

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT



TOGO

PROGRAMMES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL II ET III

**Rapport d'évaluation de performance de programme
(REPP)**

**DEPARTEMENT DE L'EVALUATION DES OPERATIONS
(OPEV)**

22 mars 2000

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
MONNAIE, SIGLES & ABREVIATIONS	i
PREFACE	iii
DONNEES DE BASE DES PROGRAMMES	v
I. RESUME DE L'EVALUATION	1
1.1 Objectifs et portée	1
1.2 Performance d'exécution	1
1.3 Performance institutionnelle	2
1.4 Impact des programmes	2
1.5 Durabilité	3
1.6 Conclusion	3
1.7 Rétroaction et actions de suivi	4
II. CONTEXTE	5
2.1 Contexte économique national	5
2.2 Historiques des opérations de prêt à l'appui des réformes	6
2.3 Formulation des programmes	6
2.4 Bien-fondé des programmes	7
2.5 Objectifs et portée de l'évaluation	7
2.6 Dispositions financières	8
2.7 Méthodologie et approche de l'évaluation	8
III. REALISATION ET RESULTATS DES PROGRAMMES	9
3.1 Mise en vigueur des prêts	9
3.2 Calendrier d'exécution	9
3.3 Besoins de financement des programmes, décaissements des prêts et utilisation des fonds de contrepartie	9
3.4 Approche du cadre logique	10
3.5 Compatibilité avec les stratégies et politiques de la Banque et du pays	10
3.6 Compatibilité avec l'intégration économique régionale	10
3.7 Mesures de réformes	10
3.8 Performance institutionnelle et suivi	12
3.9 Respect des conditions et dispositions des accords	13

IV. EVALUATION ET IMPACT DES PROGRAMMES	14
4.1 Impact des réformes	14
4.2 Impact socio-économique	21
4.3 Impact institutionnel	22
4.4 Impact sur les femmes	23
4.5 Impact sur l'environnement	24
V. DURABILITE DES PROGRAMMES	24
VI. NOTATION DE LA PERFORMANCE	26
6.1 Performance d'exécution	26
6.2 Performance de la Banque	26
6.3 Performance des résultats	26
VII. CONCLUSIONS, LECONS ET RECOMMANDATIONS	27
7.1 Evaluation globale	27
7.2 Rétroaction et recommandations	27
7.3 Actions de suivi	29

ANNEXES	Nombre de pages
Annexe 1 : Matrices des recommandations et actions de suivi	2
Annexe 2 : Matrice des mesures du PAS II	9
Annexe 3 : Matrice des mesures du PAS III	4
Annexe 4 : Matrice rétrospective du cadre logique du PAS II	3
Annexe 5 : Matrice rétrospective du cadre logique du PAS III	3
Annexe 6 : Notation des performances du PAS II	4
Annexe 7 : Notation des performances du PAS III	4
Annexe 8 : Principaux indicateurs macro-économiques	3

Le présent rapport a été établi par MM. T. T. KATOMBE, Chargé de Post-Evaluation Principal et Abou Amadou BA, Consultant, à la suite de la mission qu'ils ont effectuée au Togo du 25 avril au 9 mai 1999. Toute question relative au rapport devra être adressée à M. G.M.B. KARIISA, Directeur OPEV (poste 4052).

MONNAIE, SIGLES ET ABREVIATIONS

Equivalences monétaires

PAS II

A l'évaluation

(janvier 1992)

1 UC = 370,462 FCFA

1 UC = 1,43043 \$ EU

A l'achèvement *

(juillet 1997)

1 UC = 753,369 FCFA

1 UC = 1,44462 \$ EU

A la mission de post-évaluation

(avril 1999)

1 UC = 829,162 FCFA

1 UC = 1,35784 \$ EU

* Décembre 1996

PAS III

A l'évaluation

(décembre 1996)

1 UC = 753,369 FCFA

1 UC = 1,44462 \$ EU

A l'achèvement *

(octobre 1998)

1 UC = 792,748 FCFA

1 UC = 1,32949 \$ EU

A la mission de post-évaluation

(avril 1999)

1 UC = 829,162 FCFA

1 UC = 1,35784 \$ EU

* Août 1998

Poids et mesures

1 km : kilomètre = 1000 mètres

1 ha : hectare = 10 000 mètres carrés (m²)

Exercice budgétaire

1^{er} janvier – 31 décembre

(depuis 1996, l'année fiscale va du 1^{er} juillet au 30 juin de l'année suivante)

Sigles et abréviations

AID	:	Agence internationale pour le développement
BCEAO	:	Banque centrale des états de l’Afrique de l’Ouest
BIRD	:	Banque internationale pour la reconstitution et le développement
CEB	:	Communauté électrique du Bénin
CEDEAO	:	Communauté économique des Etats de l’Afrique de l’Ouest
CEET	:	Compagnie d’énergie électrique du Togo
CIMTOGO	:	Société des ciments du Togo
CNCA	:	Caisse nationale du crédit agricole
CNSS	:	Caisse nationale de sécurité sociale
COOPEC	:	Coopérative d’épargne et de crédit
DSA	:	Dimension sociale de l’ajustement
FASR	:	Facilité d’ajustement structurel renforcé
FMI	:	Fonds monétaire international
ONG	:	Organisation non-gouvernementale
OPAT	:	Office des produits agricoles du Togo
OTP	:	Office togolais des phosphates
PARE	:	Programme d’ajustement et de relance économique
PIB	:	Produit intérieur brut
PIP	:	Programme d’investissement public
PME/PMI	:	Petites et moyennes entreprises/Petites et moyennes industries
PNAE	:	Plan national d’action pour l’environnement
PNUD	:	Programme des Nations-Unies pour le développement
SOTED	:	Société nationale d’études de développement
SOTOCO	:	Société togolaise de coton
TVA	:	Taxe à valeur ajoutée
UEMOA	:	Union économique et monétaire ouest africaine
UMOA	:	Union monétaire ouest africaine

PREFACE

1. Le présent rapport d'évaluation de performance de projet (REPP) concerne à la fois le PAS II couvrant la période 1992-94 et le PAS III pour la période 1996-98 pour lesquels le Fonds Africain de Développement (FAD) a accordé au Togo respectivement le prêt n° F/TOG/PAS-II/92/14 de 11,51 millions d'UC en octobre 1992 et le prêt n° F/TOG/PAS-III/97/11 de 11,20 millions d'UC en mai 1997.
2. Conçu pour être exécuté initialement sur la période 1992-94, le PAS II a finalement couvert la période 1992-96 tandis que le PAS III a été exécuté comme prévu sur la période 1996-98. Il faut souligner que l'exécution du PAS II a été entravée par la crise socio-politique que le Togo a connue en 1992-93 (grève générale de neuf mois, crise politique durant la période de transition) et qui a paralysé toute l'activité économique, de telle sorte que la totalité des 94 mesures n'avaient pas pu être mises en oeuvre. C'est ainsi que les mesures restant à exécuter ont été reprises et complétées dans le cadre du PAS III.
3. Le double objectif fondamental des PAS II et III qui se complètent donc était d'une part de promouvoir et stimuler une croissance durable compatible avec la stabilisation financière et, d'autre part d'améliorer le bien-être de la population par la restauration des principaux équilibres macro-économiques et financiers, l'amélioration de la gestion des ressources publiques, l'instauration d'un environnement économique propice au développement du secteur privé ainsi que la prise en compte de la dimension sociale de l'ajustement par l'allocation prioritaire des ressources budgétaires aux secteurs sociaux.
4. Par ces deux prêts, la Banque devait soutenir la balance des paiements en contribuant à l'allègement de la contrainte financière et permettre à l'Etat de poursuivre sans entraves les efforts d'assainissement et de réformes dans les domaines de l'administration publique, du secteur des entreprises publiques, du commerce extérieur et des prix ainsi que la prise en compte de la dimension sociale de l'ajustement.
5. Chaque programme a fait l'objet d'un rapport d'achèvement (RAP) établi par la Banque suite à des missions d'achèvement effectuées respectivement en juillet 1997 pour le PAS II (ADF/BD/IF/97/186) et en octobre 1998 pour le PAS III (ADF/BD/IF/99/122).
6. Le présent rapport a été rédigé à la suite d'une mission d'évaluation des performances des programmes de la Banque au Togo du 25 avril au 9 mai 1999. Il se réfère aux rapports d'évaluation et d'achèvement et se base sur : (i) les informations disponibles dans les dossiers des programmes à la Banque ; (ii) les informations statistiques, économiques et financières collectées au cours de la mission ; et, (iii) les discussions et entretiens que la mission d'audit a eus avec les autorités et les principaux cadres des ministères concernés par les programmes et les représentants de la Banque Mondiale, du FMI, de l'Union Européenne, de l'Agence Française de Développement et du PNUD à Lomé.
7. Le REPP complète les constatations, les analyses et les conclusions des rapports d'achèvement et comprend une évaluation des performances, des résultats et de la durabilité des effets des programmes sur les plans macro-économique et sectoriel, notamment durant les périodes 1992-96 et 1996-98. Il en tire des conclusions et leçons, et formule des recommandations à l'Emprunteur et à la Banque pour la consolidation des avantages des programmes.

8. Des copies du REPP ont été envoyées, pour commentaires, au Gouvernement togolais et au Département par pays - Région ouest de la Banque. Leurs commentaires ont été pris en compte dans le rapport final.

DONNEES DE BASE DU PAS II

A. Données Préliminaires

Pays	:	République du Togo
Programme	:	Deuxième Programme d'ajustement structurel
Prêt	:	F/TOG/PAS II/92/14
Emprunteur	:	Gouvernement de la République du Togo
Organe d'exécution	:	Commission interministérielle de suivi du PAS

B. Données sur le prêt

PRET	PREVISION	REALISATION
Montant du prêt (millions d'UC)	11,5	11,5
Commission de service	0,75% l'an sur les montants décaissés et non encore remboursés	0,75% l'an sur les montants décaissés et non encore remboursés
Durée	50 ans dont le différé d'amortissement	50 ans dont le différé d'amortissement
Différé d'amortissement	10 ans	10 ans
Modalité de remboursement	Un pour cent (1%) du principal annuellement de la 11 ^{ème} à la 20 ^{ème} année et trois pour cent (3%) du principal annuellement par la suite	Un pour cent (1%) du principal annuellement de la 11 ^{ème} à la 20 ^{ème} années et trois pour cent (3%) du principal annuellement par la suite
Modalités de déblocage	Deux tranches de 5,98 et de 5,52 millions d'UC respectivement	Deux tranches mais la 2 ^{ème} tranche subdivisée en deux parties
Evaluation	Avril 1992	Avril 1992
Négociations du prêt	-	Juillet 1992
Approbation du Conseil	-	Août 1992
Signature	-	Octobre 1992
Mise en vigueur	-	Décembre 1993

C. Données de base sur le PAS II

	Prévision	Réalisation	Ecart
1. Besoins de financement (millions d'UC)	205,3	205,3	-
2. Durée	1992-94	1992-96	24 mois
3. Date de décaissement de la 1ère tranche	-	4/1/94 et 21/3/94	-
4. Date de décaissement de la 2ème tranche	-	2/2/95	-
5. Date de clôture	31/12/1994	31 décembre 1996	24 mois

6. Plan de financement

Bailleurs de fonds	A l'évaluation		A l'achèvement		Ecart
	Millions UC	Milliards FCFA	Millions UC	Milliards FCFA	Millions UC
- IDA	38,1	28,5	27,7	20,7	-10,4
- FAD	11,5	8,6	11,5	8,6	0,0
- UE	15,1	5,9	0,0	0,0	-15,1
- France	13,1	9,7	6,9	5,2	- 6,3
- USAID	4,1	3,1	0,0	0,0	- 4,1
Total	81,9	55,8	46,1	34,5	- 35,8

D. Indicateurs de performance

1. Nombre de prorogation à la date du dernier décaissement	:	1
2. Etat d'exécution du programme	:	Achevé
3. Performance d'exécution	:	Insuffisante
4. Performance de la Banque	:	Satisfaisante
5. Performance des résultats du programme	:	Satisfaisante

E. Missions

Missions	Nombre de missions	Nombre de personnes	Composition	Hommes/mois
1. Identification	-	-	-	-
2. Préparation	1	2	1 économiste 1 chargé de prêt	1,26
3. Evaluation	1	3	2 économistes 1 chargé de prêt	1,5
4. Supervision	3	2	2 économistes	1,03
4. Suivi	4	2	2 chargés de prêt	0,6
5. Revue mi parcours				
5. RAP	1	3	3 économistes	1,3
6. Post – évaluation	1	2	2 économistes	4

F. Décaissements (millions d'UC)

	<u>PREVISION</u>	<u>REALISATION</u>
Total décaissé	11,5	11,5
Montant annulé	0,00	0,00
Solde non décaissé	0,00	0,00
Remboursement	Néant	Néant

Décaissements annuels (millions d'UC)

	<u>Prévision</u>	<u>Réalisation</u>
1993	0,00	0,00
1994	5,98	5,98
1995	5,52	2,74
1996	-	2,78
Total	11,5	11,5

G. Autres programmes financés par le Groupe de la Banque dans le cadre de l'ajustement structurel/sectoriel au Togo

Programme	Année d'approbation	Prêt (millions d'UC)	Etat d'exécution	Date d'achèvement	Situation du REPP
PAS I	1988	13,8	Achevé	1990	n.d.

DONNEES DE BASE DU PAS III**A. Données préliminaires**

Pays	:	République du Togo
Programme	:	Programme d'Ajustement Structurel III
Prêt	:	F/TOG/PAS III/97/11
Emprunteur	:	Gouvernement de la République du Togo
Organe d'exécution	:	Commission Interministérielle assistée :
		(i) d'un Comité interministériel restreint,
		(ii) d'une Cellule de suivi-évaluation
		(iii) et de la BCEAO – Agence nationale

B. Données de base du prêt

Prêt	Prévision	Réalisation
Montant du prêt	11,2 millions d'UC	11,2 millions d'UC
Commission de service	0,75 % l'an sur les montants décaissés et non encore remboursés	0,75 % l'an sur les montants décaissés et non encore remboursés
Commission d'engagement	0,50 % l'an sur la fraction non décaissée du prêt commençant à courir 90 jours après la signature de l'Accord de prêt	0,50 % l'an sur la fraction non décaissée du prêt commençant à courir 90 jours après la signature de l'Accord de prêt
Durée	50 ans	50 ans
Différé d'amortissement	10 ans	10 ans
Modalités de remboursement	Le principal sera remboursé en 40 ans au rythme de 1 % l'an du montant initial du prêt entre l'année 11 et l'année 20, puis au rythme de 3 % l'an les années suivantes	Le principal sera remboursé en 40 ans au rythme de 1 % l'an du montant initial du prêt entre l'année 11 et l'année 20, puis au rythme de 3 % l'an les années suivantes
Modalités de déblocage	Deux tranches de 6,50 et 4,70 millions d'UC respectivement	Deux tranches de 6,25 et 4,95 millions d'UC respectivement
Evaluation	-	Décembre 1996
Négociations du prêt	-	Avril 1997
Approbation du Conseil	-	Mai 1997
Signature du prêt	-	Mai 1997
Mise en vigueur du prêt	-	Juin 1997

C. Données de base du PAS III

	Prévision	Réalisation	Ecart
1. Besoins de financement (millions d'UC)	39,16	39,16	-
2. Durée	1996-98	1996-98	-
3. Date de décaissement de la 1ère tranche	Courant premier trimestre 1997	8/07/1997	plus de trois mois
4. Date de décaissement de la 2ème tranche	Courant deuxième semestre 1997	17/12 /97	-
5. Date de clôture	31/12/1999	31/12/1997	-

6. Plan de financement

Bailleurs de fonds	A l'évaluation		A l'achèvement		Ecart
	Millions UC	Milliards FCFA	Millions UC	Milliards FCFA	Millions UC
- FMI	65,16	49,9	53,27	42,23	-6,86
- IDA	32,25	24,30	34,56	27,40	+3,10
- JAPON	32,25	24,30	26,99	21,40	- 2,9
- FAD	11,20	8,44	11,20	9,08	+0,64
Total	140,86	106,13	126,02	100,11	- 6,02

D. Indicateurs de performance

- | | | |
|--|---|---------------|
| 1. Nombre de prorogation à la date du dernier décaissement | : | Néant |
| 2. Etat d'exécution du programme | : | Achevé |
| 3. Performance d'exécution | : | Satisfaisante |
| 4. Performance de la Banque | : | Satisfaisante |
| 5. Performance des résultats du programme | : | Satisfaisante |

E. Missions

Missions	Nombre de missions	Nombre de personnes	Composition	Hommes/mois
1. Identification	-	-	-	-
2. Evaluation	1	2	2 économistes	1,26
3. Revue à mi-parcours	1	1	1 économiste	0,5
4. Suivi	-	-	-	-
5. RAP	1	2	2 économistes	1
6. Post – évaluation	1	2	2 économiste	2

F. Décaissements (millions d'UC)

	Prévision	Réalisation
Total décaissé	11,2	11,2
Montant annulé	0,00	0,00
Solde non décaissé	0,00	0,00
Remboursement	Néant	Néant

Décaissements annuels (millions d'UC)

	Prévision	Réalisation
1997	11,2	11,2

G. Autres programmes financés par le Groupe de la Banque dans le cadre de l'ajustement structurel/sectoriel au Togo

Programmes	Année d'approbation	Prêt (millions d'UC)	Etat d'exécution	Date d'achèvement	Situation du REPP
PAS I	1988	13,8	Achevé	1990	-n.d.-
PASII	1992	11,5	Achevé	1996	en cours

I. RESUME DE L'EVALUATION ET MATRICE DES RECOMMANDATIONS

1.1 Objectifs et portée

1.1.1 Le présent rapport de performance porte sur les PAS II et III du Togo couvrant respectivement les périodes 1992-94 et 1996-98 pour lesquels le FAD a accordé des prêts de 11,2 millions d'UC pour le premier et 11,5 millions d'UC pour le second.

1.1.2 Les objectifs globaux de ces programmes visaient la relance de la croissance et la réduction des disparités sociales. De façon spécifique, le PAS II visait le redressement du déséquilibre extérieur, la limitation du taux d'inflation, la rationalisation de la gestion des finances publiques. Pour atteindre ces objectifs, le PAS II comprenait 94 mesures dans les domaines des finances publiques, de la restructuration du secteur parapublic, de la libéralisation du commerce, de la promotion du secteur privé et de la valorisation des ressources humaines. Quant au PAS III, il visait la restauration de la stabilité macro-économique et le soutien à l'offre des services sociaux. Il comportait 57 mesures axées sur les finances publiques, l'accélération des réformes du secteur public, le développement du secteur privé, l'allocation budgétaire minimale pour les secteurs sociaux.

1.1.3 Les principaux résultats attendus de ces deux programmes étaient d'accroître le taux de croissance du PIB réel de 4,7 % à 6,5 % respectivement sur les périodes 1992-94 et 1995-98, de réduire le déficit courant de la balance des paiements de 10,5 % du PIB en 1991 à 8,5 % en 1994 et à 7,5 % en 1998, limiter le taux d'inflation à 3 % par an pendant la période du PAS II et à 5 % à partir de 1997, atteindre un taux de croissance des exportations de 5,5 %, celui des importations de 8,5 % par an entre 1996 et 1998.

1.2 Performance d'exécution

1.2.1 L'exécution du PAS II a été décalée de plus de deux (2) ans à cause de la crise socio-politique résultant du processus de démocratisation du pays : il s'est exécuté sur la période 1992-96 au lieu de 1992 à 1994. La mise en vigueur du prêt n'est intervenue que seize mois après l'approbation. Les conditions de la deuxième tranche ont fait l'objet de reformulation en janvier 1995 et d'un amendement à l'accord de prêt. L'ensemble de mesures du programme n'ont pas pu être réalisées. De ce fait certaines des mesures qui n'ont pas été réalisées ont été reconduites dans le cadre du PAS III qui, à l'inverse du précédent, s'est exécuté avec célérité et n'a souffert d'aucun retard : la mise en vigueur déclarée un peu plus d'un mois après l'approbation du prêt, les conditions de déblocage de la deuxième tranche du prêt satisfaites dans les délais requis. La quasi-totalité des mesures ont été exécutées durant la période du programme, les mesures restantes avaient été pour la plupart entamées et plus ou moins avancées dans leur exécution, à l'exception, essentiellement, de celles relatives à la réforme du secteur parapublic.

1.2.2 Les procédures d'acquisition des biens et services ont été respectées. Le PAS II a fait l'objet de trois missions de supervision, et a profité de quatre missions de suivi général de projets au Togo. Pour le PAS III, une mission de revue à mi-parcours a été effectuée. La performance d'exécution du PAS II est jugée insuffisante du fait du retard dans sa mise en œuvre et par rapport à la date initiale d'achèvement, alors que celle du PAS III a été satisfaisante.

1.3 Performance institutionnelle

Performance de l'Emprunteur

1.3.1 L'Emprunteur a eu beaucoup de difficultés pour remplir certaines conditions de déblocage de la première tranche du PAS II et à exécuter l'ensemble de mesures relatives à ce programme. Par contre, il a fait preuve de célérité dans la mise en oeuvre du PAS III qui s'est achevé dans les délais. La plupart de mesures ont été exécutées ou avancées dans leur réalisation, les rapports d'exécution des deux programmes ont été régulièrement transmis et les rapports d'audit des comptes des prêts ont été transmis à la Banque.

