



BANQUE OUEST AFRICAINE  
DE DÉVELOPPEMENT

# ENSEIGNEMENTS DES EVALUATIONS

DIRECTION DE L'ÉVALUATION DES RÉSULTATS DE DÉVELOPPEMENT DES PROJETS (DERP) Numéro 08 | Décembre 2018

## Evaluation rétrospective de performances

### SYNTHESE DE L'ÉVALUATION DU SECTEUR DES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES DU PORTEFEUILLE PAYS-TOGO DE 2000 A 2015

#### Page 1

- 1. PRESENTATION SOMMAIRE DU PROJET
- 2. PRESENTATION SOMMAIRE DES OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

#### Page 2

- 3. RESULTATS DE L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE

#### Page 3

- 4. NOTATION DE LA PERFORMANCE GLOBALE

#### Page 4

- 5. ENSEIGNEMENTS TIRES
- 6. RECOMMANDATIONS FORMULEES
- 7. CONCLUSION SIGLES ET ACRONYMES

#### 1. PRESENTATION SOMMAIRE DES PROJETS

Dans le cadre de la conduite de l'évaluation de portefeuille au Togo (du 03 octobre au 29 novembre 2017), le secteur des infrastructures routières était concerné par onze (11) projets, au nombre desquels six (06) ont été visités. Il s'agit du : (i) projet de réhabilitation de la route Adagali-Kpélé-Govié, (ii) projet d'amélioration de la circulation dans la ville de Lomé, (iii) projet de réhabilitation de la route Blitta-Aouda, (iv) projet de réhabilitation de la route Kanté-Tandjouaré ; (v) projet d'Aménagement de la zone lagunaire de Lomé et (vi) projet de construction du grand contournement de Lomé. Une attention particulière a été consacrée à quatre (04) projets (dont deux achevés et deux en cours), objet d'une étude de cas.

Tableau 1: Fiche signalétique des projets.

	Réhabilitation de la route Adagali-Kpélé-Govié	Projet d'amélioration de la circulation à Lomé	Réhabilitation de la route Blitta-Aouda	Réhabilitation de la route Kanté-Tandjouaré
<b>Approbation</b>	27/06/2012	12/12/2012	12/12/2012	12/12/2012
<b>Objet</b>	Améliorer le niveau de service sur cette portion de la route nationale n°5 (RN5) afin de faciliter les échanges nationaux et internationaux	Contribuer à l'amélioration de la fluidification du trafic dans la ville de Lomé afin de garantir une mobilité plus accrue des agents économiques.	Contribuer à l'efficacité du sous-secteur des transports routiers par l'amélioration de la praticabilité du tronçon Blitta-Aouda par l'augmentation du niveau de service sur cette portion du corridor Lomé-Ouagadougou.	Améliorer la compétitivité de l'économie du Togo en rendant les échanges internationaux plus fluides.
<b>Linéaire</b>	12 km	17,424 km	48 km	130 km
<b>Montant financé</b>	6 000 MFCFA	23 000 MFCFA	12 000 MFCFA	25 000 MFCFA
<b>Durée d'exécution prévisionnelle</b>	24 mois ( dont 10 mois pour les travaux)	25 mois (dont 22 de travaux)	24 mois (dont 18 de travaux)	45 mois (dont 36 de travaux)
<b>Durée d'exécution réelle<sup>1</sup></b>	50 mois (dont 27 mois pour les travaux)	Les travaux du lot n°1 ont duré 13,5 mois au lieu de 12 en raison de déplacement de réseaux. Les autres composantes, notamment l'audit technique et financier, ne sont pas achevées après 60 mois.	La mise en œuvre du projet n'a même pas réussi à livrer, ne serait-ce que, les travaux routiers, 52 mois après la signature de l'accord de prêt.	La mise en œuvre du projet n'a même pas réussi à livrer, ne serait-ce que, les travaux routiers, 48 mois après la signature de l'accord de prêt
<b>Etat<sup>2</sup></b>	Achevés et en cours d'exploitation	Achevés et en cours d'exploitation	En cours d'exécution <sup>1</sup> , avec un taux global de 90%.	En cours d'exécution <sup>1</sup> , avec un taux global de moins de 25%.

