



# Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République Togolaise 2007-2013

**Rapport** final provisoire révisé

**Volume I** – Volume principal

Septembre 2014

*Contrat N° EVA 2011/Lot 3  
Specific Contract N° 2013/316770*



Consortium composé  
de ADE, Itad et COWI  
Leader du Consortium: ADE s.a  
Personne de contact: Edwin Clerckx  
Edwin.Clerckx@ade.eu

**Contrat N° EVA 2011/Lot 3**  
**Contrat spécifique N° 2013/316770**

Cette évaluation a été commanditée par  
l'Unité d'évaluation de la Direction Générale Développement et  
Coopération – EuropeAid (Commission européenne)

*Les opinions exprimées dans ce rapport représentent le point de vue de l'auteur  
et ne reflètent pas nécessairement les opinions de la Commission européenne  
ni celles des autorités du pays concerné.*

*Ce rapport a été préparé par*



Rue de Clairvaux 40, Bte 101  
1348 Louvain-la-Neuve (Belgique)  
Tél: +32 10 45 45 10  
Fax: +32 10 45 40 99  
ade@ade.eu  
[www.ade.eu](http://www.ade.eu)



# Table des matières

---

## LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

### CARTE DU PAYS

<b>1.</b>	<b>OBJECTIFS, MÉTHODOLOGIE ET CONTEXTE DE L'ÉVALUATION .....</b>	<b>1</b>
1.1	OBJECTIFS ET CHAMP DE L'ÉVALUATION .....	1
1.2	ORGANISATION DU RAPPORT FINAL PROVISOIRE.....	2
1.3	MÉTHODOLOGIE ET PROCESSUS D'ÉVALUATION.....	3
1.4	ÉLÉMENTS CLÉ DE CONTEXTE POUR L'ÉVALUATION.....	9
<b>2.</b>	<b>RÉPONSES AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION .....</b>	<b>17</b>
2.1	Q1 – STRATÉGIE/FRAGILITÉ.....	18
2.2	Q2 – COORDINATION.....	27
2.3	Q3 – ÉTAT DE DROIT ET GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE .....	31
2.4	Q4 – APPUI MACROÉCONOMIQUE .....	42
2.5	Q5 – INFRASTRUCTURES .....	57
2.6	Q6 – CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS DE L'UE .....	64
2.7	Q7 – MOYENS D'INTERVENTION .....	69
<b>3</b>	<b>CONCLUSIONS .....</b>	<b>77</b>
<b>4.</b>	<b>RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>88</b>

## **LISTE DES ANNEXES DANS LE VOLUME II**

ANNEXE 1 :	TERMES DE RÉFÉRENCE
ANNEXE 2 :	REVUE DE LITTÉRATURE SUR LES SITUATIONS DE FRAGILITÉ
ANNEXE 3 :	CONTEXTE ET STRATEGIE DU TOGO
ANNEXE 4 :	ENGAGEMENT STRATÉGIQUE ET FINANCIER DE L'UE AU TOGO
ANNEXE 5 :	MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION
ANNEXE 6 :	QUESTIONS D'ÉVALUATION
ANNEXE 7 :	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
ANNEXE 8 :	BIBLIOGRAPHIE

## **LISTE DES ANNEXES DANS LE VOLUME III**

ANNEXE 9 :	FICHES D'INTERVENTION
ANNEXE 10 :	GRILLE DE DONNÉES

## **LISTE DES GRAPHIQUES**

GRAPHIQUE 1 –	ENGAGEMENTS PAR ANNÉE DE L'UE AU TOGO, DE 2007 À 2013, EN M€ .....	14
GRAPHIQUE 2 –	RÉPARTITION DES ENGAGEMENTS ET DES PAIEMENTS AU TOGO PAR DOMAINE DE CONCENTRATION, DE 2007 À 2013 .....	15
GRAPHIQUE 3 –	AIDE-PAYS PROGRAMMABLE AU TOGO, 2007-2011 .....	15

## **LISTE DES FIGURES**

FIGURE 1 –	CHAMP DE L'ÉVALUATION.....	1
FIGURE 2 –	LES PHASES ET TÂCHES DE L'ÉVALUATION.....	3
FIGURE 3 –	DIAGRAMME D'IMPACTS ATTENDUS 2008-2013.....	5
FIGURE 4 –	OUTILS D'ÉVALUATION MULTIPLES ET INDÉPENDANTS.....	7
FIGURE 5 –	ELEMENTS DE CONTEXTE NATIONAL.....	9
FIGURE 6 –	CHRONOLOGIE DES ÉVÈNEMENTS AU TOGO ET DE L'ENGAGEMENT DE L'UE.....	12
FIGURE 7 –	ÉVOLUTION DES AGRÉGATS BUDGÉTAIRES ET DE L'AIDE EXTÉRIEURE (EN% DU PIB).....	52
FIGURE 8 –	ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX INDICATEURS RELATIFS À LA DETTE EXTÉRIEURE (EN % DU PIB) .....	53
FIGURE 9 –	CONCLUSIONS.....	78
FIGURE 10 –	RECOMMANDATIONS .....	88
FIGURE 11 –	PRIORITÉ DES RECOMMANDATIONS.....	100

## **LISTE DES TABLEAUX**

TABLEAU 1 –	SÉLECTION D'INTERVENTIONS POUR ÉTUDE APPROFONDIE .....	8
TABLEAU 2 –	LES QUESTIONS D'ÉVALUATION .....	17
TABLEAU 3 –	ÉVOLUTION DES ENGAGEMENTS ET DÉCAISSEMENTS DES APPUIS BUDGÉTAIRES AU TOGO (EN MILLIONS EUROS) .....	48
TABLEAU 4 –	ORGANISATIONS CONTRACTÉES PAR LA CE AU TOGO (SUR BASE DES CONTRATS CRIS 2007-2012) .....	74

## Liste des acronymes et abréviations

---

AB	Appui budgétaire
ABPP	Programme d'Appui Budgétaire aux Politiques Publiques
ABRP	Appui budgétaire à la Réduction de la Pauvreté
ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
AFD	Agence française de développement
APD	Aide publique au développement
APG	Accord Politique Global
APE	Accord de partenariat économique
BAD	Banque africaine de développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BICD	Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO
BM	Banque mondiale
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
CAON	Cellule d'appui à l'Ordonnateur National
CJ	Critère de jugement
CE	Commission européenne
CENI	Commission Électorale Nationale Indépendante
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CI	Communauté internationale
CNDH	Commission nationale des droits de l'homme
CRIS	Common RELEX Information System
CVJR	Commission Vérité Justice et Réconciliation
DCI	Instrument de coopération au développement
DGSCN	Direction Générale de la Statistique et de la Comptabilité Nationale
DIPD	Dispositif institutionnel de suivi et évaluation des politiques de développement
DISRP	Document Intérimaire de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DUE	Délégation de l'Union européenne
DSP	Document de stratégie Pays
DSRP-C	Document Complet de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ECHO	Direction générale aide humanitaire et protection civile
FED	Fonds européen de développement
FONGTO	Fédération des Organisations Non Gouvernementales au Togo
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance
GR	Groupe de référence
HRUE	Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité

I	Indicateur
IADM	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
ICD	Instrument de financement de la coopération au développement
IDE	Investissement direct étranger
IdS	Instrument de Stabilité
IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
IPPTE	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
LI	Logique d'intervention
MN	Meeting Notes ( <i>notes d'entretien numérotées</i> )
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ON	Ordonnateur National
OSC	Organisation de la société civile
PAI	Programme d'appui institutionnel
PAJDH	Projet d'appui à la réforme de la justice
PANGIRE	Plan d'Action National de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau
PAPE	Programme d'appui aux processus électoraux
PARAM	Programme d'appui à la réduction des arriérés multilatéraux
PARAMUT	Programme d'appui à l'apurement des arriérés multilatéraux
PASCRENA	Projet d'appui à la Société Civile et à la Réconciliation Nationale
PAUT	Programme d'aménagement urbain au Togo
PCJV	Plateforme Citoyenne de Justice et Vérité
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PGA	Plateforme de gestion de l'aide
PIB	Produit intérieur brut
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PMA	Pays les moins avancés
PNDS	Plan National de Développement Sanitaire
PNIASA	Programme national d'investissement agricole et de sécurité alimentaire
PNMJ	Programme National de Modernisation de la Justice
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PTF	Partenaire technique et financier
Q / QE	Question d'évaluation
RAC	Reste à contracter
RAC	Rapport annuel conjoint
RMP	Revue à mi-parcours
RPT	Rassemblement du peuple Togolais
SCAPE	Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi
SP-PRPF	Secrétariat Permanent pour le suivi des Politiques de Réformes et des

	Programmes Financiers
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
STABEX	Système de Stabilisation des Exportations
SYCED	Synergie citoyenne pour les élections démocratique au Togo
SYNJIT	Syndicat national des journalistes indépendants du Togo
TdR	Termes de référence
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNIR	Union pour la République



## Carte du pays



Source : Organisation des Nations Unies



# 1. Objectifs, méthodologie et contexte de l'évaluation

Ce premier chapitre présente (i) les objectifs et le champ de l'étude ; (ii) la façon dont le présent rapport est organisé ; (iii) la méthodologie et le processus appliqués dans cette évaluation ; et (iv) les éléments clés du contexte de la coopération de l'UE avec la République Togolaise.

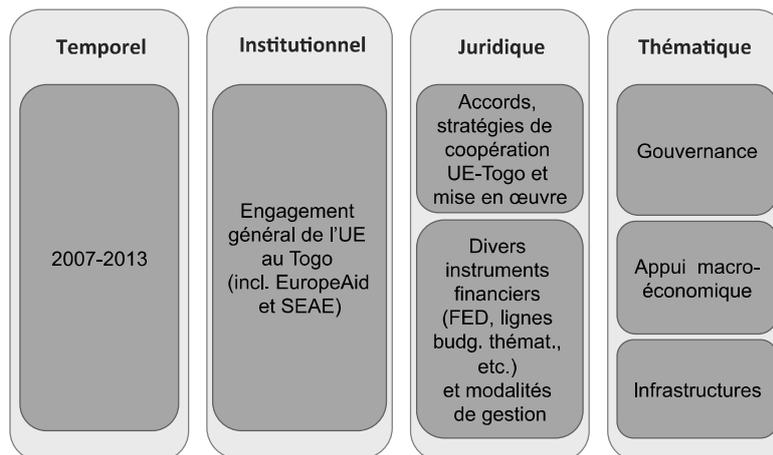
## 1.1 Objectifs et champ de l'évaluation

L'étude consiste à évaluer la stratégie de coopération de l'Union européenne (UE) avec la République Togolaise (qui sera désignée par la suite comme « le Togo »), ainsi que sa mise en œuvre. Ces deux niveaux d'analyse – de stratégie et de mise en œuvre – sont habituels dans le cadre d'une évaluation au niveau pays. Dans le cas particulier de la coopération avec le Togo, une attention spéciale est donnée à la réponse de l'UE à la situation de sortie de crise et de fragilité du pays.

Les objectifs principaux de l'étude sont de :

- **Rendre compte** et fournir aux services de l'UE, ainsi qu'à un public plus large, une **évaluation indépendante** et globale des relations de coopération et de partenariat passées et présentes de l'UE avec le Togo ;
- Identifier des **leçons clés** et formuler, sur cette base, des **recommandations** en vue d'améliorer les stratégies, les programmes et les activités actuels et futurs de l'UE.

Figure 1 – Champ de l'évaluation



Le **champ** de l'évaluation, tel que décrit dans la section 3 des termes de référence, est résumé dans la figure 1 ci-dessus.

Le **champ temporel** couvre la période 2007-2013.<sup>1</sup>

Le **champ institutionnel** couvre la coopération d'EuropeAid et du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Les interventions de la Direction générale de l'aide humanitaire et la protection civile (DG ECHO) ainsi que les opérations gérées par la Banque européenne d'investissement (BEI), y compris la « Facilité d'investissement » pour les pays ACP, ne font pas partie du champ de l'évaluation même si certaines de leurs interventions ont été considérées pour aborder la cohérence et la complémentarité de l'aide européenne.

Le **champ juridique** comprend les fonds du FED engagés au Togo, ainsi que les fonds du STABEX, des lignes thématiques telles que la ligne relative aux acteurs non étatiques (DCI-NSAPVD) ou la ligne Sécurité alimentaire (FOOD), l'Instrument de Stabilité (IfS), et l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH).

Le **champ thématique** couvre en particulier les trois principaux domaines d'intervention de l'UE au Togo : la gouvernance, l'appui macro-économique et les infrastructures (voir section 1.4.2 et annexe 4 pour plus de détails).

## 1.2 Organisation du Rapport final provisoire

Le présent 'Rapport final provisoire révisé' est une version revue du 'Rapport final provisoire', visant à prendre en compte les commentaires reçus du Groupe de référence. Cette version provisoire révisée sera présentée lors du séminaire de diffusion au Togo. Ceci s'inscrit dans la méthodologie d'évaluation d'EuropeAid (voir section 1.3 ci-après).

Le **Rapport final provisoire révisé** est structuré en **trois tomes** :

Le **premier tome** correspond au **rapport principal**. Il est structuré en 4 chapitres :

- Le chapitre 1 présente les objectifs et le champ de l'évaluation, la méthodologie d'évaluation ainsi que les éléments clés du contexte national et de l'engagement de l'UE;
- Le chapitre 2 présente les réponses aux questions d'évaluation ;
- Le chapitre 3 présente les conclusions de l'évaluation, y compris une appréciation d'ensemble ; et
- Le chapitre 4 présente les recommandations issues de l'évaluation.

Le **second tome** rassemble les **annexes qui cadrent le contexte de l'évaluation et l'approche méthodologique** adoptée : les termes de référence (annexe 1), la revue de littérature sur les situations de fragilité réalisée en septembre 2013 (annexe 2), le contexte national (annexe 3), l'engagement stratégique et financier de l'UE au Togo (annexe 4),

---

<sup>1</sup> Les TdR précisent que la période évaluée est 2007-2012 (et 2013 pour la programmation). Elle a toutefois été étendue d'une année suite à une discussion avec le Groupe de référence le 12 septembre 2013 dans l'idée de couvrir la fin de la période du DSP 2008-2013. Néanmoins, les activités analysées lors de l'étape de démarrage couvrent la période jusqu'à 2012. Ceci concerne par exemple l'inventaire.

L'approche méthodologique appliquée à cette évaluation (annexe 5) et les questions d'évaluation structurées en critères de jugement et indicateurs (annexe 6). Il inclut également la liste des personnes rencontrées (annexe 7) et la bibliographie (annexe 8).

Le troisième tome rassemble les annexes qui présentent l'essentiel des informations utilisées pour formuler les réponses aux Questions d'évaluation : les fiches d'identification des projets (annexe 9) et la grille de données (annexe 10). Au regard du volume de cette dernière annexe, nous proposons un tome distinct par souci de lisibilité.

### 1.3 Méthodologie et processus d'évaluation

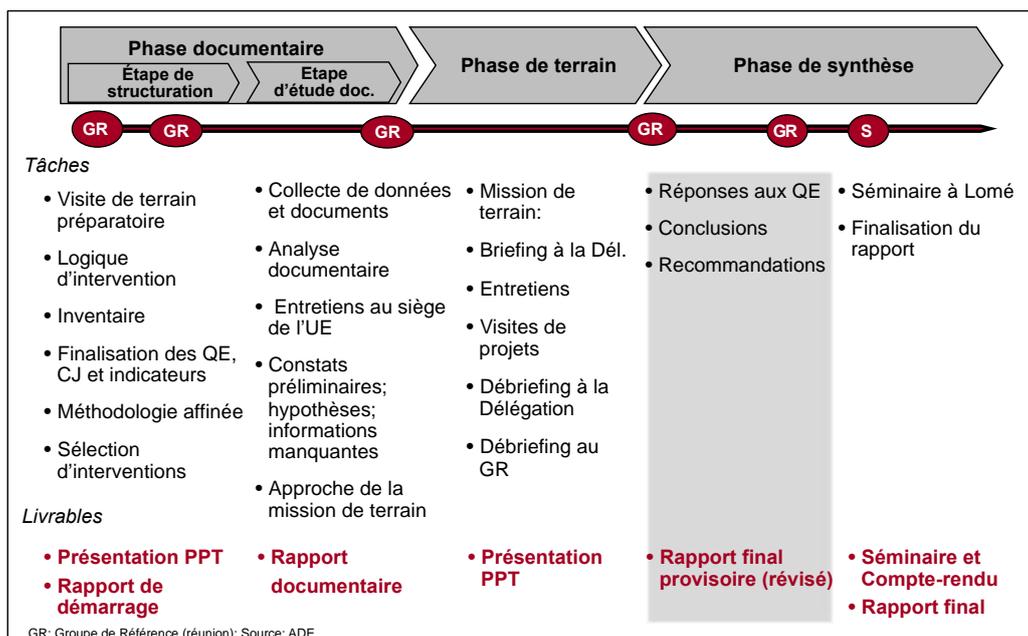
L'approche méthodologique appliquée à cette évaluation est détaillée en annexe 5. Nous repreneons dans cette section les principaux points de façon brève.

#### 1.3.1 Processus d'évaluation

Cette évaluation a été structurée en trois phases : phase documentaire, phase de terrain et phase de synthèse. Elle a été pilotée par l'Unité Evaluation de la Commission européenne, avec l'appui d'un Groupe de référence (GR) composé de représentants de la Commission européenne et du SEAE au siège et de la Délégation de l'UE à Lomé. Le GR a bénéficié de la présence de Son Excellence Monsieur Félix Kodjo SAGBO et de représentants de l'Ambassade du Togo à Bruxelles, ainsi que de représentants des États membres de l'UE présents au Togo (Allemagne et France), en tant qu'observateurs. La figure ci-dessous présente les activités clés réalisées durant les différentes phases, les réunions avec le GR organisées soit à Bruxelles soit à Lomé, ainsi que les différents livrables produits à chacune des phases. Chaque phase a démarré après approbation du livrable de la phase précédente.

La figure 2 ci-dessous présente ce processus séquentiel. L'étape actuelle, de synthèse, y est mise en avant.

Figure 2 – Les phases et tâches de l'évaluation



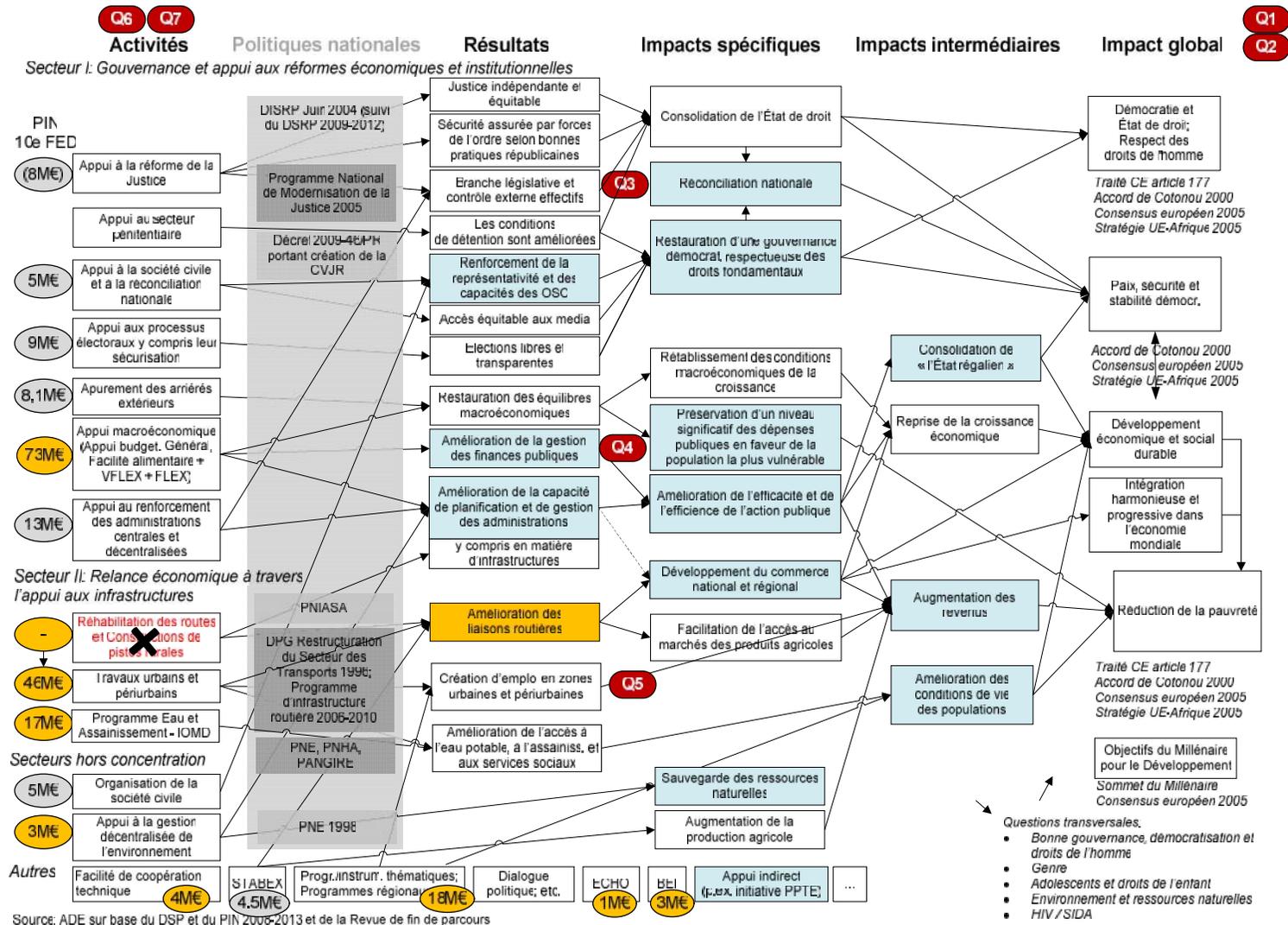
### 1.3.2 Approche méthodologique de l'évaluation

L'équipe a veillé à développer une approche d'évaluation rigoureuse et crédible pour garantir la solidité de l'analyse. Celle-ci a tout d'abord consisté à préparer le cadre de l'évaluation, puis à définir les méthodes appropriées pour la collecte et l'analyse des informations.

#### *Cadre d'évaluation*

L'étape de structuration a été dédiée à la préparation du cadre d'évaluation. Celui-ci a consisté à retracer **la raison d'être et la « logique d'intervention » de la stratégie de coopération européenne avec le Togo** pour la période sous revue pour aboutir à un diagramme d'impacts attendus (voir figure 3 ci-dessous). Celui-ci reflète essentiellement les objectifs stratégiques de l'UE exprimés dans le Document de stratégie pays et le Programme indicatif national pour la période 2008 – 2013. Une **revue de littérature sur les situations de fragilité, en particulier celle du Togo** (voir annexe 2), a été menée en parallèle pour doter l'équipe d'une grille de lecture et d'analyse essentielle pour évaluer l'engagement de l'UE au Togo. L'équipe a ensuite défini **une série de sept Questions d'évaluation** (QE) (voir tableau 2, chapitre 2) qui permet de concentrer l'évaluation sur des points clés du diagramme d'impacts. Ces questions couvrent les critères d'évaluation du CAD-OCDE et de l'UE, ainsi que les Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires (OCDE, 2007) et les cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État (New Deal, 2011). Chacune de ces QE a été détaillée en critères de jugement et indicateurs, ce qui a permis de collecter les données adéquates, d'approfondir l'analyse et de fournir une appréciation de façon transparente. Ces informations sont détaillées en annexe 6.

Figure 3 – Diagramme d'impacts attendus 2008-2013



### *Fiabilité des données, crédibilité des constats et outils d'évaluation*

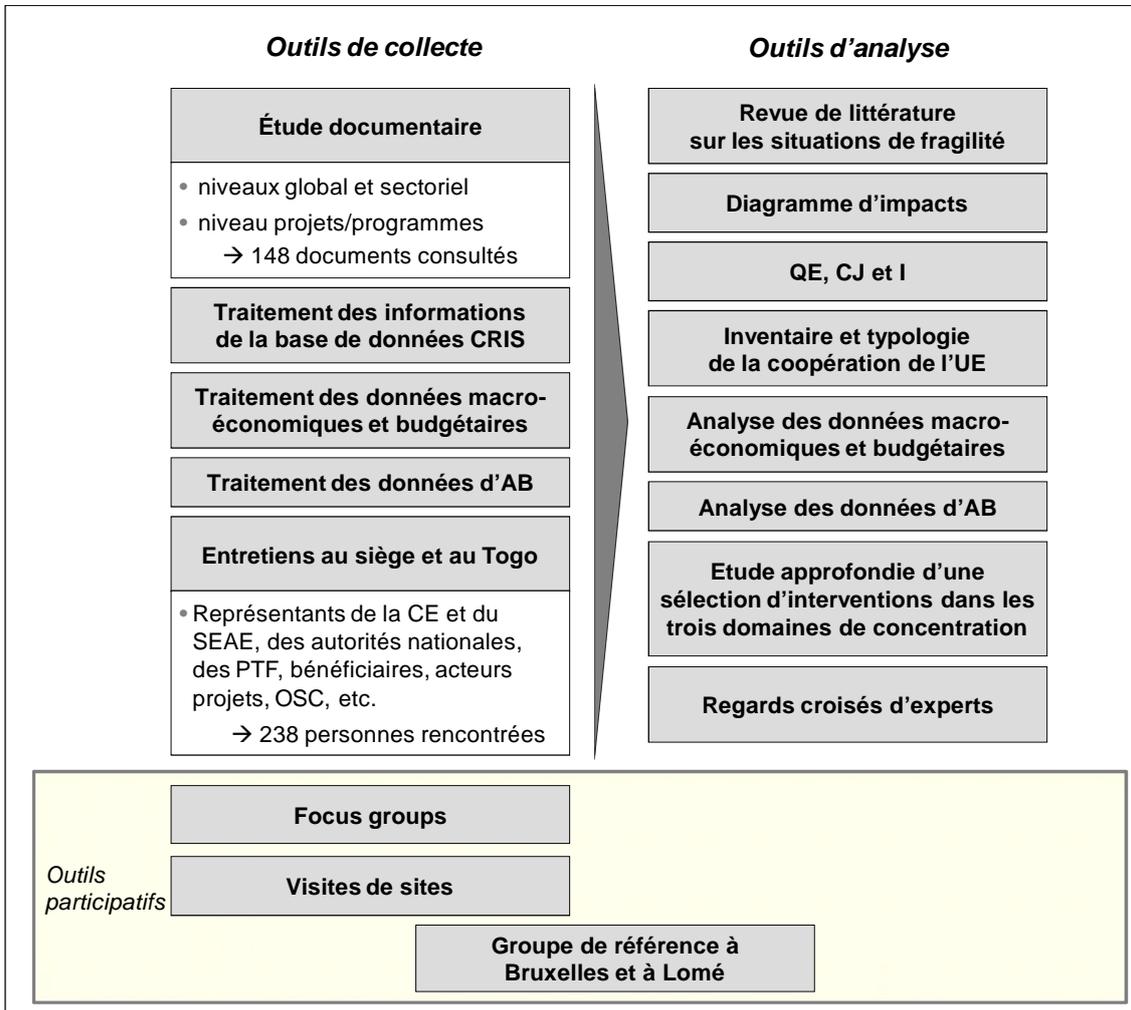
L'équipe d'évaluation a adopté pour la collecte et l'analyse des données une démarche reposant sur des **outils d'évaluation multiples et indépendants** (voir figure 4 ci-dessous).

La **démarche de collecte des données** a visé à garantir leur fiabilité. Elle a été structurée en quatre étapes:

- Collecter des informations de nature qualitative et quantitative au travers de plusieurs outils de collecte ;
- Analyser les biais (p. ex. biais de sélection et de non-réponse partielle) découlant des informations fournies et veiller à rendre les données comparables afin de garantir la véracité des analyses de causes à effets ;
- Tester et discuter au sein de l'équipe la crédibilité des données collectées, et porter à cet égard une attention toute particulière à la neutralité des sources du fait du contexte sensible ; et
- Procéder à des recoupements systématiques entre les données lors de leur traitement.

L'ensemble des données recueillies au travers de ces différents outils a été réuni dans la **grille de données** présentée en annexe 10, qui reproduit la structure des QE par critères de jugement et indicateurs. Pour chaque indicateur, les informations collectées ont été consignées en indiquant la source. La grille précise également si les informations se rapportent à une intervention précise (celle-ci est alors indiquée) ou si elles concernent l'ensemble du secteur étudié.

**Figure 4 – Outils d'évaluation multiples et indépendants**



La **démarche d'analyse des données** a veillé à garantir la crédibilité des constats et la solidité de l'analyse. Elle a reposé sur des synthèses successives pour conforter la chaîne de raisonnement. Pour chacune des QE, les quatre étapes suivantes ont été appliquées :

- une première étude de l'ensemble des informations collectées par indicateur est effectuée dans la grille de données (annexe 10). Ces informations ont été triangulées afin d'en vérifier le bien-fondé.
- une triangulation et une compilation des informations par indicateur sont ensuite réalisées au niveau de chacun des critères de jugement pour faire ressortir les points essentiels.
- des constats sont formulés au niveau de chacun des critères de jugement. Ils sont argumentés par les faits saillants collectés et triangulés dans le cadre des deux étapes précédentes. Ils présentent le jugement issu de l'évaluation pour l'ensemble des thèmes et aspects clés couverts par l'évaluation. Ils constituent par ailleurs la base détaillée de la réponse à la question d'évaluation.
- une réponse à la question d'évaluation est formulée sur base de la synthèse des constats proposés pour chacun des critères de jugement.

En termes d'outils d'analyse (voir figure 4 ci-dessus), l'équipe a entre autres procédé à une **étude approfondie d'une sélection d'interventions** (consistant en un examen documentaire, la conduite d'entretiens, de focus groups et de visites de sites) qui couvrent quasiment 70% du portefeuille. La liste des projets est reprise dans le tableau 1 ci-dessous.

**Tableau 1 – Sélection d'interventions pour étude approfondie**

#	Secteur de coopération	Intitulé	Engagement, €	% total ****	Montant Payé, € (déc. 2013)
1	<b>Gouvernance</b>	Programme d'appui aux processus électoraux ( <b>PAPE</b> )	9.000.000	16%	8.564.656
2		Projet d'appui à la réforme de la justice ( <b>PAJDH</b> )	9.600.000	16%	8.109.757
3		Projet d'appui à la Société Civile et à la Réconciliation Nationale ( <b>PASCRENA</b> )*	6.000.000	10%	2.661.018
4		<b>Atlas of Torture: Monitoring and Preventing Torture Worldwide - Building Upon the Work of the UN Special Rapporteur**</b>	1.379.202	2%	<i>non disponible</i>
5		Mission d'observation électorale domestique de l'Institut de Gorée pour des élections législatives et municipales crédibles et apaisées en 2012 au Togo ( <b>FPI</b> ***)	1.000.000	1%	800.000
6		Projet d'appui institutionnel à l'État togolais ( <b>PAI I</b> )	6.800.000	12%	6.800.000
7		Deuxième programme d'appui institutionnel ( <b>PAI II</b> )	8.500.000	15%	3.637.865
8	<b>Appui macro-économique</b>	Appui budgétaire à la Réduction de la Pauvreté ( <b>ABRP</b> )	34.232.143	38%	34.232.143
9		Programme d'appui budgétaire au Gouvernement du Togo dans le cadre de la Facilité alimentaire ( <b>Food Facility</b> )	8.182.920	9%	8.182.920
10		Programme d'Appui Budgétaire aux Politiques Publiques ( <b>ABPP</b> ) – « <i>Statebuilding contract</i> »	22.500.000	25%	0
11	<b>Infrastructures</b>	Programme d'aménagement urbain au Togo ( <b>PAUT I</b> )	21.120.000	22%	19.896.909
12		Programme d'aménagement urbain au Togo – Phase II ( <b>PAUT II</b> )	43.000.000	44%	0
13		Programmes d'infrastructures hydrauliques et de pistes rurales dans les zones de production du café, cacao et coton ( <b>STABEX</b> , allocation 2007)	10.100.000	10%	9.738.960

\* Projet inclus dans les « Domaines hors concentration » du PIN

\*\* Projet au niveau global incluant le Togo parmi d'autres pays (2008-2011). L'engagement de l'UE représente 80% du budget total

\*\*\* Projet dans le cadre de l'Instrument de politique étrangère (*IFP* en anglais), un instrument géré par un service spécifique de la Commission européenne en relation étroite avec le SEAE et les Délégations de l'UE

\*\*\*\* Pourcentage de l'engagement total de l'UE dans le secteur durant la période 2007-2013

Source : ADE, sur base des informations de la base de données d'EuropeAid (CRIS)

### 1.3.3 Limites de l'évaluation

Cette évaluation a posé un certain nombre de défis, dont l'équipe d'évaluation, en consultation avec le Groupe de référence, a tenu compte en appliquant des mesures d'atténuation. Ces défis ont notamment eu trait au contexte politique sensible, à la mémoire institutionnelle, à la disponibilité et la qualité de l'information, et au caractère exploratoire d'une évaluation pays dans un pays en situation de fragilité. Ils ont également été liés aux enjeux liés à l'évaluation de l'appui budgétaire et à la conduite d'une évaluation stratégique de niveau pays.

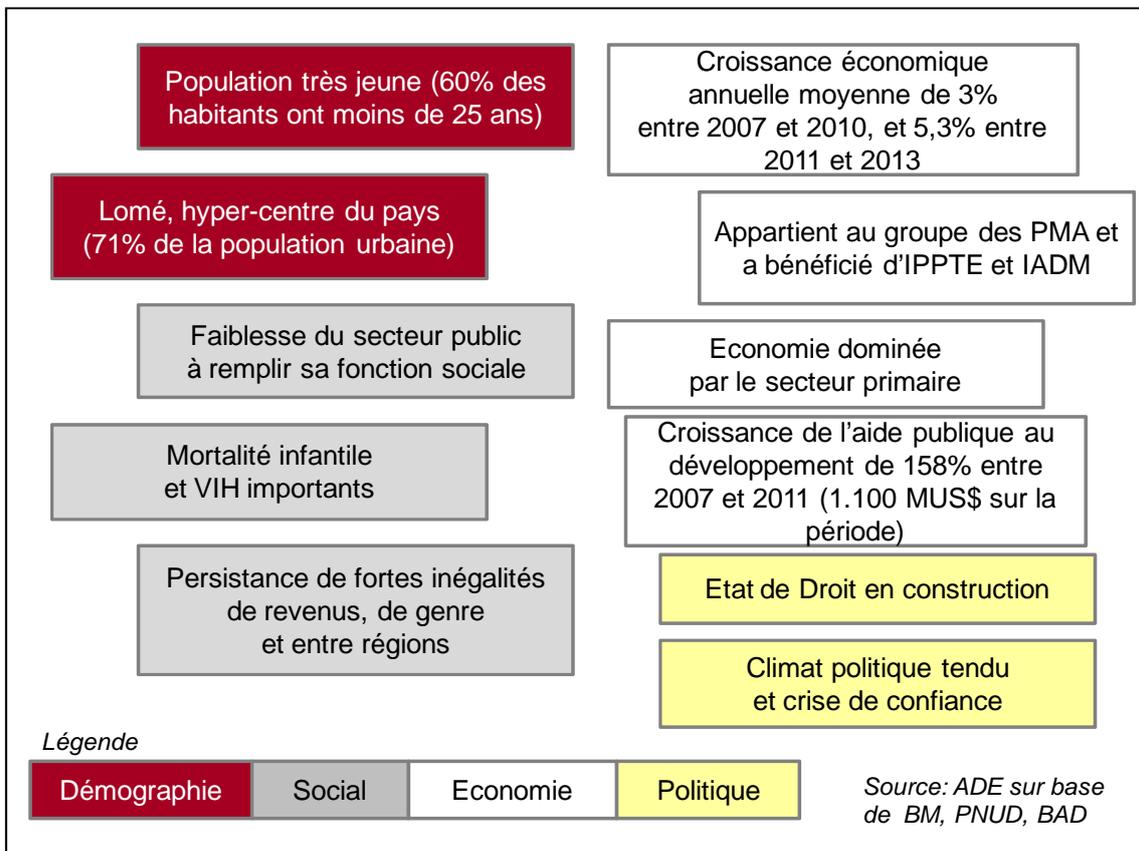
## 1.4 Eléments clés de contexte pour l'évaluation

Cette section présente les principaux éléments relatifs au contexte et à la stratégie de développement du Togo ainsi qu'à l'engagement stratégique et financier de l'UE au Togo. Ces aspects sont détaillés respectivement dans les annexes 3 et 4 et résumés ci-dessous.

### 1.4.1 Contexte et stratégie du Togo

Le contexte national a été caractérisé par les principaux éléments démographiques, politiques, économiques et sociaux résumés par la figure 5 ci-dessous et détaillés ci-après.

**Figure 5 – Elements de contexte national**



Sur le **plan géographique et démographique**, le Togo est l'un des plus petits États africains avec une superficie de 56.785 km<sup>2</sup>. La capitale du pays, Lomé, dispose d'un port en eau profonde, ce qui constitue un atout clé au sein de la sous-région. La population était de 6,19 millions d'habitants selon le 4<sup>ème</sup> recensement général de la population et de l'habitat de 2010. Elle est très jeune avec 60% de moins de 25 ans. L'urbanisation est déséquilibrée avec Lomé qui accueille plus de 71% de la population urbaine.

Sur le **plan politique**, le président Gnassingbé Eyadema, arrivé au pouvoir en 1967 à la suite d'un coup d'État intervenu quatre années auparavant, a dirigé le pays jusqu'à sa mort en février 2005 au travers d'une succession d'élections très controversées. Faure Gnassingbé, fils du président défunt, a accédé à la présidence en avril 2005 à la suite d'une élection de nouveau très contestée et qui a donné lieu à des épisodes violents provoquant la mort de plusieurs centaines de manifestants. Cette crise politique a finalement débouché sur la signature d'un Accord Politique Global (APG) en août 2006 entre le gouvernement et les principales forces politiques d'opposition, qui a visé la mise en œuvre de réformes constitutionnelles, institutionnelles et électorales afin de remédier durablement au déficit démocratique du pays. Malgré des avancées au cours de la période, marquées par exemple par l'entrée en fonction d'une Assemblée Nationale représentative suite aux élections de 2007 et la remise en 2012 du premier rapport de la Commission Vérité Justice et Réconciliation (CVRJ) au Chef de l'État, le climat est resté tendu et la crise de confiance a perduré. Ainsi, l'opposition a questionné ouvertement la légitimité du pouvoir en place suite aux élections de 2010 et il a fallu l'intervention d'un médiateur national (le président de la CVJR) et l'accompagnement de plusieurs partenaires internationaux pour que les dernières élections législatives de juillet 2013 se déroulent dans le calme et surtout de façon inclusive. L'État de droit est par ailleurs en construction. Si des progrès ont été réalisés en termes de droits d'expression et d'association, le rythme des réformes qui visent à moderniser la justice a été lent. Le système de détention est par exemple toujours inadapté avec de nombreuses prisons en mauvaise condition et surpeuplées. Un autre problème clé est l'accès des citoyens à la justice.