Performance de la Banque

1.3.2 La Banque a participé à la phase préparatoire et à plusieurs réunions pour le deuxième programme. Elle a en outre pris part à une mission d'évaluation conjointe de ce PAS avec la Banque mondiale. La préparation du PAS III s'est faite sur la base de la Lettre de politique économique du gouvernement et des documents transmis par la Banque mondiale et le FMI : la Banque n'étant intervenue dans ce programme qu'au terme de la deuxième année de son exécution en raison de l'indisponibilité du FAD VII et du non-achèvement du PAS II. Ses rapports d'évaluation ont été jugés de qualité satisfaisante. Certes, le suivi général des programmes a souffert de la crise socio-politique au cours des deux premières années (1992-93), mais il est devenu régulier par la suite à travers les missions de supervision et de revue à mi-parcours. Dans l'ensemble, la performance de la Banque est satisfaisante.

1.4 Impact des programmes

1.4.1 Les résultats macro-économiques et financiers sont contrastés. En effet après avoir été négative, annuellement pendant la période 1990-1993, la croissance du PIB en termes réels, s'est accélérée en 1994 atteignant 16,8 % sous l'effet de rattrapage et de la dévaluation du F.CFA. La croissance a, par la suite, évolué en dents de scie passant de 6,9 % en 1995 à 9,7 % en 1996 et 4,3 % en 1997 avant de rechuter en 1998, devenant négative (-1,3 %). Ce recul de la croissance en 1998, reflète l'impact de la crise énergétique pendant le premier trimestre et un certain attentisme des opérateurs économiques dans la période précédant et suivant l'élection présidentielle. L'impact de ces deux phénomènes continue à se faire sentir en 1999, laissant supposer une croissance négative si des mesures correctrices vigoureuses ne sont pas engagées à temps.

1.4.2 Les résultats positifs mais limités ont été réalisés au niveau de finances publiques entre 1994 et 1996, se traduisant par une réduction constante du déficit public (-13% du PIB en 1993 à -10% en 1994). Cependant à partir de 1997, on note une nette détérioration de la situation qui traduit les difficultés de programmation et de contrôle des dépenses sur la base des ressources budgétaires disponibles. Les tensions de trésorerie qui découlent de cette situation ont, notamment, encouragé l'accumulation des arriérés intérieurs. La libéralisation du commerce extérieur a davantage abouti à une croissance plus rapide des importations que celle des exportations entraînant ainsi un déficit persistant du compte courant qui est passé de -6,6% du PIB en 1993, - 9,7 % en 1995, -8,1% en 1997 et à -7,2 % en 1998.

1.5 Durabilité

1.5.1 Le facteur essentiel de durabilité des effets des programmes réside dans la volonté politique du gouvernement de poursuivre les réformes et de consolider les acquis. Cette volonté, a cependant été mise à mal durant la période des deux programmes par les tensions politiques nées du contexte politique (grève générale, transition difficile, processus électoral contesté). Les incertitudes liées au climat politique actuel ainsi que les difficultés à assainir les finances publiques (accumulation des arriérés intérieurs, précarité du secteur bancaire) ne sont pas de nature à pérenniser les effets positifs des programmes. Il en est de même du processus de privatisation qui a connu une évolution très lente et qui n'est pas encore achevé conformément aux programmes. Il est donc impérieux de concrétiser davantage cette volonté politique en rétablissant un climat socio-politique stable et en poursuivant les réformes structurelles nécessaires.

1.5.2 La suppression des taxes tarifaires, la libéralisation des prix, l'amélioration du cadre juridique et réglementaire et son harmonisation avec les règles communautaires facilitent une intégration plus poussée du Togo dans le cadre de l'UEMOA ; ce qui peut garantir la durabilité de ces mesures. Cependant pour que le pays bénéficie durablement des effets positifs induits de cette intégration, il est nécessaire que des actions d'accompagnement en terme de renforcement des capacités de l'administration et du secteur privé soient prises pour diversifier la base productive et rendre l'économie plus compétitive. A cela, il convient d'ajouter la nécessité du respect des décisions prises dans le cadre communautaire, de promotion des conditions d'une gestion transparente en faveur de la paix sociale et pour la reprise de la coopération avec les partenaires au développement.

1.5.3 Les résultats économiques enregistrés sont encourageants mais demeurent fragiles en raison du contexte politique, de la forte dépendance de l'économie aux aléas climatiques et aux fluctuations des cours des produits de base. La durabilité de l'impact des programmes passe par la prise en compte des impératifs de cohésion et de stabilité sociales ainsi que l'élimination des disparités régionales et socio-économiques en luttant contre la marginalisation des couches sociales les plus vulnérables(jeunes, femmes, etc.).

1.6 Conclusion

1.6.1 Les performances globales des deux programmes sont contrastées. La croissance erratique du PIB traduit la sensibilité de l'économie aux facteurs exogènes (fluctuations des cours des produits d'exportation, aléas climatiques, troubles sociopolitiques) mais aussi le faible niveau des investissements public et privé. L'inflation a été maîtrisée du fait essentiellement de la faiblesse de la demande intérieure alors qu'une évolution favorable des exportations sous l'effet de la dévaluation et des efforts de libéralisation du commerce a permis de soulager le solde courant extérieur. Par ailleurs, on note des tensions de trésorerie au niveau des finances publiques dues au relâchement du contrôle des dépenses. L'accumulation des arriérés intérieurs ainsi que l'accroissement du financement bancaire à l'Etat, consécutifs aux difficultés des finances publiques, constituent une situation préoccupante.

1.6.2 D'une manière générale, la fragilité des performances macro-économiques exige le rétablissement de la stabilité du cadre macro-économique et l'encouragement de l'initiative privée. Les efforts doivent être soutenus par une volonté de restauration d'un

environnement socio-politique serein favorable à la reprise de la coopération avec l'ensemble des partenaires au développement.

1.7 Rétroaction et actions de suivi

1.7.1 Les enseignements à tirer des expériences des deux PAS, en plus de ceux déjà mentionnés dans les RAP, sont relatifs aux conséquences des facteurs exogènes qui n'ont pas été pris en compte, à l'importance à la fois des calendriers et des séquences d'exécution des mesures, de la stabilisation du cadre macro-économique et de la création des conditions de confiance mutuelle entre le gouvernement et les opérateurs économiques (gestion rigoureuse des finances publiques, stabilité de l'environnement politique...).

1.7.2 Pour consolider les résultats des PAS II et III, il est recommandé au gouvernement de poursuivre, avec plus de détermination et de célérité, la réforme des entreprises publiques tout en développant le secteur privé et le renforçant (financement, conseil, développement des infrastructures), ainsi que celle du secteur bancaire afin de mieux mobiliser l'épargne intérieure pour faciliter l'accès au financement local du secteur privé, en particulier des PME/PMI. Il est recommandé également d'actualiser et exécuter le plan d'apurement des arriérés intérieurs, suivant un calendrier précis, d'allouer les dotations budgétaires aux secteurs sociaux permettant de satisfaire les besoins fondamentaux des populations et de renforcer les mécanismes de dialogue avec tous les partenaires sociaux pour favoriser l'adhésion de tous au processus de réformes.

1.7.3 A la Banque, il est recommandé de poursuivre le dialogue de politiques avec le gouvernement en vue d'approfondir et appuyer les efforts de réformes. Cela passe notamment par l'élaboration des études macro-économiques et sectorielles détaillées sur le Togo. Il est recommandé également de favoriser les échanges d'information avec les autres bailleurs de fonds afin de mieux coordonner les interventions à tous les niveaux des programmes.

1.7.4 Les actions de suivi du gouvernement concernent essentiellement : la poursuite du processus de privatisation et liquidation des entreprises publiques non stratégiques, le renforcement des capacités de programmation et d'exécution budgétaires des ministères impliqués dans la gestion du budget, l'actualisation du plan d'apurement des arriérés intérieurs et la mise en place d'un dispositif de son exécution, le renforcement et le suivi des procédures établies en matière d'exécution du budget des secteurs sociaux.

1.7.5 Au niveau de la Banque, l'amélioration de la qualité de ce type d'opérations passe par l'établissement, à l'évaluation, des indicateurs macroéconomiques et sectorielles chiffrés, la formalisation d'un cadre de concertation avec les autres bailleurs de fonds co-financiers afin de coordonner les efforts pour la mise en œuvre effective des mesures.

II. CONTEXTE

2.1 Contexte économique national

2.1.1 Depuis le début des années 1980, le Togo a été confronté à des difficultés économiques et financières aiguës qui se sont manifestées notamment par une faible croissance du PIB qui, de négative sur la période 1981-83 (-2,2 %) s'est légèrement accélérée, passant de 1,4 % à 2,6 % respectivement pour les périodes 1984-87 et 1988-91. Cette faiblesse de la croissance résultait à la fois de chocs exogènes liés à la baisse des cours des produits d'exportations qui ont entraîné des déséquilibres profonds de la balance commerciale et des finances publiques, et de multiples distorsions dues à la nature de la stratégie de développement du pays, caractérisée par la prédominance du secteur public et parapublic et une faible participation du secteur privé. Ces distorsions ont pesé lourdement sur le potentiel de croissance, en particulier dans le secteur agricole, à travers les effets négatifs de certains facteurs, notamment (i) les restrictions de l'accès aux débouchés extérieurs relatives au système de licences d'exportation des produits vivriers, (ii) le monopole de la production et de la distribution des intrants agricoles et (iii) l'absence de politique des prix incitatifs permettant de stimuler la production.

2.1.2 Pour faire face à ces problèmes structurels, le gouvernement s'est engagé dans un processus d'ajustement pour la période 1988-90, avec l'appui des institutions financières internationales dont la Banque africaine de développement, afin de résorber les principaux déséquilibres macro-économiques et atteindre une croissance soutenue. C'est ainsi que la Banque a appuyé le PAS I à hauteur de 13,8 millions d'UC. Les objectifs spécifiques de ce PAS étaient : (i) promouvoir le secteur privé afin de stimuler les secteurs moteurs de l'économie (agriculture, industrie et commerce) en vue de réaliser un taux de croissance du PIB de 3,6 % en moyenne par an sur la période du programme, (ii) parvenir à une gestion efficace de l'économie grâce à une restructuration du secteur parapublic et une rationalisation des dépenses publiques pour stabiliser le cadre macro-économique (réduction du déficit budgétaire et celui des transactions courantes). Ce programme a fait l'objet d'un rapport d'achèvement en mai 1992.

2.1.3 Au terme de son exécution, le PAS I, bien qu'ayant permis une amélioration de la situation économique du pays, a eu des résultats insuffisants par rapport aux objectifs retenus lors de son évaluation. La fragilité des résultats découlait de l'extrême sensibilité de l'économie aux fluctuations des cours des produits d'exportation (phosphates, produits agricoles), mais aussi à la persistance des dysfonctionnements structurels due à la faiblesse des capacités de gestion de l'administration, au poids prohibitif du secteur public et à l'absence d'un cadre réglementaire favorable au développement du secteur privé. Il est apparu nécessaire de consolider les résultats acquis en poursuivant les efforts de réformes pour assurer des conditions d'une croissance plus forte. Par ailleurs, il convient d'ajouter que la mise en œuvre du PAS I a entraîné des effets sociaux négatifs qui n'avaient pas fait l'objet d'une préoccupation particulière au moment de la conception du programme.

2.1.4 C'est dans ce contexte que le gouvernement a initié le PAS II couvrant une période de deux ans (décembre 1992 – décembre 1994) avec l'appui de l'IDA, la Banque, l'Union européenne, la France et l'USAID. La grave crise socio-politique qu'a connue le pays à partir de 1991 (grève générale de neuf mois, perturbations politiques consécutives au processus de démocratisation) a prolongé l'exécution du programme au-delà de la période initiale et a empêché d'exécuter l'ensemble de mesures. En outre elle n'a pas permis la reprise

de la croissance dont le taux en termes réels a chuté de 5 % en 1989-90 à -10,2 % en moyenne en 1992-93. Le programme n'a donc pas pu atteindre ses objectifs.

2.1.5 La dévaluation du F.CFA intervenue en janvier 1994 ainsi que l'amélioration des cours des produits d'exportation qui s'en est suivi ont donné un nouveau souffle à l'économie togolaise qui a montré des signes de reprise ; le taux de croissance du PIB en volume passant de 16,8 % en 1994 à 9,7 % en 1997. Soucieux de faire face aux conséquences de la dévaluation et de la crise socio-politique, le gouvernement a engagé un programme d'ajustement structurel renforcé 1994-98 avec le FMI et un programme d'ajustement et de relance économique (PARE) 1995-98 avec la Banque mondiale. Sur la base des leçons et recommandations tirées de l'exécution du PAS II, la Banque a répondu favorablement à la requête du gouvernement en octroyant un prêt pour le financement du troisième programme d'ajustement et de relance, en décembre 1996, qui s'intègre au PARE. Ce troisième programme a repris les mesures non exécutées durant le précédent programme et y en a rajouté de nouvelles mesures dans le cadre du PARE et pour tenir compte du nouveau contexte après la dévaluation.

2.2 Historiques des opérations de prêt à l'appui des réformes

Avant les deux programmes qui font l'objet du présent rapport, la Banque a financé, avec la Banque mondiale et le FMI, le PAS I couvrant la période 1988-90, d'un montant de 13,8 millions d'UC. Les objectifs de ce programme étaient : (i) la stimulation de l'initiative privée afin de générer la croissance du PIB à 3,6 % par an, (ii) la gestion efficace de l'économie en restructurant le secteur parapublic, en améliorant la capacité d'absorption du pays et en réduisant les déficits interne et externe. Les résultats de ce programme sont restés en deçà des objectifs (cf. para. 2.1.3). Comme indiqué ci-haut (para.2.1.5), le FMI et la Banque mondiale ont financé, dans le but de faire face aux conséquences de la dévaluation du F CFA intervenue en janvier 1994, respectivement un PAS renforcé couvrant la période 1994-98 et un programme d'ajustement et de relance 1995-98 (PARE).

2.3 Formulation des programmes

2.3.1 La préparation du PAS II, qui s'inscrit dans les orientations du processus de développement économique adopté par le Togo à partir de 1990-91, a été faite conjointement par le gouvernement, la Banque mondiale, la Banque et d'autres bailleurs de fonds. De même, la Banque a effectué une mission d'évaluation conjointe avec la Banque mondiale. Les mesures de réforme inscrites dans ce programme figuraient dans la Lettre de politique économique du gouvernement.

2.3.2 Quant au PAS III, sa préparation a été assurée par le Gouvernement et la Banque mondiale. La Banque, en raison d'une part de la non-disponibilité du FAD VII et du non-achèvement du PAS II, n'a pas pu intervenir dans le programme au même moment que les autres bailleurs de fonds. Elle n'a pu intervenir dans le programme qu'au terme de la deuxième année de son exécution avec un prêt de 12,5 millions d'UC. Son intervention concerne la période 1996-98 et s'inscrit dans l'optique de la poursuite des réformes en faveur de la stabilité du cadre macro-économique en conformité avec les recommandations du document de stratégie par pays élaboré en 1996.

2.3.3 La mise en œuvre des deux programmes a mis en exergue des insuffisances importantes dans leur formulation. Il s'agit, en particulier, du nombre excessif de mesures et de calendriers d'exécution des mesures peu réalistes : il y avait 94 pour le premier programme et 57 pour le second, à exécuter sur des périodes de deux ans. Ce qui ne tenait pas compte du contexte socio-politique dans le pays et des capacités réelles de l'administration. Par ailleurs, chaque bailleur de fonds avait des conditionnalités propres, différentes de celles des autres, ce qui a désorienté le gouvernement et n'a pas facilité leur réalisation. Par ailleurs aucune concertation préalable n'a été organisée avec les partenaires sociaux pour les amener à adhérer aux programmes. Les programmes ont donc été très optimistes sur les performances économiques du Togo en n'intégrant pas les facteurs exogènes tels que la crise socio-politique, les aléas climatiques et les fluctuations des cours internationaux des produits d'exportation auxquels l'agriculture de rente est sensible. Or ces facteurs exogènes ont eu un impact significatif dans la performance des programmes.

2.4 Bien -fondé des programmes

2.4.1 Les divers programmes de stabilisation et d'ajustement, dont le PAS I de la Banque, initiés depuis 1984, n'ont pas permis d'atteindre les objectifs fixés. En effet, au terme du PAS I, la balance commerciale est restée déficitaire, la croissance des exportations étant restée faible par rapport à celle des importations qui s'est accélérée ; l'objectif de diversification des exportations n'a pas été atteint ; le déficit global des opérations consolidées de l'Etat ainsi que celui des opérations courantes ont certes baissé mais sans atteindre les niveaux souhaités ; le secteur privé n'a connu qu'une faible et lente redynamisation ; les problèmes sociaux se sont aggravés, etc. Les PAS II et III étaient conçus, entre autres, pour remédier à ses insuffisances.

2.4.2 Soucieux de stabiliser le cadre macro-économique, notamment en assainissant les finances publiques, le gouvernement a initié des mesures tendant à reconstituer l'épargne budgétaire, devenue négative en 1991 à cause de troubles sociopolitiques, et à réduire le déficit global (hors dons) pour le ramener à des niveaux acceptables (5,2% en 1993 et 4% en 1994). L'objectif visé était d'accroître les recettes fiscales par l'élargissement de la base fiscale et par la simplification et l'amélioration de la neutralité fiscale. Il était aussi de rationaliser et contrôler les dépenses de fonctionnement et d'investissement en faveur des secteurs jugés prioritaires : infrastructures, services de soutien agricoles, transport, santé et éducation. Les efforts de réformes fiscales ont été renforcés dans le cadre du PAS III par l'élimination de la dispersion des droits à l'importation et la suppression des taxes spécifiques autres que sur les produits pétroliers. Ils ont ainsi abouti à une taxe à la valeur ajoutée (TVA) généralisée à taux unique, à une taxe professionnelle unique pour les contribuables du secteur informel, à la limitation à trois taux seulement les tarifs douaniers, à un accroissement de la taxe foncière, à la diminution de la valeur totale des exonérations, etc.

2.4.3 Les PAS II et III répondaient donc au souci de restaurer les déséquilibres macro-économiques du Togo et instaurer les conditions d'une croissance économique durable.

2.5 Objectifs et portée de l'évaluation

Les objectifs spécifiques des deux programmes figurent dans les rapports d'évaluation et d'achèvement. Ces objectifs et les principales actions prévues étaient pertinents et cohérents pour répondre aux objectifs globaux qui étaient de soutenir la croissance et réduire les disparités sociales. Les résultats attendus sont également bien

ressortis mais les rapports d'évaluation ne font pas de distinction claire entre résultats et objectifs spécifiques. En outre, quelques objectifs et mesures manquaient de précision et n'étaient pas assortis de niveaux d'indicateurs qui permettent de visualiser par la suite les résultats quantitatifs et d'apprécier les performances obtenues à l'achèvement. Tel fut le cas d'une part de l'objectif de réduction des disparités sociales à travers l'amélioration du revenu de la population rurale et des conditions de vie des couches sociales déshéritées, et, d'autre part de la mesure relative aux restructuration/privatisation et liquidation des entreprises publiques qui n'a pas été chiffrée en termes de nombre d'entreprises à privatiser, à restructurer ou à liquider ainsi que du calendrier précis de toutes les opérations.

2.6 Dispositions financières

2.6.1 Les engagements pris par les bailleurs de fonds impliqués dans le cadre des PAS II et III sont évalués respectivement à 81,9 millions UC et 140,86 millions UC. Tous ces engagements n'ont pas été respectés. En effet, dans le cadre du PAS II, (i) la France a décaissé 6,9 millions d'UC sur un engagement de 13,1 millions d'UC, soit un écart de -6,2 millions d'UC, (ii) l'Union européenne et l'USAID ont suspendu leurs contributions du fait du contexte socio-politique, (iii) la Banque mondiale a décaissé les deux premières tranches, soit 90 % de son engagement, la troisième tranche ayant été reportée au PARE qui était en cours de préparation, d'un commun accord avec le gouvernement.

2.6.2 Pour ce qui est du PAS III, tous les bailleurs de fonds ont décaissé la totalité de leurs prêts à l'exception du FMI dont le reliquat de 6,86 millions d'UC n'a pu être décaissé en raison de la défaillance du gouvernement dans la gestion des finances publiques.

2.7 Méthodologie et approche de l'évaluation

2.7.1 L'approche de l'évaluation s'est essentiellement appuyée sur :

- (i) une analyse approfondie de la documentation relative aux deux programmes disponible au siège de la Banque ;
- (ii) une analyse des documents collectés auprès des départements ministériels ;
- (iii) les entretiens avec responsables desdits départements ainsi qu'avec les missions résidentes des partenaires au développement présentes à Lomé et à Cotonou (FMI), impliqués dans les programmes.

2.7.2 L'absence de données statistiques fiables et le caractère qualitatif de certains objectifs (sociaux notamment) rendent difficile l'établissement des liens de cause à effet entre les évolutions des variables socio-économiques constatées pendant et après la mise en oeuvre des programmes. Aussi la démarche appliquée pour l'évaluation repose-t-elle sur la comparaison des résultats réalisés aux objectifs macro-économiques et financiers prévus.

