l'absence de structures de formation fiable pour l'encadrement.

LES RISQUES

La mission a identifié 3 risques majeurs qui menacent l'atteinte des résultats :

- le non adaptation des procédures de décaissement au niveau du budget national ;
- l'absence de moyens financiers pour poursuivre les efforts de formation du personnel ;
- une gestion des ressources humaines peu axée les résultats et sur les compétences et le mérite.
- Le non fonctionnement de la CONCRAP

LES OPPORTUNITES

Il existe des opportunités à saisir pour faire avancer la réforme de l'Administration publique :

- la possibilité de nouer des partenariats avec les Réformes administratives dans la sous-région ;
- la disponibilité des partenaires au développement à appuyer la démarche ;
- le contexte international et sous- régional engagé dans un processus d'instauration de l'Etat de droit ;
- la possibilité de mobiliser assez facilement des ressources et l'appui des partenaires financiers.

VI. PERSPECTIVES

Le programme de réforme administrative doit agir comme catalyseur pour l'instauration de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance. Aussi, la mission recommande-t-elle, que le gouvernement togolais prenne rapidement des dispositions pour le démarrage effectif du Programme de réforme administrative. L'année 2013, année charnière, sera consacrée à consolider les prérequis, recentrer le Programme en tenant compte de la situation actuelle et des nouveaux besoins identifiés, actualiser le cadre stratégique et les plans d'actions, adapter les organes de coordination et faire le plaidoyer pour la mobilisation des ressources. Le programme de Réforme devrait alors démarrer en 2014.

1. Consolider les efforts entrepris par le Projet pour le fonctionnement efficace de l'administration publique, notamment :

Les recommandations faites dans ce sens pour chaque produit sont répertoriées dans le tableau des recommandations. (Annexe n° 7)

2. Recentrer le Programme

Les options de réforme prises pour cette première phase se trouvent pour l'essentiel concentrées sur la valorisation des ressources humaines nationales à travers le renforcement généralisé des capacités de gestion, la promotion d'une culture organisationnelle centrée sur l'obligation de résultats. Il s'agit substantiellement d'une démarche de Réforme Administrative basée sur une approche managériale et sur le paradigme de la Réforme de l'Etat. Elle mérite d'être consolidée, d'une part, par la responsabilisation de tous les niveaux d'encadrement de l'Administration publique et, d'autre part, par l'exigence de la culture de résultats. C'est à ce prix que, progressivement, l'Etat de droit caractérisé par la bonne gouvernance, l'évaluation des performances et la culture du contrôle sera une réalité dans une dynamique inclusive et participative. L'année 2013 sera mise à profit pour poursuivre le Projet et consolider la fondation d'une réforme administrative au Togo. Le Programme de Réforme devrait alors démarrer en 2014.

➤ **Elargir les secteurs de la réforme de l'Administration publique**

Cet élargissement sera à plusieurs coups tels que déjà initiés en partie par le gouvernement togolais. La généralisation apparaît dès lors comme un véritable gage de succès du processus de réforme de l'Etat en général et de l'Administration publique en particulier.

Le cadre stratégique de la réforme administrative a été élaboré en 2008 sur la base de 6 axes prioritaires. Il s'agit de : (1) redéfinir et clarifier les missions de l'Etat ;(2) renforcer les capacités de l'Administration publique ; (3) rationaliser les structures et les normes ; (4) moderniser le travail gouvernemental ; (5) moderniser l'environnement de l'Administration ; (6) promouvoir le cadre institutionnel et programmatique.

Au-delà de ces axes, des besoins spécifiques sont apparus depuis 2008 et méritent un accompagnement renforcé. Les domaines de la gouvernance économique et la gouvernance locale ont été abordés dans le Projet. Ces domaines devraient être considérés comme axes prioritaires à intégrer au cadre stratégique avec les objectifs suggérés par la mission. Il s'agit de :

➤ **Favoriser la décentralisation administrative, la déconcentration des services et la relance de l'économie, notamment :**

- appuyer le processus de transfert des compétences et des ressources aux collectivités et, d'autre part, prendre les mesures réglementaires pour mettre en œuvre les délégations administratives et financières ;
- appuyer le processus de transfert des compétences et des ressources aux collectivités. Il s'agira du transfert des ressources humaines, financières et matérielles ;
- insérer de saines pratiques dans l'environnement des affaires ;
- encadrer les relations entre secteur public et secteur privé.

➤ **Accompagner la réforme économique et financière**

Des défis importants sont encore à relever pour la reconstruction des bases d'une croissance forte et durable ainsi que l'amélioration des conditions de vie des populations. La mission recommande que les axes stratégiques suivants soient retenus dans le Programme de réforme administrative :

- renforcement de la lutte contre la corruption ;
- amélioration du système de passation des marchés publics ;
- coordination et gestion saine et efficace des flux d'aide.

La gouvernance judiciaire peut faire l'objet d'une particulière attention dans le programme de réforme administrative.

➤ **Promouvoir la gouvernance judiciaire**

La gouvernance judiciaire vise à renforcer l'Etat de droit grâce à un meilleur fonctionnement des juridictions pour faire respecter les libertés publiques et assurer la sécurité juridique des opérations économiques. L'assistance du PNUD au programme National de Modernisation de la Justice (PNMJ) (2005-2009) visait effectivement le renforcement de l'Etat de droit, l'affermissement des droits de l'Homme et de la paix sociale, l'établissement d'un environnement juridique soutenant le développement du secteur privé ainsi que l'intégration du Togo dans l'économie mondiale.

L'évaluation du PNMJ a recommandé que le PNUD évalue, avec le concours des autres bailleurs et suivant les ressources disponibles, les contributions ponctuelles ou sur une certaine durée qu'il pourrait apporter à l'appui d'activités stratégiques du PNMJ, particulièrement le développement des capacités de la partie nationale de piloter sa propre réforme. Il a été également recommandé qu'un appui financier et technique soit mobilisé pour prendre le relais du Projet d'appui du PNUD dans certaines activités stratégiques de mise en œuvre du PNMJ qui n'ont pas été achevées à la fin de l'appui en décembre 2009 ou qui auront besoin d'une intervention supplémentaire pour en assurer la durabilité. Les domaines ci-après peuvent faire l'objet de cet appui dans le cadre du programme de réforme administrative :

- implantation du dispositif de gestion du PNMJ ;
- capacités d'administration de la Justice ;
- capacités de contrôle du Ministère de la Justice ;
- modernisation de la législation (programme prioritaire et codes) ;
- lutte contre la corruption ;
- renforcement des capacités des juridictions ;
- renforcement des capacités de dissémination juridique du Ministère de la Justice.

➤ **Intégrer des dimensions transversales**

La mission propose qu'il soit tenu compte de deux préoccupations qui doivent être associées à tout effort de changement de comportement pour faire acquérir des réflexes civiques et augmenter les motivations au travail. Il s'agit (i) de l'intégration du genre, (ii) de l'environnement et des droits humains dans les activités du programme.

▪ **Intégration du genre**

Le programme de réforme n'a pas pris en compte les questions de l'approche genre, de l'environnement et des droits de l'Homme comme solutions à la quête de performance et de lutte contre la pauvreté au Togo. Pourtant les directives de l'UEMOA, de la CEDEAO, les OMD, la politique pour le développement durable donnent des axes d'actions prenant en compte ces préoccupations pour l'instauration de l'Etat de droit. Leur introduction dans les analyses et cadres réglementaires vise à examiner l'impact des réglementations sur les femmes et les hommes. On rappelle aussi que les dispositifs de gestion des ressources humaines engagent les employeurs publics à garantir l'application du principe d'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. En effet, les normes réglementaires peuvent avoir un impact différent sur les comportements et la motivation au travail des femmes et des hommes. Elles sont également susceptibles d'induire des discriminations directes ou indirectes, ou à l'inverse contribuer à façonner un environnement propice au rendement.

Les stratégies viseront les objectifs suivants : (i) l'égalité des conditions et modalités d'accès à la fonction publique en particulier l'accès des femmes à des postes relevant de la haute fonction publique, (ii) l'égalité de traitement salarial (statut juridique et rémunération) et l'égalité des conditions d'avancement et de promotion, celles-ci étant fondées sur le critère de la compétence, (iii) le renforcement spécifique des capacités pour soutenir le développement professionnel des femmes et notamment, à des postes de cadres intermédiaires et supérieurs, (iv) les mécanismes relatifs à la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée, notamment en déployant de nouveaux aménagements du temps de travail respectueux de la vie de famille.

