



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org

21143

Distr. RESTREINTE

HED/R.6
11 mai 1995

ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

Original : FRANÇAIS

**ASSISTANCE POUR LA MISE EN PLACE DES PROGRAMMES D' ACTIONS
DANS LE CADRE DU LANCEMENT DU MECANISME
DE CONCERTATION/COORDINATION INDUSTRIELLE EN VUE
DU DEVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVE AU TOGO**

XA/TOG/94/617

TOGO

Rapport final

Etabli pour la Direction du développement industriel,
Ministère de l'industrie et des sociétés d'Etat
par l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement

Par la mission ONUDI

MM. H. Nguyen-Thanh, Consultant Chef de mission
J.J. Deveaud, Consultant
N. Ferron, Consultant

Fonctionnaire chargé de l'appui : M. P. Scholtès
Service d'appui institutionnel et de développement du secteur privé

* Ce document n'a pas fait l'objet d'une mise au point rédactionnelle.

TABLE DES MATIERES

Section 1:	Introduction (p. 1)
Section 2:	Cadre Général (p. 3)
Section 3:	Faits et Considérations (p. 5)
Section 4:	Programme à Court Terme d'Accompagnement du Redressement des Entreprises (p. 8)
Section 5:	Programme de Restructuration du Dispositif de Promotion et d'Appui Direct au Secteur Privé (p. 22)
Section 6:	Conclusions et Recommandations (p. 38)
	Liste des Personnes/Organismes Contactés (p. 41)

ANNEXES:

<u>Annexe I:</u>	Problèmes Liés au Redressement des Entreprises et Problématique de l'Intervention (p. 41)
<u>Annexe II:</u>	Evaluation du Cadre Institutionnel du Financement des Entreprises (p. 55)
<u>Annexe III:</u>	Problématique des Fonds de Garantie (p.73)
<u>Annexe IV:</u>	Evaluation du Cadre Réglementaire et Incitatif (p.81)
<u>Annexe V:</u>	Evaluation du Cadre Institutionnel de Promotion et d'Appui Direct au Secteur Privé (p. 103)
<u>Annexe VI:</u>	Mémoire à l'Intention des Autorités Togolaises sur la Problématique Spécifique de la Constitution d'un Fonds Exceptionnel de Recapitalisation (p. 121)

ADDENDUM: Enquête des Entreprises

LISTE DES ABREVIATIONS

AIPB	Aides aux Initiatives Productrices de Base (CFD)
APB	Association Professionnelle des Banques
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BIAO	Banque d'investissement de l'Afrique de l'Ouest
BIC	Bénéfices Industriels et Commerciaux
BOAD	Banque Ouest-Africaine de Développement
BTCI	Banque Togolaise du Commerce & de l'Industrie
BTD	Banque Togolaise de Développement
CA	Chiffre d'affaires
CCAIT	Chambre de Commerce, d'Agriculture & d'Industrie du Togo
CCI	Chambre de Commerce & d'Industrie (nouvelle entité qui devra remplacer la CCAIT)
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEZF	Comité des Entreprises de la Zone Franche
CDPME	Centre de Développement des PME (nouvelle entité proposée en remplacement de l'actuel CTI)
CFD	Caisse Française de Développement
CIED	Commission d'Intervention en faveur des Entreprises en Difficulté
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CSN	Conseil Supérieur de Normalisation
CTI	Centre Togolais des Investissements
CTPI	Centre Togolais de Promotion des Investissements
DAEP	Division de l'Assistance aux Entreprises & des Programmes (CCI)
DEIE	Division des Etudes & de l'Information Economique (CCI)
DFP	Division de la Formation Professionnelle (CCI)
DDI	Direction du Développement Industriel (MISE)
DIVAE	Division Assistance aux Entreprises (CCAIT)
FAGACE	Fonds de Garantie de l'ex-OCAM
FEGECE	Fonds de Garantie des pays du Conseil de l'Entente
FER	Fonds Exceptionnel de Recapitalisation
FNI	Fonds National d'Investissement
FPPS	Fonds de Participation aux Prestations de Services
FOSIDEC	Fonds de Garantie de l'ex-CEAO
GTPME	Groupement Togolais des Petites & Moyennes Entreprises
GSDI	Gestion Stratégique du Développement Industriel
IMF	Impôt Minimum Forfaitaire
IRPP	Impôt sur les Revenus des Personnes Physiques
IS	Impôt sur sociétés
MISE	Ministère de l'Industrie & des Sociétés d'Etat
SAZOF	Société d'Administration de la Zone Franche
SIEIT	Syndicat Interprofessionnel des Entreprises Industrielles Togolaises
SNI	Société Nationale d'Investissement
TF	Task Force
TGA	Taxe Générale sur les Affaires
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UEMOA	Union Economique & Monétaire Ouest-Africaine
UTB	Union Togolaise de Banque

Section 1: Introduction

1. Le Gouvernement Togolais, à travers la Direction du Développement Industriel (DDI) du Ministère de l'Industrie & des Sociétés d'Etat (MISE), a invité le Service d'Appui Institutionnel & de Développement du Secteur Privé de l'ONUDI à l'aider à mettre en place des programmes d'actions, dans le cadre du lancement du mécanisme de concertation/coordination industrielle pour le suivi du développement du secteur privé (il s'agit, dans la terminologie propre du projet, du dispositif de "gestion stratégique du développement industriel"). L'assistance portera sur:

- (i) Un premier volet qui consistera à la formulation d'un programme à court terme d'accompagnement du redressement des entreprises et qui comportera des actions d'ordre financier, fiscal, réglementaire ou autres, créant des conditions favorables au redressement des entreprises et à leur développement;
- (ii) Un deuxième volet qui comportera la formulation d'un programme de restructuration/dynamisation du dispositif de promotion et d'appui direct aux entreprises (y compris du mécanisme institutionnel de concertation/coordination industrielle), comportant des mesures institutionnelles et organisationnelles et des actions à mener pour renforcer et améliorer l'efficacité de ce dispositif.

2. A cet effet, l'ONUDI a envoyé au Togo, du 15 février au 27 mars 1995, une mission d'enquête composée de MM. Hai Nguyen-Thanh (chef de mission, appui institutionnel et spécialiste des programmes de développement des PME/PMI), Jean-Jacques Deveaud (spécialiste des relations banques/entreprises et Etat/entreprises) et Norbert Ferron (conseil et formation au management et spécialiste des questions fiscales et réglementaires).

3. Au cours de sa visite, la mission a examiné la situation actuelle des entreprises de la Zone Franche et du territoire douanier, afin de pouvoir mieux apprécier leurs perspectives de redressement et de développement. Parce qu'il s'agit d'une situation exceptionnelle engendrée par la crise socio-politique (de novembre 1992 à août 1993) et la dévaluation du franc CFA en janvier 1994, et caractérisée par l'affaiblissement des moyens financiers des entreprises, le faible appui apporté par le système de financement, le fléchissement notable de la demande finale, et les incertitudes quant à l'amorce d'une reprise des marchés, la mission a cherché en particulier à comprendre si ces facteurs constituaient des obstacles au redressement et au développement des entreprises, et si tel est le cas, comment en atténuer les effets.