2.7.3 L'attribution des effets des deux programmes n'est pas aisée pour des raisons suivantes : (i) le Togo est engagé dans le processus de réformes depuis 1984 et les programmes successifs mis en oeuvre s'exécutent sur des périodes adjacentes avec comme conséquences que certaines actions non exécutées dans les programmes précédents sont reportées dans le ou les programmes suivants ; (ii) les résultats des programmes sont également influencés par les projets spécifiques qui sont exécutés dans tel ou tel secteur de

l'économie du pays ; (iii) par ailleurs, certains facteurs exogènes qui ne relèvent pas des programmes d'ajustement et qui se sont produits pendant l'exécution, notamment les troubles sociopolitiques, la suspension de l'aide étrangère, les fluctuations de la demande des pays développés en produits d'exportation du Togo (phosphates, café, cacao, coton...), l'évolution de leurs prix sur les marchés extérieurs, la sécheresse, ont considérablement influé sur les résultats globaux et il est difficile de déterminer la part respective de chacun des facteurs.

III. REALISATIONS ET RESULTATS DES PROGRAMMES

3.1 Mise en vigueur des prêts

La longue crise socio-politique qu'a connue le Togo depuis 1991, caractérisée par des pressions croissantes en vue de l'instauration du multipartisme et de la démocratie, une grève générale de neuf mois et une instabilité politique a empêché le gouvernement de réaliser certaines conditions à temps et a ainsi décalé la mise en vigueur du PAS II de deux ans. Concernant le PAS III, les conditions de déblocage de la première tranche ont été accomplies avec célérité et la mise en vigueur a été prononcée un mois après la date de signature.

3.2 Calendriers d'exécution

Du fait du décalage de deux ans de la mise en œuvre du PAS II, l'exécution des mesures a aussi enregistré un grand retard de telle sorte que le calendrier était devenu inopérant et les décaissements n'ont commencé qu'en 1994 après la dévaluation. Plus d'une dizaine de mesures n'ont pas pu être réalisées dans le cadre du programme et elles ont été reprises dans le PAS III. D'autres ont été purement et simplement abandonnées par manque de ressources ou de volonté et d'engagement politiques de la part du gouvernement durant la période 1991-93. Il en est de même dans le PAS III où certaines mesures n'ont pas été entièrement exécutées durant le programme et qui se poursuivent malgré que le programme soit déjà achevé. C'est notamment le cas des opérations de restructuration, de privatisation et de liquidation des entreprises publiques ainsi que de certaines mesures qui entrent dans le cadre des dispositions prévues au sein de l'UEMOA.

3.3 Besoins de financement des programmes, décaissement des prêts et utilisation des fonds de contrepartie

3.3.1 Selon le rapport d'évaluation du PAS II, les besoins de financement bruts estimés étaient évalués pour la période 1992-94 à 78,5 milliards de FCFA soit environ 205,57 millions d'UC. Ce montant résultait d'un déficit courant cumulé de la balance des paiements auquel s'ajoutent l'amortissement de la dette, le paiement des arriérés et capitaux privés (12,2 %), les tirages - projets (13,3 %), les prêts-programmes (32,1 %), le réaména la reconstitution des réserves de change. Le financement du déficit a été assuré par des gement de la dette au Club de Paris (28,7 %). Le besoin résiduel de 13 % mobilisé par le gouvernement auprès des bailleurs de fonds bilatéraux.

3.3.2 Le prêt a été décaissé en trois tranches au lieu des deux prévues lors des négociations. Les conditions relatives à la deuxième tranche ont fait l'objet d'un amendement compte tenu de leur complexité et des délais de préparation de certains documents. Ces conditions concernaient essentiellement : (i) le crédit agricole, (ii) les dettes croisées, (iii) la

restructuration de trois ministères chargés de la gestion de l'économie et (iv) la réforme des entreprises publiques.

3.3.3 En ce qui concerne le PAS III, le rapport d'évaluation estimait le gap résiduel de financement pour la période 1997-98 à 39,16 millions d'UC dont le prêt FAD de 11,2 millions d'UC couvrait les 29 %, le restant devant être financé par la mobilisation des ressources extérieures.

3.3.4 Les ressources en devises ont servi à financer essentiellement les produits suivants : (i) insecticides ; (ii) balles de tissus « Wax hollandais ; (iii) clinker de ciment et ; (iv) pompes de distribution et mélangeurs. Les biens importés provenaient tous des pays membres. En ce qui concerne les fonds de contrepartie des prêts, ils ont servi en partie, à financer le recrutement de quatre hauts cadres de la cellule de suivi-évaluation du PAS III.

3.4 Approche du cadre logique

L'approche du cadre logique existait déjà dans les directives opérationnelles en vigueur à la Banque au moment de l'évaluation des deux PAS, mais il n'a pas été systématiquement utilisé. En dépit du manque de clarté dans la hiérarchisation des objectifs ainsi que dans la distinction entre objectifs et résultats dans les rapports, une matrice rétrospective a été élaborée pour chaque PAS et des indicateurs de performance identifiés pour permettre l'appréciation des performances au niveau des résultats et de la réalisation des objectifs des programmes (cf. annexe 4 et 5).

3.5 Compatibilité avec les stratégies et politiques de la Banque et du pays

Les deux programmes répondent aux objectifs du gouvernement togolais qui visent à créer un cadre institutionnel propice à une croissance équitable et durable. Ils s'inscrivent dans la logique du premier programme d'ajustement structurel et traduisent les priorités de la Banque telles que décrites dans les documents de perspectives économiques et programme par pays 1992-94, 1995-97 et dans le document de stratégie par pays 1996-98.

3.6 Compatibilité avec l'intégration économique régionale

Aucun des deux programmes n'était conçu dans l'optique de l'intégration régionale. Cependant les mesures visant à libéraliser le commerce extérieur, à améliorer le cadre juridique et réglementaire, à harmoniser les codes des investissements... sont de nature à permettre le Togo de s'intégrer plus facilement dans l'économie régionale, et plus particulièrement dans l'UEMOA.

3.7 Mesures de réformes

3.7.1 Les mesures prévues pour la réalisation des PAS II et III s'articulaient autour des principaux volets suivants : (i) finances publiques ; (ii) secteur des entreprises publiques ; (iii) politiques monétaire, du crédit et des taux d'intérêt ; (iv) politique commerciale et politique des prix ; (v) politique agricole, (vi) secteur privé.

3.7.2 La crise sociopolitique qu'a connue le Togo entre 1992 et 1993 a retardé l'exécution de presque toutes les mesures du PAS II. A la fin du programme, celles qui n'avaient pas pu être entièrement réalisées, ont été reprises dans le PAS III. Par contre, la

quasi-totalité des mesures du PAS III ont été réalisées pendant la période du programme, quelques-unes sont en cours et avancées dans leur mise en oeuvre. Les détails de l'exécution des matrices des actions sont consignés en annexe.

3.7.3 Les mesures du PAS II qui n'ont pas été exécutées sont relatives notamment à (i) l'accroissement des moyens humains et matériels de l'administration fiscale ; (ii) l'amélioration du recouvrement de l'impôt sur les biens fonciers, dont l'étude est terminée et le financement recherché pour la mise en oeuvre des actions retenues ; (iii) la compression des dépenses militaires que le gouvernement s'est refusé à faire pour des raisons de sécurité intérieure à cause de troubles sociaux ; (iv) la limitation de la progression annuelle de la masse salariale dans la fonction publique que le contexte socio-politique rendait difficile ; (v) l'accumulation de nouveaux arriérés à cause du non-respect des procédures budgétaires en vigueur ; (vi) l'intégration du budget de fonctionnement et d'investissement dans un budget unique sous l'autorité du ministre des finances ; (vii) l'adoption d'un nouveau code des marchés publics, dont l'étude a été réalisée ; (viii) l'unification des fichiers de la solde et de la Fonction publique ; (ix) la préparation d'un programme à moyen terme sur les missions de la Fonction publique et sur son évolution qualitative et quantitative ; (x) l'étude de la possibilité de la mise en oeuvre d'un programme ciblé de départ qui n'a pu être réalisée faute de ressources ; (xi) la réduction de la dette du secteur public envers le système bancaire intérieur ; (xii) le développement des instruments financiers appropriés pour la mobilisation de l'épargne privée ; (xiii) l'évaluation de la compétitivité des industries togolaises et formulation des mesures nécessaires à l'amélioration de cette compétitivité dont l'étude n'a pas pu être réalisée faute de crédit ; (xiv) la mise en oeuvre des audits opérationnels et financiers de l'OPT, l'OPAT et la CNSS et des autres entreprises publiques ; (xv) l'exécution du plan d'action de la DSA en raison de la difficulté à mobiliser des ressources extérieures.

3.7.4 Les mesures du PAS III qui sont en cours d'exécution à la fin du programme concernent le renforcement de la direction des douanes dont la modernisation de SYDONIA nécessite des ressources financières et le code des investissements dont la réforme est en cours dans le cadre de l'UEMOA. Elles concernent surtout le processus de privatisation et de restructuration des entreprises publiques. En effet, le processus de privatisation avance plus lentement que prévu. Après près de quatre ans de blocage en raison du contexte politique, ce processus a repris en 1996. Sur un programme initial de vingt cinq entreprises du PAS II, sept seulement ont été liquidées (OPAT, SOTED, SSITO, SOTONAM en 1996 et SONAPH, TOGOGRAIN et UPROMA en 1997), quatre ont fait l'objet de cession d'actions (BB LOME S.A. et SIT en 1996, CIMTOGO et SGMT en 1997) et une a fait l'objet d'un bail commercial (Hôtel SAKAWA en 1998). Concernant OTP qui était l'élément clé des programmes, le processus d'ouverture du capital piétine. Après un appel d'offres en septembre 1997, qui s'est révélé infructueux, des offres révisées ont été reçues et analysées, mais le rapport d'analyse n'est toujours pas disponible en mai 1999. TOGOPHARMA est en cours de liquidation et une centrale d'achat de médicaments ainsi que deux dépôts ont été créés pour prendre le relais de ses activités dans le secteur pharmaceutique.

3.7.5 La restructuration des entreprises restées dans le portefeuille de l'Etat a consisté à produire régulièrement les rapports du système d'information et de gestion (SIG), à établir des audits de comptes et à pratiquer des prix permettant aux entreprises d'être autosuffisantes. L'ensemble de ces éléments ont fait l'objet récemment de contrats de performance entre l'Etat et les entreprises concernées (CEET, RNET, TOGOTELECOM), et il est difficile à l'heure actuelle d'en faire le bilan d'exécution. Il convient cependant de noter la nécessité d'un environnement économique et financier stable et le respect des engagements

réciroques des parties pour que ce type de contrats soient efficaces, en tant qu'instrument de gestion des entreprises publiques, ce qui limite leur flexibilité.

3.7.6 Il convient de souligner que la mise en oeuvre des deux programmes a été fortement affectée par le contexte socio-politique qui a prévalu au cours de ces dernières années caractérisé par une grève générale qui a duré neuf (9) mois et qui a paralysé l'activité économique, les perturbations politiques nées de la conduite du processus de démocratisation et un manque de volonté et d'engagement politiques de la part du gouvernement. C'est ainsi que certaines mesures étaient devenues extrêmement sensibles et délicates à réaliser compte tenu des conséquences qu'elles pouvaient engendrer et de ce fait, elles n'ont pas pu être exécutées dans les délais requis. Il est essentiel que le processus de privatisation des entreprises publiques non stratégiques et la liquidation de celles qui ne sont pas viables se poursuive et que le secteur privé soit encouragé à assurer la relève. Il faut également souligner que la crise socio-politique a destabilisé le système bancaire qui s'est beaucoup dégradé (insuffisance des fonds propres, recours de plus en plus important de l'Etat aux ressources des banques, accumulation des impayés des entreprises publiques et des opérateurs économiques sur les banques) et elle a freiné l'entrée de capitaux privés étrangers dans le pays. Cette situation met en lumière la nécessité d'assainir le système bancaire et financier afin de mieux mobiliser l'épargne intérieure pour faciliter l'accès au financement local du secteur privé, en particulier les PME/PMI. A cela il faut ajouter la suspension de la coopération extérieure, particulièrement avec l'Union européenne, qui a privé et continue de priver le Togo des ressources importantes pour la réalisation des actions de développement.

3.8 Performance institutionnelle et suivi

A. Performance de l'Emprunteur et de l'organe d'exécution

3.8.1 La performance de l'Emprunteur et de l'organe d'exécution varie selon les programmes. Autant elle a été insuffisante pour le PAS II, autant elle a été satisfaisante pour le PAS III. En effet, le gouvernement togolais a participé activement à la conception et à la préparation du PAS II qui était conforme à ses objectifs de développement économique et social. Une Commission interministérielle présidée par le Premier ministre a ainsi été instituée pour suivre la mise en oeuvre du programme. Elle comprenait plusieurs ministres (économie et finances ; plan et aménagement du territoire ; agriculture, élevage et pêches ; environnement et ressources forestières ; industrie et commerce ; sociétés d'Etat et développement de la zone franche ; promotion de l'emploi et fonction publique ; santé ; éducation nationale et recherche scientifique ; mines et équipement ; transports et postes et télécommunications ; enseignement technique, formation professionnelle et artisanat ; promotion féminine et protection sociale). Un Comité interministériel restreint (CIR), composé des représentants des ministères membres, a été mis en place pour assurer le secrétariat technique de la commission interministérielle. Cependant, la désorganisation de l'administration consécutive à la crise socio-politique de 1992-93, n'a pas permis aux deux structures de fonctionner normalement.

3.8.2 Pour le PAS III, tirant les leçons du PAS II, le gouvernement avait identifié deux structures de suivi du programme : la Banque centrale et une cellule de suivi-évaluation logée à la primature et dirigée par le Directeur de cabinet du Premier ministre, dont les cadres ont été recrutés sur les fonds de contrepartie. Les deux structures étaient placées sous la commission interministérielle. Le suivi du programme a été assuré convenablement et les rapports d'activités transmis régulièrement à la Banque.

B. Performance de la Banque

3.8.3 La Banque a préparé le PAS II en étroite collaboration avec le FMI, la Banque Mondiale et les autres bailleurs de fonds impliqués en prenant part aux différentes réunions de coordination durant cette phase préparatoire. Elle a effectué la mission d'évaluation, conjointement avec la Banque mondiale. Le suivi de ce programme a été handicapé par la situation politique du pays pendant son exécution ; néanmoins, trois missions de supervision et de revue à mi-parcours ont été organisées, auxquelles il faut ajouter quatre missions de suivi général des projets. Toutes ces missions n'ont pu se faire que près de deux années après le début du programme. Concernant le PAS III, la préparation a été assurée par le gouvernement et la Banque mondiale. La Banque, en raison de la non-disponibilité du FAD VII et du fait que le PAS II n'était pas achevé, n'a pas participé à cette phase et est intervenue dans le programme au terme de la deuxième année de son exécution. La performance de la Banque dans la mise en oeuvre de deux PAS est jugée satisfaisante.

C. Suivi

3.8.4 Le suivi du PAS II, devait être assuré par un Comité interministériel qui n'a pas fonctionné efficacement. En effet, le suivi du programme n'a pas été facilité par le faible niveau de coordination entre les différentes structures gouvernementales impliquées dans sa mise en œuvre, et par le blocage de l'activité économique pendant la grève générale de neuf mois. Il a repris un rythme régulier après la dévaluation de janvier 1994. Dans le cadre du PAS III, le suivi général a été plus régulier, aussi bien de la part des bailleurs de fonds que de la part du gouvernement. Il a donc été satisfaisant.

3.9 Respect des conditions et dispositions des accords

Le Gouvernement togolais a eu beaucoup de difficultés à remplir certaines conditions, particulièrement celles de la deuxième tranche du PAS II. Cependant, il a régulièrement transmis à la Banque les rapports trimestriels d'exécution. Les procédures de la Banque, en matière d'acquisition des biens et services, ont été intégralement respectées. Il ne s'est posé aucun problème en ce qui concerne le PAS III, toutes les conditions et dispositions de l'accord de prêt ayant été respectées.

IV. EVALUATION ET IMPACT DES PROGRAMMES

4.1 Impact des réformes

4.1.1 Les efforts d'assainissement des finances publiques à travers la reconstitution de l'épargne budgétaire, la réorientation des dépenses d'investissement vers les secteurs prioritaires, la poursuite de la restructuration du secteur parapublic, la libéralisation du commerce extérieur (PAS II) ainsi que la consolidation des réformes dans les domaines de la fiscalité, du secteur parapublic et la promotion du secteur privé (PAS III) devaient stimuler les performances économiques du Togo et jeter les bases d'une croissance soutenue. La revue des indicateurs de performance issus des documents d'évaluation des deux programmes, a servi de support à l'analyse des performances macro-économiques et sectorielles du Togo.

Activités économiques globales

4.1.2 L'évolution contrastée de la croissance du PIB, en termes réels, de 1990 à 1998, fait apparaître trois périodes principales :

- (i) période 1990-93 : on observe une baisse tendancielle du taux de croissance (de -0,3 % en 1990, -3,8 % en 1992 à -16,6 % en 1993), imputable, essentiellement, à la grève qui a duré 9 mois en 1993 ainsi qu'aux hésitations sur les choix économiques à opérer durant la période de transition, qui ont affecté les secteurs économiques. Le secteur de l'agriculture vivrière qui a bénéficié d'une main d'œuvre additionnelle à travers le repli des populations vers les zones rurales à cause de la crise socio-politique, a connu un taux de croissance d'environ 4,4 % sur la période. Les produits agricoles d'exportation (café, coton, cacao) ont vu leur production chuter de 4,5 %. La production des secteurs tertiaire et secondaire ont également chuté respectivement de 31,8 % et 31 % en 1993 du fait de la désorganisation des circuits de commercialisation, de la baisse des prix aux producteurs et de la paralysie des activités économiques. Durant cette période, compte tenu du contexte de crise socio-politique, la totalité des mesures du PAS II n'avaient pu être exécutées ;
- (ii) période 1994-96 : elle correspond à une période de croissance relativement importante. Le PIB a crû de 16,8 % en 1994, 6,9 % en 1995, 9,7 % en 1996, grâce à la reprise des activités économiques consécutive au retour à la paix sociale et surtout aux mesures d'accompagnement suite à la dévaluation du F.CFA en 1994. Les effets de rattrapage ont été soutenus par la mise en place de réformes fiscales, la poursuite des efforts de restructuration du secteur parapublic dont les effets positifs sur les finances publiques ont contribué à stabiliser le cadre macro-économique ;
- (iii) période 1997-98 : on observe un repli de la croissance du PIB qui chute de 4,3 % en 1997 à -1,3 % en 1998, traduisant ainsi un essoufflement de l'économie qui reflète les effets conjugués de plusieurs facteurs. En effet, la faiblesse de la production de certaines sociétés d'Etat, en particulier de l'OTP, due à la vétusté des installations de production, la faible pluviométrie dans la zone maritime, la baisse de l'activité économique suite à la contestation de l'issue de l'élection présidentielle et la crise énergétique au début de 1998 sont, entre autres facteurs, à la base de cette situation.

4.1.3 Il convient de noter que, sur les périodes d'exécution des deux programmes, les taux de croissance du PIB observés qui, en moyenne, sont respectivement de 2,16 % et 4,23 %, se situent bien en deçà des objectifs retenus : 4,7 % pour le PAS II et 6,5 % pour le PAS III. Cette contre-performance résulte à la fois de la faiblesse structurelle de l'économie togolaise qui est extrêmement sensible aux chocs exogènes (instabilité de l'environnement socio-politique, aléas climatiques, crise énergétique) mais aussi de la faiblesse de la demande intérieure qui n'a pas joué son rôle en tant que facteur d'impulsion et de soutien de la croissance. En effet la consommation intérieure (publique et privée) qui constitue une composante majeure de la demande intérieure est restée pratiquement constante sur la période 1994-97, au niveau de 88,4 % du PIB, en dépit de la reprise de la croissance. En même temps on constate une légère contraction de l'investissement brut qui passe de 16,1 % du PIB en 1995 à 15,4 % en 1997 et 14,3 % en 1998, marquant ainsi un repli caractérisé par le faible niveau des investissements de l'Etat et une contraction de l'investissement privé. Seules les exportations ont évolué favorablement avec un taux de croissance de 19 % en volume en 1994 et 10 % en 1995, sous l'effet de la dévaluation (rétablissement de la compétitivité et évolution favorable des termes de l'échange) et des mesures de libéralisation de la commercialisation des principaux produits.

4.1.4 Au niveau sectoriel, les performances ont été modestes. Les mesures incitatives visant à améliorer les rendements et la compétitivité interne et externe des secteurs productifs (publication des prix payés aux producteurs, appui aux services agricoles, amélioration de l'efficacité de la distribution des engrais et réduction des coûts de commercialisation, cadre institutionnel de soutien au PME, etc.) n'ont pas généré une croissance globale significative. Le secteur primaire s'est accru en moyenne de 1,06% sur la période d'exécution du PAS II, ce qui est loin de l'objectif visé par le programme qui était de 7 % par an. Sur la même période, le secteur secondaire n'a progressé que de 1% contre l'objectif de 4,1%, les industries manufacturières de 3,8 % et le tertiaire de 2,57 %. Dans le cadre du PAS III, la libéralisation des exportations des produits de rente avec l'abolition du monopole de la commercialisation ont eu plus d'impact en entraînant un taux de croissance de 8 % du secteur primaire de 1995 à 1998 contre 6,74 % qui était prévu pour la période. Les secteurs secondaire et tertiaire ont réalisé des taux de croissance relativement élevés, même s'ils sont globalement inférieurs aux objectifs fixés. Les deux secteurs ont connu une progression respective de 9,6 % et 4,6 % en 1998. Cette croissance est imputable au regain d'activités dans l'industrie manufacturière qui a crû de 10,6 % la même année et à la reprise des activités du commerce, des bâtiments et travaux publics.

