



**PROJET DE SUIVI DE LA GOUVERNANCE  
EN AFRIQUE DE L'OUEST**



**ÉTAT DE LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE  
DE L'OUEST : TOGO**



**MEMBRES D'ÉQUIPE**

**TCHOTHOVI FREITAS**

**KOFFI ALINON**

**TOGOATA APEDO-AMAH**

**2011**

## QUELQUES CARACTÉRISTIQUES

Population : 5 753 324 habitants (recensement population 2010)

Superficie : 56 600 km<sup>2</sup>

Principales langues : Français, éwé, kabyè, watchi, tem, moba, nouadem, ana

Régime politique (Présidentiel/parlementaire) : Présidentiel Président

(nom, date de son élection) : Faure E. Gnassingbé (2010) Indice de

développement humain : (en 2011) 0,435 (162<sup>e</sup> sur 187 pays)

Classement général Ibrahim Index African Governance (IIAG) : (en 2011) 35<sup>e</sup> sur 53 pays

Classement par catégorie dans IIAG : (Sécurité et État de droit : 25<sup>e</sup> ; Participation et droits humains : 28<sup>e</sup> ; Opportunité d'économie durable : 42<sup>e</sup> ; Développement humain : 37<sup>e</sup>)

Classement général Transparency International : (en 2011) 2,4 (143<sup>e</sup> sur 183 pays)

Principaux secteurs de l'économie : agriculture, industrie, mines, et prestation de services (en l'occurrence port autonome de Lomé, banques)

Principales ressources naturelles : Phosphate, clinker, sel, minerais de fer, craie et marbre

Taux de croissance du PIB en 2010 : 3,4%

Taux de croissance de la population en 2010 : 2,1%

## REMERCIEMENTS

L'équipe nationale des chercheurs du Togo tient, à la fin de ses travaux, à adresser ses vifs et sincères remerciements aux responsables de :

- L'association « Action en faveur de l'homme et de la nature » (AFHON) pour avoir laissé à sa disposition son cadre, ses infrastructures et même certains de ses agents afin de mener à bien cette mission et ce, dans les conditions les plus idéales ;
- OSIWA et CODESRIA pour leur confiance en chacun des chercheurs à qui ils ont décidé de confier cette étude ;
- Au Coordonnateur régional du projet « Suivi de la gouvernance en Afrique de l'Ouest » qui n'a ménagé aucun effort pour soutenir l'équipe toutes les fois que cela s'est avéré nécessaire.

Le chef de l'équipe, Présidente du Conseil d'administration de AFHON, profite de cette occasion pour faire une mention spéciale à M. Adama Combey en raison de la contribution et du soutien constant dont il a fait montre tout au long de ce travail de recherche et de rédaction. Nos remerciements vont également à la Direction de l'Économie, au ministère chargé des Finances et de l'Économie ainsi qu'à la mission résidente de la Banque mondiale au Togo, pour l'intérêt avec lequel ils ont répondu à nos sollicitations.

Nous ne saurions terminer sans faire mention de Mlle Adeyêmi A. Freitas et de M. Majé Freitas qui n'ont pas ménagé leurs efforts en vue d'apporter leur soutien multiforme à ce travail dans toutes ses phases.

## RÉSUMÉ ANALYTIQUE

### - Contexte général en matière de gouvernance au Togo

Au cours de la décennie 1960, alors que bon nombre de pays - et particulièrement les anciennes colonies africaines - ont accédé à l'indépendance, la prise en main de la gestion du pouvoir et de l'économie par les responsables nationaux desdits pays s'est soldée par des déboires cuisants qui ont conduit à la nécessité de déterminer les causes de ces échecs afin de pouvoir leur trouver des solutions idoines. Tous les partenaires au développement se sont ainsi progressivement accordés sur le fait que la promotion de la bonne gouvernance était la clé permettant d'enrayer les insuffisances décelées.

Le Togo ne fait pas exception à ce constat et les autorités de ce pays ont, après de longues réticences, décidé d'adopter les pratiques de promotion de bonne gouvernance dans la conduite des affaires du pays et ce, dans tous les domaines.

Ainsi, au cours de ces dernières années, le gouvernement togolais a pris plusieurs initiatives afin d'améliorer la gouvernance politique.

En matière de gestion des affaires publiques, le Togo a enregistré, particulièrement depuis 1990, de mauvaises performances économiques dans un contexte de crises politiques répétitives auxquelles s'est ajoutée une rupture totale de la coopération avec ses bailleurs de fonds. Cependant, à partir de 2005, le Gouvernement a lancé un vaste chantier de réformes touchant notamment à la bonne gouvernance économique. Cela a permis aux autorités non seulement de renouer des relations avec les partenaires au développement mais aussi d'atteindre, en novembre 2008, le point de décision de l'Initiative des pays pauvres très endettés (PPTE).

Parallèlement aux réformes relatives à la gestion économique, des mesures ont été prises afin de promouvoir la bonne gouvernance d'entreprise qui est reconnue comme l'un des aspects essentiels de tout processus de développement socio-économique d'un pays. C'est ainsi que le Togo a ratifié les différents accords et traités continentaux et sous-régionaux, notamment les traités de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) et de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Cependant, il n'existe pas, à ce jour, au Togo, de structure établie chargée de veiller à l'application et à la promotion de ce volet de la bonne gouvernance. Or, il a été reconnu par les autorités nationales que la gouvernance d'entreprise - autrement dit l'ensemble des mécanismes par lesquels le conseil d'administration aligne les intérêts des dirigeants sur ceux des actionnaires - est essentielle pour la promotion du développement socio-économique dans l'ensemble du pays. En effet, la mise en place d'un cadre de régulation de la gouvernance d'entreprise permet de s'assurer de la prise en compte des intérêts de toutes les parties prenantes à tous les niveaux de la chaîne de décision et partant, de la création d'un meilleur cadre pour l'environnement des affaires.

Par ailleurs, le Gouvernement a élaboré, dans le cadre d'un processus participatif, un Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DRSP) qui vise à la promotion du développement socio-économique du pays. Actuellement, le rapport de mise en œuvre de la version intérimaire de ce document (DSRP-I) est disponible et renseigne sur les premiers résultats atteints en termes de réduction de la pauvreté.

## - **Objectifs, résultats et méthodologie**

La présente étude vise à structurer le champ de gouvernance dans les domaines suivants : démocratie et gouvernance politique ; gestion macroéconomique et gouvernance économique ; gouvernance d'entreprise et du développement socio-économique et ce, afin de faciliter un meilleur suivi des actions en la matière et d'effectuer des revues et des évaluations dans le cadre de l'initiative africaine de suivi de la gouvernance. Le présent document vise, par ailleurs, à présenter l'état des lieux de la gouvernance dans tous les domaines.

Pour réaliser cette étude, une équipe de trois membres a été constituée au Togo aux fins de se pencher sur les différentes thématiques de la gouvernance. Chacun de ses membres, sous la supervision du chef d'équipe, s'est appuyé sur les éléments suivants : le cadre générique de suivi de la gouvernance africaine ; les normes consacrées par les conventions, accords et autres instruments juridiques relatifs à la gouvernance qui ont été adoptés à l'échelle mondiale, continentale et régionale ; les priorités du Togo en matière de promotion de la bonne gouvernance. L'objectif poursuivi est de faire ressortir un cadre spécifique pour le Togo qui couvre les trois domaines de gouvernance (démocratique économique et socio-économique).

Sur la base d'une matrice de suivi de la gouvernance au Togo, l'équipe pays a identifié et renseigné les indicateurs, effectué une analyse critique de l'état des lieux et fait ressortir des recommandations pour l'amélioration de la gouvernance dans le pays. À la suite des différents échanges de vues qui ont eu lieu entre le coordonnateur régional et le chef d'équipe - lors de certaines étapes des travaux et, particulièrement, durant la phase du rapport préliminaire -, un rapport consolidé a été soumis au coordonnateur régional pour validation.

## - **Pratiques nationales en matière de gouvernance : résumé des résultats des travaux de recherche**

Le présent rapport est le résultat des travaux de recherche sur « l'état des lieux de la gouvernance : politique de la gestion et gouvernance économique, de la gouvernance d'entreprise, et du développement socio-économique au Togo ». Il s'est appuyé sur les priorités nationales du Gouvernement définies en fonction des accords, des traités, des protocoles et autres instruments auxquels le Togo est partie, l'objectif étant de faire ressortir la singularité du Togo en matière de gouvernance. Les principaux résultats issus des analyses sont les suivants :

### **Gouvernance politique**

La matrice spécifique au Togo pour le suivi de la gouvernance politique a été élaborée en s'appuyant sur les différentes thématiques assorties des indicateurs qualitatifs et quantitatifs. Les analyses menées ont permis de dégager un constat : la crise togolaise, dont les manifestations les plus visibles sont le blocage du processus démocratique et l'aggravation de la misère du peuple, n'est pas près de trouver une issue favorable, en raison de la faiblesse des moyens investis par les dirigeants pour répondre à ces défis, notamment en matière de bonne gouvernance.

Plusieurs tentatives, visant à résoudre la crise politique par la négociation entre le pouvoir et l'opposition sous l'égide de la communauté internationale, se sont révélées vaines. L'organisation des élections, loin de résoudre la crise, l'aggrave dangereusement, car les

scrutins électoraux sont des occasions de déchaînement de violence inouïe et de violations massives des droits humains.

Le Gouvernement a fait des efforts pour donner des gages aux bailleurs de fonds dont les aides sont conditionnées par des critères de bonne gouvernance et de respect des droits humains. Cependant, ces efforts demeurent largement insuffisants en matière de démocratisation des institutions, celles-ci étant toutes dominées par le pouvoir exécutif.

La culture de l'impunité propre aux régimes autoritaires encourage les crimes politiques et la corruption qui gangrène tous les rouages de l'économie et de l'État (le Togo occupait, en 2011, le rang peu enviable de 143<sup>e</sup> sur 183 pays dans l'Indice de perception de la corruption établi par Transparency International). L'absence de transparence dans la gestion du bien commun est illustrée par le refus de rendre des comptes. Il est impératif que le droit de la force imposé par le régime militaire au pouvoir cède le pas à l'État de droit et cela doit s'accompagner de la sortie effective de l'armée de la scène politique.

Il s'avère nécessaire de recommander une implication réelle de la population et des organisations de la société civile (OSC) dans la politique du Gouvernement à travers la recherche d'un consensus. Elle permettra également d'accroître la légitimité du pouvoir, à condition que les prochaines élections se conforment aux normes démocratiques. Il faut également que le pouvoir réponde activement aux besoins vitaux des populations déshéritées et fasse en sorte que celles-ci puissent jouir de leurs droits socio-économiques et culturels dans la paix et la sécurité.

## **Gouvernance économique**

La matrice spécifique de suivi de la gouvernance économique a également été élaborée en s'appuyant sur les différentes thématiques relatives à la gestion économique assorties des indicateurs qualitatifs et quantitatifs. Les conclusions et analyses, basées essentiellement sur l'évolution du contexte économique en général ainsi que sur les premiers résultats des actions engagées dans le domaine de la gouvernance économique, ont permis d'aboutir aux constats et enseignements suivants : plusieurs initiatives, visant à assainir les finances publiques, à améliorer la gouvernance économique et à créer un cadre favorable à la stabilité macroéconomique, sont en cours de mise en œuvre. Il est trop tôt pour se prononcer sur la valeur des résultats de la mise en œuvre des actions prévues dans le document de réformes du pays. Il est à remarquer, toutefois, que les efforts des autorités en matière de gouvernance et de gestion économiques ont permis au Togo de renouer les relations avec ses principaux bailleurs, notamment le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, dans le cadre de l'appui à la formulation et la mise en œuvre de sa stratégie de réduction de la pauvreté. Le Togo a ainsi pu atteindre, en novembre 2008, le point d'éligibilité à l'Initiative PPTE et a réussi à payer la presque totalité de sa dette intérieure en décembre 2009. Ces succès ont été rendus possibles grâce aux orientations stratégiques définies dans le DSRP. Cependant, malgré ces progrès préliminaires dans la promotion de la bonne gouvernance, d'énormes efforts restent à fournir pour atteindre les objectifs fixés dans le cadre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP).

## **Gouvernance d'entreprise**

En ce qui touche aux actions visant la promotion de la gouvernance d'entreprise, il est à noter que le Togo s'est engagé principalement à améliorer l'environnement des affaires. Cependant,

les timides actions initiées dans ce sens tardent à produire des résultats perceptibles. Les procédures en la matière et la faible application du cadre juridique et réglementaire de passation des marchés publics ne facilitent pas les opérations entre les administrations publiques et les grandes entreprises et entravent notamment l'application des règlements relatifs à la prise en compte des parties prenantes de l'entreprise.

La corruption continue d'être un phénomène très prononcé au Togo, du fait de l'ingérence des structures étatiques dans les affaires privées. Actuellement, dans les secteurs clés du privé tels que les télécommunications ou la finance, la trop forte présence des pouvoirs publics limite la concurrence et freine la contribution au développement desdits secteurs. De plus, les dirigeants de la plupart de ces entreprises ne sont pas totalement indépendants et ne sont pas non plus outillés pour bien définir les stratégies appropriées afin de parvenir à une gestion saine et efficace de leur structure. Même les structures de contrôle de l'État, qui sont chargées de la vérification des règles de droit en la matière dans une perspective de protection du droit de propriété, se laissent souvent corrompre et ne parviennent pas à contribuer à une meilleure allocation des moyens et à une gestion rigoureuse des entreprises.

L'état actuel du comportement des entreprises envers les parties prenantes ne semble pas non plus refléter les bonnes pratiques en la matière. En effet, les missions des administrateurs publics ainsi que leur cadre de mise en œuvre restent encore à préciser ou à clarifier dans une perspective d'instauration de la bonne gouvernance. Même les professionnels de la comptabilité et de l'audit, en activité au Togo, ne semblent pas effectuer correctement les missions qui leur sont attribuées.

L'évolution des tendances actuelles montre que le niveau d'obligation redditionnelle ou d'imputabilité envers les actionnaires et les autres parties prenantes demeure très faible. Ainsi, bien que le Togo ait ratifié des accords internationaux, continentaux, régionaux et sous-régionaux dans ce domaine, la définition et l'intégration des mesures juridiques et administratives ainsi que le suivi de leur mise en œuvre, dans un esprit de respect des droits humains et des législations en vigueur, tardent à se traduire dans les faits.

## **Développement socio-économique**

Dans le domaine du développement socio-économique, le Togo a entrepris des actions en vue de réduire la pauvreté et il s'est notamment doté d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Cependant, étant donné que les conditions de vie des populations se sont notablement dégradées durant la longue crise socio-politique des années 1990, les résultats des actions entreprises n'ont fait qu'influencer très légèrement les indicateurs de bien-être. De ce fait, la souffrance et la pauvreté continuent d'être le lot quotidien d'une grande frange de la population.

Pour inverser cette tendance, le Togo a formulé, en 2007, une stratégie nationale de développement à long terme qui énonce les domaines prioritaires dans lesquels le pays entend s'investir afin d'assurer un développement socio-économique viable pour sa population. Les secteurs prioritaires d'intervention concernent l'agriculture et la lutte contre la faim ; l'éducation ; la promotion du genre et l'autonomisation de la femme ; la santé ; l'eau ; l'assainissement ; l'énergie ; et les transports.

Le suivi et l'évaluation desdites initiatives sont défailants et il est difficile de juger de leur pertinence, tant la situation générale est marquée par une stagnation voire un recul. De

nouvelles perspectives s'ouvrent avec une série d'actions volontaristes - quoique financièrement limitées - dans le domaine des micro-réalisations dont la mise en œuvre a été confiée aux communautés. La situation des populations à la base pourrait ainsi s'améliorer.

## - **Recommandations**

L'analyse de l'état des lieux et des résultats issus des travaux de recherche menés dans le cadre de cette étude ont abouti à de nombreuses recommandations :

### *1. En matière de gouvernance politique, les actions suivantes sont recommandées :*

- Réviser de façon consensuelle la Constitution ;
- Veiller à promouvoir la représentativité équitable de toutes les couches sociales et tendances politiques de la nation au sein de l'Assemblée nationale ;
- Organiser des élections honnêtes et transparentes qui répondent aux normes démocratiques internationales aux fins de faire accepter à tous les résultats des urnes ;
- Organiser un débat national pour consolider une politique et une stratégie qui, à terme, permettront de créer des richesses et contribuer au développement socio-économique et, surtout, à la création d'emplois ;
- Négocier avec les forces armées togolaises afin de les amener à devenir une authentique armée républicaine et éviter toute emprise de leur part sur la gestion du pays ;
- Créer un État de droit respectueux des droits humains et des institutions démocratiques ;
- Réprimer la corruption ;
- Restaurer et réhabiliter les institutions judiciaires et appliquer effectivement des sanctions disciplinaires aux magistrats corrompus et prévaricateurs ;
- Travailler à la moralisation de la vie politique et de la gestion de la chose publique ;
- Combattre le tribalisme, le régionalisme et toutes les formes de discrimination, notamment en matière de genre ;
- Instaurer la transparence dans la gestion des biens publics ;
- Consolider la liberté de la presse, la liberté d'expression, les libertés politiques, les libertés socio-économiques et culturelles ;
- Consolider le rôle de contre-pouvoir de la société civile ;
- Restaurer l'ensemble du système de l'éducation civique.

### *2. Dans le domaine de la promotion de la gouvernance économique, les recommandations suivantes s'imposent :*

- Poursuivre et renforcer les efforts d'assainissement et de stabilisation de la gestion des finances publiques ;
- Rechercher de nouvelles sources de financement, surtout sur le plan interne ;
- Renforcer et refléter à travers les allocations budgétaires les priorités de l'État en faveur des secteurs socio-économiques ;
- Donner aux organes de contrôle des dépenses de l'État les pouvoirs et l'autonomie nécessaires pour lutter effectivement et efficacement contre la corruption et la culture de l'impunité ;
- Accélérer la mise en œuvre effective des actions du Gouvernement relatives au cadre de dépenses à moyen terme, dans l'optique d'un « budget-programme » qui s'appuie sur une large implication de tous les acteurs du développement ;



- Mettre en place un système d'informations ou de statistiques économiques fiables, cohérentes, bien détaillées et faciles d'accès ;
- Rendre plus effectifs l'encadrement et le renforcement de capacités des structures de micro finance qui constituent actuellement un relais quasiment défaillant des services bancaires, tant au niveau du secteur agricole que de celui du secteur informel ;
- Prendre des mesures correctives pour relancer le secteur minier, principalement les phosphates ;
- Concrétiser et consolider la nouvelle stratégie globale pour les filières café/cacao ;
- Élargir la zone portuaire afin d'augmenter son impact économique et d'en faire une place commerciale pour les pays voisins enclavés ;
- Réhabiliter, élargir, renforcer et mieux entretenir le réseau routier.

*3. En ce qui concerne la gouvernance d'entreprise, la mise en pratique des actions suivantes est nécessaire :*

- Mettre en place un cadre incitant les conseils d'administration à intégrer pleinement dans les préoccupations majeures de leurs entreprises les problèmes environnementaux et sociaux ; ceci à travers une stratégie de communication sur les actions entreprises et les lacunes subsistantes.
- Amener les membres des conseils d'administration à veiller à ce que soient appliquées les réglementations et les directives mises en place au niveau de la BCEAO en matière de transparence, d'accès aux informations et de création d'un climat de confiance approprié ;
- Renforcer le cadre de partage d'informations sur les risques importants prévisibles ;
- Mettre en place une structure de gouvernance d'entreprise susceptible d'évaluer et de gérer les différents types de risques, et d'informer tous les acteurs concernés à ce sujet et ce, à l'aide d'un mécanisme de publication ou de diffusion ;
- Rendre totalement indépendants tous les organes de contrôle et de vérification des comptes, qui sont en fonction et prévus ;
- Renforcer l'organe en charge de la vérification du niveau de compétences, d'intégrité et d'indépendance des auditeurs de comptes, que ce soit au niveau de l'État ou au niveau des entreprises ;
- Mettre en place un mécanisme transparent qui assure la rotation des vérificateurs et qui garantisse que la vérification des comptes vise à défendre les intérêts des actionnaires ou de tout autre partenaire.

*4. Par rapport aux actions visant le développement socio-économique, les recommandations primordiales à mettre en œuvre sont :*

- Mettre en œuvre effectivement la décentralisation et le transfert des compétences aux collectivités territoriales. C'est, en effet, aux échelons les plus proches de la base que les stratégies de développement pourront être plus pertinentes et appropriées pour les bénéficiaires ;
- Renforcer le cadre et les capacités d'organisation, de même que les aptitudes professionnelles des acteurs y compris ceux du secteur privé. Concernant la sphère publique, il s'agit d'effectuer une réforme qui soit fondée sur la gestion rationnelle des ressources, sur la revue des procédures et le respect de la transparence.

# SOMMAIRE

REMERCIEMENTS .....	
i RÉSUMÉ ANALYTIQUE .....	
ii	INTRODUCTION
.....	1
CHAPITRE 1: DÉMOCRATIE ET GOUVERNANCE POLITIQUE.....	6
1.1. CONTEXTE GÉNÉRAL EN MATIÈRE DE DÉMOCRATIE ET DE GOUVERNANCE POLITIQUE.....	6
1.2. PRATIQUES NATIONALES EN MATIÈRE DE DÉMOCRATIE ET DE GOUVERNANCE POLITIQUE : ANALYSE DES RÉSULTATS DES TRAVAUX DE RECHERCHE .....	7
1.3. RECOMMANDATIONS .....	25
CHAPITRE 2 : GOUVERNANCE ET GESTION ÉCONOMIQUES .....	26
2.1. CONTEXTE GÉNÉRAL EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE ET DE GESTION ÉCONOMIQUES.....	26
2.2. PRATIQUES NATIONALES EN MATIÈRE DE GGEC : ANALYSE DES RÉSULTATS DES TRAVAUX DE RECHERCHE .....	27
2.3. RECOMMANDATIONS .....	43
CHAPITRE 3 : GOUVERNANCE D'ENTREPRISE.....	45
3.1. CONTEXTE GÉNÉRAL EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE D'ENTREPRISE.....	45
3.2. PRATIQUES NATIONALES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE D'ENTREPRISE : ANALYSE DES RÉSULTATS DES TRAVAUX DE RECHERCHE .....	45
3.3. RECOMMANDATIONS .....	52
CHAPITRE 4 : DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE .....	53
4.1. CONTEXTE GÉNÉRAL EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE	53
4.2. PRATIQUES NATIONALES EN DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE : ANALYSE DES RÉSULTATS DES TRAVAUX DE RECHERCHE .....	53
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....	64
ANNEXES.....	66
Annexe 1 : Cadre national de suivi en démocratie et gouvernance politique .....	67



## LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

ABRP	: Appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté
ACP	: Afrique, Caraïbes et Pacifique
AEDH	: Agir ensemble pour les droits de l'homme
AEPA	: Approvisionnement en eau potable et d'assainissement
AGR	: Activité génératrice de revenus
AI	: Amnesty International
AID	: Association internationale de développement
ALC	: Aide extérieure liée au commerce
ALE	: Accord de libre échange
APD	: Aide publique au développement
APE	: Accord de partenariat économique
APG	: Accord politique global
ASS	: Afrique sub-saharienne
AT	: Assistant (ce) technique
ATC	: Association togolaise des consommateurs
AVD	: Analyse de viabilité de la dette
BAD	: Banque africaine de développement
BCEAO	: Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BEI	: Banque européenne d'investissement
BID	: Banque islamique de développement
BIDC	: Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO
BM	: Banque mondiale
BTCI	: Banque togolaise pour le commerce et l'industrie
CAD	: Comité d'aide au développement de l'OCDE
CAR	: Comité d'action pour le renouveau
CBMT	: Cadre budgétaire à moyen terme
CDMT	: Cadre de dépenses à moyen terme
CDPA	: Convention démocratique des peuples africains
CE	: Commission européenne
CEA	: Commission économique pour l'Afrique
CEDEAO	: Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEET	: Compagnie d'énergie électrique du Togo
CENI	: Commission électorale nationale indépendante
CES	: Conseil économique et social
CGRSGA	: Cadre générique des réformes de suivi de la gouvernance africaine
CNDH	: Commission nationale des droits de l'homme
CNDS	: Conseil national du dialogue social
CNLCSE	: Commission nationale de lutte contre la corruption et le sabotage économique
CNTIF	: Cellule nationale de traitement des informations financières
COGES	: Comité de gestion
CRIFF	: Centre de recherche, d'information et de formation pour les femmes
CVJR	: Commission Vérité, Justice, Réconciliation
DCE	: Délégation de la Commission européenne
DGSCN	: Direction générale de la statistique et de la comptabilité nationale
DPRF	: Dépenses publiques et responsabilité financière
DSRP-C	: Document stratégique de réduction de la pauvreté – Complet
DSRP-I	: Document stratégique de réduction de la pauvreté – Intérimaire
EBC	: Enquête budget consommation

FAO	: Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAR	: Front des associations pour le renouveau
FAT	: Forces armées togolaises
FCFA	: Franc de la Communauté financière africaine
FED	: Fonds européen de développement
FIDH	: Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme
FLPC	: Facilité pour la lutte contre la pauvreté et pour la croissance
FMI	: Fonds monétaire international
FRAC	: Front pour l'alternance et le changement
FRPC	: Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
GFP	: Gestion des finances publiques
GF2D	: Groupe de réflexion et d'action Femme, Démocratie et Développement
GGEc	: Gestion et gouvernance économiques
GIBIA	: Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en Afrique de l'Ouest
GIRE	: Gestion intégrée des ressources en eau
GRAVDESC	: Groupe de réflexion et d'action contre la vie chère et les droits économiques, sociaux et culturels
HAAC	: Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication
HCR	: Haut Conseil de la République
IADM	: Initiative d'allègement de la dette multilatérale
IBW	: Institutions de Bretton Woods
IDE	: Investissement direct étranger
IDH	: Indicateur de développement humain
IMF	: Institution de micro finance
IPC	: Indice des prix à la consommation
IPH	: Indicateur de pauvreté humaine
I-PPTE	: Initiative pays pauvres très endettés
LTDH	: Ligue togolaise des droits de l'homme
MAEP	: Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche
MDAT	: Ministère du Développement et de l'Aménagement du territoire
MEF	: Ministère de l'Économie et des Finances
MEPS	: Ministère des Enseignements primaire et secondaire
MERF	: Ministère de l'Environnement et des Ressources forestières
NEPAD	: Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OBUTS	: Organisation pour bâtir dans l'Union un Togo solidaire
OCDE	: Organisation de coopération et de développement économique
OCRTIDB	: Office central de répression du trafic illicite des drogues et du blanchiment
OHADA	: Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
OIF	: Organisation internationale de la Francophonie
OMC	: Organisation mondiale du commerce
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	: Organisation mondiale de la santé
ONG	: Organisation non gouvernementale
ONU	: Organisation des Nations unies
OPA	: Offres publiques d'acquisition
OSC	: Organisation de la société civile
OSIWA	: Open Society Initiative for West Africa
OTP/IFG	: Office togolais des phosphates / International Fertilizer Group
OTTD	: Organisation des travailleurs togolais pour la démocratie
OUA	: Organisation de l'Unité africaine

PAM	: Programme alimentaire mondial des Nations unies
PARIS 21	: Partenariat statistique au service du développement au 21 <sup>e</sup> siècle
PARMEC	: Projet d'appui à la réglementation des mutuelles d'épargne et de crédit
PAS	: Programme d'ajustement structurel
PDLP	: Programme de développement local et participatif
PED	: Pays en développement
PEFA	: Public Expenditures and Financial Accountability
PIB	: Produit intérieur brut
PIP	: Programme des investissements publics
PMA	: Pays moins avancés
PME/PMI	: Petites et moyennes entreprises ou industries
PNMJ	: Programme national de modernisation de la justice
PNRMAP	: Programme national de réforme et de modernisation de l'administration publique togolaise
PNUD	: Programme des Nations unies pour le développement
PPBS	: Planification, programmation, budgétisation et suivi
PR/FMI/ MP	: Programme de référence (du FMI) / Staff-Monitored Program
PS / SWAP	: Programme sectoriel / Sector-Wide Approach
PSA	: Partenariat stratégique avec l'Afrique
PTF	: Partenaires techniques et financiers
QUIBB	: Questionnaire unifié des indicateurs de base du bien-être
RAPM	: Revue analytique sur la passation des marchés
RDP-GFE	: Revue de dépenses publiques et gestion financière de l'État
RNB	: Revenu national brut
RPT	: Rassemblement du peuple togolais
RSF / FSSA	: Revue du secteur financier / Financial System Stability Assessment
SIGFIP	: Système intégré de gestion des finances publiques
SNC	: Système de comptabilité nationale
SNPT	: Société nouvelle des phosphates du Togo
SOTOCO	: Société togolaise de coton
SRP	: Stratégie de réduction de la pauvreté
TCEN	: Taux de change effectif nominal
TCER	: Taux de change effectif réel
TEC	: Tarif extérieur commun
TIC	: Technologies de l'information et de la communication
TOFE	: Tableau des opérations financières de l'État
UD	: Union douanière
UA	: Union africaine
UE	: Union européenne
UEMOA	: Union économique et monétaire ouest-africaine
UFC	: Union des forces de changement
UNHCR	: Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
UNICEF	: Fonds des Nations unies pour l'enfance
USP	: Unité de santé primaire
VIH/SIDA	: Virus d'immunodéficience humaine /Syndrome d'immunodéficience acquise
ZLE	: Zone de libre échange

## **INTRODUCTION**

### **Situation géographique et généralités sur le Togo**

Le Togo est un petit pays de l'Afrique de l'Ouest, limité à l'ouest par le Ghana, à l'est par le Bénin, au nord par le Burkina Faso et, au sud, par le Golfe de Guinée. Ce littoral fait l'objet d'une forte érosion côtière.