▪ **Intégration des valeurs de gouvernance durable**

Le processus du développement durable est orienté vers un monde plus solidaire, un monde de confiance mutuelle, un monde où la reconnaissance donne sens aux actions de chacun. Solidarité, confiance et reconnaissance sont les valeurs sociales primordiales pour accompagner une gouvernance dont l'objectif désormais vise à mieux gérer l'existant, à éviter le gaspillage, à partager ce qui est accumulé, à faire une meilleure répartition des biens communs. Ces valeurs partagées montreront la dépendance réciproque de tout le personnel de l'Administration publique composé de personnes qui sont moralement obligées les unes envers les autres. La solidarité conduit chaque travailleur à se comporter comme s'il était directement confronté au problème des autres, sans quoi, c'est l'avenir de toute l'Administration publique (donc le sien) qui pourrait être compromis. Elle suppose un engagement de chacun.

On devrait dans les activités des programmes, s'assurer qu'elles visent :

- *des actions et des effets de la lutte pour un environnement harmonieux ;*
- *le partage équitable des ressources nationales ;*
- *le contrôle effectif et efficace de l'amélioration du vécu des citoyens ;*
- *la création des conditions de confiance et de partage des valeurs ;*
- *l'adoption de réels outils pour gérer les difficultés ou les réticences liées aux innovations et aux changements ;*
- *l'efficacité des outils de gestion appropriés.*

➤ **Adapter le dispositif de coordination de la Réforme**

Concernant le mécanisme de pilotage, de coordination, de concertation et de suivi évaluation de la réforme administrative, la mission suggère qu'il pourrait être avantageusement revu et structuré tant en ce qui concerne les organes qu'en ce qui concerne le PNUD.

▪ **Les organes de coordination et de pilotage**

Sortant d'un Projet avec un mécanisme de coordination et de pilotage léger, les organes seront désormais adaptés au mécanisme d'un programme. La mission estime que le positionnement de la coordination au niveau de la primature a rendu dynamique et opérante la réforme administrative. Il est donc souhaitable de conserver ce positionnement et de le formaliser :

1) Au sommet de la hiérarchie et positionné au niveau de la Primature, sera créé et placé sous l'autorité directe du Premier Ministre, un organe interministériel de concertation, de pilotage et/ou d'impulsion, et de suivi-évaluation de la réforme administrative. Cet organe sera la plus haute instance d'orientation, de réflexion politique et stratégique et un outil privilégié de prise de décision sur toutes les initiatives de réforme administrative considérées comme prioritaires pour le gouvernement. Cet organe pourra être chargé par décret, de valider les propositions d'initiatives de réforme provenant des départements ministériels et des institutions de l'Etat avant de les proposer à l'adoption en Conseil des Ministres. Les membres de cet organe seront les ministres ou leur représentant, le SGG ou son représentant, les secrétaires généraux, des ministères en charge des Finances, du Plan et de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative. Comme organe de concertation, il comprendra aussi les représentants des partenaires sociaux, de la société civile et du secteur privé élus parmi leurs pairs au sein des organisations les plus représentatives suivant un quota respectant, au cas où le gouvernement togolais n'y trouve aucun inconvénient, les normes tripartites.

La périodicité des réunions de cet organe sera réduite à deux sessions ordinaires par an et des sessions extraordinaires en tant que de besoin suivant des modalités à préciser par le Gouvernement sur proposition du Ministre en charge de la Réforme administrative.

2) Cet organe sera doté d'un Secrétariat Exécutif (S.E.) composé, en dehors du Premier ministre, des Ministres en charge des finances, du plan et de la fonction publique. Le Directeur de la Réforme Administrative du Ministère en charge de la Fonction Publique et de la Réforme administrative y jouera le rôle de rapporteur.

Les Partenaires Techniques et Financiers seront représentés, en l'occurrence par le PNUD au sein de cette instance d'orientation, de concertation et de suivi-évaluation, particulièrement présents aux côtés du S.E. et surtout au moment des arbitrages pour préciser leurs apports et secteurs d'intervention.

L'avis du S.E. sera en effet requis avant toute validation définitive des projets d'initiatives de réforme provenant des Ministères et devra précéder l'émission des lettres de mission à adresser aux Ministres. Cette procédure permettra au S.E. de discuter avec chaque Ministre de son plan d'action en tenant grand compte des exigences du cadrage des prévisions budgétaires, de la Matrice des résultats prévisionnels, du chronogramme, des ressources humaines et matérielles disponibles. C'est donc le S.E. qui proposera à l'organe interministériel, après arbitrage en aval entre les secteurs ministériels et au vu des ressources disponibles ou à acquérir, un projet de lettre de mission pour chaque ministre. C'est suite à la décision du Comité Interministériel que les lettres de mission et les Matrices de résultats seront adressées aux Ministres. Ces lettres de missions seront déclinées vers les directions techniques sous forme de contrat d'objectifs pour la mise en œuvre des activités retenues. Cette approche permettra un meilleur suivi et une évaluation des réalisations par ministère.

3) Un organe de coordination technique de la réforme administrative qui peut désormais jouer un rôle de suivi-évaluation de la mise en œuvre des différentes mesures prises par l'organe interministériel, analyser le niveau d'avancement des réformes sectorielles, faire remonter au Comité Interministériel des propositions pour l'orientation de la réforme. Il pourra être composé des secrétaires généraux et/ou des directeurs de cabinet des ministères, des directeurs techniques, des chargés des ressources humaines, et peut être élargi à tout autre responsable concerné par la réforme. Cet organe sera positionné au niveau du ministère chargé de la réforme administrative.

4) Chaque département ministériel pourra être doté d'un Comité Sectoriel de Pilotage de la Réforme Administrative. Cet organe fonctionnera comme le bras armé de pilotage et de suivi des activités de la réforme et sera placé sous la coordination de la direction de la réforme administrative du ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative. Il aura pour objectif de coordonner les actions dans le domaine de compétence d'un même secteur ministériel en vue d'éviter les duplications et réaliser le suivi de la mise en œuvre des initiatives de réforme. Les secrétaires généraux de ministère seront particulièrement actifs dans ce dispositif de mise en œuvre. Le comité sectoriel intégrera le point focal thématique de son secteur.

5) La Direction Générale de la Modernisation et de la Réforme Administrative sera spécifiquement chargée de veiller à l'amélioration des relations entre l'administration et les usagers ainsi que de l'introduction des outils privés de gestion, au sein de l'administration publique, de la mise en cohérence des missions, des méthodes et de l'organisation des

services administratifs, de la simplification des procédures et des formalités, de la normalisation des documents et imprimés administratifs.⁵

Le PNUD

S'agissant du PNUD, dans le cadre du programme de réforme qui démarrera en 2014, il faut envisager que :

- le volume de travail devenant plus important, une plus grande maîtrise des compétences par axe stratégique du programme sera requise. Dans l'optique du principe du faire faire et de l'appropriation nationale, il importera de mettre en place une équipe d'experts nationaux spécialistes pour accompagner la mise en œuvre des activités par axe. Cette équipe d'experts sera animée par un coordonnateur au sein d'un Programme de Bonne Gouvernance ;
- la coordination intéresse également les autres partenaires financiers, soucieux de voir les résultats concrets des efforts consentis pour la réforme. Pour le moment, aucune coordination formelle n'existe entre tous les partenaires. Il serait souhaitable que dans les différents secteurs relevant de la gouvernance (réforme administrative, lutte anti-corruption, réforme judiciaire, décentralisation, etc...), les partenaires s'organisent en petits groupes de coordination, avec pour chacun de ces sous-groupes un « point focal » désigné d'accord parties, afin de faciliter les discussions/consultations. Le financement de la réforme sera de notre point de vue, du coup rationalisé. C'est pourquoi le PNUD devra s'activer pour organiser la table ronde des bailleurs et faire un plaidoyer auprès des autres partenaires.
- Pour préparer cette table ronde et éviter un retard dans le démarrage des activités du Programme, le plan d'action et le cadre stratégique, le cadre logique et les besoins de financement seront actualisés dans les meilleurs délais. A cette fin, une équipe de consultants sera mise en place par le PNUD.

En conclusion, la mission d'évaluation estime que le Projet a bien fonctionné dans l'ensemble, et qu'il a évolué progressivement avec un certain dynamisme et pertinence tout au long de la période de mise en œuvre. Il a répondu à un besoin précis du gouvernement togolais de remettre en état de fonctionnement minimal. Cependant, la mobilisation des ressources a été difficile et a engendré quelques dysfonctionnements. L'organe de coordination qu'est la CONCRAP n'a pas fonctionné et n'a pas été formellement remplacé. L'année 2013 devra être consacrée à corriger ces dysfonctionnements, à renforcer les acquis des 4 dernières années, actualiser le cadre stratégique, les plans d'action, les budgets et élargir les sources de financement du Programme de façon à le faire démarrer effectivement dès 2014.