#### 2. PRESENTATION SOMMAIRE DES OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

L'évaluation de portefeuille des projets d'infrastructures visait à faire un examen de l'assistance de la BOAD au Togo sur la période de 2000 à 2015. Conduite du 03 octobre au 29 novembre 2017, son but était de rendre compte du degré de réalisation des objectifs visés par la mise en œuvre des projets financés et de tirer des enseignements pertinents de ses expériences pour améliorer la stratégie et les opérations futures de la Banque.

<sup>1</sup> Extrait physique du projet relevés lors du passage de la mission  
<sup>2</sup> Au 17 octobre 2017

# 2

## 3. RESULTATS DE L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE

Les résultats de développement ont été appréciés à travers les critères de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) : la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité et la performance des parties prenantes.

### 3.1. Pertinence

Les projets des infrastructures routières s'inscrivaient parfaitement dans les objectifs des stratégies et politiques sectorielles de développement du Togo, notamment ceux du Programme d'Actions Prioritaires (PAP) issu du DSRP-C 2009-2011, du DSRP II 2012-2016 arrêtées en coordination avec les bailleurs de fonds. Ces stratégies et politiques sont aussi en conformité et en parfaite adéquation avec la SCAPE 2013-2017 qui a inclus le développement des transports dans son Axe 2 intitulé « Renforcement des Infrastructures Économiques » dont le fondement repose sur la notion de corridor de développement appuyé par un corridor de transport multimodal efficient.

Ces projets évalués constituent des maillons de voirie structurante de villes comme Lomé (axes structurants, ouvrages de traversée) et à ce titre complètent les aménagements déjà amorcés et les aménagements ultérieurs dont ils ont favorisé la réalisation et les effets. D'autres projets se sont intéressés à un axe de corridors inter-états, notamment le corridor Lomé-Ouagadougou et constituaient également un axe structurant les échanges de la plupart des activités portuaires.

La pertinence des projets d'infrastructures routières est jugée très satisfaisante.

### 3.2. Efficacité

#### 3.2.1. Réalisation et qualité des extrants

Les projets routiers ont livré leurs extrants avec une qualité satisfaisante à un niveau qui se rapproche des prévisions. Pour les quatre (04) projets routiers évalués (deux (02) achevés et livrés à la circulation et deux en cours) et ayant fait l'objet d'étude de cas. Les interventions de la Banque étaient orientées vers la réalisation d'au moins 207,424km et quelques travaux connexes.

S'agissant de la qualité des extrants, les chaussées ont été bien réalisées. Toutefois, quelques faiblesses de l'uni<sup>3</sup> sont à signaler par endroits sur le projet de réhabilitation du tronçon Blitta-Aouda et sur projet de réhabilitation de la route Kanté-Tandjouaré en cours de mise en œuvre. Les ouvrages de drainage sont relativement fonctionnels aux dires des usagers et bénéficiaires et la propreté des tronçons de route est remarquable. L'éclairage public, avec une majorité des candélabres<sup>3</sup> fonctionnels, est apprécié dans la ville de Lomé et dans certaines agglomérations traversées par les divers projets.

#### 3.2.2. Efficacité en termes de résultats de développement

Des différents projets évalués, il ressort que les objectifs de développement attendus varient sommairement d'un projet routier à un autre à quelques nuances près et peuvent être résumés comme suit : (i) l'amélioration du niveau de service, (ii) la fluidité de la circulation tant en agglomération qu'en rase campagne, (iii) la réduction des coûts d'entretien des véhicules, (iv) le renforcement de liaison entre les deux capitales (Lomé-Ouagadougou) et (v) la prise en compte des questions de sécurité et de postes de péage/pesage pour le recouvrement des redevances des usagers.