4. En outre, la mission a examiné le cadre institutionnel de financement, ainsi que le cadre réglementaire et incitatif, afin de déterminer s'il y a lieu d'opérer des ajustements éventuellement nécessaires pour le redressement et le développement durable des activités des entreprises.

5. Enfin, la mission a également procédé à l'examen du cadre institutionnel de promotion et d'appui direct aux entreprises (y compris du mécanisme institutionnel de concertation/coordination industrielle), afin d'en déterminer les causes

d'inefficience et de définir éventuellement une nouvelle architecture du dispositif d'encadrement, avec des missions et des programmes réalistes et des moyens accessibles pour soutenir la promotion et l'appui direct au secteur privé.

6. Avant de quitter Lomé, la mission de l'ONUDI a présenté ses conclusions préliminaires au représentant résident du PNUD et à la DDI. A la requête des Autorités Togolaises, la mission est retournée à Lomé durant la semaine du 24 au 30 avril 1995 pour animer un atelier de travail avec le Comité Conjoint de concertation/coordination industrielle. C'est à cette occasion que la mission a été reçue par Monsieur le Ministre de l'Industrie pour lui présenter le projet de mémorandum à l'intention des Autorités Togolaises, dans le but d'assister le Gouvernement à procéder dans la constitution d'un Fonds Exceptionnel de Recapitalisation (FER) des entreprises industrielles. Ce projet de mémorandum est repris à l'Annexe VI de ce présent rapport.

Section 2: Cadre Général

7. Avec les réformes de politique économique et industrielle poursuivies depuis 1983, le développement du secteur privé, de marginal qu'il était, est passé au centre de la stratégie de développement du Gouvernement Togolais. La détermination des autorités du pays à tabler davantage sur la discipline de marché et sur l'entreprise privée les a amené à se désengager des activités productives en rationalisant ou privatisant les entreprises d'Etat, à éliminer les rigidités structurelles dans le système économique, à promulguer un nouveau code des investissements plus favorable aux PMI, à assouplir le cadre réglementaire et renforcer le système d'incitations aux initiatives privées, notamment celles orientées vers les marchés d'exportation.

8. Ces réformes indispensables pour la mise en place d'un environnement économique cohérent et propice au développement de l'entreprise privée, sont actuellement arrivées à un stade où d'autres mesures s'imposent pour créer la base d'une dynamique industrielle soutenue. Ces mesures supposent une amélioration des structures; et la coordination à l'échelle nationale, tant entre les différents services nationaux (publics et privés) qu'entre ceux-ci et les organismes d'assistance extérieurs, s'avère capitale pour le développement du secteur privé.

9. A cet égard, le Gouvernement Togolais a nouvellement mis en place un mécanisme de "gestion stratégique du développement industriel". Cette innovation institutionnelle a pour objet de développer la concertation entre l'Etat, les institutions techniques et financières d'appui aux entreprises et le secteur privé, dans le but de coordonner, d'une part, la formulation et la gestion des programmes d'action en faveur des entreprises, et d'autre part, l'action de mobilisation des ressources externes d'assistance technique et financière. Les objectifs que recherche le Gouvernement semblent être les suivants:

- (i) Créer un cadre incitatif et consensuel pour les initiatives privées;
- (ii) Rétablir le jeu le plus large des mécanismes et des signaux de l'économie de marché, notamment grâce au processus de concertation constructive entre Etat et opérateurs économiques, de sorte que les signaux émis par l'Etat à travers une politique industrielle cohérente guident effectivement les stratégies d'entreprise dans le sens d'une allocation efficace des ressources;
- (iii) Parvenir à une structure unique de planification, de coordination et de suivi du développement industriel (la "Maison de l'Industrie") afin d'éviter le gaspillage des efforts et les chevauchements entre les activités des différents bailleurs de fonds dans le secteur industriel;
- (iv) Enfin, parvenir à une plus grande efficacité dans la mobilisation des ressources de développement.

10. Les efforts de développement du secteur privé ont été, jusqu'à ce jour, contrecarrés par les incidences conjuguées de la crise socio-politique et de la dévaluation du franc CFA qui ont dramatiquement affecté les activités des entreprises; et les autorités compétentes de l'industrie ont été amenées à mener

une réflexion sur les politiques et programmes destinés à intervenir en faveur des entreprises en difficulté. Etant donné l'affaiblissement des moyens de l'Etat et la faible marge de manoeuvre résultant des engagements souscrits par l'Etat sur le plan macro-économique, le Gouvernement souhaite toutefois que ces politiques et programmes d'actions soient issus de la démarche de concertation avec le secteur privé, à l'intérieur du cadre établi de "gestion stratégique" qui permet l'émergence d'un consensus sur ce qui est faisable dans le contexte actuel, et qui assure une cohérence et une coordination entre les mesures qui seraient prises par l'Etat et les institutions techniques et financières en faveur des entreprises.

Section 3: Faits et Considérations

11. Cependant, le Gouvernement ne semble pas encore avoir une vision claire des problèmes d'urgence liés au redressement des entreprises. Il est notoire que l'analyse de la détresse financière des entreprises présentée par le rapport de *Politique Industrielle* (dans sa version officielle publiée à la fin de 1993) insiste sur l'urgence à satisfaire des besoins en fonds de roulement (symptôme en effet de la crise), mais ne porte guère sur les causes de cette détresse qui sont d'une part, la faiblesse prolongée des rentabilités - avant même la survenance de la crise - aggravée, d'autre part, par les accumulations des pertes dues à la prolongation de la crise.

12. Une telle vision est peut-être réductrice et pourrait retarder le redressement et le développement durable des entreprises. La mission n'a relevé aucun indice, ni aucun fait permettant de penser qu'une action de recapitalisation "sèche" (c'est-à-dire une restructuration financière non accompagnée d'un programme impliquant l'adoption d'une stratégie) sera de nature à résoudre les problèmes des entreprises. Il semble, au contraire, que beaucoup de choses devront encore changer du côté des entreprises avant que le financement tant demandé puisse vraiment aboutir à des résultats positifs.

13. D'une façon générale, le secteur industriel privé togolais se trouve aujourd'hui dans une situation qui permet, encore moins qu'hier, de dégager des possibilités d'autofinancement. La majorité des entreprises, frappée comme tous les autres agents économiques par la crise politique, a été par ailleurs fortement affectée par les conséquences des politiques d'ajustement et celle de la dévaluation, dans la mesure où ce sont surtout des industries d'import-substitution, fortement dépendantes de l'extérieur.

14. En effet, la mission a pu constater que le secteur industriel togolais est bien confronté à de sérieux problèmes qui se manifestent par une asphyxie financière, c'est-à-dire une grave crise de liquidités (les entreprises qualifient cette crise de graves "insuffisances de fonds de roulement").

15. Mais la détresse financière des entreprises industrielles n'a pas seulement son origine dans la crise. Elle s'explique par une multiplicité des facteurs, dont l'aspect conjoncturel est davantage souligné que l'aspect structurel. Ce dernier aspect est cependant fondamental: les entreprises de la Zone Franche mises à part, les industries manufacturières togolaises, fondées le plus souvent avec des plans de financements déséquilibrés, étaient déjà fragilisées avant la crise. Cette dernière n'a fait qu'aggraver leur situation, caractérisée par un phénomène à double volet: des niveaux apparents de rentabilité médiocres auxquels est venue s'ajouter l'érosion des fonds propres causée par le ralentissement général de l'activité.