⁵Rapport final de la mission d'audit stratégique et organisationnel du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative 2009

ANNEXES

Annexe 1 : Termes de références

CONSULTANT INTERNATIONAL POUR L’EVALUATION À MI-PARCOURS DU PROGRAMME DE RÉFORME ET DE MODERNISATION DE L’ADMINISTRATION PUBLIQUE AU TOGO

| | |
|---|--------------------------|
| Location : | Lomé, TOGO |
| Application Deadline : | 29-Jun-12 |
| Type of Contract : | Individual Contract |
| Post Level : | International Consultant |
| Languages Required : | French |
| Starting Date : (date when the selected candidate is expected to start) | 06-Aug-2012 |
| Duration of Initial Contract : | 03 semaines |
| Expected Duration of Assignment : | N/A |

[REFER A FRIEND](#) [APPLY NOW](#)

Background

La Proposition doit être soumise par e-mail à l’adresse recrutement.tg@undp.org ou déposée sous pli fermé au siège du PNUD (40, avenue des Nations Unies, à Lomé) au plus tard le 29 juin 2012 à 12h GMT. La mention « Consultant International pour l’Evaluation à mi-parcours du Programme de Réforme et de Modernisation de l’Administration Publique au Togo » devra figurer sur le pli déposé ou en objet de l’e-mail envoyé.

Les candidatures féminines sont vivement encouragées.

Toute demande de clarification doit être adressée par courrier électronique à l’adresse e-mail indiquée ci-dessus. Le PNUD/Togo répondra par courrier électronique et enverra une copie écrite de la réponse à tous les candidat(e)s sans mentionner la source de la requête.

Contexte General et Justification de l’Evaluation:

Au sortir de la longue crise politique, sociale et économique qu’a traversée le pays dans les années 1990, les autorités togolaises, dans leur volonté de refonder l’action de développement socio-économique sur une ouverture politique la plus large possible, ont initié un dialogue social dont les travaux se sont déroulés du 30 janvier au 07 avril 2006.

Au premier rang des 125 engagements qui ont couronné les discussions du dialogue social se trouve la question de l’administration publique. Il a été, en effet, expressément recommandé de tenir les états généraux de l’administration publique afin d’approfondir la problématique du rôle et de la place de l’administration publique.

Les états généraux de l’administration publique tenus en décembre 2006 ont posé la nécessité de formuler une stratégie nationale de réforme et de modernisation de l’administration indiquant les grands

axes d'actions à entreprendre pour (1) relever le niveau des performances techniques de l'administration publique et lui (2) permettre ainsi de jouer son rôle d'agent de développement et (3) faire face aux nombreux défis de la reconstruction nationale. Un Cadre Stratégique de la Réforme de l'Administration Publique a été ainsi élaboré en vue d'inverser les tendances observées et de permettre à l'Etat d'améliorer ses missions traditionnelles.

En sus des revues annuelles des plans de travail conduites conjointement par le gouvernement et le PNUD, il est envisagé des évaluations à mi-parcours et en fin d'exécution, dans une démarche concertée entre le gouvernement et le PNUD. C'est ce qui justifie l'organisation de la présente évaluation de la phase 1 couvrant 2008-2012. Elle revêt une importance capitale, car devant fournir les éléments d'appréciation objective sur le déroulement et les orientations futures du programme.

Présentation du Programme:

Le Togo a engagé une réforme de l'administration publique qui se veut globale par son envergure, mais également progressive par sa méthode. Cette réforme concerne à la fois l'ensemble des agents publics, les emplois qu'ils occupent et les structures administratives dans lesquelles ils évoluent mais aussi, les outils, les méthodes de travail, ainsi que les ressources matérielles et financières indispensables à leur travail. Elle repose par conséquent sur trois piliers : le capital humain (les ressources humaines), le fonctionnement des structures (ministères et institutions) et les méthodes et outils de travail (modernisation).

Objectifs du Programme:

Le programme vise la reconstruction et la modernisation de l'administration publique togolaise et est basé sur les six axes stratégiques ci-après :

Redéfinition et clarification des missions de l'Etat à travers une meilleure identification des secteurs d'intervention de l'Etat ; l'appropriation des nouvelles missions de l'Etat et l'adaptation de la réglementation aux nouvelles missions de l'Etat ;

Renforcement des capacités de l'administration publique par la maîtrise des effectifs et de la masse salariale ; la valorisation des ressources humaines et la rationalisation de la gestion du personnel ; la promotion d'une nouvelle culture administrative de développement et de proximité ; le renforcement des capacités des ministères et autres institutions du secteur public, ainsi que le renforcement des capacités matérielles et informationnelles ;

Rationalisation des structures et des normes par la mise en place, la stabilisation et l'application des règles, normes et procédures ; et par la modernisation de l'administration ;

Modernisation du travail gouvernemental par la normalisation et la formalisation du travail gouvernemental ; la neutralité politique de l'administration et la continuité du service public ;

Modernisation de l'environnement institutionnel de l'administration en misant sur la promotion des NTIC dans l'administration et la mise en place d'un système de motivation ;

Promotion du cadre institutionnel et programmatique à travers la rationalisation et l'opérationnalisation des organes de pilotage de la modernisation de l'administration.

Stratégie et Dispositif du Mise en Œuvre:

Stratégie:

Compte tenu de la situation difficile que traverse actuellement l'administration publique togolaise, la mise en œuvre de la réforme se fait suivant une approche graduelle en deux phases. La période d'exécution du Cadre stratégique à moyen terme s'étend de 2008 à 2015, et comprend deux phases :

Une première phase 2008-2012 : expérimentation de certaines activités de la réforme et d'initiatives en termes de renforcement des capacités visant certaines fonctions clés des ministères publics-pilotes, afin d'asseoir les conditions minimales pour garantir le succès de la réforme ;

Une deuxième phase entre 2012 à 2015 : consolidation des acquis de la réforme et de généralisation au niveau de toute l'administration publique.

Toutefois, les contraintes liées aux multiples dysfonctionnements que connaît l'administration publique, ont amené les autorités togolaises à s'accorder avec les partenaires techniques et financiers sur le contenu d'un programme d'urgence pour la période 2008-2010, avec un certain nombre d'actions à mener. Certaines de ces actions urgentes tendent à assurer le cadrage juridique des réformes à entreprendre, à renforcer les capacités opérationnelles de l'administration publique, et du ministère de la fonction publique, et à améliorer l'efficacité de son fonctionnement pour lui permettre de remplir de manière optimale son rôle de principal ministère-pilote de la réforme.

Dispositif institutionnel:

Deux organes ont été créés en vue de renforcer les bases institutionnelles et le pilotage de la réforme administrative. Il s'agit de la Commission Nationale de Coordination de la Réforme de l'Administration Publique (CONCRAP), présidée par le Premier Ministre et du Comité Technique de Réforme de l'Administration Publique (CTRAP), présidé par le secrétaire général du ministère de la fonction publique et de la réforme administrative.

La CONCRAP a été créée par arrêté n°2007-021/PMRT du 22 juin 2007 et a pour mission d'arrêter les grandes orientations nationales en matière de réforme et d'assurer le suivi-évaluation de la mise en œuvre des conclusions et recommandations des états généraux de l'administration publique. Elle se réunit en session ordinaire, une fois par trimestre. Son secrétariat est assuré par le bureau du CTRAP qui a, entre autres, pour missions d'assurer la coordination technique et de proposer des programmes et Projets concourant à la réalisation de la réforme. Le CTRAP a été créé par arrêté n°2007-021/PMRT du 22 juin 2007, animé par 10 membres nommés par arrêté n° 1281/MTEFP du 31 octobre 2007 et modifié par arrêté n° 1504/MFPRA du 06 octobre 2008.

A ces deux organes, s'ajoute l'unité de gestion du programme animée par des experts internationaux et nationaux et un personnel d'appui.