Tableau 2 : Tableau synoptique de la réalisation des objectifs<sup>5</sup>

Indicateurs	Objectifs Prévus	Objectifs Réalisés	Ecart	%	Commentaires
<b>Composante « Travaux »</b>					
Réhabilitation de la route Adagali-Kpélé Govié	12 km	29,424 km	-0,004 km	100%	Retards enregistrés dans la mise en œuvre et les modifications apportées à la qualité de réalisation pour des raisons inhérentes à l'exploitation d'exécution.
Amélioration de la circulation dans la ville de Lomé	17,42 km				
Réhabilitation de la route Blitta-Aouda	48 km	45 km	-3 km	94%	Présence de quelques faiblesses de l'uni par endroits sur la réhabilitation des projets.
Réhabilitation de la route Kanté-Tandjouaré	130 km	70 km	-60 km	54%	

#### 3.2.3. Efficacité en termes de résultats de développement institutionnel

L'évaluation des résultats menés lors des visites sur le terrain a permis de conclure que les résultats apportés par les projets routiers sont dans l'ensemble conformes aux attentes et se résument ainsi qu'il suit : (i) amélioration des capacités institutionnelles de gestion de projets d'infrastructures routières de la DGTP en termes de ressources humaines formées et d'acquisition de ressources matérielles, (ii) opérationnalisation du fonctionnement de la SAFER créée par décret n°2011-070 du 03 juin 2011 et amélioration de ses recettes en raison de l'augmentation du trafic sur le corridor induisant l'accroissement des redevances aux postes de péage/pesage, (iii) acquisition d'expériences de terrain et de gestion pratique de chantiers par les ingénieurs ayant été membres des divers CSP.

### 3.3. Efficience

#### 3.3.1. Efficience par rapport au délais d'exécution des projets

Les délais d'exécution des projets sont variables. Des quatre (04) projets visités, deux (02) projets ont eu une avance pour l'entrée en vigueur des Accords de Prêts (AP) allant de quarante-trois (43) jours pour le Projet d'Amélioration de la Circulation dans la ville de Lomé (PACL) à quatre-vingt et un (81) jours pour le projet de réhabilitation de la route Kante-Tandjouaré. Par contre, les deux (02) autres ont eu un retard dans la mise en œuvre de cent trente et un (131) jours pour le projet de réhabilitation du tronçon Adagali-Kpélé Govié et sept cent trente-trois (733) jours pour le projet de réhabilitation du tronçon Blitta-Aouda.

Il a été noté que les déplacements de réseaux et la libération des emprises routières ont impacté négativement la mise en œuvre de tous les projets, sans exception, en termes de respect du calendrier d'exécution.

Par ailleurs, la qualité des études n'a pas pris le temps de cerner tous les contours des projets. En conséquence des modifications ont été faites au plan technique entraînant des dépassements de délais.

Ainsi, l'efficience par rapport au délai d'exécution est peu satisfaisante.

#### 3.3.2. Efficience par rapport au respect de l'utilisation des ressources financières

Au 20 octobre 2017, les taux de décaissements de la BOAD sur les projets achevés (projet de réhabilitation du tronçon Adagali-Kpélé Govié et de Projet d'Amélioration de la Circulation dans la ville de Lomé) étaient respectivement de 99,56% et de 89,64%.

<sup>3</sup> Mesure de la régularité du profil de la chaussée L'uni reflète la régularité du profil de la chaussée

<sup>4</sup> Communément appelé poteau électrique portant les ampoules d'éclairage

<sup>5</sup> Données à fin octobre 2017.

L'analyse de l'exécution financière révèle que le Projet d'Amélioration de la Circulation dans la ville de Lomé est le seul dont les études ont été financées par la Banque et n'ayant pas pris d'avenant. La mise en œuvre des autres projets est caractérisée par la prise d'avenants à incidence financière, soit pour des raisons de gestion de retards dans la livraison des extrants, soit pour des raisons de modifications apportées. Ainsi, l'efficacité par rapport à l'utilisation des ressources financières est peu satisfaisante.

### 3.3.3. Efficacité par rapport à l'exploitation des projets

De par la réhabilitation des tronçons, seuls les postes de péage / pesage sont construits ou sont en cours de construction hors agglomérations. Reconnue comme un véritable potentiel financier, l'exploitation financière de ces postes de péage / pesage qui permet un retour sur investissement améliorerait relativement les recettes de la SAFER pour le financement des dépenses d'entretien routier.