16. A cela viennent encore s'ajouter d'autres problèmes. Les nombreux entretiens que la mission a eus avec les industriels ont fait ressortir que l'ensemble du secteur est confronté à une vaste gamme de difficultés, et pas seulement de difficultés financières. En particulier, la plupart des entreprises togolaises travaillant exclusivement au niveau du marché intérieur n'ont pas été assez vigilantes pour anticiper l'évolution profonde de la demande, ce qui a donné lieu à une érosion

graduelle de leur part de marché. Le problème de mévente constaté au niveau de nombreuses PMI togolaises n'est en fait que le reflet d'un manque de stratégie d'entreprise, aggravant davantage la détresse financière de celles-ci.

17. D'un autre côté, les difficultés financières formulées ont rarement fait l'objet d'une estimation chiffrée auprès de la mission. Les informations recueillies directement quant aux évaluations chiffrées des besoins de financement des entreprises sont disparates et rarement assorties de la nature des besoins à satisfaire.

18. La mission a constaté en outre que les situations des entreprises industrielles sont loin d'être similaires. Les difficultés encourues sont à l'image de l'hétérogénéité des structures des entreprises concernées (entreprises publiques non encore privatisées, entreprises récemment privatisées, entreprises mixtes, entreprises de la Zone Franche, PMI manufacturières tournées vers les marchés extérieurs, PMI manufacturières axées sur l'import-substitution, entreprises bénéficiant ou non de statuts préférentiels ou dérogatoires au plan fiscal ou tarifaire, etc.).

19. Dans de telles conditions, il serait illusoire de prétendre que la reprise de la croissance industrielle passe par une modification profonde de l'offre de crédit se matérialisant par une injection de financements dans l'industrie. Le système de financement, tout comme le système industriel, est également affecté par la crise, et l'aggravation de l'endettement irait en collision avec les orientations de la politique macro-économique et de la politique prudentielle.

20. Par ailleurs, il est surprenant de constater que l'asphyxie tant insistée, dont les symptômes étaient déjà fortement soulignés à la fin de 1993, n'a pourtant pas donné lieu à l'arrêt quasi-complet des entreprises, et encore moins à leur liquidation, contrairement aux craintes légitimes qui s'exprimaient dès avant la dévaluation.

21. Ce qui est encore plus surprenant, c'est de constater qu'il soit réservé une place relativement peu importante dans le catalogue de revendications des entreprises, à un problème dont l'ampleur aurait pu justifier qu'il figure en priorité: le problème du blocage des 12,4 milliards FCFA de demandes de transferts antérieures à la dévaluation et qui n'a pas été réglé depuis, sans pour autant entraîner des conséquences majeures sur l'activité des entreprises et leurs approvisionnements à l'extérieur.

22. Il ressort aussi de l'enquête de la mission que, si environ 37% des entreprises de plus de 100 millions FCFA de chiffre d'affaires en 1993 sont astreintes à l'impôt minimum forfaitaire (IMF), quelque soit le solde de leurs comptes de résultats, certaines de ces entreprises ont fait l'objet de redressements débouchant sur le paiement de l'impôt sur sociétés (IS), signe néanmoins de l'existence de résultats comptables positifs.

23. Il ressort enfin des travaux de la mission qu'après avoir survécu à la crise et aux conséquences de la dévaluation dans un environnement financier très peu favorable au secteur industriel, un certain nombre d'industriels privés expriment qu'ils perçoivent une légère reprise de la demande solvable (plus qu'un

"frémissement") et que s'ils en avaient les moyens, ils pourraient envisager certains réinvestissements de modernisation ou d'expansion.

24. C'est pour cet ensemble de raisons que l'asphyxie financière des entreprises, en dépit de sa gravité, n'a pas pour autant bouleversé le paysage industriel, comme on aurait pu le craindre.

25. En conclusion, l'exposé de la détresse financière des entreprises industrielles togolaises par leurs représentants qualifiés porte davantage sur les symptômes de la grave crise que ces entreprises connaissent (crise de liquidité dont on attend une solution par un recours au crédit bancaire) que sur ses causes profondes (déséquilibre générale des structures financières initiales, faibles rentabilités suivies d'une érosion des fonds propres provoquée par l'accumulation des pertes).

26. Certains industriels sont conscients de ce paradoxe et lucides quant à la nouvelle conjoncture créée par la sortie de crise, la politique d'ajustement et la dévaluation. Cependant, même ceux-là ne paraissent pas avoir encore analysé les nouvelles conditions de compétitivité qui s'offrent à eux, ni encore moins être en position d'apprécier la profitabilité de leurs entreprises, une fois restaurée la demande solvable des consommateurs.

27. C'est la raison pour laquelle la problématique du financement s'exprime quasi-exclusivement sous la forme d'un besoin de crédits bancaires présenté comme étant la seule façon possible d'échapper à l'asphyxie des liquidités.

28. Il paraît important que les entreprises industrielles soient davantage persuadées qu'elles ne paraissent l'être actuellement, que la seule solution, éventuellement accessible au problème qu'est le leur, consiste en un apport de ressources longues (du quasi-capital), à des taux éventuellement concessionnels, à caractère éventuellement "subordonné", et/ou participatif dans le sens d'une contribution proportionnée des actionnaires/propriétaires à l'apport institutionnel sollicité.

29. Cet apport aurait l'effet immédiat de nettoyer le bilan des entreprises bénéficiaires et donc, de restaurer leurs capacités d'endettement auprès du système bancaire. Ce serait, dans un avenir éventuellement très proche, un moyen de réduire en partie l'inadéquation entre l'offre et la demande de crédit, dans la mesure bien entendu où les industriels pourraient soumettre aux banques, pour des contributions raisonnables, des demandes de financement classiques à MT relatives à des investissements productifs rentables.

Section 4: Programme à Court Terme d'Accompagnement du Redressement des Entreprises

Objectifs et Spécificité du Programme

30. Le programme suivant a été établi sur la base des recommandations formulées dans le contexte de l'évaluation à la fois du cadre institutionnel du financement (Annexe II) et du cadre réglementaire et incitatif des entreprises (Annexe IV). Il vise un double objectif:

- (i) La solution urgente des problèmes les plus brûlants à court terme auxquels le secteur industriel privé est confronté (asphyxie financière).
- (ii) Le réaménagement de l'environnement (financier, fiscal, tarifaire, juridique, réglementaire, etc.) du secteur afin de contribuer à son redressement progressif et à la promotion de la relance.

31. Les propositions qui constituent l'ossature de ce programme doivent en outre former un ensemble cohérent et réaliste de mesures opérationnelles et compatibles avec les engagements souscrits par le Gouvernement sur le plan macro-économique. Elles concernent:

- (i) des domaines où les décisions prises pour répondre à l'urgence risquent d'engager l'avenir de certaines catégories d'agents économiques et la politique du Gouvernement à leur égard;
- (ii) et simultanément des mesures de type structurel et institutionnel concernant la promotion et la relance du secteur privé, à un moment où le Gouvernement et les opérateurs privés semblent, au lendemain de la crise socio-politique et des effets immédiats de la dévaluation, ne pas encore avoir formulé des stratégies d'industrialisation prenant en compte les contraintes et les avantages comparatifs nouveaux de l'économie togolaise.