Cadre d'Intervention du PNUD:

La contribution du PNUD relève des objectifs du Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement (UNDAF), du Plan d'Action du Programme Pays (PAPP), et du Projet d'Urgence de Renforcement des Capacités de gestion du développement (PUR/RC). Elle vise à renforcer les capacités pour réactiver un certain nombre de fonctions administratives essentielles et à améliorer la qualité des services aux usagers. L'assistance du PNUD est également orientée vers un plaidoyer pour la mobilisation des ressources indispensables à l'atteinte de résultats escomptés par le gouvernement. Elle vise plus spécifiquement à :

Assister le gouvernement pour traduire en actions les recommandations issues du diagnostic fait en 2006 par les états généraux de l'administration publique sur les principaux maux de l'administration publique ;

Contribuer aux efforts du gouvernement pour reconstruire une administration de services et une administration de développement capable de formuler et de porter les Projets de développement du gouvernement afin de sortir le pays du sous-développement et de réduire ainsi la pauvreté et ses corollaires.

Le PNUD accompagne ce chantier depuis 2008, à travers l'élaboration et la mise en œuvre du Cadre stratégique de la réforme.

De 2008 à 2011, les décaissements directs du PNUD en faveur de la réforme et la modernisation de l'administration publique s'élèvent à 3.946.368 USD [1] et leur taux d'exécution annuel est de l'ordre de 100%. ; et leur taux d'exécution annuel est de l'ordre de 100%.

Résultats de la Phase 1 du Programme:

La première période de mise en œuvre du programme de réforme et de modernisation de l'administration publique s'est attelée aux principales bases de la refondation de l'administration publique, à savoir la définition des champs d'approche pour l'élaboration de politiques adaptées en matière de renforcement des capacités des ressources humaines, la restauration des normes juridiques, la rationalisation des structures, la modernisation des procédures et des normes administratives, ainsi que la modernisation de l'environnement de travail.

Au titre des principales réalisations, on peut noter :

La formalisation et la rationalisation de la coordination du travail gouvernemental via la mise en place d'un certain nombre d'outils : matrice des résultats, lettres de mission, réunions intra et interministériels, séminaires gouvernementaux et divers tableaux de bord ;

L'amélioration du suivi de l'activité gouvernementale au niveau du Secrétariat Général du Gouvernement et une meilleure organisation du travail de préparation des Conseils des Ministres et des dossiers des ministères,

La revue de l'archivage et la documentation de l'administration publique togolaise qui a abouti à des recommandations sur la réorganisation de la gestion des archives et de la documentation de l'administration publique ;

La réalisation de 16 audits stratégiques et organisationnels de ministères et institutions et le démarrage de leur mise en œuvre qui a permis de les doter de fiches de description des postes et de plans de formation des agents et d'adopter trois (03) décrets pour traduire dans les faits les conclusions de ces travaux. Il s'agit des décrets : n° 2011-178/PR fixant les principes généraux d'organisation des départements ministériels ; n° 2012-004/PR relatif aux attributions des ministres d'Etat et ministres ; n° 2012-006/PR portant organisation des départements ministériels ;

La revue du cadre juridique relatif à la gestion des agents publics qui a abouti à l'élaboration de l'avant-Projet de texte de loi portant statut général de la fonction publique [2] et à la révision du système de protection sociale et du régime des pensions civiles et militaires ; et à la révision du système de protection sociale et du régime des pensions civiles et militaires ;

Le dénombrement administratif des agents publics, la normalisation de leurs dossiers individuels et la conception d'un fichier unique solde/fonction publique en vue de constituer les bases d'une véritable politique de maîtrise des effectifs et des coûts salariaux de l'administration publique ;

L'élaboration de nouvelles grilles salariales et l'évaluation de leur impact financier sur les ressources de l'Etat ;

L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de communication sur la réforme de l'administration publique ;

L'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de recours aux togolais de la diaspora ;

L'élaboration d'un programme pour l'implantation de l'administration électronique, et sa mise en œuvre au niveau de certaines administrations pilotes, ainsi que l'élaboration d'un corpus juridique ;

L'organisation de journées « administration rapide de proximité » et de journées « portes ouvertes » dans des ministères pilotes ;

La réalisation de formations à court terme, la signature d'un protocole d'accord avec l'ENA pour la mise en œuvre des plans de formation issus des audits stratégiques et organisationnels des ministères déjà audités ;

La mise en place au sein du ministère de la fonction publique d'une cellule de sensibilisation sur le VIH/sida dans l'administration publique togolaise ;

La mise en place de divers comités ad hoc d'accompagnement de la réforme de l'administration publique.

Objectifs/Résultats Attendus de l'Evaluation:

Objectifs:

Objectif global

L'évaluation à mi-parcours du programme de réforme et de modernisation de l'administration publique a pour objectif de mettre à la disposition des différents acteurs, des analyses et recommandations objectives visant à renforcer ou à corriger éventuellement la stratégie dudit programme, notamment :

Une appréciation de la pertinence de la conception du programme (design du programme) ; une appréciation de l'approche et de la dynamique de renforcement des capacités ; une analyse de l'efficacité et de l'efficience de l'exécution du programme à travers un examen des premiers résultats des actions engagées ;

Des recommandations assorties d'un plan d'actions pour améliorer la performance du programme au cours de la deuxième phase.

Les résultats de l'évaluation durant cette première phase préparatoire à la mise en œuvre effective de la réforme (2013 – 2016) devront s'appesantir sur les produits réalisés et leur qualité, leur niveau de mise en œuvre et d'appropriation, notamment en ce qui concerne les activités structurantes du Cadre Stratégique de Réforme et de Modernisation de l'Administration Publique. Les résultats permettront en outre au gouvernement et à ses partenaires, dont le PNUD, de décider des orientations stratégiques à apporter, notamment en ce qui concerne les objectifs et le chronogramme de mise en œuvre, la mobilisation des ressources, l'appropriation nationale et la pérennisation, et surtout l'arrimage avec d'autres programmes nationaux tels le Projet d'urgence de renforcement des capacités de gestion du développement (PUR/RC), le programme national de consolidation de la décentralisation (PNCD) et le programme national de modernisation de la justice (PNMJ) pour réussir l'intégration des composantes dans le cadre du Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG (2013/2016).

Objectifs spécifiques:

De manière spécifique, l'évaluation s'appesantira sur les centres d'intérêt ci-après :

La conception : porter un avis sur la pertinence du programme comme réponse aux problèmes à résoudre ; dire si les objectifs du programme et les résultats attendus ont été clairement, explicitement et logiquement exprimés dans le Cadre stratégique de réforme et de modernisation de l'administration publique. La pertinence du programme devra être également appréciée par rapport aux initiatives similaires menées dans la sous-région ;

Le cadre institutionnel : analyser la cohérence du montage du programme avec les principes de l'exécution nationale en considérant le cadre institutionnel et l'expertise déployée ;

La formulation des plans de travail annuels : apprécier l'apport du programme dans la promotion de la Gestion Axée sur les Résultats ;

La mobilisation des apports : apprécier l'état d'engagement des acteurs et la mobilisation effective de leurs contributions techniques et financières à la mise en œuvre du programme;

La mise en œuvre des activités ainsi que les résultats obtenus : apprécier la pertinence des initiatives prises par le programme suivant les objectifs stratégiques poursuivis et les résultats attendus de la modernisation de l'administration publique ;

Les partenariats établis : apprécier la synergie développée par l'ensemble des intervenants (partie nationale, PNUD, UNDESA, autres partenaires, etc.) dans la mise en œuvre du programme, le degré de transparence et de collaboration de chaque partenaire impliqué dans les activités du programme à l'effort collectif ;

L'exécution financière : apprécier l'efficacité et l'efficience du programme en examinant le mécanisme de

décaissement et de suivi budgétaire ;

Le système de rapportage du programme : apprécier les délais de soumission et la qualité des différents rapports ;

Les mécanismes d'orientation, de conseil et de suivi/coordination : apprécier la régularité des réunions/rencontres des différents niveaux du dispositif institutionnel ;

Les atouts/contraintes rencontrés : identifier tous les facteurs ayant favorisé ou entravé la mise en œuvre des activités ; établir les conséquences des facteurs négatifs et identifier les mesures correctives à entreprendre ;

La communication/visibilité du programme : apprécier la pertinence des moyens de communication mobilisés pour une meilleure visibilité du programme ;

L'appropriation nationale et la pérennisation : s'assurer de l'effectivité d'un mécanisme d'appropriation/pérennisation et apprécier son efficacité à moyen et long termes ;

La prise en compte des questions transversales : s'assurer de l'intégration du genre et des droits humains dans les activités du programme.

L'évaluation devra, par ailleurs, analyser l'ensemble des interventions du PNUD dans le cadre du programme de réforme et de modernisation de l'administration publique, caractériser et évaluer les résultats en terme de pertinence, de performance (effectivité et efficacité et efficience), de succès (effet/impact, durabilité et «réplicabilité »). Elle proposera des recommandations sur comment et dans quels domaines les appuis du PNUD (et des autres partenaires) pourraient être renforcés, réalignés pour mieux contribuer aux résultats dans le futur.

