

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT

ET

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

TOGO

**NOTE CONSULTATIVE CONJOINTE SUR LE DOCUMENT
DE STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ
PREMIER RAPPORT D'AVANCEMENT ANNUEL**

Préparée par les services de l'Association internationale de développement
et du Fonds monétaire international

Approuvée par Obiageli K. Ezekwesili (IDA),

Michael Atingi Ego et Tom Dorsey (FMI)

22 novembre 2010

I. VUE D'ENSEMBLE

1. **La présente Note conjointe fait le point sur la mise en œuvre du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) du Togo pendant la période de juillet 2009 à juin 2010, telle qu'elle ressort du Rapport d'avancement annuel.** Le DSRP du Togo avait été adopté par le Conseil des ministres le 6 juillet 2009 et examiné par le Conseil d'administration du Fonds monétaire international en novembre 2009 et par celui de l'Association internationale de développement (IDA) en décembre 2009. Il définit une stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté pour la période 2009–2011 qui s'appuie sur quatre piliers stratégiques : i) renforcement de la gouvernance ; ii) consolidation des bases d'une croissance forte et soutenue ; iii) développement du capital humain ; et iv) réduction des déséquilibres régionaux et promotion du développement communautaire. Le DSRP intègre à l'ensemble de ces piliers un certain nombre de problématiques transversales : environnement, lutte contre le VIH/SIDA, dimension hommes/femmes et droits humains.

2. **Le rapport d'avancement annuel, préparé par le gouvernement selon un processus participatif, souligne un certain nombre d'aspects positifs dans la mise en œuvre du DSRP non sans noter les obstacles considérables qu'il reste à surmonter pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté, obstacles en grande partie liés à des contraintes institutionnelles et financières.** En matière de gouvernance, le rapport salue les progrès accomplis au niveau des marchés publics et des contrôles externes, mais note qu'il reste beaucoup à faire, notamment renforcer les capacités des entités en matière de contrôles internes et externes et améliorer la planification et l'exécution du budget. Une amélioration du climat qui prévaut au développement du secteur privé est cruciale pour promouvoir la croissance, et il reste encore plusieurs réformes importantes à

accomplir, à savoir la création d'un «guichet unique» national portuaire et l'approbation de certains textes législatifs essentiels. S'agissant du capital humain, des progrès remarquables sont à noter dans le secteur de l'éducation, mais la réalisation pleine et entière du plan sectoriel sur la santé pourrait s'avérer difficile en raison de contraintes de capacité et de financement. D'importantes réformes ont aussi été réalisées dans des secteurs clés de l'économie, notamment le coton et les phosphates. De plus, le Togo a progressé de manière satisfaisante dans la création des conditions nécessaires pour parvenir au point d'achèvement, les déclencheurs flottants étant tous en place. Le rapport d'avancement annuel a été préparé suivant un processus inclusif, associant toutes les parties concernées, et a été examiné et diffusé à l'occasion d'un atelier organisé en septembre 2010.

II. PAUVRETÉ : TENDANCES ET DIAGNOSTIC

3. **L'analyse des tendances en matière de pauvreté demeure limitée en raison de l'insuffisance des données disponibles. Depuis l'enquête de 2006 réalisée à partir du Questionnaire unifié des indicateurs de base du bien-être (QUIBB), il n'y a eu aucune nouvelle enquête d'envergure nationale sur la pauvreté en termes de revenu ou de dépenses.** Il ressortait de l'enquête QUIBB de 2006 que l'incidence de la pauvreté en 2006 atteignait 61,7 %, avec une majorité de pauvres dans les zones rurales — 74 %, contre 37 % dans les zones urbaines. Il y a lieu de penser que la flambée des prix internationaux du pétrole et des denrées alimentaires (ces dernières ayant augmenté de 20,4 % entre 2006 et 2008), les inondations de 2007 et 2008, la crise financière internationale et le ralentissement de l'économie mondiale ont entraîné une aggravation de la pauvreté. En outre, la croissance économique n'a pas été forte par rapport à celle de la population, et le PIB par habitant n'a donc progressé en 2009 que de 0,7 %¹. D'après des estimations partielles sur la pauvreté menées dans la ville de Lomé, faites à partir de l'enquête 2008 sur les dépenses des ménages, la pauvreté aurait légèrement augmenté à Lomé, passant de 24,5 % en 2006 à 25,1 % en 2008, mais ce faible écart peut être imputable à la marge d'erreur. Le rapport d'avancement annuel pointe le manque de données d'échelle nationale sur la pauvreté, mais il n'est nulle part question de projets pour combler ce manque. Les services des deux institutions réitèrent la recommandation formulée dans la Note consultative conjointe sur le DSRP concernant la nécessité de mieux suivre l'évolution de la pauvreté et d'actualiser les informations sur ses tendances récentes, un travail qui sera essentiel pour la préparation du prochain DSRP.