Sur le **plan économique**, la période sous revue a été marquée par une croissance du PIB (passant de 2,3 % en 2007 à 5,6% en 2012), une augmentation du PIB par habitant (de 432 US\$ en 2007 à 574 US\$ en 2012), et une maîtrise de l'inflation. Mais le Togo demeure dans le groupe des pays les moins avancés (PMA) et le taux d'extrême pauvreté a légèrement augmenté passant de 28,6% à 30,4% entre 2006 et 2011. L'économie togolaise est dominée par le secteur primaire, avec l'agriculture qui occupe près de 70% de la population active et qui compte pour 27,7% du PIB en 2012. L'essor du secteur agricole est entravé par une série de facteurs tels que la faible productivité des activités agricoles, une piètre maîtrise des systèmes d'irrigation, l'enclavement des zones rurales et des difficultés pour accéder à la propriété foncière. La filière cotonnière a cependant connu un accroissement de sa production, notamment grâce à sa restructuration. Par ailleurs, les industries extractives, notamment les phosphates et le clinker/ciment, ont également contribué aux bonnes performances du secteur primaire. Des efforts ont enfin été engagés au niveau des secteurs secondaire et tertiaire : améliorations du réseau routier urbain et des pistes rurales, investissements dans les industries extractives et réformes engagées dans le secteur minier et celui des télécommunications. L'économie togolaise reste cependant confrontée à de nombreux défis : la faiblesse de son secteur privé, les faibles capacités de l'administration

publique (exprimé notamment par un taux d'effectifs proche de la retraite élevé<sup>2</sup>), un climat des affaires peu sécurisant, sa dépendance structurelle aux apports de capitaux extérieurs, le poids de la dette intérieure en fin de période.

Sur le **plan social**, le secteur public a des difficultés à remplir sa fonction sociale. Les taux de scolarisation primaire et secondaire ont augmenté, mais principalement pour les garçons et en zone urbaine. La population togolaise est largement affectée par la mortalité des enfants ainsi que par la diffusion du VIH, qui sont toutefois en diminution au cours de la période sous revue. Les inégalités liées au genre, de revenus et entre régions urbaines et rurales sont par ailleurs fortes. A titre d'exemple, l'indice de Gini est passé de 0.344 en 2006 à 0.393 en 2011. La pauvreté se concentre principalement dans les zones rurales, et en particulier dans la région des Savanes.

Plus globalement, le pays est appréhendé comme étant en **situation de fragilité**<sup>3</sup> par plusieurs acteurs clés de la communauté internationale comme l'OCDE ou la BM. Bien que le pays soit relativement stable au niveau de ses frontières, n'ait pas connu d'épisode violent ces dernières années et ne soit pas considéré par le *Failed State Index*<sup>4</sup> comme étant un pays en état d'alerte, il doit faire face à des défis importants dans plusieurs domaines, qu'ils soient politiques, économiques ou sociaux tels que soulignés ci-dessus.

Le gouvernement togolais s'est engagé dans un **vaste chantier de réformes à partir de 2006**, qui a bénéficié des analyses issues des diagnostics de ses finances publiques -PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*) en 2008 et PEMFAR (*Public Expenditure Management and Financial Accountability Review*) en 2006 et 2009-. A ce titre, il a adopté des versions successives d'un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) : un document intérimaire (DISRP) en 2007, un document complet (DSRP-C) sur la période 2009-2011 et la Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi (SCAPE) sur la période 2013-2017. L'ensemble de ces documents a été articulé autour de trois axes stratégiques : (i) l'amélioration de la gouvernance politique et économique ; (ii) la consolidation de la relance économique et la promotion du développement durable ; et (iii) le développement des secteurs sociaux, des ressources humaines et de l'emploi. Le DSRP-C a ajouté un 4<sup>ème</sup> axe : le développement à la base et la réduction des déséquilibres régionaux et la SCAPE un 5<sup>ème</sup> : le développement en priorité des secteurs à fort potentiel de croissance.

---

<sup>2</sup> Ceci ressort notamment de la mission de terrain

<sup>3</sup> Il est à noter qu'il n'existe pas de définition universelle de la notion de « fragilité » ou d'« État fragile » qui serait le fruit d'un consensus international. De plus, la terminologie largement usitée dans la communauté internationale d'« État fragile » est de plus en plus contestée, notamment parce qu'elle ne reflète pas la dimension dynamique de la fragilité étatique, qui varie au cours du temps ainsi qu'au travers des différentes fonctions de l'État (cf. Cadre théorique dans la Revue de littérature en annexe 2). Certains acteurs, dont l'UE fait partie, préfèrent utiliser la notion plus large de « fragilité » ou de « situations de fragilité ». Le Togo est par ailleurs décrit par le rapport de l'OCDE en 2011 sur l'engagement international dans les États fragiles comme étant un État « en sortie de crise ». Il s'est en outre inscrit dans le groupe g7+ de 19 pays qui composent le Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État dans le cadre du New Deal (2011).

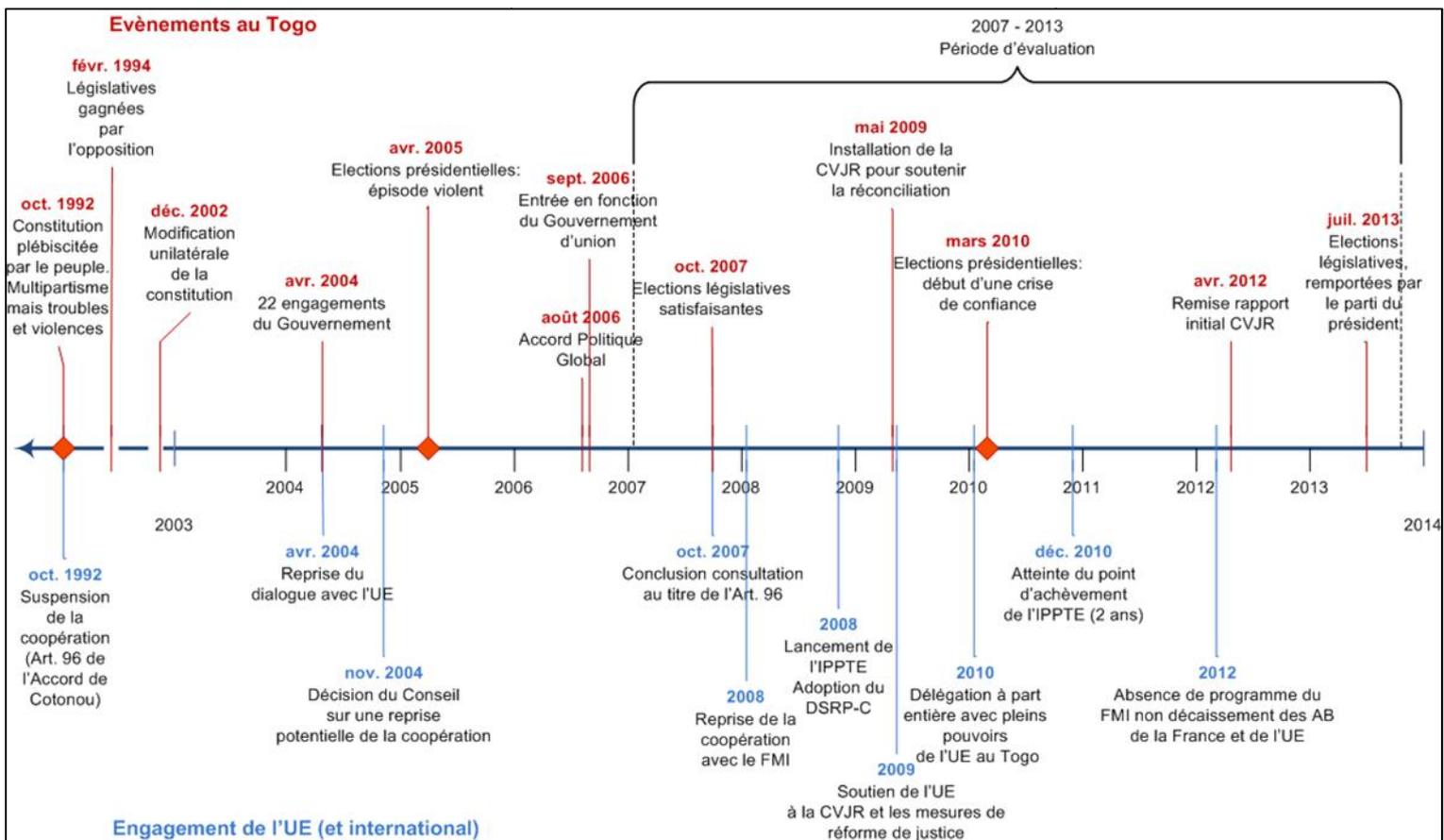
<sup>4</sup> Le *Failed State Index* (FSI) est un index de référence au niveau mondial, notamment pour l'OCDE, visant à apprécier le niveau de fragilité de 178 pays. Le FSI se concentre sur 22 indicateurs de risque et est basé sur des milliers d'articles. En 2013, le Togo occupait le 42ème rang. Plus un pays est en alerte, plus il se rapproche du premier rang.

## 1.4.2 Engagement stratégique et financier de l'UE

La stratégie de coopération et le dialogue politique de l'UE avec le Togo ont été marqués par le contexte de sortie de crise et de fragilité du pays. La coopération officielle de l'UE a été suspendue de 1993 à 2007 sur le constat d'un déficit démocratique et en application de l'article 366a de la Convention de Lomé et de l'article 96 de l'Accord de Cotonou. Au cours de ces 20 dernières années, l'aide de l'UE à la population togolaise a néanmoins été ininterrompue, avec la mise en œuvre de nombreux programmes directement en faveur de la population. La coopération avec l'État a formellement repris en novembre 2007, tout d'abord sur reliquat du 9ème FED, puis dans le cadre du Document Stratégique et Programme Indicatif National (DSP-PIN) signé en mai 2008. Le dialogue politique a quant à lui été mis en œuvre à partir de fin 2008 dans le cadre de l'Article 8 de l'Accord de Cotonou. Il a été consacré au début essentiellement à la mise en place d'un cadre électoral satisfaisant pour les élections présidentielles de 2010. Plus généralement, la reprise de la coopération en 2007, après une longue période d'interruption, a été confrontée à une courbe d'apprentissage importante, aussi bien du côté de l'UE que de celui des autorités togolaises.

La figure ci-dessous reprend les événements marquants du Togo mentionnés ci-dessus et décrit 'en miroir' les moments clefs de l'engagement de l'UE dans le pays.

Figure 6 – Chronologie des événements au Togo et de l'engagement de l'UE



Source : ADE

Le DSP-PIN 2008-2013 définit les **grands axes stratégiques d'intervention de l'UE** : deux secteurs de concentration, un appui macroéconomique significatif, et des appuis hors secteurs de concentration :

- 1<sup>er</sup> secteur de concentration: **gouvernance** et appui aux **réformes économiques et institutionnelles**, qui incluent entre autres l'appui à la réforme de la justice et l'appui aux processus électoraux.
- 2<sup>nd</sup> secteur de concentration: appui à la relance économique à travers l'appui aux **infrastructures**, qui a consisté en la réhabilitation d'infrastructures routières et de travaux urbains et périurbains.
- **Appui macro-économique**
- Secteurs hors concentration: il s'agissait en particulier d'appui à la société civile, d'appui au secteur environnement et d'une facilité de coopération technique.

Entre 2007 et 2013, le total des engagements de l'UE au Togo en faveur de programmes et projets s'élève à un peu plus de 286 M€<sup>5</sup>. Ceci consiste pour 65% en des financements du 10<sup>ème</sup> FED, pour 21% en des financements de fin de période du 9<sup>ème</sup> FED<sup>6</sup>, et pour 10% en des projets spécifiques au Togo financés sur des lignes budgétaires gérées depuis Bruxelles. Ces dernières sont relatives à la sécurité alimentaire (DCI-FOOD<sup>7</sup>), au genre (DCI-Genre<sup>8</sup>), aux acteurs non étatiques (ONG-PVD/DCI-NSAPVD<sup>9</sup>), à la démocratie et aux droits de l'homme (DDH/EIDHR<sup>10</sup>), et à la stabilité (IFS (IS)-RRM<sup>11</sup>). Le graphique ci-dessous représente les engagements par année, de 2007 à 2013.

La période évaluée est marquée par des pics d'engagements financiers en 2007, en 2009 et en 2012 (voir graphique ci-dessous) : en 2007, plusieurs interventions ont été programmées dans le cadre de la reprise de la coopération ; en 2009, des programmes à budget élevé ont été engagés (dont 15 M€ d'appui budgétaire à la réduction de la pauvreté) ; tout comme en 2012, avec une Phase II du PAUT (43 M€) et un nouvel appui budgétaire (ABPP) de 22,5 M€, porté à 30,43 M€ suite à un avenant en 2013.

---

<sup>5</sup> Un inventaire et une typologie détaillés sont présentés à l'annexe 4.

<sup>6</sup> Depuis 1964, les cycles des FED suivent, en général, ceux des accords/conventions de partenariat. Chaque FED est conclu pour une période d'environ cinq ans. Ainsi, le cycle de programmation du 9<sup>ème</sup> FED suit l'accord de Cotonou (2000) et porte sur la période 2000-2007. De même, le cycle de programmation du 10<sup>ème</sup> FED suit l'accord de Cotonou révisé (2005) et couvre les années 2008 à 2013.  
([http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/overseas\\_countries\\_territories/r12102\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_fr.htm))

<sup>7</sup> Programme thématique de sécurité alimentaire.

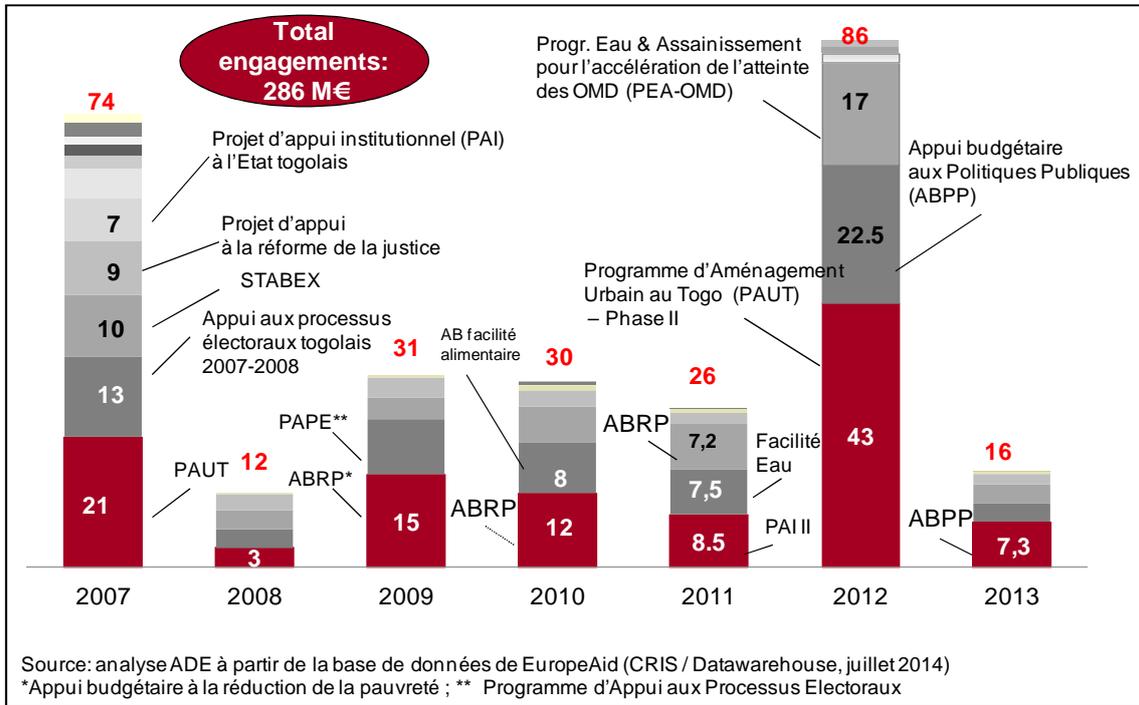
<sup>8</sup> Programme thématique « Développement social et humain ».

<sup>9</sup> Programme thématique « Les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement ».

<sup>10</sup> Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme.

<sup>11</sup> Instrument de stabilité - Mécanisme de réaction rapide.

**Graphique 1 – Engagements par année de l'UE au Togo, de 2007 à 2013, en M€**

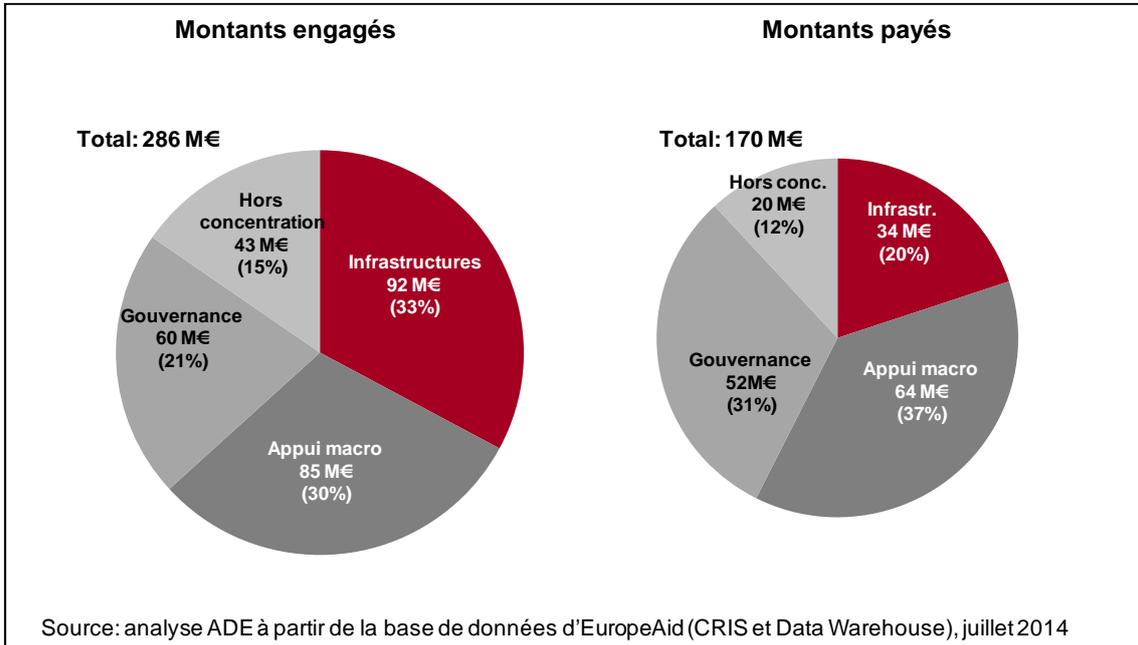


Le total des paiements relatifs aux contrats signés entre 2007 et 2013 s'élève à près de 170 M€. Le taux global des paiements<sup>12</sup> est ainsi de 60%.

La **distribution sectorielle du portefeuille** des engagements et des paiements reflète les choix du DSP avec les infrastructures bénéficiant de la part la plus importante des montants engagés au Togo (37%), l'appui macroéconomique 30% des montants engagés, la gouvernance 21% des montants engagés, et les secteurs hors-concentration 15% des montants engagés (voir graphique ci-dessous). Une grande différence est observée dans le domaine des infrastructures entre les engagements et les paiements. Ceci s'explique en grande partie par le fait que le PAUT II et le PEA-OMD, soit 60 M€ d'engagement, n'ont donné lieu qu'à des paiements limités en fin 2013. De ce fait, le domaine des infrastructures apparaît comme celui ayant la plus grande part des engagements, tout en étant celui pour lequel les paiements sont les plus faibles. Néanmoins, notons qu'une part importante du plus grand programme en matière de gouvernance démocratique (PAJDH, 9,6 M€) avait également trait à des travaux d'infrastructure (construction de prisons et de tribunaux).

<sup>12</sup> Montants payés / Montants engagés

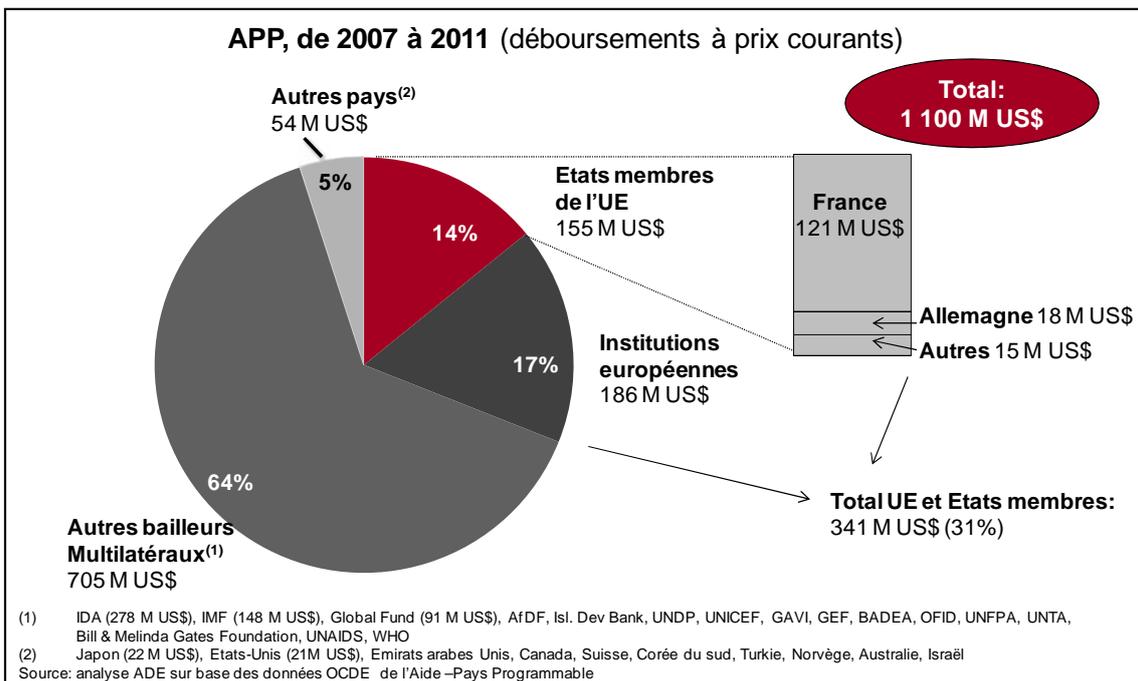
**Graphique 2 – Répartition des engagements et des paiements au Togo par domaine de concentration, de 2007 à 2013**



Concernant les **partenaires de mise en œuvre des appuis**, l'État togolais a été le principal (avec un total de 65 M€ ou 38% des montants contractés durant la période 2007-2012). Les Nations unies ont représenté 17% des montants contractés, et les États membres de l'UE 3% (voir le tableau dans la section 2.7.3).

Sur base des données de l'OCDE, la **Commission européenne et les États membres de l'UE (France et Allemagne) ont représenté près du tiers de l'aide versée au Togo entre 2007 et 2011**. Il est à noter que les chiffres repris dans le graphique ci-dessous n'incluent pas les annulations de dettes.

**Graphique 3 – Aide-pays programmable au Togo, 2007-2011**





## 2. Réponses aux questions d'évaluation

Ce chapitre présente les constats issus de l'évaluation, sous la forme de réponses aux questions d'évaluation. Les **constats** sont structurés sur base du cadre d'évaluation global, articulé autour de **sept questions d'évaluation** (voir tableau ci-dessous). Les données, les informations et l'analyse détaillées sur lesquelles les constats se basent, ainsi que leurs sources, sont fournies dans la « grille de données » en annexe 10. La structure des questions d'évaluation, avec leur articulation en critères de jugement et indicateurs, est, elle, détaillée en annexe 6. Cette annexe explique également le choix des questions d'évaluation et précise leur champ.

**Tableau 2 – Les Questions d'évaluation**

<b>Q1 Stratégie/ Fragilité</b>	Dans quelle mesure la stratégie d'engagement de l'UE au Togo répondait-elle aux défis de la situation de fragilité et de sortie de crise du pays, a-t-elle été adaptée aux évolutions de contexte et était-elle alignée sur les politiques nationales ou sur des systèmes existants ?
<b>Q2 Coordination</b>	Dans quelle mesure la stratégie d'engagement de l'UE était-elle coordonnée avec celle des principaux acteurs?
<b>Q3 État de droit et gouvernance démocratique</b>	Dans quelle mesure l'action de l'UE a-t-elle contribué au rétablissement de l'État de droit et au renforcement de la gouvernance démocratique?
<b>Q4 Appui macro- économique</b>	Dans quelle mesure les appuis de l'UE aux finances publiques du pays (appuis budgétaires et institutionnels) ont-ils contribué à : (a) l'amélioration et la stabilité durable du cadre macroéconomique, (b) l'amélioration de la gestion et de la transparence des finances publiques, (c) le renforcement des capacités de planification, de mise en œuvre et de suivi de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté, et (d) à une fourniture accrue et de meilleure qualité de biens et services publics ?
<b>Q5 Infrastructures</b>	Dans quelle mesure l'action de l'UE a-t-elle contribué à répondre aux principaux défis en matière d'infrastructures dans le contexte de sortie de crise du pays, notamment en vue de relancer l'économie et l'emploi?
<b>Q6 Changements institutionnels de l'UE</b>	Dans quelle mesure la création du SEAE a-t-elle favorisé l'atteinte des objectifs de la coopération de l'UE avec le Togo?
<b>Q7 Moyens d'intervention</b>	Dans quelle mesure la combinaison des instruments, des modalités d'aide et des modes de gestion ainsi que le processus de dialogue politique ont-ils favorisé l'atteinte des résultats attendus de la coopération de l'UE avec le Togo ?

## 2.1 Q1 – Stratégie/Fragilité

**Q1 : Dans quelle mesure la stratégie d'engagement de l'UE au Togo répondait-elle aux défis de la situation de fragilité et de sortie de crise du pays, a-t-elle été adaptée aux évolutions de contexte et était-elle alignée sur les politiques nationales ou sur des systèmes existants ?**

Cette question vise à analyser la pertinence et la cohérence de la stratégie de l'UE au Togo dans sa globalité (coopération et action politique) par rapport au contexte de fragilité de l'État togolais et à son évolution au cours de la période sous revue. Elle vise à examiner la mesure dans laquelle la stratégie de l'UE au Togo (i) a reposé sur une analyse approfondie du contexte de fragilité togolais, (ii) a été coordonnée et globale, conjuguant action diplomatique, coopération au développement et sécurité, (iii) a cherché à s'attaquer aux facteurs structurels de fragilité, et (iv) a cherché à ne pas nuire. Elle examinera finalement la mesure dans laquelle l'UE a cherché à aligner son soutien sur les stratégies conduites par le gouvernement togolais et, si ce principe ne pouvait s'appliquer, à utiliser au maximum les systèmes nationaux, régionaux, sectoriels ou non gouvernementaux, conformément aux bonnes pratiques d'engagement dans des situations précaires.

### Q1 - Résumé de la réponse

La stratégie de l'UE au Togo a été pertinente au regard des besoins du pays et de la distribution sectorielle de l'appui financier des autres PTF. Elle s'est principalement concentrée sur la gouvernance démocratique, la restauration et la consolidation des équilibres macroéconomiques, et les infrastructures économiques, chacun de ces trois domaines étant prioritaire pour le Togo dans un contexte de sortie de crise et faisant partie des axes prioritaires des stratégies nationales successives. La Commission a été le premier bailleur en termes de dons ; elle a apporté des ressources significatives à des secteurs clés moins soutenus financièrement par les autres PTF tels que les infrastructures économiques et la gouvernance démocratique.

La stratégie de l'UE au Togo a été globalement pertinente pour répondre aux défis de la sortie de crise du pays depuis 2007. Bien qu'elle n'ait pas reposé sur une analyse de conflit / fragilité formelle, elle a tenu compte de la situation fragile du pays grâce à des analyses traitant de problématiques liées à la fragilité (p. ex le profil de gouvernance) et à la conscience générale du personnel de l'UE de l'environnement dans lequel il travaillait. La programmation de l'UE a veillé à prendre en compte certains défis clés de mise en œuvre, liés notamment au contexte de sortie de crise et de reprise de la coopération, bien que l'élément de fragilité et les faiblesses de capacité des institutions n'aient pas toujours été suffisamment appréhendés. Les objectifs poursuivis par l'UE au niveau stratégique et des interventions se sont attaqués aux différents facteurs structurels de fragilité, qu'ils soient politiques, institutionnels ou économiques. L'UE a également accompagné le Togo dans le suivi de ses engagements relatifs à la fragilité. Elle a par ailleurs adapté de façon pertinente sa stratégie et ses interventions à l'évolution du contexte. Par contre, l'UE n'a pas adopté une approche stratégique spécifique en termes de « ne pas nuire » et n'a pas fortement intégré la dimension régionale dans sa programmation nationale.

Une coopération étroite entre services de l'UE en charge de l'action diplomatique et de la coopération au développement a permis d'aboutir à des actions coordonnées, notamment en ce qui concerne le dialogue politique et les projets menés en matière de gouvernance démocratique. En revanche, il n'y a pas réellement eu une approche globale avec les autres DG et avec la BEI ; il n'y a ceci dit pas eu de cas d'incohérence.

### 2.1.1 Stratégie et analyse de conflit (CJ 1.1)

Au moment de l'élaboration du DSP-PIN 10<sup>ème</sup> FED, l'UE ne disposait pas d'un document d'analyse de conflit (« *conflict analysis* »), ni d'un document d'analyse de fragilité en tant que tel. Néanmoins, d'autres supports lui ont permis d'appréhender la fragilité du Togo dans l'élaboration de sa stratégie. En vue de la préparation de la table ronde de 2008, la Délégation avait élaboré des documents qui reprenaient des problématiques liées à la fragilité ainsi qu'au suivi de l'Accord Politique Global (APG). De plus, un profil de gouvernance, repris en annexe du document de stratégie, avait été réalisé. Il s'agit d'un outil de programmation qui permet d'évaluer la situation d'un pays et d'identifier des domaines de coopération en conséquence et ce, sur base d'une analyse qualitative détaillée de la gouvernance au sens large. Le profil de gouvernance du Togo faisait déjà ressortir les faiblesses institutionnelles du pays, ainsi que sa situation en matière de droits de l'homme par exemple. Plus généralement, les entretiens menés à Bruxelles et sur le terrain ont révélé que la dimension de fragilité du Togo (faiblesse institutionnelle, cadre politique fragile, poids de la dette extérieure) a été prise en compte au niveau de la définition de la stratégie du PIN du 10<sup>ème</sup> FED.

**Par la suite, des documents internes à l'UE reconnaissent la situation de fragilité du Togo.** Un échange de courriers officiels entre la Délégation et le siège de la Commission en 2011 et 2012 révèle l'existence d'une analyse succincte et explicite sur la situation de fragilité au Togo. Cette analyse confirme que le pays présente de nombreuses caractéristiques de fragilité (faiblesse des structures de l'État, vulnérabilité de l'économie, pauvreté), également reprises dans la Communication de la Commission « Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité »<sup>13</sup>. Il n'y a toutefois pas de classification officielle par l'UE des pays en situation de « fragilité » (cf. la revue de littérature sur les situations de fragilité, en annexe 2). Cette analyse a visé à examiner l'éligibilité du pays aux approches et procédures spécifiques dont peuvent bénéficier les pays en situation de fragilité. Elle a permis à la DUE de plaider en faveur de la mise en œuvre d'approches spécifiques, en particulier le Contrat Relatif à la Construction de l'Appareil Étatique ou « State Building Contract », signé fin 2012. Des procédures plus flexibles sont par ailleurs permises par l'UE mais uniquement dans des « situations de crise » (cf. PRAG et articles 72 et 73 de l'Accord de Cotonou). Le contexte n'a pas justifié le recours aux procédures flexibles, qui permettent de venir se substituer au Gouvernement dans un contexte de défaillance de l'État. Au contraire, l'utilisation de telles procédures auraient pu venir à l'encontre des efforts déployés par l'UE pour renforcer les capacités de l'État, comme souligné récemment par des représentants de la DUE.

**Les éléments d'analyse de la fragilité ont par ailleurs été mis à jour au cours de la période et l'UE a accompagné le Togo dans le suivi de ses engagements relatifs à la fragilité.**

- Les programmes d'appui budgétaire successifs ont donné une attention particulière à la situation de fragilité du pays. Ainsi, les analyses de risques présentes dans les documents de formulation des appuis budgétaires et les rapports annuels de gestion des finances publiques apprécient la situation togolaise au regard de sa situation de fragilité.

<sup>13</sup> COM(2007) 643 final

- Plus généralement, les entretiens menés à Bruxelles et sur le terrain ont souligné que la dimension de fragilité du Togo a été prise en compte au niveau de la revue du PIN du 10<sup>ème</sup> FED, ainsi que dans la préparation du PIN du 11<sup>ème</sup> FED.
- Au cours de la période 2004-2007, les « 22 engagements » ont constitué la base du dialogue politique entre le Togo et l'UE. Suivis par le Gouvernement et l'UE, ils ont permis une normalisation totale de la coopération au Togo. Depuis l'arrêt des consultations au titre de l'article 96 de l'Accord de Cotonou et la reprise pleine et entière de la coopération (Novembre 2007), c'est l'Accord de Politique Global de 2006 qui a constitué la base du dialogue politique.
- Reconnaissant sa dimension fragile, le Togo a adhéré au New Deal en 2011. Les principes et objectifs du New Deal se retrouvent en toile de fond du dialogue politique de l'UE avec le Togo, ainsi que dans les projets et programmes récents de l'UE. Mais l'exercice est davantage resté technique pour l'administration et bien que la DUE ait souhaité articuler la programmation du 11<sup>ème</sup> FED autour des cinq PSG du New Deal, elle n'a pas pu le faire du fait de la montée en puissance d'autres agendas politiques (notamment le « Programme pour le changement » de l'UE, 2011). L'appui de l'UE à la gouvernance démocratique et aux processus électoraux, sous forme de projets et de dialogue politique, s'insère implicitement dans trois des *Peace and Statebuilding Goals* (PSG) (légitimité politique, sécurité et justice), tandis que l'appui aux infrastructures et l'appui macroéconomique de l'UE s'insèrent dans les deux autres PSG (fondements économiques, et revenus et services).

**La programmation de l'UE a veillé à prendre en compte des défis clés de mise en œuvre, liés notamment au contexte de sortie de crise et de reprise de la coopération, bien que l'élément de fragilité et les faiblesses de capacité des institutions n'aient pas toujours été suffisamment appréhendés.** Au regard de la faiblesse des capacités nationales (État, société civile et secteur privé) lors de la reprise de la coopération, l'UE a inclus dans sa programmation des projets spécifiques ou des composantes de projets dédiés au renforcement des capacités. Cela a aidé l'administration à retrouver un fonctionnement plus satisfaisant, mais au regard de la gravité de la situation, les besoins de renforcement de capacités restaient toujours significatifs en fin de période. Dans un contexte marqué par une volonté de réformer en profondeur suite à la sortie de crise, l'UE a appuyé la mise en œuvre de réformes transversales et sectorielles (p. ex. plan d'action de réforme de la gestion des finances publiques et réforme de la justice). Certains projets formulés en début de période n'ont toutefois pas suffisamment pris en compte les éléments de fragilité du pays (p. ex. PNADE<sup>14</sup>-), ou n'ont pas suffisamment bien appréhendé les faiblesses de capacités des entrepreneurs locaux pour réaliser des travaux de grande envergure ou complexes (p. ex. PAUT, PAJDH) (voir également Q7, CJ7.2).

---

<sup>14</sup> Programme National d'Actions Décentralisées de gestion de l'Environnement

**Enfin, l'UE n'a pas intégré fortement la dimension régionale dans la programmation du 10<sup>ème</sup> FED**, même si celle-ci est importante pour le pays.<sup>15</sup> Les principes d'engagement dans les pays en situation de fragilité insistent par ailleurs sur l'importance de la prise en compte du contexte régional. Outre le projet de contournement de Lomé, essentiel pour faciliter le commerce national et régional, l'approche de l'UE dans la programmation du 10<sup>ème</sup> FED, a été très nationale, notamment parce que la coopération venait de reprendre.. Les autres programmes de l'UE n'ont pas cherché, dans leur définition et dans leur mise en œuvre, à prendre en compte et maximiser le potentiel régional du Togo. Le fait que les programmations nationale et régionale soient décalées n'a par ailleurs pas été propice à une bonne articulation entre les deux. **Néanmoins, au niveau de la mise en œuvre, la DUE suit plusieurs projets financés au niveau régional.** Il s'agit par exemple du poste de contrôle juxtaposé de Noépé, qui vise à fluidifier les échanges avec le Ghana et s'inscrit dans une planification globale des voies de transport (qui comprend d'ailleurs le contournement de Lomé). En outre, la Délégation travaille dans une approche régionale dans le cadre l'Instrument de Stabilité, en particulier sur la lutte contre la piraterie dans le Golfe de Guinée, qui revêt une importance particulière pour le Togo, mais aussi pour toute la région. Citons également le dialogue avec la BEI sur les interconnexions entre le Bénin et le Togo dans le cadre du projet de rénovation et d'extension des réseaux de transport et de distribution d'électricité dans ces deux pays.

### **2.1.2 Pertinence par rapport à la situation de fragilité et aux besoins et alignement sur les politiques nationales (CJ 1.3 et CJ 1.5)**

**En termes financiers, l'appui de la Commission a été pertinent à un niveau global : il était conséquent au regard de celui des autres PTF, en portant sur des secteurs clés ayant un besoin important de financement et sur d'autres qui n'ont pas toujours été appuyés avec la même importance par les autres PTF.** La Commission a été le premier bailleur du Togo en termes de dons. Elle a représenté 17% de l'aide versée au Togo (hors annulations de dettes) entre 2007 et 2011<sup>16</sup>. Elle est intervenue dans des domaines aux besoins importants qui ont été significativement soutenus par les autres PTF, tels que l'appui macroéconomique et plus généralement le renforcement des institutions, mais aussi dans d'autres secteurs nettement moins soutenus par les autres PTF, comme la gouvernance démocratique et les infrastructures économiques.