Stratégie du Programme

32. L'approche du programme se veut à la fois consensuelle et pragmatique, en associant directement et étroitement les divers acteurs économiques concernés (l'Etat, les organisations représentatives du secteur privé, les institutions d'appui) à l'élaboration et la mise en oeuvre du programme. Elle se veut également consistante avec les efforts de restructuration de l'économie, en cours dans le pays, dans la mesure où l'élaboration du programme prendra en considération les possibilités et limites du système actuel de financement et les contraintes sur le plan macro-économique.

Les Mesures à Court Terme d'Accompagnement du Redressement

33. Dans sa phase de démarrage, le programme s'attachera à mettre en place les mesures à court terme d'accompagnement du redressement des entreprises. Il s'agit, dans ce contexte, de mesures à vocation exceptionnelle et transitoire, mais aussi d'éléments d'instruments de politique économique/monnaire susceptibles d'enclencher des réactions d'offre extrêmement rapides. Les mesures préconisées concernent les points essentiels suivants:

(i) Constitution d'un Fonds Exceptionnel de Recapitalisation (FER)

34. Il s'agit en premier lieu de s'attaquer au problème urgent de la décapitalisation des entreprises. Comme on l'a vu, la solution à ce problème ne peut être recherchée, ni du côté du système bancaire, ni du côté des ressources budgétaires. Il convient donc de la rechercher du côté des sources institutionnelles extérieures de financement.

35. Pour procéder, il est recommandé aux autorités compétentes, en liaison avec les organismes représentatifs de l'industrie, la BCEAO et l'APB, de rassembler au plus vite, par l'émission d'un questionnaire, les données de base concernant l'évaluation chiffrée par les entreprises des besoins de financement de nature à restaurer leur structure financière et donc, leur capacité d'endettement.

36. C'est sur cette base d'information que le Gouvernement sera en position de solliciter un prêt à LT à conditions concessionnelles auprès d'un organisme tel que la BOAD (ou la BAD), rétrocessible directement (sous forme de prêts LT concessionnels et subordonnés) à des bénéficiaires strictement sélectionnés et soumis à certaines conditions qui seront précisées ci-dessous.

37. La mission a la ferme conviction que la seule solution (éventuellement accessible) au problème financier des entreprises consiste en un apport de ressources longues (du quasi-capital), à taux éventuellement concessionnel, à caractère éventuellement "subordonné", et/ou participatif, sujet à une stricte sélectivité des bénéficiaires effectuée par une structure *ad hoc* du FER, et conditionné par:

- Primo: la production d'états financiers crédibles;
- Secundo: une contribution proportionnée des actionnaires/propriétaires à l'apport institutionnel sollicité;
- Et tertio: la production d'un programme (projet) de modernisation/expansion.

38. Pour répondre à une situation atypique, la structure du FER devrait être elle-même atypique: de l'avis de la mission, elle ne devrait avoir ni la personnalité morale, ni l'autonomie financière; ce devrait être un simple instrument technique, à durée de vie très courte, capable dans des conditions professionnelles d'indépendance et de compétence, d'agir pour le compte de l'Etat dans sa fonction exceptionnelle et purement transitoire de prêteur à des industriels privés strictement sélectionnés (cf. mémorandum à l'intention des autorités togolaises, présenté à l'Annexe VI).

39. La structure du FER aurait pour mission de décider de l'éligibilité des industriels au bénéfice des ressources de recapitalisation. Ce mandat serait temporaire (par exemple, 6 à 9 mois après l'octroi à l'Etat emprunteur des ressources spécifiques destinées à la recapitalisation). Il est formellement déconseillé d'attribuer à cette structure une fonction permanente qui serait immanquablement la source de charges récurrentes. Le FER ne rassemblant qu'un nombre très réduit de compétences pour décider en un temps très limité de l'attribution de quasi-capital à un nombre très réduit d'opérateurs, n'aurait à faire face à aucun coût de fonctionnement.

40. La composition restreinte de la structure du FER pourrait être la suivante:

- Un représentant du Ministère du Plan,
- Un représentant du Ministère de l'Industrie,
- Un représentant de l'APB,
- Un représentant de la BCEAO,
- Et deux représentants du secteur industriel privé.

41. Les décisions devraient être prises à la majorité et de manière souveraine, après présentation des données d'éligibilité par le banquier principal (intervenant de façon bénévole et sans pouvoir délibératif) qui notifierait son accord pour le montage du projet d'investissement, indissociable de l'éligibilité au FER.

42. Le schéma précis de fonctionnement du FER serait soumis par l'Etat à l'institutionnel prêteur aux fins de démontrer à celui-ci le caractère transparent, équilibré et promotionnel du mécanisme.

(ii) Renforcement de l'accès des entreprises au crédit bancaire CT/MT

43. Si la création, avec l'aide de la coopération internationale, du FER peut aboutir, l'effet immédiat de son allocation aux entreprises bénéficiaires serait de nettoyer leur bilan, et donc, de restaurer leurs capacités d'endettement auprès du système bancaire. Ce serait un moyen de réduire en partie l'inadéquation entre l'offre et la demande de crédit, dans la mesure où les industriels pourraient soumettre aux banques, pour des contributions raisonnables, des demandes de financement classiques à MT relatives à des investissements productifs rentables.

44. Sur un autre plan, l'intervention judicieuse d'organismes apporteurs de garantie peut être un facteur notable de réduction de l'inadéquation traditionnelle entre l'offre et la demande de crédit, à partir du moment où le cadre macro-économique le permet et où les acteurs sont bien conscients du rôle que peut jouer la garantie, un rôle accessoire au crédit, mais important si elle intervient dans le respect d'un certain nombre de conditions.

45. La problématique du financement de l'industrialisation du Togo, dont le succès passe en partie par l'amélioration des compétitivités et la construction d'un espace économique régional vraiment intégré, doit donc tenir compte de l'existence et de la restauration des Fonds de Garantie dans cet espace, ainsi que de l'introduction de mécanismes nouveaux (BOAD), avant que les autorités ne se laissent tenter de mettre elles-mêmes en place un Fonds de Garantie

gouvernemental, même si ceci devrait être sur ressources concessionnelles extérieures (ex. BAD au Sénégal).

46. Toutefois, si le Gouvernement devait estimer, pour des raisons spécifiques, que la constitution d'un tel Fonds de Garantie est nécessaire, la mission recommande alors que ne soient pas négligées les précautions minimales (dont l'exposé détaillé figure dans l'Annexe III), afin qu'un tel fonds s'intègre aux différents mécanismes existants avec la meilleure efficacité possible. Mais il serait certainement préférable d'examiner dans quelle mesure, une fois opérée la recapitalisation des entreprises éligibles au FER, le secteur industriel pourrait bénéficier des réorientations des Fonds de Garantie régionaux tels que FAGACE, FEGECE, FOSIDEC, Fonds CEDEAO, et nouveau Fonds BOAD.