[1] Ce montant comprend les décaissements sur les ressources ordinaires du PNUD et les fonds thématiques fiduciaires. Le PNUD a en outre permis de mobiliser des ressources du budget de l'Etat à partir de 2011 et des fonds de la Banque Africaine de Développement.

[2] Ce texte, actuellement en cours d'examen au conseil des ministres, est destiné à remplacer le statut général en vigueur qui date de 1968 (ordonnance n°01 du 04 janvier 1968).

Duties and Responsibilities

Résultats Attendus de la Mission:

Les consultants devront :

Fournir un rapport provisoire au terme de la deuxième semaine :

- Tirant des conclusions spécifiques concernant le déroulement du programme ;
- Proposant des recommandations détaillées et ciblées pour une meilleure mise en œuvre des activités du programme dans la deuxième phase.
- Fournir un rapport final au terme de la quatrième semaine. Le rapport sera rédigé en français et sera soumis au PNUD et au gouvernement en format électronique.

Organisation, Durée et Financement de la Mission:

Organisation:

Les travaux de la mission seront conduits par 02 consultants (1.international et 1. national) sous la supervision d'un comité conjoint PNUD/gouvernement chargé de suivre et valider les résultats de l'évaluation.

La documentation nécessaire au bon déroulement de l'évaluation sera mise à leur disposition (descriptif du programme, plans de travail annuels, rapports trimestriels et annuels, documents techniques...).

L'évaluation sera conduite selon une approche participative avec l'implication :

Du bureau de pays du PNUD, de toutes les structures du ministère de la fonction publique et de la réforme administrative concernées par le programme, de la primature, des partenaires participant au financement du programme, ainsi que le Comité Technique de Réforme de l'Administration Publique (CTRAP) pour recueillir leurs appréciations sur la pertinence du programme et l'appui du PNUD ;

Les bénéficiaires (personnels et usagers) pour recueillir leur avis sur la pertinence des activités et les impacts du programme sur leur environnement de travail et les services fournis aux usagers.

Durée:

La mission d'évaluation est prévue pour une durée de trois (03) semaines. Le calendrier indicatif des travaux s'établira autour des points saillants suivants :

- Organisation interne de la mission et réunion de briefing ;
- Rencontres/réunions avec le Gouvernement, le PNUD, les agences du SNU et les autres partenaires au développement ;
- Revue de la documentation ;
- Visite des réalisations et rencontres avec les bénéficiaires ;
- Organisation des restitutions ;
- Dépôt du rapport provisoire ;
- Dépôt du rapport final.

Le rapport final doit comprendre entre autres :

La méthodologie et l'organisation adoptées ;

Les constats faits : points faibles (et leurs causes et conséquences) et points forts);

Des commentaires et observations et un avis sur chacun des points ;

Des recommandations claires et motivées à l'endroit de chacune des parties concernées ;

Un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations.

Les engagements contractuels de la mission seront accomplis avec l'approbation du rapport final.

Financement:

Le financement de la mission sera pris en charge par le budget du Projet « Appui à la réforme et la modernisation de l'administration publique» du PNUD.

Competencies

N/A

Required Skills and Experience

Profils et Responsabilités des Consultants:

La mission d'évaluation sera confiée à une équipe pluridisciplinaire de deux consultants indépendants justifiant d'au moins dix (10) ans d'expérience ;

Les consultants doivent en outre avoir une parfaite connaissance de la langue française (écrit et oral) ;

Il serait souhaitable que les consultants aient une connaissance des évolutions démocratiques et de l'Etat de droit dans la région Afrique ou tout au moins dans la sous-région ouest africaine ;

Des expériences sur des Projets financés par le PNUD ou le Système des Nations Unies seraient un atout pour chacun des deux membres de l'équipe.

L'équipe est composé de :

01 expert senior international, (Chef de mission) ;

01 expert senior national.

Profil et responsabilités du Chef de Mission (Expert International):

Education :

Niveau de formation : doctorat ou équivalent en droit public ; en administration publique.

Expérience internationale :

Au minimum 10 ans en matière : d'évaluation des programmes/Projets de développement ou de politiques publiques ; de gouvernance et d'analyses institutionnelles ; de gestion de Projets/programme selon la démarche 'gestion axée sur des résultats'.

Le chef de mission est responsable :

De la conduite générale de la mission ;

De la division de travail entre les membres de l'équipe ;

Du développement du plan d'évaluation et la finalisation de la démarche méthodologique ;

De la présentation des conclusions de l'évaluation et des recommandations aux parties prenantes à la fin de la mission ;

De la production du rapport de mission (version provisoire et version finale).

DOCUMENTS A FOURNIR LORS DE LA SOUMISSION DE LA PROPOSITION:

Les Consultants intéressés doivent présenter les documents/renseignements suivants pour démontrer leurs qualifications:

Une Proposition Technique:

La proposition technique du consultant doit comporter :

Note explicative sur la compréhension des TDR et les raisons de la candidature

Présentation de l'approche méthodologique et de l'organisation envisagées pour la mission, y compris le nombre de missions similaires.

Une Proposition Financière:

La proposition financière doit indiquer le montant total des honoraires du consultant (indemnités journalières x nombres de jours ouvrables prévus) afin d'aider le PNUD dans la comparaison des offres.

Les candidats voudront bien noter que pour cette mission, le paiement des honoraires sera effectué à la fin de la mission, sur la base des produits livrés, c'est à dire sur présentation du résultat des services spécifiés dans les TDR.

N.B. Les frais de séjour (DSA) du consultant international sont payés au taux en vigueur au sein du PNUD et comprennent les frais d'hébergement, de restauration et de déplacement en ville.

Un CV et Le formulaire P11 rempli et signé

La compétence : les qualifications et l'expérience acquise.

Au moins 3 références pour Projets similaires

Les copies des principaux diplômes/attestations

Tout dossier incomplet ne sera pas pris en considération.

EVALUATION:

Analyse cumulative (Note pondérée)

Le contrat sera attribué au/à la consultant(e) dont l'offre aura été évaluée et déterminée comme suit:

Conforme/éligible/acceptable, et

Ayant reçu la note la plus élevée sur l'ensemble préétabli des critères pondérés technique et financier spécifiques à cette invitation.

Pondération : la pondération retenue, pour l'évaluation des offres, est la suivante :

Total/Max Note de l'offre technique : 70% de l'offre

Total/Max Note de l'offre financière : 30% de l'offre

Seuls les candidats ayant obtenu un minimum des 70 points seront pris en considération pour l'évaluation financière. Après vérification de l'adéquation entre les propositions financière et technique, chaque offre financière (F) recevra une note financière (NF) calculée par comparaison avec la proposition financière la moins disante (Fm) de la manière suivante : $NF = 100 \times F_m / F$ (F étant le prix de la proposition financière).

Pour finir, les propositions seront classées en fonction de leurs notes technique (Nt) et financière (Nf) combinées, avec application des pondérations (70% pour la proposition technique ; 30% pour la proposition financière) ; pour aboutir à une note globale (NG).

Les propositions seront ensuite classées en fonction de la note totale pondérée : $NG = 0,7 \times Nt + 0,3 \times Nf$. La note financière (Nf) est calculée sur la base de la formule suivante : $[100 \text{ Points}] \times [\text{prix le plus bas F CFA}] / [\text{prix en F CFA offert par un autre cabinet}] = \text{points attribués au prix de l'autre soumissionnaire}$. L'Offre sera adjugée à l'égard de la soumission ayant obtenu la note totale pondérée la plus élevée tout en tenant compte des principes généraux du PNUD (coût et efficacité). Le PNUD ne s'engage en aucun cas à choisir forcément le Consultant offrant le plus bas prix.