**La stratégie d'engagement de l'UE au Togo était globalement pertinente pour répondre aux défis de la sortie de crise du pays depuis 2007.** Plusieurs éléments, qui sont détaillés ci-dessous, viennent appuyer ce constat.

---

<sup>15</sup> Le pays a en effet vocation régionale du fait de son potentiel en termes de transport régional, grâce à son port en eau profonde et à son "corridor" Nord-Sud, en tant que voie d'accès vers l'hinterland sahélien. De plus, le Togo, membre de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) depuis 1994 et de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) depuis sa création en 1975, a présidé l'UEMOA au cours de la période évaluée.

<sup>16</sup> Voir section 1.4.

**Les objectifs poursuivis par l'UE au niveau stratégique et des interventions se sont attaqués aux différents facteurs structurels de fragilité, qu'ils soient politiques, institutionnels ou économiques.**

Lors de la reprise de la coopération et tout au long de la période sous revue, le Togo a présenté une situation de fragilité sur plusieurs fronts : déficit démocratique et État de droit en construction ; faiblesses institutionnelles au sein de l'administration dans son ensemble ; situation économique caractérisée par un fort endettement extérieur en début de période et un poids conséquent de la dette intérieure en fin de période, ainsi qu'un secteur privé faible.

La stratégie et le portefeuille des interventions de l'UE ont cherché à s'attaquer à ces facteurs structurels de fragilité en appuyant : le processus de réconciliation nationale et plus largement la gouvernance démocratique ; le renforcement des capacités étatiques ; le rétablissement des équilibres macroéconomiques via des appuis budgétaires, ainsi que la réhabilitation des infrastructures économiques.

- En matière de gouvernance démocratique, la stratégie de l'UE a en effet consisté à fournir un appui important en matière de justice, de sécurité, de contrôle démocratique, d'amélioration des conditions de détention, de renforcement de la société civile, d'accès équitable aux médias et d'élections. L'UE a également renoué un dialogue politique approfondi avec les autorités togolaises au cours de la période : celui-ci a en grande partie porté sur les élections (voir Q3).
- Après une longue période de suspension de l'aide et dans un contexte où l'État avait peu recruté, l'administration présentait des faiblesses importantes lors de la reprise de la coopération. L'UE a donné une attention particulière au renforcement de l'État avec les actions retenues au sein du secteur de concentration portant sur la gouvernance et l'appui aux réformes économiques et institutionnelles. Celles-ci visaient entre autres à renforcer les capacités institutionnelles de l'administration nationale, les organes de contrôle et les institutions en charge de l'organisation des élections. Les premiers appuis institutionnels (p. ex. PAI 1) ont aidé à la relance du fonctionnement de l'administration.
- L'UE a octroyé deux programmes d'appui budgétaire (PARAMUT et PARAM) qui ont permis d'apurer les arriérés de dette envers la BEI.
- L'UE s'est efforcée, en début de période, de relancer l'activité économique à travers un appui aux infrastructures (pistes rurales, routes urbaines, magasins de stockage de coton, etc.).

**Le portefeuille des interventions de l'UE a également cherché à couvrir les différentes régions du pays ; la préférence est néanmoins restée à la capitale.** Même si la concentration des fonds a globalement privilégié la capitale, Lomé, plusieurs interventions de l'UE ont étendu l'appui de l'UE à l'intérieur du pays (p. ex. PAUT, PAJDH), y compris au moment de la reprise de la coopération où seule l'UE est intervenue à l'intérieur du pays (PAUT).

**Enfin l'UE a adapté sa stratégie et ses interventions au contexte, de façon globalement pertinente.**

- L'évolution du contexte n'a pas nécessité de changement au niveau des grandes orientations de la stratégie de l'UE mais la revue à mi-parcours de 2009 a été l'occasion

pour l'UE de procéder à des réallocations de fonds pour répondre à certains impératifs tout en restant en ligne avec ses objectifs stratégiques. Elle a notamment dû réallouer les 57M€ prévus pour la construction du contournement de Lomé (voir Q5). Une grande partie (43M€) a permis de financer une seconde phase au programme d'aménagements urbains (PAUT II) visant à prévenir le risque d'inondations, suite aux dégâts considérables résultant de celles de 2007 et 2008. Un montant de 16M€ a par ailleurs été apporté à l'ABRP pour répondre de façon rapide à des besoins résultant de chocs exogènes sur les populations et aux effets de la crise économique mondiale de 2008-2009 (voir Q4).

- Au sein des interventions, l'UE s'est adaptée aux évolutions de contexte et de demandes des bénéficiaires : en adaptant la durée des projets (rallongement de la durée d'exécution et diminution du budget du PNADE et allongement de celle du PAJDH) ; en assouplissant les conditions générales de décaissement de l'ABRP par avenant en 2012 ; en procédant à des réallocations budgétaires à l'intérieur des projets (p. ex PAUT 1) ; et en ayant recours à des instruments permettant d'agir plus rapidement (p. ex. Instrument de Stabilité).

**La stratégie et les interventions de l'UE ont dans l'ensemble été pertinentes au regard des besoins du pays.** La plupart des acteurs rencontrés, qu'ils soient représentants des autorités nationales, de la société civile ou des PTF, ont jugé la stratégie d'intervention de l'UE pertinente. Ils ont en particulier souligné l'importance de l'appui de l'UE sur les questions de démocratie et de gouvernance, qui s'est manifestée par le rôle clé joué par l'Ambassadeur en matière d'appui aux processus électoraux et au processus de réconciliation nationale. Ils ont également salué le pari pris par l'UE d'intervenir assez rapidement sous forme d'appui budgétaire, ce qui a contribué au rétablissement des équilibres macroéconomiques.

**La stratégie de l'UE au Togo a été alignée sur les priorités nationales, avec un ancrage croissant au cours de la période.** Les orientations stratégiques du DSP 2008-2013 se sont inscrites dans le cadre du document de référence togolais de l'époque, le Document Intérimaire de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DiSRP). Les secteurs de concentration et hors concentration retenus dans le DSP sont en ligne avec les trois axes de la stratégie intérimaire : améliorer la gouvernance politique et économique ; consolider le processus de relance économique, promouvoir la croissance pro-pauvre et le développement durable ; et développer les secteurs sociaux, les ressources humaines et l'emploi. Les entretiens menés sur le terrain ont fait ressortir que dans le cadre du 11<sup>ème</sup> FED l'ancrage de la stratégie de l'UE dans la stratégie nationale de développement, la SCAPE, est particulièrement marqué, celle-ci ayant clairement fait ressortir les priorités nationales et mettant en évidence les domaines dans lesquels des appuis sont possibles ou nécessaires, alors que le DISRP avait plutôt servi de simple cadre de référence.

**Enfin, un peu plus d'un tiers de l'aide a transité par les systèmes nationaux, grâce à l'appui budgétaire en particulier, mais ceci ne fut pas le cas de la plupart des autres interventions.** Les programmes d'appui budgétaire au pays ont en effet représenté un total de 98 millions d'euros entre 2007 et 2012 (soit 37% des engagements financiers au Togo sur cette période). Pratiquement tous les autres programmes et projets n'ont pas transité par les systèmes nationaux.

### 2.1.3 « Ne pas nuire » (CJ 1.4)

**L'UE n'a pas adopté une approche stratégique ou de mécanisme spécifique en termes de « ne pas nuire ». Globalement, l'action de l'UE n'a toutefois pas eu d'effets nuisibles majeurs.**

Les documents consultés et les entretiens menés montrent que l'UE n'a pas développé au Togo une approche stratégique spécifique pour veiller à « ne pas nuire ». Les autres PTF étaient également dans ce cas de figure, avec une appréciation négative du principe de « ne pas nuire » (« *Do no harm* ») par le rapport de l'OCDE sur l'engagement dans les États fragiles datant de 2011 et portant sur le Togo.

Si l'on reprend les trois indicateurs retenus par l'OCDE dans son appréciation du suivi de ce principe, on constate également que l'UE (tout comme les autres PTF) a peu fait en la matière.

- Ainsi, l'UE n'a généralement pas conduit une étude préalable des impacts négatifs que son intervention pourrait causer. L'équipe d'évaluation n'a toutefois pas observé de cas où les interventions de l'UE ont aggravé la situation de fragilité, si ce n'est en partie en termes de capacités de l'administration nationale, traité ci-dessous.
- De plus, l'UE n'a pas développé de mécanisme institutionnel fort visant à incorporer les leçons d'évaluations dans la stratégie et/ou la programmation. Cependant, elle a veillé, au cas par cas, à prendre en compte les leçons de l'expérience dans ses interventions (p. ex. formulation du PAUT 2 sur base de l'expérience tirée du PAUT 1).
- Elle n'a pas adopté de mesures convaincantes pour éviter la fuite des cerveaux. A titre d'illustration, l'UE a essayé de modérer la hausse des salaires des agents de la CAON mais leurs salaires ainsi que ceux des chefs de projet nationaux sont environ deux fois plus élevés que ceux des fonctionnaires nationaux, ce qui ne contribue pas à pérenniser le bon fonctionnement de l'administration. Si ce problème de salaire dépasse le cadre de la coopération de l'UE, il y a peu d'indications que l'UE l'ait mis activement à l'agenda des discussions entre PTF et avec le gouvernement.

Des bonnes pratiques potentielles ont néanmoins été relevées, notamment concernant les appuis budgétaires pour lesquels l'appréciation du décaissement/non décaissement prend en compte l'optique de « ne pas nuire » lorsque l'UE se demande si elle ne ferait pas « plus de mal » en ne décaissant pas qu'en décaissant. Cette pratique a néanmoins sa contrepartie : un décaissement sans que les conditions ne soient remplies envoie un mauvais signal au gouvernement qui n'est pas incité à poursuivre la mise en œuvre des actions/réformes sur lesquelles les appuis budgétaires mettent l'accent. Ainsi, en fin de période, tout en reconnaissant les déficiences des pratiques budgétaires du pays, l'UE a considéré plus opportun de décaisser car son appui représente une bouffée d'air non négligeable pour le budget de l'État (voir Q4).

#### **2.1.4 Stratégie coordonnée et globale au niveau de l'UE (CJ 1.2)**

**Une coopération étroite entre les services de l'UE en charge de l'action diplomatique et de la coopération au développement a permis d'aboutir à des actions coordonnées.** Avant la reprise de la coopération, il y a eu un travail conjoint au sein de l'UE au niveau politique et au niveau de la coopération pour arriver à la signature des 22 engagements par le Togo. Depuis la reprise, il y a eu une bonne collaboration entre le personnel en charge de l'action politique et celui en charge du portefeuille de coopération. La création du SEAE n'a pas été source de divergence dans la relation entre les différents services (SEAE et Commission) (voir Q6) et ces derniers ont travaillé en étroite coordination pour la programmation sous le 11<sup>ème</sup> FED. Cette collaboration a notamment été source d'une bonne articulation du dialogue politique et des projets menés dans le domaine de la gouvernance démocratique, par exemple des projets financés sur les instruments FED, IEDDH et IdS (voir Q7).

**Au niveau d'EuropeAid, une bonne complémentarité entre interventions n'a pu être observée que dans l'appui à la gouvernance démocratique.** Sinon, il n'y a pas réellement eu d'approche globale ou de synergie effective entre les différents instruments mobilisés et initiatives gérées par EuropeAid. Il n'y a pas eu, par exemple, de mise en cohérence entre les activités financées par le PIN et celles financées par la Facilité Eau ou l'iOMD<sup>17</sup>.

**Il n'y a pas d'indications sur l'existence d'actions coordonnées entre les différentes DG, mais rien n'indique non plus qu'il y aurait eu des incohérences.** Dans le Consensus européen pour le développement (2005), l'UE exprime sa volonté de tenir compte des objectifs de coopération au développement dans toutes les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement. Des éléments de plusieurs politiques de l'UE ont eu ou étaient susceptibles d'avoir des incidences sur le Togo. Selon le Rapport annuel conjoint de 2010, les politiques de l'UE (hors coopération au développement) les plus importantes pour le Togo étaient le commerce, l'environnement et le changement climatique, la sécurité, le transport, l'énergie, et l'aide humanitaire traitée ci-dessous. Un document de l'UE qualifie de globalement positif l'impact de ses politiques sur le Togo. En matière de pêche, si le Togo a eu des problèmes pour respecter les réglementations européennes et internationales, il a néanmoins pu bénéficier d'appui européen, p. ex. pour améliorer ses capacités de contrôle sanitaire et pour renforcer la législation de pêche et maritime (sur base de la ligne Intra-ACP Pêche). En matière de commerce, le Togo bénéficie encore de nos jours du régime tarifaire avantageux de l'initiative « Tout sauf les armes » ; les Accords de Partenariat Économique (APE), en cours de finalisation pour la région, n'ont pas encore été signés et n'ont donc pas affecté la période sous revue (cf. I-1.2.3).

---

<sup>17</sup> Initiative des Objectifs du Millénaire pour le Développement

**Concernant la DG ECHO et la BEI, les opérations ont été peu nombreuses, mais elles ont été globalement cohérentes avec la stratégie et les interventions de l'UE, sans toutefois qu'il n'y ait une recherche apparente d'une approche commune.**

- Il n'y a pas réellement eu une action coordonnée et globale entre les interventions de la DG ECHO et celles d'EuropeAid. Les interventions financées par ECHO au Togo, sur la période évaluée, ont consisté en la mise en œuvre de deux programmes (malnutrition et assainissement), pour un total de 1.3 M US\$. Les efforts déployés dans le cadre du programme contre la malnutrition soutenu par ECHO (et mis en œuvre par l'UNICEF) jusqu'en 2009 ont néanmoins été poursuivis sur les fonds de l'enveloppe B du 10<sup>ème</sup> FED.
- Concernant la BEI, l'UE s'était engagée à apurer sur ressources du FED les arriérés de paiement du Togo à l'endroit de la BEI. Ceci a contribué à la reprise des activités de la BEI dans le pays. Cette reprise ne s'est toutefois matérialisée que par un seul projet. Il s'agit d'un projet de rénovation et d'extension des réseaux de transport et de distribution d'électricité du Bénin et du Togo, d'un montant total de 35 M€, dont 3M€ pour le Togo. Il n'y a pas d'indication d'articulation spécifique avec les projets et programmes d'EuropeAid, mais le projet est en ligne avec le 2<sup>nd</sup> secteur de concentration du DSP 2008-2013 : « appui à la relance économique à travers l'appui aux infrastructures ». Plus globalement, la BEI et la Délégation échangent régulièrement de l'information et entretiennent de bonnes relations.

## 2.2 Q2 – Coordination

### Q2 Dans quelle mesure la stratégie d'engagement de l'UE était-elle coordonnée avec celle des principaux acteurs?

Cette question vise à analyser (i) la mesure dans laquelle la stratégie et les programmes de l'UE ont été coordonnés et complémentaires de ceux des autres acteurs, et (ii) le type de valeur ajoutée apportée par l'UE dans ce contexte.

#### Q2 - Résumé de la réponse à la QE

Si le cadre de coordination des bailleurs est faible, marqué par un leadership national limité et par une dispersion des responsabilités entre plusieurs instances gouvernementales, l'UE a toutefois contribué au renforcement de ce cadre en appuyant le gouvernement dans la mise en place de structures (DIPD et PGA) destinées à améliorer la coordination des bailleurs. L'UE a également participé à des mécanismes de coordination formels et informels entre partenaire technique et financier (PTF). L'UE, la France et l'Allemagne ont en outre réalisé en fin de période un exercice de programmation conjointe de leur coopération avec le Togo pour la période 2014-2020. Les mécanismes de coordination entre PTF se sont toutefois limités pour la plupart à permettre des échanges d'information en matière de mise en œuvre des programmes respectifs des bailleurs.

Une série de cas montrent que l'UE a eu *de facto* une interaction étroite avec d'autres acteurs au niveau de la mise en œuvre. Il s'agit notamment du recours à d'autres PTF pour mettre en œuvre certains appuis envisagés. L'UE a en outre participé activement à un groupe informel de concertation au niveau politique avec la France, l'Allemagne, les États-Unis et les Nations Unies (le « Groupe des 5 »). Ces concertations, engagées dès 2005, ont donné lieu à une série de prises de positions communes en lien avec l'agenda politique du pays.

Enfin, la coopération avec le Togo a largement tiré parti de la valeur ajoutée de l'UE. Il s'est agi en particulier de son avantage comparatif en termes de volume de l'aide, de son rôle politique, de sa contribution à la réconciliation nationale, et de ses appuis aux processus électoraux.

### 2.2.1 Coordination avec les autres acteurs (CJ 2.1)

**Au niveau politique l'UE a participé à une instance informelle de concertation appelée le « Groupe des 5 », avec la France, l'Allemagne, les États-Unis et le système des Nations Unies.** Cette instance de concertation a été créée dans le contexte de la crise de 2005. Elle est restée active depuis lors, en particulier aux moments délicats de l'agenda politique, comme les périodes pré- et postélectorales. Elle est reconnue pour avoir joué un rôle de dialogue politique en tant que voix importante et respectée au niveau du pays. Le Groupe a par exemple rédigé des déclarations communes (cf. I-2.1.1 dans l'annexe 10). L'UE a eu un rôle actif dans ce groupe, notamment de par la forte implication du chef de Délégation.

**Au niveau des stratégies et programmes de coopération, l'UE a participé dès la reprise de sa coopération avec le gouvernement à différentes initiatives développées pour favoriser les échanges entre acteurs sur les stratégies et les programmes** (cf. I-2.1.2). Le cadre de l'IPPTE était le point de référence de tous les bailleurs jusque fin 2010, même s'il n'existait pas de mécanisme formel de coordination organisé par le

gouvernement (cf. Q4). L'UE a contribué aux efforts déployés par les partenaires et par le gouvernement togolais pour mettre sur pied une coordination entre partenaires. L'UE a ainsi lancé l'initiative d'un dialogue entre partenaires intervenant dans les finances publiques (BAD, France, FMI, BM et PNUD) en mai 2010. Elle a également eu un rôle actif en tant que chef de file de quatre comités sectoriels (p. ex. en gouvernance économique - voir Q4) mis en place dans le cadre du dispositif institutionnel de coordination, de suivi et de l'évaluation des politiques de développement (DIPD). Ce dispositif, créé par le gouvernement en 2010, a toutefois rencontré des difficultés d'opérationnalisation (voir Encadré 1 ci-dessous). Dans le cadre du PAI 2 démarré en 2012, l'UE vise précisément à accompagner l'opérationnalisation du dispositif. De plus, l'UE a financé, sur le PAI 1, la création en 2011 et le fonctionnement de la Plateforme de gestion de l'aide (PGA), outil permettant d'améliorer l'information sur les financements des différents bailleurs. Cette plateforme n'est cependant opérationnelle que depuis 2013. Dans le cadre du PAI 2, l'UE a continué à appuyer la plateforme via le financement d'un expert détaché du PNUD.

**L'UE a également eu recours à d'autres PTF pour mettre en œuvre certains appuis envisagés, sans que cela ne reflète toutefois une démarche stratégique.** Cela a par exemple été le cas des appuis suivants (voir aussi la Q7 à ce propos) :

- la mise en œuvre du projet PEACE (élections de 2007), confiée au PNUD, qui gérait également les contributions des autres bailleurs (France et Allemagne) à ce panier commun ;
- la mise en œuvre de la composante « sécurisation des élections » pour le scrutin présidentiel de 2010 du projet PAPE, confiée à l'AFD ;
- la mise en œuvre de l'axe « appui direct à la Commission Vérité, Justice et Réconciliation » du projet PASCRENA, confiée au PNUD ;
- la mise en œuvre de la seconde phase du programme d'aménagements urbains du PAUT II, confiée à l'AFD ;
- la mise en œuvre du volet 2 du PAI 2 (assistance technique), confiée au FMI.

Si ces programmes sont *de facto* des cas d'interaction étroite et de division du travail entre acteurs, cela ne reflète toutefois pas nécessairement une démarche stratégique de l'UE. Cela a en effet plutôt été la résultante de contraintes au sein de la DUE, par exemple en termes de ressources humaines (au moment de l'identification et du lancement du PAUT II notamment).

**Enfin, l'UE, la France et l'Allemagne ont récemment réalisé une programmation conjointe pour la période 2014-2020.** Il s'agit ici d'un effort intéressant et louable de coordination active au sein de l'UE au niveau de la programmation. Ce travail est encouragé par le SEAE et la Commission, mais n'est pas obligatoire. Il ne s'est pas passé sans heurts, notamment sur la distribution des rôles entre la DUE et le siège de la Commission dans le choix des secteurs d'intervention, mais les acteurs concernés en reconnaissent néanmoins explicitement le bien-fondé (voir CJ 2.1). Cet effort n'est toutefois pas entièrement abouti : la coordination reste en grande partie au niveau de la répartition des secteurs, régions et activités et il n'est par exemple pas proposé d'indicateurs conjoints.

**La coordination entre PTF est toutefois globalement restée limitée.** Ceci peut paraître étonnant à première vue étant donné le nombre restreint d'acteurs présents au Togo. C'est toutefois justement le relativement faible nombre d'acteurs qui n'a pas incité ceux-ci à une coordination plus rapprochée. Cela s'explique également par le peu d'effectifs des agences présentes, ce qui constitue un obstacle par exemple pour assurer la coordination et l'animation d'un groupe sectoriel. Cette coordination limitée est contraire aux bonnes pratiques d'engagement dans les pays en situation de fragilité (cf. annexe 2).

### **Encadré 1 : Contexte de la coordination de l'aide au Togo**

Les années de crise ont été marquées par l'arrêt de la coopération avec le gouvernement et par le retrait de nombreux bailleurs du Togo. Concernant l'UE et les États membres, seule la France a maintenu ses relations de coopération avec les autorités sans discontinuité. L'UE a repris sa coopération avec le gouvernement en 2007, ce qui a constitué un élément important pour le réengagement des différents partenaires au Togo. La position officielle de l'UE lors de la reprise était en effet fortement attendue, tant par le Gouvernement que par les autres partenaires qui avaient gelé leurs activités. L'Allemagne a repris sa coopération en 2011. Globalement, le nombre d'acteurs a progressivement augmenté mais est resté relativement limité par rapport à certains pays de la région<sup>18</sup>.

Les avancées politiques constatées au Togo depuis 2006 ont amené les principaux bailleurs du pays (UE, FMI, BM, BAD, France, Allemagne et PNUD) à travailler conjointement pour une reprise rapide de la coopération internationale dans un premier temps. Le cadre de l'IPPTTE a ainsi constitué le point de référence pour tous les bailleurs jusque fin 2010.

En 2010, dans un souci d'appropriation du processus de coordination, le gouvernement togolais a institué par décret le dispositif institutionnel de coordination, de suivi et de l'évaluation des politiques de développement (DIPD). Dans le cadre de ce dispositif, 11 comités sectoriels ont été créés par arrêté en 2011 (cf. I-2.1.5). L'UE est co-chef de file de quatre comités sectoriels : « gouvernance politique et administrative » (avec le PNUD), « justice, droits de l'homme et sécurité » (également avec le PNUD), « gouvernance économique et capacités institutionnelles » (avec la BM), et « eau, assainissement, environnement et cadre de vie » (avec l'AFD). Le DIPD était cependant peu opérationnel en fin de période sous revue, et la plupart des bailleurs considéraient les comités sectoriels comme rigides et peu efficaces. Le mécanisme consultatif entre le gouvernement et les bailleurs du DIPD a également été sous-utilisé.

En outre, depuis 2012 et grâce à l'UE et au PNUD, le gouvernement a créé une Plateforme de gestion de l'aide, instituée au Ministère du Plan (MPDAT). Celle-ci vise à améliorer le suivi de l'ensemble des ressources extérieures fournies au Togo.

La coordination des bailleurs a souffert de la complexité institutionnelle. Le terme de « cloisonnement de l'aide » est souvent évoqué à cet égard. Ainsi, la plupart des partenaires (Banque mondiale, AFD et FMI) ont comme interlocuteur direct au sein du gouvernement le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF), tandis que l'interlocuteur principal de l'UE, de l'Allemagne (GIZ) et du PNUD est le Ministère du Plan (MPDAT, dont le ministre est l'Ordonnateur national du FED) et que celui de la Chancellerie française est le Ministère des affaires étrangères et de la Coopération. Cette situation, répondant à la demande du gouvernement, est un obstacle majeur à une véritable coordination des bailleurs.

Il convient enfin de noter que certains acteurs importants, principalement la Chine, ne participent que très peu aux différents mécanismes de coordination (formels et informels).

<sup>18</sup> En termes d'aide pays programmable, seuls 4 pays (France, Japon, États-Unis, et Allemagne) ont engagé plus de 10 M€ au Togo entre 2007 et 2011 (cf. l'Annexe 4 sur les engagements financiers au Togo, et le Rapport sur l'aide publique au développement 2012 de la PGA).

**Il y a peu d'indications que l'UE se soit activement préparée aux défis que représente l'arrivée progressive des nouveaux bailleurs au Togo, ni qu'elle ait établi d'approche spécifique pour se coordonner avec eux.** Elle n'a au demeurant que peu de contacts avec eux. Le fait que ces nouveaux bailleurs, notamment la Chine, ne participent pas activement aux mécanismes de coordination ne facilite pas la concertation.

### **2.2.2 Valeur ajoutée de l'UE (CJ2.2)**

**Le volume de l'aide de l'UE au Togo lui a procuré le potentiel d'une position privilégiée dans les discussions au niveau national.** L'UE se positionne en effet juste après la Banque mondiale en termes de flux d'aide au Togo sous forme de dons en 2012<sup>19</sup>. Ceci a contribué à renforcer le dialogue politique de l'UE avec le gouvernement, mené y compris au travers du « Groupe des 5 ». Ceci a également contribué au rôle clé donné à l'UE dans le cadre du DIPD, étant co-chef de file dans quatre des onze comités sectoriels.

**Elle est également un acteur politique, ce qui a constitué un avantage comparatif certain par rapport aux institutions financières internationales.** L'UE est un acteur très écouté au sein de la société togolaise. Par ailleurs, elle dispose d'un levier politique que d'autres n'ont pas, comme des partenaires incontournables dans les discussions sur le cadre et les orientations macroéconomiques du pays tels que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Ceci est d'autant plus vrai depuis que le Traité de Lisbonne (2010) lui a donné un mandat politique explicite. Le rôle politique de l'UE a ainsi été renforcé (voir Q6). Ce rôle a notamment permis à l'UE d'appuyer la réconciliation nationale au niveau tant politique que financier, en soutenant efficacement le bon déroulement des élections, et en contribuant au climat relativement calme et transparent des dernières élections (voir Q3).

**En termes techniques, l'avantage comparatif de l'UE se concentrait dans le domaine des infrastructures routières.** L'UE n'est cependant intervenue *in fine* que sur les pistes rurales et quelques tronçons et ouvrages urbains, le contournement de Lomé ayant été majoritairement financé par la banque chinoise d'import-export, EximBank (voir CJ 2.2 et la Q5).

---

<sup>19</sup> Selon le Rapport sur l'aide publique au développement 2012 de la PGA, les flux d'aide dont a bénéficié le Togo sous forme de dons en 2012 s'élève à 237,19 millions USD, dont 54,21 millions d'euros apportés par la Banque mondiale (soit 22,85%), et 34,25 millions USD apportés par l'UE (soit 14,44%).

### 2.3 Q3 – État de droit et gouvernance démocratique

#### Q3: Dans quelle mesure l'action de l'UE a-t-elle contribué au rétablissement de l'État de droit et de la gouvernance démocratique?

Cette question vise à apprécier l'efficacité et, dans une moindre mesure, l'impact de l'aide de l'UE au Togo en termes de renforcement du dialogue politique national, de réformes du secteur de la justice et des procédures démocratiques (telles que les élections) et de renforcement de la société civile. Ceci s'inscrit dans le cadre du 1<sup>er</sup> secteur de concentration du DSP 2008-2013, plus large, qui couvrait les « Gouvernance et appui aux réformes économiques et institutionnelles ».

L'UE a engagé 58 millions d'euros sur la période 2007-2012 en matière d'État de droit et de gouvernance démocratique, soit 22% du total de son aide (cf. inventaire en annexe 4). Les interventions de l'UE ont été nombreuses et variées. Notons en particulier les projets et programmes suivants, dont les cinq premiers ont été retenus dans la sélection d'interventions de cette évaluation pour étude approfondie:

- Projet d'appui à la réforme de la justice (PAJDH), 9.6 M€ ;
- Projet d'appui à la société civile et à la réconciliation nationale (PASCRENA), 6 M€ ;
- Programme d'appui aux processus électoraux (PAPE), 9 M€ ;
- Mission d'observation électorale domestique de Gorée Institute pour des élections législatives et municipales crédibles et apaisées en 2012 au Togo, 1 M€ (*projet dans le cadre de l'Instrument de politique étrangère (IFP en anglais)*) ;
- Atlas of Torture: Monitoring and Preventing Torture Worldwide - Building Upon the Work of the UN Special Rapporteur, 1.4 M€ (*projet au niveau global incluant le Togo parmi d'autres pays*);
- Une série de projets de taille plus modeste financés dans le cadre de lignes budgétaires multi-pays, notamment des lignes suivantes:
  - le programme thématique « Les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement » (ONG-PVD/DCI-NSAPVD) ;
  - le programme thématique « Développement social et humain » (DCI-Genre).
  - l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (DDH/EIDHR) ; *et*
  - l'Instrument de stabilité - Mécanisme de réaction rapide (IFS (IS)-RRM), pour un total de 4,3 M€.

### Q3 - Résumé de la réponse à la QE

Au début de la période sous revue, les appuis de l'UE au Togo dans le domaine de l'État de droit et de la gouvernance démocratique ont pris place dans un contexte de sortie d'une longue période de crise, caractérisée par une faible légitimité du gouvernement, des problèmes de sécurité importants et des institutions et procédures démocratiques peu abouties. Les choix de l'UE, en termes d'approche stratégique et de modalités d'appui, ont été pertinents par rapport à ce contexte. L'UE a en effet orienté sa stratégie vers certains objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État du 'New Deal', notamment le PSG 1 sur la légitimité politique, le PSG 2 sur la sécurité et le PSG 3 sur la justice. Les projets ont entre autres cherché à appuyer la modernisation du système judiciaire -via le PAJDH-, qui était l'une des priorités majeures du gouvernement, ainsi que le bon déroulement des processus électoraux (PAPE, IEDDH, IdS) et la réconciliation nationale (PAREN, PASCRENA). Ils ont globalement bien pris en compte les contraintes contextuelles, sauf dans le cas du PAJDH, qui a visé des objectifs trop ambitieux et présenté des déficiences importantes de formulation et de mise en œuvre.

Dans le domaine de la justice, le principal programme de l'UE (PAJDH) a rencontré des difficultés importantes lors de sa mise en œuvre, qui ont mis à mal son efficacité. Il a toutefois permis au Togo d'enregistrer certains progrès en matière de modernisation du droit public (révision de plusieurs codes et lois), d'offre de service public de justice ((re)construction de deux cours d'appels et de deux TPI) et de vulgarisation du droit. Des défis conséquents restent cependant à surmonter sur l'ensemble de ces volets. L'appui de l'UE, dans le cadre du PAJDH, du PAPES et du PAPE, a également aidé au renforcement des forces de l'ordre. Il a par exemple permis la création et le renforcement du Corps de Surveillants de l'Administration Pénitentiaire (CSAP) dans le cadre du PAJDH. Il a aussi permis, dans le cadre du PAPE, de former et d'équiper la Force de Sécurisation des Élections (FOSEL) et la Force de sécurisation de l'élection présidentielle (FOSEP), ce qui a contribué efficacement à sécuriser les centres de votes lors des élections de 2007, 2010, et 2013.

L'appui de l'UE (PAJDH) a contribué à un meilleur fonctionnement de l'administration pénitentiaire en soutenant la réforme de la législation relative aux prisons et la mise en pratique de l'aide juridictionnelle, mais la situation au Togo reste préoccupante avec des prisons surpeuplées et un manque d'impulsion de l'État pour la mise en place de mesures de réforme de la justice. L'UE s'est également attaquée à la question sensible de la torture et des mauvais traitements administrés aux personnes en détention au travers de plusieurs appuis (PAJDH, PASCRENA, projet IEDDH) : les actions financées ont contribué à une réduction de la violence dans les prisons et à améliorer le respect des droits des détenus.

Des progrès vers la consolidation de la démocratie ont été notés au cours de la période. L'UE, qui a efficacement soutenu le bon déroulement des élections par son appui politique et le financement de projets, a contribué au climat calme et transparent des dernières élections. Ceci marque une évolution positive par rapport au scrutin de 2005, même si la situation politique générale est restée tendue et polarisée tout au long de la période. En termes de dialogue et de réconciliation nationale, l'UE a efficacement appuyé le fonctionnement de la CVJR installée par le Togo en mai 2009, au travers d'un appui politique et d'appuis financiers et techniques. Il est reconnu que le rapport final remis par la CVJR au Président de la République en 2012 constitue une base solide pour consolider la démocratie.

Enfin, les acteurs non étatiques (ANE) appuyés par l'UE au travers de plusieurs projets ont gagné en importance dans les discussions publiques au Togo : ils sont en effet plus forts et sûrs de leurs connaissances sur le sujet des politiques publiques et également des droits de l'homme, et ont gagné l'attention et le soutien d'organisations internationales.

Au début de la période sous revue, les appuis de l'UE au Togo dans le domaine de l'État de droit et de la gouvernance démocratique ont pris place dans un contexte de sortie d'une longue période de crise, caractérisé par des institutions et procédures démocratiques peu abouties. Le gouvernement avait reconnu que la réforme de la justice était l'un des facteurs clés pour rétablir la démocratie, avec la légitimité politique et la sécurité de la population. De même, les élections de 2005, dont les résultats avaient été fortement contestés par la population, avaient débouché sur une vague de violences témoignant de clivages profonds entre le gouvernement et la population. Des réformes profondes étaient nécessaires pour rétablir la confiance de la population et de la communauté internationale vis-à-vis du gouvernement. **Les choix de l'UE, en termes d'approche stratégique et de modalités d'appui, ont été pertinents par rapport à ce contexte.** L'UE a en effet orienté sa stratégie vers certains objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État du 'New Deal', notamment le PSG 1 sur la légitimité politique, le PSG 2 sur la sécurité et le PSG 3 sur la justice.<sup>20</sup> Les projets financés par l'UE ont cherché à appuyer les efforts du gouvernement, en particulier la modernisation du système judiciaire -via le PAJDH-, qui était l'une des priorités majeures du gouvernement. L'UE a également déployé plusieurs appuis (PAPE, IEDDH, IdS) pour le bon déroulement des processus électoraux et l'observation internationale et domestique des élections. Les projets ont globalement bien pris en compte les contraintes contextuelles, sauf dans le cas du PAJDH. Les objectifs recherchés par le PAJDH ont en effet été trop ambitieux et ce projet a présenté des déficiences lors de la formulation : p. ex. problème de ciblage des compétences requises dans les TdR, manque d'implication des autorités nationales (Ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire) et des techniciens sectoriels, et problèmes de budgétisation des coûts des infrastructures. De surcroît, ce projet n'a pas bénéficié d'un suivi suffisamment étroit permettant de contrebalancer la faiblesse des structures togolaises de l'époque et de prendre à temps les mesures correctives nécessaires. Ceci a été accentué au début de la période par le fait que les responsables du programme du côté de l'UE ont manqué d'autorité et que le suivi était réalisé par la Délégation depuis le Ghana. Ces faiblesses de formulation et de suivi ont eu des répercussions lors de la mise en œuvre du projet : l'ensemble des infrastructures et formations prévues dans le cadre des appuis n'ont pu être délivrées en totalité ni endéans les échéances prévues. Pour les autres projets, les retards n'ont pas été significatifs même s'il y a eu des retards dans le cadre des appels à proposition lancés dans le cadre du PAPE.

### **2.3.1 Effets des appuis de l'UE sur le fonctionnement du système juridique et judiciaire et sur l'accès des citoyens à la justice (CJ 3.1)**

**Le gouvernement togolais avait manifesté son intention de faire des efforts pour une amélioration de la gouvernance politique et institutionnelle** en souscrivant en 2004 aux 22 engagements proposés par l'UE et en adoptant à partir de mi-2005 différentes mesures qui ont débouché sur l'Accord politique global du 20 août 2006. Ceci est à l'origine de l'adoption du Programme National de Modernisation de la Justice (PNMJ), qui visait l'établissement des fondements d'une justice indépendante, accessible à tous. L'UE, le PNUD et la France ont soutenu ce programme, qui fût complété par le PAJDH.

<sup>20</sup> Pour rappel : PSG 1: Encourager des accords politiques inclusifs et la réconciliation des conflits; PSG 2: Établir et renforcer la sécurité des personnes; PSG 3: Remédier aux injustices et accroître l'accès des personnes à la justice.

**L'appui de l'UE, dans le cadre du PAJDH, a permis au Togo d'enregistrer des progrès en matière de modernisation du droit public, d'offre de service public de justice et de vulgarisation du droit, malgré les défis restant à surmonter sur l'ensemble de ces volets.**

L'appui de l'UE à la consolidation de l'État de droit et de la bonne gouvernance s'est en particulier matérialisé au travers du Projet d'Appui à la Réforme de la Justice et à la Promotion des Droits de l'Homme (PAJDH) (9,6M€ après avenant) mis en œuvre sur la période 2008-2013. Ce projet s'est centré sur la réhabilitation des infrastructures juridictionnelles, l'administration pénitentiaire, la modernisation du droit et l'amélioration de l'accès au droit (diffusion des lois, règlements et jurisprudences).

L'appui de l'UE a permis au Togo d'enregistrer des avancées concernant la modernisation du droit positif, en appuyant la révision de plusieurs codes et lois (p. ex. loi d'organisation judiciaire, Code pénal et Code de procédure pénale). La loi d'organisation judiciaire a été votée mais l'adoption du Code pénal, qui était fixée à fin mars 2014, n'avait pas encore eu lieu en avril 2014. Il reste également au Togo un chemin important à parcourir avant que son droit judiciaire soit conforme aux engagements internationaux. Il faut par ailleurs tenir compte des différentes étapes d'élaboration des lois et de la faible efficacité des structures de prise de décision qui peut décaler dans le temps l'adoption de ces lois.