(iii) Amélioration de la mobilisation de l'épargne

47. Il s'agit de s'attaquer en d'autre lieu au problème de la faiblesse des taux d'épargne. L'amélioration de la mobilisation de l'épargne (source de capitaux à risques) s'appuie sur un ensemble d'instruments de politique économique qui sont de nature à engendrer des réactions d'offre extrêmement rapides:

- Poursuite de la politique du PAS: La mission est d'avis que seule cette politique, à la différence d'une reprise artificielle de l'économie par injection de crédit, est de nature à restaurer progressivement la production (et donc l'épargne), et en conséquence, les gisements de demande solvable pour l'industrie.
- Instauration d'un mécanisme d'émission de Bons du Trésor: Ce système serait à même, en complétant celui déjà mis en place des réserves obligatoires, d'entraîner des effets sur la liquidité des banques, la concurrence, l'évolution des taux d'intérêt, et la politique d'offre de crédit envers les divers types d'opérateurs (en particulier les PMI).
- Instauration d'une fiscalité incitative sur les revenus des souscriptions de Bons du Trésor: Il s'agit là d'un moyen indirect, mais potentiellement efficace, d'incitation à l'accroissement du taux d'épargne, sans laquelle la matière première essentielle du processus d'industrialisation qu'est l'épargne risque de rester très insuffisante.
- Admission des souscriptions anonymes aux bons de caisse des banques: Il s'agit là d'une mesure qui est de nature à inciter à des rapatriements additionnels d'épargne longue, et donc, à infléchir la politique d'offre de crédit des banques vers des engagements à MT/LT.
- Exonération fiscale sur les revenus de dépôts à terme: Cette mesure pourrait exercer un effet notable sur le placement dans le secteur bancaire des excédents de liquidités des organismes mutualistes en zones rurales.

- Instauration d'un mécanisme de garantie sur les petits dépôts: Il s'agit d'une mesure qui est de nature à restaurer la confiance des épargnants envers le système bancaire à la suite des traumatismes causés par les nombreuses défaillances des banques. Un tel mécanisme, à caractère obligatoire, pourrait être financé par une très légère commission ne comportant pas aggravation sensible des taux de sortie, et assise sur le montant total des dépôts (0,1 à 0,3%).

(iv) Réajustements fiscaux

48. Sur le plan de la fiscalité, la mission a constaté les multiples récriminations, à juste titre d'ailleurs, des entreprises du territoire douanier concernant la non-équité de l'imposition liée à l'IMF. Dans le souci de vouloir éviter la sous-évaluation des résultats des entreprises, le législateur a instauré un impôt minimum forfaitaire au taux de 1% basé sur le chiffre d'affaires. Si cet impôt peut se justifier en période de croissance, il devient totalement anti-économique en période de récession et de crise. La réduction de l'IMF de 1,5% à 1% est un élément favorable tendant à limiter la pression fiscale sur des entreprises qui sont actuellement déficitaires, mais cette mesure est insuffisante.

49. D'autre part, l'instauration de l'acompte de 3% sur le BIC et l'IRPP au cordon douanier sur les importations a pour objectif de fiscaliser le secteur informel; mais si parallèlement les entreprises formelles doivent supporter l'avance de trésorerie et n'ont pas la garantie de récupérer ces avances (notamment en cas de pertes), c'est une très mauvaise mesure, d'autant plus que, d'après le différentiel de taux, il suffit que la part des matières premières soit supérieure à 33% du chiffre d'affaires pour que l'acompte sur BIC et IRPP soit supérieur à l'IMF dû.

50. Le mécontentement des industriels contactés porte aussi sur l'obligation de présenter à la fois un quitus fiscal et un quitus de sécurité social à chaque opération de transfert de fonds vers l'étranger. Ces opérations respectives sont une perte de temps importante pour les entreprises concernées. Il conviendrait d'assouplir cette mesure.

51. Le réaménagement fiscal dans ce contexte vise tout autant à inciter les entreprises du secteur formel à rendre leur comptabilité plus transparente, qu'à mieux canaliser le secteur informel (considéré comme source de concurrence déloyale). Il s'appuyera sur un ensemble des propositions suivantes:

- Supprimer l'IMF et l'acompte sur le BIC et l'IRPP pour les entreprises acceptant de faire viser leur bilan par un commissaire aux comptes (pour les plus importantes) ou par un centre de gestion (pour les plus petites).
- Augmenter en même temps l'acompte sur le BIC et l'IRPP de 3% à 5% pour pénaliser le secteur informel.
- Instaurer une vignette annuelle devant être acquittée par les ambulants.

- Simplifier les textes concernant l'aide fiscale à l'investissement et étendre les avantages sur le matériel de bureautique et d'informatique.
- Fixer la validité du quitus fiscal et social à 2 mois pour toutes les entreprises, et à 1 an pour celles faisant appel à un commissaire aux comptes ou à un centre de gestion pour viser leur comptabilité.
- Supprimer simplement la cotisation de 0,5% sur C.A. du Fonds National d'Investissement.

(v) Réajustements tarifaires/douaniers

52. Il s'agit d'une mesure d'accompagnement pour atténuer les incidences de la dévaluation. Hormis quelques ajustements sur certains produits de base, l'ensemble des entreprises togolaises du territoire douanier ont très mal supporté le renchérissement du coût de leurs matières premières importées, suite à la dévaluation. Des mesures d'accompagnement auraient dues être instaurées pour limiter les effets de la dévaluation, et plus particulièrement, sur les virements justifiés, en règlement des fournisseurs, qui avaient été ordonnés avant la dévaluation.

53. Les réajustements tarifaires/douaniers s'appuieront sur un ensemble de propositions suivantes:

- Réduction des droits tarifaires de 4 à 3 taux.
- Suppression du droit fiscal sur tous les biens d'équipement et pièces de rechange pour l'ensemble des entreprises industrielles et de services aux industries.
- Aménager la tarification douanière de façon à faire bénéficier du droit fiscal réduit (5%) tous les équipements concourant directement ou indirectement à l'activité économique, à savoir les produits suivants: machines à écrire, machines à calculer et machines comptables, matériel informatique.
- Veiller, au niveau des tarifications douaniers, à ce que les taux des droits fiscaux tiennent compte du niveau d'élaboration de l'intrant dans le produit final. Plus le produit est élaboré, plus le taux doit être élevé.

(vi) Création d'une Commission d'Intervention en faveur des entreprises en difficulté (CIED)

54. Afin d'améliorer la trésorerie des entreprises en difficulté, la mission propose de mettre en place une structure d'urgence chargée de faciliter la résolution des problèmes de trésorerie des entreprises. Cette structure (par exemple, une

"Commission d'Intervention en faveur des entreprises en difficulté") serait composée de:

- l'APB,
- la Direction Générale du Trésor,
- la Direction Générale des Impôts,
- la Direction de la CNSS,
- la Direction Générale des Douanes,
- la Direction du Développement Industriel,

ainsi que le représentant bancaire de l'entreprise.

55. La CIED aurait pour objectif d'analyser un plan d'apurement de la dette de chaque entreprise souhaitant le concours de cet organisme:

- par le rééchelonnement de certaines dettes,
- par le règlement anticipé de dettes croisées,
- par l'apport d'un concours bancaire complémentaire.

56. S'il s'avère finalement que des mesures de recapitalisation soient nécessaires et que l'entreprise concernée soit éligible au FER, la banque de l'entreprise transmettra alors le dossier de celle-ci à la structure du FER pour considération. Dans l'hypothèse où l'entreprise bénéficierait de l'intervention du FER, le suivi des opérations, pendant la période de grâce puis durant la période d'amortissement du principal, serait directement assuré par la CIED.