Il couvre une superficie de 56 785 km<sup>2</sup> découpée en trente préfectures, regroupées elles-mêmes en cinq régions administratives s'étendant sur un territoire d'une longueur de 700 km et d'une largeur variant, par endroits, entre 50 et 150 km.

L'altitude maximale se trouve au niveau du mont Agou qui culmine actuellement à 986 m contre 1 020 m quelques décennies plus tôt. La population était évaluée, en 2006, à 5,4 millions habitants, avec une densité moyenne de 95 habitants au km<sup>2</sup>. En 2009, le Togo comptait à environ 6,5 millions d'habitants.

L'économie du pays repose essentiellement sur les mines (les phosphates et le clinker en particulier) et sur l'agriculture, et principalement la culture vivrière qui occupe 65% des travailleurs du secteur. Cinquième producteur mondial de phosphates, le Togo possède un port en eau profonde qui lui a permis de se doter, à l'instar d'autres pays africains, d'une zone franche, dès les années 1980.

Il fait partie de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et d'autres organisations sous-régionales, régionales et continentales, notamment le Conseil de l'Entente, et l'Union africaine (UA).

### **Processus de suivi de la gouvernance : objectifs et méthodologie**

#### **Processus de suivi**

L'expression de gouvernance fait généralement référence à l'action de piloter, de diriger ou de gouverner les affaires d'une organisation. Il peut s'agir d'une fédération ou d'un groupe de pays, d'un État, d'une région ou d'une collectivité locale, d'une entreprise publique ou privée. Ce concept met particulièrement l'accent sur la coordination, la concertation, la transparence et, surtout, la participation des différentes composantes de l'organisation. Ce caractère participatif est un aspect trop souvent négligé par les acteurs chargés de la formulation, de la programmation et de la mise en application des actions de cette organisation. La bonne gouvernance a pour avantage de favoriser le partenariat et de permettre la convergence des intérêts des différents acteurs.

Toutefois, étant donné qu'il couvre en réalité un champ assez large, ce concept s'avère difficile à cerner concrètement, tant aux niveaux macroéconomique et politique qu'au niveau des stratégies de développement socio-économique et autres.

Cependant, la recherche des causes des difficultés, suscitées par les carences ayant marqué la conduite des affaires par les différents régimes politiques du pays depuis l'indépendance, a permis de déceler des défaillances notoires dans la gestion de la chose publique. Ces carences ont eu des effets néfastes sur les populations, en ce qu'elles ont entraîné une absence de maîtrise des techniques d'approche et des méthodologies de conception, de préparation, d'élaboration et de mise en place de stratégies de planification et de gestion du développement. Il a été identifié, par

ailleurs, d'autres insuffisances caractérisées dans les divers groupes et systèmes politiques qui se sont succédé. Ces effets ont généré, entre autres problèmes, une forte inégalité entre les classes sociales et ils ont donné naissance à des réseaux généralisés de corruption qui ont bénéficié d'une forme tacite d'impunité. Celle-ci a conduit à un climat de forte injustice qui, finalement, a poussé les citoyens à des affrontements surtout ethniques et à d'autres types de violence. Il y a lieu de rappeler, à ce sujet, les affrontements de Barkoisi au début des années 90 ainsi que les troubles post-électorales qui ont secoué le pays de manière récurrente.

De façon palpable, cette notion de bonne gouvernance n'a pu être introduite dans les pays en développement, y compris le Togo, qu'au travers des programmes de stabilisation financière et d'ajustement structurel (PAS). Ces programmes ont été initiés avec le soutien des institutions de Bretton Woods (le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale), et avec l'appui d'autres institutions financières internationales comme le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Ainsi, vers la fin des années 1980, la Banque mondiale et, par la suite, le FMI ont introduit directement ou indirectement des dispositions relatives à cette notion de gouvernance, sous forme de critères de performance, d'éligibilité ou de conditionnalités dans leurs programmes d'appui en faveur des pays qui acceptaient de signer des accords de confirmation avec eux.

Malheureusement, la nature politique des aides au développement préconisées par ces institutions ont, pour la plupart, consisté en des appuis à la réhabilitation et au renforcement de projets de grande industrialisation dans lesquels les pays concernés s'étaient engagés au lendemain de leur accession à la souveraineté nationale. Les dispositions concernant la bonne gouvernance incluses dans les programmes qui ont été adoptés n'ont pu faire l'objet, lors de leur mise en application, d'aucune priorité. En effet, les pratiques ou l'état d'esprit qui prévalaient alors ainsi que la volonté politique d'aboutir des autorités nationales étaient exclusivement orientés et axés sur la mobilisation accrue de ressources à des taux très concessionnels et ce, pour répondre aux urgences de pérennité des pouvoirs en place et au prestige et à la sauvegarde des intérêts personnels.

Une collaboration plus franche, aux fins d'internaliser et d'intégrer ce concept dans la conduite des affaires du pays, aurait permis aux autorités d'acquérir les compétences requises pour concevoir et consolider des stratégies de développement équitables ayant un impact durable. Ces stratégies auraient dû prendre en compte les questions sociales (santé, éducation, réduction de la pauvreté, sauvegarde de l'environnement, spécificité genre, etc.) et impliquer les communautés de base ainsi que les organisations de la société civile (OSC) dans leur conception et dans leur mise en œuvre.

Cette absence de prise en compte des réalités sociales a entraîné de lourdes conséquences sur la vie des populations qui ont été de plus en plus exposées aux maladies, à l'analphabétisme et, surtout, à une pauvreté extrême. Pour remédier à ces carences, des systèmes de gestion transparente et efficace des finances publiques ont été progressivement reconnus, et adoptés par tous les acteurs, comme étant les fondements essentiels pouvant concourir à une meilleure allocation des ressources et, partant, à une croissance soutenue de l'économie et à la durabilité du développement socio-économique.

Dès lors, la question de la gouvernance est devenue le point focal des préoccupations et a ainsi fait l'objet de réflexions approfondies de la part des acteurs du développement. Au nombre de ces acteurs, il y a lieu de citer les citoyens, les planificateurs, les décideurs, les chercheurs, les partenaires techniques et les investisseurs ou financiers, sans oublier les organisations non gouvernementales (ONG) et les OSC.

Le besoin d'informations nécessaires à l'évaluation et au suivi des progrès réalisés en la matière s'est alors fait ressentir, particulièrement dans les pays africains. Ces processus d'évaluation-suivi se sont avérés indispensables afin d'assurer une meilleure formulation et une



bonne conduite des réformes et des politiques engagées. Ces processus visaient à promouvoir et à améliorer la transparence dans la gestion de la chose publique et dans la lutte contre la corruption.

Dans le cadre de cette dynamique, l'Open Society Initiative for West Africa (OSIWA) et le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA), se proposent de créer un cadre de référence pour le suivi des actions de bonne gouvernance dans 18 pays d'Afrique, y compris le Togo.

Un tel cadre devra constituer une référence pour mieux cerner l'évolution des actions qui visent à améliorer la gouvernance dans ces pays. Ce cadre permettra d'analyser l'état de la gouvernance et d'inciter les autorités, tout comme les gestionnaires des affaires publiques et privées, à mieux orienter et à gérer plus efficacement et de façon plus transparente les ressources disponibles et mobilisables, l'objectif étant d'assurer une plus grande viabilité et une pérennité dans tous les domaines, eu égard à l'ensemble des initiatives visant à promouvoir le développement durable.

Le présent rapport est le résultat des travaux de recherche sur « l'état des lieux de la gouvernance, de la gestion et du développement socio-économique au Togo ». Il s'est appuyé sur les priorités nationales du Gouvernement identifiées en fonction des accords, des traités, des protocoles et autres instruments auxquels le Togo est partie et ce, afin de faire ressortir la singularité de ce pays en matière de gouvernance.

## **Objectifs et résultats attendus**

Les objectifs visés et les résultats attendus dans le domaine de la démocratie et de la gouvernance politique sont au nombre de neuf. L'objectif général est la consolidation d'un ordre politique au sein duquel la démocratie, les droits humains, la séparation des pouvoirs seront respectés et dotés de structures publiques efficaces au service du développement durable et d'une société et d'une sous-région pacifiques. Il découle de cet objectif principal neuf objectifs spécifiques à savoir :

- 1) Prévenir et réduire les conflits inter États et au sein d'un État ;
- 2) Renforcer la démocratie constitutionnelle, y inclus les compétitions politiques périodiques et les opportunités de choix politiques, encourager l'État de droit par une charte des droits et la suprématie de la Constitution solidement ancrée dans la Constitution ;
- 3) Promouvoir le respect, la protection et la réalisation des droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques, tels que garantis par tous les instruments africains des droits humains ;
- 4) Confirmer la séparation des pouvoirs, y compris la protection de l'indépendance du pouvoir judiciaire et d'un Parlement efficace ;
- 5) Veiller à ce que les autorités publiques et les fonctionnaires sont efficaces et répondent de leurs actes ;
- 6) Lutter contre la corruption dans la sphère politique ;
- 7) Promouvoir le respect, la protection et la réalisation des droits des femmes ;
- 8) Promouvoir le respect, la protection et la réalisation des droits des enfants et des jeunes ;
- 9) Promouvoir le respect, la protection et la réalisation des droits des groupes vulnérables, y inclus les droits des déplacés internes et des réfugiés.

La composante gouvernance économique et gestion macroéconomique vise, quant à elle, les objectifs principaux suivants :

- (i) déterminer les priorités nationales devant sous-tendre la conception d'une matrice de suivi de la gestion et de la gouvernance économiques, sur la base de la pertinence du Cadre générique des réformes de suivi de la gouvernance africaine (CGRSGA) révisé aux fins de la présente étude et au regard desdites priorités ; identifier d'autres spécificités nationales ainsi que des questions émergentes, en rapport avec la bonne gouvernance, apparues au cours des dernières années ;
- ii) réaliser un état des lieux de la gouvernance économique ;

Cette matrice est articulée autour de cinq thématiques ou objectifs spécifiques :

- (i) promouvoir des politiques macroéconomiques en appui au développement durable ;
- (ii) mettre en œuvre des politiques économiques gouvernementales transparentes, prévisibles et crédibles ;
- (iii) promouvoir une gestion saine des finances publiques ;
- (iv) lutter contre la corruption et le blanchiment d'argent ;
- (v) accélérer l'intégration régionale renforcée par l'harmonisation des politiques monétaire, commerciale et d'investissement entre les États membres.

Corrélativement à ce qui précède, les objectifs visés par la composante gouvernance d'entreprise s'articulent autour de cinq thématiques :

- (i) promouvoir un environnement habilitant et un cadre réglementaire efficace propices aux activités économiques ;
- (ii) faire en sorte que les entreprises se comportent en bonnes entreprises citoyennes en ce qui touche aux droits humains, à leur responsabilité sociale et à la durabilité de l'environnement ;
- (iii) promouvoir l'adoption d'un code d'éthique commerciale, dans le cadre de l'atteinte des objectifs de l'entreprise ;
- (iv) veiller à ce que les entreprises traitent toutes leurs parties prenantes y inclus les actionnaires, les employés, les communautés, les fournisseurs et les clients, de façon impartiale ;
- (v) faire respecter l'obligation redditionnelle ou l'imputabilité des entreprises, et de leurs directeurs et administrateurs.

En matière du développement socio-économique, la présente étude a pour objectif de faire un état des lieux qui découle du croisement entre les priorités nationales en matière socio-économique et le CGRSGA. En outre, une matrice devra être élaborée et présenter des séries d'indicateurs pour mesurer les performances du pays par rapport à des objectifs jugés pertinents pour tout processus de développement socio-économique, à savoir :

- (i) Promouvoir l'auto-dépendance dans le développement et créer les capacités pour un développement auto-entretenu ;
- (ii) Accélérer le développement socio-économique pour réaliser un développement durable et éradiquer la pauvreté ;
- (iii) Renforcer les politiques, les dispositifs de fourniture des services publics et les produits dans les domaines clés du développement social (y compris l'éducation pour tous, et la lutte contre le VIH/Sida et autres maladies transmissibles) ;

- (iv) Assurer un accès facile à l'eau, à l'énergie, aux finances (y compris la micro finance), aux marchés et aux technologies de l'information et de la communication (TIC) pour tous les citoyens et, en particulier, les populations pauvres vivant dans les zones rurales ;
- (v) Accomplir des progrès dans le domaine de l'égalité entre les sexes, notamment l'accès égal des filles à l'éducation à tous les niveaux ;
- (vi) Encourager une large participation de toutes les parties prenantes au développement à tous les niveaux.

### **Approche méthodologique préconisée**

Pour atteindre ces objectifs spécifiques et obtenir les résultats attendus, une démarche méthodologie en quatre étapes a été adoptée :

1. Identification et analyse des priorités nationales dans les domaines de la bonne gouvernance et du développement socio-économique, à partir des principaux documents qui retracent les priorités du Gouvernement et notamment : le Document intérimaire de stratégie nationale de réduction de la pauvreté (DSRP-I), le Document de stratégie de réduction de pauvreté complet (DSRP-C) et le Document national de réformes des finances publiques ainsi que d'autres documents pertinents. Aux éléments identifiés viennent s'ajouter les défis relevés à partir des faits et réalités actuels qui constituent des enjeux importants ou des freins à la réalisation des objectifs visés ci-dessus.
2. Analyse et discussion des implications pour le Togo des questions qui sont apparues au cours des dernières années dans le domaine de la gouvernance et du développement socio-économique ainsi que celles relatives aux traités, accords et protocoles auxquels le pays est partie.
3. Étude de la pertinence du Cadre générique des réformes et de suivi de la gouvernance africaine (CGRSGA) sur la base des conclusions tirées de l'analyse des deux premières phases. Un CGRSGA pour le Togo faisant ressortir la singularité de la situation de ce pays sera élaboré pour servir de cadre de référence à la dernière phase, à savoir l'élaboration de l'état des lieux de la gouvernance et du développement socio-économique au Togo.
4. Élaboration de l'état des lieux de la gouvernance du Togo sur la base du cadre générique et mise en place des matrices et des bases de données.

## CHAPITRE 1 : DÉMOCRATIE ET GOUVERNANCE POLITIQUE

### 1.1. CONTEXTE GÉNÉRAL EN MATIÈRE DE DÉMOCRATIE ET DE GOUVERNANCE POLITIQUE

Depuis son accession à l'indépendance, le 27 avril 1960, le Togo a souffert d'une instabilité politique dans la mesure où les régimes qui se sont succédé n'ont jamais véritablement été le résultat d'un consensus. Assassinats politiques, coups d'État, coups de force armés de rebelles, dissolution des partis politiques et suppression du multipartisme, élections ne répondant pas aux normes démocratiques et suivies de répression de la contestation des résultats, instauration d'un parti unique : tous ces facteurs ont poussé le peuple à accumuler des rancœurs dont les effets continuent de se manifester en termes de divisions régionales et ethniques.

Les premières années de l'indépendance ont été marquées par la suppression de fait des partis d'opposition décidée par le premier Président de la République, Sylvanus Olympio, en 1961. Celui-ci a été assassiné, le 13 janvier 1963, et a été remplacé à la tête de l'État par Nicolas Grunitzky, chef de l'opposition en exil, qui a été porté au pouvoir par les putschistes afin de former un gouvernement d'union et de réconciliation nationale composé de tous les partis politiques. Cette expérience transitoire a pris fin, le 13 janvier 1967, avec le coup d'État du colonel Étienne Gnassingbé Eyadema. Celui-ci s'est autoproclamé chef de l'État et a instauré un parti unique (parti-État), le Rassemblement du peuple togolais (RPT), le 30 août 1969. Le régime du parti unique a duré jusqu'en 1991, date du début du processus démocratique. Depuis lors, malgré l'avènement du multipartisme, les gouvernements togolais successifs ont vu leur légitimité contestée.

En 1991, suite à des émeutes et des révoltes populaires, et face aux revendications du peuple, de l'opposition et de la société civile qui exigeaient la démocratie et le multipartisme, le régime militaire du général Eyadema a été obligé de renoncer au monopole du pouvoir.

Le début de la période de démocratisation qui s'est étendue de 1991 à 2010 a été la plus violente et la plus sanglante de l'histoire récente du Togo. Le pays a connu des coups d'État sanglants, le renversement des institutions démocratiques, des assassinats politiques, des emprisonnements arbitraires d'opposants politiques, de journalistes et de défenseurs des droits humains. Cette atmosphère de terreur et d'insécurité a ruiné l'économie nationale et jeté à plusieurs reprises des dizaines de milliers, voire des centaines de milliers de réfugiés togolais sur les routes de l'exil, principalement au Bénin et au Ghana voisins.

Les premières phases du processus de démocratisation en 1990 ont également vu l'émergence d'une société civile. En l'absence des partis politiques qui étaient encore interdits (ceux-ci n'ont vu le jour qu'après le 12 avril 1991, date de la promulgation de la Charte des partis politiques qui a consacré l'avènement du multipartisme), les OSC, regroupées en Front des associations pour le renouveau (FAR) le 14 mars 1991, ont dû se substituer aux formations politiques pour se poser en interlocutrices du régime militaire.

Depuis l'avènement du multipartisme, les élections présidentielles et législatives ont été généralement marquées par des campagnes de terreur sur fond d'affrontements violents et meurtriers et par des fraudes électorales massives visant à fausser le résultat des urnes. Les rares victoires de l'opposition ont entraîné des violences de la part des partisans de l'ancien régime unique. C'est ainsi qu'après la victoire du parti d'opposition, le Comité d'action pour le renouveau (CAR), aux élections législatives de 1994, l'un des députés de ce parti a été brûlé vif par des individus non identifiés après avoir été séquestré dans une villa de la Résidence de la Caisse, à Lomé, où logent de nombreuses personnalités du régime.

Les violences politiques n'ont pas cessé après le décès du général-président Gnassingbé Eyadema, le 5 février 2005. Un coup d'État militaire a alors imposé son fils, Faure Essozimna Gnassingbé, à la tête du pays. Cette succession dynastique a compliqué davantage la situation politique qui s'est enlisée dans une éternelle crise, suite à la contestation des résultats des élections législatives de 2007 et de l'élection présidentielle de mars 2010.

La persistance de cette crise, malgré de multiples médiations internationales et régionales menées par la CEDEAO, l'Union africaine ou l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), est due à une bipolarisation de la scène politique entre les partisans de la démocratie et les tenants du vieil ordre hostiles à un véritable changement qui mettrait en cause leurs privilèges acquis. La revendication de démocratisation des institutions et de la vie politique formulée par le peuple togolais s'est transformée en enjeu de pouvoir où l'égoïsme et les intérêts partisans ont pris le pas sur le patriotisme et la probité, tant au niveau des partis d'opposition que du pouvoir.

## **1.2. PRATIQUES NATIONALES EN MATIÈRE DE DÉMOCRATIE ET DE GOUVERNANCE POLITIQUE : ANALYSE DES RÉSULTATS DES TRAVAUX DE RECHERCHE**

### **1.2.1. Conformité avec le cadre national**

Si la crédibilité d'un État se mesure à sa volonté de respecter les conventions internationales et tous autres engagements signés, il semble que le Togo a essentiellement signé et ratifié de nombreux instruments internationaux pour ne pas s'isoler de la communauté internationale ou pour rompre cet isolement. Dans les faits, les autorités n'ont pas manifesté le même empressement à mettre en application les normes relatives à la gouvernance politique.

Suite à un examen des objectifs de l'Acte constitutif de l'Union africaine qui recommandent l'instauration de l'État de droit au sein de tous les pays membres de l'Union africaine, force est de constater que de tels objectifs sont loin d'avoir été atteints au Togo et ce, malgré l'existence d'institutions qui s'inscrivent dans l'esprit de la séparation des pouvoirs consacrée par tout régime démocratique.

La prééminence excessive du pouvoir exécutif fragilise la crédibilité des autres pouvoirs et, par conséquent, celle des institutions relevant de leur compétence. Ces organes ne peuvent donc pas assumer leur fonction de contre-pouvoir ni jouer leur rôle d'arbitre impartial, ce qui explique pourquoi ils sont si décriés lors des compétitions électorales.

Dans la Déclaration de l'Union africaine sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et des entreprises (objectifs 2, 5 et 6), les recommandations de bonne gouvernance et de respect des droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques ne manquent pas de poser, dans le contexte togolais, la question du rôle de l'État, tant celui-ci est défaillant dans ces différents domaines.

Le Protocole sur les droits de la femme en Afrique attire l'attention des gouvernements sur l'importance de la promotion de la femme et de sa protection contre les discriminations et la maltraitance. Si elle demeure encore préoccupante dans certains domaines, la situation de la femme au Togo a connu néanmoins des avancées grâce à une forte scolarisation, à des lois qui consacrent l'égalité de genre et qui luttent contre les discriminations, et à de timides nominations de femmes aux postes de responsabilité politiques et administratifs. D'autres actions ont été menées pour assurer la prise en charge gratuite par l'État des femmes enceintes lors d'accouchements par césarienne.

Le Code de la famille révisé, quant à lui, reconnaît aux femmes davantage de droits qu'auparavant.

Depuis un certain nombre d'années, l'État prend également des mesures pour protéger les enfants contre l'esclavage ou le travail forcé et l'exploitation. Dans ce sens, des lois ont été adoptées pour sanctionner les trafiquants d'enfants. Mais l'effectivité de ces mesures reste à démontrer, étant donné que ce trafic perdure.

Quant aux jeunes, leur situation demeure préoccupante en raison du chômage dont ils sont massivement victimes. De ce fait, la corruption ou la malversation est devenue, dans l'esprit de bon nombre d'entre eux, une norme pour réussir dans la vie. La jeunesse constitue actuellement la couche de la population la plus exposée à toutes sortes de dangers et, particulièrement, aux violences d'ordre politique. Elle est, en effet, la principale victime de la violence et de la répression politiques, car elle est avide de changement et ressent de grandes frustrations.

Par ailleurs, aux termes de la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) sur les réfugiés, tous les États parties à cet instrument sont tenus de reconnaître le statut des réfugiés et les droits y afférents, et d'accueillir ceux-ci sur leur sol et de les protéger. Le Togo se conforme, en général, à ses engagements vis-à-vis des réfugiés mais cela n'est réellement pas le cas pour les personnes déplacées suites aux troubles politiques ou aux catastrophes naturelles.

### **1.2.2. Priorités nationales**

#### *Prévenir et réduire les conflits inter États et au sein du même État.*

La vie politique togolaise est caractérisée par un bipolarisme dont l'expression exacerbée s'observe à travers des élections violentes et des violations massives des droits humains. Le régime militaire, qui se camoufle sous des apparences civiles, n'entend pas, pour l'heure, se retirer de la scène politique (il faut rappeler que le président Faure Gnassingbé, fils du feu président Gnassingbé Eyadema, a voulu arriver au pouvoir par un coup d'État militaire, le 5 février 2005). Cette situation de blocage qui perdure depuis des décennies a incité certains opposants au régime à recourir à la violence armée, comme l'attestent les nombreux coups de force menés contre le régime depuis les années 1970 jusqu'en avril 2009, lorsqu'une tentative de coup d'État a été imputée à Kpatcha Gnassingbé, frère de l'actuel chef de l'État.

Ces alternatives de changement non démocratiques se sont de plus en plus imposées dans la conscience de certains Togolais qui sont convaincus que tous leurs malheurs sont liés au maintien au pouvoir du même régime depuis une quarantaine d'années et qui considèrent comme une mascarade la manière dont les autorités organisent les processus électoraux.

Mises à part ces tentatives de prise du pouvoir par la force, des efforts ont été menés afin de trouver une solution pacifique à cette crise mais sans succès. Ainsi, aucun des treize accords politiques conclus à cet effet n'a été respecté par le pouvoir et ce, depuis les années 1990 jusqu'à l'Accord politique global (APG) de 2006.

Au niveau interétatique, la région a été marquée par des tensions politiques historiques entre le Ghana et le Togo, chacun de ces pays soutenant les opposants de l'État voisin. Ces tensions, qui se sont longtemps manifestées par des fermetures de frontières intempestives, sont retombées et la circulation frontalière s'effectue maintenant sans entraves.

Dans le contexte socio-politique togolais, caractérisé par une crise apparemment insoluble, certaines priorités nationales méritent de retenir l'attention.

La suppression des violences électorales constitue l'une des priorités pour le Gouvernement qui doit déployer des efforts afin que le pays connaisse des élections apaisées. Celles-ci doivent répondre de manière incontestable aux normes démocratiques tant en amont qu'en aval. En effet, il est évident que la violence est générée par l'absence de transparence et de

consensus au niveau de l'organisation, du déroulement et de la proclamation des résultats des élections ainsi que par la confusion qui en découle. Pour ce faire, l'armée doit être totalement dépolitisée. Les militaires ne doivent plus être appelés à servir de force de répression au service des candidats du parti au pouvoir, comme cela avait été le cas lors de l'élection présidentielle de 2005<sup>1</sup>.

Par ailleurs, les médias d'État doivent faire davantage d'efforts afin de refléter à travers leurs messages le pluralisme politique et social, élément essentiel de toute vie démocratique.

En outre, la décentralisation administrative (pour la mise en œuvre de laquelle un ministère a été créé) manque de visibilité dans la mesure où les collectivités locales en milieu rural demeurent encore isolées ; elles sont peu touchées par les actions du Gouvernement et n'ont pas de grands moyens pour se développer.

*Consolider la démocratie constitutionnelle, veiller à l'équité des compétitions politiques périodiques, encourager l'État de droit et ancrer dans la Constitution le principe de la suprématie de la Constitution*

L'institution organisatrice des élections, la Commission électorale nationale indépendante (CENI), doit pouvoir travailler sereinement afin de rassurer toutes les parties prenantes aux élections. Pour ce faire, cet organe doit connaître une véritable restructuration qui nécessite de bénéficier du consensus de tous. C'est à cette condition que le travail et les enquêtes de cet organe pourront éviter de faire preuve de partialité en faveur du pouvoir en place ou de l'opposition.

Malheureusement, la CENI semble demeurer un instrument partisan qui cautionne la fraude électorale. Cet organe continue d'être marqué par de graves dysfonctionnements qui défraient la chronique à chaque élection. Le déséquilibre de sa composition au profit du pouvoir ne lui permet pas d'être une institution d'arbitrage impartiale.

L'ancrage de la démocratie constitutionnelle est obéré par le peu de crédibilité dont jouissent les institutions de l'État. Celles-ci n'ont pas une réelle autonomie par rapport au pouvoir exécutif. Les modifications constitutionnelles opérées par le pouvoir, en 2002, n'ont fait qu'affaiblir la suprématie de la Constitution, celle-ci étant soumise à un opportunisme politique qui vise à garantir le monopole du pouvoir et à consolider le refus du changement démocratique<sup>2</sup>.

Par ailleurs, au sein des partis politiques qui se prétendent démocratiques, les règles les plus essentielles sont souvent bafouées : refus de débats contradictoires, non-respect du délai des élections statutaires, recours systématique à l'arme du dénigrement et du mensonge, participation stérile dans les équipes gouvernementales sans accord politique préalable.

