

Fonds monétaire international

Togo : Lettre d'intention

10 Juin 2010

On trouvera ci-après une Lettre d'intention du gouvernement de la République Togolaise, dans laquelle sont décrites les politiques que les autorités togolaises entendent mettre en œuvre à l'appui de leur demande de concours financier du FMI. Ce document, qui est la propriété de la République Togolaise, est affiché sur le site du [FMI](#) avec l'accord du pays membre, à titre de service pour les usagers de ce site.

LETTRE D'INTENTION

Lomé
le 10 juin 2010

M. Dominique Strauss-Kahn
Directeur général
Fonds monétaire international
Washington, D.C. 20431

Monsieur le Directeur général,

1. Suite à notre correspondance en date du 30 octobre 2009, nous avons l'honneur de saisir l'occasion de la quatrième revue du programme pour faire le point sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre du programme financier appuyé par la Facilité Elargie de Crédit (FEC). Nous avons mené les réformes économiques formulées dans le programme en vue d'atténuer les effets de la récession mondiale et d'accélérer la reprise économique de notre pays. Nous avons globalement atteint nos objectifs dans le cadre du programme, en dépit de quelques modestes écarts par rapport aux critères de réalisation. Nous sommes résolu à redoubler d'efforts pour poursuivre sa mise en œuvre avec rigueur.

2. Parallèlement à ces réformes économiques en cours, le processus de réforme politique et de réconciliation nationale tout aussi important, a bien avancé. L'organisation des élections présidentielles dans un contexte paisible et l'ouverture du nouveau gouvernement aux représentants de l'opposition et de la société civile, constituent des jalons importants dans cette démarche. Les élections locales attendues plus tard, en sont l'étape suivante.

Contexte général

3. Notre programme appuyé par le FEC a pour objectif de relever le niveau de vie de la population qui s'est dégradé suite à la crise socio-politique et économique prolongée que le pays a connue. Nos efforts sont guidés par la mise en œuvre de notre premier Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) complet adopté en juin 2009. Le programme appuyé par la FEC contribue à cette stratégie en favorisant la croissance et la stabilité économique, tout en augmentant les ressources destinées aux secteurs prioritaires. Dans le cadre de ce programme, le gouvernement a aussi normalisé ses relations avec les créanciers extérieurs, repris contact avec les partenaires au développement et atteint le point de décision de l'initiative PPTE en novembre 2008. Nous avons pu, grâce à cela, bénéficier d'un allègement de la dette et d'un soutien financier et technique non négligeable de la part de nos partenaires au développement.

4. Au plan économique, nos principaux objectifs, qui s'inscrivent dans notre programme appuyé par la FEC, consistent à renforcer les finances publiques, à consolider la stabilité macroéconomique et à doper la croissance économique. La reprise économique et la mise en œuvre du programme ont toutefois rencontré d'importants obstacles, notamment les chocs des prix mondiaux en 2007-08, les dégâts causés par les graves inondations à la fin de 2008 et, plus récemment, les effets persistants de la récession mondiale. Ces chocs ont retardé la reprise de la croissance, mais nous avons enregistré des progrès considérables dans le renforcement de nos finances publiques et dans le maintien de la stabilité macroéconomique.

5. Depuis le lancement de son programme appuyé par la FEC, le Togo a poursuivi le renforcement de l'assainissement des finances publiques. Nous avons rétabli la discipline budgétaire et amélioré progressivement la gestion des finances publiques. En outre, depuis la dernière revue du programme en novembre 2009, nous avons avancé d'une manière significative dans le processus d'apurement des arriérés de paiements intérieurs qui s'étaient accumulés pendant de nombreuses années envers les fournisseurs du secteur privé. Les réformes structurelles du gouvernement, qui favorisent la croissance, ont aussi progressé, en particulier, dans le secteur bancaire.

6. De fait, le cadre défini par le programme appuyé par la FEC nous a permis d'amortir l'impact des chocs économiques, grâce notamment à des mesures budgétaires contra-cycliques. Toutefois, la lenteur de la reprise économique et la quasi-stagnation du revenu par habitant font l'objet d'une attention particulière dans la concrétisation de nos objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté. Il n'en demeure pas moins que nous restons vigilants par rapport à nos objectifs de stabilité macroéconomique et de renforcement des finances publiques qui, nous le soulignons, sont indispensables à une reprise durable.

Évolution économique récente

7. Les effets, toujours persistants, de la récession mondiale ont plombé la reprise de l'économie togolaise après la crise sociopolitique intérieure, mais la stabilité macroéconomique continue d'être préservée. Le taux de croissance du PIB réel est estimé à 3,1% en 2009, taux qui dépasse légèrement celui de la croissance démographique. Cette reprise modeste par rapport à 2008 peut être attribuée à plusieurs facteurs, notamment : un accroissement de la production vivrière grâce en partie à un soutien que l'Etat a apporté au secteur, tel que la fourniture d'engrais à des prix subventionnés aux producteurs, une hausse de la production du clinker, une amélioration de la fourniture d'électricité et une accélération des investissements publics dans les infrastructures. Cependant, les activités commerciales, de même que la production et l'exportation du coton et du phosphate ont nettement fléchi. Par ailleurs, les activités de réexportation et de transit ont baissé à cause de l'impact de la récession mondiale dans la sous-région. Sous l'effet combiné de la chute des prix du pétrole et de la diminution des prix des produits alimentaires intérieurs après une récolte abondante, l'inflation a continué à diminuer au cours de l'année 2009 pour se situer à une moyenne de

1,9%, ce qui est conforme à la norme relative au critère de convergence de l'UEMOA qui est de 3 % au plus.

8. En 2009, le déficit des transactions courantes extérieures devrait rester élevé, et se situer à 7,0% du PIB, contre 6,4% en 2008. Les importations ont augmenté en raison principalement des projets d'infrastructures publiques, même si la facture des importations du pétrole s'est contractée sous l'effet du fléchissement des prix et des volumes. Une légère hausse des exportations directes a été observée. Elle s'explique notamment par l'augmentation des exportations du clinker, mais a été atténuée par la récession mondiale qui a fait chuter les prix et les volumes des exportations du coton et du phosphate, tandis que les envois de fonds des migrants diminuaient de 2,5%.

