

Togo: Note consultative conjointe sur le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (2009–11)

Ce document a été rédigé à partir des informations disponibles au 6 novembre 2009, date à laquelle il a été achevé. Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'équipe des services et ne reflètent pas nécessairement les opinions du gouvernement du Togo ou du Conseil d'administration du FMI.

La politique de publication des rapports et autres documents des services du FMI autorise la suppression des passages contenant des informations sensibles.

Ce rapport peut être obtenu sur demande à :

International Monetary Fund • Publication Services
700 19th Street, N.W. • Washington, D.C. 20431
Téléphone: (202) 623-7430 • Télécopieur : (202) 623-7201
Adresse électronique : publications@imf.org Internet : <http://www.imf.org>

Prix unitaire : 18 dollars

**Fonds monétaire international
Washington, D.C.**

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT ET
FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

TOGO

Note consultative conjointe sur le document
de stratégie pour la réduction de la pauvreté (2009–11)

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

Approuvée par Obiageli K. Ezekwesili (IDA)
et par Mark Plant et Dominique Desruelle (FMI)

6 novembre 2009

I. VUE D'ENSEMBLE

1. **Le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) pour le Togo fait fond sur la stratégie définie dans le document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP-I)** qui a été soumis aux conseils d'administration de l'Association internationale de développement (IDA) et du Fonds monétaire international (FMI) en avril 2008. Tenant compte des enseignements tirés de l'application du DSRP-I, le DSRP complet énonce la stratégie de croissance économique et de réduction de la pauvreté pour la période 2009-11. Le DSRP s'accompagne d'un plan d'actions prioritaires (PAP), qui décrit en détail la programmation pluriannuelle des actions, programmes et mesures. L'objectif ultime du DSRP est d'assurer une amélioration effective et durable des conditions de vie des habitants en s'attaquant aux principales causes de la pauvreté.

2. **En raison de circonstances qui échappent dans une large mesure au contrôle des autorités, les résultats de l'application du DSRP-I ont été inférieurs aux prévisions.** Le renchérissement du pétrole et des produits alimentaires et les graves inondations de 2008, ainsi que la récession mondiale de 2009 ont eu un effet négatif sur les résultats économiques du Togo, freinant la croissance juste au moment où elle allait redémarrer sous l'effet du programme économique. Afin d'accroître la résistance de l'économie à de tels chocs, le DSRP énonce une stratégie dont l'objet est de promouvoir une croissance durable et de travailler au renforcement du consensus social et de l'ancrage nouvellement rétablis des principes de bonne gouvernance.

3. **Le DSRP est une vaste stratégie qui recouvre la plupart des défis et domaines d'action et dont l'objet est de favoriser la croissance et de réduire la pauvreté.** Il repose sur quatre piliers stratégiques, dont les trois premiers sont communs au DSRP-I : i) renforcer la gouvernance; ii) consolider les bases d'une croissance forte et durable; iii) mettre en valeur le

capital humain; et iv) réduire les déséquilibres régionaux et promouvoir le développement communautaire. Pour ces piliers, le DSRP intègre des thèmes transversaux relatifs à l'environnement, au VIH/SIDA, à la parité de genres et aux droits de l'homme. Les services des deux institutions saluent la mise en place du quatrième pilier – réduction des déséquilibres régionaux et promotion du développement communautaire – compte tenu des vastes disparités entre les régions du pays. Tout en reconnaissant l'importance d'une stratégie globale, les services des deux institutions sont d'avis que, vu les contraintes de capacité et de ressources existantes, son application ne saurait être efficace sans une hiérarchisation des réformes.

4. **La préparation du DSRP s'est faite suivant un processus généralement inclusif,** faisant intervenir tous les acteurs du développement et toutes les régions du pays. Y ont participé le secteur privé, les groupes religieux, les organisations non gouvernementales, l'Assemblée nationale et les partenaires techniques et financiers. Les consultations ont été élargies à trois principaux niveaux : i) élaboration et adoption de la feuille de route du processus; ii) phase diagnostique; et iii) rédaction finale du DSRP. Les partenaires au développement, dont la Banque mondiale et le FMI, ont été consultés à ces diverses étapes de manière à faciliter l'application du principe d'alignement préconisé dans la Déclaration de Paris. Les services des deux institutions recommandent la poursuite de la participation effective de tous les acteurs au stade de la mise en œuvre du DSRP.