*Promouvoir le respect, la protection et la réalisation des droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels tels que contenus dans les instruments africains des droits humains.*

L'État se révèle incapable d'assumer toutes ses responsabilités vis-à-vis des citoyens qui souffrent d'un accès inéquitable à leurs droits socio-économiques. Ainsi, la majorité des Togolais vivent sous le seuil de pauvreté. Ce taux révèle également une disparité entre les villes et les campagnes, qui sont les plus pauvres et ne bénéficient pas d'actions prioritaires conséquentes.

---

<sup>1</sup> Cette ingérence de l'armée a été dénoncée par la Commission d'établissement des faits de l'ONU, en 2005, dans un rapport rédigé après une mission au Togo.

<sup>2</sup> Aux termes de la modification constitutionnelle de 2002, le chef de l'État était désormais « rééligible », sans plus de précision, alors que l'ancien article 59 de la Constitution de 1992 prévoyait que le mandat présidentiel était « renouvelable une seule fois », et stipulait que « en aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats ».

En termes de liberté de la presse, il faut certes signaler l'importance d'une presse florissante au Togo. Mais la diversité des titres est, en réalité, un leurre, car les journaux n'arrivent pas à promouvoir les valeurs démocratiques, étant donné qu'ils s'inscrivent dans une logique de journalisme de combat, en lutte pour ou contre la démocratie. Ce faisant, leur message a un caractère trop partisan qui s'aligne sur les forces politiques « ennemies » ou « amies » en présence. De plus, leurs difficultés matérielles fragilisent leur indépendance vis-à-vis des politiciens qui les utilisent souvent comme armes de combat.

Par ailleurs, l'État sollicite trop peu la participation citoyenne dans les questions de nature politique. L'émergence d'une société civile active est une opportunité pour le processus démocratique togolais car elle prend des initiatives et intervient dans les grands débats nationaux. Cependant, les OSC doivent demeurer vigilantes pour éviter d'être récupérées par la classe politique qui cherche à les soumettre à sa volonté.

Pour pallier le « grave déficit démocratique » qui a été dénoncé par les bailleurs de fonds, le Gouvernement s'est engagé à respecter les droits humains, à ne plus traquer les défenseurs des droits humains et à consolider les institutions démocratiques et la liberté de la presse. Ainsi, le Parlement a voté, en 2004, une nouvelle loi qui a dépénalisé les délits de presse ; depuis lors, les journalistes ne sont donc plus passibles de peines de prison.

De grands efforts restent cependant à accomplir en ce qui concerne le respect des droits sociaux, économiques et culturels et ce, malgré les programmes gouvernementaux présentés au cours de ces dernières années devant le Parlement par les différents Premiers ministres.

En ce qui concerne l'éducation, les frais de scolarité ont été supprimés au niveau de l'école primaire lors de la rentrée scolaire 2009-2010. Si cette mesure bénéficie aux parents d'élèves, elle prive les établissements scolaires des moyens financiers nécessaires pour assurer l'intendance, l'entretien des locaux, le paiement des faux frais ainsi que les salaires des vacataires, des gardiens et autres. Pour que la qualité des conditions d'enseignement ne pâtisse pas de cette mesure, l'État doit consentir des efforts pour doter les écoles de moyens financiers conséquents.

La santé des populations constitue aussi une priorité qui engloutit une part importante du budget. Mais, au vu du délabrement des unités sanitaires dont la plupart manquent de médicaments et de matériels surtout de première nécessité, l'État semble dépourvu d'une véritable politique de santé publique.

*Maintenir la séparation des pouvoirs, y compris la protection de l'efficacité du Parlement et l'indépendance du pouvoir judiciaire.*

La modernisation de la justice constitue l'un des chantiers prioritaires du Gouvernement. En effet, le système judiciaire souffre de déliquescence en raison de dysfonctionnements de tous ordres sur le plan structurel, matériel et de la déontologie, ce qui constitue une grave entrave au développement de l'État de droit et à l'accès des citoyens à une justice équitable. Le Gouvernement est conscient qu'un État de droit ne saurait exister sans une justice crédible et indépendante du pouvoir exécutif. Le Gouvernement s'est donc engagé à doter ce département en moyens humains et matériels et à l'assainir de la corruption afin de consolider son indépendance.

Cependant, malgré les proclamations faites par le Gouvernement depuis 2005, des magistrats constatent avec amertume que rien n'a changé dans l'appareil judiciaire. L'indépendance de la justice qui figure dans la Constitution demeure une simple vue de l'esprit, eu égard aux pratiques en cours, et le système judiciaire continue d'être marqué par la persistance de la corruption et de la prévarication sur fond d'impunité.



Cette culture de l'impunité sévit au Togo depuis l'indépendance et, bien que le Gouvernement se soit engagé à y remédier, les autorités ont interdit que justice soit rendue aux victimes des massacres de 2005 qui ont déposé des plaintes par le biais de la Ligue togolaise des droits de l'homme (LTDH). Nonobstant ce grave manquement, les autorités ont procédé à la mise sur pied d'une Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR) dont la mission est de connaître de toutes les violations des droits humains commises depuis 1958 à nos jours. Cette institution ne doit cependant pas perdre de vue que la réconciliation doit, avant toute chose, passer par une justice qui punit et condamne, sans exception, les criminels. Or, la plupart des membres qui composent la CVJR sont des proches du pouvoir et sont donc susceptibles d'avoir des comptes à rendre quant à leur gestion antérieure et aux violations des droits humains commises par le passé. Ce facteur a suscité des doutes parmi de nombreux citoyens qui mettent en cause la crédibilité de cet organe et le soupçonnent de préparer une autoamnistie des tenants du pouvoir.

*Assurer que les tenants du pouvoir public et les fonctionnaires sont efficaces, efficaces et comptables.*

La faiblesse de la représentativité et de l'imputabilité des gouvernants illustre le blocage du processus démocratique au Togo depuis 1991. Le rôle de l'administration publique est, en effet, souvent dévoyé car les autorités au pouvoir considèrent celle-ci comme un instrument de domination et de clientélisme politique et tribaliste. Cette vision erronée du bien commun nuit à son efficacité. À cet égard, force est de constater que la nomination des fonctionnaires qu'il faut, là où ils sont nécessaires, n'est pas encore à l'ordre du jour au Togo.

Ce manque de transparence dans la gestion du bien public est à la source de toutes les dérives liées à la corruption et aux rumeurs de malversations diverses qui circulent sur certains responsables de l'administration et dirigeants du pays.

Étant donné que les élections sont systématiquement considérées comme truquées, le processus électoral ne parvient pas à jouer son rôle d'instrument de sanction périodique de l'équipe au pouvoir par le peuple. De ce fait, les autorités ne se sentent pas comptables devant les citoyens.

Les concours de recrutement dans la fonction publique donnent lieu à des rumeurs de magouilles en tous genres selon lesquelles les candidats les plus capables seraient bien souvent écartés au profit de ceux qui disposent de solides appuis dans l'administration et au sein du pouvoir. Dès lors, nul ne se sent tenu à une obligation de résultat puisque l'administration est transformée par certains responsables du pays en une simple source de revenus.

La gabegie qui règne au sein de l'administration togolaise, du fait de cette incompétence et de cette corruption, est illustrée par les nombreux recensements menés depuis les années 1980 afin de connaître l'effectif réel des agents de la fonction publique et de détecter les fonctionnaires inefficaces et les agents fictifs dont les salaires sont néanmoins payés.

*Combattre la corruption dans la sphère politique.*

L'absence de crédibilité des dirigeants et des institutions est aussi liée à la corruption qui gangrène l'administration publique. Cette corruption est quasi institutionnalisée dans la mesure où ce phénomène s'inscrit dans la culture de l'impunité qui sévit au Togo depuis l'indépendance du pays en 1960.

Au cours de la dernière décennie, le Togo est régulièrement cité parmi les pays les plus corrompus de la sous-région. Ainsi, il ne se passe pas de semaines sans que la presse n'évoque une affaire de corruption. Des grandes puissances ont dû exercer des pressions sur le

gouvernement togolais pour que celui-ci réprime plus énergiquement ou mette fin au trafic de drogues dont le Togo est devenu une plaque tournante. La presse togolaise a publié un document d'Interpol accusant plusieurs dirigeants, officiers supérieurs et individus proches du pouvoir d'être liés au trafic de drogues, sans qu'il n'y ait eu de démenti officiel ni de poursuites judiciaires à l'encontre des personnalités mises en cause.

La corruption dans la sphère politique togolaise est devenue une pratique courante dans la mesure où la conception même de la politique s'apparente, aux yeux de la population, à une source d'enrichissement illicite. Cette opinion est confortée par le train de vie scandaleux de certains dirigeants. La corruption sert ainsi clairement à se maintenir au pouvoir. En effet, le clientélisme et l'achat des consciences en période électorale requièrent de fortes sommes d'argent dont le montant dépasse les capacités financières normales des hommes politiques.

#### *Promouvoir le respect, la protection et la réalisation des droits des femmes*

Si des efforts ont été faits en matière d'émancipation de la femme, ceux-ci demeurent insuffisants. En effet, les femmes continuent d'être victimes de marginalisation au sein de la société togolaise, notamment dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels.

Nombreuses, cependant, sont les femmes qui se sont prises en main pour faire évoluer leur statut au sein de la société, à travers des organisations féminines de la société civile. Celles-ci font pression, en association avec les ONG des droits humains, pour que le pouvoir et le Parlement légifèrent en faveur d'une égalité de droits entre les hommes et les femmes.

Si la situation des femmes instruites est relativement enviable, il n'en est pas de même pour celles qui sont analphabètes ou d'humble condition ; celles-ci continuent à subir les discriminations sexistes et les pesanteurs de la tradition et des religions. Le taux d'analphabétisme est, de manière générale, beaucoup plus élevé chez les femmes que chez les hommes. Cela s'explique notamment par le fait que, lorsque par malheur des parents d'élèves connaissent des revers de fortune, ils ont tendance à retirer les filles de l'école, même si celles-ci y brillent plus que les garçons et ce, sans que jamais l'État ne réagisse, la logique étant que la femme n'a pas besoin de faire des études car elle sera plus tard à la charge de son mari.

Dans la pratique, les femmes n'ont pas accès aux mêmes choix d'apprentissage que les hommes. Elles sont confinées dans un nombre restreint de métiers tels que la coiffure, la couture et la cuisine. L'absence d'écoles des arts et métiers et la fausse conception selon laquelle certains métiers ne seraient que l'apanage des hommes, constituent un frein à l'émancipation féminine.

#### *Promouvoir le respect, la protection et la réalisation des droits de l'enfant et des jeunes.*

Les enfants non scolarisés sont victimes de trafics et de mauvais traitements. Beaucoup d'entre eux sont, en effet, très tôt conduits dans les champs pour cultiver la terre. D'autres sont mis en apprentissage où ils sont traités comme des domestiques par leurs patrons qui ne leur épargnent pas les coups et autres traitements dégradants. L'absence de lois ou le non-respect des normes en vigueur en matière d'apprentissage sont très préjudiciables à nombre d'enfants qui sont exploités ou transformés en souffre-douleur des adultes.

Les enfants abandonnés pullulent dans les rues où ils vivent en mendiant et en volant. Du fait de l'indifférence de l'État, rien ne vient inciter les parents démissionnaires à mieux s'occuper de leurs enfants. Les maisons d'arrêt destinées aux adolescents sont rares et ne favorisent pas leur réinsertion harmonieuse et efficace dans la société.

La frange de la jeunesse déscolarisée et sans métier est ainsi abandonnée à elle-même et, bien souvent, le chômage la pousse vers la délinquance. L'État néglige trop souvent cette jeunesse qui constitue une bombe à retardement susceptible de nuire à la paix sociale.

*Promouvoir le respect, la protection et la réalisation des droits des groupes vulnérables y compris les droits des déplacés internes.*

Le monde rural, qui souffre d'abandon par rapport au milieu urbain, compte une forte proportion de populations vulnérables. Certes, le Gouvernement a proclamé son engagement en faveur d'une politique de décentralisation qui pourrait réduire le déséquilibre entre les villes et les campagnes, mais cette politique manque de visibilité. Cela s'explique notamment par le fait que l'État n'est pas parvenu à doter les organes de gouvernance locale de moyens financiers, matériels et humains conséquents pour les aider à mener à bien des politiques de développement local.

Cela illustre clairement la très forte corrélation entre bonne gouvernance et prospérité. Les personnes vivant dans la misère sont de plus en plus nombreuses et grossissent les rangs des personnes vulnérables. Les foyers qui ne prennent plus qu'un seul repas quotidien voient leur nombre augmenter au même rythme que l'inflation. Dans la région des Savanes, qui est économiquement sinistrée, les personnes vivant sous le seuil de pauvreté constituent la plus grande frange de la population.

Du fait de la prédominance du secteur informel, les personnes vulnérables ne sont pas couvertes par la sécurité sociale et beaucoup d'entre elles sont contraintes de renoncer aux soins de santé modernes pour s'en remettre aux guérisseurs traditionnels et aux miracles des églises qui prétendent guérir par la prière.

Les handicapés, quant à eux, ne disposent que de peu ou pas de structures de formation adaptées.

Les personnes déplacées, suite à des catastrophes climatiques ou à des conflits socio-politiques violents, connaissent, elles aussi, un sort dramatique. Beaucoup, après les premiers secours médiatisés, sont bien vite oubliés et croupissent dans la misère. C'est le cas des personnes touchées, chaque année de manière récurrente, par des inondations dans la région maritime. Il est, à cet égard, important de signaler que la politique d'aide à ces populations sinistrées montre chaque fois ses limites, sans que rien ne change pour remédier à ces carences.

---

**Priorités nationales dans le domaine de la démocratie et de la gouvernance politique**

---

Volet de la composante	Objectifs	Actions prévues
<b>1. En matière de constitutionnalisme, d'État de droit et de citoyenneté</b>	<b>1.1.</b> Renforcer la participation citoyenne	1.1.1. Assurer la participation de la société civile et des citoyens aux débats sur les réformes
		1.1.2. Assurer la participation des médias aux débats sur les réformes constitutionnelles
		1.1.3. Permettre les manifestations politiques, syndicales et citoyennes
		1.1.4. Crédibiliser la justice
		1.1.5. Sanctionner les magistrats corrompus
	<b>1.2.</b> Crédibilité des institutions démocratiques	1.2.1. Accroître la crédibilité de la Haute Autorité de l'audio-visuel et de la communication (HAAC)
		1.2.2. Accroître la crédibilité de la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH)
		1.2.3. Accroître la crédibilité de la Commission Vérité, Justice, Réconciliation (CVJR)
		1.2.4. Respecter la clause limitative du nombre de mandats présidentiels à deux
	<b>1.3.</b> Évaluation et critique des décisions de justice	1.3.1. Recenser les décisions de justice critiquées par les médias
		1.3.2. Recenser les procès perdus par les hommes du pouvoir
		1.3.3. Recenser les personnes pauvres bénéficiant de l'aide judiciaire et de l'assistance juridique
		1.3.4. Recenser les avocats et les magistrats harcelés ou arbitrairement sanctionnés
		1.3.5. Recenser les décisions rendues par le juge constitutionnel
		1.3.6. Recenser les projets de loi censurés ou les litiges constitutionnels perdus par le pouvoir.
<b>2. Représentativité et</b>	<b>2.1.</b> Consensus autour de la loi électorale	2.1.1. Conférer une autonomie financière à la Commission électorale nationale

---

**Priorités nationales dans le domaine de la démocratie et de la gouvernance politique**

---

Volet de la composante	Objectifs	Actions prévues
imputabilité des gouvernants	2.2. Respect de la loi électorale	indépendante (CENI)
		2.1.2. Respecter le calendrier électoral
		2.1.3. Faire en sorte que la CENI inspire confiance aux partis politiques
		2.1.4. Rendre le fichier électoral fiable et transparent
		2.2.1. Assurer la participation des médias aux débats critiques sur le fonctionnement de la CENI
		2.2.2. Garantir la rédaction de rapports objectifs par les observateurs internationaux
		2.2.3. Interdire l'implication des militaires dans les campagnes électorales
		2.2.4. Adopter une législation réglementant le financement des partis et rendant obligatoire la transparence des sources de financement
		2.2.5. Rendre effectif le statut de l'opposition
		2.2.6. Recenser les bavures et affrontements entre civils, policiers et militaires
2.2.7. Vérifier le nombre d'inscrits et de votants		
<b>3. Encouragement de la participation citoyenne et de la vie associative</b>	3.1. Prises d'initiatives	3.1.1. Recenser les initiatives prises par les OSC pour dénoncer la mauvaise gouvernance
		3.1.2. Recenser les initiatives gouvernementales visant à associer le public en matière de législation, de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques du Gouvernement
		3.1.3. Recenser les initiatives prises par les citoyens et les OSC pour interpellier les pouvoirs publics
		3.1.4. Évaluer le taux de réponses des gouvernants aux initiatives d'interpellation
	3.2. Satisfaction des attentes du peuple	3.2.1. Évaluer le budget alloué aux programmes qui doivent satisfaire les attentes et aspirations des gouvernés
		3.2.2. Évaluer le montant des subventions octroyées par l'État aux collectivités territoriales

---

---

**Priorités nationales dans le domaine de la démocratie et de la gouvernance politique**

---

<b>Volet de la composante</b>	<b>Objectifs</b>	<b>Actions prévues</b>
		3.2.3. Évaluer le nombre de femmes représentées dans les sphères de décision politique, administrative et économique
		3.2.4. Vérifier les statistiques de la HAAC concernant le temps d'antenne et l'espace attribués aux différentes sensibilités politiques et sociales
<b>4. Suivi de l'action extérieure du Togo</b>	<b>4.1. Transparence de l'action extérieure du Togo</b>	4.1.1. Publier les conventions signées et ratifiées
		4.1.2. Évaluer le nombre de rapports de suivi des conventions internationales
		4.1.3. Effectuer la traçabilité de tous les dons et financements versés au budget de l'État
		4.1.4. Évaluer la qualité des relations avec les pays voisins
		4.1.5. Compter le nombre de questions parlementaires relatives à la politique extérieure du Togo

---

### 1.2.3. Aperçu d'ensemble

La situation politique qui prévaut au Togo actuellement est caractérisée par une crise politique dont l'enjeu est le pouvoir. Depuis 1961, année de la suppression de fait des partis d'opposition, aucune équipe au pouvoir n'a pu se prévaloir d'une légitimité incontestable, soit parce que l'accession au pouvoir s'est opérée par un putsch ou la mise à l'écart arbitraire d'anciens partenaires ou d'adversaires politiques, soit du fait d'élections frauduleuses.

Avec le lancement du processus démocratique, en 1991, et l'apparition du multipartisme, le pluralisme politique aurait dû devenir la règle mais le pays s'est figé en un bipolarisme irrécyclable. De plus, à ces clivages politiques entre les tenants de la dictature et ceux qui se réclament partisans de la démocratie se sont greffés l'égoïsme, l'absence de patriotisme et la méfiance. Tous ces éléments laissent à penser que l'accession ou le maintien au pouvoir sont une fin en soi. Cette situation a eu des conséquences dramatiques car l'histoire récente a montré que plus les équipes se maintiennent au pouvoir, plus le pays se paupérise et voit s'approfondir la déchirure de son tissu social. Ces constats débouchent sur des questions fondamentales qui doivent interpeller la classe politique togolaise : Pourquoi veut-on le pouvoir ? Et pour quoi faire ? Quel type d'État faut-il pour le Togo ? Le dernier volet de ces questions évoque les enjeux fondamentaux que sont la démocratie et le développement.

En matière de démocratie et de gouvernance politique, le gouvernement du président Gnassingbé Eyadema a signé, en 2004, un document intitulé : « Les vingt-deux engagements ». Cet accord a été conclu à Bruxelles, au siège de l'Union européenne (UE), dans le cadre de la conditionnalité de l'aide internationale. En succédant à son père, Faure Gnassingbé s'est engagé à respecter ces engagements aux fins de consolider la démocratie et l'État de droit.

Les « Vingt-deux engagements » et le programme adopté par le gouvernement de Faure Gnassingbé accordent une place très importante aux droits humains. C'est, en effet, la violation de ces droits qui avait entraîné, en 1998, l'interruption de la coopération internationale par l'Union européenne, les États-Unis d'Amérique et d'autres bailleurs, pour « grave déficit démocratique ». Cette décision avait fait suite aux massacres perpétrés par l'armée et par des milices les 25 et 30 janvier 1993, et à la prise en otage, en pleine assemblée plénière, en octobre 1992, des membres du Haut Conseil de la République (HCR), l'organe législatif de la transition démocratique. L'Organisation des Nations unies (ONU) avait, pour sa part, mis le Togo sous surveillance spéciale eu égard à la situation des droits humains. Les partenaires en développement du Togo ont accru leurs pressions, après le coup d'État et l'élection présidentielle de 2005, au cours de laquelle les violences et la terreur ont fait des centaines de morts<sup>3</sup>. Les sanctions économiques prises à l'issue de ces événements n'ont pris fin qu'en 2007.

La situation de crise que connaît le pays depuis 1990 et l'incapacité de la classe politique à trouver un consensus en matière de changement démocratique ont fragilisé le Togo et l'ont exposé à tous les dangers (émeutes, rébellions, guerre civile, déliquescence de l'État, invasions extérieures, etc.). Il est paradoxal de constater, à cet égard, que le chef de l'État togolais s'est, dans le même temps, investi dans les conflits des pays d'Afrique de l'Ouest en qualité de médiateur. Ces médiations togolaises, dont l'efficacité reste à démontrer eu égard aux rivalités de leadership opposant les chefs d'État africains, apparaissent aux yeux de la population comme des opérations de prestige destinées à redorer l'image ternie du chef de l'État.

La misère dans laquelle végète une partie très importante de la population, qui se considère comme laissé-pour-compte, constitue également une menace pour la stabilité du pays. Le blocage, depuis des décennies, des salaires et des promotions dans la fonction publique, tend à

---

<sup>3</sup> Ces violences ont fait un millier de morts, selon la Ligue togolaise des droits de l'homme (LTDH), et 500 morts selon une mission d'établissement des faits de l'ONU.

clochardiser une frange de plus en plus importante des agents de l'État, au point que la corruption est devenue pour eux le moyen le plus sûr de joindre les deux bouts.

#### 1.2.4. Pratiques actuelles

*Prévenir et réduire les conflits inter États et au sein du même État.*

La Constitution a subi des amendements à visée généralement opportuniste, par exemple, éliminer un adversaire politique gênant en le rendant inéligible, faire sauter le verrou de la limite des mandats présidentiels ou régulariser un cas d'inéligibilité contraire à l'esprit de la séparation des pouvoirs consacrée par la Loi fondamentale.

Il faut toutefois signaler que, lors des scrutins présidentiels de 2005 et 2010, les candidats du parti de l'Union des forces de changement (UFC) se sont autoproclamés vainqueurs parallèlement au candidat du parti au pouvoir dont ils ont contesté la légitimité après validation des résultats par la Cour constitutionnelle. Par ailleurs, les Forces armées togolaises, à travers leur commandement, restent un acteur politique majeur qui rend quasiment impossible tout changement politique qui n'aurait pas leur aval.

Les conflits politiques ne représentent bien souvent que la partie émergée de conflits sociaux qui constituent une menace pour la paix, à travers la manière dont le pouvoir tente de les résoudre ou de les ignorer.

La typologie des conflits au Togo peut se résumer de la façon suivante :

- conflits opposant les forces démocratiques et la dictature à la fois au sein des institutions et dans la rue, par militants ou milices interposés ; dans ce contexte, l'armée intervient régulièrement aux côtés des milices proches du pouvoir ;

- conflits syndicaux opposant travailleurs et patronat/ou l'État et qui dégénèrent en grèves ou violences suivies de répressions ;

- conflits entre les étudiants et les autorités des universités publiques qui les empêchent de se réunir en assemblées générales pour discuter de leurs problèmes et des stratégies revendicatives. Ces entraves constituent une violation des dispositions de la Constitution relatives aux manifestations publiques ; celles-ci sont uniquement soumises au régime de l'information et non de l'autorisation. Ce genre de conflit entraîne généralement une répression policière, des arrestations, des grèves, des perturbations de cours, des défilés de protestation, des bagarres entre étudiants de différents bords politiques et la violation des franchises universitaires ;

- conflits de légitimité au sein des chefferies traditionnelles ; ces conflits interviennent lors de nominations politiques faites en violation des us et coutumes en vigueur ou suite à la transformation des chefs traditionnels en militants politiques et ce, au détriment de leur rôle de garants des us et coutumes de leurs communautés ;

- conflits fonciers qui mettent aux prises des communautés, des familles, des villages ou des individus ; la justice se révèle incapable de trancher ces différends du fait de l'absence d'immatriculations des terrains devenus objets de spéculation ;

- conflits liés aux poussées inflationnistes du carburant, de l'électricité ou des produits de première nécessité qui mettent à mal le pouvoir d'achat des citoyens et qui poussent ceux-ci à manifester ou à mener des grèves plus ou moins spontanées ;

- conflits entre les médias privés et le pouvoir qui se caractérisent par les éléments suivants : procès débouchant sur des amendes exorbitantes qui ne peuvent pas être payées ; fermetures



arbitraires de radios ; censure d'émissions interactives qui donnent la parole au public ; menaces et intimidations à l'encontre des journalistes ; et phénomène de l'autocensure ;

- conflits opposant la société civile au pouvoir du fait de l'absence de concertation autour de sujets concernant le respect des droits humains, les élections, la cherté de la vie ou les réformes institutionnelles ;

- conflits entre agriculteurs et éleveurs dus à l'absence d'itinéraires balisés pour la transhumance des troupeaux qui dévastent les champs sur leur passage ;

- conflits entre civils et militaires provoqués par la propension de membres de l'armée à se faire justice eux-mêmes par des voies de faits lorsqu'ils sont confrontés à des civils, et ce, généralement, en toute impunité ;

- conflits opposant les transporteurs (taxis, taxis-motos, transporteurs de marchandises) aux policiers, gendarmes, douaniers et militaires qui les rackettent sur les routes, les frontières et dans les agglomérations ;

- conflits opposant les citoyens aux agents de l'administration publique qui les rackettent avant d'assurer le service public pour lequel ils sont payés ;

- conflits entre, d'une part, les diplômés au chômage et, d'autre part, les fonctionnaires et le pouvoir à cause du mode de recrutement et de nomination aux postes élevés au sein de l'administration publique et de l'armée, qui est considéré par la population comme étant fondé sur des critères tribalistes ;

- conflits opposant les justiciables au système judiciaire corrompu ; celui-ci est marqué par de nombreux dysfonctionnements et par un climat d'impunité qui donne raison en justice aux plus forts au détriment des plus faibles.

*Consolider la démocratie constitutionnelle, veiller à l'équité des compétitions politiques périodiques, encourager l'État de droit et ancrer dans la Constitution le principe de la suprématie de la Constitution.*

Au Togo, les processus électoraux ont régulièrement été marqués par des violences et des fraudes, ce qui porte gravement atteinte à la légitimité des tenants du pouvoir exécutif et législatif. Ainsi, les élections présidentielles de 2003, 2005 et 2010 et les législatives de 2007 ont donné lieu à des affrontements violents sur fond de contestation portant sur l'organisation de l'élection, la liste électorale peu fiable, la composition de la CENI et les résultats proclamés. L'élection présidentielle de mars 2010 a donné lieu à une contestation suivie d'une répression violente. Celle-ci s'est étendue depuis le mois d'avril 2010 jusqu'à la fin de cette année-là et a entraîné son lot de blessés, d'arrestations et de violations des droits humains. L'illégitimité et le manque de crédibilité obèrent l'action du pouvoir exécutif et des autres institutions républicaines. C'est notamment le cas du Parlement qui semble fonctionner comme une simple chambre d'enregistrement au service de l'exécutif.

En ce qui concerne les médias, il y a eu une avancée notable avec la suppression des peines de prison pour délit de presse. Mais, dans la pratique, la HAAC continue de harceler et de censurer les médias audiovisuels. De plus, certains journalistes sont l'objet de menaces lorsqu'ils s'attaquent à des dossiers délicats impliquant le pouvoir.

La Cour des comptes, qui n'a été mise sur pied qu'en 2010 alors que sa création était prévue par la Constitution de 1992, n'a pas encore produit de rapport relatif aux dépenses de l'État. Cette absence de contrôles crédibles entretient la corruption sur fond de gabegie.