9. La situation monétaire se caractérise essentiellement par une progression des avoirs extérieurs bruts consécutive à l'allocation de DTS de septembre 2009 et une relance progressive du crédit à l'économie. En effet, les crédits à l'économie ont enregistré une hausse de 21,3% en 2009 contre une baisse de 4,6% en 2008. La masse monétaire a progressé de 16,1% notamment à cause de la hausse des dépôts, ce qui reflète une confiance accrue dans le secteur bancaire favorisée par la titrisation des créances compromises des banques en 2008 et les efforts de restructuration en cours.

Mise en œuvre du programme économique

10. En dépit de difficultés imputables à la récession mondiale et à une croissance faible, le programme financier appuyé par la FEC a été globalement mis en œuvre conformément à ses objectifs. Il y a eu quelques écarts modestes par rapport aux cibles et aux dates butoirs du programme, mais le gouvernement a poursuivi l'assainissement des finances publiques et l'application des mesures structurelles qui jetteront les bases d'une croissance solide et durable. Comme nous l'expliquons plus loin, l'exécution du budget 2009 s'est traduite par un solde budgétaire primaire intérieur plus faible que le plancher prévu et par un dépassement du plafond du financement intérieur net, deux critères de réalisation importants pour fin décembre 2009 (tableau 1). En outre, en février 2010, le gouvernement a contracté un financement auprès d'un fournisseur qui n'était pas conforme au critère de réalisation permanent sur la concessionnalité minimum du financement extérieur (voir paragraphe 14). Le critère de réalisation sur la non-accumulation d'arriérés extérieurs a été observé, ainsi que les objectifs indicatifs sur l'apurement des arriérés intérieurs. Il en est de même pour les dépenses sociales et d'investissement financées sur ressources intérieures. S'agissant des quatre repères structurels au titre de la seconde moitié de 2009, leur mise en œuvre a été globalement satisfaisante même si des retards ont été observés sur certains repères. Nous sommes déterminés à combler les écarts constatés par rapport au programme appuyé par la FEC, comme nous l'expliquons plus loin.

11. Malgré une bonne performance des recettes fiscales, les recettes totales n'ont pas atteint les objectifs prévus au programme. Le recouvrement des recettes fiscales a

effectivement atteint les objectifs ambitieux du programme, à savoir 229 milliards de FCFA à la fin de décembre (15,4% du PIB), au lieu des 220 milliards de FCFA initialement prévus. Le recouvrement des droits de douane a bénéficié d'une amélioration du système de vérification des importations, de l'informatisation de la procédure de dédouanement et des efforts déployés pour lutter contre la contrebande des produits pétroliers. Ceci a contribué à compenser l'impact d'une croissance faible des importations. Les recettes fiscales ont profité d'un renforcement des efforts de recouvrement conjugué à une réduction des taux d'imposition qui ont aidé à élargir l'assiette fiscale et à étendre le secteur formel. Cependant le recouvrement des recettes non fiscales n'a pas atteint les objectifs ambitieux du Gouvernement. En particulier, les redevances des licences du secteur des télécommunications et les dividendes des entreprises d'État ne se sont pas réalisés comme prévu.

12. S'agissant de la politique budgétaire, les dépenses sont restées dans l'enveloppe globale du programme. À fin décembre 2009, les dépenses primaires courantes ont dépassé le niveau prévu dans le budget de 15,4 milliards de FCFA, soit 1,1% du PIB. Le niveau plus élevé de ces dépenses courantes est dû en grande partie à l'augmentation plus que prévue de la masse salariale. En effet, d'importants recrutements ont été opérés au cours de l'année 2009 notamment pour les forces de sécurité dans le cadre de l'élection présidentielle et pour les secteurs sociaux en l'occurrence l'éducation et la santé. Par ailleurs, au niveau de l'éducation, les révisions des situations des enseignants auxiliaires intégrés dans la fonction publique ont eu un impact non négligeable. Les dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures ont été inférieures aux cibles ambitieuses du programme du fait des contraintes de capacités administratives. Par ailleurs, les mesures que l'Etat a prises destinées à accélérer les dépenses d'investissement ont été partiellement couronnées de succès dans la deuxième moitié de l'année. Ces efforts se sont aussi soldés par une amélioration de l'exécution des dépenses d'investissement financées par l'extérieur qui ont presque doublé par rapport à 2008 pour atteindre 3,0% du PIB. La sous-exécution des dépenses d'investissements financées sur ressources intérieures a entièrement neutralisé le dépassement observé dans l'exécution des dépenses courantes.

13. Le solde budgétaire primaire intérieur a dépassé le critère de réalisation du programme de 3 milliards de FCFA (équivalent à 0,2% du PIB) à cause des recettes non-fiscales moins élevées que prévu. Par ailleurs, le financement requis pour l'apurement des arriérés intérieurs et le service de la dette a été au-delà des projections du programme. Ces facteurs, conjugués à un déficit budgétaire plus important, ont conduit à un dépassement du financement intérieur net fixé par le critère de réalisation de 10 milliards de FCFA (équivalent à 0,7% du PIB). Nous notons que l'apurement, plus important que prévu des arriérés au secteur privé, qui par ailleurs est à saluer, signifie que le processus s'accélère et qu'il contribuera à réduire les paiements nécessaires en 2010, ce qui aura aussi un effet neutralisant.

14. Concernant la non-observation du critère sur les dettes extérieures non-concessionnelles, l'Etat togolais s'est employé à rectifier le crédit fournisseur, dans la forme

de billets à ordre, qui ne respectait pas les exigences de concessionnalité minimale du programme. Contracté le 21 février 2010, le crédit aurait dû servir à financer un projet pour la réhabilitation de l'infrastructure du réseau de télévision et l'extension de la couverture de télévision à toute l'étendue du territoire national, ce que nous considérons comme une urgence à cause des engagements que le gouvernement a pris vis-à-vis de la population et le risque que le réseau s'effondre. Dans le but de remédier à cette situation, nous avons annulé les billets à ordre, aussi bien que le projet, par consentement mutuel avec le fournisseur. Nous sommes plus avertis à présent sur les exigences de nos engagements vis à vis de nos partenaires au développement. La réhabilitation et l'extension du réseau de télévision sera faite dans l'avenir en coopération avec ces partenaires.