4.1.5 Les efforts du gouvernement pour la promotion du secteur privé par la création de la zone franche et d'un cadre institutionnel de promotion de la petite et moyenne entreprise, ainsi que la mise en place du guichet unique, n'ont pas eu les résultats escomptés comme le montre l'évolution du taux d'investissement privé qui de 9,7% du PIB en 1994, a légèrement augmenté à 12, 2% de 1995 à 1997 avant de se contracter à 10,9 % en 1998. Concernant les entreprises de la zone franche, elles rencontrent comme toutes les autres des problèmes d'accès au financement bancaire local qui est relativement limité, à l'insuffisance des infrastructures économiques, à l'inexistence de structures performantes de promotion et de recherche de marchés. Ces problèmes ont un impact sur l'évolution de l'investissement privé. Mais, la faiblesse des investissements privés résulte aussi des incertitudes engendrées par l'instabilité du climat politique qui amène les opérateurs privés à opter pour des attitudes prudentes, de la persistance des incohérences du cadre incitatif en raison de la non-adoption

du code des investissements en attendant le code communautaire au sein de l'UEMOA et du code du travail mais aussi du manque de rigueur dans la gestion de la dette intérieure.

Finances publiques

4.1.6 L'objectif d'assainissement des finances publiques par la reconstitution d'une épargne budgétaire qui constituait un volet important des deux programmes n'a pas été atteint. Il est à noter, toutefois, une amélioration constante du solde courant (hors dons) qui passe de -13 % du PIB en 1993 à -10 % en 1994 et à -3 % sur la période 1995-98. Ce résultat positif bien que limité, traduit les difficultés de programmation et de contrôle des dépenses sur la base des ressources budgétaires disponibles. En effet, en dépit des progrès accomplis sur le plan fiscal, les réalisations sont en deçà des résultats escomptés. Après une baisse importante des recettes budgétaires de 1990 à 1993 passant de 114,7 milliards de F.CFA en 1990 à 78,8 milliards en 1992 et 39,2 milliards en 1993, imputable à la situation de crise qui a prévalu durant cette époque, celles-ci ont augmenté, à partir de 1994, pour atteindre en 1995 leur niveau de 1990, sous le double effet de la reprise de la croissance du PIB et des réformes fiscales introduites en 1995 (élargissement de la base fiscale et amélioration du recouvrement de l'impôt) qui ont amélioré à la fois les taux de recouvrement et l'élargissement de la base fiscale. Les dispositions prises pour réduire au strict minimum les exonérations, l'unification de la taxe professionnelle et l'instauration d'un taux unique de la TVA à 18%, l'informatisation de l'impôt sur les grandes entreprises (IGE) sont autant de mesures qui ont accru les recettes budgétaires hors dons de 96,3 milliards F.CFA en 1995 à 126,8 milliards en 1998 soit une progression de 33,4 %. Ces mesures ont largement contribué à l'évolution favorable des recettes fiscales constatée à partir de 1995 dont le taux de croissance était de 53 % en 1995 et 19,7 % en 1997. Elles n'ont augmenté que de 1,4 % en 1998, passant respectivement, pour 1997 et 1998, à l'équivalent de 14,6 % et 14,2 % du PIB ; ratios qui restent, toutefois, inférieurs à l'objectif du PAS II, qui était fixé à 17 % du PIB.

4.1.7 Il convient de souligner que les réformes fiscales entreprises ont eu un impact sur la structure des recettes fiscales. En effet, la part des taxes sur le commerce extérieur est tombée à 26,16 % des recettes fiscales totales en 1995 contre 50,65 % en 1994 alors que la part des taxes sur les biens et services est passée de 10,6 % en 1994 à 30,27 % en 1995, celle des impôts sur le revenu et les bénéfices de 37,43 % à 40,88 % respectivement en 1994 et 1995. Même si cette évolution ne peut être entièrement attribuable à ces réformes, on constate qu'elles ont contribué à baisser la dépendance des finances publiques des fluctuations des cours internationaux des produits d'exportation du Togo et elles ont aussi augmenté les recettes fiscales qui ont représenté 14,6 % du PIB en 1995 contre 11,1 % en 1994.

4.1.8 En ce qui concerne les dépenses courantes, elles ont été réduites de 24,1 % du PIB en 1993 à 18 % en 1997 à travers une meilleure maîtrise de la masse salariale qui est passée de 53,6 milliards F.CFA en 1995 à 52,4 milliards en 1996 et à 56,9 milliards en 1997, grâce au recensement effectué durant le premier trimestre de 1997 et au suivi informatique du fichier solde et du personnel. Le contrôle des dépenses primaires couplé avec les efforts de mobilisation des recettes fiscales devaient entraîner un excédent budgétaire de 4,5 % du PIB en 1994 contre -2,2 % en 1992.

4.1.9 Cependant, du fait du déséquilibre persistant entre les dépenses engagées et/ou ordonnancées et les possibilités de paiement du Trésor, de la mobilisation insuffisante des ressources extérieures, de la faiblesse des capacités de suivi et d'exécution des dépenses des ministères qui ne disposent pas d'un système comptable ainsi que la non - disponibilité des

fonds de contrepartie dans les projets d'investissement, on constate des tensions permanentes de trésorerie qui se sont accentuées au début 1998. La consolidation des finances publiques qui était en voie de réalisation en 1996-97, a été remise en cause par un relâchement du contrôle des dépenses qui ont augmenté pour atteindre 22% du PIB en 1998 contre 18 % en 1997, dépassant de 14 milliards de FCFA le montant prévu en mai 1998. L'augmentation des dépenses a d'autant plus affecté la situation des finances publiques, que le repli de la croissance constaté au premier semestre de 1998 est à l'origine d'un manque à gagner important au niveau des recettes fiscales. Ainsi, le solde global (base ordonnancement) est passé de -3,3 % à -6,7 % respectivement en 1997 et 1998.

4.1.10 Face à l'insuffisance des apports financiers extérieurs et à l'impossibilité d'ajuster les dépenses budgétaires au niveau des ressources intérieures disponibles, le gouvernement a continué à accumuler des arriérés intérieurs qui ont atteint 175 milliards de FCFA en 1996, et environ 200 milliards en 1998. Cette tendance à la hausse du montant des arriérés pourrait s'accélérer si des efforts ne sont pas engagés pour adapter l'exécution du budget à la situation des ressources disponibles en limitant l'utilisation des procédures budgétaires exceptionnelles (ordres de paiement et télégrammes-lettres) et en évitant de recourir aux dépenses extrabudgétaires. Ces pratiques remettent en cause le plan d'apurement des arriérés de la dette intérieure établi en juillet 1996. En même temps, le gouvernement a sollicité, de plus en plus, les ressources du système bancaire. Les effets de cette attitude ont été néfastes, d'une part pour le secteur bancaire qui souffrait déjà de problème de trésorerie en raison de la baisse des dépôts et de l'augmentation des crédits privés suite à la crise énergétique, et d'autre part pour le secteur privé dont les activités sont entravées par une crise de liquidité généralisée. Le recours de l'Etat au financement bancaire couplé à l'insuffisance de l'épargne intérieure entraîne un effet d'éviction du secteur privé qui trouve de moins en moins de ressources financières nécessaires pour ses activités d'investissement, ce qui explique, en partie, la contraction de l'investissement privé comme souligné dans le paragraphe 4.1.5.

4.1.11 La dette extérieure publique continue d'être préoccupante en raison des difficultés de trésorerie de l'Etat. Cependant, grâce à l'extension du rééchelonnement du dernier Club de Paris jusqu'en juin 1998, le service de la dette a connu une réduction importante. En effet, le ratio du service de la dette qui était de 50,2% en 1993 a diminué de manière significative pour se situer à 25% en 1995 et à 14% en 1997. La tendance à la baisse de la part de la dette privée non concessionnelle dans l'encours total correspond à l'objectif des programmes.

Monnaie et inflation

4.1.12 Les mesures entreprises dans le domaine monétaire visaient à maîtriser l'inflation, assurer une expansion adéquate du crédit au profit du secteur privé pour stimuler la croissance économique à travers une politique flexible de taux d'intérêt réels positifs et de promotion de l'épargne intérieure.

4.1.13 La crise socio-politique de 1992- 93 a remis en cause la stabilité du système bancaire togolais, qui était une référence dans la sous-région, en entraînant une baisse importante de la masse monétaire de 16,3% par an suite aux retraits massifs de dépôts consécutifs à l'exode des populations vers les pays voisins. Cette situation s'est traduite par une insuffisance de liquidité de l'économie. La dévaluation du FCFA en janvier 1994, coïncidant avec la normalisation de l'environnement socio-politique a favorisé une relative

stabilisation de la situation monétaire ainsi qu'un regain de confiance des opérateurs économiques. La masse monétaire, qui avait connu une réduction importante en 1992 et 1993, s'est accrue de 28,6 % en 1994 tandis que l'inflation, après une période de baisse, a atteint 30,8 % en 1994, 11,9 % en 1995 pour se situer à 5 % en 1996. La pression inflationniste s'est légèrement accentuée en 1997 pour atteindre 9,6 % en raison notamment de l'unification des taux de TVA à 18 %, et de l'augmentation des prix des produits pétroliers intervenue au début de l'année.

4.1.14 La détérioration de la balance globale extérieure du fait essentiellement de l'insuffisance de capitaux étrangers et du repli des exportations a entraîné, en 1998, une baisse des avoirs extérieurs nets du système bancaire de 14,9 milliards de F.CFA par rapport à 1997, soit une diminution de 6,9 % de la masse monétaire du début de la période. Cela se traduit par une forte pression qui s'est exercée sur les financements du système bancaire. Le crédit à l'économie (privé) a augmenté de 7,3 milliards de F.CFA et la position nette de l'Etat s'est creusée de 11,4 milliards de F.CFA par rapport à son niveau de 1997, entraînant ainsi un accroissement des avoirs intérieurs nets de 12,9 milliards de F.CFA. Devant cette situation, marquée par des problèmes aigus de liquidités, les banques primaires ont de plus en plus eu recours au refinancement de la BCEAO qui a augmenté de 4,1 milliards de F.CFA au début de l'année 1998, à 11 milliards en juin avant de se fixer à 5,2 milliards en fin de l'année, suite aux mesures restrictives prises par la Banque centrale. Ainsi, la masse monétaire s'est contractée de 2,8 milliards de F.CFA, soit un repli de 1,3 % par rapport au début de la période. Les difficultés du système ont conduit à l'effritement de la confiance des opérateurs se traduisant par une hausse de la part des dépôts à vue de 28 % du total des dépôts en 1997 à 32 % en 1998, accentuant du coup la pression sur la gestion de trésorerie des banques. A cela, il convient d'ajouter les effets conjugués des incohérences dans la gestion des finances publiques (non-respect de la discipline et des procédures budgétaires) qui se traduisent par une accumulation des arriérés intérieurs et de l'accroissement de la dette publique envers le système bancaire, ainsi que les incertitudes liées à la situation générale du pays, qui ont fragilisé davantage le secteur. Les efforts de mobilisation de l'épargne intérieure se trouvent ainsi annihilés, même si des progrès ont été réalisés en matière de promotion de la petite épargne à travers le développement des institutions de micro-finance.

4.1.15 Il faut souligner que pour améliorer la situation des banques, le Togo a poursuivi la réforme du système monétaire engagée dans le cadre de l'UEMOA en 1989 avec le renforcement de la surveillance bancaire avec l'introduction des règles de gestion prudentielle ainsi que la libéralisation des taux d'intérêt en 1993. Néanmoins, la situation des banques est demeurée précaire à cause du recours de l'Etat aux ressources du système bancaire et des impayés des sociétés d'Etat et des opérateurs économiques sur les banques.

Libéralisation du commerce et balance des paiements

4.1.16 La compte courant extérieur du Togo a connu une évolution contrastée durant la période 1993-98. En effet le déficit est passé de -6,6 % du PIB en 1993, - 9,7 % en 1995, - 8,1 % en 1997 et à -7,2 % en 1998. La position du solde courant est liée à celle de la balance commerciale qui est structurellement déficitaire du fait que la valeur absolue des importations est traditionnellement supérieure à celle des exportations. Cette situation s'explique essentiellement par la faiblesse des capacités d'exportation et le faible niveau de compétitivité des produits d'exportation du Togo. Les importations ont connu une forte augmentation passant de 202,9 milliards de F.CFA en 1994 à 252,8 milliards en 1995 pour atteindre 310 milliards en 1997. Les exportations ont aussi augmenté mais moins vite que le rythme des

importations : respectivement 182,3 milliards de F.CFA, 188,4 et 248 milliards pour les mêmes périodes. Ainsi le déficit de la balance commerciale est passé de 9,6 % du PIB à 7,6 % et 8,1 % respectivement en 1994 à 1995 et 1997.

4.1.17 La hausse des importations globales est imputable à celle des importations des produits alimentaires (avec un taux de croissance moyen de 42,7 % sur la période 1994-97) due à l'effet de rattrapage dans la consommation des ménages après la contraction en 1992-93, et aux mesures de restriction de la protection tarifaire dans le cadre de l'UEMOA (note circulaire de mise en vigueur no 012/MEF/CAB du 20 mai 1996). En ce qui concerne les exportations, elles ont non seulement réagi favorablement à la dévaluation mais surtout à la libéralisation intervenue en 1996, année durant laquelle les exportations ont augmenté de près de 32 %, les exportations de café et de cacao ont doublé leur volume en 1997 par rapport à 1996. Du fait du désengagement de l'Etat (suppression du monopole) dans ces deux filières et de la concurrence entre exportateurs qui ont pris la relève, la part des producteurs dans les prix internationaux est passé en moyenne à 60 % (76 % pour le café et 80 % pour le cacao).

4.1.18 Les efforts entrepris en matière de libéralisation et de diversification des exportations ont eu un impact significatif sur la structure des exportations comme le montre l'évolution de celles-ci. Les exportations des produits manufacturiers ont atteint 73,5 milliards de F.CFA en 1996 contre seulement 31,4 milliards en 1994. De 1995 à 1998, leur part dans les exportations totales a représenté en moyenne 39,3 %, loin devant le secteur des phosphates. Ces résultats encourageants devront être soutenus par les efforts déployés et à poursuivre pour réhabiliter les infrastructures de transport (entretien des principaux axes routiers), moderniser le cadre juridique et réglementaire, développer la création des structures performantes d'appui au secteur privé conformément aux mesures des programmes.

4.1.19 Il convient de noter que les mesures des programmes n'ont pas eu que des effets positifs. La libéralisation du commerce extérieur par la suppression de la protection et des restrictions quantitatives constitue un des facteurs explicatifs de la hausse des importations et donc de l'aggravation du déficit du compte courant extérieur. A cela s'ajoute un manque à gagner important au niveau des recettes fiscales dû aux facteurs exogènes déjà cités au paragraphe 4.1.2, iii), entraînant ainsi les risques de persistance et d'aggravation du déficit budgétaire avec les conséquences que cela implique sur la stabilité du cadre macro-économique : baisse du niveau d'investissement public, accumulation des arriérés, baisse de l'investissement privé etc. Notons, par ailleurs, que la suppression des barrières à l'exportation des produits agricoles en 1996, a augmenté les exportations frauduleuses de céréales, ce qui a créé une pénurie de l'offre de ces produits au niveau du marché domestique nourrissant ainsi les pressions inflationnistes. Il convient de noter que ces mesures ont, aussi, encouragé les exportations informelles des produits de rente vers les pays voisins.

4.1.20 Concernant les transferts nets publics et privés, même s'ils ont augmenté, leur niveau est resté relativement faible par rapport au déficit commercial pour le réduire de manière significative. Leur niveau est passé de 17,9 milliards de F.CFA en 1993 à 58,7 milliards en 1995 et à 52,1 milliards en 1998.

Réformes du cadre légal et appui au secteur privé

4.1.21 La promotion du secteur privé à travers la poursuite des privatisations des entreprises publiques non stratégiques, la suppression des monopoles dans la

commercialisation des produits d'exportation, ainsi que la mise en place d'un cadre légal incitatif constituait l'objectif majeur des deux programmes.

4.1.22 Les mesures de privatisations n'ont pas réellement suscité un développement significatif du secteur privé comme on a pu le constater à partir de l'évolution faible de l'investissement du secteur. La mise en place d'un environnement propice au développement du secteur privé aurait dû être un préalable aux actions de réformes du secteur parapublic afin que le privé puisse être en mesure de prendre la relève à la suite des opérations de désengagement de l'Etat. L'évolution du nombre des entreprises installées, dans la zone franche depuis sa création en 1989, donne une idée sur l'atonie du secteur privé : en dix ans, seulement 36 entreprises sont en activité avec 6119 emplois créés, 24 entreprises sont provisoirement ou définitivement fermées. En ce qui concerne les industries manufacturières qui sont concentrées sur de petites unités de production (industries alimentaires, de boissons et de tabac, industries de bois, de papiers et industries chimiques), elles demeurent extrêmement fragiles et sensibles aux variations des coûts de production (électricité, frais administratifs, impôts). Leur développement dépend de la croissance et de la diversification de la production agricole, de la disponibilité qualitative et quantitative des infrastructures de base, mais surtout d'une volonté ferme de la part de l'administration de fournir des appuis en termes de frais d'installation, de formation, de financement, et de conseil. Il reste évident qu'une politique de promotion des exportations ne peut produire ses fruits, de manière durable, que dans un cadre d'une concertation dynamique avec le secteur privé et orientée vers la promotion de la compétitivité, en termes de mise en place de stratégie d'exportation impliquant ce secteur (mise à niveau du système productif, actions de soutien dans les domaines du financement et de fonds de garanties etc.)

4.1.23 Par ailleurs, il est intéressant de souligner que le facteur de succès de la libéralisation des filières café et cacao repose sur une grande implication du secteur privé après la liquidation de l'OPAT. Les résultats en matière de libéralisation de la filière coton ont été plus modestes du fait de l'absence de structures privées à même de prendre en charge les activités de cette filière. C'est pourquoi les activités de la SOTOCO, structure principale de gestion de la filière, ont été scindées en deux composantes : la partie en aval a été confiée au secteur privé à travers la libéralisation tandis qu'en amont de la filière, la restructuration a porté sur les institutions régionales, à savoir les organisations des producteurs qui ont été renforcées et qui se sont constituées en fédérations des producteurs. Les producteurs ont été encouragés par la redistribution de 50% des bénéfices nets réalisés dans la filière.

4.1.24 Les efforts déployés par les autorités togolaises en vue de la promotion du secteur privé, par la création de plusieurs organes de promotion de l'initiative privée (Fonds national d'investissement, Division d'appui à l'entreprise, Chambre de commerce et d'industrie etc.) n'ont guère donné des résultats significatifs du fait de la persistance de certains facteurs contraignants, au nombre desquels on peut citer, entre autres :

- (i) l'absence de conditions garantissant la confiance des opérateurs économiques : environnement socio-politique stable renforcé par un cadre macro-économique cohérent ;
- (ii) l'accumulation des arrières intérieurs vis-à-vis des fournisseurs de l'Etat liée à la forte dégradation des finances publiques ;

- (iii) les retards enregistrés dans les réformes structurelles en particulier dans les privatisations qui ne favorisent pas la relève des investisseurs privés potentiels dans les opérations de désengagement de l'Etat ;
- (iv) la précarité du système bancaire qui limite l'accès des entreprises au financement local ;
- (v) la lenteur dans l'adoption des textes réglementaires ;
- (vi) la dégradation et l'insuffisance des infrastructures de base ;

4.1.25 Il faut souligner également que certaines mesures de réformes, en particulier celles relatives au commerce extérieur et à la promotion du secteur privé ne pourront produire leurs effets que sur une période relativement longue compte tenu de la rigidité des structures, du contexte socio-politique intérieur et de l'évolution de l'environnement extérieur.

4.2 Impact socio-économique

4.2.1 L'intégration des préoccupations de dimension sociale dans la conception des PAS, la valorisation des ressources humaines dans les secteurs sociaux et l'accroissement des dotations budgétaires aux secteurs prioritaires (santé et éducation) qui étaient prévus n'ont pas été réalisés de manière satisfaisante à cause essentiellement des difficultés économiques et financières entraînées par la crise socio-politique (1992-93), la suspension de l'aide extérieure et par la crise énergétique au début de 1998.

4.2.2 Les secteurs de la santé et de l'éducation considérés comme prioritaires et bénéficiant d'une part importante du budget en terme nominal, sont confrontés à des problèmes financiers pour deux raisons principales, d'une part les allocations qui leur sont allouées ne sont pas respectées : une partie seulement du budget est engagée sans que toutes les dépenses ordonnancées ne soient payées, et d'autre part, la quasi-totalité des moyens de fonctionnement et d'investissement dépend des ressources extérieures dont la mobilisation n'est pas aisée tant que la coopération avec l'extérieur n'a pas retrouvé son rythme normal.