La suprématie de la Constitution est loin d'être confortée par le régime en place car ce dernier n'hésite pas à contester dans les faits les dispositions de la Loi fondamentale en fonction des contingences politiques. Cette appréciation opportuniste de la Constitution retarde

l'instauration de l'État de droit. Ainsi, la Constitution de 1992 a subi des modifications unilatérales, opérées en 2002 par le pouvoir, aux fins de consolider le pouvoir présidentiel dictatorial et de changer le mode de scrutin à deux tours pour un mode de scrutin à un seul tour. La suppression de la limitation du mandat présidentiel s'est également inscrite dans la logique du pouvoir autocratique de l'ex-parti unique.

L'Assemblée nationale a violé son propre règlement intérieur, sur injonction du Gouvernement, en expulsant de ses rangs, en 2010, neuf députés de l'opposition appartenant à l'Alliance nationale pour le changement (ANC). Ceux-ci ont été remplacés par des militants de l'Union des forces de changement (UFC), un parti qui a fait alliance avec le RPT, le parti au pouvoir. Les députés victimes de cette décision arbitraire n'ont pas été réintégrés malgré l'arbitrage de l'Union internationale des parlementaires (UIP) qui a soulevé le caractère illégal de la mesure. L'UIP a souligné que des lettres de démission, signées en blanc avant les législatives et laissées à la disposition du président d'un parti, ne pouvaient pas se substituer au règlement du Parlement d'autant que les députés sont les représentants élus de toute la nation.

*Promouvoir le respect, la réalisation des droits civils, économiques, culturels et sociaux tels que contenus dans les instruments africains des droits humains.*

Malgré une certaine marginalisation par le pouvoir, la société civile a mobilisé la participation des citoyens dans la défense des intérêts de la population. Elle a pris l'initiative de deux grèves générales, en 2010, pour dénoncer la vie chère et l'inflation. Les Togolais, surtout les plus démunis, se sentent, en effet, frustrés dans leurs droits sociaux, économiques et culturels. C'est sur ce terrain que les syndicats et les OSC sont en dialogue avec le Gouvernement pour exiger notamment l'installation du Conseil économique et social (CES) et le respect des décisions arrêtées par le Conseil national du dialogue social en matière d'amélioration du niveau de vie des travailleurs togolais.

*Maintenir la séparation des pouvoirs, y compris la protection et l'efficacité du Parlement et l'indépendance du pouvoir judiciaire.*

L'indépendance du système judiciaire passe par la moralisation de cette institution et la fin de l'immixtion du pouvoir exécutif dans les affaires de la justice. Le Gouvernement, conscient de la déliquescence de la justice qui ne répond pas aux exigences d'un État de droit, a ouvert un chantier de modernisation du système judiciaire depuis 2005. Cependant, malgré certains efforts financiers et matériels, les résultats se font toujours attendre. Cela s'explique notamment par le fait que les éléments les plus corrompus sont toujours en place et jouissent d'une totale impunité.

En effet, dans la pratique, rien n'a fondamentalement changé en dehors de la réfection de quelques bâtiments. L'indépendance du pouvoir judiciaire demeure un vœu pieux puisque les hommes et les pratiques n'ont pas changé.

Les nominations au sein de la hiérarchie judiciaire continuent d'obéir davantage à l'allégeance politique ou au clientélisme, voire au tribalisme, qu'aux normes réglementaires de l'institution judiciaire. Les textes sont foulés aux pieds au sein même de l'institution garante du droit et des libertés. Ainsi, le pouvoir exécutif ne perd jamais un procès à coloration politique même lorsque le droit n'est pas en sa faveur. Ces pratiques transforment la justice en instrument de règlement de comptes politiques. En cela, le système judiciaire est nuisible à la sécurité des citoyens qui n'ont plus confiance dans l'État. La proclamation de l'indépendance de la justice par la Constitution n'est ainsi, en réalité, qu'un leurre.

L'efficacité et la légitimité du Parlement sont obérées aux yeux de certains par des élections qui sont entachées de fraudes et d'achats des consciences. L'Assemblée nationale, issue des

législatives de 2007, continue à se comporter comme le Parlement de l'époque du parti unique, c'est-à-dire comme une chambre d'enregistrement docile aux ordres du pouvoir exécutif. Les votes s'y déroulent systématiquement à main levée, à quelques exceptions près et ce, afin de contrôler la discipline de vote. Ces pratiques n'encouragent pas la séparation des pouvoirs ni la démocratisation des institutions de la République.

Même si, de manière assez régulière, les parlementaires invitent les ministres à venir s'expliquer devant eux, le pouvoir législatif demeure dépendant du pouvoir exécutif et ce, bien que la Constitution stipule l'autonomie des différents pouvoirs. Les députés n'ont ainsi aucune emprise sur les fléaux qui minent le pays tels que la corruption, la gabegie, les trafics d'influence, l'absence de transparence dans la gestion de l'État, l'impunité, la crise universitaire récurrente, etc.

*Assurer que les tenants du pouvoir public et les fonctionnaires sont efficaces, efficaces et comptables.*

Les carences de l'administration s'expliquent notamment par le mode de recrutement et de nomination des fonctionnaires aux postes de responsabilité. Les critères qui prévalent généralement sont liés au népotisme, au tribalisme, au militantisme politique et à la corruption. La corruption qui sévit dans les services administratifs reflète le modèle affiché par la classe politique dont l'exemplarité est douteuse alors même qu'il appartient à celle-ci de veiller à l'intégrité des agents de l'État. Les fonctionnaires rackettent ainsi la population au vu et au su de tout le monde sans que les responsables administratifs et politiques ne réagissent, ce qui démontre bien la complicité de ces derniers.

L'imputabilité des gouvernants demeure problématique dans la mesure où l'opacité continue d'entourer la politique du Gouvernement. Cette absence d'informations incite les médias à recourir dans une grande mesure aux spéculations pour expliquer les actes posés par le pouvoir.

Le laxisme, l'absence de ponctualité et l'absentéisme - pour un oui ou pour un non - continuent de prévaloir au sein de l'administration publique et ce sont souvent les responsables qui donnent le mauvais exemple à leurs subordonnés. L'absence de véritable contrôle nuit à l'efficacité du travail. Il arrive même que des supérieurs hiérarchiques aient peur de perdre leur place en sanctionnant des agents irresponsables parce que ceux-ci s'affichent comme des militants activistes du parti au pouvoir et savent qu'ils peuvent tout se permettre en toute impunité.

La réputation d'efficacité dont bénéficiait l'administration publique togolaise d'antan dans la sous-région n'est plus qu'un lointain souvenir car les fonctionnaires sont davantage préoccupés par leur survie que par le service public.

Quant aux tenants du pouvoir, leur autorité est affaiblie par leur illégitimité et par la contestation permanente dont ils sont l'objet de la part de la population. La compétence de nombre d'entre eux est parfois sujette à caution du fait du népotisme ou des critères politiques qui ont présidé à leur nomination aux hautes fonctions de l'État. L'autorité dont ils jouissent n'est pas liée à l'adhésion de leurs subordonnés mais à l'obligation d'obéir. Cette situation conduit à un sabotage passif des agents de l'administration qui sont sous-équipés, démotivés, mal payés et qui éprouvent du ressentiment à l'égard de leur hiérarchie, car celle-ci jouit de privilèges enviables.

*Combattre la corruption dans la sphère politique.*

La culture de l'impunité qui prévaut au Togo depuis des décennies tend à inciter la plupart des personnes investies d'une autorité, et principalement les hommes politiques proches du pouvoir, à se considérer comme des privilégiés qui n'ont pas de comptes à rendre aux populations. Cette absence de transparence conduit à une gestion opaque généralisée des deniers publics qui est propice à toutes les dérives.

L'achat des opposants politiques par le pouvoir fait partie des pratiques ayant cours dans la sphère politique. L'achat des consciences est ainsi devenu monnaie courante lors des élections. Si le Gouvernement tarde à prendre des mesures radicales contre la corruption, celle-ci finira par constituer une menace pour les fondements mêmes de l'État.

La corruption demeure donc une grave menace pour le pays et aucune mesure concrète n'a encore été entreprise pour l'éradiquer de façon drastique. Elle ruine l'État et appauvrit les citoyens, victimes de rackets à tous les niveaux de la prestation des services publics. Cette situation engage la responsabilité du Gouvernement que certains considèrent comme complice du système de corruption, du fait du climat d'impunité caractérisée qui entoure ce phénomène. La corruption nuit également aux investissements en raison de l'insécurité juridique qu'elle engendre pour les entreprises, surtout étrangères.

*Promouvoir le respect, la protection et la réalisation des droits des femmes.*

La condition de la femme a connu des améliorations et la proportion des femmes dans la haute sphère de l'administration, des organes gouvernementaux et d'autres instances a progressé. Des mesures spécifiques ont été prises en faveur de l'égalité de genre. Ainsi, il est fait obligation d'inscrire des femmes dans les listes de candidats aux élections et parfois même en tête de liste. Pour la première fois, une femme a figuré parmi les candidats à la dernière élection présidentielle de 2010. Mais la route est encore longue pour atteindre l'objectif d'égalité entre les hommes et les femmes.

Les femmes sont de plus en plus instruites et conscientes de leurs droits. Elles s'organisent dans des associations qui sont autant de groupes de pression qui visent à améliorer la situation des femmes et faire en sorte que celles-ci deviennent des citoyennes à part entière. Des lois ont été votées et des décrets ont été pris en leur faveur parmi lesquels figurent l'interdiction de l'excision, la gratuité de la césarienne ainsi qu'une politique encourageant la scolarisation des filles.

Malgré ces mesures, le pouvoir et les partis politiques continuent d'accorder une place dérisoire aux femmes. Elles sont toujours sous-représentées au Gouvernement et il en est de même pour les candidates présentées lors des élections par les partis politiques de l'opposition comme du pouvoir.

Sur le plan social, les femmes constituent la majorité des personnes vivant sous le seuil de pauvreté ; elles sont les premières victimes de la misère qui s'est installée dans les villes et surtout dans les campagnes.

Les violences conjugales tout comme le mariage forcé des adolescentes demeurent également encore trop souvent impunis malgré les lois en vigueur et les dispositions du Code de la famille.

*Promouvoir le respect, la protection et la réalisation des droits de l'enfant et des jeunes.*

La jeunesse est confrontée aux problèmes de l'éducation et de l'emploi. L'État déploie des efforts pour se doter d'infrastructures mais il n'arrive pas à suivre le rythme de la scolarisation.

En ce qui concerne la lutte contre le chômage, les mesures prises sont dérisoires et témoignent de l'incapacité du Gouvernement à créer des richesses génératrices d'emplois. Les jeunes en sont ainsi réduits à vivoter dans le secteur informel et à rêver d'une autre vie à l'étranger en se livrant à une course aux visas.

En 2010, le Gouvernement a décrété la scolarisation gratuite à l'école primaire pour tous les enfants fréquentant l'enseignement public. Mais les contingences du terrain ont rendu cette mesure inapplicable. En effet, les chefs d'établissement - privés des frais de scolarité qui leur fournissaient les fonds d'entretien, d'équipement et de recrutement de personnels d'appoint - ont été obligés d'exiger des parents une contribution financière qui, de fait, a annulé la gratuité proclamée.

Des lois ont été votées pour interdire la traite des enfants. Des parents ont été arrêtés, poursuivis et mis en prison ou soumis à des amendes sévères et dissuasives. Des trafiquants d'enfants ont été arrêtés aux frontières et traduits en justice. Des lois ont également été votées pour lutter contre la maltraitance et l'esclavage des enfants.

Des efforts ont été entrepris par l'État pour encadrer l'apprentissage des jeunes, qui est majoritairement abandonné au secteur informel. Cependant, faute de contrôle, l'apprentissage s'apparente parfois à un esclavage et à une exploitation éhontée des jeunes apprentis. Ceux-ci sont souvent contraints d'effectuer des tâches ménagères, des courses et autres corvées qui n'ont rien à voir avec le métier qu'ils sont censés apprendre. Ces jeunes apprentis ne perçoivent aucune rémunération malgré le fait qu'ils constituent la principale main-d'œuvre de leurs employeurs. La cérémonie de libération, au cours de laquelle leur est délivré un diplôme constitue une véritable escroquerie : ainsi, le maître artisan exigé d'eux la fourniture onéreuse de nombreuses bouteilles d'alcool et de « sucreries » (boissons gazéifiées).

Dans le milieu carcéral, les ONG des droits humains ont signalé que des adolescents sont obligés de cohabiter avec des adultes qui les soumettent à des traitements dégradants.

En ce qui concerne la santé néo-natale, le ministère de la Santé organise régulièrement, sur le plan national, des campagnes gratuites de vaccination. Mais le taux de mortalité infantile demeure encore trop élevé à cause du manque d'infrastructures sanitaires dans les campagnes et les villes ou en raison du sous-équipement de ces services. La cherté des soins, conjuguée à la misère, tient éloignée des soins de santé modernes une couche importante de la population.

*Promouvoir le respect, la protection et la réalisation des droits des groupes vulnérables y compris les droits des réfugiés et des personnes déplacées.*

En général, l'État fait preuve de négligence dans la prise en compte des droits des groupes vulnérables, des réfugiés et des personnes déplacées, d'autant plus que ces populations marginalisées sont souvent peu au courant de leurs droits.

Bien souvent, les rares concours que l'État apporte à ces personnes sont présentés comme une faveur et une démonstration de la « magnanimité » du chef de l'État. Les handicapés moteurs, les aveugles, les malentendants et autres personnes souffrant de handicaps sont souvent écartés de l'école et contraints à la mendicité. Aucune politique spécifique n'est élaborée en leur faveur par l'État et, lorsque le Service des Affaires sociales est sollicité, la réponse est invariablement la même : « Il n'y a pas d'argent ».

Par conséquent, ces personnes vulnérables sont surtout aidées par les ONG humanitaires qui travaillent avec zèle malgré des moyens très limités. Divers projets financés par des ONG leur fournissent des fauteuils roulants, des prothèses, des soins de santé, des frais de scolarité, de la nourriture, etc. Mais le nombre de personnes vulnérables qui profite de ces aides est dérisoire par rapport aux attentes et aux besoins.

En ce qui concerne les réfugiés et les personnes déplacées, l'État leur procure des sites d'installation qu'il équipe sommairement. L'essentiel des aides proviennent du Haut Commissariat pour les réfugiés de l'ONU (HCR) qui fournit soins, effets de toilette et nourriture. Le dénuement, dans lequel ces personnes vivent, les expose à la délinquance, aux maladies et à l'exploitation.

Les forces, les faiblesses et les risques liés au contexte de gouvernance politique sont les suivants :

#### **1.2.4.1 Les forces**

- Diminution des violences en période électorale ;
- Diminution de l'interventionnisme de l'armée au service du parti au pouvoir ;
- Reprise de la coopération internationale ;
- Mesures en faveur des femmes et des enfants ;
- Abolition de la peine de mort ;
- Dépénalisation du Code de la presse ;
- Aide de l'État à la presse et aux médias privés ;
- Financement par l'État des partis politiques représentés au Parlement ;
- Restructuration de la justice ;
- Reprise des concours de recrutement dans la fonction publique ;
- Cessation des invectives dans les médias d'État à l'encontre de l'opposition.

#### **1.2.4.2. Les faiblesses**

- Contestation permanente de la légitimité du pouvoir ;
- Bipolarisation de la vie politique ;
- Élections ne répondant pas aux normes démocratiques ;
- Absence de transparence dans la gestion du bien public ;
- Absence de concertation avec la société civile ;
- Existence d'une justice corrompue et aux ordres du pouvoir ;
- Absence du pluralisme politique et social dans les médias d'État ;
- Manque de confiance des citoyens envers le pouvoir et les hommes politiques ;
- Persistance camouflée du régime militaire ;
- Octroi des bourses et stages de façon discriminatoire (tribalisme, népotisme et appartenance politique) ;
- Promotion aux postes civils et militaires de façon discriminatoire ;
- Absence d'autonomie des autres pouvoirs face à l'exécutif ;
- Instrumentalisation de l'administration publique par le parti au pouvoir ;
- Désertion du pays par les jeunes sans emploi du fait de l'absence d'une perspective politique encourageante ;
- Existence d'une véritable armée de chômeurs aigris et de laissés-pour-compte qui constituent ce que certains considèrent comme une « classe dangereuse » ;
- Accroissement scandaleux du fossé entre les riches et les pauvres ;
- Existence d'une culture de l'impunité ;
- Trafic de drogue bénéficiant de la complicité de certains dirigeants politiques ;
- Harcèlement des médias privés par la HAAC qui mène une politique répressive ;
- Existence d'une CENI peu crédible.

#### **1.2.4.3. Les risques**

- Guerre civile ;
- Contestations rendant le pays ingouvernable ;
- Éclatement du pays ;
- Ruine accrue de l'économie ;
- Apparition d'une justice populaire à cause du discrédit de l'institution judiciaire et de la persistance de l'impunité ;
- Insécurité juridique au niveau des contentieux entre entreprises ;
- Incapacité de l'État à payer les fonctionnaires et autres charges de souveraineté ;
- Coups d'État à répétition.

### 1.3. RECOMMANDATIONS

Eu égard à la gravité de tous ces risques, qui pourraient remettre en cause un jour l'existence même de la nation togolaise, les dirigeants politiques doivent prendre toute la mesure de leurs responsabilités pour remettre le Togo sur de bons rails et ce, dans un environnement géopolitique qui relève les défis de la démocratie, de l'État de droit, des droits humains et du développement. Pour ce faire, il s'avère indispensable de :

- Réviser de façon consensuelle la Constitution ;
- Veiller à la représentativité équitable de toutes les couches de la population au sein de l'Assemblée nationale ;
- Organiser des élections honnêtes et transparentes qui répondent aux normes démocratiques et accepter les résultats des urnes ;
- Organiser un débat national pour dégager une politique de développement à long terme du pays afin de créer les richesses pour assurer le développement et la création d'emplois ;
- Négocier avec les Forces armées togolaises leur départ du pouvoir et leur transformation en une armée républicaine ;
- Créer un État de droit respectueux des droits humains et des institutions démocratiques ;
- Réprimer la corruption ;
- Restaurer l'institution judiciaire et sanctionner les magistrats corrompus et prévaricateurs ;
- Moraliser la vie politique ;
- Combattre le tribalisme, le régionalisme et toutes les discriminations (notamment au niveau du genre) ;
- Instaurer la transparence dans la gestion du bien public ;
- Consolider la liberté de presse, la liberté d'expression et les libertés politiques ;
- Consolider le rôle de contre-pouvoir de la société civile ;
- Restaurer tout le système éducatif.

## CHAPITRE 2 : GOUVERNANCE ET GESTION ÉCONOMIQUES

### 2.1. CONTEXTE GÉNÉRAL EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE ET DE GESTION ÉCONOMIQUES

D'une façon générale, au cours de la décennie qui a suivi l'indépendance des anciennes colonies notamment africaines, le rôle de l'État dans l'économie a connu une extension doublée d'une expansion plus rapide des dépenses publiques.

Toutefois, en raison du premier coup d'État de 1963 et des instabilités politiques qui ont suivi jusqu'en 1967, année de l'arrivée au pouvoir du général Eyadema, le Togo n'a commencé à enregistrer de réelles performances économiques qu'à partir de la première moitié des années 70. Cette croissance économique a fait suite à la flambée des cours mondiaux du phosphate, principal produit d'exportation du pays, et a poussé le Gouvernement à entreprendre, entre 1974 et 1975, d'ambitieux programmes d'investissements publics dans les infrastructures, les transports, le tourisme et l'industrie. Malheureusement, la baisse brutale du cours du phosphate, à partir de la fin de 1975, puis celle du cacao et du café, à partir de 1978, ont amené le Gouvernement à accroître énormément son recours à l'endettement extérieur afin de pouvoir mener à terme les projets en cours. Les déficits des finances publiques et des transactions courantes extérieures se sont considérablement alourdis et les autorités ont dû faire appel, dès 1979, à l'appui à la stabilisation financière et à l'ajustement structurel du FMI, de la Banque mondiale et d'autres bailleurs tant multinationaux que bilatéraux. L'exécution des programmes initiés et arrêtés dans ce cadre, a enregistré à la fois des succès et de moins bonnes performances, ce qui a entraîné des relations fluctuantes avec la communauté financière internationale jusqu'en 1997. Finalement, la rupture de la coopération a été totale en 1998.

Aux difficultés ci-dessus énumérées sont venues s'ajouter les répercussions de la longue période de crises et d'instabilité politiques qui a perduré durant toute la décennie 90 et au-delà. Ces facteurs ont conduit à une très profonde dégradation de la situation économique caractérisée par la rupture généralisée de la coopération avec tous les partenaires traditionnels du pays, ce qui a entraîné une rareté insoutenable et quasi permanente de ressources extérieures. Le pays a ainsi été plongé dans une crise de trésorerie très grave à laquelle se sont ajoutés un fort taux de chômage et un niveau de plus en plus élevé de l'extrême pauvreté.

Le Gouvernement a alors dû adopter, à partir de 2006, des stratégies qui comprenaient le lancement de réformes et d'actions concrètes, en matière de promotion de la démocratie, d'apaisement de la crise socio-politique, d'assainissement des finances publiques et donc de promotion de la bonne gouvernance. Pour le Gouvernement, l'objectif était de pouvoir se donner les moyens de créer un cadre propice à la relance de l'économie et ce, en vue de lutter efficacement contre le phénomène de pauvreté grandissante.

Dans la recherche de solutions appropriées pour affronter toutes ces difficultés, les autorités politiques ont décidé d'impliquer l'ensemble des composantes de la nation ainsi que les partenaires techniques et financiers (PTF), dans l'élaboration d'un Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Ce processus, timidement amorcé en février 2001, n'a effectivement abouti qu'en mars 2008 avec l'adoption d'un document intérimaire, dont les orientations avaient pour objectifs de reprendre progressivement la coopération avec les bailleurs traditionnels interrompue à la fin des années 1990 et de baliser la voie pour la reconstruction nationale.

Ce document intérimaire (DSRP-1) visait à relever les défis suivants : (i) la consolidation de la paix et de la stabilité sociale ; (ii) l'amélioration de la gouvernance ; (iii) le renforcement des capacités institutionnelles ; (iv) la consolidation du cadre macroéconomique ; (v) la réhabilitation



des infrastructures socio-économiques ; et (vi) la protection ainsi que l'amélioration des conditions de vie des couches sociales les plus affectées par la pauvreté.

Suite à la mise en œuvre du DSRP-I, qui a défini le cadre de réduction de la pauvreté et identifié les priorités budgétaires à moyen terme ainsi que le besoin de restructuration de la gestion des finances publiques et d'apurement des arriérés de paiement accumulés vis-à-vis des bailleurs traditionnels bilatéraux comme multilatéraux, le Togo est devenu éligible pour bénéficier du nouveau mécanisme d'allègement de la dette en vigueur. Les conditions d'éligibilité du Togo à cette initiative renforcée, en faveur des Pays pauvres très endettés (PPTE), ont été remplies en novembre 2008.

Pour poursuivre et renforcer les acquis du DSRP-I et consolider les actions du Gouvernement sur une base plus solide et dynamique dans la voie du développement durable, un deuxième Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté complet (DSRP-C) a été élaboré et adopté en juin 2009. Couvrant la période 2009-2011, le DSRP-C est structuré autour de quatre piliers stratégiques : (i) le renforcement de la gouvernance ; (ii) la consolidation des bases d'une croissance forte et durable ; (iii) le développement du capital humain ; et (iv) la réduction des déséquilibres régionaux avec la promotion du développement à la base. Dans la réalisation de ces différents piliers, le Gouvernement entend prendre en compte les thématiques transversales relatives à l'environnement, au sida, au genre et aux droits humains.

Il apparaît donc clairement que la promotion de la bonne gouvernance ainsi que le développement socio-économique sont placés au premier rang dans les priorités du gouvernement togolais.

## **2.2. PRATIQUES NATIONALES EN MATIÈRE DE GGEC : ANALYSE DES RÉSULTATS DES TRAVAUX DE RECHERCHE**

Cette partie sur les pratiques nationales en matière de gestion et gouvernance économiques (GGEc) va analyser les résultats des travaux de recherche à quatre niveaux : i) la conformité avec le cadre normatif national en matière de GGEC ; ii) l'identification et la définition des priorités nationales, selon le statut de la ratification des accords et autres, et leur niveau de mise en application ; iii) l'aperçu d'ensemble des pratiques de la GGEC ; et iv) la revue des pratiques actuelles par rapport aux cinq objectifs relatifs à la gouvernance économique, conformément au cadre générique, en mettant un accent particulier sur les forces, les faiblesses et les risques potentiels relevés au cours de l'analyse.

### **2.2.1. Conformité avec le cadre national**

Les déterminants nécessaires à l'identification des priorités spécifiques à une nation ne peuvent être appréciés qu'à partir de la nature et du contenu des textes ou de tout autre document engageant l'État en toute souveraineté. De même, une telle appréciation ne pourra révéler l'importance ou la valeur à accorder à ces priorités que si l'état ou le statut de ratification desdits documents et le niveau de leur mise en œuvre effective connaissent une avancée suffisante. Dès lors, chaque objectif global ou spécifique y relatif constitue une norme ou un élément de référence à prendre en compte dans la conception, l'élaboration et la réalisation des stratégies, des politiques, des programmes et projets de développement du pays.

Dans le cadre du processus du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), les pays africains ont adopté un certain nombre de codes et des normes internationalement reconnus dans le domaine de la gestion économique. Pour renforcer et s'approprier ce dispositif, les États membres de l'UEMOA, de l'Union africaine, de la CEDEAO et des autres organisations dont le Togo est partie, ont formulé et signé des traités, des actes, des directives et autres documents

visant à assurer une meilleure gestion économique. Ce sont des instruments dont les principes sont applicables au contrôle efficace des structures administratives et des banques et qui reposent sur les bonnes, voire les meilleures, pratiques en matière de transparence dans les politiques monétaires et financières ainsi qu'en matière fiscale, de gestion budgétaire et de dette publique. Il s'agit principalement des instruments suivants :

- Traité d'Abuja portant création de la Communauté économique africaine (1991) ;
- Acte constitutif de l'Union africaine (2000) ;
- Document cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) (2001) ;
- Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance ;
- Conventions de l'Union africaine en matière de prévention et de lutte contre la corruption ;
- Code des bonnes pratiques en matière de transparence dans les politiques monétaire et financière ;
- Code des bonnes pratiques en matière de transparence fiscale ;
- Meilleures pratiques dans la transparence budgétaire ;
- Directives pour la gestion de la dette publique.

Parmi les documents répertoriés à ce stade de l'étude susceptibles de constituer le cadre normatif national togolais en matière de GGEC et qui font état du niveau des engagements auxquels le pays a souscrit (voir annexe 4), il y a trois Actes : Traités ou Documents Cadre signés et ratifiés, et un signé mais non encore ratifié.

Les autres documents, qui relèvent du traité de l'UEMOA, ont pour la plupart été signés et visent l'intégration ou la bonne gestion des ressources et l'amélioration de la transparence et de la capacité de mobilisation ou d'octroi de financement. Ils embrassent les aspects essentiels de l'activité économique pour assurer une meilleure intégration et touchent les domaines de la convergence, de la stabilité et de la croissance, et sont régis par les textes suivants : l'Acte additionnel n°04/99 du 8 décembre 1999 modifié par l'Acte additionnel n°03/2003 du 29 janvier 2003 portant Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membres de l'UEMOA. Ces instruments impliquent, par ailleurs, un engagement formel qui vise à renforcer les dispositifs du traité de l'UEMOA et constituent, pour certains d'entre eux, des instruments communautaires destinés à assurer la mise en œuvre harmonieuse du dispositif de la surveillance multilatérale des politiques macroéconomiques au sein de l'Union.

Ces différents textes comprennent : l'Acte additionnel n°05/2009/CCEG/UEMOA du 17 mars 2009 portant modification de l'Acte additionnel n° 04/99 du 8 décembre 1999 ; le Règlement n°05/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009, modifiant le Règlement n° 11/99/CM/UEMOA, du 21 décembre 1999, portant modalités de mise en œuvre du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membres de l'UEMOA ; la Directive n°05/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 modifiant la Directive n°01/2000/CM/UEMOA, du 30 mars 2000, portant définition d'un calendrier opérationnel pour la mise en œuvre du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membres de l'UEMOA ; la Directive n° 02/2000/CM/UEMOA relative à la transparence dans la gestion des finances publiques, portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques ; la Directive N°04/2005/CM/UEMOA portant procédure de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public ; et la Directive N°05/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA.