### 3.3.4. Efficacité par rapport à l'état d'exécution du projet

Les visites de terrain ont montré que la mise en œuvre des projets se fait sans certaines composantes nécessaires qui auraient apporté une valeur ajoutée sociale, économique ou sécuritaire aux projets réalisés. L'efficacité des projets d'infrastructures de transport aurait été nettement améliorée s'ils étaient accompagnés de composantes connexes comme : (i) amélioration de certaines pistes connexes aux routes en projet pour desservir les zones de production, (ii) clôtures avec portails sécurisés pour les espaces communautaires (écoles, centres de santé, centres administratifs, cimetières), (iii) constructions de hangars dans les marchés sur l'itinéraire des projets pour relancer la petite économie, (iv) aménagement de quelques points d'approvisionnement en eau potable, (v) aménagement de quelques aires d'arrêt et de stationnement à des endroits spécifiques le long de l'itinéraire des tronçons de route, (vi) mise en place de dissipateurs de vitesse aux alentours des lieux d'accès publics, (vii) mise des ponts au même gabarit géométrique que les routes réhabilitées, (viii) l'amélioration du mode de réalisation des travaux en termes de couverture progressive de la grave bitume par le béton bitumineux dans un délai relativement court, (ix) amélioration de la manière de poser les glissières de sécurité et (x) amélioration de l'uni de la route en termes de circulation confortable.

## 3.4. Durabilité

La durabilité des investissements réalisés ainsi que les acquis du projet sont analysés à travers les éléments ci-dessous :

### 3.4.1. Durabilité en termes de viabilité technique

Pour les tronçons achevés et ayant fait l'objet de visites de terrain (Adagli-Aouda et amélioration de la circulation de la ville de Lomé), les travaux confortatifs nécessaires pour le bon fonctionnement des routes et des systèmes d'assainissement ainsi que la durabilité des acquis n'ont pas été réalisés. Certaines dégradations ont également été constatées.

### 3.4.2. Durabilité institutionnelle et de gestion

Le gouvernement Togolais a réalisé certaines avancées significatives pour la préservation du réseau routier. Au nombre de ces avancées, peuvent être : (i) la création d'un fond routier de deuxième génération fonctionnel depuis 2013, (ii) la réduction des délais d'approbation des contrats et marchés d'entretien routier par la délégation de signature du ministre des finances et de l'économie au DG/SAFER, (iii) la construction de postes de péage/pesage sur presque tous les axes éligibles, (iv) la prescription du contrôle des charges à l'essieu à la sortie du port autonome de Lomé et des cimenteries, (v) la sensibilisation périodique des usagers de la route sur les prescriptions du règlement 14/2005/CM/UEMOA sur le contrôle des charges à l'essieu, et (vi) des ressources financières provenant des redevances des postes de péage/pesage auxquelles s'ajoutent des taxes spécifiques sur les produits pétroliers.

Toutefois, la forte sollicitation des charges excessives constitue une menace grave pour la préservation des routes réhabilitées. Les visites de terrain ont

montré que la fonction pesage est assurée (pesage/perception) mais sans l'application intégrale du règlement 014/CM/UEMOA/2005 relative à la limitation de la charge à l'essieu. En effet, il est collecté les frais selon le barème mais sans déchargement de la marchandise en cas de surcharge.

### 3.4.3. Durabilité économique et financière

À l'évaluation, il a été remarqué que la DGTP n'a pas respecté ses engagements de réaliser, chaque année, des comptages de trafic sur le réseau routier et d'en communiquer les résultats à la Banque. Cette insuffisance empêche le calcul des taux de rentabilité économique et le coût d'entretien des véhicules après le projet aux fins de comparaison avec les taux de rentabilité économiques de l'évaluation ex-ante pour des analyses de rentabilité et de durabilité économiques. Toutefois, les statistiques recueillies auprès du Port Autonome de Lomé font comprendre que la réalisation de ces projets routiers a eu un impact sur l'économie nationale comme l'économie régionale.

Des échanges avec la SAFER, il est ressorti que les ressources financières mobilisées chaque année pour l'entretien routier sont en deçà (moins du tiers) des besoins réels d'entretien routier. Pour cette raison, la durabilité des investissements et des acquis, en termes financiers, est peu satisfaisante.