Les Mesures de Normalisation de l'Environnement

57. Dans une étape ultérieure, le programme mettra en oeuvre des mesures visant à réduire les insuffisances constatées au niveau de l'environnement dans lequel opèrent les entreprises, afin de "normaliser" celui-ci et le rendre apte à permettre un développement harmonieux du secteur privé et son véritable ancrage dans le paysage industriel togolais. Ces mesures concernent:

(vii) Réévaluation des bilans

58. Cette mesure touche à l'environnement fiscal (mais avec impact direct sur la rentabilité des entreprises). La réévaluation des bilans proposée dans ce contexte doit *a priori* avoir un impact défavorable sur les finances publiques, car elle comporterait sans doute une exonération de la taxe sur les plus-values de réévaluation tout en réduisant, après sa mise en application, la base taxable des profits des entreprises, du fait que celles-ci intégreraient dans leur prix de revient des dotations d'amortissement elles-mêmes réévaluées. C'est à ce prix, semble-t-il, que le système d'informations industrielles actuellement défaillant pourra au moins comporter des données cohérentes sur certains paramètres de la situation patrimoniale des entreprises. C'est aussi à ce prix que les industries togolaises relativement performantes pourront améliorer leur cash-flow et leur potentiel d'autofinancement pour d'ultérieures expansions éventuelles.

(viii) Amélioration de la connaissance de l'environnement industriel par le système de financement

59. Afin d'améliorer la connaissance de la structure de l'épargne bancarisée, la mission propose que la BCEAO, en concertation avec l'APB, mette en place et publie des ventilations plus détaillées des différentes catégories des dépôts à vue et à terme ou à préavis selon l'origine géographique des déposants, le nombre des dépôts, leur nature juridique (chèques, comptes courants d'entreprises individuelles ou de sociétés, etc.), et selon les secteurs d'activité identiques à ceux repris par la Centrale des Risques. Ceci permettrait d'avoir une vue synthétique des niveaux relatifs d'épargne et d'accès au crédit des différentes catégories d'opérateurs économiques.

60. Egalement dans le but d'améliorer la connaissance de la situation financière des entreprises, il est proposé que la BCEAO, en concertation avec l'APB, le Ministère des Finances, le Ministère de l'Industrie et le Service des Statistiques, s'engage dans la mise en oeuvre d'une Centrale des Bilans, en tout cas pour la soixantaine environ d'entreprises industrielles. La diffusion des renseignements globaux par sous-secteurs, dans le respect de la confidentialité, serait un élément notable de la politique de promotion de l'entreprise privée et un moyen certainement positif de transformation du comportement du secteur bancaire qui dispose actuellement de très peu d'informations globales sur la structure des sous-secteurs industriels.

(ix) Introduction du "livret d'épargne-entreprise"

61. Il est proposé d'introduire au Togo (ou de faire mieux connaître s'il est déjà introduit) un mécanisme incitatif à la constitution progressive, par les nouveaux promoteurs de projets PME/PMI, du seuil minimal de capital à risques (Fonds Propres) en deçà duquel ils ne peuvent guère avoir accès au crédit. Le "livret d'épargne-entreprise" est un produit qui, à partir du versement d'épargne (génératrice d'intérêts créditeurs) du promoteur ou de ses proches, facilite l'accès, après une durée variable (qui est fonction de la capacité d'épargne), à un seuil déterminé contractuellement avec sa banque et qui ouvre droit à l'obtention d'un crédit déterminé. Ce type de produit ne provoque pas d'effet pervers puisque l'octroi du crédit est conditionné par la constitution contractuelle du niveau d'épargne voulu (avec fortes pénalités en cas de retraits anticipés).

(x) Appui technique au secteur bancaire

62. L'inadéquation entre offre et demande de crédit provient pour une large part du faible nombre de dossiers considérés comme "bancables" par les prêteurs potentiels. Il est proposé qu'en l'absence de lignes de crédit extérieures de type APEX (dont l'apport de financements longs ne s'est pas révélé adapté aux besoins des entreprises et des banques), une réflexion approfondie soit menée par l'APB, en concertation avec la BCEAO et les principaux bailleurs de fonds, aux fins d'examiner si la structure actuelle du système de financement au Togo n'appellerait pas un programme temporaire de formation de l'encadrement de certaines banques. La mise en oeuvre d'un tel programme pourrait avoir l'avantage de faciliter la

constitution de dossiers de financement par les promoteurs et l'instruction par un personnel bancaire mieux formé aux techniques spécifiques précitées.

(xi) *Incitation au développement des financements bancaires en faveur des PMI*

63. Il n'est pas question, bien entendu, de retomber dans les erreurs du passé en matière d'allocation sectorielle imposée aux banques primaires. Dans un système bancaire où l'autorité monétaire a introduit il y a peu de temps le mécanisme des réserves obligatoires, mais où il y a encore forte liquidité et un niveau relativement faible de concurrence, il est suggéré que la BCEAO fasse connaître son avis sur un mécanisme d'incitation qui a connu dans certains pays quelques succès. Il s'agit d'étudier la possibilité d'une "modulation" du taux des réserves obligatoires (qui s'applique aux dépôts des banques) en fonction du pourcentage de crédits que les banques affectent aux PMI; ce taux peut être réduit dans la mesure où les crédits précités ont un taux de progression déterminé.

(xii) *Organisation de l'information du secteur privé*

64. Il s'agit de résoudre le problème crucial de manque de communication. Le secteur privé est fréquemment confronté à des modifications *de facto* lors de la mise en application des décisions gouvernementales. Le dialogue qui est alors engagé relève beaucoup plus du résultat des récriminations privées et devient plus acrimonieux qu'il ne devrait l'être. Le manque de communication entre les parties en présence fait que les intentions du gouvernement sont souvent perçues comme contradictoires et/ou difficilement compréhensibles pour le secteur privé.

65. La mission propose, à cet égard, de procéder à un minimum d'information aux opérateurs privés, notamment:

- Faire élaborer une note de présentation du cadre réglementaire togolais (formalités à la création, règles fiscales, sociales, douanières, types de sociétés, régimes spécifiques, coûts des facteurs locaux, etc.) par un Cabinet juridique, comptable ou fiscal.
- Faire éditer une version mise à jour du fascicule "FORMALITES D'INSTALLATION" édité par la CCAIT.
- Faire l'inventaire des possibilités de financement actuelles et assurant une large dissémination auprès des entreprises.

(xiii) *Simplification des procédures de création d'entreprise*

66. Le nombre d'interlocuteurs à contacter pour la création d'une entreprise est trop important. Il a été question de créer un Guichet Unique à la CCAIT (le "Centre de Formalités des Entreprises"). Dans l'attente (et même dans l'hypothèse d'un guichet unique), il convient de simplifier dans la mesure du possible les procédures administratives. La mission est d'avis de regrouper en une seule demande:

- l'autorisation d'installation et la carte d'importateur (l'autorisation d'importation ne doit être qu'un volet complémentaire à l'autorisation d'installation, celle-ci devant être délivrée automatiquement sur présentation de la déclaration pour immatriculation au Registre de Commerce;
- la demande d'immatriculation à la CNSS et la déclaration de l'entreprise auprès de l'Inspection du Travail;
- l'immatriculation au Registre de Commerce et l'inscription au registre de la CCAIT (cette dernière devant être responsable de l'ensemble de ces deux immatriculations).