4.2.3 Le budget du secteur de la santé, en pourcentage du budget général, n'a pratiquement pas évolué de 1990 à 1998. En effet, il a représenté en moyenne, sur la période 1992-98, 7 à 8% du budget général, contre 7,76% et 7,48% respectivement en 1990 et 1991. La faiblesse du volume effectif des dépenses engagées a eu comme première conséquence le sous-équipement du secteur, la dégradation des infrastructures, l'insuffisance de ressources humaines tant sur le plan quantitatif que qualitatif, contribuant ainsi à la détérioration du système de santé. Grâce au Projet santé financé par la BAD (novembre 1991), la création d'une pharmacie centrale d'approvisionnement avec deux dépôts à l'intérieur du pays, d'un laboratoire de contrôle de médicaments, d'un centre de maintenance, d'une centrale d'achat ainsi que l'appui au comité de lutte contre le sida, etc. constituent des avancées non négligeables qui auront, certainement, un impact positif sur le secteur en termes de disponibilité des médicaments, de baisse des coûts et des importations clandestines de médicaments en provenance des pays voisins. Cependant, les efforts devront s'orienter davantage vers la réhabilitation de bâtiments, l'achat d'équipements et de matériels de soins dans le secteur de santé primaire afin d'accroître l'accessibilité des populations aux structures de santé et lutter plus efficacement contre les maladies endémiques.

4.2.4 Quant à l'éducation, son budget a nettement augmenté sur la période 1992-99, passant de 10% des dépenses courantes en 1992 à 33,1% en 1996, 28,3% en 1997 et 31% en 1998. Il convient de noter que 90% du budget sont consacrés au paiement des salaires, ce qui se traduit par un manque de crédit de fonctionnement. Tout comme la santé, le taux d'exécution du budget est faible. L'insuffisance de ressources a pour conséquence la baisse de la qualité de l'enseignement et donc de son efficacité interne avec pour corollaire un accroissement des taux d'abandon et de redoublement qui se situent respectivement à 15-18% et 25%. En dépit des progrès réalisés en matière de scolarisation dont le taux se situe actuellement à 68%, le budget est très inégalement réparti suivant le niveau de l'enseignement, les régions et le sexe. L'enseignement primaire qui concerne 82% des effectifs ne reçoit que 48% du budget de l'éducation, alors que l'enseignement supérieur avec un effectif de 1,5% reçoit 24% du budget. Les enseignantes ne représentent que 14% des effectifs des enseignants, ce qui a un impact sur la scolarisation des filles dont le taux de scolarisation est largement inférieur à celui des garçons. Il y a un effort important de la part des donateurs et des ONG pour compenser la déficience de l'Etat dans le domaine de l'éducation. C'est le cas notamment du Projet Education II de la BAD, du PAGED de la Banque mondiale et du projet de fourniture des manuels scolaires par le Japon, etc.

4.2.5 De manière générale, les indicateurs sociaux n'ont pas connu une amélioration significative, durant la période des PAS sans que cela ne puisse être directement imputable aux seuls programmes. C'est le résultat de l'ensemble des politiques menées par le gouvernement au cours de la décennie 90 et plus particulièrement du contexte socio-politique consécutif à la grève générale et aux perturbations sociales et politiques engendrées par le processus de libéralisation de la vie politique dont les conséquences se sont directement fait sentir sur les couches sociales les plus vulnérables. Les actions sociales se sont davantage concentrées dans les secteurs de la santé et de l'éducation faisant passer au second plan les autres aspects de la lutte contre la pauvreté. Les catégories sociales telles que la jeunesse en difficulté, les handicapés, les femmes, n'ont pas bénéficié de sous programmes spécifiques alors qu'elles ont été durement affectées par les effets de la crise socio-politique et de la dévaluation du F.CFA en 1994. Un plan d'action de lutte contre la pauvreté a été élaboré en collaboration avec le PNUD, mais son application n'est pas encore effective. Par ailleurs, depuis 1994, le gouvernement a entrepris des initiatives pour lutter contre la pauvreté en menant des actions telles que : la création de l'AGETUR-Togo, distribution de manuel scolaire, étude sur la population, création de 27 centres de promotion de la petite enfance pour encourager la scolarisation des jeunes filles, etc. mais, leur impact reste encore limité et n'a pas fait l'objet d'évaluation de la part du gouvernement.

4.3 Impact institutionnel

4.3.1 La mise en œuvre des programmes a contribué au renforcement sensible des capacités de l'administration togolaise dans le domaine de l'analyse macro-économique, de la formulation et du suivi des politiques économiques et les techniques de gestion financière et comptable des projets. La construction d'un modèle macro-économique et d'une base de données économiques et sociales, dans le cadre du projet d'appui institutionnel de la BAD, offre à l'administration un système d'aide à la décision permettant d'apporter des corrections sur les évolutions non souhaitables de l'économie. Par ailleurs un comité de privatisation a été mis en place pour gérer le processus d'exécution des réformes du secteur parapublic et qui a acquis une expérience certaine dans le domaine de la privatisation (études, audits, appels d'offre etc.). C'est le cas dans plusieurs autres domaines où de nouvelles structures ont été mises en place, mais dont les effets se font sentir timidement encore : Fonds d'entretien

routier (maintien des routes), Association de conseil et de développement rural (appui aux producteurs), Inspection des grandes entreprises au sein de la Direction des impôts (codification et suivi des contribuables), informatisation de la Fonction publique (gestion et suivi des effectifs), Association professionnelle de la micro-finance (accès des petits producteurs au crédit). Il est certain que la viabilité de ces nouvelles structures dépendra, certes des moyens humains, matériels et financiers adéquats, mais surtout d'une définition claire de leur fonction et des objectifs visés dans le cadre d'une politique globale cohérente et d'une vision stratégique de développement du Togo. De même, la création d'un nouveau ministère chargé de la restructuration et de la modernisation de l'administration marque une volonté de rationaliser la fonction publique afin de la rendre légère, mieux structurée et à même de répondre aux besoins fondamentaux de développement. Mais, les études se poursuivent et aucune action concrète n'a encore été engagée.

4.3.2 L'administration togolaise a capitalisé les expériences dans le cadre des programmes d'ajustement structurel ainsi que du projet d'appui au Ministère du plan, financé par la Banque en matière de conception, d'exécution et de suivi des réformes et aussi de programmation et budgétisation des investissements publics sur une base triennale glissante. Cependant, des insuffisances majeures subsistent :

- (i) le comité interministériel de suivi des réformes n'a pas réellement bien fonctionné ni été en mesure d'accélérer les mesures des programmes sur la base d'une vision stratégique qui constitue une condition essentielle de succès des programmes ;
- (ii) le faible taux d'exécution financière et physique du PIP tout au long des programmes (55 % en moyenne sur la période 1994-97 et 60,8 % en 1998) traduit la faiblesse des capacités d'exécution des ministères techniques ainsi que l'absence d'une politique de dépenses publiques compatible avec des stratégies et des objectifs sectoriels clairement définis (faible exécution des projets dans les secteurs de la santé et de l'éducation).

4.3.3 L'acquisition de matériel de transmission et de matériel roulant par la Direction des douanes ainsi que le renforcement du système SYDONIA pour faciliter les opérations de dédouanement et lutter contre la fraude, constituent des éléments de renforcement institutionnel qui non seulement vont contribuer à augmenter l'efficacité des recouvrements fiscaux mais aussi à améliorer la qualité du service des douanes en faveur des opérateurs économiques.

4.3.4 La création d'un laboratoire de contrôle de la qualité des médicaments, d'une centrale de maintenance à travers l'appui du Projet santé /BAD ainsi que la formation du personnel des CHR (techniciens radio, laborantins, radiologues, techniciens de maintenance) sont autant d'atouts qui contribueront à soutenir les performances du secteur de la santé.

4.4 Impact sur les femmes

4.4.1 Bien que le PAS II ait formulé des mesures spécifiques en faveur des femmes, de l'avis de la Direction de la promotion féminine, ces mesures n'ont pas été exécutées. Il s'agissait, notamment, de favoriser l'accès des jeunes filles et des femmes à l'éducation de base, de renforcer la capacité institutionnelle ainsi que les moyens matériels du département chargé de la condition féminine et de créer une base de données permettant d'évaluer les

actions entreprises dans ce domaine. Cependant la réalisation, avec l'appui du PNUD, du profil de pauvreté au Togo et d'un plan national de lutte contre la pauvreté ont permis de cerner et d'élaborer un système d'indicateurs relatifs aux conditions de vie des femmes. Par ailleurs, avec le soutien de l'IDA, des actions d'encadrement des coopératives féminines, de l'intégration de la femme dans le développement au niveau décentralisé ainsi que des actions d'alphabétisation ont été menées en 1995. Ce programme s'est arrêté aussitôt qu'il a commencé faute de ressources, l'IDA ayant suspendu son appui.

4.4.2 Il ne fait pas de doute que le faible niveau de dépenses d'investissement et d'acquisition de matériels dans les secteurs de la santé et de l'éducation ont pu avoir des répercussions négatives sur les conditions de vie des femmes qui appartiennent à la catégorie de la population la plus vulnérable, mais, il n'a pas été possible d'obtenir des informations précises et des données chiffrées sur cet aspect.

4.5 Impact sur l'environnement

La définition d'une stratégie nationale de protection de l'environnement en 1992 ainsi que l'organisation des séminaires de sensibilisation sur les problèmes environnementaux, dans le cadre du PAS II, constituent une étape importante en faveur d'une gestion durable de ressources naturelles. Mais l'impact de cette stratégie ne se fait pas encore vraiment sentir. Il a fallu attendre l'année 1998 pour que le gouvernement adopte une déclaration de politique nationale de l'environnement et un plan national d'action pour l'environnement, qui n'a pas été préparé comme prévu dans le cadre du PAS II, est en cours de préparation en 1999. Quelques actions, encore limitées, de protection de l'environnement et de lutte contre l'érosion côtière ainsi que de formation et d'information en matière d'environnement ont été engagées, sans que l'on puisse actuellement en mesurer l'impact.

V. DURABILITE DES PROGRAMMES

5.1 La mise en œuvre des PAS II et III a été d'un apport important pour le Togo, à travers le processus de libéralisation de l'économie, qui a donné des résultats appréciables, notamment : flexibilité des prix, libéralisation du commerce extérieur, suppression progressive des monopoles, mise en place d'un cadre institutionnel de promotion du secteur privé. Cela a contribué aussi à affirmer l'expérience de l'administration en matière de conception, d'exécution et de suivi des réformes. Ces mesures qui sont incontournables vont contribuer à accroître les capacités nationales pour promouvoir les conditions d'une croissance économique viable.

5.2 Il faut signaler le projet d'appui institutionnel au Ministère du plan et de l'aménagement du territoire financé par la Banque en 1990, pour accompagner le processus d'ajustement par le renforcement de la capacité de gestion du développement en assurant la formation des agents de l'Etat, notamment dans les domaines de la programmation et de la budgétisation des investissements publics, de suivi des procédures des bailleurs de fonds. Ce projet qui est en cours d'exécution et dont l'achèvement doit être accéléré, contribuera sans doute au développement des capacités en faisant entrer dans la pratique la programmation et la budgétisation des investissements publics sur une base triennale glissante, ce qui peut permettre de pérenniser les effets positifs des programmes. Outre ce projet, le gouvernement a fait d'importants efforts d'équipement et de formation de plusieurs structures administratives, notamment à la direction des impôts, celle des douanes, etc. qui sont susceptibles de renforcer la durabilité des programmes.

5.3 Cependant, le facteur essentiel de durabilité des effets des programmes réside dans la volonté politique du Gouvernement de poursuivre les réformes, d'engager un dialogue permanent avec tous les partenaires sociaux pour les amener à y adhérer et de consolider les résultats en stabilisant le cadre macro-économique. La mise en place du Comité interministériel restreint de suivi du PAS et du Comité mixte des bailleurs de fonds répondent à cette préoccupation. Mais, cette volonté n'est pas suffisamment manifeste, compte tenu des blocages institutionnels, du contexte socio-politique, des comportements et habitudes acquis par les structures de l'Etat. C'est ainsi que le processus de privatisation a connu une évolution assez lente et il n'est pas encore achevé conformément aux programmes, l'investissement privé demeure faible et le secteur public continue à être le principal investisseur dans le pays. Cependant, le gouvernement fait des efforts pour favoriser la participation des ONG à la lutte contre la pauvreté à travers les micro-projets pour lutter contre la montée du chômage, la dégradation des infrastructures et des quartiers. En outre, il a mis en place un comité sur la dimension sociale de l'ajustement qui met en oeuvre des actions en faveur des groupes cibles. Les incertitudes liées au climat politique actuel ainsi que les difficultés à assainir les finances publiques (accumulation des arriérés internes, précarité du secteur bancaire) ne sont pas de nature à pérenniser les effets positifs des programmes.

5.4 La suppression des taxes tarifaires, la libéralisation des prix et l'amélioration du cadre juridique et réglementaire sont de nature à faciliter l'intégration du Togo dans l'UEMOA, et constituent des éléments importants d'une croissance durable. Cependant pour que le pays bénéficie durablement des effets positifs induits de l'intégration économique, des actions d'accompagnement en terme de renforcement des capacités de l'administration et du secteur privé doivent être prises pour diversifier la base productive et rendre l'économie plus compétitive, condition sans laquelle il sera impossible de faire face aux enjeux de l'intégration. A cela, il convient d'ajouter la nécessité du respect des décisions prises dans le cadre communautaire, de promotion des conditions d'une gestion transparente, de la recherche de la paix sociale et de reprise de la coopération avec les partenaires au développement.

5.5 Les résultats économiques enregistrés sont encourageants mais, cependant, très fragiles en raison de la forte dépendance de l'économie togolaise aux aléas climatiques, aux fluctuations des cours des produits de base (produits agricoles et phosphate). Par ailleurs, la durabilité de l'impact des programmes passe par la prise en compte des impératifs de cohésion et de stabilité sociales et de l'élimination des disparités régionales et socio-économiques en luttant contre la marginalisation des couches les plus vulnérables en particulier les jeunes et les femmes, en renforçant le comité sur la DSA par des moyens humains, matériels et financiers adéquats et par une définition stratégique de ses missions.

VI. NOTATION DE LA PERFORMANCE

Les tableaux de la notation de la performance du PAS II et III se trouvent respectivement en annexes 6 et 7.

6.1 Performance d'exécution

Pour le PAS II, la performance d'exécution a été insuffisante, pour deux raisons : d'une part, la quasi-totalité des mesures a été exécutée plus de deux ans après la période initiale du programme, c'est à dire en 1994-96 au lieu de 1992-94 et d'autre part, la

commission interministérielle chargée de son suivi n'a pas fonctionné convenablement. Cependant le suivi s'est nettement amélioré à la suite de la dévaluation, dans le cadre de l'exécution des mesures d'accompagnement de celle-ci. En ce qui concerne le PAS III, la performance d'exécution a été satisfaisante, les conditions respectées dans les délais et la plupart des mesures exécutées. La cellule de suivi du programme a transmis régulièrement les rapports d'exécution.

6.2 Performance de la Banque

La performance de la Banque a été satisfaisante pour les deux programmes. Elle a participé aux phases de préparation et à plusieurs réunions des deux programmes. Elle a pris part à l'évaluation conjointe du PAS II avec la Banque mondiale. Ses rapports d'évaluation ont été jugés de qualité satisfaisante. Malgré une période d'inertie due au contexte sociopolitique, elle a assuré un suivi assez régulier des deux programmes.

6.3 Performance des résultats

Les résultats dans leur ensemble sont jugés satisfaisants si l'on tient compte des efforts déployés pour la mise en oeuvre des mesures d'accompagnement de la dévaluation du FCFA en janvier 1994. La notation individuelle attribuée varie cependant d'un indicateur à l'autre. Pour le développement institutionnel, beaucoup de structures nouvelles ont été créées dans le cadre des deux programmes, mais leur viabilité dépend des moyens humains, matériels et financiers dont elles seront dotées. Le système d'information et de gestion qui n'est pas assez développé ainsi que le cadre institutionnel qui a besoin d'être appuyé davantage ont freiné la performance. Au niveau de la durabilité, des efforts doivent être déployés pour préserver les résultats acquis en renforçant le cadre macro-économique par la poursuite des réformes et l'amélioration du climat socio-politique. L'indicateur de pertinence et de réalisation des objectifs se situe également à un niveau satisfaisant pour les deux programmes. La faiblesse du développement du secteur privé ainsi que les problèmes liés à la réduction de la pauvreté constituent les principaux domaines de contre-performance.

VII. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

7.1 Evaluation globale

7.1.1 Les résultats combinés des deux programmes sont certes encourageants mais ne sont pas définitivement acquis. Les performances globales sont contrastées, particulièrement au niveau macro-économique. La croissance erratique du PIB traduit la sensibilité de l'économie aux facteurs exogènes (fluctuations des cours des produits agricoles, aléas climatiques etc.) mais aussi la faiblesse du niveau des investissements public et privé. Une évolution favorable des exportations sous l'effet de la dévaluation et des efforts menés pour libéraliser le commerce a permis de soulager le solde courant extérieur. Par ailleurs, on note des tensions de trésorerie au niveau des finances publiques dues au relâchement du contrôle et des procédures des dépenses. Le recours à l'accumulation des arriérés intérieurs et au financement bancaire consécutif aux difficultés des finances publiques constitue une situation préoccupante. L'inflation a été plus ou moins bien maîtrisée du fait essentiellement de la faiblesse de la demande intérieure.

7.1.2 D'une manière générale, les performances macro-économiques restent fragiles et exigent des efforts soutenus pour rétablir la stabilité de l'économie et encourager l'initiative privée. Les efforts doivent être soutenus par une volonté de restauration d'un environnement socio-politique serein favorable à la reprise de la coopération avec l'ensemble des partenaires au développement. La poursuite des réformes constitue un défi que le gouvernement togolais, les partenaires sociaux et les bailleurs de fonds doivent relever dans les années à venir et, pour ce faire, des études macro-économiques et sectorielles détaillées doivent être effectuées.

7.2 Rétroaction et recommandations

7.2.1 Les enseignements à tirer des expériences des PAS, pour le pays et pour la Banque, en plus de ceux déjà mentionnés dans les RAP, sont relatifs aux éléments suivants :

- i) le fait de ne pas prendre en compte les facteurs exogènes peut avoir un impact négatif sur la performance des programmes (para. 2.3.3) ;
- ii) un calendrier réaliste tenant compte du contexte socio-politique et de la capacité réelle de l'administration sont un gage de l'exécution effective des mesures du programme et donc de réussite de ce dernier (para. 2.3.3 et 3.2) ;
- iii) les contrats de performance, signés entre le gouvernement et les entreprises publiques restées dans le portefeuille de l'Etat, nécessitent un environnement économique, financier et politique stable ainsi que le respect mutuel des engagements pris par les parties afin de garantir leur efficacité en tant qu'outil de gestion des entreprises publiques (para. 3.7.5)
- iv) l'amélioration du cadre macro-économique et la création des conditions de confiance mutuelle entre les opérateurs économiques par une gestion rigoureuse des finances publiques associée à une stabilité de l'environnement socio-politique constituent des facteurs essentiels pour le développement du secteur privé et pour le succès des réformes (para 5.3) ;

- v) la politique de promotion des exportations en plus des efforts de libéralisation doit être soutenue par des actions concertées avec le secteur privé et de soutien à sa compétitivité (para. 4.1.21).

7.2.2 Pour consolider les résultats des PAS II et III, il est recommandé au gouvernement ce qui suit :

- i) assainir les finances publiques (para. 4.1.9) ;
- ii) poursuivre avec rigueur et célérité le processus de privatisation des entreprises publiques non stratégiques et la liquidation de celles qui ne sont pas viables, tout en encourageant la relève du secteur privé (para. 3.7.6) ;
- iii) assainir le système bancaire et financier afin de mieux mobiliser l'épargne intérieure pour faciliter l'accès au financement local du secteur privé, en particulier les PME/PMI (para. 3.7.6) ;
- iv) associer les ministères techniques à l'élaboration du budget et renforcer les capacités à l'exécuter (para. 4.3.2) ;
- v) actualiser et exécuter le plan d'apurement des arriérés intérieurs, avec un calendrier précis, pour rétablir la confiance des opérateurs privés, conforter la trésorerie des banques et stimuler le secteur privé (para.4.1.10 et 4.1.14) ;
- vi) allouer à un niveau adéquat et exécuter les dotations budgétaires des ministères sociaux en respectant les procédures en vigueur (para.4.2.3 et 4.2.4);
- vii) entreprendre l'étude qui était prévue dans le PAS II sur la compétitivité de l'économie togolaise en vue de prendre les dispositions nécessaires pour définir une stratégie de renforcement de la base productive et de promotion des exportations (para.3.7.3) ;
- viii) rétablir le dialogue avec les partenaires au développement pour mobiliser les ressources extérieures indispensables à la poursuite et à la consolidation des réformes (para.7.1.2)
- ix) parachever les actions non encore exécutées dans le cadre du projet d'appui institutionnel au plan (para. 5.2)
- x) poursuivre les réformes structurelles et de politiques (para. 7.1.2).

7.2.3 Pour la Banque, en plus des recommandations contenues dans le RAP, il est recommandé de :

- i) poursuivre le dialogue de politique avec le pays en vue d'approfondir et appuyer les efforts de réforme sur la base des études économiques et sectorielles détaillées (para.7.1.2) ;
- ii) établir, à l'évaluation, des indicateurs économiques et sociaux vérifiables pour servir de repère à l'évaluation des performances (para 3.4).

7.3 Actions de suivi :

A) Au niveau du gouvernement

- i) l'accélération du processus de privatisation et liquidation des entreprises publiques (para. 3.7.6) ;
- ii) l'application des procédures budgétaires conformes à une gestion saine des finances publiques (para.4.1.9 et 4.3.2) ;
- iii) la mise en œuvre des réformes du secteur bancaire (para.3.7.6) ;
- iv) l'actualisation du plan d'apurement des arriérés intérieurs et son exécution sur la base d'un calendrier précis (para.4.1.10, 4.1.14) ;
- v) la réalisation de l'étude sur la compétitivité de l'économie pour renforcer la politique de promotion des exportations (3.7.3) ;
- vi) la mise en place d'un mécanisme et des structures de concertation entre les partenaires économiques et sociaux (para.2.3.3) ;
- vii) l'achèvement du projet d'appui institutionnel au plan (para. 5.2) ;
- viii) la poursuite des réformes structurelles et de politiques.