II. PAUVRETÉ : TENDANCES ET DIAGNOSTIC

5. **L'analyse de la pauvreté présentée dans le document de stratégie est exhaustive, bien que quelque peu dépassée par les événements.** Elle se fonde sur les résultats du QUIBB (Questionnaire normalisé des indicateurs de base du bien-être) de 2006 et ne tient donc pas compte des chocs ressentis par le pays en 2007 et 2008, en particulier de la hausse des prix des produits alimentaires et du pétrole, ainsi que des inondations. En outre, la croissance économique n'a pas été assez forte pour compenser l'expansion démographique et, en conséquence, le PIB par habitant a baissé de 1,4 % en 2007 et de 0,8 % en 2008. En outre, s'il présente une analyse exhaustive de la pauvreté dans tout le pays, le document de stratégie ne contient pas une évaluation de son évolution dans le temps.

6. **Les services des deux institutions recommandent un suivi plus rigoureux de la pauvreté et engagent instamment les autorités à combler les lacunes actuelles dans les informations sur les récentes tendances de la pauvreté.** Un questionnaire mis à jour pourrait fournir des informations plus précises sur l'évolution récente de la pauvreté, en particulier sur la pauvreté et l'inégalité régionales, lesquelles sont essentielles à une application réussie des politiques afférentes au quatrième pilier du DSRP – réduction des déséquilibres régionaux et promotion du développement communautaire. Les services des deux institutions appellent vivement au renforcement de la capacité de suivi et d'analyse des déterminants de la pauvreté et des résultats y afférents. En outre, une meilleure connaissance des liens entre les actions identifiées dans le DSRP et les résultats en matière de pauvreté mérite attention. À cette fin, les services des deux institutions recommandent un suivi étroit des dépenses de réduction de la

pauvreté, maintenant possible grâce à l'adoption de la classification fonctionnelle des dépenses budgétaires dans le budget 2009. De plus, ils recommandent la publication de rapports réguliers sur les dépenses dans les secteurs prioritaires. Enfin, ils engagent vivement les autorités à procéder à une évaluation des mesures favorables aux pauvres et de leur impact sur la réduction de la pauvreté.

7. **Le DSRP reconnaît le défi de taille que pose la réalisation des OMD.** Les conclusions du deuxième rapport national de suivi des OMD approuvé en décembre 2008 montrent que, au rythme de progression actuel des indicateurs et au prix d'efforts soutenus, seuls deux OMD peuvent être atteints : i) assurer l'éducation primaire pour tous; et ii) combattre le HIV/SIDA. La réalisation de ces objectifs dépendra de la capacité des autorités et des acteurs du développement national à consolider le dialogue et le consensus politiques sur les priorités de développement national, à mobiliser des ressources et à les utiliser avec efficacité, et à renforcer les capacités de la fonction publique. En dépit d'efforts soutenus, le pays ne pourra probablement pas atteindre d'ici à 2015 les objectifs suivants : i) réduire l'extrême pauvreté, ii) promouvoir la parité des genres, iii) réduire la mortalité infantile, iv) améliorer la santé maternelle et v) assurer un environnement durable.

8. **Étant donné l'impact d'une croissance démographique rapide (sur la capacité à fournir des services sociaux adéquats, sur l'environnement et la pauvreté), les services des deux institutions engagent vivement les autorités à faire de la gestion de la dynamique démographique un objectif prioritaire.** En particulier, ils recommandent la mise en œuvre de mesures visant à répondre à la demande non satisfaite de planning familial et à accélérer la transition démographique (par exemple, éduquer les filles, répondre à la demande de contraceptifs et combattre la discrimination contre les femmes). Les mêmes mesures aideraient en même temps à accélérer la progression vers un certain nombre d'OMD (par exemple l'éducation primaire pour tous, la réduction du taux de mortalité maternelle, la parité des genres et l'autonomisation des femmes, et la réduction du taux de mortalité infantile).