4. **Les services des deux institutions saluent les efforts du gouvernement pour atténuer l'impact de la crise sur les pauvres grâce à différentes mesures de protection sociale.** Citons parmi ces mesures des subventions aux agriculteurs pour l'achat d'engrais, le relèvement du salaire minimum interprofessionnel garanti (dont le niveau, très faible, était inchangé depuis plusieurs années), et la mise en œuvre d'une politique budgétaire anticyclique pour revitaliser l'économie en stimulant la consommation et l'investissement. Malgré ces points positifs, les services des deux institutions recommandent que d'autres interventions structurées soient mises au point

¹ Le PIB par habitant a en réalité reculé de 1,4 % en 2007 et de 0,3 % en 2008.

pour lutter contre la pauvreté endémique et pour amortir l'impact des chocs sur les plus vulnérables. De plus, si des progrès sont à signaler dans le suivi des dépenses liées à la pauvreté, avec la publication de rapports réguliers sur les dépenses dans les secteurs prioritaires, il faudrait mieux comprendre l'impact des mesures pro-pauvres. D'après les résultats de l'enquête QUIBB de 2006, une partie des subventions publiques ne parviennent pas à toucher les catégories de la population les plus défavorisées. Les 20 % les plus pauvres ont reçu l'équivalent de 5 607 FCFA par habitant sous forme d'aides à l'éducation, alors que les 20 % les plus riches ont reçu 10 376 FCFA par habitant. De même, la répartition des aides publiques en matière de santé n'est pas favorable aux pauvres : les 50 % les plus pauvres n'ont reçu que 20 % des aides publiques.

III. CADRE ET POLITIQUES MACROÉCONOMIQUES

5. **Le rapport d'avancement annuel présente un cadre macroéconomique qui coïncide globalement avec celui convenu entre les services du FMI et les autorités du Togo dans le contexte de la mission de la 5^{ème} revue du programme FEC.**² La croissance du PIB réel a marqué une légère accélération pendant la période couverte par le rapport d'avancement annuel, mais demeure en-deçà de son niveau potentiel, surtout en raison de chocs exogènes. Le gouvernement a su s'en tenir à une orientation budgétaire prudente axée sur des objectifs liés au solde intérieur primaire, malgré un environnement extérieur défavorable et des réformes politiques sensibles. La mission de la 5^{ème} revue du programme FEC a conclu que tous les objectifs quantitatifs jusqu'à fin juin 2010 ont été atteints, et que le pays a avancé de manière satisfaisante dans les réformes structurelles engagées dans le cadre du programme. L'inflation est restée stable, à environ 2 % par an, alors que dans le même temps, la croissance de la masse monétaire s'est accélérée, sous l'effet de la croissance économique et de la restructuration du secteur bancaire. D'une manière générale, le rapport tire un bon parti des données macroéconomiques disponibles au moment de sa rédaction et propose une bonne comparaison des estimations et projections révisées pour 2009 et 2010 avec les objectifs fixés dans le document DSRP complet. Toutefois, on peut regretter l'absence d'une analyse supplémentaire des raisons pour lesquelles les estimations diffèrent de ces objectifs initiaux.