Mise en œuvre des réformes structurelles en 2009 et en 2010

15. Dans le cadre de notre programme appuyé par la FEC nous avons globalement poursuivi nos progrès dans la mise en œuvre de réformes nécessaires pour atteindre les objectifs du programme. Les progrès réalisés depuis la dernière revue du programme en novembre 2009 sont très sensibles, même si le respect des dates butoir pour les repères structurels a été mitigé (tableau 2).

16. Les progrès sont considérables dans le domaine de l'apurement des arriérés intérieurs et la gestion des finances publiques :

- Le processus d'apurement des arriérés de paiements intérieurs accumulés sur plusieurs années, comme nous l'avons fait remarquer auparavant, a avancé d'une manière significative (repère structurel pour fin mars 2010). À fin février 2010, plus de 1.600 créanciers toutes catégories confondues ont été payés pour un montant de 18,7 milliards de F CFA. À ce jour, il ne reste que 246 moyens et gros créanciers impayés. Sur les 25 plus gros créanciers, dont le montant est estimé à 8,1 milliards de FCFA après décote, 21 ont été payés. Les discussions sont en cours avec les quatre autres. En ce qui concerne les petits porteurs, 1.342 ont été payés et environ 4.000 créanciers demeurent impayés. Pour ce groupe de créanciers, le gouvernement envisage la reprise de la signature des conventions, clôturée en décembre 2009 afin de solder définitivement leur compte. Avec une provision de 29 milliards de FCFA, le gouvernement espère régler totalement en 2010, la dette commerciale envers le secteur privé avec un léger retard par rapport au calendrier initial du repère structurel, retard dû à la lente réaction des créanciers. Ce vaste programme a été financé en grande partie par le crédit consenti par la BCEAO dans le cadre de l'allocation de DTS par le FMI ; les termes de ce crédit sont nettement plus favorables que ceux du marché financier régional. Le processus d'apurement des arriérés a également amélioré les conditions de liquidité des entreprises et donc stimulé la reprise de la production.

- Avec pour objectif d'améliorer la gestion de la trésorerie, le gouvernement prend également les mesures nécessaires pour aller vers un compte unique du trésor en réduisant le nombre des comptes de 30 %. Lors du recensement des comptes du Trésor achevé en 2008, nous avons relevé l'existence de près de 801 comptes dont 606 ont déjà été fermés. Un nouveau recensement des comptes du Trésor a été achevé à la fin du mois d'avril 2010. Nous procédons actuellement à la fermeture d'au moins 30 % des comptes recensés qui sera terminée d'ici la fin du mois de juin. Nous atteindrons ainsi le repère structurel.
 - Nous avons renforcé, à la fois, la capacité et la qualité de nos dépenses publiques. Nous avons aussi pris des mesures pour renforcer l'exécution des projets d'investissement en simplifiant et en réduisant les étapes dans la chaîne des dépenses du secteur public. Le contrôle a été renforcé et la mise en place du logiciel SIGFIP permettra de réduire les délais de contrôle de 7 à 5 semaines au maximum. Les points de contrôle redondants, qui entraînent une chaîne de la dépense publique anormalement longue comme avait conclu le rapport d'appui technique du FMI sur la gestion des dépenses publiques de juillet 2009, seront éliminés d'ici la fin du mois de juin, nous permettant ainsi d'atteindre le repère structurel. Tous les ministères prioritaires (santé, éducation, infrastructure, finances et agriculture) ont préparé des plans de passation des marchés publics assortis de plans d'engagements avant la fin janvier.
 - La Cour des comptes nouvellement créée a démarré ses activités. Elle a été dotée, en ressources humaines et en équipements. Avec le soutien de nos partenaires au développement, nous comptons aussi soutenir la formation afin de renforcer son efficacité. Les comptes de gestion de la trésorerie et le projet de loi de règlement pour l'année 2007 ont été transmis à la Cour le 05 janvier 2010. Le projet de loi de règlement pour l'année 2008 a été transmis le 23 avril 2010.
 - En novembre 2008, le Togo a atteint le point de décision de l'Initiative PPTE qui prévoit la réduction de la dette extérieure. Dans le cadre de ce processus, nous avons pris contact avec la majorité de nos créanciers et sommes résolus à approcher les autres afin de négocier des accords de réduction de la dette. Nous porterons une attention particulière lors de nos négociations pour obtenir un allègement de la dette conformément à celui calculé dans le rapport du point de décision de l'Initiative PPTE.
17. La restructuration du système bancaire avance à grands pas et elle devrait permettre à ce dernier de jouer son rôle d'intermédiation financière et contribuer à une croissance durable. Le processus est appuyé par une assistance technique soutenue par la Banque Mondiale et le FMI.

- Conformément aux rapports des conseillers en privatisation, recrutés avec l'assistance de la Banque Mondiale, nous avons lancé le processus de privatisation en publiant une note d'information au public en décembre 2009, ce qui nous a ainsi permis d'atteindre le repère structurel. Nous sommes en train de finaliser les actions préalables, qui devraient aboutir à la publication d'un appel à manifestations d'intérêt que nous avons envisagé plus tôt dans le processus. Par ailleurs, nous travaillons à résoudre les questions juridiques en suspens relatives à l'achèvement du processus de privatisation.
- Les conseillers en recouvrement des créances en souffrance, recrutés également avec l'assistance de la Banque mondiale vont terminer une étude de faisabilité avant mi-juin. Celle-ci formulera des recommandations sur les options qui conviennent le mieux pour la mise en œuvre de la structure ou du mécanisme de recouvrement de ces créances.