III. POLITIQUES ET CADRE MACROÉCONOMIQUES

9. **Les services des deux institutions souscrivent aux grandes lignes des scénarios de politique économique présentés dans le DSRP tout en soulignant l'importance d'une mise à jour régulière du cadre macroéconomique, étant donné la volatilité observée de l'économie togolaise.** Ils affirment en outre qu'il importe d'inclure les mises à jour de ce cadre dans les rapports d'avancement annuels. Les scénarios sont en général réalistes et tiennent compte des contraintes de capacité, de la vulnérabilité de l'économie togolaise aux chocs externes et du fait que le pays vient de sortir d'une longue crise sociopolitique. Les résultats et projections en matière de croissance du Togo doivent être considérés à la lumière des effets cumulés de cette crise. Le scénario de base présenté dans le DSRP prévoit que la croissance du PIB réel atteindra 1,7 % en 2009 et 3,3 % en 2010, chiffres qui diffèrent quelque peu des dernières projections des services des deux institutions, lesquelles tiennent compte des effets de la crise financière mondiale sur les flux financiers et commerciaux et des politiques contra-cycliques actuellement

menées par les autorités togolaises. En fait, les services des deux institutions tablent sur une croissance du PIB réel de 2,5 % pour 2009, niveau supérieur à celui prévu dans le DSRP, mais les projections actuelles pour 2010 (taux de croissance du PIB réel de 2,6 %) sont sensiblement inférieures aux chiffres prévus dans le DSRP. Dans les deux ensembles de projections, le PIB par habitant devrait commencer à augmenter seulement un peu vers la fin de la période 2009-2011.

10. **Un autre scénario, fondé sur un apport additionnel d'aide étrangère d'un montant élevé au titre de l'initiative du Secrétaire général des Nations Unies concernant les OMD en Afrique, est présenté dans le document.** Les services des deux institutions sont d'avis que ce scénario, qui est utile et constitue un ajout approprié, devrait toutefois tenir compte de craintes de faiblesses de la capacité administrative et d'absorption. En outre, le document gagnerait à l'inclusion d'indicateurs économiques plus détaillés dans les deux scénarios.

11. **Le DSRP fournit un lien clair et cohérent entre le programme de réforme et le budget à moyen terme au niveau global.** Le cadre budgétaire à moyen terme présenté dans le DSRP vise un ajustement du solde primaire accompagné d'une augmentation de l'aide extérieure et d'un allègement de la dette au titre de l'initiative PPTTE. Ce contexte favorable permettrait une augmentation des dépenses d'infrastructure et des services sociaux de base en conformité avec les priorités définies dans le DSRP. En outre, les services des deux institutions jugent appropriées les mesures de relâchement budgétaire temporaire que les autorités ont récemment prises pour stimuler l'activité économique par la relance des investissements dans l'infrastructure et les services sociaux – étant donné les taux de croissance observés (qui sont inférieures au potentiel) et l'impact de la récession mondiale. Le cadre macroéconomique présenté dans le document est fondé sur des projections prudentes de croissance des recettes fiscales. Le solde budgétaire primaire devrait atteindre 1 % du PIB en 2011. Il importe de noter que les contraintes de capacité ont limité l'efficacité des dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures. Cependant, les autorités prennent des mesures pour s'attaquer aux contraintes administratives pesant sur les dépenses d'investissement, et le taux d'exécution à ce jour en 2009 semble sensiblement plus élevé que dans les années précédentes.

12. **Les projections du solde des transactions courantes devront être révisées pour mieux tenir compte des effets de la récession mondiale, qui étaient difficiles à évaluer au moment de la préparation du DSRP.** Les dernières projections des services des deux institutions, qui tiennent compte de l'impact de la récession mondiale et de l'augmentation des dépenses d'investissement, montrent que le déficit des transactions courantes restera au niveau élevé de 7 % jusqu'à fin 2009-10, tandis que le cadre présenté dans le DSRP laisse attendre une amélioration progressive de ce déficit, qui devrait se situer à 4,2 % en 2010.