L'appui de l'UE a contribué à améliorer l'offre de service public de justice, même si de nombreux défis subsistent :

- Deux cours d'appels ont été construites à Kara et à Lomé et deux tribunaux de première instance (TPI) reconstruits dans les villes d'Atakpamé et d'Aného, mais la construction du TPI de Kara et les reconstructions de la prison civile de Bassar et du TPI de Lomé n'ont pas été réalisées par manque de moyens (plusieurs constructions ont été plus onéreuses que prévu), et la construction de la prison de Kpalimé n'était pas encore achevée en mars 2014 (voir aussi CJ3.2 ci-dessous). Par ailleurs, des faiblesses de construction étaient nombreuses sur plusieurs sites, par exemple en termes de constructions non adaptées au relief du terrain ou de standards de sécurité.<sup>21</sup>
- Des formations ont été dispensées à différents groupes du personnel de la justice (p. ex. magistrats, greffiers, huissiers): selon plusieurs participants de différentes professions, les formations ont dans la majeure partie des cas été bien ciblées et correspondaient aux besoins. Le choix des participants sélectionnés (aussi bien des jeunes en début de carrière que des personnes plus expérimentées mais disposant de peu de connaissances théoriques) a été jugé pertinent. Selon plusieurs juges et représentants de la société civile rencontrés, les formations dispensées ont permis d'améliorer la compréhension du système juridique et la coordination entre les différents départements des tribunaux. Après l'établissement du centre de formations, des cours ont été intégrés dans le curriculum et ensuite offerts à d'autres membres de ces professions, ce qui a encore contribué à accroître la performance des agents formés et la collaboration entre eux. Des exemples montrent une pérennisation de certaines

<sup>21</sup> Selon des professionnels de la justice, la position du TPI d'Atakpamé sur une colline rocheuse tout proche de la forêt, envers laquelle il n'y a pas de protection, ne respecte pas les standards de sécurité. Les systèmes de contrôle et de sécurité des tribunaux de 1<sup>e</sup> instance et cours d'appel de Kpalimé et de Lomé étaient également clairement insuffisants.;

activités (p.ex. le Ministère de Justice a créé des postes de travail pour le personnel formé). Les besoins de formations et de suivi dans le temps restent néanmoins présents, tel que souligné par les participants qui ont mentionné la nécessité de reprendre des cours après un certains temps de pratique ('refresher courses').

- Selon les informations communiquées par des représentants du personnel judiciaire, les délais de traitement des procédures judiciaires ont été réduits grâce au financement par l'UE de salles d'audition supplémentaires (par la [re-] construction des tribunaux) et de logiciels informatiques. L'efficacité des procédures juridiques reste toutefois limitée par le caractère peu opérationnel des outils mis en place<sup>22</sup>. L'ensemble des interlocuteurs rencontrés a par ailleurs constaté que la mise en pratique du Code pénal révisé et du Code de procédures, la finalisation des constructions des tribunaux, et l'organisation plus systématique de formations étaient nécessaires pour que des améliorations se fassent ressentir d'une manière plus efficace.
- Enfin, l'appui a permis l'implication des organisations de la société civile dans les centres pénitentiaires. Celles-ci ont été actives pour améliorer les conditions matérielles des détenus (hygiène, assainissement, matelas) ainsi que leurs conditions immatérielles (création des clubs juridiques, sensibilisation sur les droits de l'homme, aide juridique par des avocats, et soutien à la réinsertion sociale).

Ces évolutions ont par ailleurs été accompagnées d'une augmentation du personnel affecté par l'État dans les juridictions déconcentrées, comme contribution nationale à la réforme de la justice.

L'appui de l'UE a contribué aux progrès encourageants enregistrés au niveau de la diffusion des lois et des règlements et de la vulgarisation du droit. Une base de données législatives ainsi qu'une base de données jurisprudentielle existent et sont placées sur des sites internet et intranet, mais les données au-delà de 2010 ne sont pas disponibles. L'UE y a contribué (PAJDH) par le financement de systèmes informatiques pour les centres pénitentiaires (GIP) et pour les tribunaux et a organisé des formations sur ces systèmes. Par ailleurs, la politique nationale de vulgarisation juridique a été validée et le site internet du ministère de la Justice est opérationnel. La vulgarisation du droit - l'information sur les structures et fonctions des institutions de la justice, les possibilités d'accès des citoyens, et la vulgarisation des lois les plus importantes - a été amorcée par les ANE ayant gagné les appels à proposition, à travers des campagnes de sensibilisation, des publications, des séminaires avec différents groupes de la société. Les actions de sensibilisation menées auprès de la population sur les droits des citoyens et les formations dispensées auprès de structures de la justice ou d'enseignants et de journalistes ont été positivement reçues et ont aidé à créer une couverture médiatique plus équilibrée. Les para-juristes, qui sont organisés dans tout le pays par les églises, et sont actifs dans la dissémination des droits de l'homme et la défense des droits des citoyens, ont considéré ces sensibilisations comme un 'bon complément' à leurs propres formations. Certains ont noté qu'une collaboration plus régulière avec les églises et ces para-juristes aurait pu avoir plus d'effet encore. A travers ces actions de sensibilisation, ils ont transmis à des citoyens dans les villages leurs connaissances sur les procédures démocratiques d'élections.

---

<sup>22</sup> Notamment la non-connexion des différents systèmes de logiciels (entre prisons et tribunaux) et l'absence d'un système d'information généralisé et informatisé au sein du Ministère de la Justice.

**L'appui de l'UE, dans le cadre du PAJDH et du PAPES, a aidé au renforcement des forces de l'ordre public.** S'insérant dans le contexte d'une réforme en profondeur du secteur de la sécurité engagée par le gouvernement en 2008, qui visait à réduire les prérogatives de l'armée et à renforcer le rôle des autres forces de sécurité, le PAJDH a appuyé la création et la formation du Corps de Surveillants de l'Administration Pénitentiaire (CSAP) et a organisé des formations pour les Officiers de la Police Judiciaire (OPJ). Le Projet d'appui aux processus électoraux et à leur sécurisation (PAPES) a visé à délivrer des formations à la police et à la gendarmerie en gestion démocratique des foules. Les représentants des ANE, des journalistes et des membres des clubs juridiques (détenus) à Lomé et Atakpamé ont indiqué que ceci avait contribué à une diminution des clivages entre la population et la police, du niveau de violence dans les prisons et de la discrimination des détenus, même s'il n'y a pas de données officielles reprenant le nombre d'actes de violence exercés par les forces de police. Dans le cas des Officiers de la Police Judiciaire, cela a aidé à un traitement plus rapide des dossiers. De plus, la Force de Sécurisation des Élections (FOSEL) et la Force de sécurisation de l'élection présidentielle (FOSEP), qui étaient formées et entraînées dans le cadre de l'appui par Centre Régional des Nations Unies pour la Paix et le Désarmement en Afrique (UNREC), dont le siège est à Lomé, pour la réforme du système de sécurité, appuyée par le PNUD, la France, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et plus tard par l'UE dans le cadre de son appui aux observations électorales par le Projet d'Appui aux Processus Électoraux (PAPE), ont joué un rôle positif durant les élections de 2007, 2010, et 2013 en sécurisant d'une manière efficace les centres de votes. Ces forces se sont comportées de manière professionnelle durant le processus électoral.

### **2.3.2 Effets des appuis de l'UE sur l'amélioration du système pénitentiaire (CJ 3.2)**

**L'appui de l'UE a permis au Togo d'enregistrer certaines avancées au niveau du fonctionnement de l'administration pénitentiaire, mais la situation reste préoccupante avec des prisons surpeuplées et un manque d'impulsion de l'État.**

Avec un taux d'occupation au niveau national de 158 % fin mai 2012 -certaines prisons atteignant même un taux d'occupation de plus de 400 %- les prisons du Togo sont surpeuplées<sup>23</sup>. Cette surpopulation est notamment liée à la question des détentions préventives, qui représentent jusqu'à 80% des détenus dans certaines prisons, et à la lenteur du traitement des dossiers. A cet égard, le Comité de l'ONU contre la torture s'inquiétait en 2012 que les garanties juridiques fondamentales des personnes détenues soient souvent violées et que des arrestations et détentions arbitraires soient commises.

L'UE a appuyé, avec le PAJDH, la réforme de l'administration pénitentiaire, qui a débuté en 2008. Certaines mesures prises dans le cadre de cet appui ont permis au Togo de commencer à se rapprocher des standards internationaux, même si leur atteinte reste lointaine. Elles ont par exemple concerné la révision des règlements internes des prisons et l'élaboration de l'avant-projet de loi sur le règlement interne des prisons, le renforcement

<sup>23</sup> Source: FIACAT, *Communiqué. L'ensemble des Règles minima pour le traitement des détenus doit être modifié pour être plus protecteur des personnes privées de liberté*, 2013. Il n'existe cependant pas de statistiques fiables disponibles sur le taux d'occupation des prisons sur la totalité de la période sous revue.

des capacités du personnel spécialisé pour la surveillance -qui a permis à l'État de créer le CSAP-, l'introduction de projets pilotes pour la réinsertion sociale des détenus, et l'introduction d'un système de gestion informatique des prisons (GIP). Mais l'ensemble de ces mesures, en particulier la réforme de la législation relative aux prisons et la mise en pratique de l'aide juridictionnelle, ont souffert d'un manque d'impulsion de l'État. Selon des représentants du gouvernement, ceci est notamment dû au fait que la justice ne figure pas au sommet de l'agenda politique ; l'obtention de moyens financiers pour la justice nécessite donc des efforts importants. Par ailleurs, ce sont le vote du nouveau règlement pénitentiaire à l'Assemblée nationale puis sa mise en pratique, le financement et la mise en œuvre d'une réinsertion sociale et la poursuite de la réforme du système de la justice en général, qui pourront avoir un réel effet sur le système pénitentiaire.

**Les conditions matérielles des institutions pénitentiaires au Togo se sont peu améliorées au cours de la période. Le PAJDH a toutefois financé plusieurs activités (constructions, équipements, formations, et appuis à travers des ANE) qui ont permis d'enregistrer quelques améliorations :**

- Concernant les constructions, l'évaluation finale du PAJDH, finalisée en janvier 2013, constate qu'il y a eu des retards considérables dans la (re-)construction des bâtiments du système judiciaire, en ce compris des institutions pénitentiaires. La convention de financement entre la CE et le Gouvernement de la République Togolaise avait prévu la construction d'une prison à Kpalimé et la réhabilitation d'un autre établissement pénitentiaire à Bassar. Faute de financement, la réhabilitation de la prison de Bassar n'a pas été réalisée ; le gros œuvre de la construction de celle de Kpalimé a été achevé mais le budget n'a pas permis de terminer les travaux (le gouvernement devrait normalement prendre à sa charge les coûts restants). En outre, la construction de cinq foyers pour mineurs a aussi été abandonnée.
- Des logiciels informatiques (logiciel des greffiers pénitentiaires et des régisseurs, et logiciel pour la police scientifique) qui permettent la mise à jour quotidienne des données relatives aux détenus ont été financés et installés. Mais le fonctionnement du système pénitencier souffre encore du manque d'harmonisation automatique entre ces bases de données et le niveau central.
- Les ANE, en formant des clubs juridiques dans les cinq prisons de Lomé, d'Atakpamé, d'Aného, de Kara et de Sokodé, ont formé les détenus en matière de droits de l'homme et des procédures pour déposer des plaintes et développer des plaidoyers, et ont organisé des ateliers pour faciliter la réinsertion sociale des mineurs et des adultes. La durabilité des activités pour la réinsertion des mineurs et des adultes après la fin du financement se pose : le gouvernement a créé une entité pour la réinsertion sociale des détenus mais le budget de 2014 ne prévoyait pas de moyens financiers. Par contre, à une échelle plus limitée, des clubs juridiques établis avec le soutien des ANE dans le cadre du projet 'Atlas de la torture' ont continué à fonctionner sur l'initiative propre des détenus et des administrations des prisons.
- Les organisations de la société civile collaborant avec le PAJDH ont permis d'améliorer les conditions d'hygiène de plusieurs prisons dans le pays.

La problématique de **la torture et des mauvais traitements administrés aux personnes en détention** a constitué un autre enjeu au cours de la période sous revue. La Commission nationale des droits de l'homme (CNDH) a en effet indiqué à cet égard dans son rapport de

2012 que des actes de violence physique et morale à caractère inhumain et dégradant étaient commis contre des détenus. L'UE s'est attaquée à **cette question au travers de plusieurs appuis : les actions financées ont contribué à une réduction de la violence dans les prisons et à améliorer le respect des droits des détenus.** Le PAJDH a notamment appuyé la création et la formation d'un corps civil de gardiens de prisons, qui a effectivement été déployé dans tous les centres carcéraux du pays en juillet 2013. Il a également offert des formations aux régisseurs. Les projets-pilotes financés dans le cadre du PAJDH ont également permis de démontrer que la réinsertion sociale des détenus était possible. A travers l'IEDDH, l'UE a financé la mise en œuvre d'un projet dans le cadre de l'Atlas de la Torture (mai 2012-octobre 2013), qui a permis de sensibiliser le personnel des prisons sur la nécessité de respecter les droits humains de la population carcérale. La société civile a enfin joué un rôle de plaidoyer actif pour l'avancement des réformes et le suivi des recommandations de l'Organisation Mondiale contre la Torture (OMCT) et de la CVJR, tant dans le cadre du PAJDH, que du Projet d'Appui à la Société Civile et à la Réconciliation Nationale (PASCRENA), qui a appuyé les ANE dans le suivi des recommandations de la CVJR (voir aussi CJ3.3).

### **2.3.3 Effets des appuis de l'UE sur la consolidation de la démocratie et la bonne gouvernance (CJ 3.3)**

**Il y a eu un début de changement positif vers la démocratie au Togo. Le déroulement relativement calme et transparent des dernières élections et l'achèvement des tâches de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR), soutenus par l'UE, y ont contribué.**

Les derniers processus électoraux (2007, 2010 et 2013), appuyés par l'UE, le PNUD, l'Allemagne et la France, se sont déroulés dans un climat de calme relatif. Cela a constitué une évolution positive par rapport au scrutin de 2005, même si la situation politique générale est restée tendue et polarisée, tel qu'en attestent les processus électoraux de 2010 et de 2013. En 2010, l'opposition a questionné ouvertement la légitimité du pouvoir en place suite aux élections, et en 2013 il a fallu l'intervention de l'ex-président de la CVJR comme médiateur et l'accompagnement de plusieurs partenaires internationaux pour que les élections législatives de juillet se déroulent de façon inclusive et paisible.

**L'UE a efficacement soutenu le bon déroulement des élections, par son appui politique et le financement de projets.**

- L'appui politique, notamment par le dialogue permanent de l'Ambassadeur avec le gouvernement togolais, qui s'est souvent déroulé en collaboration avec l'Allemagne et la France dans le cadre du Groupe des 5, a veillé à la mise en pratique de certains des 22 engagements de l'État.
- Dans le cadre du Projet d'Appui aux Processus Électoraux (PAPE), les forces de sécurité civile (police, gendarmerie) déléguées à la sécurisation des élections ont reçu des formations, ce qui, selon des représentants des organisations civiles et surtout des organisations liées au réseau SYCED, a contribué à améliorer la sécurité du scrutin et à diminuer les cas de violence en marge des scrutins. Les formations spécialisées 'Bridge', visant l'accréditation des formateurs formés et la fourniture d'équipements, ont permis de renforcer les capacités de la CENI, selon ses représentants. La CENI a ainsi réussi en 2013 à gérer les élections sans intervention majeure des partenaires.

- Certains problèmes persistent autour des élections : la composition de la CENI n'est pas considérée comme neutre, ce qui a parfois conduit à une prise de décisions de dernière minute et non transparente, et sa gestion en 2010 a même donné lieu à des paralysies de la plénière au cours de la période (p. ex. en mars 2010). Par ailleurs, les formations 'Bridge' dispensées en 2012/2013 aux médias, aux partis politiques et aux représentants de l'État ont permis de les sensibiliser à la conduite et à l'organisation des élections, ce qui a contribué à favoriser le développement d'un contexte favorable/calme pour le déroulement des dernières élections. L'Institut de Gorée<sup>24</sup>, comme partenaire international renommé, a professionnalisé l'observation domestique en collaboration avec les autres initiatives, réunies au sein de la plateforme Synergie Citoyenne pour des élections démocratiques au Togo (SYCED) rassemblant 35 organisations de la société civile. Les observateurs internationaux déployés par l'Institut de Gorée ont d'ailleurs noté que les élections de 2013 s'étaient déroulées dans le calme ; la FOSEL couvrait 97% des centres de vote observés par les 25 observateurs internationaux.
- La discussion sur le Code électoral continuait en fin de période.

**La légitimité des résultats des votes a été confirmée par tous les groupes d'observateurs indépendants, mais plusieurs réserves sont à prendre en compte.** Les observateurs de l'UE, de l'Institut de Gorée (comprenant aussi des observateurs domestiques, regroupés dans la plateforme SYCED, de la CEDEAO et de l'Union Africaine) ont confirmé que dans la majorité des bureaux de vote visités les conditions permettaient l'expression du choix de l'électeur. Néanmoins, quatre partis politiques de l'opposition ont porté plainte à ce propos. Ces plaintes ont été rejetées par la Cour constitutionnelle du Togo. Plusieurs groupes d'observateurs ont en outre relevé des problèmes non résolus d'accès équitable aux médias par les partis politiques. Le taux de participation aux élections de 2010 est par ailleurs plus bas que celui des élections de 2007 (65% contre 85%), sans explications clairement établies. Ceci reflète peut-être néanmoins un manque global de confiance des acteurs dans l'administration électorale, et une certaine fatigue de la population face à un scrutin qui n'a cessé d'être reporté.

**En termes de dialogue et de réconciliation nationale, le Togo a fait preuve d'une volonté politique forte en installant une Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR) en mai 2009.** Créée dans un climat de suspicion généralisée, la CVJR a progressivement réussi à gagner la confiance et le respect de la plupart des togolais, notamment du fait de l'intégrité des membres qui la compose.

---

<sup>24</sup> L'Institut de Gorée a gagné la confiance de la CENI et d'autres acteurs du fait de son rôle clé dans les formations 'Bridge' offertes à la CENI, aux partis politiques et à la société civile dans le cadre du projet PAPE.

**L'UE a efficacement appuyé le fonctionnement de la CVJR, au travers d'un appui politique et d'appuis financiers et techniques.** L'appui politique s'est surtout déroulé à travers un dialogue politique permanent entre l'UE, d'autres partenaires - notamment l'Allemagne et la France - et le gouvernement du Togo. Il a également cherché à améliorer les connaissances de la CVJR et du gouvernement sur la justice transitionnelle par l'organisation de rencontres avec des représentants internationaux. Les appuis financiers ont facilité le travail pratique de la CVJR, tandis que l'appui technique, confié au PNUD dans le cadre du PAREN, a porté, entre autres, sur les questions de réparations et de justice transitionnelle.

La CVJR a remis son rapport final au Président de la République en avril 2012. Ce rapport présente les étapes parcourues depuis 2009 et formule des recommandations. Il a en général été très bien reçu, tant par le public au Togo que par la communauté internationale et les médias, et il forme une base solide pour la réconciliation et pour la consolidation de l'État de droit. La diffusion du rapport est de la responsabilité du gouvernement. Tous les volumes du rapport ne sont d'ailleurs pas rendus publics et il n'est pas clair quelle suite sera donnée par le gouvernement aux recommandations du rapport. Mais les observateurs nationaux et internationaux ont salué les engagements de l'État exprimés par le Président de la République lors de son discours de présentation du rapport de la CVJR; ceux-ci consistent notamment en la publication d'un Livre blanc du gouvernement et l'établissement d'un Haut-Commissariat de Réconciliation (HCR). Le Ministère des Droits de l'Homme envisage par ailleurs une tournée dans le pays pour vulgariser les résultats du rapport. L'appui de l'UE a facilité la divulgation du rapport et de ses recommandations, notamment la publication du premier volume. A travers le PASCRENA, l'UE a par ailleurs appuyé des OSC qui sont regroupées dans la Plateforme Citoyenne de Justice et Vérité (PCJV). Celles-ci ont commencé la vulgarisation des recommandations de la CVJR en publiant des affiches et en organisant des tables rondes, des discussions à la radio et à la télévision, et des conférences en collaboration avec l'université de Lomé.

Au-delà de la CVJR, **la période d'évaluation a été caractérisée par d'autres avancées au niveau de la réconciliation nationale, même si celle-ci reste fragile.** Les interlocuteurs rencontrés sur le terrain ont indiqué que les consultations réalisées par le gouvernement sur des questions politiques sont devenues plus inclusives et qu'il y a des progrès dans la coopération entre la société civile (notamment des réseaux d'OSC spécialisées sur des thèmes précis comme les DH, les droits de l'enfant, les droits de la femme, et le VIH/Sida) et l'État, même si les acteurs de la société civile sont dans l'attente de la mise en place de mesures concrètes en application des recommandations de la CVJR. Le 17 avril 2014, le Conseil de Ministres a adopté l'avant-projet du Livre blanc du gouvernement, nécessaire pour traiter la question des réparations, un pas qui a été publiquement salué par la Plateforme Citoyenne de Justice et Vérité (PCJV). Le Cadre permanent de dialogue et de concertation (CPDC)<sup>25</sup>, constitué en 2009 sur l'initiative du chef de l'État, était chargé de créer, par un dialogue permanent, les conditions de stabilité et de consolidation des institutions républicaines autour des questions d'intérêt national et des principes démocratiques, et ainsi de poser les bases d'une réflexion concertée sur la Constitution, la Charte des partis politiques, le Code électoral, la régularité des scrutins et

<sup>25</sup> Le CPDC est composé des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale ou ayant obtenu 5% aux élections législatives d'octobre et de deux représentants du gouvernement ; il est dirigé par le chef d'État togolais.

les prérogatives constitutionnelles des institutions. Il a connu un blocage persistant en 2010 du fait des partis d'opposition, qui - selon des représentants des ambassades à Lomé et des journalistes - l'ont utilisé pour faire pression sur le gouvernement. Il a depuis repris ses travaux (aussi suite à l'intervention des partenaires comme l'UE, l'Allemagne et la France), mais n'a avancé que très lentement sur les sujets dont il a été saisi.

#### **2.3.4 Effets des appuis de l'UE sur le renforcement institutionnel des acteurs non étatiques, menant à la consolidation de leur rôle dans la vie et les discussions publiques (CJ 3.4)**

**Les acteurs non étatiques (ANE) appuyés par l'UE ont gagné en importance dans les discussions publiques au Togo parce qu'ils sont plus forts et sûrs de leurs connaissances sur le sujet des droits de l'homme, et qu'ils ont gagné l'attention et le soutien d'organisations internationales.**

Dès 2005, les ANE avaient obtenu, via une plainte formulée à la CEDEAO, que le Togo soit mis à l'agenda du Rapporteur spécial sur la torture de l'ONU. Mais ils n'avaient pas à cette époque de réel espace de dialogue dans la vie publique.

Les organisations de la société civile (avec le soutien du Haut-Commissariat des Droits de l'Homme (HCDH) de l'ONU et de l'UE) ont fait avancer la discussion sur la création de la CVJR et ont aussi activement participé à sa réalisation, ouvrant ainsi la porte du droit d'accès à l'information.

Les ANE appuyés dans le cadre des projets de l'UE (en particulier le PAJDH, le PAPE, le projet 'Atlas de la Torture' financé par l'IEDDH, l'observation domestique des élections - appuyée par l'Institut Gorée et financée par l'Instrument de Stabilité-, et le PASCRENA) ont joué un rôle important dans la sensibilisation et la formation des citoyens sur l'état de droit, la démocratie et les droits de l'homme. Dans le cadre du projet Atlas, ils ont par exemple permis à des détenus de faire valoir leurs droits et d'obtenir des libérations. Leur rôle dans le dialogue national global et dans la mise en pratique des recommandations de la CVJR a par ailleurs été crucial. Ainsi, la PCJV, appuyée par le PASCRENA, a contribué à la diffusion du rapport de la CVJR et plaidé pour que soient mises en place les structures et procédures que celui-ci recommande ; elle a par ailleurs divulgué les résultats de son enquête sur des violations de droits de l'homme. Les ANE appuyés dans le cadre du PAJDH ont vu la fréquence de leurs contacts avec le gouvernement augmenter. A titre d'exemple, les ANE actives dans les centres pénitentiaires participent depuis 2012 à la table ronde sur la réforme du système pénitentiaire et le Ministère de Droits de l'Homme et la CNDH consultent régulièrement les ANE défenseurs des droits de l'homme.

Par ailleurs, les entretiens conduits sur le terrain ont montré que les ANE, qui ont été appuyés par l'UE, ont bénéficié de davantage de liberté d'expression, non pas directement en lien avec le type d'appui reçu, mais du fait de la protection que leur a conférée la collaboration avec une organisation multilatérale. La publication plus régulière d'opinions diverses à l'intérieur du pays, p. ex. à travers des discussions télévisées sur la réconciliation, et la réduction des menaces contre leurs représentants en sont des illustrations ; il n'en reste pas moins que dans certains cas le gouvernement est intervenu pour faire cesser des activités d'ANE qu'il considérait inopportunes. Les changements envers plus d'ouverture du gouvernement vis-à-vis de la société civile se sont faits sentir au fur et à mesure mais ils sont restés graduels ; ils n'ont pas permis au cours de la période sous revue un face à face sérieux entre la société civile et les représentants du gouvernement.

## 2.4 Q4 – Appui macroéconomique

**Q4: Dans quelle mesure les appuis de l'UE aux finances publiques du pays (appuis budgétaires et institutionnels) ont-ils contribué à : (a) l'amélioration et la stabilité durable du cadre macroéconomique, (b) l'amélioration de la gestion et de la transparence des finances publiques, (c) le renforcement des capacités de planification, de mise en œuvre et de suivi de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté, et (d) à une fourniture accrue et de meilleure qualité de biens et services publics ?**

Cette question vise à analyser la pertinence et l'efficacité des appuis budgétaires au Togo. Suivant l'approche méthodologique du CAD/OCDE pour les évaluations des appuis budgétaires, elle vise à analyser les intrants des appuis budgétaires (3.7.1), et ensuite à apprécier les effets directs (3.7.2) et indirects (3.7.3) de ces appuis. Le rapport de démarrage présente le détail de l'approche qui a été adoptée. Le champ de la question couvre :

- deux programmes d'appui budgétaire d'apurement d'arriérés de dette : Programme d'appui à l'apurement des arriérés multilatéraux (PARAMUT, signé en 2007 pour un montant total de 5M€) et le Programme d'appui à l'apurement des arriérés multilatéraux envers la BEI (PARAM, signé en 2009, pour un montant initial mais variable de 17.46M€, qui a été révisé à la baisse à 3.126M€ après estimation finale du montant restant d'arriérés sur les prêts de capitaux à risque),
- trois programmes d'appui budgétaire général : l'Appui budgétaire à la réduction de la pauvreté (ABRP, signé 2009, pour un montant total de 34.5M€ suite à deux avenants en 2010 et 2011), complété par l'Appui budgétaire dans le cadre de la Facilité alimentaire (ABFF, signé en 2009, pour un montant total de 8.1M€), et l'Appui budgétaire aux politiques publiques (ABPP, signé en 2012 pour un montant total de 30.43M€ suite à un avenant en 2013),
- les appuis institutionnels sous forme de deux projets distincts : le Projet d'appui institutionnel à l'État togolais 1 (PAI 1) signé en 2007 pour 8M€ et le PAI 2 signé en 2012 pour 8.5M€. Pour le PAI 1, le volet 1 (représentant 72% du budget total) était destiné à appuyer la décision économique et la gestion des finances publiques. Pour le PAI 2, le volet 2 (1,945M€) a visé à appuyer la gestion des finances publiques et le volet 3 (2,175M€) les statistiques.
- le dialogue sur les politiques mené dans le cadre de ces programmes.

### Q4 – Résumé de la réponse à la question

Les programmes d'appui budgétaire ont été alignés sur les priorités politiques du Togo. L'approche adoptée et les objectifs visés par les appuis ont évolué au cours de la période, reflétant les évolutions du contexte togolais. Les premiers programmes d'appui budgétaire (PARAMUT et PARAM) ont pris place dans un contexte de reprise de la coopération internationale et d'apurement des arriérés de la dette extérieure dans le cadre des initiatives d'annulation de la dette en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE puis IADM), en coordination avec les autres institutions multilatérales. Ils ont consisté en un apurement des arriérés sur les prêts de la Banque européenne d'investissement sur ressources FED. Les programmes suivants (ABRP et ABPP) ont constitué une seconde étape vers la mise en place d'appuis budgétaires basés sur la performance qui se sont inscrits dans le contexte de fragilité. La plupart des indicateurs de performance ont visé à la mise en place de

fondamentaux en matière de gestion des finances publiques et ont donc été plus orientés sur les processus que sur un meilleur accès aux services publics. Les montants d'appui budgétaire généraux sont restés relativement modestes par rapport aux besoins importants d'un contexte de sortie de crise et de reprise de la coopération. Les autorités nationales directement concernées par les appuis budgétaires ont été impliquées dans la formulation des programmes et les indicateurs choisis ont globalement été adaptés aux contraintes locales. Mais l'outil AB n'était pas encore bien approprié par les autorités en fin de période sous revue.

En termes d'effets directs, les flux d'appui budgétaire, s'intégrant par définition au budget de l'État, ont de facto permis d'accroître l'utilisation des systèmes nationaux. Par contre, la période sous revue a été marquée par une défaillance du suivi de la comptabilisation de l'aide dans le budget de l'État. La prévisibilité des appuis budgétaires au Togo a été globalement bonne, avec un total de 64,10M€ décaissé sur un total prévu de 64,66M€ au cours de la période 2009-2013 et des décaissements qui ont eu lieu au cours du troisième ou quatrième trimestre tel que prévu. L'approche des AB a ainsi plutôt visé à aider l'État togolais à faire face aux contraintes de trésorerie de fin d'année et non à permettre au Gouvernement d'engager des dépenses d'investissement. Les programmes d'appui budgétaire et les accompagnements institutionnels ont offert à l'UE un cadre de dialogue avec le Gouvernement sur les réformes, permettant l'instauration d'un dialogue sur les finances publiques de qualité croissante. La structuration du dialogue gouvernement/partenaires a connu des avancées mais le leadership du gouvernement est resté faible et le dialogue avec la société civile et l'Assemblée Nationale reste à construire. Des efforts ont par ailleurs été développés pour assurer depuis 2011 une coordination et une cohérence accrues entre les différents appuis techniques en gestion des finances publiques, mais pour les appuis budgétaires/facilités/crédits des différents partenaires, ni une matrice commune des actions préalables et des déclencheurs, ni un mécanisme de revue conjointe n'ont été mis en place au cours de la période sous revue.

En termes d'effets indirects, les flux d'aide extérieure, particulièrement par leur action sur la dette extérieure, ont contribué à la stabilité macroéconomique. La contribution des appuis budgétaires de l'UE, qui n'ont représenté qu'entre 0,5% et 1% du PIB et entre 2% et 7% des recettes fiscales sur la période 2009-2013, a été limitée même si ces flux financiers ont représenté une bouffée d'oxygène pour le pays. Les programmes d'appui budgétaire ont contribué à l'effort général visant à rendre la dette publique externe soutenable avec un apurement du montant des arriérés sur les prêts de capitaux à risque de la BEI pour un montant total de 8,126 M€. En fin de période, la composition de la dette publique avait changé et était devenue principalement interne. En matière de gestion des finances publiques, des réformes portant sur les fondamentaux ont progressivement enregistré des avancées, avec l'appui des bailleurs. Les appuis budgétaires et appuis institutionnels de l'UE ont principalement accompagné, et avec des effets positifs, la mise en œuvre des réformes portant sur la passation des marchés publics et le contrôle. Les processus de formulation, exécution et suivi-évaluation ont connu des déficiences importantes au cours de la période sous revue, notamment du fait de la faiblesse des capacités de l'administration. Les accompagnements techniques de l'UE, qui ont visé le renforcement des capacités, ont eu des résultats modestes au regard de l'ampleur des besoins et du fait de leur discontinuité dans le temps, et ont par ailleurs été affectés par une culture de l'administration où la résistance au changement a été forte. Enfin, au niveau du contrôle externe et de la redevabilité, les appuis budgétaires ont contribué à un meilleur respect des délais de transmission de la Loi de Règlement, tandis que les accompagnements institutionnels ont été trop éparpillés pour permettre de réelles avancées.

### 2.4.1 Pertinence des appuis budgétaires (CJ 4.1)

**Les programmes d'appui budgétaire ont été alignés sur les priorités politiques du Togo. Leur approche a évolué au cours de la période, reflétant les évolutions du contexte togolais.**

Les **premiers programmes d'appui budgétaire (PARAMUT et PARAM)** ont pris place dans un contexte de reprise de la coopération internationale et d'apurement des arriérés de la dette extérieure. Ils se sont inscrits dans le cadre de l'initiative d'annulation de la dette en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE puis IADM), en coordination avec les autres institutions multilatérales. Ils ont consisté en un apurement des arriérés sur les prêts de la BEI sur ressources FED (5M€ suivis de 3.2M€), visant à restaurer les équilibres macroéconomiques et permettre la mise en œuvre de politiques macroéconomiques de stabilisation. La BM et la BAD ont également conclu en parallèle des accords d'apurement d'arriérés. S'agissant d'une opération d'apurement d'arriérés, les appuis n'ont pas utilisé de critères de déboursement spécifiques basés sur la performance macro-économique ou en matière de réduction de la pauvreté. La condition de décaissement des deux programmes consistait en l'atteinte du point de décision de l'IPPTE.

Dans un contexte de normalisation des relations du Togo avec les institutions financières internationales, le **programme d'Appui budgétaire à la réduction de la pauvreté (ABRP)**, appui budgétaire général signé en 2009, a constitué une seconde étape vers la mise en place d'appuis budgétaires basés sur la performance, en ligne avec les priorités nationales.

- Conçu comme un appui budgétaire à un État fragile visant à la consolidation des acquis en matière (i) de stabilisation macro-économique, (ii) de gestion des finances publiques et (iii) de mise en œuvre d'une stratégie de réduction de la pauvreté et de croissance, il a donné la prédominance à des tranches de base basées sur les trois conditions générales<sup>26</sup>, n'introduisant une dimension performances que de façon limitée à partir de 2010.
- Les indicateurs de performance retenus ont été plus orientés sur les processus que sur un meilleur accès aux services publics. Ils ont visé à la mise en place de fondamentaux<sup>27</sup> en matière de gestion des finances publiques et n'ont pas fait référence à l'offre de services publics. Les indicateurs révisés de la tranche variable de 2011 ont été d'autant plus axés sur les processus que leur vérification portait sur le premier semestre 2011.
- D'un montant initial de 15M€, il a bénéficié de fonds supplémentaires (tranche VFLEX de 12M€ et Facilité alimentaire de 8,1M€ en 2010, et avenant ajoutant 7,5M€ en 2011) pour répondre de façon rapide à des besoins résultant de chocs exogènes sur les populations et aux effets de la crise économique mondiale de 2008-2009. L'appui dans le cadre de la Facilité Alimentaire (ABFF) s'est inscrit dans la lignée de l'ABRP (mêmes objectifs poursuivis et pas d'indicateurs de performance).

<sup>26</sup> Stabilité macro-économique avec un programme au titre de la FRPC ; gestion des finances publiques avec un programme de réformes en cours de mise en œuvre ; et stratégie nationale de développement avec le DiSRP et la finalisation prévue du DSRP complet pour 2009.

<sup>27</sup> p. ex. promotion d'un environnement encourageant la performance avant d'introduire des budgets axés sur la performance ou encore établissement des contrôles externes avant d'introduire les contrôles internes.

Le **programme d'Appui budgétaire aux politiques publiques (ABPP)**, signé en 2012, s'est inscrit dans un contexte de consolidation du cadre macroéconomique et dans la continuité des processus de réformes accompagnés par le précédent programme, tout en visant à répondre aux défis de la fragilité. Il a fait l'objet à ce titre d'un State Building Contract. Le programme, qui a mis l'accent sur le contrôle et l'amélioration de la qualité des informations financières, a été cohérent avec les actions prévues par la stratégie de réforme de la gestion des finances publiques et son Plan d'Action (PA-RGFP) approuvés fin 2010. Au regard du contexte, les indicateurs de performance ont été orientés sur des fondamentaux et sont restés axés sur les processus plutôt que sur un meilleur accès aux services publics. Ils ont à la fois continué à porter sur la gestion des finances publiques et ont commencé à introduire des éléments sectoriels. Ceux relatifs à la gestion des finances publiques (trois sur sept) ont visé à assurer une continuité avec les processus appuyés par le programme d'appui budgétaire précédent et à en tirer les leçons : travail sur l'exécution budgétaire via la passation des marchés publics<sup>28</sup> ; appui indirect à la Cour des Comptes via le respect des délais de transmission de la Loi de Règlement ; poursuite du travail avec l'Inspection générale des finances ; arrêt du travail sur la comptabilité et la gestion de la trésorerie qui n'avait pas bien fonctionné et qui est suivi par le FMI. Les autres indicateurs ont visé des contraintes institutionnelles et/ou organisationnelles, tant au niveau global qu'au niveau des ministères sectoriels (eau et assainissement et santé). Certains représentants de la DUE ont regretté que les indicateurs ne soient pas davantage en lien avec les secteurs de concentration retenus.

**Les montants des appuis budgétaires généraux sont restés relativement modestes au regard des besoins importants d'un contexte de sortie de crise et de reprise de la coopération.** En 2010, ils ont certes représenté 7,2% des recettes fiscales du fait d'un décaissement conséquent d'appui budgétaire lié à des appuis exceptionnels (tranche VFLEX et Facilité Alimentaire). Par contre, ils n'ont représenté que 1,6% des recettes fiscales en 2011 et, en 2012, il n'y a pas eu de décaissement du fait de l'absence de conclusion d'un programme avec le FMI<sup>29</sup>. En pourcentage du PIB, ils ont représenté 1,2% en 2010, 0,3% en 2011, 0% en 2012 et 0,4% en 2013.

**Les autorités nationales ont été impliquées dans la conception des programmes mais l'outil AB n'était pas encore bien approprié en fin de période évaluée.** Les services techniques du Ministère de l'Économie et des Finances et les ministères sectoriels (pour l'ABPP) directement concernés par les appuis budgétaires ont été impliqués dans la formulation des programmes, et en particulier associés au choix des indicateurs de performance et des cibles retenues. Les indicateurs choisis ont globalement tenu compte des réalités du terrain / ont été adaptés aux contraintes locales (p. ex. manque de capacités ; disponibilité des données). Mais des difficultés de compréhension ont subsisté sur les mesures, les délais envisagés pour mettre en œuvre les mesures retenues pour les indicateurs de performance, ou l'instrument même pour les ministères sectoriels qui ont commencé à être impliqués à la fin de la période. Ceci s'est traduit par la non atteinte des

<sup>28</sup> Le programme ABRP avait mis en exergue que les problèmes d'exécution étaient liés au plan de passation des marchés (le retard dans la préparation du plan de passation des marchés entraînait un retard dans la préparation de l'exécution du budget).