18. Pour ce qui concerne le secteur des phosphates, un audit stratégique, réalisé avec le soutien de la Banque mondiale, a été achevé en septembre 2009 et ses conclusions ont été validées lors d'un atelier réunissant les différentes parties prenantes (les autorités togolaises, le personnel de la SNPT -Société Nouvelle des Phosphates du Togo- et les experts de la Banque mondiale, entre autres) en décembre 2009. En se basant sur ce rapport, le gouvernement a défini une stratégie pour le développement à long terme du secteur qui comprendra la participation d'un partenaire stratégique dans les années à venir. Le Conseil des ministres a approuvé la stratégie le 30 mars 2010. Ainsi, la mesure du repère structurel a été réalisée avec un retard. Cependant, le volume de production a baissé de 13,9 % en 2009. Compte tenu des investissements entrepris au deuxième semestre de l'année dernière, nous espérons une reprise du volume de production en 2010.

19. Les efforts destinés à promouvoir la production vivrière ont porté leurs fruits avec une récolte abondante et un excédent considérable. Le pays a poursuivi une augmentation progressive des exportations de la production vivrière. Cependant, la reprise du secteur du coton continue d'être entravée par les conditions du marché mondial et des problèmes structurels, en dépit de nos efforts de réformes institutionnelles. Nous envisageons différentes options pour rétablir un financement adéquat pour les petits producteurs et la confiance entre les producteurs et la NSCT (Nouvelle Société Cotonnière du Togo). Nous sommes en train de réorganiser le secteur avec l'assistance de nos partenaires en développement, en particulier la Banque mondiale, ce qui devrait aider à améliorer la performance du secteur coton.

20. Le secteur de l'électricité a enregistré une progression sensible de la production en 2009 ainsi que les premiers mois de 2010 par rapport aux années précédentes. La production d'électricité à la centrale indépendante de production de Contour Global devrait débiter d'ici juin 2010, ce qui allégerait les contraintes de la fourniture de la région.

Perspectives macroéconomiques

A. Cadre macroéconomique

21. Pour le reste de l'année 2010 et au cours de l'année 2011, la politique du gouvernement vise à atténuer les effets de la crise mondiale sur l'économie togolaise pour la mettre sur la voie d'une croissance forte et durable. A cet effet, il entend accorder une priorité à la stabilité macroéconomique, renforcer les infrastructures économiques et sociales par une augmentation des dépenses d'investissements et accélérer la mise en œuvre des réformes structurelles, avec entre autres objectifs, de satisfaire les conditions nécessaires pour accéder au point d'achèvement de l'initiative PPTE en 2010. Dans ces conditions, les perspectives à court terme de l'économie demeurent préoccupantes, avec un taux de croissance du PIB réel projeté seulement à 3,3% en 2010 et 3,5% en 2011, ce qui est en deçà du potentiel et dépasse à peine le taux de croissance naturel de la population. Toutefois, le taux d'inflation devrait être contenu dans les limites des critères de convergence de l'UEMOA (3 %).

22. Le déficit du compte courant, déjà important en 2009, devrait rester élevé en 2010 pour se situer à 7,6% du PIB. La croissance des exportations et des envois de fonds reste atone, en raison de la situation économique mondiale, alors que les mesures budgétaires contra-cycliques soutiennent la demande d'importations. Le déficit extérieur courant devrait légèrement diminuer en 2011, pour se situer à 6,7% du PIB. Cette amélioration serait due au redressement partiel de la croissance des exportations et des envois de fonds des migrants, ainsi qu'à l'effet d'un resserrement modéré de la politique budgétaire pour assurer la viabilité des finances publiques à moyen terme.

23. Le gouvernement est préoccupé par les risques qui pèsent sur l'économie en 2010. À court terme, la faiblesse de l'économie mondiale continuera à avoir un impact sur les services de transit, les envois de fonds des migrants, les cours et la demande du coton et du phosphate.

B. Politique budgétaire

24. Dans ce contexte économique difficile, nous sommes convaincus que nos plans de dépenses pour 2010 restent justifiés, à condition que nous parvenions à mobiliser les ressources financières nécessaires aussi bien internes qu'externes avec l'appui exceptionnel de nos partenaires au développement. Le gouvernement s'emploie également à accroître les recettes fiscales et non fiscales au-delà des projections initiales, ce qui aidera à compenser le faible niveau des recettes par rapport à 2009 qui a réduit les possibilités d'utilisation des dépôts du trésor en 2010. Du fait du renforcement des contrôles, les dépenses seront maintenues dans l'enveloppe budgétaire, en particulier les dépenses courantes primaires. Compte tenu de nos efforts pour amortir l'impact de la récession mondiale et mobiliser les ressources intérieures, nous espérons bénéficier d'une nouvelle assistance financière exceptionnelle de nos partenaires.

25. Sous l'effet combiné de l'amélioration des recettes fiscales déjà observée en 2009 et de la mobilisation plus efficace des recettes non fiscales, nous prévoyons dorénavant que les recettes augmenteront pour atteindre 267,7 milliards de francs CFA (17,2% du PIB), contre une projection initiale de 249 milliards de francs CFA. Les recettes fiscales passeront, d'après les projections, à 234,8 milliards de francs CFA (15,1% du PIB), contre un objectif initial de 224,5 milliards de francs CFA. Les rentrées de recettes non fiscales ont déjà atteint 85% de l'objectif annuel initial de 24,6 milliards de francs CFA, ce qui nous permettra d'atteindre l'objectif — déjà ambitieux comparé au passé — pour le porter à 32,8 milliards de francs CFA (2,1 % du PIB).

26. Nos plans de dépenses pour 2010 visent, avant tout, à maintenir la progression des dépenses de promotion de la croissance et de lutte contre la pauvreté, conformément aux priorités définies dans le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté. Leur composition est donc bien adaptée pour amortir l'impact macroéconomique et social de la récession mondiale. Au vu des dépassements de dépenses observés dans certains domaines en 2009, nous en contrôlerons leur niveau avec une vigilance accrue, à l'aide des mesures décrites ci-après et au cas échéant, nous réaliserons des économies de dépenses pour compenser les dépassements éventuels.