13. **Les projections de l'inflation présentées dans le DSRP semblent raisonnables et sont conformes aux critères de convergence de l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine).** L'inflation devrait baisser après avoir augmenté en 2008 sous l'effet de la forte hausse des cours mondiaux des combustibles et des produits alimentaires. Dans ce contexte, l'inflation devrait rester entre 2 et 3 % en 2009-10, conformément aux projections de la BCEAO

(Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest) et à celles des services des deux institutions. Il ressort des projections actuelles de ces derniers que la reprise du crédit à l'économie ne se fera que lentement étant donné les retards dans la restructuration du secteur bancaire.

IV. POLITIQUES SECTORIELLES

A. Renforcement de la gouvernance

14. **Les services des deux institutions saluent les récentes améliorations apportées à la gestion des finances publiques**, mais la poursuite des efforts engagés est critique pour assurer la transparence, l'efficacité et la responsabilité de l'emploi des ressources publiques. Dans le cadre de la mise en œuvre du DSRP-I, le pays a lancé d'importantes réformes visant à améliorer la gouvernance, parmi lesquelles l'intégration des directives de l'UEMOA dans la législation nationale, la mise en place du Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP), l'abolition des procédures exceptionnelles d'exécution des dépenses, la création de l'inspection générale des finances et des auditeurs de contrôle et l'adoption d'une stratégie d'apurement des arriérés intérieurs. Bien que les résultats initiaux de ces réformes soient encourageants, il reste beaucoup à faire, comme reconnu dans le DSRP. Parmi les importantes réformes à venir figurent l'amélioration de la prévisibilité et du suivi de l'exécution du budget, le rééquilibrage budgétaire, l'établissement progressif des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et des budgets-programmes, l'amélioration des contrôles interne et externe, le renforcement de la gestion du Trésor, notamment de la gestion de trésorerie pour prévenir une nouvelle accumulation d'arriérés intérieurs et la mise en œuvre de la stratégie d'apurement des arriérés intérieurs. Les services des deux institutions souscrivent aux réformes énoncées dans le document de stratégie et encouragent les autorités à les exécuter rapidement.

15. **Les services des deux institutions souscrivent au plan d'action proposé pour renforcer le système des marchés publics.** Les mesures envisagées, établies sur la base du rapport PEMFAR, font partie des réformes visant à mettre le système togolais en conformité avec les normes internationales. Les mesures à mettre en œuvre, comme indiqué dans le document de stratégie, sont notamment : i) la transposition des directives de l'UEMOA sur les marchés publics dans le cadre juridique national; ii) l'adoption du code des marchés publics pour rendre les marchés publics plus transparents et moins centralisés; iii) la rédaction de décrets d'application décrivant les procédures de marchés publics; iv) la rédaction d'un manuel de procédures; et v) l'adoption de dispositifs assurant un suivi rigoureux des dépenses, entre autres. Cependant, comme dans le cas des réformes des finances publiques, le plan gagnerait à l'inclusion d'un calendrier de réformes. Les services des deux institutions engagent vivement les autorités à finaliser un calendrier d'application des réformes ainsi qu'à identifier des indicateurs de production et de résultat en vue du suivi de l'exécution du plan.

B. Promotion d'une croissance forte et durable

16. **Le DSRP souligne à juste titre qu'il importe d'établir de nouveaux fondements pour favoriser une croissance plus forte et durable.** En particulier, il insiste sur l'importance de la mise en œuvre de réformes dans les domaines suivants :

17. **Amélioration du climat des affaires.** Le climat général des affaires au Togo est difficile pour les investisseurs et les opérateurs privés. Le document indique que le climat des affaires sera amélioré par des réformes qui incluent la création d'un guichet unique, avec délégation d'autorisation effective par plusieurs services administratifs, la revitalisation de la zone franche industrielle, la réduction du coût du crédit et l'augmentation de l'accès à ce dernier. Cependant, les détails de l'application des réformes sont limités, sans référence au marché du travail, à la législation protégeant les investisseurs, à la fiscalité et au coût des facteurs tels que l'énergie et les télécommunications, etc. Les services des deux institutions recommandent de déterminer en détail les réformes à opérer face aux contraintes essentielles et de les hiérarchiser. La révision du Code des investissements pourrait fournir le cadre permettant d'examiner les questions clés et de dégager un consensus sur les réformes importantes. Comme mentionné dans le DSRP, il sera nécessaire de renforcer le système judiciaire pour améliorer le climat des affaires.