<sup>29</sup> La part des appuis budgétaires dans les recettes fiscales n'est pas connue pour 2013 du fait de la non disponibilité des données relatives aux recettes fiscales sur 2013.

cibles de certains indicateurs ou a mené à la reformulation de certains indicateurs en cours de programme. Certaines mesures ont par ailleurs été ressenties comme ayant été imposées par l'UE, le gouvernement n'étant pas prêt pour la mise en œuvre de certaines réformes mais les acceptant pour bénéficier de l'aide<sup>30</sup>. Les représentants de l'UE ont noté la difficulté pour le Ministère de l'Économie et des Finances à faire la différence entre critère d'éligibilité et indicateurs, difficulté accentuée du fait que ce ministère était habitué aux appuis d'autres partenaires (p. ex. Banque mondiale), qui n'incluent pas d'indicateurs de performance. Par ailleurs, le fait que les Guidelines de l'UE en matière d'AB n'étaient disponibles qu'en anglais jusque fin janvier 2014 n'a pas facilité la bonne compréhension de l'outil.

#### **2.4.2 Effets directs des appuis budgétaires en termes de flux de financement extérieurs, de prévisibilité de l'aide, de dialogue sur les politiques et d'harmonisation (CJ 4.2 à CJ4.4)**

##### *Flux de financement et prévisibilité*

**Au Togo, le suivi de la comptabilisation des aides dans le budget de l'État a été défaillant au cours de la période.** Les apports d'aide peuvent être aussi bien sous-évalués que surévalués dans le budget et les dons ne sont pas comptabilisés dans leur totalité<sup>31</sup>. De surcroît, seules les prévisions de décaissement sont enregistrées, que ce soit pour les dons ou les prêts, sans réconciliation avec les déboursements effectifs.

L'intégration des flux d'aide dans le processus budgétaire a fait l'objet d'efforts. Le gouvernement ne disposait pas au départ d'un système permettant d'avoir une vue d'ensemble des flux d'aide et de leur allocation. La création de la Plateforme de gestion de l'aide (PGA) en 2011 -sur financement du PAI 1 de l'UE-, opérationnelle depuis 2013 seulement, vise à améliorer le suivi et la coordination des financements extérieurs. Globalement, les autorités ont fait preuve de manque d'engagement pour résoudre le problème et l'éclatement des responsabilités / services techniques pour la préparation du budget a également expliqué ces défaillances.

**Cela ne permet pas d'analyser les effets des AB sur le montant et la part des fonds extérieurs gérés selon les procédures gouvernementales.** Une étude de 2008 de l'OCDE indique qu'un faible pourcentage de l'aide allouée passe par les systèmes nationaux de gestion des finances publiques<sup>32</sup>. **Les flux d'AB, qui s'intègrent par définition au budget de l'État, ont ceci étant de facto permis d'accroître l'utilisation des systèmes nationaux** (par rapport à une situation sans AB).

**La prévisibilité des appuis budgétaires au Togo a été relativement bonne et l'approche des appuis budgétaires au cours du temps a visé à garantir une meilleure prévisibilité.**

<sup>30</sup> Les interlocuteurs n'ont pas été en mesure de donner des exemples précis.

<sup>31</sup> A titre d'exemple, seulement 14 % des fonds programmés tous bailleurs confondus ont été comptabilisés par le gouvernement en 2007 (Source : OCDE, Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, 2008).

<sup>32</sup> L'étude de l'OCDE de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris de 2008 indique en effet que seulement 4% de l'aide allouée est passée par les systèmes nationaux de GFP en 2007<sup>32</sup>.

- Tous appuis budgétaires confondus, les montants totaux décaissés (64,10M€) ont été quasiment à hauteur des engagements (64,66M€) au cours de la période 2009-2013 (voir tableau ci-dessous). Les écarts sont liés à la non satisfaction de certains indicateurs retenus dans les différentes tranches variables.
- Les deux premiers programmes (PARAMUT et PARAM) ont utilisé des tranches d'appui budgétaire uniques, et les programmes ABRP et ABPP ont opté pour un seul décaissement annuel pour chacune des tranches fixe et variable.
- Le premier programme d'ABG (ABRP), qui a fait l'objet d'un avenant et d'appuis exceptionnels (VFLEX et Facilité alimentaire), n'a pas été garant d'une prévisibilité optimale. Dans le cadre du programme ABPP, il a été décidé d'opter pour un appui sur une durée de 3 ans (et non de 2 ans) afin d'assurer une meilleure prévisibilité.
- Les autorités nationales ont apprécié la durée des financements de l'UE (ABRP et ABPP) sur plusieurs années (contrairement à la BAD et la BM) et le montage des appuis avec des tranches fixes dont le montant prévu a été communiqué sur base annuelle et à temps à la Direction Générale du Budget.
- Les décaissements ont généralement eu lieu la fin du troisième trimestre/quatrième trimestre (novembre/décembre), tel que prévu dans les calendriers prévisionnels des conventions de financement, pour permettre de faire face à des contraintes de trésorerie de fin d'année. Le premier décaissement de l'ABPP, initialement prévu pour 2012, n'a pas eu lieu en raison du non-respect du critère d'éligibilité lié à la conclusion d'un programme avec le FMI (du fait de la création d'une nouvelle structure pour le recouvrement des recettes fiscales et de la réticence du Gouvernement à appliquer la réduction des subventions aux prix pétroliers réclamée par le FMI), ce qui a entraîné en 2012 des difficultés de trésorerie importantes qui ont rejailli sur le budget 2013. L'ABPP a fait l'objet d'un avenant pour assouplir la condition générale relative au programme avec le FMI et revoir le calendrier de décaissement (décalé sur la période 2013-2015). Le premier décaissement (tranches fixe et variable) a ainsi eu lieu en janvier 2013.
- Les autorités ont apprécié que les paiements arrivent en fin d'année pour faire face aux tensions de trésorerie qui se manifestent à cette période de l'année. Elles soulignent toutefois que des décaissements plus précoces (premier trimestre / début du second semestre) leur permettraient d'engager les dépenses d'investissement sans devoir recourir à un refinancement du Trésor qui coûte cher.
- Afin d'assurer un paiement des tranches en temps utile pour le budget, il a été décidé, au regard du contexte togolais (y compris les faiblesses dans les statistiques nationales), d'utiliser des indicateurs de processus dans le programme ABRP et de ne pas introduire un système d'évaluation de l'appui budgétaire basé sur des indicateurs de résultats.

**Tableau 3 – Evolution des engagements et décaissements des appuis budgétaires au Togo (En millions euros)**

	2009		2010		2011		2013		Total	
	Prévu	Décaissé	Prévu	Décaissé	Prévu	Décaissé	Prévu	Décaissé	Prévu	Décaissé
PARAMUT	5	5							5,00	5,00
PARAM	3,13	3,13							3,13	3,13
ABRP									34,50	34,23
TF	7,5	7,5	5	5	5	5			17,50	17,50
TV			2,5	2,5	2,5	2,23			5,00	4,73
TVFLEX			12	12					12,00	12,00
ABFF			8,1	8,1					8,10	8,10
ABPP									13,93	13,64
TF							12,93	12,93	12,93	12,93
TV							1	0,71	1,00	0,71
<b>Total</b>	<b>15,63</b>	<b>15,63</b>	<b>27,60</b>	<b>27,60</b>	<b>7,50</b>	<b>7,23</b>	<b>13,93</b>	<b>13,64</b>	<b>64,66</b>	<b>64,10</b>

*Dialogue sur les politiques, coordination et harmonisation*

**Jusque fin 2010, le cadre de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (IPPTE) a eu un effet fédérateur pour la coordination entre les bailleurs de fonds.** Il n'y avait pas de cadre formel de concertation organisé par le gouvernement. Les partenaires œuvraient conjointement, au sein du cadre PPTE, à trouver une solution en vue de l'apurement de la dette extérieure du pays et d'un retour à la stabilité macro-économique.

**Avec l'atteinte du point d'achèvement, des efforts ont été déployés pour mettre sur pied un dialogue et une coordination entre partenaires, mais la coordination a été moins forte que dans le cadre de l'IPPTE.**

- En 2010, des efforts ont été consacrés à mettre sur pied le dialogue entre bailleurs et à améliorer l'échange d'informations. La DUE a en particulier lancé l'initiative d'un dialogue entre partenaires intervenant dans les finances publiques (BAD, France, FMI, BM, PNUD) en mai 2010. Ceci a permis, en particulier à la DUE et au FMI, de travailler de concert pour la finalisation du PA-RGFP.
- Fin 2010, avec l'adoption du PA-RGFP et du dispositif institutionnel de suivi et évaluation des politiques de développement (DIPD), le dialogue entre bailleurs intervenant dans la gestion des finances publiques a été de plus en plus coordonné et commun (échanges d'informations continus, réunions régulières, missions conjointes). Par contre, le gouvernement est demeuré partiellement absent de ce dialogue commun. Le DIPD a donné l'impulsion à la tenue de la première réunion avec le gouvernement en septembre 2011 pour discuter du Cadre organisé des appuis budgétaires (COAB)<sup>33</sup>. Globalement le dialogue sectoriel/ABG entre partenaires et gouvernement a connu des difficultés en 2011 ; le dialogue bilatéral a primé.
- La naissance du groupe consolidé de partenaires intervenant dans la GFP en 2012 a marqué une nouvelle étape. Né suite à la création des comités sectoriels dans le cadre du DIPD, le groupe est formé par l'UE, la BM, le FMI, la BAD, le SCAC<sup>34</sup> et le

<sup>33</sup> Voir page suivante pour plus de détails sur le COAB.

<sup>34</sup> Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC), qui est un service français

PNUD. Selon les sujets discutés, l'AFD et, depuis 2013, l'Allemagne et les États Unis sont aussi invités. Ce groupe a permis d'enregistrer des progrès en termes de coordination et de profondeur du dialogue entre bailleurs: instauration d'une pratique d'échange d'informations sur les missions et importants échanges informels entre la BM, le FMI et l'UE, facilités par la mise en œuvre du projet PAI de l'UE par le FMI. Mais ni une matrice commune des actions préalables et des déclencheurs, ni un mécanisme de revue conjointe n'ont été mis en place au cours de la période sous revue. Par ailleurs, le fait que la Délégation de l'UE puisse participer à toutes les réunions du FMI pendant les revues du programme a permis d'atteindre un bon dialogue avec cette institution. Par contre, les réunions du groupe consolidé des partenaires ne sont ni formalisées, ni à périodicité fixe.

- La coordination et l'harmonisation entre bailleurs ont également souffert : (i) d'un manque de positions communes officielles et de l'absence d'une programmation conjointe des missions, (ii) du fait que certaines institutions ne sont pas résidentes (Pôle de Dakar, Afritac), ce qui a rendu le dialogue moins fluide, et (iii) de ce que certains intervenants (Afritac et FMI/FAD notamment) sont davantage intervenus au cours de la période à travers un dialogue direct avec le gouvernement sans consultation préalable avec les autres bailleurs, notamment jusqu'au milieu de la période sous revue.
- Plus généralement, la faiblesse du leadership du gouvernement, le cloisonnement de la culture administrative, et le chevauchement entre les attributions au Ministère de l'Économie et des Finances et celui au Plan n'ont pas permis une véritable harmonisation des appuis.

**Un dialogue Gouvernement/PTF sur le suivi du plan d'actions des finances publiques a été lancé en 2013 dans le cadre du groupe sectoriel Gouvernance économique mais a manqué de véritable impulsion endogène. Il est resté davantage articulé autour du niveau bilatéral.** Placé sous l'autorité du Secrétariat Permanent pour le suivi des Politiques de Réformes et des Programmes Financiers et présidé conjointement par la partie nationale (présidence par le Ministère de l'Économie et des Finances, Vice-Présidence par le Ministre de la Planification) et les bailleurs (présidence par l'UE et vice-présidence par la Banque mondiale), le groupe sectoriel Gouvernance économique est censé se réunir une fois tous les deux mois. En 2012, aucune réunion n'a eu lieu du fait du calendrier politique (élections législatives) et du lancement d'une réforme d'envergure (la mise en place de l'Office Togolais des Recettes) sur laquelle le Ministère de l'Économie et des Finances a montré des résistances à communiquer. Trois réunions ont eu lieu en 2013 sur demande des partenaires. Elles ont porté sur la revue du plan d'actions en matière de finances publiques. Cette pratique est encore fortement appuyée techniquement par les experts du projet UE/FMI et manque d'une impulsion vraiment endogène. Ainsi la mise en place d'un Cadre organisé des appuis budgétaires (COAB), initiative lancée par le gouvernement, n'a pas encore abouti après deux ans de discussion du fait du manque d'initiative et de capacité de dialogue structuré du gouvernement. Une matrice commune des appuis budgétaires a été préparée par le Secrétariat Permanent pour le suivi des Politiques de Réformes et des Programmes Financiers mais celle-ci n'a pas été encore approuvée. Le suivi des réformes s'insère davantage dans le cadre des projets de chacun des bailleurs.

**Le dialogue sur les finances publiques est resté circonscrit aux ministères.** Le dialogue avec la société civile et l'Assemblée Nationale reste à construire notamment en raison des compétences extrêmement limitées dans le domaine de ces acteurs et de leur forte politisation.

**Les programmes d'appui budgétaire général ont offert à l'UE un cadre de dialogue avec le Gouvernement sur les réformes.** Ils ont permis :

- l'instauration d'un dialogue sur les politiques de qualité croissante avec le Ministère de l'Économie et des Finances et le Chef du gouvernement sur les thèmes directement et indirectement liés aux finances publiques (p. ex. dynamiser les processus de finalisation du PA-RGFP du fait de l'importance des fonds de l'appui budgétaire en 2010 (27.6M€)) ;
- à la Délégation de l'UE d'utiliser les indicateurs de performance pour nourrir le dialogue sur des aspects de réforme de la gestion des finances publiques (statistiques, comptes nationaux, Cour des Comptes) ; d'accélérer et de servir de rappel à la mise en œuvre de certaines réformes de FP (p. ex. respect des délais de transmission de la Loi de Règlement) ;
- à l'UE d'être associée au dialogue sectoriel sur les questions des finances publiques et relatives aux systèmes de suivi et évaluation, depuis l'appui budgétaire de la Facilité alimentaire et la décision d'inclure la Santé et l'Eau et l'assainissement dans le programme ABPP ;
- d'élargir le dialogue aux autres réformes qui ont des effets sur les finances publiques, notamment celle de l'administration publique.

**Les programmes d'appui institutionnel** couvrant les aspects des finances publiques **ont permis d'inclure dans le dialogue technique des réformes importantes** (p. ex. développement des statistiques ; système de contrôle interne). La DUE a également progressivement participé au dialogue FMI/autorités en appui à la réforme de la gestion publique grâce à la jonction UE-FMI dans le cadre du volet 2 du PAI 2 mis en œuvre par le FMI.

**L'appui institutionnel du PAI et les AB ont enregistré une bonne complémentarité :** certains aspects traités sous les accompagnements institutionnels ont été repris dans le dialogue AB et certains points de blocage constatés dans le cadre des AB ont fait l'objet d'accompagnement institutionnel sous les PAI.

**Les programmes du FMI<sup>35</sup> et d'appui budgétaire de l'UE ont présenté des complémentarités en adressant différents volets de la gestion des finances publiques.** Ce sont en effet le FMI et l'UE qui ont été particulièrement actifs en matière de gestion des finances publiques dans le cadre des facilités/appuis budgétaires. Les conditionnalités / repères structurels du FMI ont porté sur des mesures de processus visant l'orthodoxie (2008) puis la gouvernance budgétaire (2009-2010) en matière de gestion de la trésorerie, de réduction des exonérations fiscales et douanières, et d'apurement des arriérés intérieurs. Les appuis de l'UE se sont davantage concentrés sur la chaîne de la dépense

---

<sup>35</sup> Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) puis Facilité élargie de crédit (FEC).

(voir section 2.4.3). Il est à noter que les programmes du FMI ont adressé trois autres grands thèmes (la restructuration du secteur financier (2008-2010) ; les entreprises publiques (secteur des phosphates) (2008 et 2009); et le secteur réel (port de Lomé et prix pétroliers) (2010) et que les crédits de la Banque mondiale (six entre 2008 et 2013) se sont davantage concentrés sur les réformes structurelles dans quelques secteurs clés de l'économie (coton, télécommunications, énergie et secteur financier).

**Des efforts ont par ailleurs été déployés depuis 2011 pour assurer une meilleure coordination et cohérence entre les différents appuis techniques en GFP.** Au cours de la période, l'UE (PAI 1 et 2) et la BAD (PARCI 2) ont chacun déployé des programmes qui ont appuyé plusieurs thèmes et directions/structures du gouvernement. Les autres partenaires (France, le PNUD/Pôle de Dakar et AFRITAC) sont intervenus plus ponctuellement selon un plan d'action arrêté annuellement. Dans un contexte de risque important de duplication et de chevauchement<sup>36</sup>, un recensement des interventions par rapport au Plan d'action de la RGFP a été mené en 2011 puis une cartographie des appuis techniques à la gestion des finances publiques en 2013 dans le cadre du PAI 2. Ces travaux ont mis en évidence une concentration des interventions dans certains domaines et révélé que le PA-RGFP n'était pas appuyé dans tous ses programmes. Ils ont permis d'améliorer la coordination et la collaboration entre le PARCI et le PAI dans l'appui aux organes de contrôle et entre le PAI et le PNUD dans l'appui à l'Assemblée Nationale. Par contre, le manque d'un véritable fonctionnement du comité sectoriel et de leadership du gouvernement n'ont pas permis d'intégrer dans les programmes en cours les résultats de certaines missions de diagnostic.

### **2.4.3 Effets indirects des appuis budgétaires sur les équilibres macroéconomiques, la gestion des finances publiques, le renforcement des capacités de l'administration, la programmation et l'exécution budgétaire, et la redevabilité (CJ 4.5 à CJ 4.9)**

*NB : Il existe au Togo des problèmes sur la qualité et la fiabilité des données macroéconomiques et budgétaires (TOFE ; Dette ; Programme d'investissement public). Les analyses qui suivent ont été réalisées sur base des données disponibles, et après recoupement.*

#### **Equilibres macroéconomiques**

**La situation macroéconomique du Togo s'est améliorée au cours de la période sous revue, mais des défis subsistent. Les flux d'aide extérieure ont contribué à la stabilité macroéconomique. La contribution des AB de l'UE, qui n'ont représenté qu'entre 0.5 et 1% du PIB sur la période, a été limitée même si ces flux financiers ont représenté une bouffée d'oxygène pour le pays.**

Le PIB a été en progression dans un contexte international difficile (passant de 2,3 % en 2007 à 5,6% en 2012). L'inflation a été bien maîtrisée, se maintenant en dessous de 3%. Compte tenu de la structure de l'économie, encore fortement liée au secteur agricole, le Togo demeure vulnérable aux chocs climatiques et à la variation des prix des produits pétroliers et des produits d'exportation.

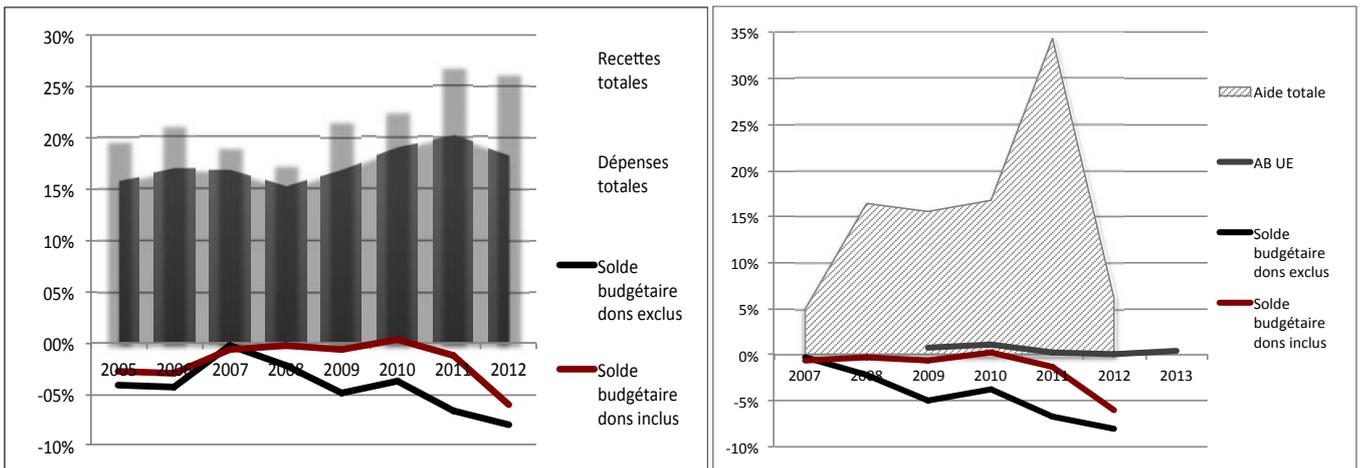
<sup>36</sup> Par exemple concernant l'appui à la formulation budgétaire avec le PNUD, Afritac et la BAD, et l'appui à la réforme de l'administration fiscale avec le FMI et la BAD.

En termes d'équilibre budgétaire, le solde budgétaire dons inclus s'est maintenu quasiment à l'équilibre de 2007 à 2010. Il a commencé à se détériorer en 2011 (-1.3%) et s'est davantage creusé en 2012 où le déficit a atteint 6% du PIB (voir figure ci-dessous). Le solde budgétaire hors dons s'est quant à lui détérioré à partir de 2008 et ce jusqu'en 2012.

Les aides extérieures ont été globalement contra-cycliques sur la période (hors 2012) (voir figures ci-dessous) : elles ont été les plus fortes au cours des années 2008-2011, années où le déficit budgétaire hors dons s'est creusé. La forte diminution des flux d'aide extérieure en 2012, suite à l'absence de conclusion d'un programme avec le FMI, a contribué au creusement significatif du déficit budgétaire en 2012. Les décaissements d'AB de l'UE ont été les plus importants en 2009 et 2010, années où le déficit budgétaire hors dons était important, mais ont cependant été faibles voire nulles en 2011 et 2012 alors que le déficit budgétaire du pays se creusait davantage.

Les flux d'aide extérieure ont contribué à la réduction du déficit budgétaire au cours de la période 2008-2010 : le solde budgétaire hors dons se creuse alors que celui dons inclus est maintenu à l'équilibre. Cependant, le creusement du déficit s'amorce en 2011 alors même que l'aide extérieure culmine à presque 35% du PIB la même année, et le déficit budgétaire s'aggrave en 2012, avec une très forte diminution de l'aide cette année-là. La contribution des AB de l'UE, qui n'ont représenté que de 0.5% à 1% du PIB et entre 2% et 7% des recettes budgétaires sur la période 2009-2013, a été limitée.

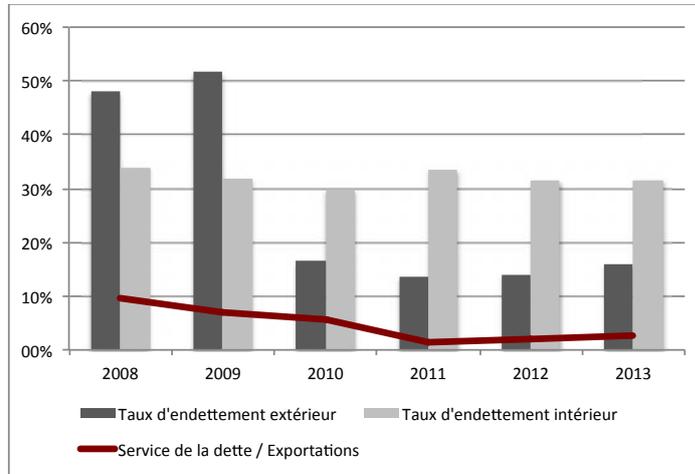
**Figure 7 – Evolution des agrégats budgétaires et de l'aide extérieure (en% du PIB)**



Sources : données du MEF, Direction de l'Economie (TOFE) ; OCDE, QWIDS, dossiers de décaissements des AB de l'UE, et données du MEF, Direction de l'Economie (TOFE)

**La dette publique extérieure du Togo a connu une profonde restructuration au cours de la période. Les programmes d'appui budgétaire ont contribué à rendre la dette publique externe soutenable.**

**Figure 8 – Evolution des principaux indicateurs relatifs à la dette extérieure (en % du PIB)**



Source : Données du MEF, Direction de la Dette Publique

Fin 2006, le pays était en situation de surendettement (avec une dette publique, y compris les arriérés, correspondant à 103% du PIB). La mise en place de la FRPC (conclue en avril 2008) a déclenché un processus d'apurement des arriérés de la dette du pays, auquel ont pris part la BAD, la BM, les créanciers du Club de Paris et la Commission. Les programmes d'appui budgétaire de l'UE ont permis, en 2009, d'apurer le montant des arriérés sur les prêts de capitaux à risque de la BEI (montant total de 8,126 M€). L'atteinte du point de décision IPPTE (Novembre 2008) et ensuite du point d'achèvement (Décembre 2010) ont permis un allègement de la dette à hauteur de 82 % de la dette extérieure en valeur nominale. Le taux d'endettement extérieur a nettement chuté passant de 47,9% du PIB en 2008 à 15,8% en 2013. La dette publique du Togo est ainsi redevenue soutenable (avec une dette publique totale de 49% du PIB à fin juin 2013), mais la composition de la dette publique a changé et est devenue principalement interne. L'apurement des arriérés de paiement internes constitue un défi à moyen terme, qui est accentué par le fait que la direction de la dette publique (DDP) n'a pas de visibilité sur la dette globale, notamment domestique, qui est plutôt gérée par le Trésor. Enfin, la dette des établissements publics autonomes et des collectivités locales reste inconnue. Le Togo reste par ailleurs structurellement dépendant des apports de capitaux extérieurs.

Les autorités nationales et les partenaires techniques et financiers rencontrés ont souligné que les financements des AB de l'UE ont apporté une bouffée d'oxygène considérée comme importante pour la réduction du service de la dette extérieure (début de période) et le financement du gap budgétaire du fait que le pays fonctionnait en trésorerie à fil tendu.

## *Gestion des finances publiques*

**Le cadre de l'IPPTE et les programmes avec le FMI ont été déclencheurs de la mise en œuvre de réformes portant sur les fondamentaux en début de période.** Partant d'une situation critique sur les différents volets de la gestion des finances publiques révélée par plusieurs diagnostics<sup>37</sup>, le Togo a mis en œuvre de premières réformes et enregistré de bonnes performances sur des aspects relevant des processus et sur la mise en œuvre de certaines activités, mais sans réel effet au niveau de l'amélioration des performances des finances publiques. Les conclusions positives des revues du programme avec le FMI, les progrès dans les actions préalables prévues par les programmes d'appui budgétaire de la Banque Mondiale, la satisfaction des conditions prévues pour l'appui budgétaire de la BAD et le degré d'atteinte des cibles des indicateurs de performance des programmes d'appui budgétaire de l'UE (plusieurs conditions/indicateurs des programmes de la BAD et de l'UE ayant visé les finances publiques) attestent de ces progrès. Plus généralement, l'atteinte du point d'achèvement de l'IPPTE en décembre 2010, deux ans seulement après l'atteinte du point de décision, témoigne de ces performances.

Avec l'appui des missions d'assistance technique du département des affaires fiscales (FAD) du FMI, **le gouvernement a finalisé en 2010 son document de stratégie et son plan d'action triennal pour la réforme de la gestion des finances publiques (PARGFP).** Ce plan, articulé autour de neuf programmes<sup>38</sup>, a donné une logique globale à une multitude de chantiers de réforme qui étaient en cours. Mais le séquençage des réformes à appuyer et les structures à mettre en place pour piloter et mener à bien ces réformes sont restés insuffisamment clairs.

**En fin de période, le rythme de mise en œuvre des réformes s'est ralenti,** du fait de la complexité des réformes à mettre en place d'une part, de la mobilisation des cadres pour la SCAPE et d'une situation politique sous tension en 2012. A ce titre, la mise en œuvre des directives de l'UEMOA (transposition pour 2012 et mise en œuvre pour 2017) dans un contexte où les fondamentaux des finances publiques commençaient à se mettre en place a représenté un réel défi. Plus généralement, la mise en œuvre des réformes s'est heurtée à des contraintes de ressources humaines et aux faiblesses du cadre de pilotage de la réforme.

**La situation en fin de période était caractérisée par des avancées sur la réforme des marchés publics et la gestion de la trésorerie, et des faiblesses au niveau du cadre réglementaire, de la formulation du budget, de l'exécution budgétaire, et de la gestion de la dette.** Concernant plus particulièrement la programmation et l'exécution budgétaire, des outils opérationnels de traduction des politiques publiques ont manqué<sup>39</sup> et

---

<sup>37</sup> Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) et Public Expenditure Management and Financial Accountability Review (PEMFAR) de 2009

<sup>38</sup> Les neuf programmes sont : (i) le cadre juridique des finances publiques, (ii) l'amélioration de la mobilisation des ressources, (iii) la prévision, la programmation et l'exécution budgétaires, (iv) le renforcement du contrôle, (v) l'informatisation des services financiers, (vi) les marchés publics, (vii) la déconcentration de l'administration financière et l'accompagnement de la décentralisation, (viii) l'amélioration du système de comptabilité de l'État et de la restitution des données de l'exécution budgétaire, et (ix) le renforcement des capacités dans tous les domaines de la gestion des finances publiques.

<sup>39</sup> Des progrès ont été enregistrés en 2013 sur le cadrage macroéconomique avec le CBMT (2014-2016) qui a pour la première fois intégré les dépenses salariales et les dépenses sur financement extérieur, même si la comptabilisation de ces dernières présentait encore des défaillances. Le Togo a continué de fonctionner avec un budget de moyens.

les ministères sectoriels ont été peu impliqués dans l'élaboration du budget ; le lien entre le budget et les priorités de politiques a été assez faible<sup>40</sup> et les dernières années sous revue ont de surcroît été caractérisées par une inquiétude de l'ensemble des bailleurs sur le budget<sup>41</sup> ; et la période sous revue a été caractérisée par une sous-consommation du budget qui pose un réel problème de capacité d'absorption, même si le taux d'exécution des investissements publics s'est accru au cours de la période. Ce dernier a évolué de 52% en 2008 à 61% en 2010, à 64% en 2011 et à 79% en 2012<sup>42</sup>.

**Les AB et appuis institutionnels de l'UE ont accompagné la mise en œuvre des réformes de gestion des finances publiques.** Dans le cadre des appuis budgétaires, l'accent a été principalement mis sur la **chaîne de la dépense**, y compris le **contrôle**, qui a enregistré des progrès au cours de la période. Ainsi l'Inspection générale des finances et la Direction Nationale des Marchés Publics ont été renforcées et les délais de transmission du projet de Loi de Règlement ont été respectés. L'UE n'est pas intervenue en matière de programmation budgétaire, thème qui devait être couvert par Afritac. Dans le cadre des appuis institutionnels, l'Inspection générale des finances a bénéficié d'un accompagnement dans l'audit des marchés publics perçu positivement (PAI 1) et le MEF est appuyé sous le volet 2 du PAI 2 depuis septembre 2012 par deux experts résidents du FMI (conduite de ses réformes ; exécution budgétaire ; et formations).

#### *Processus de formulation, exécution et suivi-évaluation*

**L'ensemble de ces processus a connu des déficiences tout au long de la période sous revue, notamment du fait de la faiblesse des capacités de l'administration** dans la maîtrise de la chaîne PPBS (planification, programmation, budgétisation et suivi) tant au Ministère de la Planification, du Développement et de l'Aménagement du Territoire (MPDAT) et au Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) qu'aux ministères sectoriels. Concernant plus particulièrement le suivi-évaluation, les faiblesses des cadres d'évaluation des performances et du système statistique n'ont pas permis un suivi adéquat de la mise en œuvre des stratégies nationales de développement. Dans le cadre de la SCAPE, un travail a été lancé pour que le Togo se dote d'un plan de suivi et évaluation de la SCAPE. Ce Plan a été présenté en septembre 2013 mais sa mise en œuvre souffre de la faiblesse des capacités statistiques nationales.

**Les accompagnements techniques de l'UE, qui ont visé le renforcement des capacités, ont eu des résultats modestes et ont été affectés par une culture de l'administration où la résistance au changement a été forte.**

L'UE a fourni à travers les PAI 1 et 2 des appuis institutionnels à l'administration qui se sont traduits par des formations, le recrutement de personnel, et la fourniture de matériel et

---

<sup>40</sup> Le processus, fait en toute hâte, a davantage reconduit le budget précédent plutôt que traduit les priorités de la SCAPE. Par ailleurs, le gouvernement ne travaille pas avec une nomenclature de la SCAPE compatible avec le budget, ce qui rend impossible le suivi de la compatibilité entre les deux.

<sup>41</sup> Explosion des dépenses d'investissement ; collectifs budgétaires qui entraînent des coupes ; budget 2014 irréaliste qui sous-tend une amélioration des recettes fiscales de plus de 40% du fait de la mise en place de l'Office Togolais des Recettes.

<sup>42</sup> Il n'a pas été possible, sur base des données disponibles, d'estimer l'évolution des taux d'exécution budgétaire par secteur prioritaire. En effet, les données relatives à l'exécution budgétaire (disponibles dans leur version brute pour 2009, 2010 et 2011) ne sont pas fiables et sont présentées par poste de dépenses par Ministère/Institution, ce qui rend difficile une estimation des dépenses effectives au niveau sectoriel.

d'ordinateurs. Avant d'aborder les effets de ces appuis, il convient tout d'abord de rappeler le contexte dans lequel ils ont pris place. L'administration togolaise est en effet caractérisée par son cloisonnement et l'absence d'une culture de responsabilisation. Dans ce contexte, la transformation des mentalités et des méthodes de travail prend du temps. Il est par ailleurs difficile de voir les résultats et impacts des appuis institutionnels qui se heurtent à la difficulté d'influencer une culture et à des résistances aux changements.

Le PAI 1 de l'UE a aidé à la relance du fonctionnement de l'administration lors de la reprise de la coopération dans un contexte marqué par des capacités de l'administration très affaiblies avec les départs à la retraite et les défauts de recrutement. Il a permis de commencer un travail, mais sans consolidation, notamment du fait de la discontinuité dans le temps (un peu plus d'une année) entre le PAI 1 et le PAI 2. Les nombreuses formations délivrées sous le PAI 1 à l'attention des agents du MEF et du MPDAT (y inclus la DGSCN)<sup>43</sup> ont été positivement reçues mais les autorités ont eu des difficultés à s'appropriier les outils. Le recrutement de personnel (paiement des salaires sur 2,5 ans) a concerné des agents de la DGSCN et du MEF. Alors que la plupart des agents du MEF sont restés dans l'administration, plus de la moitié des statisticiens ont quitté le pays.

Il est trop tôt pour évaluer les effets du PAI 2, qui est en cours. Le volet 3 de ce projet portant sur les statistiques travaille principalement en appui à la réforme pour la mise en œuvre de la loi sur les statistiques (adoptée en 2011) et à accompagner la réforme de la DGSCN, qui doit devenir en 2015 un Institut indépendant, l'Institut national de la statistique et des études économiques et démographiques (INSEED). Des formations ont été dispensées et appréciées (p. ex. Ministère de la santé en 2013) ou sont à venir (p. ex. personnel du secteur de l'eau et de l'assainissement) pour le renfort des dispositifs de suivi-évaluation.

### *Contrôle externe et redevabilité*

**Le rôle de la Cour des Comptes et de l'Assemblée Nationale dans la surveillance budgétaire est resté réduit au cours de la période sous revue. Les AB ont contribué à l'amélioration du respect des délais de transmission de la Loi de Règlement.**

La Cour des Comptes<sup>44</sup>, opérationnelle depuis Juillet 2010, dispose de capacités faibles. Elle a bénéficié de quelques formations sous le PAI 1 qui ont davantage constitué des initiations de base, sans continuité. Elle a par ailleurs bénéficié d'appuis de la BAD. Les AB ont contribué à l'amélioration de la restitution de l'exécution budgétaire à travers le projet de Loi de règlement, qui a été visée par un indicateur de performance sous l'ABRP et l'ABPP.

Quant à l'Assemblée Nationale, ses capacités en termes de contrôle du budget de l'État et de suivi des finances publiques sont demeurées très réduites. Elle a procédé à l'examen du projet de Loi de Finances et au suivi du budget mais a manqué de capacités pour assurer un contrôle effectif, notamment du fait de l'insuffisance des compétences des députés en macroéconomie et en finances publiques.

<sup>43</sup> A titre d'exemple, plus de 2000 agents ont été formés entre 2010 et 2012 en management et en finances publiques sous le volet « renforcement des capacités administratives de l'ENA » du PAI 1

<sup>44</sup> Elle dispose de 26 magistrats ainsi que de greffiers et de secrétaires. Elle a pour l'instant produit trois rapports sur l'exécution budgétaire de l'État qui accompagnent la déclaration de conformité (sur les exercices 2007, 2010 et 2011) et deux rapports sur la gestion budgétaire des entreprises d'État et collectivités locales (Société des Eaux et commune de Lomé sur l'exercice 2007)

## 2.5 Q5 – Infrastructures

**Q5: Dans quelle mesure l'action de l'UE a-t-elle contribué à répondre aux principaux défis en matière d'infrastructures dans le contexte de sortie de crise du pays, en vue de relancer l'économie et l'emploi ?**

Cette question vise en particulier à apprécier la pertinence et l'efficacité de la stratégie et des programmes de l'UE au Togo dans le domaine des infrastructures, notamment dans la perspective de la sortie de crise du pays et la reprise de la coopération en 2007. Elle porte notamment sur la contribution à l'objectif de « Relance économique au travers de l'appui aux infrastructures », qui formait le 2<sup>nd</sup> secteur de concentration du DSP 2008-2013. L'UE a engagé près de cent millions d'euros dans ce secteur sur la période 2007-2012, dont le quart était décaissé à la mi-2013, le reste dépendant en grande partie de deux programmes importants lancés récemment<sup>45</sup>. L'étude se centre en particulier sur une sélection de trois interventions : les deux programmes successifs d'aménagement urbain et périurbain au Togo, PAUT (2007-2012, 21M€) et PAUT II (2013-2018, 43M€), ainsi que le programme de pistes rurales et d'infrastructures économiques dans les zones de production du café, cacao et coton financés sur fonds du STABEX (2007-2012, 10M€)<sup>46</sup>.