27. Le plan révisé d'exécution du budget 2010 induira une réduction du déficit budgétaire primaire intérieur à 1,8 milliards de francs CFA (0,1 % du PIB), contre une projection initiale de 19,3 milliards de francs CFA. Cette amélioration nous permettra d'atténuer les besoins de financement. Le déficit budgétaire global (base ordonnancement, hors dons) s'améliorera aussi, à 5,4% du PIB. Néanmoins, la politique de réduction des arriérés au secteur privé (déjà incluses dans le budget), aux pétroliers, et plus récemment pour améliorer la situation financière de la CEET, augmentera le coût d'apurement des arriérés à 3,7% du PIB (pour une prévision initiale de 2,3%) ; ces opérations ont eu comme effet d'augmenter le niveau net des titres d'Etat émis de 1,1% du PIB entre janvier et avril 2010. Le traitement des arriérés du secteur de l'énergie s'est réalisé en deux opérations d'émission des titres de l'Etat : (i) l'une portant sur les arriérés de la CEET et de l'ex OTP vis-à-vis de la CEB pour un montant de 17,1 milliards de FCFA et (ii) l'autre portant sur les arriérés de l'Etat et de ses démembrements vis-à-vis de la CEET pour un montant de 16,5 milliards de FCFA. Après un accord entre l'Etat et la CEET, les titres émis lors de la deuxième opération ont été remis à l'Etat en compensation de la dette de la CEET qu'il a assumée lors de la première opération. Ce traitement a été dicté par l'urgente nécessité d'améliorer la situation financière de la CEET. Ce nouveau cadre budgétaire révisé nous a amené à proposer de réviser les critères de réalisation précédemment établis pour la fin de juin 2010, ainsi qu'aux nouveaux critères de réalisation fixés pour la fin de décembre 2010 (voir tableau 1). Afin de renforcer le suivi du programme budgétaire, nous avons également fixé les objectifs-cibles indicatifs pour la fin du troisième trimestre de l'année.

28. Nos besoins de financement extérieur exceptionnel pour cette année n'ont pas changé par rapport au cadre initial. Le déficit de financement résiduel se chiffre à 15 milliards de

francs CFA soit l'équivalent de 1 % du PIB. Dans ce contexte, le gouvernement sollicite un surcroît d'aide financière exceptionnelle du FMI et de ses autres partenaires. Étant entendu que l'Union européenne devrait nous apporter, outre le décaissement de la tranche de l'appui budgétaire général de 5 milliards de francs CFA, une aide complémentaire d'environ 8 milliards de francs CFA via l'instrument V-Flex et 5 milliards de francs CFA via celui de la Food Facility, nous sollicitons l'augmentation du concours au titre de la FEC de 11 millions de DTS, soit l'équivalent de 7 milliards de francs CFA. Cette augmentation pourrait être décaissée en deux tranches égales à la conclusion de la quatrième et de la cinquième revue. Si nous ne disposons pas de ces ressources, nous serons contraints de faire des réductions dans les dépenses courantes moins prioritaires et/ou de différer certains investissements financés sur ressources intérieures afin d'assurer le financement du budget de l'Etat et de respecter les objectifs budgétaires de notre programme.

29. Le gouvernement reste déterminé à améliorer la dynamique de la dette publique. Une réduction de l'endettement dans le cadre de l'initiative PPTE et de l'IADM améliorerait radicalement la situation, et cela constitue une des plus hautes priorités de la politique économique du gouvernement. En plus de cette réduction de la dette, le gouvernement entend poursuivre l'amélioration en cours de la dynamique de la dette, en promouvant une croissance plus forte, en n'ayant recours qu'à des financements extérieurs concessionnels et en renforçant la situation des finances publiques. Concernant la dette intérieure, le programme d'émission des titres et bons de l'État se poursuit dans le cadre de la gestion de la dette discuté avec les partenaires au développement. Au sujet de la réduction des arriérés, nous entendons continuer l'apurement du solde restant dans une stratégie planifiée et concertée avec nos partenaires en restant cohérent avec nos objectifs budgétaires et les critères de viabilité de la dette publique. À moyen terme, la politique budgétaire visera à ramener le solde primaire intérieur à l'équilibre ou au-dessus, ce qui améliorera les indicateurs de viabilité de la dette. Cette orientation suppose un resserrement graduel du solde budgétaire à compter de 2011 et pendant les trois exercices suivants.

Réformes structurelles pour le reste de 2010

30. Le gouvernement entend mener à bien cet ambitieux programme de réformes structurelles afin de consolider la croissance. Nos engagements actualisés et renforcés sont énoncés ci-dessous et au tableau 3.

31. Le gouvernement, conscient du rôle que doit jouer le secteur financier dans l'économie nationale, s'engage à rétablir la confiance dans ce secteur par la privatisation des banques à capitaux publics. Il compte clarifier le cadre juridique des privatisations en toute transparence et sans délai et entend publier un appel d'offre final au plus tard en septembre 2010 (repère structurel). Les produits issus des privatisations serviront à rembourser les dettes contractées au cours du processus de restructuration des banques, ce qui peut améliorer sensiblement le profil de la dette. En collaboration avec les autorités de surveillance, le gouvernement s'engage à maintenir un contrôle rigoureux de la gestion de ces banques

jusqu'au terme du processus de privatisation. Il s'engage également à mettre sur pied le mécanisme ou la structure chargé(e) de la gestion et du recouvrement des créances en souffrance des banques publiques et son support opérationnel avant la fin du mois de décembre 2010 (repère structurel). Ce mécanisme ou la structure chargé(e) de la gestion et du recouvrement des créances permettra à l'Etat de récupérer une partie du coût de la restructuration des banques publiques et de régler les créances en suspens, ce qui facilitera une reprise plus rapide des flux de crédit.

32. Le gouvernement entend aussi accélérer les réformes structurelles dans d'autres secteurs afin de rehausser le potentiel de croissance.