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

| NOM / Prénom | Titre/Fonction | Structure/Institution |
|---------------------|--|---|
| ADJEODA Kokou Dzifa | Ministre | Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (MFPRA) |
| AHONDO Komla | Chargé de mission | Primature (Secrétariat général du gouvernement) |
| ANIFRANI Koffi | Informaticien -Projet Diaspora | Primature (Secrétariat général du gouvernement) |
| ASSIH Atissim | Expert national | Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (MFPRA) |
| AWUNO Komlan | Direction générale de la Fonction Publique/Directeur général de la Fonction Publique | Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (MFPRA) |
| ESSO Bidime | Chargé de mission | Primature (Secrétariat général du gouvernement) |
| FIADJOE Tsatsou | Coordonnateur Projet e-administration | Ministère des postes et télécommunications |
| GBEKOBU Antoine | Coordonnateur Projet Diaspora | Primature (Secrétariat général du gouvernement) |
| GNONGBO Tak | MFPRA, Secrétaire général du MFPRA | Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (MFPRA) |
| LO NDIAYE Khardiata | Représentante Résidente | Programme des Nations Unies pour le Développement |
| KEKE Anoumou | Assistant administratif et financier | Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (MFPRA) |
| MAMA Damien | Représentant Résident Adjoint | Programme des Nations Unies pour le Développement |
| MASSINA Palouki | Secrétaire général du gouvernement | Primature (Secrétariat général du gouvernement) |
| NIANE S. Nasser | Conseiller technique principal | Primature (Secrétariat général du gouvernement) |
| SATCHIVI WANSI Pépé | Team Leader Gouvernance institutionnelle | Programme des Nations Unies pour le Développement |

Annexe 3 : Chronogramme

| Chronogramme de la mission d'évaluation mi-parcours du Projet de réforme et de modernisation de l'administration publique togolaise | | | | | |
|--|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Semaine I : du 19 novembre au 23 novembre 2012 | | | | | |
| Activités | 1^{er} Jour | 2^e Jour | 3^e Jour | 4^e Jour | 5^e Jour |
| PNUD ; SG/MFPRA ; SG/PM ; CTRAP UGP OSC | | | | | |
| Collecte documentaire | | | | | |
| Semaine II : du 26 novembre au 2 décembre 2012 | | | | | |
| Activités | 6^e Jour | 7^e Jour | 8^e Jour | 9^e Jour | 10^e Jour |
| Dépouillement de la documentation | | | | | |
| Semaine III : du 5 décembre au 9 décembre 2012 | | | | | |
| Activités | 11^e Jour | 12^e Jour | 13^e Jour | 14^e Jour | 15^e Jour |
| Elaboration des fiches thématiques d'indicateurs des cohérences et des performances | | | | | |
| Rédaction du rapport | | | | | |
| Dépôt du rapport provisoire | | | | | |
| Semaine IV : Du 13 décembre au 19 décembre 2012 | | | | | |
| Activités | 16^e Jour | 17^e Jour | 18^e Jour | 19^e Jour | 20^e Jour |
| Préparation séance de validation | | | | | |
| Tenue de la séance de validation du rapport provisoire | | | | | |
| Poursuite d'entretiens ou d'investigations complémentaires pour le rapport final | | | | | |

Annexe 4 : Guide de lecture des documents et de recueil d'information

Le présent guide est prévu pour accompagner les recherches d'informations à travers les documents, rapports et entretiens

Pertinence

La pertinence du Projet concerne sa conception. Il s'agit de vérifier si les objectifs correspondent aux attentes des bénéficiaires, aux besoins du Togo et aux priorités globales des partenaires. Il s'agit également de savoir si les démarches de consultation ayant précédé et présidé au lancement du Projet de réforme ont permis de réunir la compréhension, l'appropriation et le consensus autour du contenu ainsi que sur les modalités de mise en œuvre dudit Projet. L'analyse de la pertinence vise aussi à vérifier si des changements ne sont pas intervenus dans la nature du problème identifié initialement, ou dans les circonstances de mise en œuvre du Projet.

Quels sont les problèmes à résoudre par le Projet ?

Les objectifs du Projet sont-ils conformes aux problèmes à résoudre ? Par quels moyens est mesurée cette conformité ?

La fixation des objectifs a-t-elle tenu compte des conditions du contexte sociopolitique ?

Les ministères prennent-ils part au processus de prise de décision en ce qui concerne le fonctionnement et les stratégies adoptées pour atteindre les objectifs du service ?

La coordination du Projet a-t-elle mis en place des objectifs généraux ?

Les objectifs généraux traduisent-ils clairement et complètement ce à quoi l'Etat souhaite parvenir, tout en tenant compte de ses spécificités ?

Les objectifs ont-ils été déterminés avec les parties adéquates (partenaires sociaux, gouvernement, secteur ministériel ?,...) ?

Les objectifs et la conception du Projet sont-ils encore appropriés dans le contexte actuel? Quels sont les principales lacunes et les besoins dans le domaine de l'Administration publique dans les années à venir?

Cohérence des Activités

L'analyse de la cohérence permet de savoir si des parties du Projet ne se contredisent pas, si la coordination et le suivi-évaluation sont mis en place, si le budget tient compte des activités et des financements disponibles.

L'organe chargé de la planification est-t-il conforme au manuel de procédure du PNUD ?

Quelle est la fréquence de planification des activités est-t-elle (mensuelle ?trimestrielle ? annuelle ?)

Quel est l'organe chargé de l'évaluation des activités? Sont-t-elles évaluées par un organe interne ? Sont-t-elles évaluées par un organe externe ?

Quelles sont les modalités de mise en œuvre des objectifs fixés ? (PTA ; PCC ; PPM etc.)

Existe-t-il un outil de suivi-évaluation ?

Les personnes en charge de la conception, de la mise e œuvre et de l'évaluation des activités retenues dans les PTA sont-elles bien formées ? sont-elles assurées, en raison des réalités liées à la mobilité aux postes des cadres, de conduire jusqu'à terme, le Projet ?

Les budgets sont-ils cohérents par rapport aux objectifs fixés et comportent-ils le niveau de détails nécessaires à chaque niveau de la hiérarchie ?

L'exécution des budgets retenus pour le programme suit-elle le rythme de progression des activités programmées ?

- Au plan national ?
- Au plan des partenaires techniques et financiers ?

Les moyens mis à disposition sont-ils suffisants pour atteindre les objectifs ?

Mise en œuvre et gestion

Quels sont les partenaires techniques et financiers bilatéraux et multilatéraux engagés dans l'appui au programme de réforme administrative togolaise ?

Quel est le montant chiffré en F CFA de leurs engagements techniques et financiers ?

Quelles sont les raisons des contreperformances en e qui concerne la consommation des crédits promis par les partenaires ?

Les procédures de décaissement adoptées par les partenaires sont-elles maîtrisées par les acteurs togolais ?

A quel rythme et à quels moments les financements promis sont-ils rendus disponibles ou accessibles ?

Quelles sont les dispositions prises par l'administration publique togolaise pour capitaliser les expériences en matière de consommation des crédits des partenaires techniques et financiers ?

Quel est le degré de confiance et de collaboration entre l'administration publique togolaise et les partenaires techniques et financiers ?

Quel est le degré d'adéquation des financements acquis avec les activités programmées ?

Comment sont coordonnées les activités des PTA?

Comment est organisée la coordination du Projet?

Efficienc

Le critère de l'efficienc reflète dans quelle mesure les différentes activités ont bien transformé les ressources disponibles (fonds, expertise, coûts administratifs, etc.) en produits, en termes de quantité, de qualité et de délai.

Les activités ont-elles été toutes exécutées ? Aurait-on pu obtenir des résultats similaires d'une autre façon avec moins de ressources et dans le même délai ?

Quels sont les différents partenaires techniques et financiers qui accompagnent le programme togolais de réforme ?

Les interventions des différents partenaires sont-elles coordonnées ?

Si non, comment s'organisent les relations entre l'Etat et chacun des partenaires techniques et financiers ?

Existe-t-il des différences voire des divergences dans les procédures de décaissement en vigueur au niveau des partenaires techniques et financiers ?

Les financements promis par les partenaires sont-ils souvent mis à disposition à temps ?

A quoi est due l'incapacité de consommation de la totalité des crédits qui est souvent constaté e fin d'exercice ?

- Est-ce en raison d'un surdimensionnement des activités retenues au PTA ?
- Est-ce dû à la non maîtrise des procédures et processus de décaissement ?
- Est-ce dû à l'absence de financement ?

Les résultats obtenus sont-ils en adéquation avec les initiatives prises et les objectifs stratégiques ?

Quels sont le degré et l'efficacité de la coordination entre les différents acteurs en matière de financement?(Ministère de la FP, autres bénéficiaires, PNUD et autres bailleurs de fonds)?

Est-ce que la reddition de compte (rapport et analyse de performance dans la réalisation du Projet) est satisfaisante?

Est-ce que les moyens engagés, les méthodes utilisées et activités retenues dans le cadre du Projet sont de nature à générer les résultats attendus?

Qu'est ce qui justifie la plupart du temps, l'insuffisance voire le manque de consommation des crédits alloués par le budget national ou par les partenaires techniques et financiers ?

- Réduction de crédit en cours d'exercice ?
- Insuffisance ou manque de maîtrise par les acteurs des procédures de décaissement ?