6. **Le rapport d'avancement annuel souligne des améliorations dans l'exécution du budget pendant cette période, malgré des capacités notablement insuffisantes.** L'investissement public a fortement augmenté en 2009, atteignant 5,5 % du PIB, contre une moyenne de 2,8 % pendant la période de 2005 à 2008. Les autorités du Togo ont commencé à s'attaquer au problème du faible taux d'exécution des investissements publics en 2008, améliorant les processus de planification et d'exécution des projets, en particulier en resserrant les étapes de la chaîne de dépenses. Le rapport d'avancement annuel souligne également le fait que les taux d'exécution des investissements publics sont souvent faibles pendant le premier semestre de l'exercice et s'élèvent rapidement par la suite. Les services des deux institutions encouragent les autorités à chercher à en comprendre la raison. L'exécution des dépenses a été satisfaisante en 2009 au regard des

² La mission du FMI à Lomé a eu lieu en septembre 2010.

objectifs des programmes FEC, hormis au premier semestre 2010, où l'objectif n'a pas tout à fait été atteint (avec une amélioration signalée à partir du mois d'août 2010).

7. **Le rapport d'avancement annuel met en évidence les fortes tensions existant au niveau de la balance des paiements, en ligne avec l'analyse des services des deux institutions.** Le rapport est relativement pessimiste en ce qui concerne ses projections de solde des transactions courantes pour 2010, puisqu'il table sur un déficit de 9,5 % du PIB, contre 7,7 % de déficit selon les projections des services du FMI. En revanche, le rapport d'avancement annuel est plus optimiste s'agissant de la balance des paiements du Togo en 2010, qui serait en équilibre, alors que les services des deux institutions prévoient un solde négatif. Ces tensions sur la balance des paiements sont liées à des circonstances externes, caractérisées essentiellement par une stagnation des envois de fonds et par une chute des flux d'investissement direct étranger en 2009 et 2010. Le ralentissement mondial a également eu un impact indéniable mais limité sur la croissance des exportations, la croissance des importations se maintenant en partie du fait de la politique budgétaire anticyclique.

8. **Le rapport d'avancement annuel attire l'attention sur les importants progrès accomplis dans les réformes structurelles critiques au niveau macroéconomique, notamment en matière de gestion des finances publiques, de gouvernance budgétaire, d'apurement des arriérés intérieurs envers les fournisseurs privés, et de restructuration du secteur bancaire.** Parmi les initiatives spécifiques de réformes dans la gestion des finances publiques, citons la réduction du nombre de comptes du Trésor afin d'améliorer le suivi des opérations du Trésor et la simplification de la chaîne des dépenses, avec notamment la suppression de points de contrôle redondants. Les améliorations apportées à l'administration fiscale se sont aussi inscrites dans une volonté d'accroître la marge de manœuvre budgétaire de l'État. Pendant la période de juin à décembre 2009, le Togo a également apuré une partie non négligeable des arriérés intérieurs validés envers les fournisseurs privés, avec, il faut le noter, un ralentissement depuis le début 2010 ; à la date d'août 2010, plus de 1 900 fournisseurs avaient été réglés. Les services des deux institutions recommandent aux autorités d'accélérer l'apurement des arriérés pendant les derniers mois de 2010 afin d'achever le processus, en faisant appel à l'association patronale pour contacter les éventuels créanciers restants. Les réformes du secteur bancaire devraient reprendre leur cours après l'entrée en vigueur récente de la loi de privatisation. L'adoption par l'Assemblée nationale au début octobre 2010 d'un nouveau cadre législatif pour les privatisations permettra, à terme, le lancement d'un dernier appel d'offres pour les quatre banques d'État, processus que les autorités souhaitent terminer au premier trimestre 2011. Les risques budgétaires liés au secteur bancaire se sont dissipés, mais l'impact des réformes sur le potentiel de croissance ne s'est pas encore totalement concrétisé.

9. **Les services des deux institutions encouragent les autorités à actualiser le cadre de politique macroéconomique pour les années à venir et à formuler explicitement les risques qui pèsent sur les perspectives à moyen terme lors du prochain rapport d'avancement annuel.** Pour le prochain rapport d'avancement annuel, un cadre macroéconomique global prospectif et un examen exhaustif des politiques macroéconomiques seront essentiels. Les services recommandent également

que le prochain rapport d'avancement annuel comprenne une analyse plus complète des difficultés et des risques macroéconomiques, en particulier ceux qui sont liés à des facteurs exogènes. Ils estiment aussi qu'il serait utile que les rapports d'avancement annuels examinent différents scénarios macroéconomiques basés sur plusieurs hypothèses en matière de croissance et d'exportations.