18. **Augmentation de la productivité agricole.** Le document de stratégie reconnaît à juste titre l'importance de l'agriculture et son rôle dans la croissance économique et dans la réduction de la pauvreté, d'autant que l'incidence de la pauvreté est plus forte dans les zones rurales. Il est correctement centré sur la production alimentaire et les cultures à l'exportation, mais une plus grande attention pourrait être accordée aux secteurs de l'élevage et de la pêche. Les services des deux institutions recommandent que les autorités précisent davantage les mesures à prendre pour s'attaquer aux problèmes posés dans les domaines suivants : cadre juridique et institutionnel, régime foncier, structure du secteur agricole (associations de producteurs, chambres d'agriculture régionales, etc.), accès aux ressources productives et aux marchés, dont accès au financement, préservation de l'environnement et renforcement des capacités. Le document indique que le gouvernement est déterminé à exécuter le Plan national de sécurité alimentaire. Les services des deux institutions soulignent l'importance de ce plan et recommandent qu'il soit rapidement mis en œuvre pour réduire la vulnérabilité de la population togolaise, qui a été fréquemment exposée aux catastrophes naturelles. En ce qui concerne le secteur du coton, ils recommandent qu'il soit procédé à un audit des ressources humaines de la SOTOCO (Société togolaise du coton) et que les recommandations de l'audit concernant la taille des effectifs de la société soient appliquées. Ils recommandent également la modernisation du système comptable de la SOTOCO aux fins d'une plus grande transparence, ainsi qu'une mobilisation efficace des ressources en vue d'assurer que les intrants sont fournis en temps opportun aux producteurs. En outre, le développement d'une structure interprofessionnelle permettant aux producteurs de jouer un rôle actif dans la gestion du secteur sera essentielle à l'expansion de ce dernier. À cet égard, un programme de renforcement des capacités pour les parties prenantes du secteur sera nécessaire.

19. **Relance de l'extraction des ressources naturelles.** Le document de stratégie reconnaît que l'industrie des phosphates, de tout temps le premier secteur exportateur, a souffert du manque d'entretien, du non-renouvellement de l'équipement, de la mauvaise gestion et des pénuries d'électricité, autant de facteurs qui ont réduit la capacité d'exploitation et affaibli les résultats du secteur. Pour augmenter les niveaux de production il faut améliorer de façon sensible les compétences en matière de gestion ainsi que les capacités techniques et technologiques. Cela exige en outre qu'une plus grande attention soit accordée au renforcement des ressources humaines et des compétences de gestion environnementale pour que le secteur soit compétitif. Les services des deux institutions ont souligné l'importance critique de l'établissement d'une vision stratégique bien claire pour le secteur, processus dont un élément important serait l'audit stratégique et financier. Ils recommandent que, face au faible niveau actuel de l'utilisation de la capacité, la stratégie sectorielle définisse clairement le rôle critique du programme d'investissement pour le rétablissement et le développement de la capacité de production du secteur à moyen terme. En outre, le DSRP fait état des déficiences du Code minier et de la nécessité de remédier à ses imperfections. Les services des deux institutions appellent à une prompte révision de ce code. Ils recommandent par ailleurs que le pays adopte pleinement les principes de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) en vue d'accroître la transparence et d'améliorer la gouvernance du secteur.