- Insuffisance de suivi au niveau des services financiers des dossiers de passation des marchés publics ?

Les PTA sont-ils soutenus par des Plans de Passation des Marchés Publics (PPM), des Plans de Consommation de Crédit (PCC) ?

Les délais prescrits dans les PTA, PPM et PCC sont-ils scrupuleusement respectés ?

Efficacité

Le critère de l'efficacité reflète dans quelle mesure les produits ont été réalisés et utilisés dans l'obtention des effets du Projet. Quel changement réel le Projet a produit.

Dans quelle mesure les acteurs ont-ils été mobilisés et réceptifs aux objectifs du Projet ?

Quels ont été les résultats atteints par le Projet?

Quels ont été les résultats qui n'ont pas été atteints par le Projet et pourquoi?

Comment le Projet a-t-il été en mesure d'atteindre ses objectifs?

Dans quelle mesure le Projet a contribué aux capacités du Ministère de la Fonction publique et du SGG à piloter et gérer le Projet de même qu'à assumer leur rôle institutionnel pour une administration moderne?

Est-ce que les capacités des autres bénéficiaires sont adéquates au regard des résultats attendus?

Quels sont les risques et facteurs susceptibles d'influencer l'impact et la durabilité des actions du Projet?

Quelles seraient les priorités et approches envisageables pour une éventuelle mobilisation d'assistance qui pourrait prendre le relai du Projet ?

Annexe 5 : Budget et dépenses

(Source : Atlas Report)

Total Award 00050569 PNUD

| Budget | Encumbrances | Expenditure | Balance |
|-----------------|---------------------|--------------------|----------------|
| 4, 641,319.00\$ | 746,402.35\$ | 5, 355,216.53\$ | -726,290.41\$ |

ACTIVITY1 (Produit1) : L'efficacité de la coordination de l'action gouvernementale et l'harmonie dans la mise en œuvre de la réforme

| Budget | Encumbrances | Expenditure | Balance |
|---------------|---------------------|--------------------|----------------|
| 876,668.32\$ | 84,784.40\$ | 886,531.26\$ | -9,862.94\$ |

ACTIVITY2 (Produit 2) Structures, Missions et Normes Juridiques adoptées, redéfinies, et rationalisées

| Budget | Encumbrances | Expenditure | Balance |
|-----------------|---------------------|--------------------|----------------|
| 1, 037,432.72\$ | 584,829.00\$ | 1, 505,024.30\$ | -467,591.58\$ |

ACTIVITY3 (Produit3) Renforcement des capacités de l'Administration et efficacité du travail gouvernemental

| Budget | Encumbrances | Expenditure | Balance |
|---------------|---------------------|--------------------|----------------|
| 902,000.00\$ | 65,481.48\$ | 671,629.77\$ | 217,977.35\$ |

ACTIVITY4 (Produit 4) Mise en place progressive d'un environnement de travail motivant et moderne

| Budget | Encumbrances | Expenditure | Balance |
|---------------|---------------------|--------------------|----------------|
| 317,398.96\$ | 11,307.47\$ | 300,890.73\$ | 16,508.23\$ |

BUDGET NATIONAL (source: Président CETRAP)

Produit 1: 32,5 Millions

Produit 2: 32,5 millions

Produit 3 : 163,5 millions

Produit 4: 29 millions

Annexes 6 : Recommandations de la mission et actions requises

| RENFORCEMENT DE LA REFORME ADMINISTRATIVE | | | |
|--|---|--------------------------------|--|
| RECOMMANDATIONS | ACTIONS REQUISES | STRUCTURES RESPONSABLES | STRUCTURES ASSOCIEES |
| Travail gouvernemental et cadre de concertation, de coordination et de gestion de la réforme administrative | | | |
| Mettre en place et formaliser une coordination supra-ministérielle de la réforme administrative | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse de la situation du CONCRAP et renforcement ▪ Institutionnaliser les réunions mensuelles du SGG/SGM/DCM comme structure supra ministérielle de coordination de la réforme administrative. Cellule d'appui de la CONCRAP ▪ Mise en place d'un comité Bailleurs pour la RAP en lien avec les objectifs du PAI2 ▪ Renouvellement membres CTRAP ▪ Renforcement des cellules sectorielles de pilotage de la RAP ▪ Décliner les lettres de mission pour les directions techniques | Primature/ SGG/MFPRA | Tous ministères |
| Structures, missions et normes juridiques | | | |
| Rendre opérationnels le nouveau statut des Agents de l'Etat et les résultats des audits | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboration des statuts particuliers et spéciaux des fonctionnaires ; ▪ Finaliser l'examen du Code des pensions civiles et militaires ; ▪ Poursuivre et finaliser l'examen des nouvelles grilles salariales. | Primature/SGG /MFPRA | Ministères concernés/ Assemblée nationale |
| Terminer les audits des ministères | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Internalisation les recommandations issues de tous les audits pour harmoniser les analyses et les recommandations ▪ nomination des secrétaires généraux dans tous les ministères ; ▪ Prise du décret sur les normes de création des services publics ; ▪ Création et opérationnalisation d'un répertoire interministériel des métiers de l'Etat ; ▪ Généralisation des fiches descriptives de poste dans l'Administration publique ; | Primature/SGG /MFPRA | Ministères concernés/ Assemblée nationale |

| | | | |
|--|--|--|-----------------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboration d'un guide de manuel de procédure ▪ Formation des cadres des ministères à l'utilisation de manuels de procédure. | | |
| Renforcement des capacités de l'administration et efficacité de l'action gouvernementale | | | |
| Finaliser la réforme des Ecoles et Centres de formation professionnelle et d'enseignement technique | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Exploitation du schéma directeur de formation permanente des agents de l'Etat ▪ Mise en œuvre des plans de formation et d'un schéma directeur ▪ Révision du contenu et des objectifs des curricula en formation continue ▪ Exploitation des conclusions de l'étude sur les problèmes de diplômés dans la fonction publique et dans les écoles et centres de formation professionnelle. | MFPPRA/ENA | |
| Opérationnaliser le fichier unique de référence Personnel-Solde | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Finaliser et mettre en place le fichier unifié du personnel pour une meilleure maîtrise des effectifs et de la masse salariale ; ▪ Créer des directions ou des services de ressources humaines dans les ministères ; ▪ Mettre en place la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) au niveau de la Fonction publique et de chaque ministère technique ; ▪ Renforcer les capacités de la Direction Générale de la Fonction Publique pour l'élaboration des outils de la GPEEC ; ▪ de recrutement ; ▪ Organiser des formations ciblées pour les agents recrutés en 2009, pour éviter d'inverser les résultats escomptés de l'amélioration de la qualité des services publics. | SGG/MFPRA | |
| Mettre en œuvre la stratégie du système d'archivage et de gestion électronique des documents | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Poursuite et généralisation de l'expérience pilote d'archivage électronique menée au SGG. | SGG/Ministère chargé de l'information | Ministères intéressés |
| Poursuivre la réalisation du programme de recours à la diaspora togolaise | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Poursuite des recrutements des personnes issues de la Diaspora ▪ Résolution des problèmes rencontrés au niveau de l'accès au site diaspora et de l'appropriation des compétences par les ministères demandeurs ▪ Mise en œuvre des mesures d'incitation | SGG/ Ministère des Affaires étrangères | |

| | | | |
|--|--|--|------------------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Organiser le forum de la Diaspora ▪ Organiser la table ronde des bailleurs | | |
| Organiser la gestion des ressources humaines | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Création de postes de gestionnaire des ressources humaines pour tous les ministères ▪ Formation des gestionnaires des ressources humaines ▪ Mise en place d'un centre de documentation sur la gestion des ressources humaines et la réforme administrative ▪ Généralisation de l'informatisation de la GRH ; ▪ Mise en œuvre des mesures contenues dans le statut général de la Fonction publique visant à appliquer une procédure rigoureuse et objective | MFPPRA | |
| Créer un Bureau Organisation et Méthodes (BOM) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Exploitation du rapport de l'étude | SGG/Primature | |
| Poursuivre la mise en place de l'administration électronique | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Poursuite des actions de l'e-gouvernance ▪ Réalisation des Projets du Programme National de Gestion de l'E-Administration ▪ Elaboration des tableaux de bord sur le profil des cadres ▪ Connexion à Internet pour l'ensemble des services administratifs ▪ Extension de l'Intranet gouvernemental à toutes les institutions publiques aux niveaux horizontal et vertical | MFPPRA/Ministère chargé de l'information | |
| Environnement moderne et motivant | | | |
| Créer un environnement motivant | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Généralisation de la gestion axée sur les résultats (élaboration d'outils, formations etc.) ▪ Promotion du système d'avancement au mérite ▪ Elaboration de fiches descriptives de postes et de tableaux de mise en adéquation des profils avec les postes ▪ Organisation de formations en management public et bonne gouvernance au profit des hauts cadres | MFPPRA/SGG | |
| Poursuivre la mise en œuvre de la stratégie de communication sur la | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Poursuite des séances de journées portes ouvertes et de sensibilisation sur la réforme | MFPPRA/Programme de Bonne Gouvernance | SGG/OSC/Ministère de l'information |