IV. PILIERS DU DSRP

A. Renforcement de la gouvernance

10. **Le rapport d'avancement annuel signale plusieurs mesures importantes prises dans le cadre institutionnel en matière de préparation et d'exécution du budget et de contrôles externes**, notamment la mise en place d'un comité pour assurer le suivi des nouvelles directives de l'UEMOA avalisées en 2009 par le Conseil régional des ministres des finances ; la mise en œuvre, dans le cadre d'un projet-pilote, d'un Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) au niveau de l'administration centrale et de cinq antennes régionales du Trésor ; et le lancement d'un processus de rationalisation et de simplification de la chaîne des dépenses avec une réduction importante du recours aux procédures exceptionnelles d'exécution des dépenses. Autre réforme importante : l'entrée en activité de la Cour des comptes.

11. **Des progrès sont également à noter dans les domaines de la gestion de trésorerie, de la comptabilité et de l'information financière, et des marchés publics.** Pour la première fois, un plan de trésorerie mensuel a accompagné le budget 2010 déposé à l'Assemblée nationale ; depuis janvier 2009, des tableaux de bord mensuels des opérations budgétaires sont régulièrement préparés et publiés sur le site internet du Secrétariat permanent pour le suivi des politiques de réformes et des programmes financiers (SP-PRPF). De plus, le Code des marchés publics, conforme aux directives de l'UEMOA, a été adopté en novembre 2009, et l'Autorité de régulation des marchés publics et la Direction nationale du contrôle des marchés publics ont vu le jour en décembre 2009. Les contrats publics, notamment les contrats de gré à gré, sont publiés chaque mois depuis 2009 dans la lettre d'information de la Chambre de commerce et sur le site internet du SP-PRPF.

12. **Malgré plusieurs réformes mises en œuvre, il reste de nombreuses déficiences dans le système de gestion des finances publiques. Pour y remédier, un Plan d'action a récemment été adopté pour la période 2010-2012.** Parmi les mesures prioritaires de ce Plan d'action on citera : i) la préparation par tous les ministères de Cadres de dépenses à moyen terme, éléments constitutifs du Cadre budgétaire à moyen terme; ii) la poursuite de la simplification et de l'allégement de la chaîne de dépenses, avec un renforcement des capacités de contrôle interne et externe des entités concernées ; et iii) l'achèvement du déploiement de toutes les fonctionnalités du SIGFIP, notamment de son module de comptabilité, dans la totalité des ministères, institutions et régions, afin d'améliorer la coordination entre les ministères dépensiers et le Trésor et d'assurer un meilleur suivi des dépenses prioritaires. Les services de deux institutions encouragent les autorités à mettre en œuvre ces mesures sans tarder pour que le Plan d'action soit véritablement appliqué, et à transposer dans l'ordonnancement juridique national les nouvelles directives de

l'UEMOA en matière de gestion des finances publiques. Les autorités sont aussi encouragées à poursuivre leur étroite collaboration avec les partenaires au développement, de façon à tirer tout le parti possible de l'assistance technique pour remédier aux déficits de capacité dans ce domaine qui pourraient compromettre l'application du Plan d'action.

B. Promotion d'une croissance forte et durable

13. **Le secteur privé jouera un rôle clé dans la promotion de la croissance, et il faut accélérer les réformes visant à améliorer le climat des affaires, comme le préconise le rapport d'avancement annuel.** D'importantes premières mesures ont été prises dans certains domaines : approbation d'une nouvelle loi sur les privatisations par l'Assemblée nationale en 2010; publication en juin 2010 d'un décret permettant au CFE (Centre de formalités des entreprises) de devenir un guichet unique pour la création d'entreprise (avec délégation de pouvoirs d'approbation), préparation d'une feuille de route pour la pratique des affaires (*Doing Business*) énonçant les principales mesures à court terme destinées à rendre le Togo plus performant, et rédaction d'un nouveau projet de loi sur la Zone franche, afin de redonner à cette zone une position stratégique. Toutefois, toutes ces mesures nécessitent d'être suivies étroitement, et les autres réformes viennent seulement d'être engagées, notamment la création du «guichet unique» pour le dédouanement des marchandises au port de Lomé. Les services des deux institutions notent que la mise en œuvre entière et effective de ces réformes demandera un niveau d'engagement important en termes de volonté politique, de ressources, de temps et d'efforts consacrés par toutes les parties prenantes, notamment les services gouvernementaux concernés.