20. **Développement de l'infrastructure à l'appui de la croissance économique.** Le document de stratégie présente une évaluation sincère de la faiblesse du secteur de l'infrastructure et de son impact sur l'économie. Bien qu'il énonce clairement les objectifs à atteindre pour venir à bout des contraintes dans ce secteur, le document gagnerait à inclure des précisions supplémentaires sur les réformes et actions à mener. Le plan ambitieux de remise en état des routes et ponts devra être appuyé par un fonds d'entretien des routes viable et bien géré. En ce qui concerne le secteur de l'énergie, les réformes présentées incluent la diversification des sources et la réduction des coûts, ainsi que des réformes institutionnelles et réglementaires. Les services des deux institutions recommandent l'établissement d'un plan clairement défini et intégré pour le secteur de l'infrastructure. Dans le cas du secteur de l'énergie, ils recommandent la distinction entre les mesures à court terme visant à améliorer l'offre d'énergie et les réformes et actions à long terme, qui recouvrent les investissements, les nouvelles sources d'importations et la gestion des prix et de la demande. .

C. Mise en valeur du capital humain

21. **La stratégie proposée pour le secteur de l'éducation est ambitieuse mais réaliste, donnant la priorité à la réalisation de l'ODM qui est d'assurer l'éducation primaire pour tous.** La stratégie pour le secteur de l'éducation est saine, reposant sur des travaux analytiques très solides (Rapport d'étape RESEN et modèle de simulation financière). En outre, la stratégie présentée dans le DSRP est conforme à la stratégie nationale pour le secteur de l'éducation qui est décrite dans la Lettre pour le développement de la politique éducative. Cependant, il y a des incohérences entre le PAP du DSRP et le Plan sectoriel de l'éducation (PSE) auxquelles il faut remédier. Pour assurer la cohérence dans le suivi et l'évaluation du programme d'éducation, les

services des deux institutions recommandent vivement de faire en sorte que le Comité sectoriel du DSRP pour l'éducation soit le même que le Comité de coordination du plan sectoriel de l'éducation. En outre, ils engagent vivement les trois ministères chargés de l'éducation à mettre à exécution le plan sectoriel de l'éducation, notamment en organisant la mise en place de structures en charge de la coordination, du suivi et de l'évaluation (*Comité interministériel de pilotage, Comité de coordination and Secrétariat technique permanent*) et en renforçant l'unité de coordination des projets. Ils recommandent qu'une attention particulière soit accordée à l'élaboration et à l'application du programme de renforcement des capacités/transfert des compétences qui accompagneront l'exécution des projets PSE. Sont également encouragées les activités de communication au sujet du PSE.

22. Les services des deux institutions souscrivent à la stratégie visant à accroître l'accès aux services de soins de santé et encouragent vivement la mise en œuvre de politiques destinées à améliorer les résultats en matière de santé pour les pauvres. Des progrès ont été réalisés dans plusieurs domaines (couverture de vaccination, disponibilité et utilisation de moustiquaires imprégnées, santé maternelle et infantile et couverture des graves cas de paludisme chez les enfants), mais l'infrastructure fonctionnelle ne s'est pas améliorée, les installations de santé étant mal équipées et inadaptées, en particulier dans les zones rurales, où l'incidence de la pauvreté est plus forte¹. En outre, la répartition des subventions de santé publique ne se fait pas en faveur des pauvres². Les 50 % les plus pauvres reçoivent 20 % des subventions aux hôpitaux universitaires et 30 % des subventions aux hôpitaux et centres de santé. Les services des deux institutions recommandent de renforcer les politiques favorables aux pauvres en élargissant l'accès à l'infrastructure de santé dans les zones rurales, en formant et en déployant du personnel dans ces zones, en finançant la prestation de services de lutte contre les maladies qui touchent surtout les pauvres et en ciblant mieux les subventions à la santé publique.

23. Les services des deux institutions recommandent la mise en place d'une stratégie de protection sociale pour le Togo, laquelle réunirait divers organismes intéressés (au sein et en dehors des administrations publiques) et viserait, en particulier, à : i) élargir la perception, actuellement étroite et fragmentée, de la protection sociale; ii) identifier certains des éléments clés d'une bonne protection sociale (par exemple, ciblage, moyens de la fournir, besoin de viabilité); iii) assurer que les systèmes nationaux futurs mettent à profit les activités pilotes en cours et iv) définir le rôle des acteurs hors administrations publiques dans la fourniture de la protection sociale et déterminer le meilleur moyen de le soutenir. Il est recommandé que cette stratégie évalue la possibilité et l'efficacité de systèmes spécifiques de transfert de protection sociale définis comme étant des programmes de transfert non contributifs ciblant les pauvres et les groupes vulnérables.