### 3.4.4. Durabilité environnementale et sociale

Tous les rapports de contrôle et de surveillance ont confirmé la mise en œuvre des mesures environnementales pendant le déroulement des travaux. Par contre, aucune source n'évoque la préservation des acquis environnementaux après la livraison des travaux. En outre, la mission d'évaluation n'a eu connaissance d'aucun mécanisme de transfert de compétences en la matière aux autorités locales. La durabilité environnementale ne semble donc pas être garantie.

Il est à noter que certains phénomènes menacent la fonctionnalité durable des aménagements et ouvrages réalisés. Il s'agit de la prolifération d'activités empiétant sur la route (notamment sur les trottoirs et parfois sur la chaussée). L'impact économique des petites activités le long des tronçons routiers et ses intersections sont indéniables. Cependant, lesdites activités occasionnent des gênes à la circulation ainsi que les problèmes de sécurité.

### 3.4.5. Durabilité opérationnelle

Au plan opérationnel : (i) la banque de données routières n'est pas fonctionnelle, (ii) le suivi du fonctionnement du réseau routier ne se fait pas d'où l'inexistence des données fiables sur le trafic routier et autres indicateurs du réseau routier, (iii) la programmation et la mise en œuvre des tâches d'entretien routier se font sur une base d'observations visuelles non traitées par la banque de données routières, (iv) les ressources financières mobilisables et mobilisées chaque année, par la SAFER, pour l'entretien routier sont en deçà des besoins réels d'entretien routier et (v) la synergie d'actions entre les membres de la chaîne du réseau routier fait fondamentalement défaut ( les absences de concertations entre les différents acteurs intervenant dans la maintenance des routes).

## 4. NOTATION DE LA PERFORMANCE GLOBALE

Le résumé des notes attribuées est consigné dans le tableau ci-après :

CRITÈRES	NOTE SUR 4	APPRÉCIATIONS
<b>A) Performance du projet en matière d'effets sur le développement</b>		
Pertinence	4	Très satisfaisante
Efficacité	3	satisfaisante
Efficience	2,35	Peu satisfaisante
Durabilité	2	Peu satisfaisante
<b>B) Performance des parties prenantes</b>		
BOAD	3	satisfaisante
Partie togolaise	2	Peu satisfaisante

# 4

## 5. ENSEIGNEMENTS TIRES

- > La présente évaluation a mis en évidence que les déplacements de réseaux et la libération des emprises routières ont impacté négativement la mise en œuvre de tous les projets, sans exception, en termes de respect du calendrier d'exécution.
- > La qualité des études n'a pas permis de cerner tous les contours des projets, entraînant ainsi des modifications techniques et des dépassements de délais.
- > Il est possible de mettre des projets en vigueur dans le délai de 180 jours prescrit dans les Accords de Prêts de la Banque. Cet exploit a été réalisé par le Gouvernement togolais dans le cadre de la mise en vigueur des deux projets achevés.
- > La qualité de la supervision est globalement faible, tant au niveau de l'Emprunteur qu'au niveau de la Banque, notamment en termes de fréquence de visites in situ qu'en termes d'appui à la résolution des réels problèmes intervenus lors de la mise en œuvre des projets. Les conséquences sont : (i) les dépassements des délais contractuels, (ii) la non réalisation de composantes vitales ou des travaux confortatifs indispensables et (iii) des reliquats sur les prêts des projets achevés sans achèvement des travaux confortatifs.
- > Les impacts de développement risquent d'être de courte durée si des dispositions diligentes ne sont pas prises élégamment en termes de réformes pour inverser les tendances actuelles en matière d'entretien routier.
- > La banque de données routières ne permet pas de disposer de statistiques routières régulièrement mises à jour pour des fins d'évaluation rétrospective, de planification de l'entretien routier et d'initiation de nouveaux projets routiers.
- > Les ressources financières de la SAFER sont insuffisantes pour lui permettre d'améliorer le taux de couverture du financement de l'entretien routier.
- > L'archivage des données et des documents des projets sont insuffisantes de sorte que les recherches documentaires sont difficiles lors des évaluations.
- > La réglementation sur la limitation de charge à l'essieu pour les poids lourds est mise en œuvre avec quelques limites (collecte des frais selon le barème mais sans déchargement de la marchandise en cas de surcharge).