14. **La première année de mise en œuvre du DSRP, d'importants progrès ont été réalisés dans le secteur des phosphates,** notamment l'achèvement d'un audit stratégique de la filière, la préparation d'un plan d'action triennal et l'adoption en mars 2010 de la stratégie pour le secteur phosphatier. Par ailleurs, beaucoup a été fait pour améliorer la transparence et la gouvernance du secteur. Les services des deux institutions se réjouissent de ce que les autorités ont réussi à satisfaire tous les critères requis pour le dépôt d'une candidature à l'ITIE (Initiative pour la transparence des industries extractives) et recommande que le pays poursuive ses efforts dans ce sens en vue d'assurer une mise en œuvre rapide et effective des normes, pour que le Togo obtienne le statut de validation ITIE dans deux ans, comme prévu. Le Conseil d'administration de l'ITIE a reconnu au Togo le statut de candidat à l'ITIE (19 octobre 2010), et le pays a maintenant deux ans pour se conformer aux normes de l'initiative. Le travail d'audit a commencé, avec la publication des dépenses et des recettes pour 2008 et 2009, coup d'envoi du programme ITIE. Les services des deux institutions encouragent le gouvernement à poursuivre les réformes critiques engagées, à savoir notamment : i) actualiser le cadre réglementaire (en particulier moderniser le Code minier et préparer les règlements connexes); ii) améliorer les contrôles internes et la gouvernance d'entreprise, en clarifiant et en mettant en œuvre des règles et règlements opérationnels concernant la gestion financière, le suivi des stocks et les approvisionnements en pièces détachées; iii) simplifier l'organigramme et optimiser l'utilisation des ressources humaines; iv) instaurer des normes de responsabilité sociale des entreprises pour répondre aux préoccupations

sociales et environnementales des populations concernées; et vi) préparer un plan d'action pour la mise en œuvre des phases 2 et 3 de la stratégie de relance du secteur phosphatier, notamment à travers la recherche d'un partenaire stratégique en faisant appel à la concurrence.

15. Le rapport d'avancement annuel convient que le développement de la filière agricole est l'une des principales options stratégiques du gouvernement pour poser les bases d'une croissance forte et durable pouvant avoir un impact réel sur la réduction de la pauvreté. Dans le cadre du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine, l'adoption en 2009 du Programme national d'investissement agricole et de sécurité alimentaire, suivie par la mobilisation de donateurs en vue d'une mise en œuvre à partir de 2011, constituent des étapes importantes. Toutefois, les réformes du secteur agricole accusent un retard dans plusieurs domaines, et il est essentiel d'entreprendre sans tarder des réformes importantes, à savoir notamment : a) renforcer les systèmes de contrôle des normes sanitaires et de qualité de l'alimentation; b) instituer de meilleurs services d'information et de communication; c) soutenir la restructuration de l'économie rurale, la professionnalisation de la filière agricole et l'émergence de l'entrepreneuriat rural; d) réduire la vulnérabilité de la population togolaise, qui est fréquemment victime de catastrophes naturelles. Plus précisément, dans le secteur du coton, qui revêt une importance particulière, les services des deux institutions réitèrent les recommandations formulées dans la note consultative conjointe sur le DSRP, à savoir notamment la modernisation du système de comptabilité de la Nouvelle société cotonnière togolaise (NSCT) afin d'améliorer sa transparence, et la mobilisation efficiente des ressources afin que les producteurs puissent recevoir les intrants nécessaires en temps voulu. Les services des deux institutions saluent l'action des autorités togolaises dans la mise en œuvre des recommandations formulées dans l'audit des ressources humaines entrepris pour la NSCT s'agissant de la taille de ses effectifs. Comme il est rappelé dans le plan de réforme du secteur cotonnier, le choix d'un partenaire industriel privé contribuerait à faire avancer la relance du secteur. Les services recommandent que les autorités élaborent une stratégie plurisectorielle reposant sur un ensemble de principes axés sur les résultats. Les politiques et les plans d'investissement intersectoriels pourraient ainsi être conçus de manière à ce que le secteur agricole contribue davantage à la réduction de la pauvreté.