¹ L'incidence de la pauvreté est de 74,3 % dans les zones rurales et de 36,7 % dans les zones urbaines, d'après les résultats de l'enquête QUIBB de 2006.

² D'après l'analyse des résultats de l'enquête QUIBB de 2006.

D. Réduction des déséquilibres régionaux et développement communautaire

24. **L'addition du quatrième pilier constitue une forte amélioration de la stratégie adoptée par le pays face aux questions de la réduction de la pauvreté, de l'accès aux services de base, de la décentralisation et de l'autonomisation des communautés locales.** Il serait toutefois possible d'affiner davantage la stratégie en identifiant clairement les options de redressement des déséquilibres régionaux dont dispose l'État, les problèmes et défis du dialogue et de la coordination intersectoriels, le processus de décentralisation qui a un rôle important à jouer dans le développement des communautés locales et les problèmes de gouvernance et de gestion de telles approches. L'application de la stratégie pourrait faire fond sur les projets pilotes de développement local en cours d'exécution (financés par certains partenaires au développement, dont l'Union européenne, le PNUD et la Banque mondiale), qui peuvent être considérés comme des exemples importants pour les activités futures.

25. **L'approche présentée au quatrième pilier pourrait gagner à une décentralisation plus poussée, notamment pour ce qui est des dispositifs de gestion et d'exécution des projets.** La création d'un organisme (central) chargé de l'exécution des sous-projets et d'un fonds servant à financer le développement communautaire va à l'encontre du principe de décentralisation efficace et de délégation de pouvoirs aux organismes régionaux et locaux. Les projets en cours financés par les partenaires au développement -- par exemple la Banque mondiale, avec ses cinq organismes fort autonomes et indépendants, a financé le projet PDC (Programme de développement communautaire) – pourrait être considérés comme des projets pilotes pour le développement de systèmes et de structures d'exécution futurs. Les services des deux institutions recommandent de progresser dans l'établissement du cadre de la décentralisation pour engager effectivement les administrations locales dans le développement communautaire.

V. MISE EN OEUVRE, SUIVI ET ÉVALUATION, ET RISQUES PESANT SUR L'APPLICATION DE LA STRATÉGIE

26. **Le cadre institutionnel décrit dans le DSRP suit la structure présentée dans le DSRP-I en ce qu'il recouvre plusieurs niveaux institutionnels intervenant dans le suivi et l'évaluation de la stratégie.** Comme dans le DSRP-I, le processus est mené par le Conseil national sur la politique de développement et la réduction de la pauvreté, qui est présidé par le Premier Ministre et composé des représentants de toutes les branches des administrations publiques et des autres parties prenantes non gouvernementales. Parmi les autres entités de suivi figurent le Comité interministériel sur les stratégies de réduction de la pauvreté, le Comité de pilotage technique, le Secrétariat technique permanent, les Comités sectoriels et les Comités régionaux et locaux. Certes, l'importance de la nature inclusive de ce cadre institutionnel n'est pas à nier, mais les enseignements tirés du DSRP-I mettent en lumière les difficultés à appliquer ce cadre du fait des doubles emplois et du manque de clarté dans la division des tâches, ainsi que de la capacité limitée de la société civile de s'engager pleinement dans les discussions de politique nationale. À cet égard, les services des deux institutions engagent à simplifier la

structure de suivi tout en assurant une participation adéquate de toutes les parties prenantes, à clarifier les responsabilités de chaque entité et à renforcer les capacités de la société civile.