D'une façon générale, les cibles visées par l'ensemble de ces textes sont aussi bien d'ordre quantitatif que qualitatif. En matière de mise en application, neuf documents ont pu être

renseignés et, sur les neuf, trois semblent donner satisfaction (cf. annexe 4). Il s'agit des instruments suivants :

i) le Code de bonnes pratiques en matière de transparence fiscale initié, en fait, par le FMI et dont les dispositions sont annexées à deux directives de l'UEMOA : les directives n° 02/2000/CM/UEMOA et n° 01/2009/CM/UEMOA. Pour atteindre les objectifs y relatifs, il a été créé, au sein de la Direction générale des impôts, un site Internet et un site d'informations ;

ii) les directives pour la gestion de la dette publique qui prévoient deux cibles, à savoir renforcer la capacité de mobilisation du montant de financement voulu puis développer et maintenir un marché de titres publics performants. En ce qui concerne cette deuxième cible, il a été observé une amélioration de la gestion financière grâce à un effort de retour à l'orthodoxie en matière de gestion des finances publiques par le reversement des ressources de l'État au Trésor public ;

iii) les principes applicables aux systèmes de paiement : la cible visée consiste en la promotion de la bancarisation et de l'utilisation de nouveaux instruments et procédés de paiement, par le biais des réformes dans les relations de l'État et de l'administration publique avec leurs agents, leurs partenaires, leurs contribuables et autres. Conformément aux directives n°08/2002/CM/UEMOA relatives à cette cible, des réformes ont été entreprises dans ce sens ; l'utilisation des moyens de paiement scripturaux se vulgarise peu à peu et les résultats paraissent encourageants.

Hormis les trois cas qui précèdent, la mise en application de tous les autres textes de l'annexe n°4 n'a enregistré que des niveaux de réalisation passables ou très faibles. Ceci dénote indubitablement d'un manque d'engouement de l'État vis-à-vis desdits engagements dont il est pourtant partie prenante.

## **2.2.2. Priorités nationales en matière de GGEc**

Conscient du fait que la bonne gouvernance économique est un facteur primordial et incontournable pour assurer durablement la stabilité macroéconomique ainsi qu'une croissance de qualité, et conscient surtout qu'une gestion saine des finances publiques basée sur la transparence en est un aspect essentiel, le gouvernement togolais s'est fixé dans le premier pilier du DSRP- C des orientations stratégiques pour la promotion de la gouvernance économique de 2009 à 2011.

Les priorités arrêtées sur la période 2009 à 2011 s'articulent autour de quatre volets à savoir : (i) la poursuite de l'assainissement des finances publiques notamment, le renforcement de la mobilisation des ressources internes, l'amélioration de la gestion des dépenses publiques et la mise en œuvre des réformes visant l'actualisation des procédures budgétaires (préparation, exécution, suivi et validation des comptes) ; (ii) le renforcement de la lutte contre la corruption ; (iii) la promotion d'une gestion transparente des marchés publics pour instaurer un cadre de débat reposant sur les procédures de passation de marché et sur des informations plus solides en direction des décideurs et du public ; et (iv) la poursuite de la coordination et de la gestion saine et efficace des flux d'aides.

## Priorités nationales dans le domaine de la gouvernance et gestion économiques

VOLET DE LA COMPOSANTE	OBJECTIFS	ACTIONS PRÉVUES
1. Poursuite de l'assainissement des finances publiques.	<p>1.1. Renforcer la mobilisation des ressources internes.</p> <p>1.2. Améliorer la gestion des dépenses publiques.</p> <p>1.3. Réformes d'actualisation des procédures budgétaires, notamment la préparation,</p>	<p>1.1.1. Poursuite de la stratégie d'élargissement de l'assiette fiscale et du renforcement du recouvrement ;</p> <p>1.1.2. Simplification et rationalisation des Codes fiscal et douanier en tenant compte des directives de l'UEMOA ;</p> <p>1.1.3. Réduction des exonérations y compris celles relatives à la zone franche ;</p> <p>1.1.4. Mise en œuvre de contrôles fiscaux fondés sur une évaluation des risques ;</p> <p>1.1.5. Recrutement du personnel dans les régies financières ;</p> <p>1.2.1. Accélération de l'harmonisation du cadre juridique des finances publiques avec les directives de l'UEMOA ;</p> <p>1.2.2. Introduction progressive des Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et des budgets-programmes dans l'élaboration du budget de l'État ;</p> <p>1.2.3. Recherche d'une parfaite cohérence entre les budgets d'investissements et les prévisions de dépenses à moyen terme ;</p> <p>1.2.4. Réduction des écarts entre la prévision et la réalisation effective des dépenses ;</p> <p>1.2.5. Amélioration de la nomenclature budgétaire afin qu'elle couvre les besoins d'analyses ;</p> <p>1.2.6. Traçabilité totale des opérations de dons dans le budget voté et dans les rapports d'exécution budgétaire ;</p> <p>1.2.7. Amélioration du mode de gestion du plan annuel de flux de trésorerie ;</p> <p>1.2.8. Amélioration du contrôle de l'exécution du budget de l'État par le Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP) pour permettre un suivi en temps réel des dépenses par poste budgétaire ;</p> <p>1.2.9. Renforcement de la gestion de la trésorerie en vue notamment d'éviter l'accumulation d'arriérés intérieurs ;</p> <p>1.2.10. Application effective de la stratégie d'apurement de la dette ;</p> <p>1.2.11. Adoption d'une stratégie d'endettement et sa mise en œuvre ;</p> <p>1.2.12. Adoption d'un plan d'actions réformant les conditions d'émission des titres publics ;</p> <p>1.2.13. Accroissement des enveloppes budgétaires allouées à la santé, à l'éducation, à l'agriculture et aux infrastructures publiques de base, notamment l'énergie, le transport, l'eau et l'assainissement ;</p> <p>1.3.1. Opérationnalisation du fonctionnement de l'Inspection générale des finances ;</p> <p>1.3.2. Nomination des membres de la Cour des comptes</p>

VOLET DE LA COMPOSANTE	OBJECTIFS	ACTIONS PRÉVUES
	l'exécution, le suivi et la validation des comptes.	<p>et son opérationnalité ;</p> <p>1.3.3. Formation des agents des services concernés par la reddition des comptes et l'élaboration de la loi de règlement ;</p> <p>1.3.4. Élaboration régulière des comptes de gestion et des comptes administratifs ainsi que des projets de lois de règlement pour faciliter le travail de la Cour des comptes ;</p> <p>1.3.5. Renforcement des capacités de l'Inspection générale d'État ;</p> <p>1.3.6. Exploitation des rapports des inspections ;</p> <p>1.3.7. Examen des comptes publics et des projets de lois de règlement.</p>
2. Renforcement de la lutte contre la corruption.	2.1. Réduire sensiblement les risques de corruption dans la gestion des biens publics.	<p>2.1.1. Élaboration d'une politique nationale de lutte contre la corruption ;</p> <p>2.1.2. Mise en place d'un cadre institutionnel cohérent avec les structures existantes ;</p> <p>2.1.3. Adoption d'un plan d'actions destiné à prévenir ce fléau et à assurer un traitement équitable et transparent des cas de corruption par les juridictions compétentes.</p>
3. Assurer une gestion transparente des marchés publics.	3.1. Rendre conforme le système de passation de marché togolais aux normes internationales en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques.	<p>3.1.1. Transposition des directives de l'UEMOA sur les marchés publics dans l'ordonnancement juridique national ;</p> <p>3.1.2. Élaboration d'un nouveau code des marchés en vue de rendre plus transparent et moins centralisé le dispositif de passation des marchés publics ;</p> <p>3.1.3. Élaboration des textes d'application détaillant les procédures de passation et d'exécution des marchés ;</p> <p>3.1.4. Application effective des textes en la matière ;</p> <p>3.1.5. Élaboration d'un manuel de procédures à l'usage de l'ensemble des acteurs de la commande publique ;</p> <p>3.1.6. Mise en place des dispositions pour assurer un contrôle rigoureux des dépenses.</p>
4. Poursuivre la coordination, la gestion saine et efficace des flux d'aides.	4.1. Mettre en œuvre les principes de la déclaration de Paris et du Programme d'actions d'Accra ; accélérer le processus pour une atteinte rapide du point d'achèvement de l'initiative PPTE ; accélérer le processus de mise en place d'une politique nationale de gestion de l'aide extérieure.	<p>4.1.1. Mise en œuvre efficiente des actions prioritaires du DSRP-C ;</p> <p>4.1.2. Réalisation d'une étude prospective donnant une vision à long terme du Togo ;</p> <p>4.1.3. Élaboration d'une politique nationale de gestion de l'aide extérieure, clarifiant les responsabilités des différents ministères et des partenaires, pour l'identification, la formulation, la mise en œuvre et le suivi des programmes de développement ;</p> <p>4.1.4. Mise en place d'un système de gestion de l'aide et des structures appropriées ;</p> <p>4.1.5. Élaboration d'un plan d'actions pour le renforcement des capacités en matière de suivi et d'évaluation du Programme d'actions prioritaires (PAP) du DSRP-C ;</p> <p>4.1.6. Sensibilisation et formation des agents de</p>

VOLET DE LA COMPOSANTE	OBJECTIFS	ACTIONS PRÉVUES
		l'administration au système de gestion axée sur les résultats ;  4.1.7. Mise en place et utilisation efficace du Comité État-Donateurs prévu dans le cadre institutionnel du DSRP-C pour faire le suivi mutuel de la concrétisation des engagements de partenariat dans le cadre de la déclaration de Paris.

Outre les priorités spécifiques au DSRP-C, les autorités doivent faire également face à d'autres contraintes, de tous ordres, et spécialement aux conséquences désastreuses des chocs internes et externes auxquels le pays est, depuis quelques années, constamment exposé. Le Togo doit aussi répondre à plusieurs autres défis liés aux objectifs poursuivis par la présente étude. Toutes ces priorités peuvent être synthétisées comme suit :

*La promotion des politiques macroéconomiques qui appuient le développement durable :*

Il s'agit, avant toute chose et de façon singulière, d'arriver à inscrire les actions de l'État dans un cadre de projection macroéconomique et d'élaboration de stratégie à moyen et long termes. Il devient indispensable d'inscrire notamment dans ces actions la maîtrise de l'inflation qui a atteint un pic de 8,4% en 2008 avant de retomber à moins de 2,5% en 2009, avec une prévision à la hausse de 3,1% pour 2010. Cette inflation s'explique par l'effet conjugué de la montée prévisible des prix des produits pétroliers ainsi que d'autres produits de première nécessité et de la reprise économique amorcée tant dans la sous-région que dans le monde en général.

Par ailleurs, étant donné que la vulnérabilité est le degré à partir duquel un système est capable ou incapable de faire face aux effets néfastes d'un changement ou à la variation de l'une de ses données tant endogènes qu'exogènes, les fluctuations de plus en plus fortes du climat constituent, pour les Pays les moins avancés (PMA) dont fait partie le Togo, une menace sérieuse à laquelle ils sont incapables de répondre.

Quatre risques climatiques dont les impacts varient d'une zone géographique à une autre peuvent être retenus à ce propos. Il s'agit des pluies abondantes et inhabituelles ; de la fulgurante avancée de la sécheresse qui rend les zones touchées de plus en plus arides ; de très fortes et insoutenables chaleurs ; et de l'élévation du niveau marin qui, par moments, provoque des inondations aussi graves que celles causées par les pluies abondantes et inhabituelles qui s'abattent actuellement sur bon nombre de pays. Les impacts désastreux de ces phénomènes sur la vie et l'environnement des populations sont à la fois d'ordre physique, matériel, économique et social et ils varient en gravité selon les zones géographiques.

Dans le cas particulier des inondations provoquées soit par ces fortes pluies dans les bas-fonds, soit par l'élévation du niveau marin dans les zones côtières, les écosystèmes tels que les sols, la faune, la flore ainsi que les habitations en zones rurale et urbaine subissent des perturbations dont les dommages et les destructions sont parfois irréparables. À cela vient s'ajouter l'accélération de l'érosion de la région côtière, des zones de montagnes et des plateaux. Les conséquences économiques et sociales qui en résultent se traduisent par des perturbations profondes de l'activité économique du fait de plusieurs éléments : la chute des rendements de la production agricole, animale et halieutique ; l'altération profonde des infrastructures économiques, de transports et de communication ; et la destruction des zones d'habitation. Les catastrophes ci-dessus énumérées touchent régulièrement le Togo et elles ont parfois pris, surtout

depuis les trois dernières années (2009-2011), des proportions insupportables pour l'économie déjà très fragile et pour une population dont les conditions de vie sont très précaires.

Au Togo, les inondations les plus récentes et les plus spectaculaires ont eu lieu en 1962, 1968, 1995, 2003 et pratiquement tous les ans depuis 2007. L'inondation du mois d'août 2008 a été l'une des plus graves et des plus préoccupantes et a provoqué neuf morts et des milliers de déplacés. Elle a touché tout le pays et a entraîné la rupture de dix ponts qui reliaient le nord du pays et Lomé la capitale, située au sud. Plus graves encore, les voies de contournement improvisées se sont avérées quasiment impraticables, spécialement pour les gros camions transportant des marchandises en direction des pays enclavés voisins tels que le Burkina Faso, le Niger et le Mali.

Les mesures d'adaptation élaborées pour faire face à cette situation sont inscrites dans les orientations générales des documents de stratégie de développement durable. Le but poursuivi est de ramener les incidences de la pauvreté et de l'extrême pauvreté qui sont actuellement respectivement de 72,2 % et de 57,4 % à 36,1 % et à 28,7 % en 2015. Les autres mesures préconisées pour atteindre les objectifs visés sont de quatre ordres : la réalisation des cartes à risques ; la réhabilitation des cours d'eau ; le renforcement du contrôle foncier et du système d'alerte ; et le renforcement du système de formation, d'éducation et de sensibilisation.

Dans le domaine de la santé, il est préconisé de renforcer les capacités professionnelles du personnel de la santé, d'identifier et détruire les repaires des agents pathogènes, d'organiser des actions préventives contre les maladies vectorielles, de renforcer le système d'assainissement, de réorganiser le système d'éducation et de sensibilisation des élèves et d'améliorer l'alimentation de base.

*Mise en œuvre des politiques économiques gouvernementales, transparentes, prévisibles et crédibles.*

Les actions à entreprendre pour améliorer la transparence et l'efficacité de la fonction publique sont regroupées autour des objectifs ci-après : i) la restauration de la confiance entre les acteurs nationaux et les partenaires en développement ; ii) le renforcement de l'efficacité du travail gouvernemental ; et iii) la promotion d'un environnement de travail motivant et moderne. Il s'agit donc de rationaliser l'appareil administratif dans toutes ses composantes.

Outre la nécessité de restaurer la confiance entre les acteurs nationaux et les partenaires en développement par des initiatives tendant à garantir la neutralité de l'administration, les principaux défis de cette modernisation sont : a) assurer la transparence et la notion de l'imputabilité ou de la responsabilité, conditions de la consolidation de la paix, de la stabilité politique, et de la cohésion sociale ; b) mettre à niveau les capacités et les moyens de l'administration publique pour assurer la continuité des services publics (ce qui revient à offrir le meilleur service à l'usager par la bonne gouvernance et l'État de droit) ; c) améliorer l'administration de développement et de proximité, ouverte aux grands ensembles internationaux et régionaux, tirant le meilleur profit possible des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Cette réforme devra se faire en deux phases : une première phase, dite phase de préparation et d'expérimentation, doit répondre à la nécessité de recourir à une stratégie transitoire, avec un programme d'urgence (2008-2010) qui permettra, d'une part, d'assurer la continuité des missions de service public et, d'autre part, de fixer les conditions préalables à la mise en œuvre complète de la réforme. Une deuxième phase, dite phase de consolidation et d'élargissement des avancées des objectifs stratégiques (2010-2015), sera consacrée à la consolidation et à l'extension des structures pilotes et des fonctions clés, avec comme objectif de

doter toute la sphère de l'administration d'un nouveau cadre normatif juridique, organisationnel et institutionnel.

La mise en œuvre effective de six mesures permettra au Gouvernement, à l'horizon 2015, de rendre manifeste le projet de réforme de l'administration publique. Il s'agira de : 1) redéfinir et clarifier les missions de l'État ; 2) renforcer les capacités de l'administration publique ; 3) rationaliser les structures et les normes ; 4) renforcer l'efficacité du travail gouvernemental ; 5) promouvoir un environnement de travail motivant et moderne dans l'administration ; et 6) promouvoir le cadre de programmation et institutionnel de la réforme administrative.

*Promotion d'une gestion saine des finances publiques*

Les priorités du Gouvernement en matière de finances publiques s'inscrivent, pour l'essentiel, dans les orientations définies à travers les critères quantitatifs de convergence arrêtés d'un commun accord dans le cadre des traités et des directives de l'UMOA en la matière. Ces critères sont les suivants :

CRITÈRES DE CONVERGENCE (critères de convergence originels)	
1	Solde budgétaire sur PIB nominal (norme $\geq 0$ )
2	Taux d'inflation annuel moyen (norme $\geq 3\%$ )
3	Encours de la dette publique totale rapporté au PIB nominal (norme $\leq 70\%$ )
4	Non-accumulation d'arriérés de paiement (en milliards)
5	Masse salariale sur recettes fiscales (norme $\leq 35\%$ )
6	Investissements financés sur ressources intérieures rapportés aux recettes fiscales (norme $\geq 20\%$ )
7	Solde extérieur courant hors dons sur PIB nominal (norme $\geq -5\%$ )
8	Taux de pression fiscale (norme $\leq 17\%$ )

Hormis les éléments qui précèdent, les différentes directives adoptées concernent le cadre juridique, comptable et statistique des finances publiques, et elles portent sur les lois de finances, le règlement général de la comptabilité publique, la nomenclature de l'État, le plan comptable de l'État et le tableau des opérations financières de l'État.

La promotion d'une gestion saine des finances publiques s'inscrit donc, pour le Togo, comme pour tous les pays membres de l'UEMOA, en grande partie, dans les stratégies et politiques d'harmonisation initiées par l'Union à l'intention des différents acteurs des finances publiques.

*Lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent.*

Les affaires de détournements de fonds publics et d'abus des biens sociaux ne cessent de se multiplier dans les secteurs public, parapublic, privé, et même dans les secteurs sociaux et humanitaires, et ce phénomène est officiellement admis, voire reconnu, par les autorités supérieures de la nation. Cela montre à quel point les actions timides de la Commission nationale de lutte contre la corruption et le sabotage économique (CNLCSE), mise en place à cet effet, sont loin de pouvoir relever l'un des défis majeurs auxquels le pays est confronté. Le Togo est ainsi classé à la 143<sup>e</sup> place sur les 183 pays dans l'Indice de perception de la corruption établi par Transparency International en 2011. Il faut reconnaître en effet qu'un nombre non négligeable de dossiers brûlants n'ont jamais connu de procès. Il devient de plus en plus évident que la CNLCSE n'a pas réussi à combattre la corruption. Le défi à relever consiste à mettre en place un autre organe doté de moyens plus appropriés et qui puisse s'appuyer sur une forte implication de la société civile et ce, afin de définir des normes internationalement admises susceptibles de



prévenir, de punir et d'enrayer tout acte de corruption. Cet organe doit bénéficier d'une autonomie suffisante ou d'une totale indépendance et être composé de membres ayant fait preuve d'une probité morale et d'une intégrité reconnue.

*Accélération de l'intégration régionale en participant à l'harmonisation des politiques monétaires commerciales et d'investissement.*

La priorité du pays est de maintenir un bon climat de coopération avec la BCEAO, de contribuer à préserver les réserves internationales, et de maintenir l'inflation en deçà de 3%. L'année 2008 a connu, suite au durcissement de la politique monétaire, de sérieuses difficultés économiques qui ont entraîné une forte augmentation du taux d'inflation. Celui-ci a atteint 8,9% contre 1% l'année précédente et a dépassé largement le plafond fixé par l'UEMOA. Le Togo se doit de ramener ce taux au niveau de ce plafond.

Par ailleurs, en tant que membre de l'UEMOA et de la CEDEAO, le Togo doit œuvrer afin de mieux tirer profit des marges que lui concède cette appartenance pour étendre ses exportations dans le cadre d'une intégration régionale plus poussée.

### **2.2.3. Aperçu d'ensemble des pratiques de gouvernance et de gestion économiques**

Bien qu'ayant conclu et exécuté de multiples accords de confirmation et de PAS avec les Institutions de Bretton Woods et d'autres bailleurs, les autorités togolaises n'avaient manifestement nullement l'intention, au cours des années 1990, de s'engager dans la voie de la bonne gouvernance dans la conduite des affaires du pays. Dès lors, les objectifs poursuivis visaient, avant tout, à accroître la mobilisation des ressources extérieures à des conditions favorables. Les moyens mis en œuvre pour y parvenir consistaient à convaincre, dans la forme plutôt que dans le fond, les partenaires extérieurs au développement. Les autorités n'ont donc pas mis effectivement en place les mesures et les structures d'accompagnement des financements consentis et n'ont pas appliqué, conformément à leurs engagements, les réformes nécessaires pour répondre aux conditions d'éligibilité et aux critères de performance. Il est donc évident que la bonne gouvernance n'était pas prioritaire et ne correspondait pas à une expression manifeste de la volonté du gouvernement togolais, tout au long de la période couverte par lesdits programmes, et ce, jusqu'à la rupture des relations entre les parties contractantes en 1998.

Par ailleurs, les engagements auxquels le pays a volontairement souscrit dans le cadre de sa coopération sous-régionale, à travers les textes de l'UMOA puis de l'UEMOA ainsi que de la CEDEAO et d'autres organisations, n'avaient rien de contraignant pour aucun des dirigeants des États membres.

Ce manque d'intérêt pour la bonne gouvernance s'est aussi manifesté vis-à-vis du MAEP comme le montre le retard avec lequel le Togo a adhéré à ce mécanisme. Le Togo n'a ainsi rejoint le MAEP qu'en 2008 comme 29<sup>e</sup> État membre alors que ce mécanisme a été mis en place depuis juin 2003.

Le MAEP est un mécanisme adopté à Abuja, au Nigéria, par le comité des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine chargé de mettre en œuvre le NEPAD.

Sa mission est d'inciter tous les États membres à adopter de bonnes pratiques de gouvernance et, par la suite, d'accepter que leur performance en la matière fasse l'objet d'une évaluation sur la base d'une étude exhaustive. Celle-ci doit être élaborée, soumise et défendue par les autorités nationales devant leurs pairs, à savoir les dirigeants des autres pays membres pour observations et approbation.

Par son adhésion à ce mécanisme, peu connu des Togolais, le Togo s'est fixé comme objectif d'être évalué afin de mettre en lumière les bonnes pratiques qui ont déjà cours dans le pays et d'identifier celles qui nécessitent une amélioration ou qu'il faut adopter. Cette évaluation doit, selon les dispositions y relatives, passer par les phases préalables suivantes : i) la mise en place d'une commission nationale ; ii) l'élaboration des textes devant créer la commission ; iii) la création des démembrements du MAEP (les organes techniques et les experts) pour une auto-évaluation qui constitue un engagement de l'État ; iv) cette évaluation doit déboucher sur un plan d'action qui se fonde sur les bonnes pratiques identifiées et qui doit être approuvé par le MAEP-continentale basé en Afrique du Sud ; v) après cette phase, une mission d'évaluation de 15 à 20 experts ressortissants de divers pays et de compétence reconnue, fera à son tour, une nouvelle évaluation de la bonne gouvernance sur le pays. Cette évaluation permettra au chef de l'État du pays concerné de présenter et de défendre devant ses pairs, lors du forum du MAEP, les observations relevées par la mission d'experts concernant la gestion de son pays. Les autorités recevront, en retour, des suggestions et conseils devant leur permettre de mieux recentrer et orienter leurs efforts en matière de bonne gouvernance.

Le MAEP permet donc aux chefs d'État et de gouvernement africains de s'évaluer mutuellement en vue de promouvoir la bonne gouvernance. Malheureusement, à ce jour, parmi les États qui l'ont rapidement adopté, seule une dizaine ont été évalués ; les autres n'ont pas encore franchi la première étape de l'auto-évaluation.

#### **2.2.4. Les pratiques actuelles**

En signant et ratifiant des traités et autres documents et en s'inscrivant depuis 2005 dans le processus du MAEP, le Togo s'est engagé à mettre en place des stratégies, des politiques, des actions et des mesures dont l'exécution devrait contribuer à améliorer le cadre, la reprise et la relance de la stabilité macroéconomique. Le but visé est d'assurer un développement durable en harmonie avec le NEPAD et conformément aux cinq objectifs relatifs à la gestion et à la gouvernance économiques. Les paragraphes qui suivent permettront de faire le point sur les avancées du pays, eu égard à chacun de ces objectifs.

##### *Promouvoir des politiques macroéconomiques qui appuient le développement durable :*

Étant donné que de nouvelles difficultés sont venues amplifier les mauvaises performances économiques enregistrées durant les quinze années de conflits socio-économiques et de privation d'aides extérieures, il est évident que le Togo ne pourra atteindre quasiment aucun des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) dans les toutes prochaines années. Toutefois, dans sa volonté de parvenir à atteindre les OMD, le pays, avec l'appui du FMI, a enregistré quelques progrès dans le domaine de la gestion macroéconomique et ce, grâce à une mise en œuvre rigoureuse du programme relatif à la Facilité pour la lutte contre la pauvreté et pour la croissance (FLPC) qui vise à relancer la croissance économique et à améliorer les conditions de vie des populations dans un environnement macroéconomique stable.

Les actions entreprises - et en cours de réalisation - qui ont reçu l'approbation du FMI et de la Banque mondiale portent sur cinq principaux points : i) limiter la dette publique extérieure grâce à un ajustement budgétaire progressif et à un allègement de la dette par le biais de l'initiative PPTE et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale ; cela s'ajoute à l'apurement total de la dette intérieure ; ii) favoriser la reprise de l'aide extérieure ; aujourd'hui, le Togo a repris la coopération avec la plupart de ses partenaires et commence à mobiliser divers financements pour la relance de l'économie ; iii) augmenter les ressources consacrées aux infrastructures, à l'agriculture, à la santé et à l'éducation et au secteur transversal : un important chantier de construction et de reconstruction de ponts, de routes et d'électrification vient d'être lancé ; iv)

renforcer la gouvernance budgétaire, restructurer les banques fragiles, et réformer l'environnement des affaires et des entreprises publiques.

En l'absence de données quantitatives devant permettre de formuler clairement une appréciation des efforts accomplis dans la réalisation dudit programme, le rapport d'évaluation sur le Togo, effectué suite à la troisième revue du FMI, a reçu l'avis favorable du Conseil d'administration de cette institution quant au respect des critères de performance tant quantitatifs que structurels.

Dans le même ordre d'idées, les données chiffrées conséquentes relatives aux parts du budget affectées respectivement aux secteurs de l'éducation, de la santé, des infrastructures, de l'agriculture, de l'eau et de l'assainissement n'ont pas pu être collectées. Il est à noter, néanmoins, que les documents de politiques sectorielles, notamment le DSRP et le document des réformes, considèrent ces secteurs comme hautement prioritaires au même titre que l'assainissement des finances publiques. Dans ce sens, les autorités ont élaboré et amorcé la mise en application des documents de politiques de l'éducation, de la santé et ont également rédigé un projet de document de politique agricole.

Quelques avancées ont été enregistrées en matière de lutte contre le VIH/Sida ainsi que dans le cadre du plan quinquennal 2010-2015 qui vise à améliorer les conditions de vie de la population. Ce plan repose sur une stratégie multiforme qui cherche, d'une part, à lancer des actions à court terme pour obtenir des résultats tangibles et, d'autre part, à prendre des initiatives en vue de contribuer à la pérennité de l'essor économique amorcé, sur les moyen et long termes. Cependant, toutes ces actions ne pourront déboucher sur des résultats concrets que si elles s'appuient sur une forte mobilisation des ressources internes et externes qui doivent être destinées exclusivement au financement du développement. Ainsi, ces ressources nouvelles et additionnelles pourront constituer un des leviers appropriés pour vaincre la paupérisation de la population et orienter les actions du Gouvernement vers l'avènement d'une ère de croissance économique forte et soutenue.