16. Le rapport d'avancement annuel fait état d'importants investissements d'infrastructure, notamment la construction de la centrale thermique électrique de Contour Global, d'une capacité d'environ 100 mégawatts. De plus, des efforts ont été faits pour élargir l'accès à l'électricité dans les zones urbaines et rurales. Sept nouveaux villages des préfectures de Moyen Mono et Blitta ont été électrifiés en 2009, et en 2010, 27 villages ont été électrifiés dans tout le pays. S'agissant de l'éclairage public dans les zones urbaines, 15 rues de Lomé, couvrant un total de 55 km, sont maintenant pourvues d'éclairage, dont une à l'énergie solaire. Cela étant, les progrès dans la diversification des sources d'électricité ne permettent pas d'espérer une réduction des coûts de l'électricité. Pour assurer la sécurité énergétique du Togo, il pourrait plutôt être nécessaire de relever les tarifs, en raison des coûts fixes déterminés par la dernière convention d'achat d'électricité. La Compagnie d'énergie électrique du Togo (CEET) est dans une position

financière fragile et les services des deux institutions encouragent les autorités à faire le nécessaire pour la renflouer, notamment en ajustant les tarifs et en réduisant les pertes techniques et opérationnelles. Ils recommandent en outre la révision du cadre légal et institutionnel afin de créer des mécanismes pour promouvoir l'électrification des campagnes. S'agissant de la remise en état et de la construction de ponts et chaussées, les services des deux institutions soulignent l'importance de la maintenance de toutes les infrastructures, tant en ville qu'en zone rurale, afin de permettre la continuité des flux de biens en direction des marchés et le développement de services sociaux pour une population en augmentation.

C. Mise en valeur du capital humain

17. **Pendant la période couverte par le rapport d'avancement annuel, les améliorations du secteur éducatif se sont poursuivies, avec l'adoption et la mise en œuvre de réformes importantes.** La mise en œuvre du Plan pour le secteur éducatif (PSE) du Togo et la décision en octobre 2008 d'instaurer la gratuité de l'enseignement préscolaire et primaire se sont traduites par une nette amélioration des indicateurs de l'accès à l'éducation. Le taux brut de scolarisation est passé de 98 % en 2007-2008 à 114 % en 2009-2010. Des mesures ont également été prises pour améliorer l'éducation secondaire. Douze classes d'enseignement secondaires ont été construites et 6 381 enseignants ont bénéficié de formations. Pour améliorer la qualité de l'éducation aux niveaux préscolaire et primaire, 511 nouveaux enseignants ont été formés, et des formations de perfectionnement ont été dispensées à 4 909 enseignants en activité. De plus, l'adoption en mars 2010 du PSE, avalisé par les partenaires au développement et le partenariat EPT-FTI, a abouti à l'approbation du projet PERI (Programme d'éducation et de renforcement institutionnel)³, à hauteur de 45 millions de dollars EU, qui iront à la construction de classes, à la formation et au renforcement institutionnel. Les services des deux institutions recommandent que la stratégie soit rapidement et effectivement mise en œuvre – les fonds seront débloqués par tranches sous condition d'exécution de chaque étape et selon un calendrier strict. De plus, pour assurer la cohérence du suivi et de l'évaluation du programme pour l'éducation, les services des deux institutions recommandent que le comité sectoriel du DSRP sur l'éducation soit constitué des mêmes personnes que le Comité de coordination du PSE. Les services des deux institutions encouragent aussi les trois ministères chargés du secteur éducatif à créer une structure pour superviser la coordination, le suivi et l'évaluation du PSE et pour appuyer l'unité chargée de la coordination du projet. Les services des deux institutions conseillent aussi aux autorités de suivre attentivement le taux de décrochage scolaire afin d'en mieux comprendre les causes et de concevoir des mesures efficaces pour y remédier.