### Q5 – Résumé de la réponse à la question

La stratégie d'intervention de l'UE en matière d'infrastructures répondait aux principaux défis en matière d'infrastructures dans le contexte de sortie de crise du pays. Elle visait en particulier à créer les bases pour une relance du commerce national et régional et à répondre à des besoins urgents en matière de réhabilitation de routes en zones urbaines et périurbaines. L'objectif de réduction des déséquilibres régionaux était par ailleurs particulièrement pertinent. Elle visait de plus à appuyer l'établissement d'une politique sectorielle actualisée et à renforcer les capacités nationales dans le domaine. Il s'agissait là de besoins et d'enjeux stratégiques dans le secteur et pour le pays. L'UE a par ailleurs su adapter sa stratégie de façon flexible et pertinente aux évolutions du contexte.

L'UE a contribué de manière significative à l'amélioration des infrastructures économiques en zones rurales, ainsi qu'en zones urbaines et périurbaines. Elle a notamment permis d'ouvrir ou de réhabiliter des pistes représentant environ 10% de l'ensemble national des pistes rurales. Elle a également permis de combler des « chaînons manquants » de l'infrastructure routière à Lomé et dans 10 villes de l'intérieur du pays. Il y a des indications que ces appuis ont contribué à remettre à niveau certaines infrastructures des villes secondaires et à désenclaver les zones rurales, et ainsi à faciliter l'écoulement des produits

<sup>45</sup> L'un est le PAUT II (couvert dans cette Q5), l'autre est le Programme Eau & Assainissement pour l'accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire de Développement (PEA-OMD) 2013-2019. Ce dernier projet, de distribution d'eau et d'assainissement, n'est pas couvert ici dans la mesure où il ne vise pas directement le développement économique, objet de cette question d'évaluation. Il ne s'inscrit par ailleurs pas non plus directement dans la stratégie au niveau du pays (DSP/PIN 2008-2013), mais émane de l'initiative OMD de l'UE au niveau de l'ensemble des pays tiers.

<sup>46</sup> Le STABEX (Système de Stabilisation des Exportations), est un instrument financier de l'UE pour les pays ACP visant à compenser les pertes de recettes d'exportations en investissant dans l'amélioration des filières d'exportation.

agricoles et à renforcer les échanges économiques. L'entretien des routes et pistes rurales reste néanmoins un problème majeur. Il handicape le commerce national et régional et affecte la compétitivité de l'ensemble de l'économie. Il risque par ailleurs de limiter fortement les bénéfices des interventions de l'UE.

L'objectif stratégique de l'UE de création d'emploi ne s'est par ailleurs pas traduit dans ses programmes comme prévu, puisque la composante de travaux à Haute Intensité de Main d'Œuvre (HIMO) envisagée initialement a été abandonnée. Néanmoins, les grands programmes d'infrastructures de l'UE ont donné du travail temporaire à un grand nombre de personnes et ont permis de renforcer les capacités des entreprises et des bureaux d'études nationaux, ce qui est prometteur pour le futur en termes de création d'emploi.

### **2.5.1 Stratégie de l'UE en matière d'infrastructures (CJ 5.1)**

**La stratégie d'intervention de l'UE en matière d'infrastructures répondait aux principaux défis en matière d'infrastructures dans le contexte de sortie de crise du pays.** Au moment de la reprise de la coopération de l'UE en 2007, le pays faisait face à la déliquescence de ses infrastructures, suite aux longues années de crise. Les besoins étaient énormes, notamment en matière d'infrastructures routières et autres. Des progrès rapides étaient indispensables pour le redressement économique du pays. Le gouvernement avait d'ailleurs adopté une Déclaration de politique nationale d'aménagement du territoire dès le 30 août 2006, au lendemain de l'Accord Politique Global. Il définit ensuite le développement des infrastructures de soutien à la croissance comme un des trois axes stratégiques de sa stratégie nationale de réduction de la pauvreté (DIRSP en 2007 puis DSRP-C en 2008). Il publia peu après sa Politique nationale d'aménagement du territoire, (PONAT), en 2009. La stratégie d'intervention de l'UE dans ce secteur (décrite dans le DSP 2008-2013) montrait une compréhension des principaux défis et s'inscrivait clairement dans le cadre national. Elle visait en particulier à réaliser un chantier stratégique pour relancer le commerce national et régional, à savoir le contournement de la ville de Lomé, notamment pour faciliter l'accès à son port. Elle ambitionnait également de répondre à des besoins urgents en matière de réhabilitation de routes, d'assainissement et de désenclavement à l'intérieur du pays, se basant pour cela sur les études conduites par la BOAD dans une série de villes et profitant ainsi d'un effet d'opportunité appréciable. Outre le bénéfice direct d'améliorer le transport dans le pays et ainsi de créer les bases pour le développement économique, ces appuis avaient également l'intérêt de constituer des résultats tangibles immédiats, un facteur important dans le contexte de sortie de crise en vue de favoriser une dynamique positive nationale.<sup>47</sup> Enfin, elle a également visé à appuyer l'établissement de politiques et capacités nationales dans le domaine des infrastructures. Il s'agit ici aussi d'un besoin et d'un enjeu stratégiques essentiels.

**L'objectif de réduction des déséquilibres régionaux était particulièrement pertinent.** L'importance de cette perspective de réduction des disparités régionales est affirmée de manière très nette dans la Politique nationale d'aménagement du territoire en

<sup>47</sup> Les indicateurs 5.1.1 et 5.1.2 dans la Grille en annexe 10 fournissent maints détails sur le contexte d'intervention, les politiques nationales en matière d'infrastructures et la pertinence de la stratégie européenne dans ce domaine.

2009 (et même, d'une façon moins articulée, dans la Déclaration de politique nationale d'aménagement du territoire de 2006). Ce document de politique souligne l'existence au Togo d'un triple déséquilibre : entre Lomé et le reste du pays ; entre les régions et à l'intérieur des régions ; et entre les zones urbaines et les zones rurales. Il s'agit également d'une dimension importante à prendre en compte dans une optique de réponse adéquate aux facteurs de fragilité. Les programmes PAUT et STABEX se sont activement inscrits dans la perspective de réduction de ces disparités. Si le programme PAUT a été critiqué pour le « saupoudrage » des appuis fournis, il nous semble toutefois que l'approche a justement été pertinente et ceci à trois égards. Premièrement, les interventions, minimales en apparence, avaient été sélectionnées en tant que « chaînons manquants » dans ces villes ou comme susceptibles d'amorcer un processus de croissance autonome. Ces interventions à coûts modestes ont ainsi pu avoir un impact proportionnellement important (« *value for money* »). Deuxièmement, ce programme visait directement à s'attaquer aux problèmes des déséquilibres spatiaux, comme indiqué plus haut. Troisièmement, l'UE était un des rares bailleurs à intervenir à l'intérieur du pays (voir détails sous l'I-5.1.3).

**L'UE a adapté sa stratégie de façon flexible et pertinente à l'évolution du contexte.**

En tout début de période, le gouvernement confia la réalisation du contournement de Lomé à la banque d'État chinoise Exim Bank, au lieu de l'UE (pour des raisons qui restent incertaines). Les inondations dramatiques de 2008, touchant en particulier Lomé et le sud du pays, ont ensuite amené le gouvernement à demander qu'il soit répondu prioritairement à ce problème. L'UE a ainsi modifié sa programmation du 10<sup>e</sup> FED en réallouant le montant prévu pour le contournement de Lomé (total de 57M€) à : (i) l'appui budgétaire général (ABRP) pour un montant de 16M€, ce qui a permis de répondre à la baisse des recettes fiscales et douanières due aux inondations et à la crise économique mondiale de 2008 ; et (ii) au programme PAUT II pour les 41M€ restants, programme qui finance en particulier la réalisation de nouvelles structures urbaines réduisant le risque d'inondation. Ces adaptations de stratégie et de programmation de l'UE sont ainsi restées clairement inscrites dans les objectifs globaux de la coopération, tout en répondant de façon adéquate à l'évolution des besoins.<sup>48</sup>

## **2.5.2 Appui aux politiques et capacités nationales en matière d'infrastructure (CJ 5.2)**

**L'UE a appuyé l'établissement d'une politique sectorielle en matière de transports. Le processus politique est en cours, mais n'a pas encore abouti à ce jour.** La période sous revue était marquée par l'absence d'une politique sectorielle actualisée en matière de transports ou d'infrastructures économiques. L'UE a ainsi spécifiquement financé une étude intitulée « Contribution à la préparation d'une stratégie des transports routiers au Togo : Sous-secteur des infrastructures routières » (2010). Le processus de mise en place d'une telle politique sectorielle est ainsi amorcé en matière de transports routiers. Le Fonds africain de développement (FAD) a emboîté le pas avec le financement d'un « Diagnostic et proposition d'une nouvelle Politique Sectorielle des transports », présenté en juillet 2013. Il n'est pas encore clair à ce jour quand une telle politique sera officialisée et mise en application.

<sup>48</sup> Voir l'indicateur 5.1.2 en annexe 10 pour davantage d'information sur les changements dans la stratégie de l'UE.

**En matière de renforcement des capacités de l'administration nationale, le domaine des infrastructures économiques a pu partager les fruits d'une série d'appui de l'UE au Togo. La durabilité des appuis directs au niveau des villes pose toutefois problème.** L'UE a par exemple appuyé le renforcement de la statistique, la gestion des appels d'offre et la gestion financière des projets, ainsi que la gestion du développement et de l'aide. Les progrès dans ces domaines ont une grande influence sur le secteur des infrastructures. Plusieurs de ces appuis sont financés dans le cadre de l'appui budgétaire. En outre, le programme PAUT visait l'amélioration des performances des services techniques des communes impliquées. Si l'appui de techniciens et comptables a clairement aidé les villes dans la mise en œuvre des projets d'aménagement urbains et périurbains quand ils y étaient employés (typiquement pour une période de 9 mois), nombre d'entre elles n'ont toutefois pas réussi à les maintenir plus longtemps. La durabilité (et en partie la pertinence) des appuis est par ailleurs sérieusement handicapée par le fait qu'il n'y a pas de cadre institutionnel adéquat, définissant les rôles et responsabilités (et moyens) des différentes entités - État, collectivités locales et partenaires - et visant à mettre en œuvre, de façon concertée, des politiques territorialisées de développement et de renouvellement urbain. Les « contrats de ville » n'ont, par exemple, toujours pas été signés, quand bien même il s'agissait d'une condition au projet. (cf. I-5.2.2)

**L'UE a par ailleurs appuyé directement le renforcement des capacités des filières coton, café et cacao,** via l'instrument Stabex. Il y a des indications que ceci a eu (et aura encore) un effet bénéfique sur ces filières, par exemple en termes d'amélioration et d'augmentation de la production et de son écoulement directement sur le marché international.<sup>49</sup> Enfin, il ressort d'entretiens que l'UE a également contribué à un **renforcement progressif des entreprises de bâtiment et des bureaux d'études togolais.** Ceci fut le cas en particulier en matière de capacité de réponse à des appels d'offres internationaux et de gestion de ces projets suivant les procédures comptables et de transparence requises. L'UE y a contribué de façon directe et indirecte : par l'assistance technique du programme PAUT (en plus de celle de la direction des pistes rurales) et par le financement des travaux d'infrastructures.

### **2.5.3 Effets sur les infrastructures et le développement économiques (CJ 5.3)**

**L'UE a contribué de manière significative à l'amélioration des infrastructures économiques en zones rurales.** Les réalisations principales l'ont été dans le cadre de l'instrument Stabex. Elles sont les suivantes (cf. I-5.3.1, I-5.3.4 et Fiche Stabex) :

- 714 km de pistes rurales ouvertes ou réhabilitées et 975 km de pistes rurales étudiées – ceci inclut l'exécution d'œuvres de franchissement de rivières et de ravines et de contrôle de l'érosion;
- 168 villages dotés d'un forage équipé de petite et moyenne hydraulique, dans la Région maritime;
- 1 réseau d'alimentation en eau potable et d'assainissement, à Anié;

<sup>49</sup> Cf. I-5.2.2, I-5.3.6 et I-5.3.9

- 35 magasins de stockage réalisés au bénéfice des Unions et Groupements de producteurs de coton ;
- 100 ha de bas-fonds aménagés.

L'évaluation finale du programme Stabex indique par ailleurs que, « toutes activités confondues, ces réalisations quantitatives sont remarquables en termes d'efficacité et de résultats concrets sur le terrain ». Les 714 km de pistes ouvertes ou réhabilitées représentent environ 10,5% de l'ensemble national des pistes rurales. La contribution a ainsi été significative au niveau du pays.

**L'UE a également financé, en zones urbaines et périurbaines, la réalisation de « chaînons manquants » de l'infrastructure routière et d'œuvres capables d'amorcer un processus de croissance économique.** Ceci fut principalement le fait du programme PAUT (première phase, la seconde n'ayant démarré que récemment). Il n'y a pas encore de données fiables sur les réalisations de ce programme, celui-ci ne devant être clôturé qu'à la fin de cette année 2014. Il ressort toutefois des documents de suivi et de notre mission de terrain que les réalisations suivantes ont été atteintes, ce qui est déjà conforme aux objectifs fixés (cf. I-5.3.2):

- 15 km de linéaire total de routes urbaines pavées, y compris des œuvres de franchissement construites, dans onze villes (Lomé, Kpalimé, Notsé, Atakpamé, Blitta, Sotouboua, Sokodé, Bafilo, Kara, Niamtougou et Dapaong) ;
- 1 nouvel exutoire réalisé, à Lomé, d'une longueur de 2,35 km ;
- 1 gare routière réalisée, à Atakpamé.

Comme détaillé dans la section 2.5.1 ci-dessus, ces appuis de taille modestes ont pu avoir un impact proportionnellement important étant donné qu'il s'agissait de « chaînons manquants » essentiels à l'infrastructure économique de ces 11 villes réparties sur l'ensemble du territoire.

**Si la qualité des œuvres est généralement bonne, leur entretien reste un problème majeur.** La mission de terrain confirme ce qu'indiquent les rapports de suivi et d'évaluation disponibles en matière de qualité des ouvrages, à savoir qu'elle était très bonne pour les infrastructures routières (l'essentiel de l'appui), même si moins satisfaisante pour les autres ouvrages<sup>50</sup> (cf. I-5.3.3). L'entretien des infrastructures routières est toutefois totalement insuffisant. Ceci risque de limiter grandement les bénéfices de l'appui de l'UE en ce domaine.<sup>51</sup> Un diagnostic récent du Fonds africain de développement (2013) confirme que le réseau de transport routier est fortement dégradé par manque d'entretien, au point d'affecter considérablement la compétitivité de l'ensemble de l'économie. Ceci est dû « à l'insuffisance et la mauvaise gestion des ressources affectées à l'entretien routier ». L'historique de ces problèmes est explicité l'I-5.3.5. Il ressort par ailleurs de la mission de terrain que deux éléments importants pour maintenir la qualité des pistes ont fait défaut : (i) le respect des charges à l'essieu et (ii) la réglementation du trafic en saison de pluie

<sup>50</sup> Les notes d'appréciation sont très positives pour les volets pistes et œuvres de franchissement, satisfaisantes pour les forages et les magasins coton, et neutres ou insatisfaisantes pour l'assainissement et l'aménagement des bas-fonds.

<sup>51</sup> Les travaux de réhabilitation des pistes, même à défaut d'entretien adéquat, ont encore un impact positif, puisque les œuvres de franchissement, qui nécessitent un entretien moins régulier, sont toujours efficaces.

(« barrières de pluie »). Il s'agit en effet de mesures permettant de contribuer de manière significative à la réduction des coûts d'entretien et de prolonger les périodes de praticabilité des pistes. **L'UE a appuyé le renforcement des capacités du pays pour l'entretien routier** (financières, techniques et institutionnelles), même si cela n'a pas encore pu permettre d'atteindre le niveau escompté : (i) elle est à l'initiative de la création du fonds d'entretien routier de seconde génération (SAFER) ; (ii) elle a appuyé directement la définition d'une politique nationale des transports ; et (iii) elle cofinance le programme régional SSATP (Sub-Saharan Africa Transport Policy Programme) qui vise l'élaboration de politiques favorisant un système de transport sûr, fiable et économiquement sain.

**S'il est difficile de prouver formellement un effet sur le développement économique des régions où les projets ont été mis en œuvre, il y a néanmoins une série d'indications que les appuis de l'UE ont contribué à remettre à niveau certaines infrastructures dans des villes secondaires et à désenclaver les zones rurales, et ainsi à augmenter l'écoulement des produits agricoles et à renforcer les échanges économiques.** L'évaluation finale des appuis Stabex affirme par exemple qu'il y a dû y avoir des effets immédiats sur les populations cibles par la bonne approche participative des projets, les composantes hydrauliques villageoises, l'appui aux filières coton et café-cacao, et bien sûr le désenclavement. Elle considère en effet que l'influence sur le développement des zones rurales du système de pistes réalisées est très forte, notamment en ce qui concerne l'évacuation des produits agricoles (coton, café et cacao), de par (i) la réduction des coûts de transport ; (ii) l'augmentation de la valeur ajoutée des productions agricoles ; (iii) la facilité offerte pour le ramassage et l'acheminement des produits de rente. Ces constats devraient également être valables, *mutatis mutandis*, pour les réalisations en zones urbaines et périurbaines qui ont permis de 'colmater les brèches' dans le tissu routier de 11 villes. Une augmentation des recettes fiscales et immobilières a par ailleurs été rapportée dans plusieurs villes, grâce au développement de quartiers ayant bénéficié d'un meilleur accès. Plusieurs interlocuteurs ont également indiqué que l'ouverture de pistes a favorisé la création de nouvelles structures, de marchés, d'écoles et de commerces. De façon générale, la mission de terrain a constaté une grande satisfaction dans les zones appuyées par rapport aux améliorations apportées par les ouvrages réalisés. S'il est très difficile de chiffrer la population qui a bénéficié de ces appuis, le rapport d'évaluation du Stabex s'y risque toutefois et estime qu'il devrait s'agir d'environ 2,4 millions de personnes (sur une population totale de 6,2 millions d'habitants), dont 2,3 millions de personnes par les actions issues des subventions coton/café/cacao et par les infrastructures réalisées (pistes, magasins, bas-fonds) ; et 80 000 personnes (dont 56 % de femmes) pour l'hydraulique villageoise.

**En termes d'impact environnemental des interventions en matière d'infrastructures, le constat est contrasté.** Une étude environnementale n'avait été établie que pour un seul des trois programmes examinés. Si certains avaient une composante de protection de l'environnement, celle-ci n'a pas toujours été réalisée en pratique. La mission de terrain a néanmoins permis d'observer que certaines voiries urbaines et tronçons clés de pistes rurales réhabilitées avaient été dotées de caniveaux ou d'œuvres pour l'écoulement des eaux. Cela devrait permettre d'éviter les inondations et améliorer la salubrité des tronçons réhabilités.

#### 2.5.4 Effets sur l'emploi (CJ 5.4)

**L'objectif stratégique de l'UE de création d'emploi ne s'est pas traduit dans ses programmes.** Une politique d'emploi se centrant spécifiquement sur les jeunes n'existait pas encore au temps du lancement des programmes Stabex et PAUT. Ce n'est que fin 2013 qu'un Plan stratégique national pour l'emploi des jeunes (PSNEJ) a été adopté, pour la période 2013-2017. Le programme PAUT prévoyait néanmoins une composante de travaux à Haute Intensité de Main d'Œuvre (HIMO). Il a toutefois été décidé de renoncer à cette composante, essentiellement pour des raisons de coût des matériaux.<sup>52</sup> Un des objectifs clés de ce programme a donc été abandonné. Il n'a pas non plus été repris dans la seconde phase du programme, PAUT 2. En outre, un chantier-école prévu à Lomé n'a jamais été mis en œuvre.

**Néanmoins, ces grands programmes d'infrastructures ont donné du travail à un grand nombre de personnes. Si ces emplois ne sont pas durables, l'appui de l'UE a tout de même permis de renforcer dans une certaine mesure les capacités des entreprises et bureaux d'étude nationaux, qui pourraient fournir de l'emploi durable.** Le programme PAUT, par exemple, a employé entre 3600 et 7.500 à 8.200 travailleurs sur une période de 12 à 18 mois, si l'on en croit les chiffres de l'évaluation finale du programme et ceux de l'agence d'exécution, respectivement. Les chefs de chantiers et les ouvriers spécialisés venaient en grande partie de Lomé, mais la plupart des ouvriers non qualifiés étaient des jeunes des villes où les travaux avaient lieu. Enfin, comme indiqué ci-dessus, ces travaux ont également contribué à un renforcement progressif des entreprises de bâtiment et de bureaux d'études togolais. L'expérience acquise sur les chantiers, les formations reçues dans des domaines techniques, mais également sur les procédures de l'UE, ont contribué à améliorer leur capacité, initialement très faible, de répondre à des appels d'offres et à réaliser des travaux de qualité. Ceci est prometteur en termes de création d'emploi dans le futur.

---

<sup>52</sup> La Convention de Financement du projet PAUT I prévoyait l'utilisation de la technique HIMO pour la réalisation de chaussées en pavés de béton, qui permet l'utilisation de main d'œuvre non qualifiée. Les chaussées en pavés de béton étant nettement plus coûteuses qu'avec un revêtement en enduit superficiel bicouche, Le projet a finalement retenu cette deuxième technique, qui requiert une main d'œuvre plus qualifiée et en moindre quantité.

## 2.6 Q6 – Changements institutionnels de l'UE

**Q6: Dans quelle mesure la création du SEAE a-t-elle favorisé l'atteinte des objectifs de la coopération de l'UE avec le Togo?**

Cette question vise à apprécier dans quelle mesure l'élargissement du champ de l'action extérieure de l'UE, institué par le Traité de Lisbonne, a renforcé le rôle politique de l'UE. Elle couvre tout d'abord les changements institutionnels liés à la création du SEAE, puis les effets de ces changements sur l'atteinte des objectifs de coopération.

### Q6 – Résumé de réponse à la question

La période sous revue a été marquée par des changements institutionnels importants pour la coopération de l'UE au Togo, notamment l'ouverture d'une Délégation à part entière en 2009 qui a renforcé la capacité de gestion de la coopération, et la création du SEAE pour une meilleure cohérence de l'action de l'UE.

L'UE a eu un profil politique important au Togo dès le début de la période sous revue mais l'a vu en partie s'accroître avec les changements institutionnels de Lisbonne. En octroyant un mandat politique à la Délégation et en accréditant l'Ambassadeur comme représentant officiel de l'UE, les changements institutionnels post-Lisbonne ont confirmé l'UE dans son rôle d'acteur politique significatif au Togo. Ils ont également confirmé l'association des dimensions « coopération au développement » et politique qui ont caractérisé l'engagement de l'UE au Togo dès 2004. Le rôle politique de l'UE a en particulier été manifeste dans son appui aux élections et a été renforcé par le fait que d'autres PTF du Togo n'ont pas de mandat politique. Plus globalement, la coopération menée par l'UE au Togo a été beaucoup plus liée à la vie politique nationale depuis Lisbonne. Les changements institutionnels ont permis à l'UE de déployer une action politique et de coopération d'ensemble plus cohérente - la programmation conjointe 2014-2020 UE-États membres l'illustre par exemple même si des efforts restent à poursuivre - et de renforcer le dialogue politique mené dans le cadre de l'article 8 de l'Accord de Cotonou.

La mise en œuvre des changements institutionnels au Togo s'est relativement bien passée, contrairement à ce qui a été observé dans nombre d'autres pays (comme indiqué dans l'examen du SEAE de 2013). Les relations de travail au sein du personnel en charge du Togo (Commission et SEAE) ont été caractérisées par des interactions régulières et de qualité, notamment du fait de l'existence d'une base culturelle commune (la plupart du personnel du SEAE en charge du Togo venant de la Commission). La division des tâches entre institutions a par ailleurs globalement permis d'éviter les chevauchements. La collaboration renforcée entre services a même permis de donner un poids plus important aux dossiers liés à la réconciliation nationale et aux droits de l'homme.

L'effet du renfort du rôle de l'UE sur l'atteinte des objectifs de coopération n'est que peu perceptible. Il a été masqué par le rôle politique important joué au Togo par l'UE avant Lisbonne et par la collaboration politique active entre l'UE, la France et l'Allemagne au sein du G5.

### **2.6.1 Effets des changements institutionnels du Traité de Lisbonne sur les capacités de l'UE dans sa coopération au développement avec le Togo (CJ 6.1)**

**La période sous revue a été marquée par des changements institutionnels importants pour la coopération de l'UE au Togo, notamment l'ouverture d'une Délégation à part entière et la création du SEAE, qui ont renforcé la capacité d'engagement de l'UE avec le pays.**

Jusqu'en 2009, la Délégation était régionalisée et dépendait de la Délégation de l'UE au Ghana. A partir de fin 2009, elle est devenue une Délégation de plein pouvoir avec personnel renforcé. Les représentants de la Commission et du SEAE ont souligné que cela avait donné à la Délégation une capacité d'action plus proche du terrain et plus rapide.

En parallèle, au cœur des changements institutionnels instaurés par le Traité de Lisbonne (Novembre 2009) se trouve la création d'un service de politique étrangère, le SEAE, qui vise à assurer la cohérence de l'action extérieure de l'UE. Constitué des différents services existants au niveau européen (la Commission, le Conseil) et renforcé par des fonctionnaires des États membres, le SEAE a impliqué le regroupement de personnel venant de cultures organisationnelles propres. Organe fonctionnant de manière autonome, il se doit de travailler en collaboration avec le secrétariat général du Conseil, les services de la Commission et les services diplomatiques des États membres. Par ailleurs, le Traité de Lisbonne a établi les Délégations de l'Union Européenne, qui font partie du SEAE et qui représentent l'Union européenne dans son ensemble sur les questions politiques, économiques, de coopération etc., avec le Chef de Délégation accrédité en tant que représentant officiel de l'UE.

**La mise en œuvre des changements institutionnels au Togo (SEAE, DUE) s'est relativement bien passée : elle n'a pas présenté les difficultés constatées dans nombre d'autres pays.**

En 2013, le SEAE a produit un rapport d'examen qui dresse un bilan du fonctionnement général du SEAE<sup>53</sup>. Il souligne, entre autres, les points d'attention suivants : les défis liés à la combinaison de différentes traditions et cultures organisationnelles suite au transfert en bloc de personnel de la Commission et du Conseil, et le recrutement de diplomates nationaux dans les États membres pour la création du SEAE ; la difficulté d'avoir une réponse forte et coordonnée aux défis de la politique étrangère du fait de la difficulté à créer des passerelles entre les différentes institutions européennes ; l'élargissement du rôle politique des Délégations qui reste difficile, avec des ressources exigües pour l'accomplissement de tâches politiques ; et la coordination de la gestion des ressources humaines en Délégation, qui souffre du système dual Commission/SEAE ce qui entraîne des retards dans la prise de décision.

---

<sup>53</sup> SEAE, Rapport d'examen, 2013

Les entretiens conduits dans le cadre de cette évaluation montrent au contraire que, au Togo :

- les changements institutionnels introduits par Lisbonne ont confirmé **l'engagement de l'UE, associant à la fois dialogue politique et coopération**. Depuis 2004, la coopération a toujours été proche des objectifs politiques des États membres de l'UE et l'ensemble du personnel a œuvré pour la promotion de la réconciliation nationale depuis la reprise de la coopération de l'UE avec le Togo et a cherché à assurer une continuité en termes de ligne politique de l'UE. Ceci étant, les changements institutionnels ont permis des avancées. La Délégation, sous l'autorité du Chef de Délégation, qui représente à la fois l'axe politique et l'axe de coopération, a permis un rapprochement des objectifs politiques et de coopération. De plus, les axes « politique » et « coopération » se sont mutuellement renforcés au cours de la période, en particulier depuis la mise en œuvre de Lisbonne : les avancées sur un plan politique, facilitées depuis la création d'une section politique à la DUE, ont aidé à la réalisation du programme de coopération dans le domaine de la gouvernance démocratique par exemple.
- les changements institutionnels ont contribué à **une plus grande cohérence de la politique de l'UE, même si des efforts restent à poursuivre**. Le mandat politique octroyé à la DUE depuis Lisbonne lui permet de représenter l'UE et la rend donc responsable de la cohérence avec les États-Membres. Le peu d'États membres de l'UE présents au Togo, ainsi que la confiance qu'ils ont accordée à l'Ambassadeur de l'UE et le respect qu'ils ont porté au rôle de porte-parole de l'UE ont permis à l'UE dans son ensemble de déployer une action plus cohérente. Des représentants d'États membres ont cependant souligné que les changements institutionnels de Lisbonne avaient apporté de la confusion. Des frustrations ont également été ressenties lors du processus de préparation de la programmation conjointe 2014-2020, liées à la définition des rôles entre la Délégation, le Siège de la Commission et celui du SEAE dans le choix des secteurs de concentration (des décisions prises conjointement entre la DUE et les États membres au Togo ont été remises en cause par la suite par la Commission);
- le problème de sous-capacités au niveau du personnel, y compris au début de la mise en œuvre de Lisbonne, a été progressivement résolu, ce qui a permis à la **Délégation de disposer en fin de période des moyens humains suffisants**, y compris pour accomplir le rôle politique qui lui a été donné ;
- les changements institutionnels induits par la création du SEAE n'ont pas été source de problèmes de coordination entre le personnel du SEAE et d'EuropeAid, au siège ou à la Délégation. Au contraire, des **interactions régulières et de qualité entre le personnel issu des différentes institutions**, y compris entre le politique et la coopération à la DUE, ont été rapportées. L'existence d'une base culturelle commune liée au fait que la plupart du personnel en charge du Togo provenait de la Commission explique en grande partie la bonne entente et le bon fonctionnement au sein de la DUE et avec le siège de DEVCO et du SEAE (p. ex. quasiment tout le personnel de la DUE venait de l'ancienne DG DEV de la Commission) ;
- une **collaboration renforcée** entre le personnel issu du Conseil et de la Commission (ancienne DG RELEX) a **donné un poids plus important aux dossiers liés à la réconciliation nationale et aux droits de l'homme** : le regroupement du personnel travaillant sur ces thématiques dans un même service (le SEAE) a favorisé les échanges

d'informations et la réalisation d'un travail conjoint, permettant de donner plus de poids à ces dossiers ; et

- les **grandes lignes de la division des tâches entre institutions sont claires** pour le personnel de la Commission et du SEAE et aucun chevauchement notoire n'a été mentionné.

### 2.6.2 Effets des changements institutionnels du Traité de Lisbonne sur l'atteinte des objectifs de coopération au développement de l'UE avec le Togo (CJ 6.2)

Les entretiens conduits dans le cadre de cette évaluation montrent que les changements institutionnels post-Lisbonne ont en partie renforcé le profil politique de l'UE au Togo. Les principales parties prenantes ont souligné que ces changements ont :

- en partie permis un **accroissement du rôle politique de l'UE**, vis-à-vis des autorités togolaises et des partenaires techniques et financiers. Avant Lisbonne, la Délégation de la Commission européenne avait déjà un rôle politique important au Togo, qui se manifestait par exemple par le fait qu'elle exerçait déjà un certain leadership au sein du G5 composé des Ambassadeurs des USA, de la France, de l'Allemagne, de l'UE, et la représentation du PNUD. Le Traité de Lisbonne a toutefois confirmé l'UE dans son rôle d'acteur politique important au Togo, notamment via le rôle politique donné au Chef de Délégation. Les représentants de la Commission et du SEAE ont souligné à cet égard l'importance d'avoir un Ambassadeur accrédité pour véhiculer des messages d'ordre politique au nom de l'UE. Ce renfort du profil politique de l'UE s'est notamment ressenti en matière de coopération dans le domaine de la gouvernance démocratique, en particulier pour l'appui aux élections. Le Traité de Lisbonne a en effet conféré à l'UE un rôle politique officiel, qui lui a permis d'apporter un soutien à la fois logistique et politique aux processus électoraux. Le Traité de Lisbonne, le poids politique de l'UE, et surtout le rôle de l'Ambassadeur de l'UE, ont été considérés comme très importants par une majorité de représentants des autorités nationales et des PTF. Le fait que d'autres institutions internationales comme le FMI, la Banque mondiale ou la BAD n'aient pas de mandat politique a d'autant plus renforcé cet aspect ;
- résulté en une **action de l'UE davantage liée à l'environnement politique**. Depuis Lisbonne, les principales parties prenantes ont ressenti la coopération de l'UE comme étant beaucoup plus liée à la vie politique nationale et se détachant d'une « simple » coopération au développement ;
- favorisé une **plus grande cohérence politique de l'UE**, entre la Commission et les États membres de l'UE, le Chef de Délégation parlant au nom des États membres. Depuis le Traité de Lisbonne, la DUE est chef de file pour relayer les messages politiques au gouvernement (les démarches politiques sont faites par le Chef de Délégation). Au Togo, l'UE s'est lancée dans un exercice de programmation conjointe pour 2014-2020, encouragé par Lisbonne mais sans caractère obligatoire, qui a permis aux acteurs européens de discuter ensemble en amont et d'avoir un affichage commun vis-à-vis des autorités togolaises. Des efforts vers une plus grande harmonisation restent à entreprendre : les partenaires n'ont jusqu'alors ni formulé d'indicateurs communs, ni réalisé de missions conjointes pour les projets ;

- contribué à un **renforcement du dialogue politique mené dans le cadre de l'article 8 de l'Accord de Cotonou** : les changements institutionnels ont placé l'UE dans un rôle de porte-parole et parfois même de moteur en fonction des secteurs. Ainsi, des déclarations communes avec les États membres ont été préparées par la Délégation. Les interactions avec le siège du SEAE en ont toutefois parfois retardé leur sortie, ce qui n'était pas idéal quand la situation demandait une déclaration urgente.

**L'effet de ce renfort du profil de l'UE sur l'atteinte des objectifs de coopération n'est cependant que peu perceptible.** Il est masqué par le rôle politique important joué au Togo par l'UE dès avant Lisbonne et par la collaboration politique active entre l'UE, la France et l'Allemagne au sein du G5. Les acteurs rencontrés et les documents consultés tout au long de l'étude n'ont généralement pas mis en évidence d'exemple concret attestant d'une meilleure atteinte des objectifs de coopération grâce aux changements institutionnels introduits par Lisbonne, si ce n'est en termes de cohérence d'ensemble renforcée pour la période de programmation future (2014-2020). Une exception réside dans le dialogue politique actif de l'Ambassadeur accompagnant l'appui électoral qui a contribué au climat globalement calme dans lequel les élections de 2013 se sont déroulées (voir Q3). Il est à noter que ce dialogue était déjà important avant les changements institutionnels de Lisbonne.

## 2.7 Q7 – Moyens d'intervention

**Q7: Dans quelle mesure la combinaison des instruments, des modalités d'aide et des modes de gestion ainsi que le processus de dialogue politique ont-ils favorisé l'atteinte des résultats attendus de la coopération de l'UE avec le Togo ?**

Cette question vise à analyser la mesure dans laquelle les choix effectués en matière de combinaison (i) des instruments, (ii) des modalités d'aide et (iii) des modes de gestion ont permis à l'UE de répondre adéquatement et avec flexibilité à la situation de sortie de crise du Togo. Elle examine également la mesure dans laquelle l'expertise mobilisée était appropriée au contexte de fragilité. Elle se centre en particulier sur deux domaines: l'appui en matière de démocratie et de droits de l'homme ; et les infrastructures.

### Q7 – Résumé de la réponse

Les instruments, modalités d'aide et modes de gestion utilisés par l'UE au Togo ont été marqués par l'évolution du cadre de coopération UE-Togo, le contexte du pays et les changements institutionnels post-Lisbonne (SEAE et DUE).

Avec la reprise de la coopération, l'UE a progressivement mobilisé sa palette d'instruments. Le FED, en tête des instruments utilisés, a été complété par les programmes (Sécurité alimentaire, Acteurs non étatiques et autorités locales, et Genre) et instruments (IEDDH et Instrument de stabilité) thématiques de l'UE. Les spécificités propres des différents instruments ont permis à l'UE de répondre à des situations variées et d'intervenir à la fois à court (IdS) et à plus long terme (FED), ce qui est crucial dans une situation de fragilité. Mais les synergies effectives entre les différents instruments ont plutôt été rares. L'UE a également utilisé à bon escient le dialogue politique, avec des effets positifs sur les processus électoraux. Ce dialogue est resté très lié aux contingences contextuelles et politiques du pays et ne s'est pas étendu aux réformes appuyées par les politiques.

Dans les domaines de la gouvernance démocratique/des droits de l'homme et des infrastructures, la mise en œuvre des projets a été globalement satisfaisante. Certains programmes ont connu des déficiences et retards importants liés notamment à : un montage de projets trop complexes ; une implication insuffisante des bénéficiaires durant la formulation; la faiblesse des capacités des autorités locales, entrepreneurs et OSC pour pouvoir répondre aux appels d'offre de l'UE et réaliser les travaux ; et la complexité et la lourdeur des procédures de l'UE. L'UE a également eu recours à de l'appui budgétaire. Tout d'abord utilisés pour soutenir un processus de retour à la normale dans un contexte de réengagement de l'UE au Togo, les programmes d'appui budgétaire se sont ensuite explicitement inscrits dans le contexte de fragilité et ont cherché à consolider les acquis. Ils ont adopté une approche adaptée au contexte, notamment en introduisant la dimension performance de façon progressive et en prenant les décisions de décaissement dans une perspective de « do no harm ».

L'UE a utilisé l'ensemble des modes de gestion à sa disposition au Togo, avec une majorité d'interventions menées en gestion décentralisée. Du fait de la situation de fragilité du pays et des contraintes au niveau de la capacité des acteurs, y compris de la Délégation, l'UE a également eu un recours important à la gestion conjointe en mobilisant le PNUD et le FMI

ou à la gestion centralisée indirecte en mobilisant l'AFD. Cela a permis d'optimiser la valeur ajoutée de ces acteurs mais cette approche a présenté des limites en termes de suivi, coûts et frais de gestion attachés, appropriation locale et visibilité de l'UE.

Enfin, la Délégation a connu une situation difficile au niveau de son personnel, caractérisée par une insuffisance des effectifs -même si ces derniers ont progressivement été renforcés au cours de la période- et une rotation importante. Les capacités réduites de l'administration et la faiblesse de la Cellule d'Appui à l'ON ont constitué deux contraintes additionnelles qui ont pesé sur la capacité d'absorption. En revanche, le personnel de la DUE en fin de période a présenté une bonne adéquation (compétence, expérience) au contexte.