B) Au niveau de la Banque

- i) la poursuite et le renforcement du dialogue politique avec le Gouvernement dans le domaine des réformes sur la base des études économiques et sectorielles à effectuer (para.7.1.2) ;
- ii) l'établissement des indicateurs économiques et sociaux, à l'évaluation, pour faciliter l'évaluation des performances des programmes (para.3.4) ;

MATRICE DE RECOMMANDATIONS ET ACTIONS DE SUIVI

Principales constatations et conclusions	Recommandations	Actions de suivi	Responsabilité
Formulation et bien – fondé des programmes			
1) Non – prise en compte des facteurs exogènes déterminants pour la performance économique	- Prise en compte explicitement des facteurs exogènes dans la définition des objectifs des programmes	- Faire des études macro-économiques et sectorielles détaillées intégrant l'évaluation des effets prévisibles des facteurs exogènes	Gouvernement
2) Absence de mécanisme de contrôle de l'exécution effective des mesures	- Exécution effective des mesures	- Mettre en place une structure de suivi-évaluation	Gouvernement/ Banque (Départ. Programme par pays)
Exécution des programmes			
3) Calendrier approximatif de mise en œuvre des mesures de réformes	- Etablissement d'un calendrier précis des mesures	- Mettre en place une structure de suivi – évaluation	Idem
4) Aucune mission de suivi n'a été effectuée dans le cadre du PAS III	- Suivi régulier de l'exécution des programmes	- Appliquer les directives opérationnelles à la matière	Banque (Départ. Programme par pays)
Evaluation des performances des programmes			
5) Non-respect des règles et procédures budgétaires	- Adaptation de l'exécution à la situation des ressources disponibles	- Revue des dépenses publiques	Gouvernement/ Banque (Départ. Programme par pays)
6) Faibles capacités d'exécution des ministères	- Renforcement des capacités d'exécution des ministères	- Entreprendre des actions de renforcement des capacités (plan de formation, stages, séminaires...)	Gouvernement

Principales constatations et conclusions	Recommandations	Actions de suivi	Responsabilité
7) Le principe de l'unification du budget n'est pas effectif	- Rendre effectif l'unité budgétaire	- Revue des dépenses publiques	Gouvernement/ Banque (Départ. Programme par pays)
8) Accumulation des arriérés internes	- Actualisation du plan d'apurement	- Exécution du plan selon un calendrier précis et arrêt de toute génération de nouveaux arriérés	Gouvernement
9) Allocations budgétaires aux secteurs sociaux insuffisantes	- Prévoir et exécuter des dotations budgétaires nécessaires aux ministères sociaux	- Revue des dépenses publiques dans les secteurs sociaux	Gouvernement / Banque (Départ. Programme par pays)
10) Cadres macro-économique fragile	- Poursuite et renforcement des réformes	- Mettre en œuvre des mesures complémentaires de politiques économiques appropriées	Gouvernement
11) L'investissement privé très faible	- Mettre en place un cadre incitatif favorable	- Révision du code des investissements en harmonie avec le code communautaire UEMOA	Gouvernement
12) Implication et adhésion des partenaires sociaux insuffisante pour réussir les réformes et l'appropriation des programmes	- Associer les différents acteurs à la conception et à la mise en œuvre des programmes	- Mise en place des structures de concertation appropriées	Gouvernement
13) Mise en place d'un programme conséquent de lutte contre la pauvreté	- Elaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté	- Elaboration et mise en œuvre d'un plan d'action de lutte contre la pauvreté	Gouvernement

TOGO : SECOND PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL (1992-1994)

MATRICE DES MESURES

MESURE ECONOMIQUES ET OBJECTIFS	MESURES PRÉVUES	DATES PRÉVUES	DATES REELLES	OBSERVATIONS
1- Ressources et dépenses Publiques a- Recettes				
Augmenter l'élasticité des Recettes fiscales par	i- Amélioration de l'administration fiscale par :	1993	1994	Loi des finances 1994 Article 186 et Ordonnancement n° 93/005
Promouvoir les secteurs Industriel et commercial en préservant les recettes budgétaires	a - la taxation du secteur Informel	1993	1993	Du 28 juillet 1993, art. 4 P3
	b - l'élimination des exonérations et ;	1993		
	c - l'affectation de personnel et de moyens en quantité suffisante	1992-1993	1995	Loi des finances 1993 article 1403 nouveau
	ii – Mesures relatives à la taxation indirecte	1 janvier 1993	1993	Mesure non exécutée
	- Mise en œuvre de la réforme tarifaire et fiscale	1992-1993	1995	Cf. Loi fin. N° 95/011 du 10/03/95 et arrêté n° 95/118 du 29/08/95
	- Elimination des exonérations pour les projets financés sur l'aide extérieure			Loi fin. Gestion 1996 Code Investissement : Révision en cours
	iii – Amélioration de l'enregistrement et du recouvrement de l'impôt dans le secteur informel par un renforcement et une décentralisation de la structure : introduction d'une taxe forfaitaire au cordon douanier,			Création d'une taxe professionnelle unique Création de l'inspection des grandes entreprises en 1995.
	iv – Amélioration du recouvrement de l'impôt sur les biens fonciers	1992	1995	
	v - Mise en œuvre des contrats avec toutes les entreprises publiques concernant les paiements au titre du service de leur dette extérieure	1992	1995	Etudes terminées, recherche de ressources Pour la mise en œuvre des actions retenues

MESURES ECONOMIQUES ET OBJECTIFS	MESURES PRÉVUES	DATES PRÉVUES	DATES REELLES	OBSERVATIONS
1 – Ressources et dépenses publiques (suite)	i – Etablissement des normes de Dépenses et des allocations du budget de fonctionnement pour l'entretien des infrastructures, les Services de soutien agricoles, le Transport, la santé et l'éducation	1992	1995	Le non respect de la discipline budgétaire ainsi que les problèmes de trésorerie n'ont pas permis l'exécution satisfaisante de cette mesure
	ii – Compression des dépenses Militaires	1992-1994	1995	Retard d'exécution dû aux troubles socio-politiques
	iii – Limitation de la progression Annuelle de la masse salariale dans la fonction publique	1992		
	iv – Renforcement du contrôle Financier sur des démembrements de l'Etat	1992		Le contrôle financier n'est pas établi, ce qui se traduit par un manque de coordination dans l'exécution budgétaire
b – Dépenses Garantir une affectation des dépenses conformément à la Stratégie à moyen terme du développement	i – Eviter l'accumulation de nouveaux arriérés	1992		Un plan d'apurement des arriérés a été élaboré en juillet 1996, mais n'a pas été exécuté. En mai 1999, l'accumulation des arriérés se poursuit encore
	ii – Renforcement de la coordination entre les ministères dépensiers et le Trésor et coordination entre la procédure d'engagement des dépenses financées par l'aide extérieure et le déboursement de l'aide	1992		Se fait dans le cadre de l'informatisation du Budget, du Trésor, de la Direction des Finances, de la Direction générale du Plan et du Développement et des cellules de planification des Ministères Techniques.
c – Arriérés intérieurs				

MESURES ECONOMIQUES ET OBJECTIFS	MESURES PRÉVUES	DATES PRÉVUES	DATES REELLES	OBSERVATIONS
<p>2 – Investissements publics</p> <p>Consolider le système de Programmation et de budgétisation triennale à l'horizon mobile des Investissements publics</p> <p>Préparer et exécuter les projets prioritaires</p> <p>Accélérer l'exécution des projets</p> <p>3 – Gestion du Secteur Public</p> <p>Mesure générale pour améliorer l'efficacité de la gestion politique</p>	i - Revue annuelle avec l'IDA et le FAD du PIP triennal glissant pour toutes les dépenses d'investissements	1992-1993	Nov. 1992	Est fait dans le cadre des missions de supervision de la BAD
	ii – Inclusion dans le PIP des dons en nature	1992-1993	1992	
	iii – Revue trimestrielle avec l'IDA du contenu et de l'état d'avancement du PIP	1992-1994	1993	
	iv – Calcul des dépenses de Fonctionnement du PIP et leur inclusion dans le budget	1992-1993		Est fait dans le cadre des conférences budgétaires qui sont organisées entre le Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire et le Ministère de l'Economie et des finances
	v – Intégration du budget de fonctionnement et d'investissement dans un budget unique sous l'autorité du Ministre des Finances	1993	Juin 1995	
	Augmentation significative des dépenses d'investissement sur la base d'un taux d'exécution accru pour les projets prioritaires au taux de rentabilité et au financement extérieur assuré	1993		Dans le cadre des missions de concertation de la BAD au Togo
	Adoption d'un nouveau code des marchés publics	1992	10-06-94	Etude réalisée
	i – Effectuer un recensement des effectifs civils	avr-92	05-mai-92	Etude réalisée, mais les mesures d'assainissement non pas été mises en œuvre
	ii - Unifier les fichiers de la solde et de la Fonction Publique	Fin 1992	1995	Mise en place d'un comité Interministériel de suivi
	iii – Préparation d'un plan d'action pour améliorer la performance des Ministères clés : Ministères du Plan, de l'Economie et des Finances et Ministère du commerce	juin-92	1994	Demande d'appui financier et logistique
iv – Préparer un programme à moyen terme sur les missions de la Fonction Publique et sur son évolution qualitative et quantitative	Sept. 1992	oct-92		

MESURES ECONOMIQUES ET OBJECTIFS	MESURES PRÉVUES	DATES PRÉVUES	DATES REELLES	OBSERVATIONS
3 – Gestion du secteur Public (suite)	v – Etude de la possibilité de la mise en œuvre d'un programme ciblé de départ	1995	1995	Aucun départ volontaire n'a été effectué.
Mesures immédiates pour renforcer l'efficacité de l'utilisation des ressources du secteur public	Renforcer la capacité du Ministère du Plan et des autres Ministères techniques afin d'améliorer la préparation des projets avec les stratégies sectorielles et macroéconomiques	1992-1993	1995	Plusieurs séminaires ont été faits en ce sens par le projet d'appui institutionnel Ministère de plan de la BAD
4 – Politiques monétaires, du crédit et des taux d'intérêt	i – Encourager les banques à participer au financement des PME dans le cadre du projet de Développement de l'entreprise privée soutenu par l'IDA,	1992-1993		Réalisée
Assurer une expansion adéquate du crédit au secteur privé pour stimuler la croissance des entreprises rentables	i – Poursuivre une politique flexible de taux d'intérêt réels positifs et assurer le maintien des capitaux étrangers privés au Togo	1992-1994		Les troubles socio-politiques ont déstabilisé le système bancaire et ont freiné l'entrée nette de capitaux privés étrangers
Encourager l'épargne intérieure et une Meilleure utilisation du crédit bancaire	i – Achever la liquidation de la CNCA,	1992		
	ii – Mettre en place les principes de base d'un réseau de crédit agricole autonome et viable sur le plan Financier	1992-1993		Réalisée
Cadre institutionnel du système	i – Réduire la dette du secteur public envers le système bancaire intérieur	1992-1993		En cours en déc, 1996 entrepris dans le pas III 97-98
	ii – Développement des instruments financiers appropriés pour la mobilisation de l'épargne privée	1992		Non réalisé
Crédit au secteur public				Difficultés de mobilisation de l'épargne privée due à la précarité actuelle du système bancaire

MESURES ECONOMIQUES ET OBJECTIFS	MESURES PRÉVUES	DATES PRÉVUES	DATES REELLES	OBSERVATIONS
5 – Politique commerciale et politique des prix				
Eviter les distorsions dans la structure des prix intérieurs	Elimination du contrôle des prix Appliqués aux produits importés	Janv,1992	1995	Cf. arrêté interministériel n° 28,29 MCETP/DCIPC du 17/08/96
Maintenir la compétitive	Evaluer la compétitivité des industries togolaises et formuler les mesures nécessaires à l'amélioration de cette compétitivité,	Sept, 1992		Etude non réalisée, faute de crédit
Maintenir l'équilibre financier des entreprises de services publics	Revoir et ajuster régulièrement les tarifs pour refléter le recouvrement complet des coûts et réaliser les excédents financiers pour aider au financement des investissements des entreprises de services publics,	1992-1993	Juillet 1995	
6 – Réforme des entreprises publiques	i – Achever la liquidation et la cession des biens des six entreprises publiques de la première phase,	1992	-	En cour en déc, 96 et repris dans le PAS III 97/98
Rationaliser et réduire l'intervention de l'Etat dans les activités commerciales et industrielles,	ii – Mettre en œuvre la stratégie de privatisation ou la liquidation des 9 entreprises additionnelles	juin-92	-	En cour en déc, 96 et repris dans le PAS III 97/98
	iii – Définition et adoption des modalités de cession dans les entreprises où l'Etat détient une partition qui va de 5 à 90%	Fin octobre 1992		Fait Ord, n°94/002/PR et décret n° 94/03/38 du 10 juin 1994
	iv – Identification des dettes croisées entre les entreprises publiques et le Gouvernement et entre les entreprises publiques elles-même	juin-92		
	v – Apurement des dettes croisées	Mars-93	nov, 1995	Actualisé en novembre 1995
Mesure visant expressément à améliorer l'efficacité des entreprises du secteur public	i – Mettre en œuvre des audits opérationnels et financier de l'OPT, l'OPAT et la CNSS			Apurement testé au profit de la CEET,RNET et de OPT : 33 entreprises ont été sélectionnées pour cette 1 ^{ère} Opération
	ii- Mettre en œuvre des audits opérationnels et financier des autres entreprises publiques	1992-1994		

MESURES ECONOMIQUES ET OBJECTIFS	MESURES PRÉVUES	DATES PRÉVUES	DATES REELLES	OBSERVATIONS
7 – Infrastructures	i – Transport, eau, électricité et télécommunication : mettre en œuvre des mesures de recouvrement complet des coûts en accords avec les projets soutenus par l'IDA,	1992-94		En cours en déc, 96 et repris dans le PAS III
	ii - Elaborer le projet de déclaration de la stratégie pour le secteur des transports	août-92	1995	Engagé en 1995 et se poursuit en 1996
	iii – Développer la stratégie pour l'infrastructure urbaine prenant en compte la protection de l'environnement à forte intensité de main-d'œuvre,	juin-92	1994	Séminaire en Déc 1995
8 – Politique industrielle Encourager l'investissement, la Production et l'emploi en particulier dans le secteur des exportations,	i - En mettant en place les zones franches industrielles, s'assurer du bien-fondé et de l'efficacité coût des incitations à l'investissement.	1992-1993		
	ii - Mettre en place un cadre institutionnel de soutien adéquat aux PME à travers l'entrée effective en activité du CTI, DIVAS, et du FPPS.	1992		La révision du code des investissements n'est effectuée, elle se fera dans le cadre de l'UMOA
	iii - Créer un "guichet unique" pour faciliter l'investissement.	1992	1995	
9 – Politique agricole				
Accroître et diversifier la production et les exportations	Actualiser la stratégie agricole	août-92		cf., interministériel n°95/13 MISEQZT/MC/PT du 14-déc-95
a – Culture de rente - Assurer des revenus adéquats aux producteurs des cultures de rentes,	i - Maintenir le système de fixation flexible des prix compatibles avec les conditions du marché mondial de traitement; revoir une fois par an avec la Banque et le Fonds les mécanismes de fixation des prix.			
	ii - Publier les prix-planchers payés aux producteurs des trois produits pour chaque campagne	1992-1993	1992	Se fait au début de chaque Campagne, cf. lettre n°1754/MPAT/DGPD du 13 Nov. 1993

MESURES ECONOMIQUES ET OBJECTIFS	MESURES PRÉVUES	DATES PRÉVUES	DATES REELLES	OBSERVATIONS
9 – Politique agricole (suite)				
b – Services agricoles : Améliorer l'accès des agriculteurs aux Services agricoles	i – Consolider et intégrer aux services du ministère du Développement Rural, les services de soutien agricole. Révision de la structure du personnel des services de soutien agricole.	1992	-	Une étude relative à ce sujet a été faite
c – OPAT Augmenter l'efficacité des opérations	i – Réduction des coûts de commercialisation et administratifs de 50%	Avant fin oct-92	1994	Est fait : retard dû aux troubles Socio-politiques
	ii – Transfert de la responsabilité de l'exportation du coton à SOTOCO	Sept. 1993	1994	Fait. Loi n°94/002/PR du 7 oct. 94
d – Promotion de l'exportation Promouvoir l'exportation des céréales et des produits agricoles non traditionnels.	Supprimer des barrières à l'exportation des produits agricoles vers les pays non-membres de la CEDEAO et promouvoir l'exportation des produits non traditionnels ;	15-avr-92	En 1995	Décret n0 95-016/PR portant Transfert de la commercialisation Du coton à la SOTOCO
			En mars 1996	Dans le cadre réglementaire Et incitatif, le décret n° 96/25/PR en mars 1996, arrêtés ministériels n° 17/MCPT/MDRHV et n° 18MCPT/MDRHV en juin
				1996 portant abolition des monopoles du secteur public dans la commercialisation et l'exportation du café et cacao et les taux de marge fixe et les systèmes de licence pour la commercialisation,

MESURES ECONOMIQUES ET OBJECTIFS	MESURES PRÉVUES	DATES PRÉVUES	DATES REELLES	OBSERVATIONS
<p>10 – Valorisation des ressources Humaines</p> <p>Définir et mettre en œuvre des mesures de valorisation des Ressources humaines dans les secteurs de la santé et de l'éducation</p>	<p>i – Elaborer une politique globale en matière d'éducation et de formation définissant les stratégies visant à répondre aux besoins de financement du secteur et aux exigences de qualité, compte tenu de la priorité, accordée à l'enseignement primaire et dans l'enseignement secondaire, aux mathématiques et aux sciences.</p>	juin-92	1992	Se fait dans le cadre du projet d'Appui à la Gestion de l'Education (PAGED).
	<p>ii – Renforcer les capacités des services de santé et de planification familiale en procédant à des réformes Institutionnelles,</p>	1993-1993		Mesure non-exécutée et reprise dans le PAS III
	<p>iii - Créer une unité spéciale au sein du Ministère du Plan de façon à prendre en compte les variables démographiques dans les processus de planification.</p>	1992	1992	Mesure non-exécutée et reprise dans le PAS III 97-98
	<p>iv – Renforcer les instituts de formation technique et doter le METFP d'une capacité de suivi et d'analyse du marché de l'emploi de façon à mieux adopter la formation aux besoins du marché conformez à l'approche "dualiste" de la formation.</p>	1992		Création de l'observatoire de l'emploi au sein de la DGETEP en cours
	<p>v – Créer un fond national d'apprentissage, de formation et de perfectionnement professionnel destiné à financer les activités de formation technique répondant aux besoins du marché de l'emploi.</p>	1992		
<p>11 – Environnement</p> <p>Préparer le plan d'action pour l'environnement</p>	<p>i – Organiser des séminaires Interministériels pour les problèmes de l'environnement,</p>	1992		Des séminaires ont été organisés
	<p>ii – Achever les travaux des plans d'action pour l'environnement</p>	juin-92	Oct, Nov 1992	
<p>12 – Dimension sociale de l'ajustement</p> <p>Prendre d'avantage en compte des considérations sociales dans la préparation des PAS</p>	<p>i – Préparation d'un plan d'action de la dimension sociale de l'ajustement qui inclut des mesures concrètes afin d'améliorer les conditions sociales pour les pauvres,</p>	avr-92		Partiellement exécutée pour cause de troubles, Prise en compte dans le programme de lutte contre la Pauvreté
	<p>ii – Exécution le plan d'action de la DSA,</p>	1992-1993		Cette mesure n'a pas été exécutée pour des raisons liées à la mobilisations de ressources extérieures

MESURES ECONOMIQUES ET OBJECTIFS	MESURES PRÉVUES	DATES PRÉVUES	DATES REELLES	OBSERVATIONS
13 – Suivi du PAS	Création d'une commission de suivi du programme d'ajustement structurel composée des ministères :	1993	1993	Décret n° 93/006/PMRT du 15 févr-93
	* du Plan et de Territoire ; l'Aménagement du territoire ; * de l'Economie et des Finances ; * du Commerce et des transport * MISE ; * du Développement Rural ; * de l'Education et de la		Oct, Nov 1992	
	v – Créer un Fonds Nationale d'Apprentissage, de Formation et de perfectionnement professionnel destiné à financer les activités de formation technique répondant aux besoins du marché de l'emploi	1992	1990	Loi n088/17 du 07 décembre 1988 et décret n° 90/68/PR du 17 mai 1990
	i – Passer en revue avec l'IDA et FAD les dispositions budgétaires annuelles relatives aux dépenses d'équipement et aux dépenses ordinaires dans les secteurs de la santé et de l'éducation,	1992-1993	1993	Fait
	ii – Dans l'enseignement général, accroître les dépenses en matériel et les dépenses de fonctionnement notamment l'entretien de l'infrastructure en place tout en freinant les dépenses salaires et non pédagogique	1992-1993		Fait
	iii – Porter la part des dépenses autres que celle du personnel dans le secteur de la santé à 35 % du total d'ici 1995	1992-94		Non réalisée, reprise dans le PAS III
	iv – Elaborer et mettre à exécution un programme de recouvrement des coûts et d'approvisionnement en médicaments essentiels	1992-1994		Non réalisée et reprise dans le PAS III 97-98
	i - Le Gouvernement ne contractera ni ne garantira de nouveaux emprunts non-concessionnels à échéance comprise entre 1 et 12 ans, ni ne contractera d'emprunts à court terme (moins d'1 an) sauf pour des opérations d'importations Normales	1992-1993		Non réalisée et reprise dans le PAS III 97-98
ii – Eviter l'accumulation de nouveaux arriérés de paiements extérieurs	1992-1993		Fait	