18. **Pour améliorer les performances du secteur de la santé, plusieurs mesures ont été mises en œuvre durant la période couverte par le rapport d'avancement annuel, mais l'avancement des réformes requiert une continuité dans le financement.** La première année de mise en œuvre du DSRP a vu la construction, la remise en état, l'extension et l'équipement de différentes unités médicales, dont trois centres hospitaliers universitaires, six centres hospitaliers régionaux, ainsi que des

³ L'exécution du PERI sera supervisée par la Banque mondiale.

hôpitaux de district et unités de santé périphériques pour desservir les patients des zones déshérités. Malgré ces efforts, l'un des principaux problèmes est l'insuffisance de ressources humaines de bonne qualité et l'inégale répartition du personnel. Selon les estimations, le Togo compte moins de 8000 professionnels de la santé, pour une population de 6,5 millions d'habitants, et 80 % de ces professionnels se trouvent dans les grandes villes. Face à cette situation, un Plan de développement et de gestion des ressources humaines a été approuvé en 2009, qui a pour objectif le recrutement de nouveaux professionnels et le maintien de professionnels de la santé en milieu rural. La première vague de recrutements s'est achevée en 2009, mais une deuxième, qui devait avoir lieu en 2010, a été repoussée à plus tard faute de ressources financières. Le gouvernement a également préparé un Plan national de développement sanitaire, qui se trouve aussi limité par des contraintes financières. Les services des deux institutions recommandent que les autorités mettent également l'accent sur des mesures pour améliorer l'efficacité et l'efficacités des dépenses de santé.

D. Réduction des déséquilibres régionaux et développement communautaire

19. **Le rapport d'avancement annuel constate que, malgré les efforts du gouvernement et des partenaires du Togo, il reste beaucoup à faire pour stimuler le développement économique régional.** Pour mener à bien des réformes au niveau communautaire, il faut réorganiser les structures locales, obtenir la participation des acteurs locaux et doter les autorités locales de ressources financières, matérielles et humaines suffisantes. Les progrès sont limités dans ce domaine en raison de retards dans la finalisation du cadre institutionnel de décentralisation et de déconcentration des fonctions de l'administration centrale. Le rapport d'avancement annuel convient aussi que, pour réduire les déséquilibres régionaux, il faut que la programmation des projets d'investissement reflète mieux les disparités socioéconomiques régionales. Pour faire avancer le développement régional et contribuer à réduire les déséquilibres régionaux, les services des deux institutions réitèrent l'importance de la mise en œuvre du cadre institutionnel de la décentralisation et la déconcentration, de la mise à plat des options qui s'offrent au gouvernement pour réduire les déséquilibres régionaux, et de l'adoption d'une approche systématique pour les dispositifs de protection sociale. Les réformes à venir pourraient tirer profit des projets pilotes de développement local menés actuellement (financés par certains partenaires au développement).

V. MISE EN ŒUVRE, SUIVI ET ÉVALUATION

20. **Le cadre institutionnel du suivi et de l'évaluation du DSRP comprend plusieurs niveaux institutionnels et se caractérise par de nombreux chevauchements et une division confuse des attributions.** Le processus est dirigé par le Conseil national des politiques de développement et de lutte contre la pauvreté, présidé par le Premier ministre, et associant des représentants de toutes les branches du gouvernement ainsi que des parties prenantes non gouvernementales. D'autres entités sont chargées de la supervision : le Comité interministériel sur la stratégie de lutte contre la pauvreté, le Comité technique de pilotage, le Secrétariat technique permanent, les comités sectoriels et les comités régionaux et locaux. Les premières constatations faites après la mise en

œuvre du Document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté, qui faisaient état de difficultés dans la mise en œuvre de ce cadre, ont été confirmées lors de la première année de la mise en œuvre du DSRP; elles s'expliquent par des doublons, une répartition des tâches confuse et l'insuffisance de capacités. Par conséquent, les services des deux institutions recommandent une simplification de la structure de supervision, tout en veillant à une bonne participation de toutes les parties prenantes, à une clarification des responsabilités et à un renforcement des capacités de la société civile.

21. **Le rapport d'avancement annuel note que bilan de la mise en œuvre du DSRP pendant la première année est globalement positif, puisque des réformes clés ont été accomplies, notamment en matière de gouvernance.** Toutefois, il confirme également que dans certains domaines le DSRP était trop ambitieux et n'avait pas pris la pleine mesure de l'ampleur et de la profondeur des problèmes de capacité, des contraintes institutionnelles et des limites financières, qui se sont vus accentués avec la crise financière internationale et le ralentissement de l'économie mondiale. Ces circonstances ont entraîné des retards dans certaines réformes, notamment celles du quatrième pilier «Réduction des déséquilibres régionaux et développement communautaire» ainsi que dans d'autres domaines, notamment concernant le climat des affaires et la santé.