*Mettre en œuvre de politiques économiques gouvernementales qui soient transparentes prévisibles et crédibles :*

Les études, formulées tant par les experts nationaux qu'internationaux avec le concours du PNUD, ont abouti à la mise en place d'un projet de cadre stratégique national de réforme et de modernisation de l'administration publique togolaise, qui a été validé à Kpalimé (une ville située à 120 km au nord de la capitale Lomé), en juin 2008, à l'occasion d'un atelier tenu à cet effet. Le document ainsi validé constitue le Programme national de réforme et de modernisation de l'administration publique togolaise (PNRMAP). La première année d'exécution et l'état d'avancement dudit programme ont révélé que, depuis sa mise en application effective début 2009, des résultats concrets ont été enregistrés qui témoignent d'une certaine avancée. Celle-ci s'est traduite de manière concomitante dans chacun de ses volets. Il s'agit de :

#### L'amélioration et la coordination de l'action gouvernementale

Grâce à des méthodes, des outils de travail et un nouvel esprit qui anime les activités du Gouvernement en matière de recherche de l'efficacité et de la performance, le principe des lettres de mission a été institué pour fixer à chaque département ministériel les objectifs à atteindre dans son domaine de compétence ainsi que les moyens pour y parvenir. Un processus de suivi de l'exécution de ces lettres de mission, réunissant mensuellement les directeurs de cabinet et les secrétaires généraux des départements ministériels, a été mis en place, sous l'égide du Secrétaire général du Gouvernement qui devra régulièrement rendre compte au Premier ministre.

#### Intranet gouvernemental et administration électronique

Ces techniques de communication permettront de fluidifier, sécuriser et optimiser les échanges d'informations et de documentation au sein des départements ministériels. Le Gouvernement s'est donné les moyens d'utiliser de manière plus accrue et plus rationnelle les technologies de l'information et de la communication (TIC) par la mise en œuvre d'un intranet gouvernemental et le déploiement de « sites internet » pour l'ensemble des départements ministériels et institutions de la République.

#### Révision du cadre juridique de la fonction publique

Cette révision est en cours de réalisation. En effet, le Statut général de la fonction publique, le Code des pensions civiles et militaires ainsi que le Code de sécurité et de protection sociale qui constituent un corpus juridique de référence pour la gestion du personnel de l'administration publique datent, pour la plupart, de plus de quatre décennies, et nombre de leurs dispositions se révèlent, par conséquent, dépassées et frappées d'obsolescence. De plus, leurs différentes dispositions ont fait l'objet d'une revue exhaustive et approfondie et de nouveaux textes offrant de meilleures conditions, au plan de la motivation, du développement et de l'épanouissement professionnel, sont en voie de finalisation. Par ailleurs, un atelier national de pré-validation s'est penché, les 14 et 15 décembre 2009, sur le projet de texte de loi du nouveau statut général de la fonction publique et sur le nouveau projet de loi sur le Code des pensions et sur la protection sociale.

#### Opération d'audits stratégiques et organisationnels

Une opération d'audits stratégiques et organisationnels, devant couvrir l'ensemble des structures ministérielles et des institutions de la République, a été lancée. Cette opération, qui vise à déterminer pour chacune de ces structures les schémas organisationnels les plus adéquats et à appliquer dans les faits le principe de placer « l'homme ou la femme qu'il faut à la place qu'il faut », a été finalisée dans le cas d'au moins sept ministères et institutions.

En ce qui concerne le renforcement des capacités et le développement des compétences, plus de 4 000 jeunes ont été recrutés et ont rejoint l'administration publique. Il est prévu que ces nouvelles ressources humaines ainsi que le personnel déjà en activité depuis un certain temps bénéficient d'un plan intégré de formation découlant des besoins identifiés par les auditeurs et d'un programme de requalification, de remise à niveau et de perfectionnement. Ces programmes sont également destinés à l'ensemble des Directeurs de Cabinet et Secrétaires généraux des départements ministériels et cela pour toutes les catégories de fonctionnaires.

En consultation avec les partenaires sociaux, une réforme du Code du travail a été entreprise dans le cadre d'un dialogue social avec pour objectif notamment la révision de la grille salariale.

#### *Promouvoir une gestion saine des finances publiques*

Les évolutions récentes dans ce domaine ont porté sur : i) la transposition de la Directive de l'UEMOA relative au règlement général de la comptabilité publique ; ii) la mise en application de la nomenclature budgétaire de l'État en conformité avec les directives communautaires de 1999 ; iii) la restructuration du Trésor ; et iv) la confection du premier compte de gestion au titre de l'année 2007.

Au nombre des réformes significatives en cours, il convient de mentionner la restructuration de l'administration fiscale et douanière qui a permis d'accroître les recettes budgétaires, d'améliorer nettement la maîtrise des dépenses et de réduire les arriérés de paiement. Entre 2005 et 2008, les recettes ont progressé, passant de 14,6 à 16,4 % du PIB alors que, dans le

même temps, les dépenses ont stagné autour de 20% du PIB. Ces résultats ont permis que le solde budgétaire passe d'un déficit de 0,9% en 2005 à un excédent de 1,4% en 2007<sup>4</sup>.

La mise en exploitation d'un Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP) a été amorcée. Ce système couvre la préparation du budget (module 1), l'exécution budgétaire (module 2) et la gestion comptable (module 3), à compter de janvier 2009. Il est aussi prévu un Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) pour la période 2009-2012.

La Chine a, pour sa part, soutenu, dès 2007, le Togo dans ses efforts de reprise économique en contribuant à l'allègement de son endettement, au titre de l'initiative PPTE, par l'annulation de la dette du pays à son égard.

En mai 2008, la Banque mondiale a approuvé une enveloppe de 146 millions USD destinée à contribuer à l'apurement des arriérés du pays et de 17,6 millions USD au titre de l'aide budgétaire.

En juin de la même année, les créanciers membres du Club de Paris ont accepté d'annuler 347 millions USD d'arriérés de service de la dette et ont rééchelonné 393 millions USD avec une période de grâce allant jusqu'en avril 2011 au cours de laquelle, faute de moyens, le Togo jouit d'exemption de remboursement.

En juillet 2008, la Banque africaine de développement (BAD) a, de son côté, approuvé l'apurement de 24 millions USD d'arriérés au moyen de l'assistance de la facilité en faveur des États fragiles.

Quant au FMI et ses partenaires, ils ont accordé au Togo, en novembre 2008, une assistance au titre de l'initiative PPTE devant lui permettre de bénéficier d'un allègement intérimaire du service de la dette de la part de certains de ses créanciers, à condition que le pays poursuive la mise en œuvre des vastes réformes prévues dans le DSRP-C. Pour ces raisons, le Togo doit continuer à exécuter, pendant un an au moins, des réformes soutenues par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) du FMI. L'effet cumulé de toutes ces actions a ramené le ratio dette extérieure totale par rapport au PIB de 156 % en 2006 à 138% en 2008 et il devra descendre à 81% en 2010. Une appréciation réaliste et objective des performances du pays relatives à tout ce qui précède ne pourra se faire que sur la base des réalisations effectives (données définitives) des exercices 2009 et 2010 qui, pour le moment, ne sont ni disponibles, ni accessibles.

Cependant, conscient que ces réformes sont de nature non seulement à renflouer les caisses de l'État mais aussi à renforcer la maîtrise des opérations financières de l'État, le Gouvernement a intérêt à tout mettre en œuvre pour s'inscrire dans cette dynamique, à poursuivre ses efforts visant à limiter les recours aux procédures budgétaires exceptionnelles, à respecter strictement les délais normaux de clôture des exercices budgétaires et à éliminer les paiements hors circuits normaux du Trésor et à ne pas laisser cumuler la dette intérieure, etc.

De plus, le contrôle des dépenses devra continuer d'être centralisé auprès du ministère chargé de l'Économie et des Finances, et tous les comptes bancaires des ministères et autres Agences du Gouvernement devront demeurer fermés. Même si la coordination des projets financés par les bailleurs de fonds n'est pas du ressort de ce ministère, il continuera toutefois à conserver la responsabilité de l'ordonnancement de toutes les dépenses publiques y compris celles liées aux investissements et ce, dans le cadre de l'exécution du budget unique, et non dans

---

<sup>4</sup> Sources : Perspectives économiques en Afrique, BAD/OCDE 2009.

celui de l'ancien système de séparation entre le budget d'investissement et celui de fonctionnement.

La mise en place, au cours de l'année 2010, de la Cour des comptes et la production des comptes administratifs à compter de 2009<sup>5</sup>, sont des éléments déterminants afin de tendre vers les pratiques de la bonne gouvernance économique, à condition que ces institutions bénéficient d'une entière indépendance et fassent preuve de la probité requise.

*Lutter contre la corruption et le blanchiment d'argent.*

Le 9 juin 2008, le Gouvernement a préconisé le remplacement de la Commission nationale de lutte contre la corruption et le sabotage économique (CNLCSE) - dont les actions, depuis la mise en place de cet organe, sont loin de répondre aux attentes sur le terrain - par une Agence nationale de lutte contre la corruption nouvellement créée. Cette Agence aura pour mission d'assurer « une tolérance zéro de corruption pour le pays ». Depuis 2005, les plus hauts responsables du pays ont publiquement manifesté un intérêt spécial pour la mise en place de structures appropriées afin de lutter efficacement contre le fléau de la corruption. Force est de constater que, jusqu'à ce jour, rien n'a été fait dans ce sens, si ce n'est de conclure à un constat d'échec de la CNLCSE.

En matière de lutte contre le blanchiment d'argent, il a été créé un Office central de répression du trafic illicite des drogues et du blanchiment (OCRTIDB) ; de plus, une Cellule nationale de traitement des informations financières (CNTIF) a été mise en place.

L'élaboration de la stratégie nationale de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme a été entreprise à travers un atelier, en collaboration avec le Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en Afrique de l'Ouest (GIBIA) qui a été créé en 1999 par les chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO. Ce Groupe intergouvernemental a pour but d'assurer, entre autres missions, l'adoption, au sein de la sous-région, de normes relatives à cette lutte, en conformité avec les normes et pratiques internationales en vigueur. L'atelier, qui s'est tenu en 1999, a été suivi d'un séminaire régional de quatre jours, organisé à Lomé, au cours duquel les pays représentés se sont engagés à renforcer les dispositifs institutionnels et juridiques pour lutter contre ces fléaux.

Par ailleurs, la première directive, initiée en 2002 par l'UEMOA, en matière de blanchiment d'argent et celle relative au financement du terrorisme datant de 2007 ont été adoptées. Il reste à les transposer dans le droit interne du pays aux fins de faciliter leur application.

*Accélérer l'intégration régionale en participant à l'harmonisation des politiques monétaires, commerciales et d'investissement parmi les États membres.*

La politique monétaire du Togo continue d'être coordonnée, au niveau régional, avec celle des partenaires de l'UEMOA et ce, en vue d'assurer un taux d'inflation compatible avec le maintien de la compétitivité extérieure, d'améliorer la position extérieure nette et de garantir ainsi la stabilité du taux de change du franc CFA (ci-après FCFA).

Conjointement avec l'UEMOA, une vaste communication relative au nouveau cadre harmonisé des finances a été lancée à l'endroit de tous ceux qui sont impliqués dans la gestion des finances publiques : les membres des gouvernements, les parlementaires, les responsables des départements techniques concernés, la société civile ainsi que les médias et les populations. L'objectif recherché est d'assurer une bonne maîtrise des nouvelles règles de gestion

---

<sup>5</sup> L'élaboration du premier compte de gestion devait être relatif à l'exercice 2007.

conformément aux pratiques internationalement admises. L'harmonisation vise, aux termes de l'article 67 du traité de l'UEMOA, à assurer un meilleur suivi des politiques économique, budgétaire et financière des États membres, basées sur l'amélioration du contrôle et l'établissement de règles communes de transparence et de bonne gestion afin de parvenir à une meilleure tenue des finances publiques. D'autres efforts au sein de l'UEMOA devraient permettre la mise en place de structures telles que la charte commune de l'investissement, dans l'optique que des avantages fiscaux spéciaux ne soient pas diversement octroyés dans chaque pays membre.

Pour répondre à l'affaiblissement du système bancaire qui a subi les contre-coups de la longue période de crise politique et socio-économique, le Gouvernement, en accord avec la BCEAO, a mis en place un vaste programme de restructuration de l'ensemble de son secteur financier. Ce programme, qui a été soutenu par la Banque mondiale, vise à renforcer le portefeuille des banques et à faciliter le respect des ratios prudentiels établis par la Commission bancaire régionale. Après la réalisation des études diagnostiques sur la plupart de ces institutions financières, telles que la Caisse d'épargne, la Société nationale d'investissement et les banques commerciales, le Gouvernement, en coopération avec les instances de l'UEMOA, a mis un accent particulier sur le renforcement du cadre juridique de l'activité bancaire et principalement sur les provisions des créances douteuses, le règlement des créances et la promotion des instruments indirects de la gestion monétaire.

L'harmonisation des droits des assurances et des affaires suit son cours, dans le cadre de la coopération régionale avec les pays de la CEDEAO et de l'OHADA. Dans cette dynamique, des projets et avant-projets de lois concernant le droit commercial général, le droit des sociétés, les sûretés, les procédures d'apurement du passif et le droit comptable, élaborés ou adoptés depuis la fin des années 90, n'ont pas connu une grande vulgarisation au niveau de la population.

La restructuration de l'appareil judiciaire, toujours en cours et dont les effets ne sont pas encore perceptibles, devrait venir conforter ces initiatives régionales.

Avec le concours des banques de développement régionales telles que la BAD, la Banque ouest-africaine de développement (BOAD) et autres, la politique d'intégration s'est trouvée renforcée par l'apport de financements substantiels en faveur de projets inter États ou intracommunautaires et ce, dans le domaine des infrastructures routières, des télécommunications, de l'électrification des zones urbaines et rurales, etc.

Les forces, les faiblesses et les risques liés au contexte de la gouvernance économique se présentent comme il suit :

#### **2.2.4.1. Les forces :**

- Appartenance à la zone franc et à l'UEMOA ; celle-ci assure une stabilité relative de la monnaie et garantit une politique monétaire plus structurée et harmonisée au niveau de l'UEMOA ;
- Appartenance à des entités continentales, régionales et sous-régionales ; celle-ci est source d'élargissement des marchés grâce à la libre circulation des populations et des marchandises ;
- Reprise de la coopération avec les bailleurs de fonds ; ceux-ci peuvent faire pression en faveur de pratiques de bonne gouvernance ;
- Effort d'amélioration des conditions indispensables à la stabilité politique ; il s'agit d'un élément moteur de la mobilisation des ressources de tous genres et spécialement du financement extérieur qui fait gravement défaut ;
- Accroissement substantiel et progressif de l'aide extérieure depuis 2007 ;
- Mise en place de mesures urgentes et appropriées permettant d'être éligible à l'initiative PPTE et à terme, à d'autres facilités complémentaires ;

- Élimination des arriérés intérieurs, comme moyen de relancer l'économie ;
- Effort d'élaboration et d'exécution d'une politique budgétaire prudente ;
- Stabilisation dans la gestion des finances publiques ;
- Mise en place de la Cour des comptes ;
- Encouragement à la promotion et au suivi des structures de la micro finance surtout en zone rurale et dans le secteur informel ;
- Position géographique dans la zone côtière qui constitue un potentiel économique ; à cet égard, une bonne gouvernance du port naturel peut permettre à celui-ci de servir de centre commercial non seulement pour le pays mais surtout en direction des pays enclavés de la sous-région ;
- Essor du secteur du clinker et du ciment ces dernières années ;
- Disponibilité d'une main-d'œuvre abondante et assez bien instruite ;
- Premiers résultats encourageants du Fonds national d'apprentissage, de formation et de perfectionnement professionnels (FNAPP) dont le fonctionnement reste toutefois à améliorer ;
- Système bancaire mieux structuré et fluide ;
- Plus grande flexibilité et moins grande suspicion au niveau des agents de l'administration ;
- Recrutement de nouveaux agents dans la fonction publique.

#### **2.2.4.2. Les faiblesses à corriger**

- Persistance des séquelles relatives à l'instabilité politique qui constituent un obstacle à l'accès aux financements extérieurs ;
- Difficultés d'accès aux financements intérieurs surtout bancaires ;
- Trop forte pression sur les dépenses ;
- Gestion opaque des finances publiques ;
- Inexistence de centre, ni de site de statistiques économiques ou de toute autre nature qui soient récentes, fiables et significatives pour faciliter les recherches ;
- Trop grande confidentialité autour des informations qui devraient naturellement être accessibles ;
- Niveau de chômage élevé surtout pour les diplômés du supérieur ;
- Existence et persistance de la corruption généralisée dans tous les maillons de la chaîne ;
- Persistance de la culture de l'impunité sans volonté ni empressement manifestes d'y remédier ;
- Mauvaises politiques commerciale et de prix en matière de télécommunication et de téléphonie mobile à l'endroit d'une population à niveau de revenu trop faible vivant dans l'extrême pauvreté ; et unités de production trop coûteuses en comparaison des prix pratiqués par les pays voisins où les prix comparatifs sont parfois 20 à 30 fois moins chers ;
- Vétusté du matériel de transport pour les marchandises à destination des pays enclavés ;
- Enlisement de l'exploitation minière, en particulier celui du phosphate, en raison de la mauvaise gestion ou de la mauvaise gouvernance ;
- Investissements publics extrêmement limités ;
- Économie tributaire essentiellement des activités du secteur primaire au lieu du secteur tertiaire ;
- Carence générale du système financier en matière de crédits à l'économie ;
- Absence de politiques appropriées de réhabilitation des zones minières en exploitation et de soutiens aux populations qui y habitent.

#### **2.2.4.3. Les risques potentiels**



- Déliquescence du pays ;
- Perte de la souveraineté dans le choix de son système politique et de ses partenaires en raison d'une grande dépendance vis-à-vis des financiers extérieurs ;
- Perte d'une main-d'œuvre qualifiée, formée à des coûts élevés, qui quitte le pays à la recherche de perspectives d'emploi à l'étranger;
- Cessation de paiement ;
- Rébellion des populations des zones d'exploitation minière ;
- Augmentation de l'extrême pauvreté ;
- Fermeture des banques et des structures de micro finance ;
- Perte du marché des pays enclavés.

### 2.3. RECOMMANDATIONS

- Poursuivre et renforcer les efforts d'assainissement et de stabilisation de la gestion des finances publiques ;
- Rechercher de nouvelles sources de financements surtout internes ;
- Renforcer et refléter à travers les allocations budgétaires les priorités de l'État en faveur des secteurs socio-économiques ;
- Donner aux organes de contrôle des dépenses de l'État le pouvoir et l'autonomie nécessaires pour lutter effectivement et efficacement contre la corruption et la culture de l'impunité ;
- Accélérer la mise en œuvre effective des actions du Gouvernement en lien avec le cadre de dépenses à moyen terme, et du « budget-programme », avec une large implication de tous les acteurs du développement ;
- Mettre en place un système de larges informations fiables, cohérentes, bien détaillées et d'accès facile, afin de permettre aux cabinets d'études et autres chercheurs de mener à bien leurs activités ;
- Rendre effectifs l'encadrement et le renforcement de capacité des structures de micro finance qui constituent actuellement un relais du secteur bancaire quasiment défaillant tant au niveau du secteur agricole que de celui du secteur informel ;
- Prendre des mesures correctives pour relancer le secteur du phosphate ;
- Relancer et consolider la nouvelle stratégie globale pour les filières café/cacao ;
- Agrandir davantage la zone portuaire afin d'augmenter son impact économique;
- Réhabiliter, élargir, renforcer et mieux entretenir le réseau routier ;
- Veiller à mettre un terme au système de surcharge des gros camions, non adaptés aux capacités et aux réalités des routes, et mettre tout en œuvre pour préserver leur longévité ;
- Abandonner le système de quotas de répartition ou de tour de rôle des camions qui limite les rotations et compromet la rentabilité des compagnies exportatrices ;
- Reconstituer à moyen et long termes le réseau ferroviaire afin de soulager les routes ;

- Alternner les formations en salle avec les stages en entreprise.

## **CHAPITRE 3 : GOUVERNANCE D'ENTREPRISE**

### **3.1. CONTEXTE GÉNÉRAL EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE D'ENTREPRISE**

La gouvernance d'entreprise fait référence aux institutions publiques ou privées ainsi qu'au système au sein duquel les entreprises sont dirigées, contrôlées et soumises à l'obligation redditionnelle ou d'imputabilité. Elle recouvre toutes les formes d'entreprises des secteurs privés et publics. Les bonnes pratiques en matière de gouvernance d'entreprise présentent sept caractéristiques : discipline, transparence, indépendance, obligation redditionnelle, responsabilité, impartialité et responsabilité sociale. Ces traits importants accroissent la confiance des investisseurs, ce qui facilite la levée de capitaux propres et l'investissement financier des entreprises. Les concepts d'entreprise citoyenne et de responsabilité sociale d'entreprise doivent être pris en compte et respectés afin de s'assurer que les entreprises gèrent leur environnement de façon durable et aient un impact positif sur les communautés au sein desquelles elles fonctionnent.

La bonne gouvernance d'entreprise implique, par ailleurs, que le comportement de leurs conseils d'administration et de leurs dirigeants présente un niveau d'ouverture et de transparence qui permette le contrôle de leur obligation redditionnelle. L'objectif est de veiller à ce que les entreprises respectent leurs obligations et leurs prérogatives sur le plan juridique ; qu'elles rendent des comptes aux parties prenantes et soient responsables vis-à-vis de celles-ci, notamment de leurs employés, fournisseurs, financiers, clients et populations ; et qu'elles agissent de manière responsable en matière de préservation de l'environnement.

Dans leurs efforts afin d'améliorer la qualité de la gouvernance d'entreprise en Afrique, les chefs d'État et de gouvernement ont adopté un certain nombre de codes et de normes destinés à guider les réformes en la matière. À cet égard, les cinq grands objectifs poursuivis sont les suivants : (i) promouvoir un environnement habilitant et un cadre réglementaire efficace propice aux activités économiques ; (ii) faire en sorte que les entreprises se comportent en bonnes entreprises citoyennes par rapport aux droits humains, à leur responsabilité sociale et à la préservation de l'environnement ; (iii) promouvoir l'adoption de codes d'éthique commerciale dans le cadre de l'atteinte des objectifs de l'entreprise ; (iv) veiller à ce que les entreprises traitent toutes leurs parties prenantes, y inclus les actionnaires, les employés, les communautés, les fournisseurs et les clients, de façon impartiale ; et (v) faire respecter l'obligation redditionnelle ou d'imputabilité qui incombe aux dirigeants et administrateurs des entreprises.

### **3.2. PRATIQUES NATIONALES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE D'ENTREPRISE : ANALYSE DES RÉSULTATS DES TRAVAUX DE RECHERCHE**

#### **3.2.1. Conformité avec le Cadre normatif national en gouvernance d'entreprise**

Le Togo a ratifié et signé plusieurs accords et conventions internationaux, continentaux et régionaux dans le domaine de la promotion de la bonne gouvernance. L'annexe 4 énumère tous les textes juridiques sur lesquels le pays s'appuie en matière de gouvernance d'entreprise.

### 3.2.2. Priorités nationales en matière de gouvernance d'entreprise (GE)

La gouvernance d'entreprise porte sur les processus, les systèmes, les pratiques et les procédures ainsi que sur les règles formelles et informelles qui régissent (i) les institutions ; (ii) la manière dont ces règles et règlements sont appliqués et suivis ; (iii) les relations que ces règles et règlements déterminent ou créent ; et (iv) la nature de ces relations.

Elle devient donc une condition nécessaire pour créer un équilibre entre les objectifs individuels et communautaires tout en encourageant l'utilisation efficace des ressources pour assurer la convergence des intérêts entre les particuliers, les entreprises et les sociétés. Elle englobe, de ce fait, la création d'un cadre juridique et institutionnel approprié et d'un environnement des affaires qui permettent aux entreprises non seulement de maximiser la richesse des actionnaires, mais d'assurer un équilibre entre les intérêts des actionnaires et ceux des autres parties prenantes telles que les employés, les clients, les fournisseurs et les investisseurs. Dès lors, la promotion de la gouvernance constitue un instrument important de développement socio-économique.

Le Gouvernement, conscient de l'existence d'un lien entre la gouvernance d'entreprise, le développement économique et la réduction de la pauvreté, s'est fixé, dans son deuxième pilier de la stratégie de réduction de la pauvreté, des priorités relatives à la gouvernance d'entreprise. Ces priorités couvrent la période 2009-2011 et visent à renforcer les réformes structurelles engagées en vue d'atteindre deux principaux objectifs : la restructuration des entreprises publiques et l'assainissement du secteur financier.

Le Gouvernement vise, par ailleurs, à améliorer l'environnement des affaires. Les actions envisagées ont pour finalité de créer un meilleur accès au financement, une baisse du coût du capital, une meilleure performance des entreprises publiques et privées, et un traitement plus favorable de tous les intervenants.

Le tableau ci-dessous présente brièvement les priorités nationales dans le domaine de la gouvernance d'entreprise.

**Tableau des priorités nationales dans le domaine de la gouvernance d'entreprise**

<b>VOLET DE LA COMPOSANTE</b>	<b>OBJECTIFS</b>	<b>ACTIONS PRÉVUES</b>
1. Amélioration de l'environnement des affaires.	1.1. Améliorer le cadre global des affaires.	1.1.1. Mettre en place un cadre institutionnel dynamique (une agence efficace de promotion des investissements <sup>6</sup> couplée avec un véritable guichet unique où se feront toutes les opérations relatives à la création d'entreprise). 1.1.2. Mettre en place un cadre politique efficient qui contribuera de manière substantielle à améliorer l'environnement des affaires.
	1.2. Dynamiser la zone franche industrielle, à commencer par la refonte de la loi No 89-14 du 18 septembre 1989 portant statut de zone franche de	1.2.1. Lutter en faveur d'une réduction des coûts des facteurs. 1.2.2. Assurer l'ouverture d'un espace viable d'une nouvelle zone franche physiquement délimitée à environ 20 km au nord de Lomé. 1.2.3. Réaliser des études de ciblage des investisseurs potentiels et des développeurs de

<sup>6</sup> La réforme en cours à la Société d'administration des zones franches (SAZOF) lui permet de jouer valablement ce rôle.

---

transformation pour l'exportation.	sites, basées sur des analyses détaillées des coûts de production et de transport des entreprises concurrentes.
1.3. Améliorer le dispositif de promotion d'appui au secteur privé.	<p>1.3.1. Réorganiser les structures existantes pour en faire des partenaires efficaces du secteur privé (renforcement des capacités de l'Agence nationale de promotion et de garantie du financement des petites et moyennes entreprises ou industries (PME/PMI) et de la Délégation à l'organisation du secteur informel qui devront prendre en charge l'appui aux entreprises privées et aux acteurs du secteur privé informel).</p> <p>1.3.2. Faire une étude à moyen terme qui permettra d'examiner la possibilité de regrouper toutes les structures destinées à la promotion du secteur privé au sein d'une seule et unique entité dénommée « Maison de l'entreprise ».</p>
1.4. Améliorer les conditions à l'émergence de l'entrepreneuriat de développement.	
1.5. Réduire le coût du crédit et améliorer l'accès au financement.	<p>1.5.1. Mettre en œuvre un système d'informations et de mesures sur les normes, les indicateurs de productivité, etc.</p> <p>1.5.2. Analyser les obstacles au développement de la production, de la productivité et des besoins en normalisation et la sensibilisation des acteurs en vue de relever les niveaux de productivité du travail et du capital.</p> <p>1.5.3. Analyser les normes comparatives des différents coûts de production par l'adoption de normes véritablement adaptées aux conditions de travail dans les différents secteurs d'activité.</p> <p>1.5.4. Mettre en place un système permanent de détection des surcoûts et de non qualité.</p> <p>1.5.5. Réaliser des audits complets de productivité et des études prospectives pour la pérennité des activités au niveau des entreprises.</p> <p>1.5.6. Mettre en œuvre des nouvelles techniques de production, de nouveaux produits et marchés porteurs.</p> <p>1.5.7. Mettre en place un nouveau site industriel pour accueillir les nouvelles initiatives, l'ancien site de la zone portuaire étant déjà engorgé.</p> <p>1.5.8. Mettre en place un centre d'étalonnage</p>

---

		crédible des appareils commerciaux et industriels.
2. Renforcement des réformes structurelles.	2.1. Restructurer les entreprises publiques.	2.1.1. Poursuivre les réformes engagées à la Société togolaise de coton (SOTOCO) et à la Société nouvelle des phosphates du Togo (SNPT). 2.1.2. Revoir le fonctionnement de la Compagnie d'énergie électrique du Togo (CEET). 2.1.3. Améliorer les normes de gestion des entreprises publiques.
	2.2. Assainir le secteur financier.	2.2.1. Assainissement du portefeuille compromis des banques à capitaux publics. 2.2.2. Cession des parts de l'État dans ces établissements pour ne garder que des participations minoritaires. 2.2.3. Renforcer la surveillance bancaire.