### **2.7.1 Adéquation et flexibilité de la gamme d'instruments utilisée par l'UE pour répondre à la situation de fragilité et de sortie de crise (CJ 7.1)**

**Les instruments utilisés par l'UE au Togo ont été marqués par l'évolution du cadre de coopération qui est passé d'une coopération restreinte à une coopération pleinement rétablie.** En début de période sous revue, le cadre de coopération était restreint (application de l'article 96 de l'Accord de Cotonou) et seul un nombre limité de projets, qui visaient un impact direct sur les populations, avaient été financés, avec des instruments comme le Stabex. Avec la reprise de la coopération, la volonté d'avoir une approche plus stratégique, orientée sur les axes stratégiques du gouvernement, s'est manifestée. **L'UE a alors mobilisé et utilisé le potentiel de sa palette d'instruments**, le FED -en tant qu'instrument privilégié en matière de coopération- venant en tête des instruments utilisés<sup>54</sup>. Celui-ci a été complété par des programmes thématiques issus de l'ICD (Sécurité alimentaire, Acteurs non étatiques et autorités locales, et Genre) et des instruments thématiques (IEDDH et Instrument de stabilité). Le Togo a par ailleurs bénéficié de la Facilité ACP-UE pour l'Eau dans le cadre du 9<sup>ème</sup> et du 10<sup>ème</sup> FED.

**Les spécificités propres des différents instruments ont permis à l'UE de répondre à des situations variées et d'intervenir à la fois à court et à plus long terme, ce qui est crucial dans une situation de fragilité.**

- Les différents instruments ont permis à l'UE un large champ d'intervention. Ainsi, le FED, mis en œuvre conjointement avec le Gouvernement, permet par exemple d'appuyer des processus de réformes étatiques, alors que l'IEDDH, qui ne requiert pas le consentement du gouvernement, offre la possibilité d'appuyer en direct les OSC. L'IdS permet quant à lui de financer des interventions visant à répondre à des situations de crise.
- Le FED offre à l'UE la possibilité d'un engagement constant sur le long terme. Mais les programmes sur financement du FED -Enveloppe A-, qui doivent être programmés 1,5 an à l'avance, ne sont pas bien adaptés au « temps » politique, qui nécessite une réponse rapide et flexible (p. ex. possibilité de répondre à des événements imprévisibles). L'UE a eu recours à d'autres instruments en cas d'urgence (p. ex. nécessité d'appui au processus électoral), comme l'IdS.

**Mais les synergies effectives entre les différents instruments ont plutôt été rares.** Les rapports sur la gestion de l'aide extérieure et entretiens conduits mettent en exergue des

<sup>54</sup> 85% des montants contractés au cours de la période sous revue l'ont été au titre du FED.

difficultés de mise en cohérence et d'arythmie de programmation entre les différents instruments et soulignent la nécessité d'une meilleure mise en cohérence entre le PIN, les lignes thématiques/budgétaires et les autres facilités et initiatives. En matière d'appui à la réconciliation nationale, il y a eu une bonne complémentarité entre les projets financés sur le FED et ceux financés via les instruments thématiques (IEDDH et IdS).

**Au delà des instruments financiers, l'UE a eu recours au dialogue politique, lui permettant de répondre adéquatement à la situation de fragilité.** Le dialogue politique a revêtu un caractère primordial du fait de l'importance de la dimension politique dans le contexte du Togo. En effet, au Togo, c'est le politique qui a fixé le cadre de coopération des projets. L'UE, qui a été l'un des acteurs majeurs sur le plan politique au Togo (voir également Q6), a utilisé le dialogue politique à bon escient et avec des effets positifs. Le dialogue politique conduit au titre de l'Article 8 de Cotonou a démarré en 2008, avec l'appui du Groupe des 5, et a concerné aussi bien le gouvernement que les partis de l'opposition et d'autres acteurs importants. Les rencontres ont eu lieu au plus haut niveau et étaient très fréquentes. Le dialogue, se déroulant dans un contexte politique délicat, est resté fortement dépendant des contingences contextuelles du pays. Il s'est essentiellement consacré à la mise en place d'un cadre électoral satisfaisant pour les élections présidentielles de 2010, avec des effets positifs sur la préparation de ce scrutin. Il a également facilité un meilleur fonctionnement de la CVJR. Il n'a pas été orienté sur les questions de réformes appuyées par les politiques. Des représentants de l'UE ont d'ailleurs souligné qu'ils souhaitent, à l'avenir, davantage axer le dialogue sur les politiques sectorielles.

### **2.7.2 Adéquation et flexibilité des modalités d'aide utilisées par l'UE pour répondre à la situation de fragilité et de sortie de crise (CJ 7.2)**

**L'approche projet a été la modalité la plus utilisée tous secteurs d'intervention confondus au cours de la période.** Les choix de recourir à cette modalité d'aide n'ont généralement pas été justifiés dans les documents de formulation disponibles pour les projets dans les domaines des infrastructures et de la démocratie et des droits de l'homme.

**L'efficacité et l'efficience des programmes de l'ensemble du portefeuille de l'UE sous revue ont généralement été satisfaisantes.** La mise en œuvre des projets a été globalement satisfaisante, en particulier dans le domaine des infrastructures économiques. Quelques programmes ont toutefois connu des problèmes importants, en particulier le PAJDH (notamment sa composante d'infrastructures judiciaires et pénitentiaires). D'autres ont été marqués par des retards significatifs<sup>55</sup>. Ces **déficiences et retards étaient liés à :**

- un **manque de réalisme et de prise en compte d'éléments de fragilité** du pays au moment de la formulation (p. ex. PNADE) ;
- la **formulation de projets trop complexes et ambitieux** dont la période opérationnelle a dû être prolongée (p. ex. PAJDH, PAUT 1, PNADE), y inclus un montage institutionnel complexe impliquant une multitude d'acteurs tout le long de la chaîne de décision (p. ex. PAUT 1) ;
- des **erreurs de conception technique** lors de la formulation des projets (p. ex. PAJDH) ;

<sup>55</sup> A titre d'illustration, les trois projets les plus importants en termes d'engagement financier (PAPE, PAJDH et PASCRENA) ont connu des retards importants de mise en œuvre.

- une **implication insuffisante des bénéficiaires** durant la formulation des projets (p. ex. PAI 1, PAJDH, Projet Atlas sur la torture) ;
- la **faiblesse des capacités des autorités locales**, entrepreneurs et OSC pour pouvoir répondre aux appels d'offre de l'UE ;
- la **complexité et à la lourdeur des procédures de l'UE** : les bénéficiaires ont eu des difficultés à comprendre et à maîtriser les procédures de l'UE. Dans certains cas, ils se sont petit à petit familiarisés avec ces dernières (p. ex. PAUT). La lourdeur des procédures a par ailleurs conduit dans certains cas à un démarrage trop tardif de l'appui, qui a de ce fait été moins en phase avec les besoins du moment (p. ex. PAI 1) ;
- des **faiblesses au niveau des capacités des entrepreneurs** pour réaliser des travaux de grande envergure ou complexes (p. ex. PAUT, PAJDH, Projet STABEX d'alimentation en eau potable et assainissement de la ville d'Anié) ;
- des **défaillances dans le respect par le gouvernement de ses engagements dans le temps** en matière de gouvernance démocratique et les conséquences des évolutions sur le plan politique (p. ex. l'engagement du gouvernement dans le cadre du PAJDH à augmenter le budget de la justice à 1% du budget national) ;
- un **manque de compétences des assistances techniques mobilisées** dans le cadre des projets (y inclus méconnaissance des procédures FED par certains AT), menant à des retards dans la préparation des appels d'offre et des devis-programmes (p. ex. PAI 1). Ces faiblesses ont notamment été dues aux difficultés de recrutement liées au système du contrat-cadre ainsi qu'à la difficulté d'attirer des AT au Togo durant les premières années de reprise de la coopération ; et
- un **manque de transfert de compétences entre les AT et les autorités nationales** pour la préparation des dossiers d'appels d'offre et la gestion des financements.

**En parallèle, l'UE a eu recours à de l'appui budgétaire. En début de période sous revue, l'appui budgétaire a été utilisé pour soutenir un processus de retour à la normale.** Dans un contexte de réengagement des PTF au Togo et de regain de confiance des partenaires suite à l'achèvement du SMP du FMI en 2007, l'UE, tout comme les autres PTF (le FMI, la BM, la BAD et la France), a décidé de recourir à des instruments d'appui jugés plus flexibles et efficaces, notamment l'appui budgétaire. Ainsi, les deux premiers programmes d'AB de l'UE (PARAMUT de 2007 et PARAM de 2009) ont visé à appuyer un processus de retour à la normale via un apurement des arriérés extérieurs du pays. Cet apurement était l'une des conditions pour que le Togo bénéficie du financement de la Facilité de Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) du FMI.

**A partir de 2009, les appuis budgétaires se sont explicitement inscrits dans le contexte de fragilité et ont proposé une approche qui a cherché à être adaptée à ce contexte.**

- Les documents de formulation des ABG (ABRP en 2009 et ABPP en 2012) reconnaissent la nécessité de **consolider les acquis** obtenus en matière de stabilisation macro-économique et de mise en œuvre de la stratégie nationale de développement pour permettre une véritable sortie de la situation de fragilité. Dans le cadre de la nouvelle approche de l'UE pour l'AB aux pays-tiers (2011) et suite à la démarche proactive de la DUE la même année, l'ABPP a fait l'objet d'un « State Building Contract » qui concerne les États en situation de fragilité.
- L'appui budgétaire est présenté dans les documents de formulation des deux programmes comme une option à privilégier, notamment pour faciliter l'absorption de

l'aide, compte tenu des **capacités encore limitées du gouvernement dans la gestion de l'aide** après une longue période de suspension de l'aide.

- La **dimension performance n'a été introduite que progressivement** dans les programmes d'ABG pour s'adapter au contexte de fragilité. Ainsi, l'ABRP a donné la prédominance à des tranches de base conditionnées aux seules trois conditions générales de l'Article 61.2 de Cotonou, et a progressivement introduit une dimension performances (pour la tranche variable) à partir de 2010.
- Une **appréciation des décaissements en termes de « do no harm »** : les décaissements des tranches fixes ont été décidés sur base de l'appréciation des conditions générales des AB mais également des conséquences potentiellement négatives qu'un non décaissement d'AB pourrait avoir au regard de la situation de fragilité du pays. Ainsi, même si en 2012 aucun décaissement n'a eu lieu du fait de l'absence de conclusion d'un programme avec le FMI, un avenant a été signé au contrat, ce qui a permis un décaissement fin 2013.

### **2.7.3 Adéquation et flexibilité des différents modes de gestion utilisés par l'UE pour répondre à la situation de fragilité et de sortie de crise (CJ 7.3)**

**Au cours de la période sous revue, l'UE a utilisé l'ensemble des modes de gestion à sa disposition au Togo.** La majorité des interventions de l'UE ont été en **gestion décentralisée** (p. ex. PAUT, PAJDH, et PAI). En revanche, les ABG, qui constituent l'instrument le plus "abouti" en termes d'utilisation des procédures et des circuits de l'État, sont en gestion centralisée. Quelques autres projets ont également été mis en œuvre en gestion centralisée. Enfin, une proportion non négligeable des projets a été menée en **gestion conjointe** (conventions de contribution) (p. ex. PAREN, PAPE, Volet 1 du PAI 2) ou en **gestion centralisée indirecte** (conventions de délégation).

**Le contexte du pays et interne à la DUE a orienté en partie le choix des modes de gestion.** Afin de tenir compte de la situation de fragilité du pays mais aussi des capacités des acteurs, y compris de la Délégation, l'UE a eu un **recours important aux conventions de contribution** dès le début de la période. En effet, les capacités des autorités au redémarrage de la coopération étaient faibles et les effectifs de la Délégation très réduits. Après la mise en place de la nouvelle Délégation, fin 2009, et la montée en puissance de la coopération, la Délégation, au regard des besoins du pays et des capacités très limitées en ressources humaines à la Délégation et chez l'Ordonnateur National, a continué à chercher à utiliser les capacités de mise en œuvre d'autres partenaires, États membres et organisations internationales, via la gestion conjointe ou centralisée indirecte. Ces modes de gestion ont notamment impliqué le PNUD, l'AFD et le FMI (voir à ce propos l'inventaire en annexe 4 et le tableau ci-dessous). Bien que la Délégation ait souligné dans son EAMR de 2012 une capacité du PNUD à gérer le PAPE non satisfaisante (manque de ressources humaines et manque de coordination), les représentants du PNUD et les bénéficiaires rencontrés sur place ont mis en avant que le cadre donné par la convention de contribution UE/PNUD a permis un appui efficace au Togo et s'est globalement bien déroulé, malgré des défis opérationnels. In fine, l'UE a néanmoins été amenée à dégager 800,000 Euros de ce projet, qui ont ainsi été définitivement « perdus ». La convention de contribution UE/FMI (volet 2 du PAI 2), permettant un rapprochement des échanges entre les deux institutions, a été appréciée aussi bien par l'UE que le FMI. La convention de délégation UE/AFD (signée en juillet 2013 pour le PAUT 2) a permis une certaine cohérence pour le partenaire, l'AFD étant l'interlocuteur principal de la mairie de Lomé. Pour autant, ces

modes de gestion ont des limites -dont la DUE est consciente- en termes de suivi, coûts et frais de gestion attachés, appropriation locale et visibilité de l'UE.

**Tableau 4 – Organisations contractées par la CE au Togo  
(sur base des contrats CRIS 2007-2012)**

Organisations contractées par la CE		
Contractants	Montant (en M€)	Part
Gouvernement togolais	65	38%
Entreprises	38	22%
Nations unies	30	17%
ONG	10	6%
BEI*	8	5%
Etats membres UE	5	3%
FMI	2	1%
<i>A définir</i>	14	8%
<b>Total</b>	<b>172</b>	<b>100%</b>

\* Apurement des arriérés  
Source: analyse ADE des contrats ayant le Togo pour pays bénéficiaire, sur base de la base de données de EuropeAid (CRIS)

**Les modalités de mise en œuvre se sont généralement avérées peu adaptées au contexte.** Ainsi, « la relance de la coopération avec le Togo en 2007 a débuté avec des projets mal adaptés aux capacités du pays »<sup>56</sup> : des projets importants, extrêmement lourds à gérer, demandant une forte implication quotidienne, avec une capacité faible de la Cellule d'appui à l'ON. L'environnement qui prévalait en cette période de reprise de coopération, les délais relativement courts pour engager le FED, les faibles capacités institutionnelles de l'administration nationale, et l'insuffisance en nombre des ressources humaines de la DUE gérée à partir du Ghana expliquent en grande partie ces problèmes (voir section CJ7.2 et CJ7.4). Les documents consultés et entretiens menés soulignent également des faiblesses jusqu'à la fin de la période avec des Devis Programmes, dont le délai de préparation et d'approbation est compris entre trois et six mois, peu adaptés aux contraintes. Sont venues s'ajouter les faibles capacités de gestion des organisations de la société civile dans un contexte de multiplication de projets de taille réduite.

**Malgré les demandes de la Délégation, l'UE n'a pas pu utiliser les procédures flexibles** (Articles 72 et 73 de Cotonou) au Togo. Le pays ne répondait en effet pas aux conditions requises pour l'utilisation de ces procédures, considérées comme des mesures d'urgence limitées dans le temps et aux situations de crise. En revanche, suite à la demande de la Délégation, le Togo a pu bénéficier d'un State Building Contract, type de contrat également réservé aux États fragiles (voir section CJ7.2 ci-dessus).

<sup>56</sup> Source : CE, EAMR, 2011

#### **2.7.4 Adéquation de l'expertise mobilisée par l'UE pour répondre à la situation de fragilité et de sortie de crise du Togo (CJ 7.4)**

**La Délégation a globalement connu une situation extrêmement difficile en termes de ressources humaines, même si celle-ci s'est progressivement améliorée en fin de période sous revue.**

En début de période, la Délégation était régionalisée et chapeautée par la Délégation au Ghana. Les ressources humaines de la Délégation au Togo étaient fortement limitées (p. ex. quatre personnes pour la section opérationnelle), ce qui a conduit à l'accumulation de retards dans le lancement de certains projets. La Délégation a choisi de mettre l'accent sur le renforcement des compétences du personnel (formation interne continue) et a porté une attention particulière au personnel local, en considérant sa plus grande stabilité et son rôle dans la continuité des dossiers. Par ailleurs, la structure de la section opérationnelle, constituée pour moitié de cadres « Jeunes Experts en Délégation », était considérée comme trop volatile.

Avec la création du SEAE et d'une délégation à part entière, la situation de la Délégation a bénéficié de l'arrivée progressive de nouveau personnel. La DUE a été structurée en cinq sections (Chef de Délégation, section politique, section administrative, section opérationnelle et section contrat/finances). Malgré l'organigramme renforcé de la Délégation, l'EAMR de 2011 souligne à nouveau les insuffisances de ressources humaines. Suite à un « workload assessment », la DUE a bénéficié de quatre postes supplémentaires pour la section opérationnelle et d'un poste pour la section contrats-finances en 2012, mais ceci a été jugé insuffisant par la DUE notamment au regard des départs de jeunes experts (JED) et d'agents locaux. Les représentants de la Commission et du SEAE ont souligné que ce n'est que depuis mi-2013 que la DUE a pour la première fois les ressources nécessaires à un bon suivi et à une mise en œuvre dans des délais raisonnables. Le nouveau statut des jeunes experts -jeunes professionnels en Délégation<sup>57</sup> - (diminution des responsabilités et de la durée du temps en poste) ainsi que les budgets disponibles pour le financement de ces postes ne sont pas favorables pour pallier d'éventuels manques de personnel.

**Deux contraintes additionnelles pesant sur la capacité d'absorption sont venues s'ajouter à l'insuffisance de personnel de la DUE : les capacités réduites de l'administration et la faiblesse de la Cellule d'Appui à l'ON (CAON).**

Le pays a été marqué, tout au long de la période sous revue, par des capacités très réduites de l'administration non seulement dans l'exécution des projets mais aussi dans la coordination entre les interventions des partenaires et de l'État, ainsi qu'entre les départements ministériels eux-mêmes. « L'administration rencontre toujours des difficultés à assurer les services et fonctions de base et à mettre en œuvre les réformes nécessaires pour se moderniser, malgré de récents progrès. Ceci constitue encore un goulot d'étranglement à la mise en œuvre des politiques publiques, à une utilisation efficace et efficiente de la dépense publique et à l'amélioration de la capacité d'absorption »<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Décision conjointe de la Commission et de la haute représentante établissant un programme de stages de haut niveau dans les délégations de l'Union européenne et les règles régissant ce programme en partenariat avec les États membres de l'Union européenne (UE) adoptée le 12.6.2012

<sup>58</sup> Source : République togolaise, SCAPE, 2013

A l'image des faiblesses générales de l'administration togolaise, la CAON, chargée de l'interface entre la DUE et les services des ministères techniques concernés par la coopération, a présenté des faiblesses en termes d'effectifs, de capacités techniques, et de connaissances des procédures FED jusqu'au milieu/à la fin de la période sous revue. Cela a représenté une contrainte majeure à la capacité d'absorption. Créée en 2006, lors de la reprise de la coopération avec l'UE, la CAON s'est vue confrontée à la nécessité d'assumer la tâche que lui confère l'annexe 4 de l'Accord de Cotonou : ceci a constitué un énorme pari puisque la CAON partait d'une situation peu exigeante en raison de l'inexistence de programmation. Composée de trois personnes (un coordonnateur, un chauffeur et une secrétaire) à ses débuts, son personnel a graduellement été renforcé (notamment à partir de 2010) et elle comptait environ dix cadres en fin de période sous revue. Entièrement financée par l'UE pour son fonctionnement, la CAON a également bénéficié de renforcement institutionnel dans le cadre des PAI 1 et 2 pour permettre la dévolution effective des fonctions et responsabilités qui appartiennent à l'ON dans le cadre de Cotonou. Cela lui a permis de progressivement mieux maîtriser les procédures de l'UE. Ses capacités d'appui restent cependant faibles tant en termes d'initiatives pour l'identification des projets/programmes que de gestion et de suivi des activités. Il y a par ailleurs des réflexions en cours sur l'intégration des fonctions d'appui à l'Ordonnateur National dans l'administration.

**De plus, la rotation du personnel du siège en charge du suivi du Togo a été très forte.** Ainsi les desks géographiques suivant le Togo aussi bien à la Commission qu'au SEAE ont changé plusieurs fois au cours de la période évaluée (p. ex. durant la conduite de la présente évaluation, trois géocoordinateurs se sont succédé pour le Togo depuis juin 2013, tant au siège de la Commission qu'à celui du SEAE). Ceci ne permet pas de garantir un suivi dans les meilleures conditions.

**Cela n'a cependant pas affecté la mémoire institutionnelle au niveau de la DUE,** qui a été bien gérée.

**Le personnel de la DUE a globalement présenté, en fin de période sous revue, une bonne adéquation au contexte, en termes de connaissance du pays et d'expérience des questions de fragilité, bien qu'il n'ait généralement pas reçu de formation sur ces questions.** Les représentants de la Commission, du SEAE et les bénéficiaires ont dans l'ensemble souligné la compétence du personnel pour opérer dans des situations de fragilité et de crise. Le domaine de la gouvernance démocratique fait cependant quelque peu exception: en début de période surtout, les projets ont été suivis par du personnel junior, même si sous supervision, trop peu expérimenté que pour garantir une prise de décision systématiquement adéquate et en temps opportun. Par ailleurs, même s'il n'est pas clair si l'exercice de mapping réalisé par le siège a effectivement favorisé l'adéquation des compétences sectorielles avec les besoins de la programmation, il n'est plus fait mention de problèmes majeurs comme avant la mi-2013. En revanche, le personnel n'a en général pas beaucoup bénéficié de formations sur les questions de fragilité. Au cours de la période sous revue, seuls un fonctionnaire et deux jeunes experts (JED) ont suivi une formation liée à ces questions (réforme du secteur de la sécurité, assistance électorale et bonne gouvernance). Les contraintes budgétaires viennent en grande partie expliquer le peu de formations suivies dans ces domaines.

## 3 Conclusions

---

Ce chapitre vise à présenter les conclusions de l'évaluation. Celles-ci présentent les leçons clés de l'exercice et découlent de l'analyse présentée dans le cadre des réponses aux questions (chapitre 2) et discutées au regard du contexte dans lequel la coopération de l'UE a pris place (chapitre 1). Elles sont présentées par « grappes », reflétant le niveau auquel elles se situent et étant ainsi, d'une certaine manière, hiérarchisées en fonction de leur importance stratégique. Elles sont précédées d'une appréciation générale de la stratégie de coopération de l'UE au Togo.

### 3.1 Appréciation générale

Dans le contexte de sortie de crise du Togo, la reprise de la coopération pleine et entière de l'UE en 2007 a constitué un signal fort sur le plan politique. Il s'agissait d'un pari risqué pour l'UE. Sa stratégie d'engagement, s'appuyant dans l'ensemble sur une bonne compréhension des enjeux et besoins résultant des facteurs de fragilité caractérisant le pays, s'est avérée globalement appropriée pour répondre à ce défi. Grâce à son rôle politique actif et à l'efficacité générale de son appui, l'UE a clairement contribué aux progrès amorcés dans le pays depuis lors.

L'UE a en particulier accompagné le processus de réconciliation nationale et le bon déroulement des élections, grâce à son soutien aux niveaux tant politique, technique que financier. Elle a également contribué, via des programmes d'appui budgétaire et d'appui institutionnel, à l'effort général visant à rendre soutenable la dette publique externe et à consolider les équilibres macro-économiques, ainsi qu'à accompagner les réformes portant sur les fondamentaux en matière de gestion des finances publiques. Elle a enfin participé, par des programmes d'infrastructures, à la remise à niveau de certaines infrastructures dans des villes secondaires et au désenclavement des zones rurales ; les résultats atteints ont permis de renforcer les bases pour une reprise économique et d'atténuer les disparités régionales.

Parmi les faiblesses principales de la coopération, il y a le fait que l'efficacité de l'appui budgétaire ait été limitée par les déficiences en matière de programmation et d'exécution budgétaire du gouvernement ainsi que son manque d'appropriation de l'outil. Si le dialogue politique avec le gouvernement a été utilisé à bon escient par l'UE, elle n'a eu que peu de dialogue *sur les politiques*. Par ailleurs, le manque d'entretien des infrastructures routières réalisées réduit (déjà) fortement leur utilisation. La qualité des infrastructures judiciaires et pénitentiaires sont, elles, clairement en deçà des attentes, à cause de problèmes de mise en œuvre et de suivi. Enfin, une série de points propres à l'UE ont affecté la coopération, liés par exemple aux règles et procédures ou à l'absence d'une Délégation à part entière avant 2010 et à une capacité limitée en termes de ressources humaines jusqu'à mi-2013.

## 3.2 Conclusions

La figure ci-dessous donne un aperçu de l'ensemble des conclusions. Chacune d'elles est ensuite détaillée par après.

**Figure 9 – Conclusions**



### 3.2.1 Conclusions globales

#### Conclusion 1: Stratégie appropriée aux défis de sortie de crise

La stratégie de l'UE a été globalement appropriée pour répondre aux défis de la sortie de crise du Togo.

*Basée sur les questions Q1, Q3, Q6 et l'Annexe 4*

Cette conclusion est basée sur les constats suivants:

- La stratégie de l'UE au Togo a été articulée sur trois domaines majeurs d'intervention : la gouvernance démocratique, la restauration et la consolidation des équilibres macroéconomiques, et les infrastructures économiques. Chacun de ces domaines était prioritaire pour le Togo dans un contexte de sortie de crise et a fait partie intégrante des axes prioritaires retenus dans les stratégies nationales successives (Q1).
- Dans un contexte de reprise de la coopération où le Togo était un pays « orphelin » de l'aide, les moyens financiers déployés par l'UE ont été conséquents (262 millions

d'euros engagés et 143 millions payés sur la période 2007-2012), l'UE représentant près de 20% de l'aide et étant le second bailleur en termes de dons (Annexe 4 et Q1).

- L'UE a significativement soutenu deux domaines moins appuyés sur un plan à la fois financier et politique par les autres partenaires : les infrastructures économiques et la gouvernance démocratique. Dans ce dernier domaine, l'appui a notamment consisté en une coopération et un engagement politique actifs en matière d'élections et, plus largement, de réconciliation nationale. A cet égard, le mandat donné à la Délégation par le Traité de Lisbonne a confirmé l'UE dans son rôle d'acteur politique significatif au Togo (Q1, Q3 et Q6).

## **Conclusion 2 : Approche sensible à la fragilité**

**L'UE a globalement adopté une approche sensible aux questions de fragilité, malgré quelques insuffisances.**

*Basée sur les questions Q1, Q3, Q4, Q5 et Q7*

Cette conclusion est basée sur les constats suivants:

- La stratégie de l'UE n'a pas reposé sur une analyse de conflit ou de fragilité formelle, mais a tenu compte de facteurs de fragilité du pays grâce à des analyses traitant de problématiques liées à la fragilité (p. ex. le profil de gouvernance) et à la conscience générale du personnel de l'UE de l'environnement dans lequel il travaillait (Q1 et Q7).
- La programmation de l'UE a veillé à prendre en compte certains défis clés de mise en œuvre, liés notamment au contexte de sortie de crise et de reprise de la coopération (Q1).
- L'UE s'est attaquée aux différents facteurs structurels de fragilité, qu'ils soient politiques, institutionnels ou économiques, via ses trois principaux domaines d'intervention : la gouvernance démocratique, le renforcement des capacités étatiques et des équilibres macroéconomiques et la réhabilitation des infrastructures économiques (Q1, Q3, Q4, Q5).
- L'UE a aussi cherché, plus transversalement, à renforcer les capacités nationales, fortement affaiblies suite à la longue période de crise, via des appuis dédiés à cet effet et des composantes spécifiques au sein d'autres programmes (Q1, Q4).
- L'UE a cherché à adapter sa stratégie et ses interventions à l'évolution du contexte (Q1).

Mais :

- L'UE n'a pas développé d'approche stratégique spécifique en termes de « ne pas nuire ». Son action n'a toutefois pas eu d'effets nuisibles significatifs (Q1).
- La dimension régionale n'a pas été fortement intégrée dans la programmation nationale (Q1).
- L'UE n'a pas développé une approche générale englobant des interventions d'EuropeAid et d'autres DG (Q1, Q7).

### **Conclusion 3 : Pari risqué mais efficace de reprise de la coopération**

**L'UE a eu un rôle politique clé dans la reprise des relations entre le Togo et la communauté des bailleurs. Le pari risqué de l'UE de reprendre la coopération a activement contribué aux progrès amorcés dans le pays.**

*Basée sur les questions Q1, Q2, Q3, Q4, Q5 et le Chapitre 1*

Cette conclusion est basée sur les constats suivants:

- La reprise du dialogue politique au plus haut niveau entre le Togo et l'UE en 2004, suite à la longue période de crise et de suspension de l'aide de la majorité des partenaires présents au Togo, a constitué un tournant dans la voie vers le rétablissement des relations du Togo avec la communauté des bailleurs (section 1.4).
- La reprise pleine et entière de la coopération de l'UE en 2007 a constitué un élément important pour le réengagement des différents partenaires au Togo. La position officielle de l'UE lors de la reprise était en effet fortement attendue tant par le Gouvernement que par les autres partenaires, qui avaient également gelé leurs activités. La reprise de la coopération de l'UE s'est par ailleurs déroulée dans un cadre plus vaste où les avancées politiques constatées au Togo depuis 2006 ont amené les principaux bailleurs du Togo (UE, FMI, BM, BAD, France, Allemagne et PNUD) à travailler conjointement pour une reprise rapide de la coopération internationale (Q2, Q4).
- Depuis 2006, le Togo s'est engagé dans un vaste chantier de réformes constitutionnelles, institutionnelles, électorales, économiques et sociales ; il a adopté des versions successives d'un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). L'UE a appuyé le Togo dans la voie de sortie de crise et dans la mise en œuvre des réformes, grâce à un appui politique, technique et financier articulé sur trois domaines d'action prioritaires : la gouvernance démocratique, l'appui à la relance économique via les infrastructures, et l'appui macroéconomique (section 1.4 et Q1).
- Ce réengagement de l'UE au Togo a constitué un pari risqué au regard du contexte qui prévalait lors de la reprise. Au cours de la période, le Togo a enregistré des progrès sur les fronts politiques, économiques et sociaux, dont la dynamique a été appuyée par l'UE ainsi que par l'ensemble de la communauté des bailleurs (Q1, Q3, Q4, Q5).

Outre cette contribution à un niveau général, le détail des effets des appuis de l'UE au niveau sectoriel sont présentés ci-après.

### 3.2.2 Conclusions sectorielles

#### Conclusion 4 : Effets en matière de gouvernance démocratique

**L'UE a efficacement soutenu les processus électoraux et de réconciliation nationale. Elle a également permis au Togo d'enregistrer certains progrès en matière de justice, mais en deçà des attentes et les défis restent conséquents. Elle a enfin contribué à augmenter la participation des acteurs non étatiques dans la vie publique.**

*Basée sur les questions Q1 et Q3*

Cette conclusion est basée sur les constats suivants:

- La violence déclenchée par les autorités togolaises dans le cadre des manifestations contre les fraudes électorales de 2005 avait profondément aggravé la rupture avec la population. Le soutien de l'UE au bon déroulement des élections et aux mesures pour faciliter une réconciliation nationale, par son appui politique et le financement de projets, faisaient partie d'une stratégie pertinente pour remédier aux relations entre l'État et ses citoyens. Ceci a contribué à la transparence et au climat globalement calme des dernières élections. La situation politique générale est néanmoins restée tendue et polarisée tout au long de la période (Q1 et Q3).
- En termes de dialogue et de réconciliation nationale, l'UE a efficacement appuyé le fonctionnement de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation installée par le Togo en mai 2009 (Q3).
- Le programme PAJDH, qui a présenté des défaillances importantes au niveau de sa formulation et de sa mise en œuvre, a cependant accompagné le Togo dans certaines avancées en matière de modernisation du droit public, d'offre de service public de justice et de vulgarisation du droit. Il formait ainsi une suite pertinente aux efforts du gouvernement togolais qui avait initié un programme de modernisation de la justice (PNMJ). L'UE a aussi soutenu au travers du PAJDH la réforme de la législation relative aux prisons et la mise en pratique de l'aide juridictionnelle. La situation au Togo reste néanmoins préoccupante avec des prisons surpeuplées. Plusieurs interventions de l'UE ont enfin appuyé, avec des effets positifs selon des organisations de défense des droits de l'homme, la question sensible de la torture et des mauvais traitements administrés aux personnes en détention (Q3).
- Les acteurs non étatiques ayant bénéficié des actions de l'UE pour le renforcement de leurs capacités de l'UE ont progressivement gagné en importance dans les discussions publiques au Togo (Q3).

## **Conclusion 5 : Effets en matière d'appui macroéconomique**

**L'UE a contribué, via des appuis budgétaires, à l'effort général de restauration et de consolidation des équilibres macroéconomiques.**

*Basée sur la question Q4*

Cette conclusion est basée sur les constats suivants:

- Les deux premiers programmes d'appui budgétaire de l'UE ont contribué à l'effort général visant à rendre la dette publique externe soutenable, avec un apurement du montant des arriérés sur les prêts de capitaux à risque de la BEI pour un montant total de 8,1 M€ (Q4).
- Les programmes d'appui budgétaire de l'UE, qui n'ont représenté qu'entre 0,5% et 1% du PIB et entre 2% et 7% des recettes fiscales sur la période 2009-2013, ont néanmoins constitué une bouffée d'oxygène pour le pays qui a atténuée les tensions de trésorerie de fin d'année (Q4).

## **Conclusion 6 : Effets en matière de gestion des finances publiques**

**L'UE a entamé un dialogue avec les autorités et les a accompagnées, avec des effets positifs, sur les questions de réforme de la gestion des finances publiques.**

*Basée sur la question Q4*

Cette conclusion est basée sur les constats suivants:

- Les appuis budgétaires et les accompagnements institutionnels ont offert à l'UE un cadre de dialogue avec le Gouvernement sur les réformes de la gestion des finances publiques permettant que s'instaure sur cette question un dialogue de qualité croissante. En 2013, dans le cadre du groupe sectoriel Gouvernance économique, un cadre de dialogue et d'échange régulier Gouvernement/PTF sur les finances publiques a été instauré mais celui-ci manque d'impulsion endogène ; il n'existait pas encore de cadre organisé des appuis budgétaires (Q4).
- Les appuis budgétaires et les accompagnements institutionnels de l'UE ont porté sur les fondamentaux en matière de gestion des finances publiques. Ils ont principalement accompagné, et avec des effets positifs, la mise en œuvre des réformes portant sur la passation des marchés publics et le contrôle (Q4).

## **Conclusion 7 : Effets en matière d'infrastructures économiques**

L'UE a contribué de manière significative et tangible à l'amélioration des routes et autres infrastructures économiques, tant en zones rurales qu'en zones urbaines et périurbaines. Elle a ainsi contribué à remettre à niveau de certaines infrastructures dans des villes secondaires, à désenclaver les zones rurales et ainsi à atténuer les disparités régionales. Ces résultats étaient particulièrement utiles pour établir les bases permettant de sortir de la crise économique et politique. L'entretien des routes et pistes rurales reste néanmoins un problème majeur, affectant la pérennité des progrès et handicapant le commerce national et régional et la compétitivité de l'ensemble de l'économie.

*Basée sur les questions Q1 et Q5*

Cette conclusion est basée sur les constats suivants:

- La stratégie d'intervention de l'UE en matière d'infrastructures répondait aux principaux défis en matière d'infrastructures dans le contexte de sortie de crise du pays. Elle visait en particulier à créer les bases pour une relance du commerce national et régional et à répondre à des besoins urgents en matière de réhabilitation de routes en zones urbaines et périurbaines. (Q5) L'objectif de réduction des déséquilibres régionaux peut être considéré comme particulièrement pertinent dans le contexte togolais. Il s'agit en effet d'une dimension importante dans une optique de réponse adéquate aux facteurs de fragilité. (Q1, Q5) En intervenant dans les infrastructures routières, l'UE apportait un avantage comparatif en termes techniques dans le domaine. (Q1)
- L'UE a contribué de manière significative à l'amélioration des infrastructures économiques en zones rurales, ainsi qu'en zones urbaines et périurbaines. Elle a notamment permis d'ouvrir ou de réhabiliter des pistes représentant environ 10% de l'ensemble national des pistes rurales. Elle a également permis de combler des « chaînons manquants » de l'infrastructure routière à Lomé et dans 10 villes de l'intérieur du pays. Il y a des indications que ces appuis ont contribué à remettre à niveau de certaines infrastructures dans ces villes secondaires et à désenclaver les zones rurales, et ainsi à faciliter l'écoulement des produits agricoles et à renforcer les échanges économiques. (Q5)
- L'entretien des routes et pistes rurales reste un problème majeur. Ceci est dû à l'insuffisance et la mauvaise gestion des ressources affectées à l'entretien routier par la contrepartie nationale. Le manque d'entretien affecte la durabilité des réalisations de l'UE, même à très court terme. La qualité du réseau routier affecte significativement le commerce national et régional. (Q5)

## Conclusion 8 : Effets en matière de renforcement institutionnel

**L'appui de l'UE au renforcement des capacités a aidé à la relance du fonctionnement de l'administration en début de période, mais a eu dans sa globalité des résultats relativement modestes jusqu'alors.**

*Basée sur la question Q4*

Cette conclusion est basée sur les constats suivants:

- Lors de la reprise de la coopération de l'UE, les capacités de l'administration togolaise étaient fortement affaiblies, avec des moyens financiers, matériels et de personnel insuffisants. L'UE a déployé deux programmes d'accompagnement institutionnel (en 2007 et en 2012) pour renforcer la capacité technique de l'État à piloter l'économie togolaise, ainsi que celle des institutions en charge de la démocratie, du respect des droits humains et des libertés fondamentales dans le cadre du premier appui. Elle a également prévu des composantes de renforcement des capacités au sein d'autres programmes (Q4).
- Les appuis de l'UE ont contribué, aux côtés d'autres partenaires (notamment la BAD et la France), à l'effort de relance du fonctionnement de l'administration (Q4).

Mais :

- Les appuis de l'UE sont restés modestes au regard de l'étendue des besoins, même si la capacité d'absorption du pays n'aurait pas nécessairement permis des appuis financiers plus importants (Q4).
- En fin de période, l'administration présentait toujours des faiblesses importantes de capacités au niveau des processus de formulation, d'exécution et de suivi-évaluation des politiques publiques (Q4).
- Les effets des appuis de l'UE (et des autres partenaires) ont été sévèrement affectés par la culture de l'administration togolaise qui présente une forte résistance au changement. Le renforcement des capacités reste un problème structurel au Togo, avec des améliorations qui ne pourront être visibles qu'à long terme (Q4).
- Les deux programmes de l'UE en matière d'appui institutionnel (PAI 1 et 2) ont été discontinus dans le temps, ce qui n'a pas permis de consolider les acquis, et leur articulation aux programmes de la BAD a été insuffisante en début de période (Q4).
- Les appuis de l'UE aux institutions de contrôle et législatives (Cour des Comptes et Assemblée nationale) ont été trop éparés et modestes pour permettre de réelles avancées (Q4).