67. Toute demande d'autorisation d'installation devrait comporter la question suivante:

"Envisagez-vous une activité de production"? Oui ___ Non ___

En cas de réponse OUI, le dossier devrait être transmis au Ministère de l'Industrie pour information et visa.

(xiv) Réaménagement des conditions d'application des régimes d'exception

68. La mission propose d'élargir les conditions d'éligibilité et les avantages du Code des Investissements afin d'éviter l'instauration en parallèle de systèmes dérogatoires et d'avantages particuliers accordés à certaines entreprises. Il conviendrait, d'une façon générale, pour les entreprises en création de les exonérer totalement de l'impôt sur les résultats pendant une période pouvant varier de trois à cinq ans.

69. Il paraît de plus en plus fondé que l'instauration du Code des Investissements a pour effet de créer des distorsions dans les échanges économiques, une suppression de ce régime doit tenir compte du contexte régional et ne devrait se faire qu'à la condition que l'ensemble des pays l'ayant instauré acceptent, eux aussi, son abrogation.

70. Au niveau du régime de la Zone Franche, il est proposé de relever le seuil des autorisations d'écoulement de 20 à 40% sur le marché local pour les entreprises de la Zone Franche, à condition de répondre aux exigences suivantes:

- ne pas concurrencer une entreprise installée localement et ne bénéficiant pas des avantages privilégiés;
- être propriétaire à 100% des bâtiments et locaux;

cette seconde condition ayant pour objectif d'une part, de fidéliser l'entreprise afin d'éviter qu'au bout de 10 ans de régime favorable, elle délocalise sa production, et d'autre part, de contribuer à la relance du marché de l'immobilier et du BTP.

71. Il est également proposé de faire participer un représentant de l'Association des Entreprises de la Zone Franche aux délibérations de la SAZOF, et plus particulièrement, à la Commission d'agrément de la SAZOF.

(xv) Mise en place d'un observatoire des entreprises

72. Il s'agit de mettre en place un observatoire des entreprises industrielles au sein de la Direction du Développement Industriel, qui aura pour fonction de:

- Définir l'entreprise industrielle dans le contexte togolais;
- Recenser de façon exhaustive toutes les entreprises correspondant aux critères définis ci-dessus;
- Renseigner chaque entreprise des informations suivantes (nom, coordonnées, activité, régime, nationalité des acquéreurs, effectifs, dernier C.A. connu, cause de disparition);
- Tenir le fichier à jour en fonction des créations et disparitions éventuelles;
- Effectuer une enquête d'activité semestrielle portant sur les évolutions du C.A., des effectifs, de la trésorerie, des stocks.

(xvi) Harmonisation du système comptable

73. Il est également recommandé d'harmoniser le système comptable du Togo, du fait de l'inexistence d'un plan comptable généralisé et unique.

(xvii) Simplification des déclarations fiscales

74. Enfin, il s'agit de revoir toutes les déclarations fiscales, selon les principes édités d'une source confidentielle, à savoir:

Quel que soit le type de déclaration, le document comporte trois cadres: (a) un cadre "identification" avec en particulier le numéro de l'entreprise; (b) un cadre "liquidation de l'impôt" où l'utilisateur calcule le montant de l'impôt et indique les modalités de paiement; et (c) un cadre "recouvrement" où la recette des impôts porte les références comptables (numéro de quittance) et liquide au besoin les pénalités de retard.

75. Ainsi la déclaration TVA ne doit comporter qu'une page. Le cadre "liquidation" comprend le chiffre d'affaires, la TVA brute, la TVA déductible et la TVA nette à payer ou à reporter.

76. La déclaration mensuelle des salaires devrait être encore plus simple: nombre de salariés, rémunérations imposables, montant de l'impôt retenu à la source. La déclaration annuelle récapitulative est naturellement supprimée (cette

simplification de la déclaration sera accompagnée par la suite d'une simplification de la législation).

77. Enfin, la déclaration BIC ne devra pas excéder 4 pages: La première page pour l'identification de l'entreprise et de ses caractéristiques (nombre de salariés; montant des importations; acquisition et vente d'immobilisation; emprunt et remboursement de prêt). La deuxième page pour la détermination du résultat taxable: recettes, achats utilisés, charges (frais de personnel, amortissement, provisions, commissions, autres charges), résultat imposable. La troisième page pour un bilan extrêmement simplifié, voire un simple état des dettes et des avoirs. Enfin la quatrième page pour la liquidation et le paiement de l'impôt.

78. Lors de la mise en place, chaque nouvel imprimé devra faire l'objet d'une lettre personnalisée adressée aux contribuables et signée du Directeur Général, présentant le nouveau formulaire et rappelant les obligations élémentaires, de la façon la plus pédagogique possible.

Durée et Séquence d'Exécution du Programme

79. Le programme est initialement prévu sur une durée maximale de quatre ans, avec des mesures limitées dans le temps. Les mesures initialement préconisées seront mises en oeuvre à travers une série d'activités (modules d'action) spécifiques. A part les activités A2, A4, A11, A13, A14 et A18 qui nécessitent la mobilisation des ressources extérieures d'assistance technique ou financière, les autres activités peuvent être exécutées immédiatement (ou dans les meilleurs délais) avec les moyens nationaux.

80. Le programme est réparti en 21 activités, dont la séquence d'exécution est montrée dans le schéma suivant.

SEQUENCE D'EXECUTION DES ACTIVITES (MODULES D'ACTION)

ACTIVITES	ANNEES			
	1	2	3	4
<i>Activités relevant des mesures d'urgence d'accompagnement</i>				
A1: Evaluation chiffrée des besoins de financement des entreprises	■			
A2: Mise en place du Fonds Exceptionnel de Reconstitution (FER)	■			
A3: Mise en place de la Commission d'Intervention en faveur des Entreprises en Difficulté (CIED)	■	▒		
A4: Etude pour la mise en place d'un Fonds de Garantie gouvernemental, en connection avec les Fonds régionaux existants	■			
A5: Mise en place du mécanisme de garantie sur petits dépôts	■	▒		
A6: Mise en place du mécanisme d'émission de Bons du Trésor	■	▒		
A7: Mise en place des incitations fiscales pour l'épargne privée	■	▒		
A8: Mise en application des mesures spéciales de réajustement fiscal	■	▒		
A9: Mise en application des mesures spéciales de réajustement tarifaire et douanier	■	▒		

SEQUENCE D'EXECUTION DES ACTIVITES (SUITE)

ACTIVITES	ANNEES			
	1	2	3	4
<i>Activités relevant des mesures de "normalisation" de l'environnement des affaires</i>				
A10: Réévaluation des bilans		■		
A11: Mise en place de la Centrale de Bilans		■	■	■
A12: Introduction du livret d'épargne-entreprise		■	■	■
A13: Elaboration et mise en exécution du programme de formation de l'encadrement des banques		■	■	
A14: Etude des possibilités de modulation du taux des réserves obligatoires des banques, en fonction du pourcentage de crédits accordés aux PME		■		
A15: Rédaction d'une note de présentation du cadre réglementaire, etc...	■			
A16: Inventaire/diffusion des possibilités de financement	■			
A17: Simplification des procédures de création d'entreprise	■			
A18: Réaménagement du Code des Investissements et du régime de ZF		■		
A19: Mise en place de l'Observatoire des entreprises		■	■	■
A20: Etude et mise en exécution de l'harmonisation du système comptable		■		
A21: Revision des feuilles de déclaration fiscale	■			