TOGO : TROISIEME PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL (1996-1998)
MATRICE DES MESURES

MESURES ECONOMIQUES ET OBJECTIFS	MESURES PRÉVUES	DATES PRÉVUES	DATES REELLES	OBSERVATIONS
Finances publiques	<u>Impôts sur les affaires et taxes indirectes</u>			
1 – Réformes fiscale et tarifaire	1 – Supprimer la contribution obligatoire au FNI	Fév. 1996	Mars.1996	Réalisée (Décret n°96-005/PR) du 08/03/96, loi de Finances 19960
Simplifier le système fiscal, en améliorer la neutralité et élargir la base fiscale	2 – Ramener la dispersion actuelle des droits à l'importation de 5/35% à 5/20%	Juil. 1995	28 juin 1995	Réalisée : arrêté n°62/MEF du 28/06/95 ; loi Finances n° 95-082 du 10/02/95
	3 – Supprimer les taxes spécifiques autres que sur produits pétroliers (riz, sucre et tissus Wax)	Juin 1995	26 juin 1995	Réalisée : Décision n°613/MEF/AD/OG du 26 juin 95
	4 – Fondre la TFR avec les autres taxes sur produits pétroliers et supprimer la TC	Mai. 1995	28 juin 1995	Arrêté 083/MEF, Arrêté n° 081/MEF du 28 juin 1995
	5 – Abolir le système des valeurs mercuriales	Mai.1995	28 juin 1995	Réalisée: Arrêté 081/MEF du 28 juin 1995
	6 – Réduire des exonérations par le non-renouvellement des conventions spéciales et des avantages accordés au titre des d'investissement	1995-1996	Déc. 1997	Réalisée: avec FMI dispositions prises à la dernière réunion de la Commission des investissements 12/95
	7 – Supprimer les dernières barrières non tarifaires et les remplacer par un système tarifaire (ciment, farine de blé, fers à béton et tôles ondulées)	août.1996	17 août 1995	Réalisée (note circulaire n° 1923 du 17/08/1995
	8 – Mettre en place un programme de renforcement de Direction des Douanes		1996	1996

MESURES ECONOMIQUES ET OBJECTIFS	MESURES PRÉVUES	DATES PRÉVUES	DATES REELLES	OBSERVATIONS
2 – ENTREPRISES PUBLIQUES a- Améliorer l'efficacité des entreprises publiques demeurant dans le portefeuille de l'Etat	<u>Allocations budgétaires aux secteurs prioritaires</u> (suite) 1 – Porter la part des dépenses à l'éducation dans l'ensemble des dépenses courantes de l'Etat, hors service de la dette et investissements financés par l'extérieur à 28,3% en 1996 et à 29,3% en 1997	1996-1997	30/9/1997	La part des dépenses consacrées à l'éducation a été 33,12% en 1996 au lieu de 28,3% prévus, Le ratio de 24,3% en exécution des budgets de l'éducation de 1997 sera atteint, Il était de 22% au 30/9/97
	2 – Porter les dépenses d'entretien des routes à 2 milliards de F CFA en 1996 et à 2,5 milliards de F CFA en 1997	1996-1997	1996	Réalisation : 2 milliards comme prévu 2,5 milliards F CFA prévus ; il est prévu 3 milliards F CFA en 1998
	3 – Assurer les allocations appropriées pour les dépenses d'eau, d'électricité et de téléphone de l'administration	1996-1997	1995-1997	Réalisée : les allocations sont assurées pour ces dépenses dans le cadre de la loi des Finances
	4 - Fournir à la Banque après la fin de chaque trimestre un document d'exécution du budget trimestriel	1996-1997	1996	La mesure a été réalisée en 1996 pour la Banque Mondiale et s'est poursuivie pour l'IDA et le FAD en 1997-1998
	1 - Finaliser les rapports du SIG pour 1992, 1993 et 1994	Juin.1996	1996	Les rapports du SIG 1992, 1993 et 1994 ont été élaborés en avril 1996
	2 - Finaliser les rapports du SIG pour 1995	Sept.1996	Sept.1996	Rapport du SIG finalisé en juin 1996
	3 - Revoir le contrat de performance avec les services publics: CEET, RNET, OPTT	Sept.1996	Nov.1997	Le contrat de performance RNETa été signé le 11/1997 ; la gestion de la CEET a été privatisée ; l'OPTT : scission en 2 entités par décret en février 1996

MESURES ECONOMIQUES ET OBJECTIFS	MESURES PRÉVUES	DATES PRÉVUES	DATES REELLES	OBSERVATIONS
b. Favoriser le privé et accroître en champ d'activité par la réduction du rôle de l'Etat dans les secteurs productifs : réduire la pression sur le budget, exercée par les entreprises publiques non viables (suite)	3 – Transformer l'OPAT en une structure légère de type société mixte à participation privée majoritaire	Juin. 1996	27-11-96	L'OPAT a été dissoute par Décret n° 96-159/PR du 27/11/1996
	4 – adopter un programme d'actions pour le désengagement de l'Etat du secteur hôtelier (hôtels 2 Février, la Paix, Sarakawa, Tropicana) et mettre en œuvre ledit programme d'actions	Déc. 1996	1997,98	- Sarakawa: mis en location le 18/2/98. Remise de clé le 7/8/98. - Hôtel Tropicana sur le marché. - 2 Février : étude technique réalisée en 1997 et sera complétée par une étude financière, opération non finalisée en mai 1999.
	5 – Mettre en vente les hôtels provinciaux (le Lac, Kara, Central, Fazao, Roc, 30 Août)	Juin. 1996	Déc. 1996	Appels d'offres pour certains hôtels provinciaux infructueux : 30 août, Central, Kara, Roc. Lac: actions cédées Fazao: gestion confiée à une ONG suisse Franz Weber
	6 – Dépouiller les appels d'offres et finaliser les transactions	Sept. 1996		cf. Détail ci-dessous
	7 – Relancer les appels d'offres pour la cession des actifs de STOMA et UPRONA	Mai. 1996	Sept. 1996	Nouvelle SOTOMA : nouvelle consultation restreinte lancée ; délai 31 octobre 1997 ; Uprona: dissoute en juillet 97
	8 – Décider du mode de retrait de l'Etat de la SONAPH	Mai.1996	Juin. 1997	SONAPH dissoute, décret n° 97-077/PR du 19 mars 1997
	9 – Céder les parts de l'Etat dans la SOTED aux employés de l'entreprise	Juin.1996	Déc. 1996	SOTED a été dissoute par Décret n° 96-165/PR du 30 Décembre 1996
	10 – Décider du mode de retrait de l'Etat de la SATAL	Juin.1996	Déc. 1996	Documentation portant modification des statuts de la SATAL signé en Sept. 1997. La part de l'Etat a été cédé à 1 Franc symbolique au partenaire libyen.
	11 – Mettre en œuvre la décision	Sept.1996	1997	Cession de la part de l'Etat en 1997

MESURES ECONOMIQUES ET OBJECTIFS	MESURES PRÉVUES	DATES PRÉVUES	DATES REELLES	OBSERVATIONS
3 – CADRE REGLEMENTAIRE ET INCITATIF Supprimer les entraves aux activités du secteur privé et promouvoir une réponse vigoureuse de l'offre du secteur privé à la récente dévaluation	Secteur agricole			
	Coton 1- Transférer 50% des profits nets après taxes de la SOTOCO aux producteurs	1995-1996	20-08-97	Réalisée (décret n°79 112/PR) du 20-août-97
	2 – préparer un plan d'action pour la libération du secteur Cotonnier	juil-96	1997-1996	Textes juridiques adoptés en 1997, et soumis à l'Assemblée Nationale en 98, Plan d'actions élaboré par CI depuis 95
	Café et Cacao			
	3 – libéraliser les prix aux producteurs du café et Cacao	mars-96	1997	Réalisée (décret n° 96-25/PR du 18 mars 1996)
	4 – Abolir les mon+B209opoles du secteur public dans la commercialisation et l'exportation du café et Cacao	juil-96	19-03-96	Réalisée (décret n° 96-25/PR du 19/03/1996)
	5 – Abolir les taux de marge fixe et le système des licences pour la commercialisation du café Cacao	juil-96	17-08-95	Arrêté interministériel n°28/MCTPT/ MDRHV
	Secteur Non Agricole			
	1 – Supprimer le contrôle de prix (ciment, fers, tuyaux PVC, farine de blé, bière et Boissons non alcoolisées) et les taux de marge fixe (sucre, riz, huile végétale, lait sauce tomate, gaz et machine à coudre)	juil-95	07-08-95	Réalisée : 28-29/MCPT/DCIPC du 07-08-95
	2 – Révision du code des Investissements	déc-96	1996-1997	Projet terminé le 6/10/95 mais la révision se fait dans le cadre de l'UEMOA,
3 – Révision du code de travail et des décrets d'application		1997	Réalisée (projet de code du travail adopté par le Gvt le 23/07/1997 et soumis à l'Assemblée Nationale ; non approuvée en mai 1999.	
4 – Révision la loi cadre du secteur pharmaceutique	déc-96	1997	Projet de loi adopté par le Gvt le 05/02/1997 et soumis à l'Assemblée Nationale.	

TOGO : Matrice rétrospective du cadre logique du programme d'ajustement (PAS II)

Hiérarchie des Objectifs (HO)	Indicateurs	Indicateurs objectivement vérifiables (IOV)			Moyens de vérification	Hypothèses/Risques
		A l'évaluation (1992)	A L'achèvement (1996)	A La post – évaluation (1999) estimation		
1. Objectif global Soutenir la croissance	- Taux de croissance du PIB - Investissement privé/ PIB - Consommation intérieure	-3,8 12,6 94,7	9,7 12,3 104,9	7,9 10,5 93,2	Comptes nationaux (Direction l'Economie)	
2. Objectif du programme 2.1 Rationaliser la gestion des finances publiques	- Recettes fiscales (% PIB) - Consommation publique (% PIB) - Déficit courant hors dons (% PIB)	12,0 13,6 -2,2	13,1 12,9 -3,5	13,4 10,8 -1,3	Comptes nationaux (Direction l'Economie)	. Disponibilité des ressources extérieures . Volonté du gouvern. de respecter les procédures budgétaires . Environnement sociopolitique stable . Demande internationale favorable des produits d'exportation du Togo
2.2 Libéraliser le commerce extérieur	- Taux de croissance des exportations - Taux de croissance des importations - Déficit extérieur courant (en % du PIB)	-22,0 -15,1 -10,4	-8,8 -14,0 -3,3	8 3,4 -5,4	Comptes nationaux (Direction de l'Economie)	. Demande internationale favorable des produits d'exportation du Togo . Termes de l'échange favorables . Conditions climatiques défavorables . Adhésion effective des partenaires sociaux aux mesures
Réduire les disparités sociales	- Budget général de l'Etat (en milliards de FCFA) - Dépenses de santé - Dépenses d'éducation - Taux d'accès aux services de santé	- 4,39 0,95 52,1	- 3,3 5,99 51,8	- - - -	Comptes nationaux (Direction de l'Economie) BAD Statistiques sociales	. Disponibilité des flux de ressources extérieures . Réduction des allocations au secteur social . Volonté du gouvern. de poursuivre les réformes

Hiérarchie des Objectifs (HO)	Indicateurs	Indicateurs objectivement Vérifiables (IOV)			Moyens de vérification	Hypothèses /Risques
		A l'évaluation (1992)	A l'achèvement (1996)	A la post -évaluation (1999) estimation		
3. Réalisations						
3.1 Assainissement Des finances publiques	<ul style="list-style-type: none"> - Recettes fiscales en % Du PIB - Consommation publique en % du PIB - Déficit courant (hors dons) en % du PIB 	12 13,6 -2,2	13,1 12,9 1,8	13,4 10,8 -1,2	Comptes nationaux - -	Volonté du Gouvernement de respecter la discipline budgétaire Détérioration des termes de l'échange
3.2 Assainissement de la balance des paiements	<ul style="list-style-type: none"> - Déficit courant extérieur (h. transferts publics) en % du PIB - Encours de la dette en % du PIB - Avoirs extérieurs nets (en milliards de FCFA). 	- 10,4 73,7 47,7	-3,3 99 4,6	-5,4 - 5,1	Comptes nationaux - -	Demande internationale favorable des produits d'exportation du Togo Termes de l'échange favorables
3.3 Maîtrise de l'inflation	<ul style="list-style-type: none"> - Taux d'inflation 	3,8	9,7	-		Instabilité politique
3.4 Réallocation Budgétaire en faveur des secteurs sociaux	<ul style="list-style-type: none"> - Budget global sect. soc. - Dépenses de santé en % Des dépenses courantes - Dépenses d'éducation En % des dépenses Courantes - Taux d'alphabétisation 	- - - -	- 8,8 26,4 53,7	- 10,3 (1998) 26,1 (1998) -	Budget général de l'Etat Rapports revue des dépenses publiques	Aide internationale disponible Détérioration des finances publiques

Hiérarchie des objectifs (HO)	Indicateurs objectivement vérifiables (IOV)			Moyens de vérification (MDV)	Hypothèses importantes	
	Indicateurs	Réalizations				
		A l'évaluation (1992)	A l'achèvement (1996)			A la post-Evaluation (1999)
4. Activités	Plan de financement					
4.1 Reconstitution de l'épargne budgétaire et orientation des invest. vers les secteurs productifs	Millions UC	%		Grand livre des décaissements	- Respect des conditionalités	
	FAD	11,5	14,04	Rapports d'évaluation et d'achèvement du programme	- Retard de mise en place du financement	
4.2 Parachèvement de la restructuration du secteur parapublic	IDA	38,1	46,52		- Retrait d'un bailleur de fonds	
	UE	15,1	18,43			
4.3 Libéralisation du commerce et renforcement de l'initiative privée	France	13,1	15,99			
	USAID	4,1	5,50			
4.4 Intégration de la dimension sociale dans les politiques écon.	TOTAL	81,9	100,00			

TOGO : Matrice du programme d'ajustement (PAS III)

Hiérarchie des objectifs (HO)	Indicateurs	Indicateurs objectivement vérifiables (IOV)			Moyens de vérification	Hypothèses importantes
		A L'évaluation (1996)	A L'achèvement (1998)	A La post-évaluation (1999) estimation		
1. Objectif global	Taux de croissance du PIB	9,7	-1,3	6,0	Comptes nationaux (Direction l'Economie)	
Soutenir la croissance	- Investissement privé/ PIB en %	12,3	10,9	10,5	Rapports d'évaluation et d'achèv. Du progr.	
	- Déficit courant extérieur (hors. Transf. Pub.) en % du PIB	-3,3	-7,6	-5,5	Divers rapports de la Banque mondiale	
2. Objectif du programme	- Déficit budgétaire (hors dons) (% PIB)	-3,5	-0,7	13,4	Comptes nationaux (Direction l'Economie)	- Environnement sociopolitique stable - Volonté du gouv. de respecter les procédures budgétaires - Demande internat. favorable des produits d'export. du Togo - Disponibilité des ressources ext. - Conditions climatiques favorables
2.1 Restaurer la stabilité macro-économique	- Balance courante (h. transf. Pub.) (en %PIB)	-3,3	-7,1	-5,5		
	- Taux d'inflation	9,6	2,8	3,0		
2.2 Soutien à l'offre des services sociaux	-Taux d'accès aux services sociaux	51,8	52,1 (1997)		Comptes nationaux (Direction l'Economie)	- Disponibilité des ressources ext. - Réduction des allocatons au secteur social - Détérioration des finances publiques
	- Taux de scolarisation dans le secondaire (filles)	27	-		BAD Statistiques sociales	
	- Taux brut de mortalités (pour mille)	14,64	14,38			

TOGO : Matrice du programme d'ajustement (PAS III)

Hiérarchie des Objectifs (HO)	Indicateurs	Indicateurs objectivement vérifiables (IOV)			Moyens de vérification	Hypothèses/Risques
		A L'évaluation (1996)	A L'achèvement (1998)	A La post-évaluation (1999) estimation		
3. Réalisations 3.1 Assainissement des finances publiques	Recettes fiscales en % du PIB - Dépenses courantes en % du PIB Déficit courant (h.dons) en % du PIB	13,1 18,6 -3,5	14,7 16,0 -2,7	- - -3,01	Comptes nationaux Rapports d'évaluation et d'achèv. du progr. Divers rapports de la Banque mondiale	- Volonté du gouvern. de respecter la discipline budgét. - Demande intern. favorable des produits d'export. du Togo - Conditions climatiques favorables - Environnement sociopolitique stable - Termes de l'échange favorable
3.2 Assainissement de la balance des paiements	- Déficit courant extérieur (h. transferts publics) en % du PIB -Encours de la dette en % du PIB - Avoirs extérieurs net (en milliards de FCFA).	- 3,3 99,0 4,6	-7,6 91,9 5,1	-5,5 - -	Comptes nationaux Rapports d'évaluation et d'achèv. du progr. Divers rapports de la Banque mondiale	- Demande internationale favorable des produits d'exportation du Togo - Termes de l'échange favorables - Disponibilité des ressources extérieures
3.3 Promotion du secteur privé	- Taux de croissance du PIB - Investissement privé (en % du PIB) - Transferts privés nets (en % du PIB)	9,7 12,3 0,82	-1,3 10,9 0,92	6,0 10,5 -	Comptes nationaux Rapports d'évaluation et d'achèv. du progr.	- Environnement sociopolitique stable - Disponibilité des ressources extérieures
3.4 Réallocation budgétaire en faveur des secteurs sociaux	Dépenses de santé en % des dépenses courantes Dépenses d'éducation en % des dépenses courantes Taux d'alphabétisation	8,8 26,4 53,7	10,3 (1998) 26,1 (1998) -	- - -	Comptes nationaux Rapports d'évaluation et d'achèv. du progr. Divers rapports de la Banque mondiale	- Disponibilité des ressources extérieures - Diminution des allocations au secteur social - Détérioration des finances publiques

TOGO :Matrice du programme d'ajustement (PAS III)

Hiérarchie des objectifs (HO)	Indicateurs Objectivement vérifiables (IOV)			Moyens de vérification (MDV)	Hypothèses/Risques
	Indicateurs	Réalizations			
		A l'achèvement (1996)	A l'achèvement (1998)		
4. Activités	Plan de financement			Rapports d'évaluation et d'achèvement	<ul style="list-style-type: none"> - Respect des conditionalités - Retard de mise en place du financement - Retrait d'un bailleur de fonds
4.1 Réformes fiscales et maîtrise des dépenses publiques	Millions UC	%			
FAD	11,2	7,95			
4.2 Consolidation des réforme du secteur parapublic	IDA	32,25	22,89		
FMI	65,16	46,25			
4.3 Soutien au développement du secteur privé	JAPON	32,25	22,89		
	TOTAL	140,86	100,00		
4.4 Allocation budgétaire minimale pour les secteurs sociaux					

PAS II

NOTATIONS DES PERFORMANCES

1. Performance de l'exécution

INDICATEURS	NOTE (1 à 4)	OBSERVATIONS
1. Respect du calendrier	1	Le programme a été exécuté avec un retard de plus de deux ans, du fait essentiellement de la crise socio-politique. La quasi-totalité des mesures ont été exécutées durant la période 1994- 96 au lieu de 1992-94 comme initialement prévu.
2. Respect des coûts	S.O	
3. Respect des conditions et dispositions des accords de prêts	2	L'emprunteur a eu beaucoup de difficultés à respecter certaines conditions, celles de la 2e tranche particulièrement. Il a envoyé régulièrement les rapports d'exécution et il a également transmis le rapport d'audit du compte du prêt et a préparé le rapport d'achèvement du programme.
4. Adéquation du suivi-évaluation et des rapports d'avancement trimestriel	2	Le Comité interministériel restreint chargé du suivi du programme n'a pas fonctionné convenablement. On a constaté une faible coordination des différentes structures impliquées dans la mise en oeuvre du programme. Le suivi général, faible pendant la crise sociopolitique, a été renforcé après avec l'envoi régulier des rapports d'exécution du programme.
5. Exploitation satisfaisante (le cas échéant)	S.O	
Evaluation globale	1,66	Insuffisante

2. Performance de la Banque

INDICATEURS	NOTE (1 à 4)	OBSERVATIONS
1. A l'identification	N/A	La Banque n'a pas participé à l'identification du programme
2. A la préparation	2	La Banque a participé, aux côtés de la Banque mondiale, à la préparation du programme. Elle a pris part à plusieurs réunions de coordination avec le gouvernement et les autres bailleurs de fonds durant la phase préparatoire.
3. A l'évaluation	3	La Banque a participé à l'évaluation du programme en 1992 conjointement avec la Banque Mondiale. Le rapport d'évaluation avait été jugé de qualité satisfaisante.
4. A la supervision	2	La Banque a également assuré un suivi régulier du programme surtout après la grève générale en effectuant plusieurs missions de supervision
Evaluation globale de la performance de la Banque	2,33	Satisfaisante

3. Performance des résultats du programme

INDICATEURS	NOTE (1 à 4)	OBSERVATIONS
1. Pertinence et réalisation des objectifs	2,0	Satisfaisante
i) Politique macro-économique	3	Le gouvernement s'est engagé, depuis la fin des années 80, dans un processus d'ajustement avec l'appui des institutions financières internationales. Le PAS II s'est inscrit dans le cadre de nouvelles orientations du processus de développement économique adoptées pour le pays à partir de la période 1990-91.
ii) Politique sectorielle	2	Le programme avait envisagé des mesures de politique agricole (réduction des coûts de commercialisation, l'appui aux services agricoles), ainsi que pour les secteurs non agricoles (réhabilitation des infrastructures et de la promotion des PME/PMI). Dans le secteur social, une politique globale en matière d'éducation et un plan d'action de la dimension sociale de l'ajustement ont été définis et partiellement exécutés.
iii) Réalisation physique (y compris la production)	S.O.	
iv) Résultats financiers	S.O.	
v) Réduction de la pauvreté, aspects sociaux et femmes dans le développement	1	Les indicateurs sociaux n'ont pas connu une réelle amélioration : la crise sociopolitique et la dévaluation ont aggravé la situation des populations les plus démunies et la pauvreté s'est généralisée, surtout dans le milieu rural. Un plan de lutte contre la pauvreté a été élaboré mais sans connaître une application effective ; les femmes n'ont pas bénéficié des sous-programmes spécifiques.
vi) Environnement	2	Une stratégie nationale de protection de l'environnement a été définie. Le plan national d'action pour l'environnement qui devait être préparé ne l'a pas été pendant le programme. Des séminaires de sensibilisation et de formation en matière de l'environnement ont été organisés et plus tard quelques actions de protection de l'environnement et de lutte contre l'érosion côtière et contre la dégradation des infrastructures et des quartiers ont été menées.
vii) Développement du secteur privé	2	Des efforts importants ont été déployés pour promouvoir le secteur privé à travers la libéralisation de l'économie, la mise en place de la zone franche, le désengagement de l'Etat des activités productives. Mais le contexte politique et l'absence d'engagement ferme dans la conduite des privatisations ont constitué un blocage au développement du secteur privé togolais et à sa plus grande implication dans les secteurs productifs.
viii) Autres (à préciser)	S.O.	