## 6. RECOMMANDATIONS FORMULEES

### 6.1. A l'Emprunteur

- > Rechercher des sources de financement complémentaires aux ressources financières de la SAFER afin de lui permettre d'améliorer le taux de couverture du financement de l'entretien routier.

### SIGLES ET ACRONYMES

**BOAD** : Banque Ouest Africaine de Développement  
**DEFIC** : Direction de l'Environnement et du Financement du Climat  
**DERP** : Direction de l'Evaluation des Résultats de développement du Projet  
**DGTP** : Direction Générale des Travaux Publics  
**DRSP-C** : Document Complet Stratégique de Réduction de la Pauvreté

- > Rendre la Banque de données routières fonctionnelles dans les meilleurs délais en vue de rationaliser la stratégie actuelle de l'entretien routier.
- > Améliorer significativement, la préparation des projets routiers afin d'éviter les erreurs de conception et d'exécution qui sont sources de retards et de surcoûts.
- > Mettre l'accent sur l'archivage des données et des documents se rapportant aux projets réalisés. En raison des limites de l'archivage physique. Il pourrait être envisagé un archivage numérique.
- > Rendre effective la réglementation sur la limitation de charge à l'essieu pour les poids lourds, tout en complétant les investissements y afférents : extension des installations de pesage sur le réseau.
- > Renforcer, les capacités des acteurs chargés de la mise en œuvre des projets en termes de gestion de projets d'ingénierie, d'aménagement des tableaux de bord, la planification opérationnelle et la passation de marchés.

### 6.2 A la Banque

- > Mobiliser des ressources pour financer plus d'études technico-socio-économiques et environnementales spécifiques en vue de la prise en compte de tous les facteurs qui amélioreront significativement la qualité à l'entrée des projets au portefeuille.
- > Prévoir, à travers les composantes des projets, un appui au renforcement des banques de données routières afin de lui permettre de disposer de statistiques routières régulièrement mises à jour pour des fins d'évaluation rétrospective, de planification de l'entretien routier et d'initiation de nouveaux projets routiers.
- > Élaborer un modèle unique de format de rapport, mensuel, trimestriel et annuel, de contrôle et de surveillance de la mise en œuvre des projets qui s'imposera aux Emprunteurs par le biais des Accords de prêts.

## 7. CONCLUSION

L'évaluation a permis de constater que les financements ont été pertinents. Les projets sont alignés sur les stratégies et politiques du Gouvernement togolais et de la BOAD. Les interventions de la Banque ont permis la réalisation d'au moins 207,424km et des infrastructures connexes. Les délais ont été dépassés suite aux déplacements de réseaux, à la libération des emprises routières et à la qualité des certaines études. Globalement, les projets ont permis l'amélioration de la fluidité de la circulation routière, le renforcement du recouvrement partiel des coûts à travers les postes de péage/pesage, la dynamisation des échanges et compétitivité du Port Autonome de Lomé.

**DRSP-I** : Document Intérimaire Stratégique de Réduction de la Pauvreté  
**OCDE** : Organisation de Coopération et de Développement Economique  
**ODD** : Objectifs du Développement Durable  
**PTC** : Poids Total en Charge  
**SAFER** : Société Autonome pour le Financement de l'Entretien Routier  
**SCAPE** : Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi  
**UEMOA** : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

### POUR EN SAVOIR PLUS :

Banque Ouest Africaine de Développement, 68 Avenue de la Libération, BP 1172 Lomé-Togo  
 Téléphone : +228 22 21 59 06 ; Fax : + 228 22 21 52 67 ; Email : boadsiege@boad.org

### DIRECTION DE L'EVALUATION DES RESULTATS DE DEVELOPPEMENT DES PROJETS (DERP)

- M. Patrice GBAGUIDI, Directeur de la DERP ;
- M. Didier Serge Damié AMANY, Directeur Adjoint de la DERP, Chef de Division de la DETPP ;
- M. Hassan TAMBOURA, Chef de Division de la DAREP.