### 3.2.3 Conclusions sur les instruments financiers et les modalités d'aide

#### **Conclusion 9 : Maximisation du potentiel de la gamme d'instruments, mais dialogue sur les politiques sous exploité**

L'UE a eu la volonté d'utiliser et de maximiser le potentiel de sa gamme d'instruments pour répondre à différents types de besoins et de défis dans le pays, notamment au regard de certains facteurs de fragilité. Le *dialogue politique* a été utilisé à bon escient, mais le *dialogue sur les politiques* a été trop peu exploité.

*Basée sur les questions Q1, Q3, Q4, Q5 & Q7*

Cette conclusion est basée sur les constats suivants:

- Avec la reprise de la coopération, l'UE a progressivement mobilisé sa palette d'instruments. Le FED, en tête des instruments utilisés, a été complété par les programmes thématiques de l'UE (Sécurité alimentaire, Acteurs non étatiques et autorités locales, et Genre) et par ses instruments thématiques (IEDDH et Instrument de stabilité) (Q7).
- Les spécificités propres des différents instruments ont permis à l'UE de répondre à des situations variées et d'intervenir à la fois à court (IdS) et à plus long terme (FED). Ceci fut utile, au vu du contexte de sortie de crise et de fragilité du pays (Q7).
- L'UE a également utilisé à bon escient le *dialogue politique*. Celui-ci a par exemple eu des effets positifs sur les processus électoraux. Ce dialogue est toutefois resté très lié aux contingences contextuelles et politiques du pays et il n'y a eu que peu de *dialogue sur les politiques*, c.à.d. sur les réformes appuyées. Le recours à l'appui budgétaire général a donné à l'UE un cadre de dialogue sur la réforme de la gestion des finances publiques, sans que celui-ci ne s'étende à un dialogue avec le gouvernement sur les politiques générales ou sectorielles (Q1, Q3, Q4, Q5, Q7).
- Les synergies effectives entre les différents instruments de l'UE ont été rares (hors cas de la gouvernance démocratique) (Q1, Q3, Q7).

#### **Conclusion 10 : Appui budgétaire : pari globalement réussi mais avec plusieurs réserves**

Intervenir sous forme d'appui budgétaire a représenté un pari risqué pour l'UE, mais globalement réussi, même si l'outil n'est pas encore bien approprié par les autorités nationales et si les faiblesses de la programmation et de l'exécution budgétaires en limitent l'efficacité.

*Basée sur les questions Q1, Q4, Q7*

Cette conclusion est basée sur les constats suivants:

- L'UE a déployé, lors de la reprise de la coopération, deux programmes d'appui budgétaire d'apurement d'arriérés de dette extérieure dans le cadre des initiatives PPTE puis ADM, en coordination avec les autres institutions multilatérales. Elle est ensuite

intervenue sous forme d'appui budgétaire général à partir de 2009, alors même que le cadrage macroéconomique et budgétaire ainsi que l'exécution budgétaire présentent des faiblesses importantes et que le risque politique continue à être présent (Q4).

- Les programmes d'appui budgétaire général ont été explicitement inscrits dans le contexte de fragilité et ont proposé une approche qui a cherché à s'adapter à ce contexte. Ils ont, à cet égard, accordé une attention plus importante que les autres projets à la dimension fragile du pays (Q1, Q4, Q7).
- La combinaison des modalités d'aide a bien fonctionné dans le domaine macroéconomique. Des complémentarités et synergies ont été relevées entre les appuis budgétaires et les accompagnements institutionnels (PAI) (Q4).
- Plusieurs effets directs et indirects attendus des appuis budgétaires se sont matérialisés au Togo, partiellement (p. ex. cadre de dialogue) ou en quasi-totalité (p. ex. prévisibilité et action sur la dette extérieure). Des avancées restent toutefois à enregistrer sur plusieurs points d'importance, notamment en matière de programmation et d'exécution budgétaires, aspects peu appuyés par l'UE et qui ont été ou devaient être couverts par d'autres partenaires mais avec des effets limités jusqu'à présent (Q4).
- Enfin, l'outil AB n'était pas encore bien approprié par les autorités en fin de période évaluée : difficultés de compréhension des actions qu'il est demandé au gouvernement de mener, des délais imposés pour l'atteinte des cibles des indicateurs de performance, ou de l'instrument même pour ce qui concerne les ministères sectoriels concernés (Q4).

### 3.2.4 Conclusions transversales sur l'efficacité et l'efficience de la mise en oeuvre

#### **Conclusion 11 : Efficacité et efficience du portefeuille de l'UE relativement satisfaisantes, hors exceptions**

Globalement, l'efficacité et l'efficience des programmes financés par l'UE ont été relativement satisfaisantes, malgré quelques exceptions notables. Les difficultés majeures ont été principalement observées en début de période sous revue et s'expliquent par le contexte de fragilité et de reprise de la coopération.

*Basée sur les questions Q1, Q2, Q3, Q4, Q5, Q6, Q7, et l'Annexe 4*

Cette conclusion est basée sur les constats suivants:

- L'efficacité et l'efficience des programmes de l'ensemble du portefeuille de l'UE sous revue ont généralement été satisfaisantes :
  - Globalement, les activités prévues par les différents programmes ont été réalisées et ont mené aux effets escomptés, même si la plupart des programmes ont connu des retards mineurs durant leur mise en œuvre, si l'ensemble des effets attendus n'a pas été atteint, s'il reste encore au Togo un long chemin à parcourir (Q3, Q4, Q5).
  - Malgré les défis, l'UE a pu décaisser une grande partie des montants engagés depuis la reprise de la coopération. Les paiements relatifs aux contrats signés entre 2007 et 2012 (143 M€) correspondent en effet à 80% des engagements pris sur la période 2007-2011 (cf. inventaire en annexe 4).

- Certains programmes de l'UE (p. ex PAJDH, PNADE) ont néanmoins connu de graves problèmes d'efficacité et d'efficacités. Ils ont été confrontés à des défis liés à l'état général du pays à la suite des années de crise, ainsi qu'à d'autres que l'on retrouve assez classiquement dans les différents pays où l'UE déploie sa coopération, et à des contraintes d'organisation institutionnelle (tant du côté de l'UE que du Togo) :
  - *Défis liés à la fragilité* : courbe d'apprentissage du côté de l'UE et du Togo due à la reprise de la coopération ; un manque de prise en compte des éléments de fragilité du pays lors de la formulation des programmes ; la faiblesse des capacités des autorités locales, du secteur privé et des organisations de la société civile, notamment pour pouvoir répondre aux appels d'offre de l'UE et réaliser les travaux ; des défaillances dans le respect par le gouvernement de ses engagements politiques dans le temps (Q1, Q7).
  - *Défis « plus classiques »* : un montage de projets trop complexe et ambitieux ; des erreurs de conception technique ; une implication insuffisante des bénéficiaires durant la formulation ; la complexité et la lourdeur des règles et procédures de l'UE ; et un manque de compétences des assistances techniques mobilisées (Q7).
  - *Défis liés à l'insuffisance en nombre du personnel de la DUE* : la DUE a globalement fait face à un manque de ressources humaines tout au long de la période bien que la situation se soit améliorée progressivement et que le personnel se soit stabilisé en 2013. De plus, elle n'a pas toujours disposé de l'expertise requise (compétence thématique et niveau de séniorité), en particulier pour le domaine de la gouvernance démocratique et au regard du nombre important de (sous-) secteurs couverts par le portefeuille (Q7).
  - *Défis liés à l'organisation institutionnelle de l'UE* : avec une gestion de l'action de l'UE entre les mains de la Délégation du Ghana, l'organisation institutionnelle du début de la période n'était pas propice à un suivi rapproché de la mise en œuvre des projets. La transformation en une Délégation à part entière fin 2009 et les changements institutionnels introduits par le Traité de Lisbonne ont progressivement permis une amélioration de la situation (Q6, Q7).
  - *Défis liés à l'organisation institutionnelle du Togo* : l'administration a été et reste caractérisée par un cloisonnement entre ministères, institutions, agences d'exécution nationales, etc. Ceci n'a pas favorisé le partage d'informations, pourtant parfois essentiel au succès des projets ou à une coordination de l'ensemble des appuis à un domaine d'intervention (Q2, Q5).

## 4. Recommandations

Ce chapitre présente les recommandations qui émergent des conclusions de cette évaluation. Elles sont présentées par « grappes » homogènes, correspondant à la même structure que celle des conclusions. Elles proposent des orientations stratégiques et des actions opérationnelles possibles, en précisant, quand besoin est, leurs conditions de mise en œuvre et les limites de leur validité. Elles sont adressées à l'UE, en précisant si elles le sont en particulier à la Délégation au Togo, au siège du SEAE ou au siège de la Commission. Elles sont, enfin, hiérarchisées en fonction de leur priorité en termes d'urgence et d'importance.

La figure ci-dessous fournit un aperçu des thèmes de la série de recommandations. Chacune d'elles est décrite en détail par la suite.

**Figure 10 – Recommandations**



Nos recommandations arrivent en fait au moment où la programmation de l'UE pour la période 2014-2020 vient d'être approuvée par le Comité FED. Celle-ci est décrite dans le Programme indicatif national (PIN) 2014-2020, dont les secteurs d'intervention sont intégrés dans le document de programmation conjointe (DPC) de l'UE pour 2014-2020 (impliquant l'UE, la France et l'Allemagne, ainsi que le Togo). L'objet des recommandations dans ce rapport n'est nullement d'évaluer la pertinence du document de programmation conjointe ou du PIN 2014-2020. Ces deux documents cadrent néanmoins les grandes orientations de la coopération pour les années à venir. Nos recommandations visent, elles, à fournir des suggestions pour la coopération actuelle et future *sur base* des leçons de la période sous revue, soit 2007-2013.

## 4.1 Recommandation globale

### Recommandation 1: Approche sensible à la fragilité

**Cibler les interventions de l'UE sur les facteurs de fragilité du pays, au sein d'une approche globale suivant les bonnes pratiques définies ces dernières années en la matière.**

*Adressée au siège du SEAE, au siège de la Commission et à la DUE*

*Basée sur la C2, ainsi que sur les C1 et C3*

#### *Ligne stratégique :*

Au cours de la période sous revue, la stratégie de l'UE a tenu compte des facteurs de fragilité du pays grâce à des analyses contextuelles spécifiques et à la conscience générale du personnel de l'UE de l'environnement dans lequel il travaillait. Pour autant, elle n'a pas reposé sur une « analyse de conflit » formelle, ni explicitement tenu compte du concept de « ne pas nuire », ni intégré étroitement la dimension régionale dans la programmation nationale, ou englobé les interventions de l'ensemble des acteurs européens.

Le Togo a fait des progrès tangibles sur la voie de la sortie de la longue crise qui avait marqué le pays, mais des facteurs de fragilité restent présents, notamment d'ordre institutionnel, politique ou économique. Il ne peut être exclu que ceux-ci puissent à nouveau mener à des problèmes de stabilité dans le pays.

Dans ce contexte, il est primordial pour l'UE d'adopter une approche pour son engagement au Togo qui soit sensible à la fragilité et englobante. Il s'agit tout d'abord d'acquiescer une bonne compréhension du contexte et de la situation de fragilité, en particulier des principales caractéristiques socio-économiques et politiques du pays, des déclencheurs potentiels qui pourraient mener à une situation instable, des acteurs impliqués, et des dynamiques (p. ex. fenêtres d'opportunité). La prise en compte étroite du contexte national est d'ailleurs l'un des principes d'engagement dans des pays en situation de fragilité. Adopter une approche sensible à la fragilité implique également de viser des domaines d'intervention qui in fine permettront de préserver la stabilité, d'avoir un regard en termes de « ne pas nuire », de travailler en étroite interaction avec les autres acteurs, d'imbriquer différentes dimensions géographiques et de renforcer les capacités nationales. Il est enfin souhaitable que l'UE promeuve également auprès du gouvernement que la mise en œuvre de la politique de développement (la SCAPE) intègre pleinement ces réflexions sur la fragilité.

#### *Actions possibles:*

Il est recommandé en particulier de :

- **Compléter les analyses contextuelles existantes**, notamment celles conduites dans le cadre de la préparation de la programmation du 11<sup>e</sup> FED, en étayant davantage les différents aspects liés à la gouvernance démocratique. Ceci inclut en particulier un examen approfondi du contexte politique du pays, des facteurs potentiels d'instabilité, des différentes dynamiques observées, et des acteurs passés, actuels et montants, etc.

Ceci devrait permettre de disposer d'une compréhension du pays à la fois englobante et fine sur les facteurs de fragilité spécifiques au contexte togolais. Si la programmation de l'UE pour la période 2014-2020 vient d'être approuvée par le Comité FED, une telle analyse contextuelle complétée aurait encore toute son utilité pour l'instruction des programmes, ainsi que comme analyse de référence par la suite. Il serait par ailleurs très utile d'appuyer cette analyse sur l'enquête publique sur le suivi des principes du New Deal au Togo, qui était en cours de finalisation en juillet 2014. Celle-ci pourrait en effet fournir un nouveau point d'appui pour des réflexions et actions à ce propos. Il est également recommandé à l'UE de promouvoir la prise en compte de ces réflexions par les différentes parties dans le pays, et en particulier au travers du dialogue politique avec le gouvernement, notamment pour la mise en œuvre de la SCAPE et son actualisation éventuelle ;

- **Appuyer des domaines d'intervention et thématiques essentiels** au regard du contexte de fragilité. Sur base des analyses existantes et des enseignements de la présente évaluation, et sous réserve de ceux d'une analyse contextuelle plus approfondie à venir, il est proposé de:
  - continuer à appuyer la **gouvernance démocratique**, y compris par un appui à la société civile ;
  - continuer à soutenir l'amélioration de la **gestion des finances publiques** et la consolidation des **équilibres macroéconomiques** ;
  - continuer à intégrer l'objectif de **réduction des disparités régionales** au Togo (comme l'UE l'a fait durant la période sous revue au travers de ses appuis en matière d'infrastructures aux villes secondaires et à l'intérieur du pays) ;

Ces domaines et thématiques d'intervention font partie de la politique de développement du gouvernement, la SCAPE<sup>59</sup>, en l'occurrence au sein de l'Axe 2 (Renforcement des infrastructures économiques) et de l'Axe 4 (Renforcement de la gouvernance). Ils font également partie du Document de programmation conjointe UE/France/Allemagne/Togo. Le renforcement de la gouvernance démocratique fait aussi partie du PIN 2014-2020 de l'UE. Ces axes d'intervention sont par ailleurs en ligne avec les cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État (New Deal, 2011)<sup>60</sup>.

- **Systématiser la réflexion sur le principe de « ne pas nuire »**. L'UE devrait, entre autres, traiter la question délicate des différences de salaires entre le personnel employé par l'administration ou des organisations togolaises vs. celui employé par des organisations internationales. Ce point est à aborder au niveau de l'UE, mais également avec la communauté des bailleurs et le gouvernement.
- **Intégrer davantage la coopération régionale de l'UE au sein de la programmation nationale**. La dimension géographique constitue l'une des quatre dimensions clés permettant d'avoir une approche englobante dans les situations de fragilité. Ceci vise en particulier à favoriser la création de synergies, p. ex. l'échange

<sup>59</sup> Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi (SCAPE) 2013-2017.

<sup>60</sup> L'appui à la gouvernance démocratique s'insère dans trois des PSG (légitimité politique, sécurité et justice), tandis que l'appui aux infrastructures et l'appui macroéconomique s'insèrent dans les deux autres PSG (fondements économiques, et revenus et services).

d'informations entre services en charge de la coopération nationale d'une part et régionale d'autre part, ou le choix des zones d'intervention des programmes nationaux et régionaux visant un même secteur, afin de créer des complémentarités.

- **Continuer à accorder une grande attention au renforcement des capacités nationales, notamment celles de l'administration, de la société civile et du secteur privé.** Le Togo a en effet hérité d'une situation où les institutions de l'État ont été bloquées pendant près de quinze ans et ont pâti du départ à la retraite d'une génération de fonctionnaires qui n'a pas été remplacée à hauteur des départs et qui a vu l'arrivée massive de jeunes fonctionnaires inexpérimentés. L'appui de l'UE a aidé, dans ce contexte, à la relance de l'administration, mais avec des résultats modestes et qui nécessitent un horizon temporel de moyen à long terme pour se concrétiser et en tirer pleinement les profits. Il apparaît donc essentiel de continuer à renforcer la capacité de l'État à s'acquitter de ses fonctions essentielles. Par ailleurs, les capacités de la société civile et des acteurs du secteur privé sont restées faibles au cours de la période sous revue et ont affecté l'efficacité et l'efficacités de la mise en œuvre des programmes. Il est également crucial de continuer à renforcer les capacités de ces acteurs.

## 4.2 Recommandations sectorielles

### Recommandation 2: Gouvernance démocratique

**Continuer et renforcer l'appui à la gouvernance démocratique, en particulier en matière d'élections, de réconciliation nationale, de justice et d'appui à la société civile. Mener en particulier un dialogue de politique dans ces domaines.**

*Adressée au siège du SEAE, au siège de la Commission et à la DUE*

*Basée sur la C4, ainsi que les C1, C2 et C3*

#### *Ligne stratégique :*

Poursuivre l'appui à la consolidation de la gouvernance démocratique, y inclus la réconciliation nationale, les processus électoraux, le renforcement de la société civile et la justice, qui sont des domaines clés pour s'assurer que la sortie de crise connue durant la période sous revue puisse se renforcer et perdurer. Il y a toutefois lieu de bien cibler les appuis pour s'assurer que les conditions de leur succès sont présentes. Il convient également de renforcer le dialogue de politique, qui a notamment été faible durant la période sous revue en matière de justice.

#### *Actions possibles :*

Il est notamment recommandé de :

- Continuer et renforcer le soutien à la **réconciliation nationale**. L'UE devrait augmenter son dialogue politique avec le gouvernement en la matière. A titre d'exemple, l'UE devrait continuer à insister pour que le public dispose de l'entièreté des volumes du rapport final de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR), dont elle a largement financé le fonctionnement. Si le risque est trop élevé d'attiser par là les tensions dans le pays, il convient à tout le moins qu'une grande partie des

informations de ces volumes soit rendues publiques. L'UE devrait par ailleurs encourager la mise en œuvre des recommandations de ce rapport. Elle pourrait également promouvoir une association plus étroite de la société civile, par exemple au travers de la Plateforme Citoyenne Justice et Vérité (PCJV). Une table ronde pourrait par exemple être utile pour favoriser la collaboration entre le gouvernement et les ex-membres de la CVJR, de la PCJV et de la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH).

- Continuer le soutien aux **élections**, de façon plus ciblée que durant la période sous revue. L'UE pourrait par exemple appuyer le renforcement de l'observation électorale par des acteurs nationaux (p. ex. par la plateforme SYCED) et le renforcement de l'éducation électorale (en incluant notamment aussi les chefs traditionnels, les administrations locales, les juges, les partis politiques, les médias, les faiseurs d'opinion, etc.). L'UE pourrait également continuer les formations données durant la période étudiée aux forces de sécurité civile et à la CENI, qui ont montré leur efficacité (cf. section 2.3.3). Au travers du dialogue politique, elle pourrait enfin aborder la question de la structure en charge de l'organisation des élections (le Secrétariat Exécutif au sein de la CENI).
- Continuer à appuyer le secteur de la **justice**, mais en veillant à ce que les prérequis d'une intervention efficace soient assurés ou du moins suivis et appuyés activement. Les avancées ont été limitées en ce domaine, notamment dû à la faiblesse de la capacité du ministère de la justice, de son poids au sein du gouvernement et de la volonté politique de réformes en la matière. Il y a un besoin énorme de progrès en matière de justice et peu de bailleurs sont prêts à l'appuyer. L'UE devrait tout d'abord vérifier le degré de volonté du gouvernement dans la mise en œuvre de réformes possibles, en particulier pour ce qui ressort de la responsabilité de l'État. Elle doit en effet s'assurer de l'appropriation politique des mesures par le gouvernement et d'une collaboration active afin que les réformes envisagées s'avèrent un succès dans la durée. L'UE devrait en particulier renforcer son dialogue avec le gouvernement, ainsi qu'avec d'autres acteurs politiques. A titre d'exemple, elle devrait encourager le vote du nouveau règlement pénitentiaire à l'Assemblée nationale, ainsi que son financement et son application. L'UE devrait également envisager un appui institutionnel à l'État en matière de justice. En outre, elle pourrait continuer à appuyer la société civile dans ce domaine, tel qu'elle l'a fait pour faciliter l'accès à la justice. L'UE avait par exemple financé des formations et appuyé dans les prisons l'établissement de clubs juridiques de prisonniers avec l'appui de parajuristes et d'avocats (un système créé par des églises qui s'est déjà révélé très efficace dans certains cas). Un appui direct à la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH) pourrait être envisagé pour renforcer ses capacités institutionnelles et d'analyse. La question de l'opportunité de l'achèvement de la prison de Kpalimé financée par l'UE et d'un nouvel appui aux infrastructures (p. ex. pour la restauration de prisons) devra également être envisagée et discutée avec le gouvernement, au vu de la surpopulation qui atteint des dimensions effrayantes.
- Continuer le soutien à la **société civile**, notamment pour son renforcement institutionnel. Ceci se ferait idéalement par des projets d'envergure (comme le programme PASCRENA), en combinaison avec des appuis plus spécifiques, comme au travers des instruments IEDDH et DCI-NSAPVD.

### Recommandation 3: Gestion des finances publiques

**Poursuivre l'accompagnement à l'amélioration de la gestion des finances publiques.**

*Adressée au siège du SEAE, au siège de la Commission et à la DUE*

*Basée sur la C6*

*Ligne stratégique :*

Une bonne gestion des finances publiques étant la condition générale d'une action efficace et efficiente de l'Etat, il est recommandé de poursuivre les appuis dans ce domaine.

*Actions possibles :*

Il est notamment recommandé de :

- Poursuivre les efforts pour la mise en place d'un **cadre de dialogue** effectif et conjoint Gouvernement/PTF sur les finances publiques ;
- Continuer à appuyer la mise en œuvre du plan d'actions de la réforme de la gestion des finances publiques. Veiller en particulier à mettre l'accent sur le renforcement des **processus de préparation et d'exécution budgétaire**, qui présentent de graves déficiences. Poursuivre les efforts de formation déployés dans le cadre du PAI 2 visant à renforcer les capacités des cadres du Ministère des finances concernant l'élaboration du budget, et à former les cadres des différents ministères à l'utilisation des outils et instruments de programmation et d'exécution budgétaire.
- Envisager des **formations** pour les parlementaires et la Cour des Comptes afin de leur permettre de jouer pleinement leur rôle.

Les modalités d'aide à favoriser pourraient consister en un **appui budgétaire général** auquel serait couplé un **accompagnement institutionnel**.

### Recommandation 4: Appui macroéconomique

**Poursuivre un appui budgétaire général au pays, tout en s'assurant que les conditions de succès de cet appui sont remplies.**

*Adressée au siège du SEAE, au siège de la Commission et à la DUE*

*Basée sur la C5 et la C10, ainsi que sur les C6 et C8*

*Ligne stratégique :*

Continuer à soutenir la consolidation des équilibres budgétaires et à appuyer la mise en œuvre des politiques publiques tout en favorisant l'appropriation nationale.

*Actions possibles :*

En termes d'approche générale, il est recommandé de :

- Continuer un **appui budgétaire général** articulé autour de tranches fixe et variable, de type « contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État » (*statebuilding contract*), sous condition du respect des critères d'éligibilité (notamment la stabilité du cadre macroéconomique tel que reconnu par le FMI). Cette approche a été appréciée par les

autorités nationales et a permis d'accompagner utilement le processus de réformes en matière de finances publiques ;

- Augmenter le **volume d'aide** délivré sous forme d'appui budgétaire étant donné les montants relativement modestes déployés jusqu'alors ;
- Renforcer le **dialogue sur les politiques** au niveau des réformes dans leur ensemble qui a été insuffisamment exploité (cf. R6) ;
- Si les **indicateurs de performance** retenus portent sur des secteurs, veiller à ce que les secteurs fassent partie des secteurs de concentration retenus pour maximiser les synergies entre les appuis ou qu'ils soient des secteurs qui ont de larges besoins de financement ;
- Accompagner systématiquement l'appui budgétaire général par des **appuis institutionnels** visant à renforcer les capacités nationales ;
- Donner des **formations** sur l'appui budgétaire, afin de s'assurer que les spécificités de cet instrument sont bien comprises et maîtrisées par les ministères concernés.

Les thèmes à favoriser dans le cadre de l'appui budgétaire général et de l'accompagnement institutionnel sont les suivants :

- Poursuivre l'accompagnement à la réforme de la **gestion des finances publiques**, étant donné qu'une bonne gestion des finances publiques est une condition clé pour garantir le succès des opérations d'appui budgétaire ;
- Renforcer les dispositifs de **suivi-évaluation** qui souffrent de faiblesses importantes. A cet égard, poursuivre l'appui en cours au système et aux capacités statistiques ; et
- Continuer à renforcer la **Cour des Comptes** et **l'Assemblée Nationale**, qui ont des capacités très restreintes.

En matière d'**appui budgétaire sectoriel**, les faiblesses en termes de programmation et d'exécution budgétaire, le peu d'implication des ministères sectoriels dans l'élaboration du budget et leur faible poids lors des collectifs budgétaires, ainsi que la faible capacité des ministères sectoriels en matière budgétaire sont autant d'éléments qui indiquent que les conditions de succès ne sont pas remplies. Avant d'envisager un appui budgétaire sectoriel, il s'agit donc d'œuvrer à créer les conditions qui le rendent possible. Il faudrait par ailleurs vérifier qu'il y ait dans le secteur éventuellement envisagé une stratégie sectorielle bien définie et en place. Enfin, un tel appui a plus de pertinence et de meilleures chances de succès dans des secteurs qui ont de larges besoins de financement (p. ex. éducation, santé et/ou eau et assainissement) et où il existe une volonté sectorielle forte et relayée au niveau politique.

## Recommandation 5: Infrastructures routières

**Continuer à soutenir l'établissement d'une politique sectorielle appropriée en matière de transports, et s'assurer de l'entretien du réseau routier**

*Adressée au siège du SEAE, au siège de la Commission et à la DUE*

*Basée sur la C7*

### *Ligne stratégique :*

Les défis en matière de transport routier restent considérables. Le manque d'entretien des routes et pistes rurales est un problème majeur, qui limite fortement les bénéfices des interventions de l'UE et d'autres acteurs, et qui affecte le commerce national et régional. Ceci risque également d'accroître les disparités entre régions du Togo. Le secteur ne dispose par ailleurs toujours pas d'une vision stratégique d'ensemble officielle.

Il est prévu dans la distribution du travail entre l'UE, la France et l'Allemagne pour la période 2014-2020 que c'est l'Allemagne qui, des trois, fournira l'appui le plus important en matière de transport. Cet appui sera toutefois modeste au regard d'autres partenaires.<sup>61</sup> Néanmoins, cette évaluation a montré que l'UE a contribué de manière significative et tangible à l'amélioration des routes, notamment du fait de son avantage comparatif en termes techniques dans le domaine. Sur la base de ce constat, et de la décision globales de désengagement de l'UE du secteur des transports, il a du sens qu'elle veille néanmoins, en étroite collaboration avec l'Allemagne et les autres acteurs dans le domaine, à la consolidation et à la pérennisation des travaux qu'elle a financés durant la période sous revue. Ceci peut se faire en grande partie par du dialogue sur les politiques et du partage de savoir-faire technique.

### *Actions possibles :*

Il est notamment recommandé de :

- Appuyer l'adoption, la diffusion, la mise en œuvre et la mise à jour de la politique sectorielle en matière de transport qui a été établie avec le soutien de l'UE et du Fonds africain de développement durant la période sous revue;
- Faire bénéficier le pays du savoir-faire de l'UE en matière de routes, et particulièrement de leur entretien. Il est recommandé de fournir un appui technique, institutionnel et éventuellement financier à un fond d'entretien routier, comme le SAFER, initié par l'UE mais ne disposant pas encore de financement suffisant et durable ;
- Aborder la question de l'entretien du réseau routier au niveau politique, dans le cadre du dialogue de l'UE avec le gouvernement ;
- Traiter la question importante du respect des charges à l'essieu au niveau (i) régional et (ii) national.
- Il est également recommandé d'appuyer l'instauration sans tarder d'une réglementation du trafic en saison de pluie (« barrières de pluie ») ; il s'agit là d'une mesure relativement

<sup>61</sup> Les chefs de file des donateurs du comité sectoriel "infrastructures de soutien à la croissance" sont la Banque africaine de développement et la Banque mondiale. La Chine est également un acteur clé en matière de transport. L'appui de l'Allemagne dans ce domaine a été modeste à ce jour et devrait le rester, relativement parlant, selon la programmation pour la période 2014-2020.

simple et éprouvée pour limiter la dégradation des pistes et ainsi en augmenter la longévité.

- Encourager, dans le dialogue avec le gouvernement, l'établissement d'un cadre institutionnel adéquat pour concevoir et mettre en œuvre de façon concertée des politiques territorialisées de développement et de renouvellement urbain. Il s'agit d'un élément essentiel pour assurer la pertinence, le succès et la pérennité d'interventions dans le domaine. Ceci inclut le renforcement des capacités des administrations concernées. Cela implique également l'adoption de méthodes d'analyse et de planification modernes et expérimentées.

### 4.3 Recommandations transversales sur l'efficacité et l'efficacité de la mise en œuvre

#### Recommandation 6: Mix d'instruments et de modalités

**Opter pour un mix stratégique d'instruments, de modalités et de modes de gestion favorisant, outre l'efficacité et l'efficacité de l'ensemble de l'appui, également l'appropriation nationale.**

*Adressée au siège de la Commission, ainsi qu'à la DUE*

*Basée sur la C9, ainsi que sur la C11*

#### *Ligne stratégique :*

L'UE devrait définir une **approche stratégique** au niveau de ses institutions (et de ses États membres) visant à optimiser le potentiel que lui offre la combinaison d'instruments, de modalités et de modes de gestion à sa disposition. L'objectif principal est de pouvoir répondre de la façon la plus pertinente possible aux besoins prioritaires du pays, tout en favorisant l'efficacité et l'efficacité de l'aide.

Elle devrait également favoriser les instruments, modalités et modes de gestion qui permettent d'utiliser les **systèmes nationaux** et d'appuyer les **dynamiques nationales**. Ceci vise en particulier à favoriser l'appropriation par les acteurs togolais et ainsi à accroître la pérennité des résultats. Cela s'inscrit également dans le changement de perspective de Busan, qui invite à se centrer davantage sur le développement à terme du pays au-delà de l'efficacité de l'aide extérieure.

#### *Actions possibles :*

En termes d'approche générale, il est recommandé, sur base des leçons de la période sous revue, de :

- Définir une **approche stratégique** globale au niveau de l'UE, incluant la panoplie de moyens d'action d'EuropeAid, ainsi que celle des autres DG. Ceci inclut également de renforcer la perspective régionale dans la coopération avec le pays. Il serait par ailleurs utile d'intégrer à la réflexion les États membres, ainsi que la BEI et les EDFI<sup>62</sup>,

<sup>62</sup> Institutions financières de développement européennes

notamment dans le cadre des mécanismes de mixage prêts/subventions (*blending*) tel que le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures. La programmation conjointe UE-France-Allemagne-Togo est un effort intéressant et louable dans ce sens. Certains interlocuteurs ont mentionné qu'il pourrait même être renforcé par une coordination plus étroite sur la stratégie d'ensemble ou par des indicateurs communs.

- Il ressort également de l'évaluation qu'une **coordination plus étroite** entre la Délégation, le siège de la Commission et celui du SEAE serait utile pour le prochain exercice de programmation (y compris sur une définition des rôles plus claire dans le choix des secteurs de concentration).
- Pour favoriser l'utilisation des **systèmes nationaux**, l'appui budgétaire est évidemment à recommander dans cette optique. Pour favoriser l'appui à des **dynamiques nationales**, le financement direct de partenaires locaux non étatiques (p. ex. la CNDH, des organisations de la société civile ou des opérateurs privés) et le renforcement des capacités de partenaires de mise en œuvre locaux pourraient être renforcés. Il est recommandé en parallèle de clarifier et d'expliquer davantage les procédures de passation de marchés publics, tout en maintenant leur niveau.
- Continuer d'envisager des projets/programmes sous **gestion conjointe et/ou décentralisée** quand cela s'avère nécessaire ou préférable, notamment sur base de la valeur ajoutée de l'UE et des avantages comparatifs offerts par les différents partenaires techniques et financiers.

## Recommandation 7: Coordination

**Continuer et renforcer la coordination entre acteurs du développement, tant au niveau international que national**

*Adressée au siège du SEAE, au siège de la Commission et à la DUE*

*Basée sur les C10 et C11*

### *Ligne stratégique:*

Une interaction étroite entre acteurs est un point essentiel pour garantir une approche sensible à la fragilité. Elle l'est aussi pour assurer la cohérence, l'efficacité et l'efficience générales de l'aide. Malgré les efforts croissants de l'UE, la coordination entre acteurs est toutefois globalement restée limitée durant la période sous revue. L'introduction en 2010, par un décret du gouvernement, d'un Dispositif institutionnel de coordination, de suivi et de l'évaluation des politiques de développement (DIPD) n'a pas fondamentalement changé la donne, ce dispositif étant largement jugé rigide et peu efficace.

### *Actions possibles:*

- Il est tout d'abord recommandé à l'UE d'aborder dans son dialogue politique avec le gouvernement la question de l'efficacité du **DIPD**.
- En attendant ou en parallèle, il semble opportun de continuer à s'investir dans les **comités sectoriels**, en particulier ceux présidés par l'UE. Ceux-ci devraient idéalement être utilisés pour entretenir un dialogue sur les politiques sectorielles avec les autres PTF et le gouvernement. Ils devraient en outre viser à identifier des synergies potentielles entre interventions, au sein de chaque secteur ou entre secteurs, au-delà

d'une simple répartition du travail. Des indicateurs conjoints de résultats devraient en outre être envisagés. Il est également recommandé de continuer la collaboration avec la Plateforme de gestion de l'aide (PGA).

- En outre, il serait opportun que l'UE se prépare plus activement aux défis de la coordination avec des **bailleurs non traditionnels** (tels que la Chine ou des fonds arabes) et au possible renforcement substantiel de la coopération des États-Unis avec le pays (dans le cadre du *Millennium Challenge Account*).
- Enfin, l'UE devrait également aborder dans son dialogue politique avec le gouvernement la question du **cloisonnement de l'aide** entre ministères, qui complique les efforts de coordination. Elle devrait également aborder le problème du **manque de collaboration et de partage d'informations au sein de l'appareil d'État**. L'interaction limitée entre ministères, institutions et agences d'exécution nationales est un obstacle majeur pour le succès de nombreuses initiatives, appuyées ou non par la communauté internationale. Cela fut par exemple flagrant dans le domaine des infrastructures.

### Recommandation 8: Ressources humaines

**S'assurer que la coopération avec le pays soit gérée et suivie avec l'expertise sectorielle et le niveau d'expérience adéquats, en particulier dans les domaines clés d'intervention comme la gouvernance démocratique.**

*Adressée au siège de la Commission (et à celui du SEAE)*

*Basée sur la C11*

#### *Ligne stratégique :*

Il ressort de cette évaluation, tout comme de nombreuses autres évaluations de niveau pays ou thématiques, que la gestion des ressources humaines a affecté directement la qualité de la coopération. L'UE devrait ainsi régler de façon globale (et urgente) les problèmes structurels en la matière.

#### *Actions possibles :*

Les points spécifiques suivants ressortent en particulier de l'évaluation :

- Former et pourvoir du personnel (interne ou externe) disposant de l'**expertise sectorielle/thématique** nécessaire, au niveau de la Délégation ou du siège, tout au long du cycle de programmation et de projet. Ceci concerne notamment l'appui aux élections et celui à la justice, deux domaines clés d'intervention ;
- Réviser les règles de **rotation** du personnel, afin de s'assurer que la coopération dispose d'expertise sur le pays et d'interlocuteurs stables et d'expérience de coopération continue. A titre d'exemple, durant la conduite de la présente évaluation, trois géo-coordonateurs se sont succédés pour le Togo sur une période d'un an, tant au siège de la Commission qu'à celui du SEAE ;

- S'assurer que les fonctions à responsabilités importantes soient remplies par du personnel expérimenté et disposant d'un niveau de **séniorité** adéquat. Plusieurs parties ont soulevé ce problème, en particulier pour l'appui à la gouvernance démocratique, surtout en début de période sous revue, qui a été suivi par plusieurs gestionnaires en début de carrière ou en période d'apprentissage. Ce problème n'est cependant plus d'actualité à présent;
- S'assurer d'avoir suffisamment de **ressources humaines** pour la gestion de la coopération, comme c'est globalement le cas actuellement mais ne l'a pas été jusqu'à la mi-2013.
- Réviser le nouveau **système pour les jeunes experts** (2012) afin de pouvoir appuyer plus efficacement les Délégations.

#### 4.4 Priorité des recommandations

La figure ci-après vise à indiquer le niveau de **priorité** de chaque recommandation, en termes d'urgence et d'importance. Il est en cela tenu compte, entre autres, de la programmation conjointe de l'UE (DPC et PIN 2014-2020) qui est en phase de finalisation. Si les cinq recommandations globales et sectorielles (R1 à R5) sont considérées comme très importantes, les R1, R2 et R4 peuvent mener à des actions à relativement court terme (en matière de fragilité, de gouvernance démocratique et d'appui budgétaire), là où les recommandations abordant la question d'un appui en matière de politique sectorielle de transport pourraient nécessiter davantage de temps (R5). Les recommandations relatives au mix de moyens d'intervention et à la coordination (R6 et R7) peuvent enfin être considérées comme importantes également, même si dans une moindre mesure que les recommandations plus stratégiques, et pourraient également mener à certaines actions à relativement court terme. La recommandation sur les problèmes structurels de gestion des ressources humaines au sein de l'UE (R8) est considérée comme relativement importante, mais surtout à traiter d'urgence vu qu'ils affectent l'ensemble de la coopération européenne bien au-delà de celle avec le Togo ; ceci nécessitera néanmoins du temps (et de la patience) pour la mise en œuvre, étant donné qu'il s'agit d'une question systémique.

**Figure 11 – Priorité des recommandations**