- La stratégie définie pour le secteur des phosphates conformément à l'audit stratégique sera mise en œuvre.
- Pour ce qui est du secteur de l'électricité, le gouvernement a décidé de procéder à l'assainissement financier de la CEET et d'augmenter la fourniture de l'énergie à un coût abordable. L'État est conscient qu'il importe d'assurer la viabilité financière de la CEET. Pour ce faire, le gouvernement suit le principe général selon lequel le système tarifaire doit permettre la récupération intégrale des coûts de production et de distribution de l'énergie. Avec ces objectifs, nous avons décidé d'ajuster les tarifs de 13 pourcent en moyenne en juillet 2010, tout en minimisant l'impact de cet ajustement sur les couches sociales. Les discussions se poursuivent entre les parties prenantes (CEET, CEB et le gouvernement de la République Béninoise) sur l'étude relative à la mise en place d'un mécanisme d'ajustement automatique et périodique des tarifs. En outre, le gouvernement compte atténuer les éventuels coûts supplémentaires que pourrait engendrer le lancement des opérations du nouveau producteur privé (Contour Global), par exemple en vendant des éventuels excédents de production par rapport à la demande intérieure aux autres pays de la sous-région et à la CEB.
- Pour le secteur des télécommunications, le gouvernement se propose, avec l'appui des partenaires techniques et financiers, de renforcer le cadre réglementaire suivant les directives de la CEDEAO, afin de garantir la concurrence et l'efficacité économique. La troisième licence de téléphonie mobile sera attribuée à un opérateur privé avec l'appui de la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD). Avec l'aide des partenaires techniques et financiers, y compris la Banque mondiale, le gouvernement entend aussi définir une stratégie à moyen terme pour maximiser la contribution de ce secteur à la croissance. Nous comptons également renforcer la transparence dans les relations financières entre L'Etat et Togo télécom, par exemple en explorant la possibilité d'une étude sur les relations de transferts, dettes et avances sur dividendes entre les deux parties.

- Dans le but de favoriser la compétitivité du Togo comme un hub commercial, nous allons entamer les procédures nécessaires pour créer un guichet unique pour le commerce extérieur au Port Autonome de Lomé avec l'appui de la Banque Mondiale. Pour ce faire, le gouvernement entend approuver en Conseil de Ministres une feuille de route détaillée fondée sur un rapport technique qui indiquera les rôles de chaque agence gouvernementale et les mesures requises avant la fin de l'année. Le recrutement des conseillers techniques financés par la Banque Mondiale pour l'élaboration du rapport se fera avant la fin septembre 2010 (nouveau repère structurel). Le guichet unique va faciliter toutes les procédures administratives pour l'exportation et l'importation, y compris les procédures douanières en un seul lieu.

33. Le gouvernement travaille aussi à résoudre les problèmes qui se posent dans le secteur des produits pétroliers, qui compte pour 7% du PIB. Les négociations concernant le montant du règlement des engagements quasi-budgétaires des importateurs et distributeurs de produits pétroliers ont avancé. Le gouvernement a entrepris une remise à plat du mécanisme de tarification intérieure des produits pétroliers qui bénéficiera de l'assistance du Département des finances publiques du FMI. Cet exercice vise à mettre en place un mécanisme qui limite les risques budgétaires de la politique des prix en instituant des ajustements automatiques des prix à la pompe, sur la base d'une formule de calcul des prix qui répercute complètement les fluctuations des cours internationaux dans le temps tout en amortissant la volatilité à court terme. Ce nouveau mécanisme sera approuvé par le Conseil des ministres avant la fin novembre 2010 (repère structurel révisé).

34. Les efforts de renforcement des réformes de la gestion des finances publiques seront intensifiés en 2010:

- Renforcement du mécanisme pour la gestion de trésorerie et le suivi de l'exécution budgétaire. À compter de juin 2010, des réunions bimensuelles se tiendront pour examiner les données sur les dépenses, les recettes et les besoins de financement avec des normes et des décalages minimaux et proposer les actions nécessaires. Les rapports intégreront le suivi des restes à payer afin de minimiser ces montants. En même temps, un plan de trésorerie sera élaboré comportant des projections régulièrement actualisées pour chacun des mois de l'année. Nous invitons les représentants des services du FMI basés à Lomé à assister à toutes ces réunions.
- Certaines mesures concernant la zone franche prises dans la loi de finances 2009 ont suscité des questions chez les investisseurs au Togo quant au respect des pratiques internationales établies dans ce domaine. En concertation avec les parties prenantes et les partenaires au développement (dont la Banque mondiale et le FMI), le gouvernement travaille à la rédaction d'un nouveau code des investissements qui assurera la cohérence des différents textes juridiques existants y compris la législation concernant la zone franche. Le texte simplifiera le système d'incitations et rendra automatique le droit aux incitations tout en maîtrisant ses coûts fiscaux.

- Poursuite de la préparation pour la réalisation de l'audit financier et organisationnel de la Caisse de Retraite du Togo (CRT) et pour le lancement avant la fin de décembre 2010 (repère structurel) d'une étude actuarielle de cette institution qui permettra d'établir une stratégie globale d'apurement de la dette sociale de l'Etat. Avec l'appui de la Banque Mondiale, la procédure d'appel d'offres pour l'audit a été lancée en octobre 2009 et un contrat devra être signé en juin 2010 au plus tard. Un contrat pour l'étude actuarielle devra être signé au plus tard en septembre 2010, respectant ainsi le repère structurel en avance.
- Amélioration de la capacité de gestion de la dette et du système de communication de l'information, y compris la préparation d'un plan annuel indiquant les projections du service mensuel de la dette par créateur et un suivi de la dette aux entreprises publiques. Nous entendons demander conseil aux services du FMI avant toute révision de ce plan et tout nouveau plan de financement. De plus, nous comptons renforcer les capacités du personnel et de gestion de la dette publique et mettre en place un système d'audit de gestion de la dette publique à moyen terme. Entre temps, nous aimerions solliciter de la Banque mondiale une mise à jour de l'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette (DeMPA).

Conclusion

35. Le Togo apprécie le soutien permanent et croissant que ses partenaires en développement lui apportent dans ses efforts pour faire face aux chocs exogènes et relancer son économie. Il continue par avoir des besoins pressants en ressources (sous forme de dons ou de prêts concessionnels) pour financer des investissements dans les infrastructures économiques et les services sociaux afin de lutter contre la pauvreté, et plus généralement, réaliser les OMD. Nous sommes particulièrement reconnaissants de l'engagement pris par les partenaires du Togo à Bruxelles en septembre 2008 de mobiliser des ressources dans le respect des principes de la Déclaration de Paris et du programme d'action issu du forum d'Accra. Pour sa part, le Togo s'engage à remplir les conditions requises pour l'activation des déclencheurs du point d'achèvement flottant au titre de l'initiative PPTE le plus tôt possible en 2010. Le processus de préparation du DSRP complet a été parachevé en juin 2009. Sa mise en œuvre avance à grands pas et nous comptons valider le premier rapport d'avancement annuel au quatrième trimestre de cette année.