2. Développement institutionnel	2,00	Satisfaisante
i) Cadre institutionnel (y compris restructuration)	2	L'administration a bénéficié de l'expérience dans l'élaboration des réformes, des institutions nouvelles ont été créées et des actions de formations ont été menées, ce qui a contribué à accroître ses capacités institutionnelles. Le projet d'appui institutionnel au plan financé par la Banque y a largement contribué
ii) Système d'information financier et de gestion, y compris système d'audit	2	Le système d'information de gestion et les audits de comptes ont été institués dans le cadre des contrats de performances avec les entreprises restant dans le portefeuille de l'Etat. Cependant, les données statistiques ont besoin d'être harmonisées et rendues plus fiables, le cadre de la comptabilité publique mérite d'être amélioré et renforcé.
iii) Transfert de technologie	2	L'implication directe des cadres nationaux dans la conception et la préparation des programmes, dans la mise en œuvre des réformes en particulier dans la privatisation / liquidation des entreprises publiques ainsi que dans le suivi de celles-ci a contribué à enrichir leur connaissance et leur expérience. Dans le cadre du projet d'appui institutionnel de la BAD, des formations dans le domaine de l'analyse macro-économique, de programmation et d'exécution des PIPt ont été organisés.
iv) Dotation en personnel qualifié (y compris rotation), formation et dotation de personnel de contrepartie)	2	Des efforts restent à fournir pour étoffer le Ministère de la Planification et du Développement de moyens humains supplémentaires permanents et qualifiés pour améliorer les capacités d'exécution des PIP.
3. Durabilité	2,00	Insuffisante
i) Engagement continu de l'Emprunteur	2	Volonté des autorités de poursuivre les réformes affichée mais pas suffisamment manifeste à cause surtout du contexte sociopolitique.
ii) Environnement politique	2	L'environnement politique a été perturbé par la grève générale de 1993 ainsi que les balbutiements du processus démocratique qui ont gêné la bonne exécution du programme
iii) Cadre institutionnel	2	Un cadre réglementaire légal a été mis en place, il reste à l'approfondir et le renforcer par la poursuite des réformes.
iv) Viabilité technique et perfectionnement du personnel	S.O.	
v) Viabilité financière, y compris système de recouvrement des coûts	S.O.	
vi) Viabilité économique	2	Les bases économiques aptes à promouvoir une croissance soutenue existent, mais les efforts de réformes structurelles et de stabilisation de l'environnement socio-politique doivent se poursuivre pour renforcer l'assainissement du cadre macro-économique et pérenniser les acquis du programme.
vii) Viabilité environnementale	S.O.	
viii) Mécanisme d'exploitation et de maintenance (disponibilité de fonds récurrents, devises, pièces de rechange, atelier de maintenance	S.O.	
4. Taux de rentabilité interne	S.O.	
5. Evaluation globale des résultats	2,00	Satisfaisante grâce aux mesures prises à la suite de la dévaluation

PAS III

NOTATIONS DES PERFORMANCES

1. **Performance de l'exécution**

INDICATEURS	NOTE (1 à 4)	OBSERVATIONS
1. Respect du calendrier	2	Le programme a été exécuté dans les délais prévus. Les conditions ont été remplies avec célérité. La quasi-totalité de mesures ont été exécutées pendant la période du programme ; cependant, des mesures telles que la restructuration du secteur parapublic et l'apurement des arriérés, la révision des codes des investissements et du travail ne sont pas encore entièrement exécutées, malgré que le programme soit terminé. Les décaissements ont été effectués sans retard préjudiciable au programme
2. Respect des coûts	S.O.	
3. Respect des conditions et dispositions des accords de prêts	3	L'Emprunteur a rempli toutes les conditions. Les procédures d'acquisition des biens et services ont été respectées. La majeure partie des autres dispositions des accords de prêts ont été respectées notamment la transmission des rapports d'audits et d'achèvement par l'emprunteur.
4. Adéquation du suivi-évaluation et des rapports d'avancement trimestriel	2	Une cellule de suivi-évaluation du programme, rattachée à la primature, et placée sous la tutelle de la commission interministérielle, a été mise en place, mais il n'y a pas eu adéquation du suivi-évaluation et des rapports d'avancement qui n'ont pas été transmis trimestriellement. Néanmoins, le suivi du programme a été assuré convenablement, tel que relevé dans les rapports reçus sur la mise en oeuvre des mesures des PAS.
5. Exploitation satisfaisante (le cas échéant)	S.O.	
Evaluation globale	2,33	Satisfaisante

2. **Performance de la Banque**

INDICATEURS	NOTE (1 à 4)	OBSERVATIONS
1. A l'identification	N/A	La Banque n'a pas participé à l'identification du programme
2. A la préparation	3	Ayant intervenu dans le programme après la Banque mondiale, la Banque a préparé le programme sur la base des documents transmis par les institutions de Bretton Woods et de la lettre de politique de développement du Gouvernement.
3. A l'évaluation	3	Le rapport d'évaluation a été de bonne qualité et a abordé tous les aspects du programme, mais ne comportait pas d'indicateurs socio-économiques
4. A la supervision	2	Le programme était de courte durée, une mission de revue à mi- parcours a été effectuée par la Banque, le suivi ayant été assuré à travers les rapports reçus et les rencontres avec les délégations togolaises au Siège de la Banque.
Evaluation globale de la performance de la Banque	2,5	Satisfaisante

3. Performance des résultats du programme

INDICATEURS	NOTE (1 à 4)	OBSERVATIONS
1. Pertinence et réalisation des objectifs	2, 0	Satisfaisante
i) Politique macro-économique	2	Les politiques macro-économiques ont été appropriées par rapport aux objectifs du programme qui sont conformes à ceux contenus dans la lettre d'intention du Gouvernement. Ces politiques ont donné quelques résultats mais qui sont cependant mitigés (taux de croissance du PIB relativement important durant la période du programme, mais connaissant un repli durant la dernière année ; amélioration de la balance des paiements sans toutefois dégager un surplus ; dégradation de la situation des finances publiques en 1998, entraînant une accumulation des arriérés internes ; ratio du service de la dette extérieure par rapport aux exportations ayant évolué positivement ; inflation relativement bien maîtrisée).
ii) Politique sectorielle	3	La lettre d'intention du Gouvernement a défini une politique pour les filières d'exportation. Des avancées importantes ont été enregistrées dans les filières café et cacao avec une plus grande implication du secteur privé dans la commercialisation grâce aux mesures de réforme engagées dans ce domaine. La libéralisation de la filière coton est en cours. Le secteur des infrastructures a bénéficié d'un appui conséquent. Cependant, il est important de continuer à développer et à renforcer les stratégies sectorielles et à diversifier la base productive de l'ensemble de l'économie.
iii) Réalisation physique (y compris la production)	S.O.	
iv) Résultats financiers	S.O.	
v) Réduction de la pauvreté, aspects sociaux et femmes dans le développement	1	La stratégie sociale n'a pas couvert tous les aspects de lutte contre la pauvreté. L'insuffisance des dépenses effectives réalisées dans les secteurs sociaux (santé et éducation) n'a pas permis d'améliorer les conditions sanitaires des populations ni résoudre les problèmes de la scolarisation. Les catégories vulnérables de la population - les femmes et les jeunes - n'ont pas bénéficié d'un appui spécifique.
vi) Environnement	S.O.	
vii) Développement du secteur privé	2	Les mesures de libéralisation du commerce ainsi que le désengagement de l'Etat des secteurs productifs devraient susciter le développement du secteur privé. Cependant les problèmes liés à l'accumulation des arriérés intérieurs, à la situation du secteur bancaire et au contexte socio-politique constituent un lourd handicap qui freine son développement et l'empêche de jouer pleinement son rôle de moteur de la croissance
viii) Autres (à préciser)	S.O.	

2. Développement institutionnel		2,25	Satisfaisant
i)	Cadre institutionnel (y compris restructuration)	2	L'administration a bénéficié de l'expérience dans l'élaboration des réformes et ses capacités institutionnelles ont été accrues. Les services des douanes et des impôts ont été renforcés. Plusieurs structures nouvelles ont été créées ainsi qu'un dispositif réglementaire : textes relatifs à la libéralisation du commerce interne et extérieur, au cadre incitatif et à la promotion du secteur privé. La faiblesse des capacités d'exécution du PIP montre la nécessité de poursuivre les efforts de renforcement des capacités.
ii)	Système d'information financier et de gestion, y compris système d'audit	2	Le système d'information de gestion et les audits de comptes ont été institués dans le cadre des contrats de performances avec les entreprises restant dans le portefeuille de l'Etat. Cependant les données statistiques ont besoin d'être harmonisées et il faut les rendre plus fiables ; le cadre de la comptabilité publique mérite d'être amélioré et renforcé.
iii)	Transfert de technologie	3	L'implication directe des cadres nationaux dans la conception et la préparation des programmes, dans la mise en œuvre des réformes en particulier dans la privatisation / liquidation des entreprises publiques ainsi que dans le suivi de celles-ci a contribué à enrichir leurs connaissances et leur expérience. Dans le cadre du projet d'appui institutionnel à la Direction générale du plan financé par la BAD, des formations dans le domaine de l'analyse macro-économique et d'audit de projet ont été organisées.
iv)	Dotation en personnel qualifié (y compris rotation), formation et dotation de personnel de contrepartie)	2	Grâce aux formations organisées par le projet d'appui institutionnel, la compétence des cadres des Ministères chargés de la gestion économiques a augmenté. Des efforts restent à fournir pour pourvoir ces ministères en moyens humains supplémentaires permanents et qualifiés. Les compétences doivent être renforcées dans les domaines de la programmation et de la gestion budgétaire.
3. Durabilité		2,0	Satisfaisante
i)	Engagement continu de l'Emprunteur	2	Le gouvernement doit faire montre de plus d'engagement à poursuivre les réformes afin de parachever rapidement le processus de privatisation. Il doit s'attacher à respecter la discipline budgétaire et favoriser le retour à la stabilité socio-politique pour engager de nouveaux programmes dans la sérénité en vue de renforcer le cadre macro-économique
ii)	Environnement politique	2	La stabilité de l'environnement politique a fait défaut à la fin du programme. Les problèmes de pauvreté et de chômage ne sont pas résolus et sont de nature à perturber la situation politique.
iii)	Cadre institutionnel	2	Des efforts significatifs ont été entrepris pour le renforcement du cadre institutionnel à travers la création de nouvelles structures et en adaptant celles qui existent déjà au nouveau contexte sociopolitique du pays. La mise en place du cadre réglementaire et incitatif est de nature à améliorer le cadre institutionnel.
iv)	Viabilité technique et perfectionnement du personnel	S.O.	
v)	Viabilité financière, y compris système de recouvrement des coûts	S.O.	
vi)	Viabilité économique	2	Le cadre macro-économique reste fragile et il y a nécessité de créer les conditions de reprise de la coopération avec les bailleurs de fonds pour mobiliser les ressources extérieures nécessaires
vii)	Viabilité environnementale	S.O.	
	Mécanisme d'exploitation et de maintenance (disponibilité de fonds récurrents, devises, pièces de rechange, atelier de maintenance)	S.O.	
4. Taux de rentabilité interne		S.O.	
5. Evaluation globale des résultats		2,08	Satisfaisante

TOGO : PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTURELS II ET III (1992 – 1998)
PRINCIPAUX INDICATEURS MACRO-ECONOMIQUES

Comptes de la nation (variations annuelles)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Moyenne 1992-96	Moyenne 1995-98
PIB à prix constant	-0,3	-0,7	-3,8	-16,6	16,8	6,9	9,7	4,3	-1,3	2,29	4,90
Secteur primaire	1,9	-0,7	1,9	6,7	-1,3	5,5	16,4	4,5	-2,6	4,43	5,94
Secteur secondaire	-4,4	7,1	-7,7	-29,4	26,3	20,8	5,2	2,3	2,9	2,92	7,79
Secteur tertiaire	0,1	-4,5	-6,2	-30,0	35,8	1,3	5,7	5,2	-2,3	1,36	2,49
Administration publique	0,0	1	0	-5,2	6,7	4,1	1,4	-1,2	0,6	0,92	1,23
Structure du PIB en %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100,00	100,00
Secteur primaire	34,2	34,2	36,3	46,4	39,2	38,6	41,0	41,1	40,5	40,43	40,31
Secteur secondaire	21,5	23,1	22,2	18,8	20,3	23,0	22,0	21,6	22,5	21,49	22,27
Secteur tertiaire	44,3	42,6	41,5	34,9	40,5	38,4	37,0	37,3	37,0	38,09	37,42
Administration publique											
Ressources – Emplois en % du PIB											
Importations des biens et services	45,4	41,5	36,5	31,8	34,3	38,8	37,7	35,6	38,0	36,10	37,52
Ressources totales	145,5	141,5	136,5	131,8	134,3	138,8	137,7	135,6	138,0	136,10	137,52
Dépenses intérieures	111,9	108,1	109,3	107,6	103,7	104,2	104,9	103,8	104,0	105,37	104,24
Consommation intérieure	94,8	94,6	94,7	100,1	88,6	88,1	88,6	88,4	89,8	91,18	88,71
Publique	15,0	14,6	13,6	16,1	13,2	12,2	12,9	10,8	12,0	12,95	11,97
Privée	79,8	80,0	81,1	84,0	75,5	75,8	75,7	77,6	77,8	78,23	76,74
Investissement brut	17,1	13,5	14,6	7,5	15,0	16,1	16,3	15,4	14,3	14,19	15,53
Public	7,3	4,5	3,5	2,3	2,3	3,5	2,8	2,5	3,9	2,96	3,15
Privé	8,7	10,1	12,6	8,7	9,7	10,1	12,3	12,1	10,9	10,92	11,34
Variation de stocks	1,1	-1,2	-1,6	-3,5	3,0	2,6	1,2	0,9	-0,5	0,31	1,04
Exportations des biens et services non facteurs	33,5	33,4	27,2	24,2	30,6	34,6	32,8	31,8	34,0	30,73	33,28

Source : Missions - FMI et Direction de l'Economie

Balance des paiements en % du PIB	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Moyenne 1992-96	Moyenne 1995-98
Balance commerciale	-7,1	-3,7	-4,9	-2,9	1,4	-0,4	-0,3	-2,1	-2,1	-1,5	-1,0
Balance courante	-6,2	-3,4	5,6	-6,5	-5,7	-4,1	-4,0	-4,6	-5,6	-5,1	-4,5
Balance courante (hors transferts officiels)	-13,2	-9,1	-10,4	-9,0	-8,1	-6,8	-6,2	-6,8	-7,6	-7,8	-6,8
Solde global de la balance des paiements	-3,0	-3,0	-10,1	-17,5	-10,8	-4,9	-3,3	1,3	-4,5	-7,1	-2,9
Transferts privés	0,6	0,9	0,5	0,8	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9
Flux nets de capitaux	3,1	0,4	-4,6	-11,1	-5,1	-0,8	0,7	5,8	0,7	-2,0	1,6
Investissement direct étranger											
Finances publiques en % du PIB	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Moyenne 1992-96	Moyenne 1995-98
Recettes totales (hors dons)	22,7	17,4	16,0	10,8	12,2	14,7	14,7	14,7	14,2	13,9	14,6
Recettes fiscales	18,7	15,2	12,0	8,8	11,1	13,6	13,1	13,2	12,9	12,1	13,2
Dépenses totales	28,9	24,9	21,8	26,4	25,1	22,5	21,0	18,0	20,9	22,2	20,6
Courantes	21,4	20,4	18,2	24,1	22,8	19,0	18,3	16,0	17,0	19,3	17,6
Investissement	7,3	4,5	3,5	2,3	2,3	3,5	2,8	2,0	3,9	2,9	3,0
Solde courant (hors dons)	1,2	-3,0	-2,2	-13,2	-10,6	-4,3	-3,5	-1,3	-2,7	-5,4	-3,0
Solde primaire courant (hors dons)	4,5	0,2	0,6	-9,0	-5,1	-0,8	-0,8	1,0	-0,6	-2,1	-0,3
Solde primaire de base (hors dons)	1,3	-1,7	-0,9	-10,7	-5,8	-1,8	-1,4	0,7	-1,4	-3,1	-1,0
Déficit global (base engagement)	-6,2	-7,5	-5,8	-15,6	-12,9	-7,8	-6,3	-3,3	-6,7	-8,3	-6,0
Arriérés de paiements	-0,5	2,1	1,3	10,9	5,9	-7,4	-0,3	-3,4	0,8	1,1	-2,6
Intérieurs	-0,5	1,2	0,6	8,2	1,9	1,4	0,3	-1,8	0,0	1,1	-0,7
Extérieurs	0	0,9	0,6	2,7	4,0	-6,0	-0,6	-1,6	0,8	0,0	1,9
Déficit global (base caisse)	-6,7	-5,4	-4,5	-4,6	-7,0	-15,2	-6,7	-6,7	-5,9	-7,2	-8,6

Source : Missions - FMI et Direction de l'Economie

Monnaie et crédit (variation annuelles)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Moyenne 1992-96	Moyenne 1995-98
Avoirs extérieurs nets	5,6	3,9	-27,6	-63,9	81,9	-43,7	-74,1	25,7	-275,8	-53,8	-91,8
Crédit intérieur	15,2	8,5	-7,3	0,5	20,6	46,0	8,3	8,6	10,6	12,5	18,4
Crédit à l'état	-53,6	51,4	52,3	-60,1	-284,4	189,9	20,5	-3,6	30,8	-7,8	59,4
Crédit à l'économie	3,5	11,7	-1,1	-9,1	-0,7	27,4	4,7	12,8	4,8	5,5	12,4
Monnaie et quasi monnaie	9,5	3,1	-18,0	-15,3	43,5	22,0	-9,1	8,1	1,2	4,6	5,5
M2/ PIB	2,8	2,7	3,3	3,1	3,3	3,3	4,1	4,4	4,5	3,7	4,1
Evolution de la dette extérieure											
Encours (débourisé)	306,3	318	326,8	349,4	707,5	710,1	741,9	788,6	818,1	634,6	764,7
Dette à moyen et long terme	306,3	318	326,8	349,4	707,5	710,1	741,9	788,6	818,1	634,6	764,7
Créanciers officiels	293,3	305	313,3	335,2	680,8	684,8	701,3	788,5	818	617,4	748,2
Bilatéraux	114	115,9	111,3	115,1	235,7	236,7	230	246,5	299,8	210,7	253,3
Organisations internationales	179,3	189,1	202	220,1	445,1	448,1	471,3	542	518,2	406,7	494,9
Banques privées	13	13	13,5	14,2	26,7	25,3	40,6	0,1	0,1	17,2	16,5
Autres											
Total											
FMI et fond fiduciaire	22,3	20,6	21,7	22,8	43,2	62,9				21,5	15,7
Total général											
Encours déboursé / PIB en %	69,2	70,2	73,7	99,2	129,7	108,6	90,0	90,1	91,9	98,9	97,4
Encours total / PIB en %											
Service de la dette/Exportations de biens et services non facteurs (en %)	20,8	19,3	22,5	35,8	36,5	19,7	16,8	12,6	13,6	22,5	19,4
Service de la dette en % des exportations	28,7	26,4	31,3	50,2	48,5	25,2	21,6	14,2	16,7	29,7	15,7

Source : BCEAO/Lomé
SNI - FNADP