### 3.2.3. Aperçu d'ensemble des pratiques de gouvernance d'entreprise

Le Togo est signataire de plusieurs accords et traités régionaux et internationaux relatifs à la promotion de la bonne gouvernance. Par exemple, le cadre réglementaire et juridique national est principalement fondé sur les Actes uniformes de l'OHADA. Ce cadre constitue la référence en matière de sécurité juridique et judiciaire des activités économiques dans le pays. De plus, il constitue la condition indispensable pour assurer l'investissement et le développement des affaires. Ce cadre couvre le droit commercial général ; le droit des sociétés commerciales et des groupements d'intérêt économique ; l'organisation des sûretés ; l'organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution ; l'organisation des procédures collectives d'apurement du passif ; le droit de l'arbitrage ; l'organisation et l'harmonisation des comptabilités des entreprises ; et les contrats de transport de marchandises par route. Malgré l'existence de ce cadre législatif, le problème principal demeure l'absence de fonctionnement transparent, efficace et rapide, du système judiciaire. De ce fait, l'environnement des affaires et le cadre réglementaire sont inefficaces pour assurer le bon déroulement des activités économiques. Par ailleurs, bien qu'un Code d'éthique commerciale ait été adopté dans le cadre de l'atteinte des objectifs de l'entreprise, celui-ci n'est pas toujours respecté par de nombreuses entreprises. En outre, les entreprises togolaises ne semblent pas, d'une manière générale, traiter de façon impartiale toutes leurs parties prenantes y compris les actionnaires, les employés, les communautés, les fournisseurs et les clients.

### 3.2.4. Pratiques actuelles de gouvernance d'entreprise

*Promouvoir un environnement habilitant et un cadre réglementaire efficace propices aux activités économiques*

L'évaluation du climat des affaires au Togo a identifié un certain nombre d'obstacles relatifs au fonctionnement efficace de l'environnement des affaires. Parmi les contraintes les plus importantes figurent l'instabilité politique et la corruption. De plus, les mesures définissant le cadre réglementaire des activités économiques, dans la perspective de faciliter l'entreprenariat commercial dans le pays, sont rarement appliquées que ce soit au sein des grandes entreprises, des PME industrielles ou commerciales, ou des prestataires de services publics, parapublics ou privés. Le cas particulier des erreurs de gestion des entreprises d'État constitue un problème courant au Togo où même les banques étatiques sont mal gérées.

Depuis 2008, des réformes sont en cours dans les entreprises paraétatiques du secteur des phosphates, du coton et financier. Ainsi, quatre banques sont en cours de restructuration et seront privatisées. Ces initiatives, prises par le Gouvernement pour instaurer une bonne gouvernance dans l'administration des entreprises togolaises, s'étendent également à un ensemble d'actions qui visent à l'amélioration de l'environnement des affaires. La majorité des entreprises publiques et parapubliques appartenant au secteur concurrentiel, qui relèvent également du domaine de l'économie internationale et qui comptent des actionnaires minoritaires dans leur capital, n'obéissent pas pleinement aux dispositions du droit de la concurrence dans leurs activités ni à celles de l'État actionnaire. À cet égard, des mesures s'imposent afin d'assurer un passage vers un régime juridique conçu pour mieux répondre aux exigences d'un environnement des affaires plus efficace et plus dynamique.

Le risque demeure, toutefois, que les groupes d'intérêts déjà établis s'emploient à ralentir, voire à bloquer, ce processus de réforme. Cependant, des espoirs sont permis dans ce domaine, eu égard aux engagements du Gouvernement envers les principaux bailleurs de fonds, d'autant plus que les conditions de déblocage des tranches de ressources déjà mobilisées sont liées à la bonne marche desdites réformes. La poursuite de celles-ci permettra, autant que faire se peut, d'instaurer un cadre devant assurer aux affaires une base plus concurrentielle et plus transparente. Il est prévu, également, dans une perspective d'amélioration de l'environnement des affaires, de réduire, encore davantage, les procédures et les délais de création d'entreprises. L'objectif visé est de mettre en place un véritable guichet unique comme c'est le cas actuellement dans la plupart des pays émergents.

Par ailleurs, des mesures ont été prévues pour rendre le Code fiscal beaucoup plus attrayant afin d'attirer les investisseurs étrangers et dynamiser les activités économiques déjà en cours dans le pays.

*Faire en sorte que les entreprises se comportent en bonnes entreprises citoyennes par rapport aux droits humains, à leur responsabilité sociale et à la protection de l'environnement*

Le comportement actuel des entreprises envers les parties prenantes ne semble pas être régi par de bonnes pratiques. En effet, les missions des administrateurs publics ainsi que leur cadre de mise en œuvre restent encore à préciser ou à clarifier, dans une perspective d'instauration de bonnes pratiques en matière de gouvernance. Même les professionnels de la comptabilité et les auditeurs ne parviennent pas à effectuer correctement les missions qui leur sont confiées. Les conseils d'administration qui, en principe, devraient veiller à l'application des règles de bonne gouvernance dans la gestion courante des entreprises et, en particulier, dans les prises en compte de la chaîne des parties prenantes dans le processus de décision, ne semblent pas fonctionner correctement. Tous ces acteurs travaillent dans un environnement qui les isole de plus en plus les uns des autres, ce qui les empêche d'exercer leur rôle de contrôle réciproque.

Les administrateurs et les salariés des entreprises devraient être impliqués dans l'ensemble du processus de décision. Cela doit surtout être le cas des entreprises publiques car la valeur des dirigeants de ces entités, leur aptitude, leur expérience, leur probité ainsi que la transparence de leur gestion et leur sens des responsabilités laissent trop souvent à désirer.

De plus, il n'existe pas de mesures juridiques et administratives clairement formulées et en vigueur dans le pays visant à obliger les entreprises à respecter les droits humains, notamment dans le domaine du travail, de la responsabilité sociale et dans les questions liées à l'environnement.

*Promouvoir l'adoption de codes d'éthique commerciale dans le cadre de l'atteinte des objectifs de l'entreprise*

Le cadre réglementaire d'évaluation concernant l'intégrité des entreprises est celui défini par l'OHADA et l'UEMOA. En dehors de ce cadre, aucun autre organe n'a été créé pour garantir la mise en œuvre et le suivi des actions en la matière. De même, les entités susceptibles de promouvoir l'adoption de codes d'éthique commerciale ne semblent pas manifester d'intérêt dans ce sens.

Les documents de réformes ne prévoient aucune action ou mesure idoine en ce qui concerne le cadre d'orientation stratégique des entreprises, le contrôle effectif de la gestion par le conseil d'administration, et l'obligation redditionnelle ou d'imputabilité du conseil d'administration vis-à-vis de l'entreprise et de ses actionnaires.

*Veiller à ce que les entreprises traitent toutes leurs parties prenantes, y inclus les actionnaires, les employés, les communautés, les fournisseurs et les clients, de façon impartiale*

En ce qui touche à ce volet de la gouvernance d'entreprise, l'évolution des tendances montre que l'obligation redditionnelle ou d'imputabilité envers les actionnaires et les responsabilités envers les parties prenantes ont très peu pris en compte la promotion de la bonne gouvernance. En effet, même si le pays a ratifié des accords internationaux, continentaux et sous-régionaux dans ce domaine, la définition des mesures juridiques et administratives et le suivi de la mise en œuvre de ces dernières, dans une perspective du respect des droits humains, restent encore à préciser.

De plus, l'inexistence de capacités et de compétences adéquates pour exercer les contrôles réglementaires ainsi que l'absence d'un système d'information favorable à l'accès aux informations et à la législation en la matière constituent les principaux obstacles que le pays doit surmonter dans la voie vers une bonne gouvernance d'entreprise.

*Faire respecter l'obligation redditionnelle ou d'imputabilité des entreprises, de leurs directeurs et administrateurs.*

La corruption est très répandue au Togo en raison de la très forte ingérence de l'État dans les affaires privées. Les autorités publiques sont actuellement fortement impliquées dans les secteurs clés du privé tels que les télécommunications, la finance et autres, ce qui limite la concurrence au sein de ce secteur. De plus, les dirigeants de la plupart des entreprises ne jouissent pas d'une totale indépendance pour bien consolider leur stratégie et assurer une gestion efficace et efficiente de leur unité de production. Même les agents des structures de contrôle de l'État, qui sont chargés de veiller au respect du droit de propriété, se laissent souvent corrompre dans le cadre de leur mission de vérification des règles de droit dans les entreprises et ne parviennent pas à bien utiliser les moyens à leur disposition ni à contribuer à une gestion rigoureuse des entreprises.

Dans la situation actuelle, où la question de la privatisation d'un certain nombre d'entreprises publiques ne se pose plus en termes d'urgence, la question de l'application de la gouvernance d'entreprise au secteur public togolais devient plus que jamais indispensable.

Certes, depuis ces dernières années, le Gouvernement a initié et démarré la mise en œuvre d'actions de recevabilité, de transparence et d'intégrité afin d'instaurer une bonne gouvernance d'entreprise et, plus spécifiquement, des entreprises publiques.

Parmi les actions initiées, la lutte contre la corruption a été identifiée comme un élément déterminant afin de promouvoir le développement socio-économique du pays. En examinant cependant, avec le recul, la mise en œuvre de ces actions, il est à remarquer que les premiers résultats attendus de ces mesures spécifiques en matière de lutte contre la corruption tardent encore à se faire sentir. Certes, des avancées notables ont été faites sur le plan de la conformité aux normes et pratiques comptables, et d'audit international et sous-régional, mais beaucoup reste



à faire dans le domaine des sanctions à appliquer aux entreprises qui ne se conforment pas aux obligations de communiquer, à qui de droit, des informations financières et non financières fiables.

Dans le cadre de cette lutte contre la corruption, les autorités ont mis en place une Cour des comptes. Cependant, cet organe de contrôle et d'audit fait encore face à des obstacles qui entravent son opérationnalité et son indépendance. Cela empêche cet organe de contribuer pleinement au respect des différents intérêts et du droit des actionnaires, surtout en ce qui touche aux deniers de l'État et à l'utilisation par le secteur public des outils appliqués au secteur privé.

De plus, pour que les actions en matière de lutte contre la pauvreté soient effectives, il faut absolument que l'ingérence politique directe de l'État diminue et que cesse la passivité totale de l'État actionnaire. Le respect de ces règles de gouvernance d'entreprise est essentiel pour le contrôle des offres publiques d'acquisition (OPA) et des cas de faillite des entreprises.

Par ailleurs, l'accentuation de la corruption dans les entreprises togolaises s'explique de manière plus fondamentale par l'inexistence d'un cadre de suivi en matière de responsabilité et de performance, c'est-à-dire l'absence d'un cadre de suivi de partage des pouvoirs entre les dirigeants, le conseil d'administration, l'ensemble des actionnaires et les pouvoirs publics. Il reste encore, aux autorités togolaises, à relever le défi consistant à structurer la chaîne de responsabilités, de manière à situer clairement les responsabilités et à garantir les qualités des décisions pour assurer une plus grande efficacité et efficacité en termes de gouvernance d'entreprise.

#### **3.2.4.1. Forces**

- Le pays devient de plus en plus stable sur le plan politique et des mesures sont prises pour lutter contre la corruption ;
- L'efficacité de l'administration fiscale et celle de la gestion des douanes augmentent ;
- Des réformes sont en cours dans les entreprises paraétatiques du secteur des phosphates et du coton. De plus, plusieurs banques sont en cours de restructuration et seront même privatisées ;
- Une stratégie nationale a été élaborée et mise en œuvre en vue de la réduction de la dette intérieure ;
- Une réforme de la justice est initiée et est en cours de mise en œuvre afin d'accroître la stabilité et la transparence du cadre réglementaire afin d'attirer des investisseurs solides et prêts à s'engager sur le long terme ;
- Le pays a atteint le point de décision de l'initiative PPTE depuis novembre 2008 et, eu égard aux résultats des réformes et différentes actions entreprises, il a atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE et bénéficie ainsi de la réduction de sa dette extérieure. Les ressources qui seront dégagées pourront permettre de mettre en œuvre d'autres initiatives y compris les mesures visant la bonne gouvernance d'entreprise.

#### **3.2.4.2. Faiblesses**

- Faiblesse de capacité ou de ressources humaines en matière d'accompagnement des réformes engagées par le Gouvernement ;
- Inactivité du cadre de partenariat secteur privé/secteur public ;
- Dégradation du climat de confiance entre le secteur public et le secteur privé ;
- L'organe de contrôle (Cour des comptes) n'est toujours pas opérationnel.

### 3.2.4.3. Risques Potentiels

L'organe responsable de la vérification du niveau d'indépendance des vérificateurs des comptes, de la fiabilité et de la crédibilité de la certification des états financiers, n'est pas réellement opérationnel, ce qui engendre très souvent des problèmes qui peuvent à terme devenir des sources de conflits défavorables au climat des affaires.

## 3.3. RECOMMANDATIONS

- Mettre en place un cadre incitant les conseils d'administration à démontrer leur sens des responsabilités environnementales et sociales, c'est-à-dire les amener à faire connaître la nature des politiques pratiquées, les résultats obtenus en la matière, ainsi que les incidences de ces politiques et leur impact sur la pérennité de leurs entreprises ;
- Veiller au respect des réglementations et des directives mises en place par la BCEAO en matière de transparence, d'accès aux informations, ainsi que des assurances appropriées relatives aux objectifs définis, aux systèmes et aux activités, en matière de gestion des risques. Le suivi rigoureux de ces différentes actions devrait permettre aux entreprises de rendre publiques les dispositions prises pour déceler et atténuer les effets négatifs des activités à risque. Il devrait, par ailleurs, permettre de rendre compte des systèmes de contrôle interne conçus pour atténuer les risques mais aussi de rendre compte des mécanismes de constatation de ces risques ;
- Renforcer, entre les différents utilisateurs et les acteurs du marché, le cadre de partage d'informations financières sur les risques importants prévisibles, notamment les risques propres à certaines catégories d'industries ou zones géographiques, la dépendance vis-à-vis de certains produits de base, ainsi que les risques liés aux marchés financiers et aux produits dérivés ;
- Mettre en place une structure de gouvernance d'entreprise susceptible d'évaluer et de gérer les différents types de risques et d'informer tous les acteurs à ce sujet par le biais d'un mécanisme de publication ;
- Rendre totalement indépendants tous les organes de contrôle et de vérification de comptes compétents en la matière ;
- Renforcer l'organe en charge de vérification du niveau de compétence, d'intégrité et d'indépendance des auditeurs de comptes, que ce soit au niveau de l'État ou au niveau des entreprises ;
- Mettre en place un mécanisme transparent qui assure la rotation des vérificateurs et qui garantisse que la vérification des comptes est faite dans l'intérêt des actionnaires.

## CHAPITRE 4 : DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE

### 4.1. CONTEXTE GÉNÉRAL EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE

La longue crise politique qu'a connue le pays depuis les années 1990 a eu des conséquences désastreuses sur le bien-être des populations. Non seulement les infrastructures socio-communautaires se sont dégradées et n'ont pas connu de renouvellement mais, surtout, le niveau de pauvreté de la population s'est aggravé.

Dans la présente section, nous allons examiner de façon précise la situation socio-économique du pays évaluée à partir d'une grille d'indicateurs et nous formulerons des recommandations visant à améliorer cette situation.

### 4.2. PRATIQUES NATIONALES EN DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE : ANALYSE DES RÉSULTATS DES TRAVAUX DE RECHERCHE

Nous allons identifier les pratiques nationales d'ensemble en matière socio-économique en confrontant la situation nationale avec le cadre normatif défini dans notre étude. Ensuite nous définirons les priorités nationales en matière de développement socio-économique, puis nous décrirons les pratiques actuelles qui en découlent. Finalement, nous identifierons les forces, les faiblesses et les risques, et nous formulerons des recommandations.

#### 4.2.1. Priorités nationales

Le Togo a formulé, en 2007, une stratégie nationale de développement à long terme qui énonce les domaines prioritaires dans lesquels le pays entend s'investir pour assurer un développement socio-économique viable pour sa population. Nous allons énumérer ci-dessous les priorités nationales qui touchent au secteur socio-économique ainsi que les objectifs visés par chacune d'elles.

*Promouvoir l'autopromotion et renforcer les capacités pour le développement auto promu*

- Niveau d'implication des parties prenantes dans l'appropriation effective par le pays de la conception, de l'adoption et de la mise en œuvre des programmes nationaux de développement ;
- Réactivité des projets de développement aux besoins communautaires ;
- Formation, contrôle et évaluation, et autres mesures prises pour soutenir l'appropriation des programmes de développement.

*Accélérer les objectifs socio-économiques pour réaliser le développement durable et l'éradication de la pauvreté*

- Amélioration de la productivité agricole et des disponibilités alimentaires ;
- Amélioration du niveau d'accès des groupes vulnérables aux aliments de qualité et promotion des activités génératrices de revenus en milieu rural ;
- Amélioration du niveau nutritionnel de la population vulnérable.

*Renforcer les politiques, identifier les mécanismes de distribution et les résultats dans les domaines clés du développement social, notamment l'éducation pour tous, la lutte contre le VIH/Sida et autres maladies transmissibles*

- Amélioration de l'équité, de l'accès et du maintien des enfants dans les différents niveaux d'éducation et, en particulier, dans l'éducation de base, notamment pour les filles, les enfants en difficulté, vulnérables et défavorisés ;
- Amélioration sous tous ses aspects de la qualité de l'éducation, notamment l'efficacité interne et les conditions d'accueil à tous les niveaux ;
- Amélioration du contenu des programmes afin de rendre ceux-ci plus pertinents aux apprenants, aux besoins nationaux de développement et au contexte international de la mondialisation ;
- Renforcement du système national de santé ;
- Placement de la santé de la mère et de l'enfant au centre des préoccupations ;
- Promotion de l'accès universel aux services de prévention, de traitement, de soins du VIH/Sida ;
- Renforcement de la lutte contre le paludisme ;
- Renforcement de la lutte contre la tuberculose et les autres maladies courantes.

*Assurer l'accès à l'eau, à l'énergie, aux finances (notamment la micro finance), aux marchés et aux TIC, à un coût acceptable pour tous les citoyens, plus particulièrement aux pauvres du milieu rural*

- Amélioration durable de l'accès aux services de base d'eau potable et d'assainissement ;
- Promotion et mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) ;
- Renforcement des installations existantes et pérennisation de leur maintenance et entretien adéquats, pour la continuité et la pérennité des services d'eau potable et d'assainissement ;
- Renforcement à tous les niveaux des ressources humaines et des capacités institutionnelles et techniques ;
- Adoption des combustibles modernes par 50% des ménages qui utilisent actuellement la biomasse traditionnelle pour la cuisson ;
- Fourniture d'électricité fiable à tous les habitants des zones urbaines et périurbaines ;
- Accès aux services énergétiques modernes (sous la forme d'énergie mécanique et d'électricité) pour toutes les communautés rurales au niveau local.

*Progresser vers l'égalité de genre, plus particulièrement l'accès égal à l'éducation pour les filles à tous les niveaux*

- Promotion de l'éducation et de la formation de la fille et de la femme ;
- Promotion de la santé de la femme suivant ses besoins spécifiques ;
- Amélioration de l'autonomisation économique de la femme ;
- Amélioration du statut juridique et social de la femme dans l'optique des droits humains ;
- Promotion, valorisation et prise en compte du travail féminin ;
- Amélioration de la participation des femmes aux sphères de décision.

*Encourager une large participation de toutes les parties prenantes aux différents niveaux de développement.*

- Initiatives pour garantir une large participation au processus de développement de toutes les parties prenantes, notamment de la société civile, du secteur privé, des médias, des communautés rurales, des groupes de femmes, des minorités et des groupes marginalisés ;

- Système de gouvernance, plus particulièrement en ce qui concerne les processus de budgétisation et de décaissement ;
- Mesures prises pour soutenir les progrès veillant à assurer une large participation.

#### **4.2.2. Aperçu d'ensemble des pratiques de développement socio-économique**

D'après les informations issues du document de stratégie nationale de développement à long terme (2007), 61,7% des Togolais vivent sous le seuil de pauvreté. La situation est encore plus difficile en milieu rural où l'incidence de la pauvreté s'élève à 79,7%. Les services sociaux de base ont subi les conséquences de la crise socio-politique. Les infrastructures d'éducation et de santé n'ont pas été améliorées et ont souvent souffert du manque d'entretien. Au niveau de l'éducation, le taux net de fréquentation du primaire est de 74,1% mais il est plus élevé en milieu urbain (88,8%) qu'en milieu rural (68,3%). En ce qui concerne l'alphabétisation, 56,9% de la population est alphabétisée, avec cependant de fortes disparités entre les milieux urbain (79,2%) et rural (43,5%). En matière de santé, la situation se caractérise par des taux élevés de mortalité, en particulier chez les enfants et les femmes. Le taux de mortalité chez les enfants de moins de 5 ans est passé de 138,8‰ naissances vivantes en 1998 à 123‰ en 2006.

Dans le cas spécifique du paludisme, qui est une des principales causes de mortalité chez l'enfant, seulement 38,4% des enfants de moins de cinq ans dorment sous une moustiquaire imprégnée et 37,5% seulement bénéficient d'un traitement antipaludéen. Cette situation globale difficile est accentuée par la montée de la pandémie du Sida qui touche 3,2% des personnes sexuellement actives de 15 à 49 ans. Ce fléau a eu un impact désastreux sur le développement humain et la pauvreté. En ce qui concerne l'eau et l'assainissement, près de 43% des Togolais n'utilisent pas des sources d'eau potable améliorée et 69% de personnes ne bénéficient pas d'installations sanitaires améliorées.

Pour répondre à ces problèmes socio-économiques et aux défis posés par le développement, le Gouvernement a bâti une architecture de mesures autour du DSRP. Cette stratégie de réduction de la pauvreté, définie en 2007, a identifié trois axes essentiels vers lesquels les efforts doivent être déployés : 1) l'amélioration de la gouvernance politique et économique ; 2) la consolidation de la relance économique et de la croissance ainsi que la promotion du développement durable ; 3) le développement des secteurs sociaux, des ressources humaines et de l'emploi.

La mise en œuvre de la stratégie de 2007 à 2010 a été évaluée à environ 546 milliards de FCFA. Le Togo prévoit de financer lui-même à peu près la moitié de ce montant, le reste étant à rechercher auprès de sources extérieures. Les aides budgétaires directes dont bénéficie le Togo sont infimes à cause de la longue suspension de la coopération pour cause du « déficit démocratique ». La coopération multilatérale est en phase de reprise vigoureuse. En termes de gouvernance socio-économique, il faut noter l'action du système des Nations unies qui définit par le Plan cadre des Nations unies pour l'aide au développement au Togo (UNDAF) dont l'actuel plan en cours (2008 - 2012) vise surtout à relever les défis des OMD.

Les relations avec les institutions financières (Banque mondiale, Banques régionales) et les partenaires bilatéraux sont aussi en phase de reprise active. Cependant, cet appui demeure encore fractionné et mal coordonné car il reste largement basé sur l'approche-projet.

#### **4.2.3. Pratiques actuelles**

Le cadre général pour le suivi de la gouvernance en Afrique - élaboré par le CODESRIA dans le cadre de l'étude sur l'état des lieux de la gouvernance - a défini un certain nombre de critères pour restituer, en termes comparatistes, la situation de la gouvernance socio-économique des

pays africains. Nous allons parcourir les six points d'analyse et examiner plus loin leurs forces et faiblesses dans le contexte togolais. Lesdits points recourent, pour la plupart, les OMD. Les données qui seront avancées ici ressortent donc du dernier rapport de suivi des OMD au Togo (décembre 2008) produit par le ministère de la Coopération, du Développement et de l'Aménagement du territoire avec le soutien du PNUD-Togo. Nous avons également utilisé l'état des lieux produit par le DSRP.

#### *Promouvoir l'autopromotion et renforcer les capacités pour le développement auto promu*

La mise en œuvre d'une politique hardie de décentralisation est un moyen susceptible d'instaurer un cadre propice à la participation des populations locales au processus de décision. Le mouvement de décentralisation s'est accéléré ces dernières décennies dans toute l'Afrique de l'Ouest et les observations montrent que la possibilité pour les citoyens de choisir leurs organes locaux de décision (conseil communal, assemblées provinciales, etc.) est un gage de leur implication dans la gestion des affaires publiques. À cet égard, il faut noter que le Togo n'est pas parvenu à organiser des élections locales depuis dix-huit ans.

Il faut souligner toutefois que les nouvelles collectivités décentralisées n'ont pas été créées dans un contexte vierge et que des instances traditionnelles locales existaient auparavant. Il faut donc trouver les moyens de faire en sorte que ces organes traditionnels puissent collaborer avec les nouvelles autorités en fonction des réalités de chaque pays, et de permettre pleinement aux populations de donner leurs avis sur la conduite des affaires locales.

Une étude, réalisée par le PNUD en 2005/2006, a souligné la difficulté de positionnement de la société civile togolaise qui peine à connaître ses rôles et responsabilités. Les actions des OSC sont éparpillées et non concertées, voire concurrentielles. Cette étude a aussi relevé l'insuffisance de ces organisations en matière de communication ; c'est la raison pour laquelle une initiative a été générée afin de créer un portail d'accès en ligne pour ces organisations. OSIWA (Dakar, 2008) a initié une réflexion sur la société civile et a formulé des recommandations tendant à renforcer les capacités des OSC en matière de gestion et d'encouragement des regroupements, et d'organisation de foras d'échanges internes et externes.

La procédure établie pour l'enregistrement des OSC paraît également trop contraignante et devrait être allégée.

#### *Accélérer les objectifs socio-économiques pour réaliser le développement durable et l'éradication de la pauvreté*

La situation du Togo est assez comparable à celle des pays qui sortent d'une longue crise. La pauvreté a connu une accélération telle que les efforts déployés pour redresser la situation sont imperceptibles, voire n'ont aucun impact réel. Nous avons signalé précédemment que la pauvreté monétaire (proportion de la population vivant sous le seuil de pauvreté) était estimée, en 2006, à 61,7%. Si l'on compare ce chiffre à celui de 1990 (32,3%), on remarque que cette pauvreté monétaire a quasiment doublé. La pauvreté est essentiellement présente dans les zones rurales où l'incidence est de 74,3% contre 36,8% en milieu urbain. Il faut aussi noter une aggravation de la faim et de la malnutrition chez les enfants.

Le principal défi que doit relever la lutte contre la réduction de la pauvreté au Togo semble être la faiblesse des performances économiques dont l'une des manifestations est le faible taux de croissance du revenu par tête d'habitant (voir les développements relatifs à la gouvernance économique).

Les pouvoirs publics ont certes fait preuve d'une volonté manifeste de lutter contre la pauvreté en menant diverses actions. Au cours de la période 2004-2008, les orientations définies

par différentes politiques ont guidé les initiatives prises par les autorités dans les domaines de la lutte contre la pauvreté et la faim. Mais les résultats peinent à se faire sentir dans le quotidien des populations.

*Renforcer les politiques, identifier les mécanismes de distribution et les résultats dans les domaines clés du développement social, notamment l'éducation pour tous, la lutte contre le VIH/Sida et autres maladies transmissibles*

La fréquentation scolaire des enfants âgés de 6-11 ans dans l'enseignement primaire est relativement forte au Togo. Dans l'ensemble, 73,4% des enfants de cette tranche d'âge suivent effectivement une scolarité. Il n'y a pas d'écarts très importants en termes de fréquentation scolaire entre les garçons (75,5%) et les filles (71%) dans le cycle primaire. Cependant, selon le milieu de résidence, les enfants des centres urbains sont plus scolarisés (89%) que ceux des zones rurales (67,7%). De même, au niveau régional, les taux nets de fréquentation sont très variables ; ils sont plus élevés à Lomé (90,0%), dans la région Maritime (79,5%) et des Plateaux (73,2%) et plus faibles à Kara (66,2%) et dans les Savanes (51,8%). On peut également noter que 92% des enfants commençant la première année du cycle primaire achèvent la cinquième année. Le taux d'alphabétisation est relativement élevé (76,5%).