36. Les progrès de notre programme appuyé par la FEC seront suivis sur la base des critères de réalisation quantitatifs révisés pour la fin du mois de juin 2010 et des nouveaux critères de réalisation quantitatifs établis pour la fin de décembre 2010. Nous avons en outre fixé des objectifs quantitatifs pour la fin de septembre 2010 (tableau 1). Nous avons convenu de tous ces critères de réalisation et objectifs en concertation et en accord avec la mission du FMI. Nous souhaitons que la cinquième revue du programme soit achevée avant la fin du mois de novembre 2010 et nous comptons remplir les conditions requises pour l'activation des déclencheurs du point d'achèvement flottant afin qu'une décision concernant le point

d'achèvement au titre de l'initiative PPTE puisse être prise à ce moment-là. Nous souhaitons que la sixième revue du programme soit achevée avant la fin du mois d'avril 2011.

37. Comme déjà indiqué, le programme appuyé par la FEC avance résolument vers ses objectifs, en dépit des chocs exogènes et des contraintes de capacité administrative. Quelques écarts par rapport au programme ont été observés et nous prenons des mesures correctives. Le gouvernement est convaincu que les politiques et mesures correctives énoncées dans le présent document suffiront pour atteindre les objectifs du programme. Nos besoins macroéconomiques et financiers sont particulièrement pressants cette année, compte tenu de la nécessité de neutraliser les effets persistants de la récession mondiale. En conséquence, nous sollicitons : des dérogations aux critères de réalisation relatifs au solde du budget primaire intérieur et au financement intérieur pour la fin de décembre 2009; et une dérogation au critère de réalisation continu relatif au financement extérieur non concessionnel pour les emprunts contractés au mois de février 2010 auxquels nous avons renoncé. Dans l'hypothèse où ces dérogations seraient octroyées, nous sollicitons une augmentation de 11 millions de DTS du montant de l'accord, l'achèvement de la quatrième revue du programme et le décaissement de la cinquième tranche du prêt et de l'augmentation.

38. Le gouvernement réaffirme son engagement à prendre toutes les mesures complémentaires qui s'imposeraient à cet effet. Les autorités togolaises consulteront le FMI sur ces éventuelles mesures complémentaires avant de procéder à des révisions de celles énoncées dans le présent document. Pour faciliter le suivi et l'évaluation du programme, le gouvernement communiquera régulièrement toutes les informations aux services du FMI et ce, dans les délais impartis, tels qu'ils figurent dans le Protocole d'accord technique (PAT).

39. Enfin, le gouvernement consent à la publication de la présente lettre d'intention et du rapport des services du FMI sur la quatrième revue.

Veillez agréer, Monsieur le Directeur Général, l'assurance de ma considération distinguée.

Adjé Otèth AYASSOR
Ministre de l'économie et des finances

Tableau 1. Togo: Repères de Performance Quantitatifs , 2009/10

	Décembre 31, 2009—Décembre 31, 2010							
	2009		Juin		2010		Dec.	
	Prog. ¹	Prel.	3e.Rev. ¹	Rev.Prog. ²	Prog. ³	3e.Rev. ¹	Rev.Prog. ²	
	(en milliards de francs CFA, cumulés de la fin de l'année précédente)							
Critères de performance (pour fin décembre 2009, et pour fin juin et fin décembre 2010 ; objectifs-cibles indicatifs dans les autres cas)								
Balance fiscale primaire domestique (niveau minimum)	-3.8	-6.6	-0.2	3.6	-2.7	-19.3	-1.8	
Non-accumulation d'arriérés extérieurs ⁴	0	0	0	0	0	0	0	
Financement intérieur net (niveau maximum)	3.8	14.0	37.5	26.9	39.2	31.4	40.8	
Dettes extérieures non concessionnelles contractées ou garanties par le gouvernement central ⁴	0	0	0	15.7	0	0	0	
Objectifs-cibles indicatifs								
Total recettes (niveau minimum)	255.8	252.4	110.6	140.6	209.6	249.1	267.6	
Arriérés de paiements intérieurs, variations de l'encours (niveau maximum)	-12.9	-16.5	-33.1	-58.1	0	-33.1	-58.1	
Dépenses sociales et d'investissement sur ressources propres (niveau minimum) ⁵	97.7	114.0	...	...	...	...	...
Dépenses d'investissement sur ressources propres (niveau minimum)	...	...	14.8	19.3	...	51.0	51.0
Dépenses sociales courantes et capital sur ressources propres (niveau minimum)	...	...	40.7	35.1	...	101.8	87.7
Financement prévu du programme	41.7	41.0	6.2	6.2	...	28.7	38.3	

¹ Lettre d'intention en date du 29 Octobre, 2009

² Lettre d'intention en date du [...] juin 2010.

³ Objectifs-cibles indicatifs.

⁴ Critère de performance continu.

⁵ En 2010 cette cible est désagrégée pour une meilleure suivie des composantes.