22. **Il reste beaucoup à faire concernant le suivi et l'évaluation dans tous les secteurs, en particulier dans celui de la santé, faute d'un système exhaustif et fiable.** Il en résulte que le rapport d'avancement annuel se contente de présenter ce qui a été produit en termes quantitatifs, sans guère d'analyse des résultats. Faute de données sur les revenus, les services des deux institutions recommandent d'utiliser les données disponibles comme les taux de malnutrition, de participation scolaire et de mortalité infantile, de manière à mieux appréhender les dimensions de la pauvreté qui ne sont pas directement liées aux revenus. Pour l'avenir, les services des deux institutions soulignent de nouveau l'importance d'une amélioration du cadre fondé sur les résultats, en se concentrant sur un nombre modeste et réaliste d'objectifs clés, en fonction de la disponibilité et de la qualité des données que l'on peut attendre étant donné les capacités institutionnelles du pays, et de rendre compte de leur évolution pour évaluer l'avancement des réformes. Les services des deux institutions recommandent en outre le renforcement des systèmes nationaux de statistiques afin de produire des données d'actualité pour éclairer les responsables politiques dans la mise en œuvre du DSRP et la préparation prochaine génération du DSRP2.

VI. CONCLUSIONS, RISQUES ET THÈMES DE DISCUSSION

23. **Le premier rapport d'avancement annuel souligne les nombreuses réformes entreprises pendant la première année du DSRP, tout en notant quelques faiblesses et quelques contraintes dans leur mise en œuvre.** Les services des deux institutions recommandent que le gouvernement fasse le nécessaire pour que la mise en œuvre des décisions soit plus effective et pour tirer parti des enseignements de la réalisation du DSRP pour le travail de planification à venir, notamment pour le DSRP-2.

24. **Le rapport d'avancement annuel note que des progrès sensibles ont été obtenus pendant la première année d'implémentation du DSRP, mais avec un succès inégal selon les piliers.** Il fait état d'améliorations dans certains domaines, notamment la consolidation de la stabilité macroéconomique et l'assainissement des finances publiques, la gouvernance budgétaire avec l'institution de la Cour des comptes, l'adoption du code des marchés publics, l'engagement d'une procédure de candidature à l'ITIE et la réalisation des déclencheurs de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ). Les services des deux institutions saluent le travail réalisé par les autorités du Togo dans un climat rendu difficile par la crise financière et le ralentissement économique, et les encourage à poursuivre et accélérer leur progression dans la mise en œuvre des réformes. Pour l'avenir, étant donné l'ambition du programme de réformes et les contraintes de capacité et de financement, les services des deux institutions recommandent d'établir des priorités entre les différentes réformes en fonction de leur impact sur la croissance et la lutte contre la pauvreté, ainsi que de leur effet catalyseur. Il s'agirait notamment d'accélérer le mouvement sur le front de la décentralisation; de mener avec vigueur les réformes du secteur agricole, notamment en renforçant les systèmes de contrôle des normes sanitaires et de qualité, et en soutenant la restructuration de l'économie rurale; et de mettre en œuvre les plans visant à réformer le secteur de la santé.

25. **Des hypothèques non négligeables pèsent encore sur la mise en œuvre des réformes, en particulier en raison des contraintes de capacité et de financement.** D'importantes difficultés subsistent dans le suivi des activités et des résultats du DSRP. Il sera difficile de financer le renforcement des capacités nécessaires pour assurer la collecte, la compilation et la présentation des données afin d'assurer un suivi effectif. Par conséquent, il faudra poursuivre les efforts de renforcement de l'administration des impôts et de la gestion des finances publiques, afin d'accroître les marges de manœuvre budgétaires et d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques pour apporter des solutions nouvelles pour le financement du secteur privé.

26. **Eu égard au rapport d'avancement annuel et à la note consultative conjointe qui l'accompagne, il est demandé aux administrateurs s'ils s'associent aux conseils et recommandations formulés par les services des deux institutions dans les domaines prioritaires définis.**