Deux contraintes majeures ont été identifiées comme étant des goulots d'étranglement qui entravent la bonne performance du système éducatif. Il s'agit de la faiblesse du financement public et du recours aux initiatives et financements privés.

En 2005, 3,2% des personnes âgées de 15 à 49 ans étaient infectées par le VIH. En 2004, les estimations de l'ONUSIDA évaluaient à 4,1% le taux de prévalence du VIH au sein de la population générale. Dans le premier rapport sur le suivi des OMD (2003), les taux de prévalence du VIH dans la population étaient estimés à 1% en 1987 et 6% en 2003. Par la suite, entre 2003 et 2005, le taux de prévalence a baissé dans le pays. Il convient de noter qu'il existe toutefois des disparités au niveau des régions. En effet, la prévalence du VIH décroît de la région méridionale (Maritime) vers la région septentrionale (Savanes) et elle est de 8,3% dans la région Maritime contre 1,8% dans la région des Savanes.

Le paludisme constitue toujours la première cause de consultation au Togo. C'est une maladie qui sévit toute l'année sur l'ensemble du territoire avec une recrudescence en saison pluvieuse. Selon les statistiques sanitaires nationales de 2007, il représente 42,2% des consultations dans les formations sanitaires et 27,8 % des hospitalisations. Les enfants de moins de 5 ans sont les plus touchés avec un taux de 58,43%. Le taux de létalité est de 5%.

En dépit de la gratuité du traitement, la tuberculose reste une cause importante de décès au Togo même si son impact sur le taux de mortalité reste inférieur à celui du paludisme. En 2005, selon l'OMS, le nombre de nouveaux cas de tuberculose est estimé à 150.

*Assurer l'accès à l'eau, à l'énergie, aux finances (notamment la micro finance), aux marchés et aux TIC à un coût acceptable pour tous les citoyens, plus particulièrement aux pauvres du milieu rural*

L'insuffisance des ouvrages d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement (AEPA) et leur accès difficile constituent des problèmes majeurs, en particulier dans les zones rurales. En ce qui concerne l'eau, il est à noter que l'eau potable est un préalable à la bonne santé alors que l'eau non potable est un vecteur important de maladies. L'eau de boisson peut être contaminée également par des produits chimiques ainsi que par des matières physiques et radiologiques qui ont des effets néfastes sur la santé humaine. Les ménages togolais qui utilisent de l'eau potable salubre sont passés de 53% en 2000 à 57,1% en 2006 (dont 88% en milieu urbain et 40% en milieu rural).

Les meilleures conditions d'approvisionnement en eau se retrouvent dans la capitale Lomé (92%), suivie des régions de Kara (62%), Centrale (61%), Savanes (50%) et Plateaux (41%). Si la couverture s'est améliorée pour l'ensemble de ces régions, cela n'est pas le cas pour la région Maritime où, de 2000 à 2006, la proportion de ménages utilisant l'eau potable est demeurée stable à 49%.

L'élimination inadéquate des excréments humains, des ordures ménagères et l'insuffisance d'hygiène personnelle sont les causes d'un éventail de maladies, notamment les maladies diarrhéiques et la poliomyélite. L'élimination des excréments humains comprend les toilettes à chasse d'eau reliées à un système d'égouts ou à des fosses septiques, les autres toilettes à chasse d'eau, les fosses d'aisance améliorées et les fosses d'aisance traditionnelles.

En 2000, 40 % de la population vivait dans des ménages ayant un système sanitaire adéquat d'évacuation des excréments. Cet indicateur a connu une certaine détérioration au cours des cinq années suivantes et il n'était plus que de 32% en 2006. Il est estimé à 67% en milieu urbain contre 10% en milieu rural.

L'offre en matière d'électricité n'arrive pas à couvrir les besoins des populations togolaises. Dans ce domaine, beaucoup de choses restent à accomplir afin d'accroître la qualité du service et d'en réduire les coûts d'accès. Par ailleurs, depuis 2006, le pays est confronté à une grave crise énergétique dont l'impact est énorme pour l'économie du pays et particulièrement pour les activités de subsistance des populations pauvres.

En 2006, 28% des ménages togolais avaient accès à l'électricité avec une forte variation selon le milieu de résidence. Le taux d'accès à l'électricité est ainsi passé de 43% en milieu urbain à seulement 4% en milieu rural. De même, l'accès à l'électricité est plus faible chez les pauvres (11%) que chez les riches (43%).

Des zones à fortes potentialités agricoles demeurent encore enclavées. Certaines routes existantes, en milieu urbain comme en milieu rural, sont mal entretenues et, parfois, impraticables pendant la saison des pluies. Cette situation engendre des problèmes de circulation des biens et des personnes, et entraîne un ralentissement des activités socio-économiques.

La couverture téléphonique est très faible. Les communications interrégionales et internationales ainsi que le développement des moyens de communication modernes constituent une nécessité pour le développement. Or, l'accès à l'Internet, par exemple, demeure un luxe au Togo par rapport aux autres pays limitrophes.

*Progresser vers l'égalité de genre, plus particulièrement l'accès égal à l'éducation pour les filles à tous les niveaux*

La proportion des femmes dans l'emploi salarié non agricole est généralement infime. Les femmes occupent très peu d'emplois dans le secteur moderne non agricole. En 2000, elles représentaient seulement 6,1% des salariés. Elles sont relativement plus nombreuses dans la fonction publique, mais leur effectif reste largement inférieur à celui des hommes. En 2005, les femmes représentaient 22% des fonctionnaires de l'État. En 2006 et en 2007, cette proportion a diminué et est passée à 21% et à 18%.

Le secteur informel est celui dans lequel les femmes sont les plus nombreuses, notamment dans le commerce, où elles sont très présentes dans l'import-export. Elles excellent dans la vente des produits agricoles transformés ou non, et jouent un rôle important dans les échanges ruraux-urbains.

Les femmes sont nombreuses dans l'artisanat et se consacrent beaucoup plus à l'apprentissage et à l'exercice des métiers. Dans le domaine des services, qui sont plus développés



en milieu urbain, les femmes sont présentes dans la restauration et la gestion des cabines téléphoniques. Elles investissent aussi, mais dans une moindre mesure, dans les services de transport.

*Encourager une large participation de toutes les parties prenantes aux différents niveaux de développement*

Dans la mise en œuvre de sa politique de développement à la base, le Togo a opté pour la réalisation de projets et programmes de micro-réalisations financés par des ressources tant internes qu'externes. Cette option a permis de répondre sur le terrain aux besoins prioritaires exprimés par les populations à la base et, par conséquent, d'améliorer sensiblement leurs conditions de vie.

C'est ainsi que, depuis une vingtaine d'années, le Gouvernement a initié un Programme de développement local et participatif (PDLP) qui met l'accent sur des micro réalisations d'initiative locale. Ce programme connaît un regain d'intérêt avec la crise socio-politique que traverse le Togo depuis une quinzaine d'années et qui a affaibli les capacités d'intervention de l'État en matière de développement local. En effet, plusieurs micro projets dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'hydraulique villageoise, des activités génératrices de revenus (AGR), etc. ont été initiés et réalisés directement par les populations à la base ou avec l'appui des partenaires locaux ou étrangers (ONG, associations, institutions d'aide au développement, etc.).

Ces micro-réalisations ont eu, au cours de ces dernières années, un impact positif sur le plan économique et social. Elles représentent désormais pour le Gouvernement un véritable moyen de réduire la pauvreté et d'assurer la participation des collectivités locales et des bénéficiaires au processus de développement à la base. C'est dans cette perspective que le Gouvernement entend accorder la priorité au programme de micro-réalisations dont la mise en œuvre revient aux communautés à la base. Celles-ci verront leurs capacités organisationnelles, matérielles et financières renforcées dans le cadre de la politique de décentralisation et d'aménagement du territoire.

#### **4.2.3.1. Forces / faiblesses des pratiques de développement socio-économiques**

Le Togo a connu, au cours des trois dernières décennies, de sérieux problèmes socio-politiques qui ont entravé sa marche vers un développement harmonieux. Ses relations avec la communauté des bailleurs de fonds s'en sont trouvées fort dégradées et ont même abouti à une suspension de coopération avec l'Union européenne pour des raisons de « déficit démocratique ». Au nombre de ces entraves, il est souvent cité une absence de bonne gouvernance. Il est important d'examiner en quels termes se pose ce problème et quelles en sont les implications.

Nous devons entendre par gouvernance la manière de conduire les affaires d'un État de façon démocratique, transparente et redevable (« accountable » en anglais) afin de pouvoir instaurer un cadre social viable pour tous les citoyens qui seront ainsi à même de contrôler et participer efficacement aux actions de développement. L'ouverture de l'espace politique, au début des années 1990, a suscité de grands espoirs mais force est de constater que la gouvernance démocratique et économique peine à devenir une réalité dans le pays.

Pour ce qui est de la gouvernance socio-économique, l'enjeu est de taille et il concerne :

- la gestion rigoureuse des finances publiques à travers la collecte efficace des recettes et la mise en œuvre d'un processus transparent de dépenses ;
- la réorganisation de l'administration afin de pouvoir conduire une politique de développement tendant vers l'atteinte des OMD ;

- le renforcement des capacités des institutions et des personnes ressources susceptibles de conduire ce processus, est aussi un enjeu important au vu de la longue période au cours de laquelle l'administration publique est restée végétative sans recrutements ni incitations pour les agents ;
- la poursuite des efforts pour atteindre les OMD.

En somme, la promotion de la bonne gouvernance est un axe majeur du processus de développement pour le Togo ; c'est la raison pour laquelle elle figure au nombre des trois priorités définies par le pays et ses partenaires.

#### **4.2.3.2. Risques potentiels menaçant le développement socio-économique**

Le Togo a connu par le passé des troubles à caractère politique qui ont gravement miné son processus de développement. Comme il a été souligné à plusieurs reprises dans le présent document, ces troubles ont entraîné un ralentissement économique et la rupture des relations avec la communauté des bailleurs de fonds. Ces problèmes, même s'ils n'ont plus actuellement la même ampleur, ne sont pas définitivement jugulés. Des contestations politiques résiduelles continuent de fragiliser la cohésion nationale et le consensus qui devrait lier toutes les citoyennes et tous les citoyens en vue d'assurer le décollage économique du pays.

Le risque primordial réside donc dans l'évolution de la situation socio-politique à moyen terme. Les signes récents de gestion concertée du pouvoir sont des gages de retour à la sérénité mais ils doivent être accompagnés de l'adhésion de toutes les couches sociales pour générer des résultats plus probants.

La situation économique internationale, qui s'est dégradée suite à la crise immobilière américaine, pourrait pousser les pays donateurs à réduire le volume de leur aide aux pays pauvres. Pour un pays comme le Togo qui ne bénéficie pas d'une aide extérieure suffisante, une telle éventualité pourrait empêcher le financement de certains programmes socio-économiques. Les craintes sont donc grandes sur le financement du gap au vu des prévisions du Gouvernement qui comptait financer presque la moitié du coût du DSRP par des apports extérieurs.

D'autres facteurs de risque résident dans les crises énergétiques et les bouleversements climatiques qui sont devenus maintenant des données cycliques mais bien ancrées dans le paysage socio-économique togolais.

### **4.3. RECOMMANDATIONS**

Dans cette section, nous allons brièvement suggérer des réformes nécessaires pour faire évoluer la situation de la gouvernance socio-économique. Il faut notamment :

- Renforcer la gouvernance locale. Appliquer pleinement la loi sur la décentralisation et les initiatives qui devraient l'accompagner afin de rendre opérationnelles les collectivités territoriales décentralisées (élaboration d'un nouveau cadre juridique, découpage communal, élaboration d'un système de fiscalité et de financement local, stratégie de communication, organisation des élections locales, formation des acteurs de la décentralisation, etc.) ;
- Renforcer le cadre et les capacités d'organisation, de même que les aptitudes professionnelles des acteurs y compris le secteur privé ;
- Adopter une réforme fondée sur la gestion rationnelle des ressources, la revue des procédures, et le respect de la transparence.

## CONCLUSION

Il ressort des pratiques en matière de démocratie et de gouvernance politique que le Togo a encore un long chemin à parcourir pour que l'État et les institutions se conforment aux règles et aux normes de la démocratie et de la bonne gouvernance.

Les insuffisances au niveau des pratiques actuelles sont le fait d'un refus des tenants du pouvoir d'aller au bout de la démocratisation des institutions. Celles-ci continuent de fonctionner et d'être conçues en fonction de l'héritage du parti unique et de la présence - quand bien même dissimulée - du pouvoir militaire. La réalité du système politique togolais apparaît comme une pseudo-démocratie, c'est-à-dire un pouvoir autoritaire qui se dote d'institutions ayant les apparences d'un régime démocratique mais sans réel pouvoir.

Cette tendance se manifeste par l'incapacité du présent gouvernement à répondre aux besoins vitaux de la population, notamment des couches les plus démunies. La pauvreté gagne du terrain au moment même où le Gouvernement se retrouve sans marge de manœuvre et est souvent impuissant face à l'érosion drastique du pouvoir d'achat des Togolais qui est touché de plein fouet par une inflation mal maîtrisée. Alors que les prix des produits de première nécessité augmentent sans cesse, les salaires sont trop bas et ne sont jamais indexés sur le taux de l'inflation, malgré les protestations des travailleurs qui sont relayées par les syndicats, les associations de consommateurs et les OSC.

Eu égard aux élections et surtout à leur mode et conditions d'organisation, le pouvoir politique souffre d'un déficit de légitimité. Suite au décès du président Gnassingbé Eyadema en février 2005, les Forces armées togolaises ont fait un coup d'État et ont essayé d'installer à la tête de l'État son fils Faure Gnassingbé, ce qui a suscité de vives protestations au sein de la population. Le cycle de contestations et de répressions qui ne cessent de caractériser les lendemains d'élections au Togo correspond aux périodes où les droits humains sont les plus violés dans une atmosphère de terreur politique.

En 2002, la Constitution a été modifiée unilatéralement par le régime en place ; celui-ci a supprimé la limitation du mandat présidentiel à deux quinquennats et a revu les règles du mode de scrutin des élections présidentielles et législatives. D'autres dispositions essentielles de la Constitution en 1992 n'ont pas été appliquées ; ainsi, les élections locales et municipales n'ont jamais été organisées.

La crise qui s'éternise depuis 1991, malgré de nombreux accords signés (mais souvent non respectés) entre le pouvoir et l'opposition, est en train de désagréger le tissu social du pays et risque à terme de constituer une menace pour l'unité du Togo. L'enjeu fondamental réside dans le remplacement du système politique actuel par un système démocratique. Or, les logiques qui guident les camps en présence sont difficiles à réconcilier : les uns défendent des intérêts acquis qu'ils veulent sauvegarder, les autres luttent au nom d'une vision politique dans laquelle le peuple a son mot à dire dans le fonctionnement de l'État et de ses institutions.

En matière de gouvernance économique, l'impact de la crise politique, qui a ébranlé le pays depuis le début des années 90 et qui n'a pris effectivement fin qu'aux environs de 2007, a plongé le Togo dans une situation de délabrement économique insoutenable. Les dégâts causés par cette crise comprennent une longue période de grève et une rupture de la coopération surtout financière avec la quasi-totalité des bailleurs. La pauvreté, déjà répandue dans une grande partie de la population, a fait place à l'extrême pauvreté. Celle-ci est engendrée par l'augmentation du chômage, notamment parmi les diplômés de l'enseignement supérieur, et par les longues périodes de non-paiement de salaires aux fonctionnaires et de pensions aux retraités de l'État. À ces difficultés sont venus s'ajouter le ralentissement de l'activité économique et la baisse drastique du

volume des importations et, par conséquent, des recettes douanières et fiscales. Ces facteurs ont créé une forte tension de trésorerie au sein de l'État. Il est donc évident que, durant de telles périodes de crise, il ne pouvait être question de bonne gouvernance, même si les autorités politiques d'alors en ont, par moments, fait mention pour se donner une bonne image et obtenir une éventuelle reprise de la coopération. Il est inutile de préciser qu'aucune de toutes ces tentatives n'a abouti.

Le Togo est cependant membre d'organisations régionales et sous-régionales et il est partie à des accords, traités, directives et autres textes qu'il a signés ou ratifiés, et qui accordent une place importante à la pratique de la bonne gouvernance dans la gestion de l'État. Ainsi le MAEP, mis en place dans le cadre du NEPAD, est un mécanisme spécialement conçu par les États membres afin d'inciter chaque pays à accepter de faire évaluer tous les domaines de gestion des affaires, le pilotage et la gouvernance de sa politique par ses pairs. Même si le Togo a fini par adhérer à ce mécanisme quelque cinq années après sa création, force est de constater qu'il ne s'est pas encore soumis à une telle évaluation.

En tout état de cause, les autorités actuelles, dans leurs efforts de relancer les activités économiques du pays, entrent forcément dans une dynamique de stratégie où la bonne gouvernance est incontournable. Celle-ci, en effet, fait partie intégrante des différentes réformes en chantier qui doivent nécessairement aboutir si le pays veut continuer à bénéficier du soutien de ses bailleurs de fonds traditionnels. Les appréciations récentes de ces derniers sur les performances du Togo laissent entrevoir une volonté de poursuivre des efforts dans ce sens.

Concernant la gouvernance d'entreprise, le Togo est partie prenante aux traités de l'OHADA et de l'UEMOA qui définissent le cadre réglementaire d'évaluation de l'intégrité des entreprises. Mais les dispositions de ces textes ne sont pas, pour l'heure, transposées dans les documents juridiques ou légaux de la nation ; elles ne sont, de ce fait, pas encore applicables.

Des efforts ont toutefois été faits pour privatiser les entreprises non rentables et pour restructurer le système bancaire défaillant. Pour ce qui est des entreprises du secteur privé, l'État a encore beaucoup à faire car aucune structure d'encadrement et de contrôle n'existe actuellement pour aider ou inciter les autorités à bien se conduire dans cet environnement trop permissif. L'absence de reddition de comptes, la culture de l'impunité et la corruption (le Togo est classé au 143<sup>e</sup> rang sur 183 pays dans l'Indice de perception de la corruption de 2011 établi par Transparency International) montre suffisamment clairement que le chantier de modernisation de la justice doit être entrepris avec sérieux pour assurer l'avènement d'un véritable État de droit.

Le Togo se doit de donner du crédit à sa signature en appliquant les traités et conventions internationaux qu'il a ratifiés. Or, en la matière, l'impression qui prévaut est que le Gouvernement se contente d'apposer sa signature sur ces textes afin de ne pas se marginaliser sur le plan international et ne pas accroître l'isolement politique relatif dont il est l'objet.

Les indicateurs socio-économiques du Togo sont toujours préoccupants, notamment suite à la longue crise politique que connaît le pays depuis les années 1990. La stabilisation du débat sur le front politique permet actuellement aux pouvoirs publics de mettre en branle toute une série d'initiatives en matière socio-économique : construction de routes et autres infrastructures, amélioration de l'éducation et de la santé, initiatives pour l'investissement agricole.

Les orientations de développement du pays sont contenues dans le DSRP. Ce document met l'accent sur le développement des secteurs sociaux. Le financement des actions de développement connaît aussi une embellie car le Togo a de nouveau renoué avec la communauté

financière internationale et il est possible d'entrevoir de bonnes perspectives de prêts et dons (point d'achèvement PPTE).

C'est à ce stade qu'il est plus que jamais nécessaire de poursuivre la promotion de la bonne gouvernance. L'appareil administratif du pays, longtemps demeuré en léthargie et sclérosé par les mauvaises pratiques managériales, doit être remobilisé et remis à niveau. Le défi à relever maintenant est de pouvoir démontrer une bonne capacité d'absorption d'une telle aide dans la transparence.

Il est actuellement impérieux que le pays transforme les bonnes intentions contenues dans les différents documents nationaux, qui sont bien rédigés et bien élaborés, en réalisations concrètes pour la population. Car, finalement, c'est par la satisfaction des besoins sociaux de base que la population perçoit la pertinence de l'action gouvernementale et décide de s'investir pleinement dans ce changement graduel et progressif qui est appelé « développement ».

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AGBOVI Kwassi Komlan (2003): *Les Incidences sociales des PAS et de la dévaluation du F CFA sur les populations urbaines du Togo*, Thèse de doctorat unique, Université de Lomé.
- ALINON Koffi (2008): *La société civile togolaise : structure, activités et défis*, Dakar, CODESRIA / OSIWA.
- AMNESTY INTERNATIONAL (6 juin 2003): *Togo, un scrutin marqué par une escalade de violences*, Londres, Amnesty International.
- BANQUE MONDIALE (2003): *Le Système éducatif togolais*, Washington D. C., Banque mondiale.
- BANQUE MONDIALE (1996): *Togo, sortir de la crise, sortir de la pauvreté*, Washington D. C., Banque mondiale.
- CLUB D'AFRIQUE (1987): *Annuaire économique officiel de la République togolaise*, Lomé, Les Éditions du Club d'Afrique.
- CNDH/GROUPE INITIATIVES DROITS DE L'HOMME/LTDH (1994): *Togo. La stratégie de la terreur, 3 ans de violations des droits de l'Homme (5 octobre 1990-5 octobre 1993)*, Paris, CNDH/Groupe Initiatives Droits de l'Homme/LTDH.
- CORDONNIER Rita (1987): *Femmes africaines et commerce: les revendeuses de tissus de la ville de Lomé (Togo)*, Paris, L'Harmattan.
- CORNEVIN Robert (1959): *Histoire du Togo*, Paris, Berger-Levrault.
- CRIFF/GF2D (1995): *Femmes togolaises: aujourd'hui et demain. Livre blanc*, Lomé, CRIFF.
- CRIFF/GF2D (1995) *Guide juridique de la femme togolaise*, Lomé, CRIFF.
- DIRECTION DE LA STATISTIQUE (Juin 1989): *Enquête budget-consommation. Les dépenses monétaires des ménages urbains*, Togo-FED 1987-1990, Lomé, Direction de la Statistique.
- ELLIS Stephen (1993): "Rumour and Power in Togo", in *Africa*, 1963 (4).
- FIDH (8 juin 2004): *L'arbitraire comme norme et 37 ans de dictature*, Paris, Fédération Internationale des ligues des droits de l'homme.
- FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL (2010): *Togo : Document complet de stratégie de réduction de la pauvreté 2009-2011*, février, Rapport N° 10/33.
- GBETOGLO D., AGOUNKE A., SEDZRO K. (1996): *La Femme dans le secteur informel au Togo*, FESM, Rapport d'Etude, Lomé, URD, GF2D/CRIFF.
- HUMAN RIGHTS WATCH (Avril 2003): *Aux frontières de l'esclavage, la traite des enfants au Togo*, Human Rights Watch.
- JEUNE AFRIQUE ÉCONOMIE (décembre 2002 -janvier 2003) : *Togo. Du pétrole à l'horizon*, n° 347, Paris.
- JEUNE AFRIQUE L'INTELLIGENT (Mai 2005): *SOS Togo*, n°2325, Paris.
- KROP Pascal (1994): *Le Génocide franco-africain*, Paris, Lattès, pp. 112-117.
- LETTRE DU CONTINENT (LA) (15 juillet 1999): *Togo. L'affaire des hélicoptères*.
- LIGUE TOGOLAISE DES DROITS DE L'HOMME (Décembre 2005) *Togo. Du coup d'État monarchique du clan Gnassingbé au jeu de massacre électoral. 5 février 2005-2 avril 2005*, Lomé, Ligue togolaise des droits de l'homme.

LIGUE TOGOLAISE DES DROITS DE L'HOMME (14 mars 2006) *Drame dans le camp de réfugiés à Agamé au Bénin: la LTDH interpelle les gouvernements togolais et béninois et le HCR. 22-23 février 2006*, Lomé, Ligue togolaise des droits de l'homme.

LIGUE TOGOLAISE DES DROITS DE L'HOMME (10 décembre 2010) *Rapport général sur la situation des droits de l'Homme au Togo. Année 2010*, Lomé, Ligue togolaise des droits de l'homme.

MARCHÉS TROPICAUX (26 avril 2002): *L'OTP retrouve son avenir*, Paris.

MARCHÉS TROPICAUX (29 octobre 2004): *Togo. Trafic de drogue: investigations d'un juge français*, Paris.

MARCHÉS TROPICAUX (Janvier 1998): *Togo, cap sur l'an 2000*, n° 2, Paris.

PNUD / MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION (2008): *Suivi des objectifs du millénaire pour le développement au Togo – 2<sup>ème</sup> rapport*, Lomé

PARI P. (2008): *Représentation de la fonction publique et motivation au travail: cas des agents du secteur public de Lomé*, Thèse de doctorat unique, Psychologie du travail et des organisations, INSE, Université de Lomé.

PECHOUX Laurent (1939) *Le Togo*, Paris, Pédone.

UNICEF (1986): *La Technologie appropriée au Togo. Proposition pour améliorer la nutrition de l'enfant et la situation de la femme*, Lomé, UNICEF.

UNITE DE RECHERCHE DÉMOGRAPHIQUE (URD) (1995): *Analyse de la situation des femmes et des enfants au Togo en 1994*, Lomé, URD.

VERSCHAVE François-Xavier (1998): *La Françafrique. Le plus long scandale de la République*, Paris, Stock.

## **ANNEXES**

- Annexe 1 : Cadre national de suivi en démocratie et gouvernance politique ;
- Annexe 2 : Matrice nationale des indicateurs de démocratie et de gouvernance politique ;
- Annexe 3 : Base nationale des données de référence en démocratie et gouvernance politique ;
- Annexe 4 : Cadre national de suivi en gouvernance et gestion économiques ;
- Annexe 5 : Matrice nationale des indicateurs de gouvernance et gestion économiques ;
- Annexe 6 : Base nationale des données de référence en gouvernance et gestion économiques ;
- Annexe 7 : Cadre national de suivi en gouvernance d'entreprise ;
- Annexe 8 : Matrice nationale des indicateurs de gouvernance d'entreprise ;
- Annexe 9 : Base nationale des données de référence en gouvernance d'entreprise ;
- Annexe 10 : Cadre national de suivi en développement socio-économique ;
- Annexe 11 : Matrice nationale des indicateurs de développement socio-économique ;
- Annexe 12 : Base nationale des données de référence en développement socio-économique ;
- Annexe 13 : Cadre national de suivi de la gouvernance ;
- Annexe 14 : Matrice nationale des indicateurs de la gouvernance ;
- Annexe 15 : Base nationale des données de référence en gouvernance.



## **Annexe 1 : Cadre national de suivi en démocratie et gouvernance politique**

### **CADRE NATIONAL DE SUIVI EN DÉMOCRATIE ET GOUVERNANCE POLITIQUE (en annexe)**

- Acte constitutif de l'Union africaine (2000) (tous les objectifs)
- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1990) (objectifs 2, 3, 7, 8 et 9)
- Déclaration et Plan d'Action de Grand Baie (Maurice) pour la protection et la promotion des droits de l'homme (1999) (objectifs 2 et 3)
- Déclaration de Durban sur les Principes régissant les élections démocratiques en Afrique (2002) (objectif 2)
- Déclaration de l'Union africaine sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et des entreprises (objectifs 2, 5, 6)
- Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (objectifs 5 et 6)
- Protocole de l'Union africaine sur la paix et la sécurité (objectif 1)
- Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1998) (objectif 8)
- Plate-forme africaine sur le droit à l'éducation (1999)
- Convention de l'Union africaine sur les réfugiés (1969) (objectif 9)
- Protocole sur les droits de la femme en Afrique (2003) (objectif 7)
- Déclaration du Caire sur la mise en place, au sein de l'OUA, du Mécanisme pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits (1993) (objectif 1)
- Mémoire d'entente (MDE) de la Déclaration solennelle de la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA) (2000) (objectif 2)
- Déclaration sur le cadre pour une réponse de l'OUA aux changements inconstitutionnels de gouvernement (2000) (objectif 2)
- Déclaration et Plan d'Action sur le contrôle du trafic illicite et l'abus des drogues en Afrique (2002) (objectif 1)
- Document constitutif du cadre du NEPAD (tous les objectifs)