Tableau 2. Togo: Conditionnalité structurelle pour 2009

Mesures	Échéance	Fondement macroéconomique	Etat d'avancement
Gouvernance budgétaire			
Réduire les exonérations fiscales et douanières et renforcer le contrôle fiscal et douanier, y compris sur les entreprises agréées dans la zone franche pour l'exportation.	Repère juin 2009	Limiter l'entrée sur le marché national de marchandises exonérées d'impôts, qui entraîne une distorsion des incitations économiques et réduit les recettes budgétaires.	Effectué. La réduction des exonérations fiscales a été incluse dans la loi des finances 2009. Les douanes et l'administration des impôts ont des pouvoirs pour conduire des inspections dans la zone franche.
Rendre opérationnelle la nouvelle structure du Trésor conformément aux Directives de l'UEMOA.	Critère de réalisation juin 2009	Créer une direction du Trésor fonctionnelle exerçant un contrôle adéquat et fournit des informations sur les recettes, les dépenses et la gestion de la trésorerie de sorte à permettre des paiements rapides, éviter les arriérés et fournir des données cohérentes sur l'exécution du budget.	Effectué. Les trois structures centrales et des structures régionales du Trésor ont été mises en place. Les balances du Trésor ont été produites dans les échéances prévues.
Secteur financier			
Engager la restructuration de la BTCI, notamment en relevant son capital par l'émission de titres d'Etat.	Repère mars 2009	Soutenir le redressement financier de la plus grande banque du Togo, préparer sa privatisation et créer les conditions du développement d'un secteur financier sain.	Effectué. Les créances improductives de la BTCI ont été échangées contre des titres publics dans le cadre d'un vaste programme de recapitalisation impliquant plusieurs banques.
Engager le processus pour l'identification d'investisseurs stratégiques pour les banques à capitaux publics.	Repère décembre 2009	Réduire les risques pour la stabilité macroéconomique provoquée par les pertes accumulées par les banques publiques togolaises et soutenir le développement de l'intermédiation financière.	Effectué. Suivant les rapports des conseillers en privatisation, les autorités ont préféré lancer un avis d'information pour engager le processus pour l'identification d'investisseurs stratégiques en décembre 2009, plutôt que de lancer un appel à manifestation d'intérêts.
Entreprises publiques			
Secteur des phosphates : élaborer une stratégie de développement de la filière basée sur les résultats de l'audit stratégique.	Repère septembre 2009	Promouvoir la transparence dans la restructuration du secteur des phosphates, ce qui pourrait permettre d'accroître les exportations.	Effectué avec un retard. L'audit stratégique s'est achevé en septembre 2009 et a été adoptée en Conseil des Ministres le 30 mars 2010.

Tableau 3. Togo: Conditionnalité structurelle pour 2010

Mesures éventuelles	Échéance	Fondement macroéconomique	État d'avancement
Gouvernance budgétaire			
Compléter la mise en œuvre de la stratégie d'apurement des arriérés intérieurs validés vis-à-vis des fournisseurs privés.	Repère mars 2010	Rétablir la confiance des fournisseurs et permettre une réduction progressive de l'important encours d'arriérés de paiement intérieur de l'État. Maintenir la demande globale pendant la période de récession économique.	Pas atteint. Le progrès a été satisfaisant. Le gouvernement a utilisé le crédit accordé par la BCEAO pour apurer les arriérés commerciaux audités. En février 2010, plus de 1.600 fournisseurs avaient déjà été payés. L'achèvement de la mise en œuvre va être légèrement retardé par la lente réaction de certains créanciers.
Avancer vers l'établissement d'un compte unique du Trésor en procédant à un recensement des comptes du Trésor dans les banques commerciales et la BCEAO; réduire le nombre de comptes de au moins 30%.	Repère juin 2010	Avoir un suivi plus rapproché des opérations du Trésor, puisque que ceci est d'un élément clé de la maîtrise des opérations de trésoreries de l'État.	Réalisation en cours. Le recensement des comptes du Trésor a déjà été relancé. Il est estimé qu'il existe approximativement 200 comptes.
Simplifier et réduire les délais dans la chaîne de dépenses du secteur public par la suppression des points de contrôle redondants.	Repère juin 2010	Accélérer à court terme, la capacité d'implémentation des projets d'investissements et accroître la capacité d'absorption de l'aide extérieure du pays.	Réalisation en cours. Le contrôle financier a été renforcé et la mise en place du logiciel SIGFIP permettra de réduire les délais de contrôle de 7 à 5 semaines au maximum. Les points de contrôle redondants seront éliminés dans les échéances prévues.
Secteur financier			
Avancer dans le processus de privatisation des banques publiques en lançant un appel d'offre final.	Repère septembre 2010	Rétablir la confiance dans le secteur financier togolais, réduire les risques d'une nouvelle instabilité macroéconomique liée aux grandes banques publiques déficitaires, et promouvoir le développement du secteur financier et l'expansion de l'intermédiation financière.	Réalisation en cours avec certain risques pour les échéances prévues liés au cadre juridique pour la privatisation.
Mettre sur pied un mécanisme ou une structure et son support opérationnel chargé de la gestion des prêts improductifs.	Repère décembre 2010	Récupérer une partie du coût budgétaire de la titrisation des créances improductives et restaurer des relations financières solides entre les banques et les entreprises.	Réalisation en cours. Suivant les révisions du calendrier lors de la troisième revue, les conseillers techniques termineront une étude finale de faisabilité avant mi-juin. Celle-ci formulera des recommandations sur les options qui conviennent le mieux pour la mise en œuvre de la structure ou du mécanisme de recouvrement de ces créances.
Réaliser un audit financier et organisationnel de la CRT et entamer une étude actuarielle de cette institution.	Repère décembre 2010	Etablir une stratégie globale de l'apurement de la dette sociale de l'État qui est de l'ordre 7% du PIB.	Réalisation en cours. L'audit et l'étude sont prévus dans le cadre du projet sur le secteur financier de la Banque Mondiale. La procédure d'appel d'offres pour l'audit a été lancée en octobre 2009 et un contrat sera signé en juin 2010 au plus tard. Un contrat pour l'étude actuarielle devra être signé au plus tard en septembre 2010.
Secteur réel			
Recruter les conseillers techniques pour l'élaboration d'un rapport sur les mesures nécessaires pour l'établissement d'un guichet unique au Port Autonome de Lomé.	Repère septembre 2010	Favoriser la compétitivité du Togo comme un hub commercial et faciliter toutes les procédures administratives pour l'importation et l'exportation et contribuer à augmenter les recettes douanières.	Réalisation en cours. L'établissement d'un guichet unique au Port de Lomé est prévu dans le cadre d'un projet d'intégration régionale de la Banque Mondiale.
Approuver au Conseil des ministres un nouveau mécanisme d'ajustement des prix des produits pétroliers.	Repère Novembre 2010	Mettre un place un mécanisme que limite les risques budgétaires en instituant des ajustements automatiques et fréquents des prix à la pompe.	Réalisation en cours. Le gouvernement a entrepris une remise à plat du mécanisme de tarification intérieure des produits pétroliers. Une mission d'assistance technique du département des affaires fiscales du FMI est prévue pour juin 2010.