| | | | |
|---|--|-------------------------------------|---|
| réforme et sur la qualité des services publics livrables aux citoyens | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Réalisation des spots télévisuels | | |
| Réaliser l'interconnexion dans l'administration | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Interconnexion entre les ministères ▪ Poursuite de la dotation des ministères en équipement d'appoint 4 PC par ministère. ▪ Formation du personnel à l'informatique et utilisation d'internet | MFPPRA/SGG | Tous les ministères |
| Rendre opérationnel le système de gestion électronique des données (GED) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Opérationnalisation du Système de Gestion du Personnel de l'Administration ▪ Opérationnalisation du Système Intégré de gestion des décisions du conseil des ministres et du suivi des ordres de missions ▪ Confirmation de l'expérience d'archivage électronique au SGG ▪ Prise des initiatives en vue de l'amélioration de l'image de l'Administration | MFPPRA/SGG | |
| Appuyer le service du journal officiel | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Archivage électronique du Journal Officiel, ▪ Appui à l'opérationnalisation du JO numérique Confection et Edition du JO | MFPPRA/SGG | |
| Mettre en place un système de collecte de données pour renseigner l'indice de satisfaction des usagers | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Installation des bureaux d'accueil de l'utilisateur ▪ Installation des centres d'écoute | MFPPRA/SGG | |
| Lutter contre la corruption et le clientélisme dans l'administration publique. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sensibilisation des organisations de la société civile au respect des règles et procédures en vigueur. ▪ Organisation des campagnes d'IEC sur la lutte contre la corruption ▪ Promotion des règles de civisme et de discipline | MFPPRA/OSC ; Partenaires sociaux | SGG/OSC/partenaires sociaux |
| Promotion de la gouvernance économique | | | |
| Renforcer la gouvernance économique | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Développement des actions de Stratégie de réforme de la gestion des finances publiques (SGFP) ▪ Promotion du secteur privé, ▪ Renforcement des capacités à la base gouvernance locale, | MFPPRA/PRIMATURE/ SGG | Ministères chargés du Plan, des Finances |

Promotion de la gouvernance locale

| | | | |
|---|---|---|---|
| renforcer la décentralisation à travers une approche participative | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Introduction de mécanismes et procédures de planification participative ▪ Développement ou le renforcement des capacités de prise en charge des initiatives de développement. ▪ Capacités de mobilisation et de gestion des moyens et ressources nécessaires pour la mise en œuvre des actions. ▪ Mise en place d'un mécanisme de suivi évaluation participatif. | | Ministères chargés du Plan, des Finances/ de la Décentralisation |
| Dimensions transversales | | | |
| Intégrer le genre dans le processus de gestion des ressources humaines | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse l'équité du genre pour tous les processus de Gestion des Ressources Humaines (GRH) ▪ Conception de manuels de bonne gouvernance requis en la matière | MFPRA/Ministère chargé de la promotion féminine | |
| Intégrer les valeurs de développement durable | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Etude sur les valeurs à partager dans l'Administration publique ▪ Elaboration une charte des valeurs ▪ Promotion des valeurs ▪ Promotion des règles de civisme et de discipline ▪ Etude sur les valeurs à partager dans l'Administration publique ▪ Réalisation des actions la lutte pour un environnement de ▪ Travail propre et harmonieux, ▪ Sensibilisation pour le partage équitable des ressources nationales ▪ Elaboration d'outils pour gérer les difficultés ou les réticences liées aux innovations et aux changements. | MFPRA/Ministère chargé de la décentralisation | OSC/ Partenaires sociaux |

ANNEXE N° 7 : SYNTHÈSE DU NIVEAU DE RÉALISATION DES ACTIVITÉS

| Code | Activités | Actions | Résultats de l'évaluation | | | | Observations | |
|------|---|---|---------------------------|-----------------------|----------|--------------|--------------|--------------------------------------|
| | | | Réalisée avec succès | Réalisée à consolider | En cours | Non réalisée | | |
| 01 | <p>Efficacité de la coordination de l'action gouvernementale et l'harmonie dans la mise en œuvre de la réforme</p> <p>Appuyer la Primature, le SGG, le MFPRA pour le pilotage et la coordination du processus de mise en œuvre des réformes.</p> <p>Pilotage et suivi des activités</p> <p>Promotion de l'information et la communication au sein de l'administration publique</p> | élaboration de matrice et des lettres de missions | | | | | | |
| | | les séminaires gouvernementaux | | | | | | |
| | | appui à la mise en place de la Cellule d'Analyse Economique de la Primature | | | | | | |
| | | appui à la mise en place du Centre des Services | | | | | | |
| | | appui à l'émergence du Programme Millénaire Challenge Coopération (MCC) | | | | | | |
| | | tenue des Réunions hebdomadaires dans les départements | | | | | | |
| | | Création de CONCRAP | | | | | | La CONCRAP doit être actualisée |
| | | Création du CTRAP | | | | | | Le CTRAP doit renouveler les membres |
| | | journées « administration rapide de proximité » | | | | | | A poursuivre |

| | | | | | | | | |
|----|---|---|---|--|--|--|--|--|
| | | Les mesures tendant à favoriser la décentralisation administrative et la déconcentration des services | déconcentration et une réorganisation de l'administration centrale | | | | | L'étude a été réalisée |
| 02 | Renforcement des capacités de l'administration publique | Appuyer l'adoption d'un cadre juridique de la fonction publique approprié et la revalorisation du traitement des agents de l'Etat. Actualisation des structures des services publics en vue d'une performance institutionnelle satisfaisante | Loi portant Statut Général de la Fonction Publique | | | | | |
| | | | Régimes protection sociale des agents des Administrations publiques | | | | | |
| | | | Régime des pensions civiles et militaires | | | | | Les propositions sont en attente |
| | | | Elaboration de nouvelles grilles salariales | | | | | Une étude a été réalisée |
| | | | Audit organisationnel des ministères et institutions | | | | | Les audits ne sont pas terminés |
| 03 | Renforcement des capacités de l'Administration et efficacité du travail gouvernemental | Assurer la maîtrise des salaires et des effectifs | dénombrement des agents publics | | | | | A finaliser |
| | | | la mise en place d'un système de gestion automatisé du personnel | | | | | On doit parvenir à une connexion avec les soldes |
| | | | La mise en place d'une Cellule de Contrôle des effectifs et de la masse salariale | | | | | |
| | | | Recenser les effectifs | | | | | A finaliser |

| | | | | | | | |
|--|---|--|--|--|--|--|---|
| | <p>Assurer une mobilisation et une utilisation conséquentes des compétences nationales au sein de l'administration</p> <p>✓</p> <p>⚡</p> <p>Analyser les besoins prioritaires de formation et dérouler des modules de courte durée pour la remise à niveau des agents publics en activité</p> | Projet DIASPORA mis en place | | | | | L'organisation d'une table ronde des bailleurs de fonds est attendue; |
| | | Retarder l'âge de départ à la retraite | | | | | |
| | | Organiser des formations | | | | | Il faut recenser les besoins et programmer les formations |

| | | | | | | | | | |
|----|---|---|---|--|--|--|--|--|--|
| | | Améliorer la productivité des services publics par la sensibilisation, la lutte contre le sida en vue de la réduction du taux de morbidité des agents publics | | | | | | | A poursuivre |
| | | Réformer les principales écoles et centres de formation des agents de l'Etat | | | | | | | Une étude est faite. Des actions hardies doivent être programmées pour réformer ces structures |
| 04 | Mise en place progressive d'un environnement de travail motivant et moderne. | Mettre en place d'un système de gestion électronique des données (GED) administratives | | | | | | | |
| | | L'interconnexion dans l'administration | | | | | | | |
| | | Appuyer le service du journal officiel | | | | | | | |
| | | Promotion d'une nouvelle culture administrative de développement et de proximité | Comité d'Allègement et de Simplification des Procédures et Formalités administratives | | | | | | |