27. **Si le DSRP est élaboré dans un cadre fondé sur les résultats, la stratégie, quant à elle, ne relie pas explicitement les actions à la réalisation des objectifs fixés.** Il est essentiel d'établir un lien entre les stratégies sectorielles et la définition d'indicateurs clairs et mesurables pour le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du DSRP. Les services des deux institutions recommandent que les autorités relient davantage les objectifs aux actions articulées autour des indicateurs de résultat dans le cadre de l'application du DSRP. En outre, le PAP présente un large éventail d'indicateurs de production et de résultat qui pourraient gagner à être quelque peu simplifiés, surtout au vu des limitations du système de suivi et d'évaluation. Les services des deux institutions engagent vivement le gouvernement à se concentrer sur un nombre plus faible de résultats critiques et d'indicateurs pouvant être suivis qui font état de valeurs de référence et de valeurs objectifs, retenus parce qu'ils sont adéquats et disponibles, compatibles avec les objectifs et appropriés pour la capacité institutionnelle du pays. Ils recommandent en outre de renforcer les systèmes statistiques nationaux afin de produire des données en temps opportun de manière à ce que les décideurs soient informés à mesure que le DSRP est mis en œuvre.

28. **De gros risques continuent à peser sur l'application de la stratégie, car les contraintes de capacité, les tensions politiques, les chocs adverses d'ordre économique et ceux des catastrophes naturelles peuvent freiner la mise en œuvre du DSRP.** Il existe des risques qui sont liés à une capacité administrative relativement faible et à la vulnérabilité de l'économie aux chocs extérieurs. En outre, du fait des élections du début de 2010, le programme de réformes risque de marquer le pas, comme c'est souvent le cas en période de transition. Le succès des efforts actuellement déployés pour : i) améliorer la gouvernance et renforcer les capacités, en particulier dans le domaine de la gestion des finances publiques, pour accroître l'efficacité, l'efficacité et la transparence des ressources publiques; ii) coordonner étroitement les activités avec les donateurs pour assurer une assistance technique et financière suffisante; iii) approfondir l'analyse afin de soutenir et éclairer les politiques; iv) continuer de travailler à l'unité politique; et v) renforcer l'intégration de la gestion des catastrophes naturelles dans les programmes de développement, pourrait grandement contribuer à l'atténuation de certains de ces risques.

VI. CONCLUSIONS ET THÈMES DE DISCUSSION

29. **Le DSRP identifie clairement les obstacles contraignants à la réduction de la pauvreté au Togo et décrit un cadre adéquat de mise en œuvre du programme de croissance économique et de réduction de la pauvreté établi par le gouvernement pour la période 2009-11.** Les contraintes de capacité auxquelles le pays fait face actuellement mettent en lumière la nécessité de hiérarchiser les efforts de réforme. Le document fait état des défis considérables à relever pour atteindre les OMD et des risques qui pèsent sur la mise en œuvre. Il décrit en outre le cadre institutionnel nécessaire à la mise en application, au suivi et à l'évaluation.

30. Dès lors que les autorités précisent leur démarche stratégique et renforcent la mise en œuvre du DSRP, elles gagneront à s'attaquer aux défis ci-après, mis en lumière plus haut dans la présente note consultative :

- Maintenir à jour un cadre macroéconomique approprié qui tienne compte des risques macroéconomiques et budgétaires du pays; on ne saurait trop insister sur l'importance d'une telle mesure, vu que le Togo est une petite économie ouverte qui reste vulnérable aux chocs exogènes.
- Transformer les priorités essentielles énoncées dans le DSRP en plans de dépenses concrets dont les coûts sont bien évalués et qui réussissent à concilier les besoins de développement et les risques macroéconomiques.
- Améliorer l'accès aux services sociaux dans le droit fil des attentes générales d'une expansion des prestations de services publics. Leur viabilité devra s'appuyer sur un meilleur ciblage, des dépenses publiques plus efficaces et une protection sociale pour les couches de population les plus vulnérables.

31. Eu égard au DSRP et à la note consultative conjointe qui l'accompagne, il est demandé aux administrateurs s'ils s'associent aux principaux volets présentés par les services des deux institutions comme domaines d'action prioritaire pour le renforcement de la stratégie et de son application, et s'ils souscrivent à leur diagnostic des principaux risques de mise en œuvre.