Section 4: Programme de Restructuration du Dispositif de Promotion et d'Appui Direct au Secteur Privé

Contexte et Objectifs du Programme

81. Le programme suivant a été établi sur la base des recommandations formulées à l'Annexe V (évaluation du cadre institutionnel de promotion et d'appui direct au secteur privé). Il se situe dans le contexte des efforts en cours en vue de la mise en place d'un cadre général qui soit le lieu de convergence et de coordination des actions respectives de l'Etat et des institutions d'appui en faveur des activités industrielles privées. Il comporte un ensemble de propositions de mesures (d'ordre organisationnel, institutionnel ou autre) visant à un double objectif:

- (i) Le recentrage du dispositif existant sur quelques missions essentielles qui doivent être en rapport avec les moyens disponibles (nationaux et/ou provenant de l'assistance extérieure);
- (ii) La structuration des actions en faveur du développement du secteur privé autour d'un pôle unique (la "Fusion de l'Industrie").

Stratégie du Programme

82. L'approche du programme se veut, encore une fois, pragmatique. Partout où c'est possible, le programme essaie de regrouper les fonctions qui interfèrent étroitement (par opposition à l'éclatement actuel), réalisant un jeu de synergies susceptible d'avoir un effet d'entraînement sur l'ensemble du mécanisme de promotion et d'appui direct au secteur privé. Ce regroupement présente encore l'avantage des économies sur le plan administratif et financier, contribuant en fin de compte à une meilleure efficacité du système.

Les Mesures de Restructuration

83. La mission a pu vérifier et constater un sentiment largement répandu que le dispositif existant est à la fois trop vaste et trop éclaté par rapport aux moyens de fonctionnement et au potentiel d'assistance dont le pays pourrait disposer. Les mesures préconisées ci-dessous visent donc à rationaliser ce dispositif, le recentrer autour de quelques missions essentielles.

- (i) Fusion de la SAZOF et du CTPI

84. Actuellement, il paraît qu'il y a un consensus général quant à la nécessité de fusionner ces deux institutions en une seule. La mission est de cet avis, parce qu'un tel regroupement apportera des économies sur le plan administratif et financier, ainsi qu'une meilleure collaboration entre les deux institutions existantes.

85. Comme l'a été déjà suggéré par une mission précédente de l'ONUDI (mission du 4-27 mai 1992 réalisée par Mr. Vencatachellum, référence PPD/R.55, 7 juillet 1992), il est souhaitable que la nouvelle entité - que l'on pourrait dénommer l'"*Autorité de la Zone Franche*" (AZF) - soit dirigée à temps partiel par un haut personnage du secteur privé comme Président, assisté du Directeur Général et des deux responsables de chacun des départements "Administration/Assistance" et "Promotion".

86. Cette nouvelle entité pourrait être créée sous la Loi de 1901, comme le statut actuel du CTI. Elle aurait un Conseil d'Administration comprenant le Président et 9 membres représentant les organismes publics (3), la CCAIT (1), le Conseil National du Patronat (1), le Port Autonome de Lomé (1) et les entrepreneurs de la Zone Franche (2). Le Directeur Général assistera aux réunions à titre consultatif.

- Le principal rôle du département "Promotion" de l'AZF consisterait, notamment à:

- identifier et assister les promoteurs potentiels aussi bien étrangers que togolais;
- promouvoir la Zone Franche, à travers la mise en oeuvre d'une stratégie promotionnelle adéquatement définie avec des outils de promotion appropriés;
- encourager la sous-traitance locale entre entreprises ZF et PME/PMI togolaises hors ZF;
- mettre à la disposition des conseillers économiques des Ambassades du Togo tous les renseignements nécessaires concernant la Zone Franche pour qu'ils puissent fonctionner en tant qu'antennes de promotion à l'extérieur.

- Quant au département "Administration/Assistance", son rôle consisterait essentiellement à:

- fonctionner comme structure d'accueil/guichet unique pour les investisseurs;
- fournir un système efficace et rapide d'évaluation et approbation des dossiers;
- mettre en route et superviser les zones industrielles à commencer avec une infrastructure pilote;
- assurer les prestations de services publics (voirie, système d'égoûts, télécommunications, énergie, eau) dans les zones industrielles.

87. Il est suggéré que l'AZF incluerait dans son programme d'actions les points essentiels suivants:

- Le renforcement en moyens humains (de niveau cadre) des deux départements "Administration/Assistance" et "Promotion".

- Les programmes de formation des cadres à l'étranger, notamment sous forme de stages dans les zones franches opérationnelles et considérées comme réussies.
- L'élaboration d'une stratégie de promotion appropriée et bien définie avec des outils de promotion appropriés.
- Une étude d'identification des possibilités concrètes de collaboration (sous-traitance) entre entreprises de la Zone Franche et PME/PMI togolaises hors Zone Franche.
- Une étude de la création d'un Centre de Commerce Extérieur (à la CCI ou au Ministère du Commerce) pour guider les investisseurs quant aux marchés d'importation des matières premières et d'exportation des produits finis, y compris les diverses règles d'origine, normes de qualité, barrières non-tarifaires, etc..
- Une étude sur le développement à long terme de la Zone Franche (recommandée par la Conférence des Bailleurs de Fonds à Rome en novembre 1990). Cette étude doit pouvoir cibler les créneaux et marchés porteurs dans le cadre des accords de Lomé et du Système Généralisé de Préférences, en particulier les opportunités de sous-traitance internationale.

88. Le guichet unique au sein de la nouvelle entité (AZF) pour servir les investisseurs de la Zone Franche devrait éventuellement être renforcé pour servir aussi les investisseurs sur le territoire douanier, dans le cadre d'une structure unique de promotion (si décidée). Cependant, il semble qu'il n'y a pas unanimité de vue sur cette question, et il a été question que la CCAIT intégrera dans ses services le guichet unique pour les entreprises du territoire douanier (division des "formalités d'entreprise").

(ii) Parachèvement de la Restructuration de la CCAIT

89. A titre de rappel, la CCAIT est en cours de restructuration, sur la base des recommandations d'une étude effectuée à cette fin en avril 1994 (projet DP/TOG/92/012). La restructuration prévoit de scinder la CCAIT en trois chambres distinctes: une Chambre de Commerce & d'Industrie (CCI), une Chambre des Métiers, et une Chambre d'Agriculture.

90. Suivant la nouvelle organisation, la CCI comportera 6 divisions, dont les quatre premières sont à vocation opérationnelle et les deux dernières en charge de la gestion interne de la Chambre:

- division des Etudes et de l'information économique (DEIE);
- division de l'Assistance aux Entreprises et des Programmes (DAEP);
- division de la Formation Professionnelle (DFP);
- division des Services Concédés (DSC);

- division Financière et Comptable (DFC);
- division des affaires communes (DAC).

91. La prédominance des trois premières divisions opérationnelles (DEIE, DAEP, DFP) dans l'organigramme reflète le souci de la nouvelle Chambre d'accorder une place importante au développement des activités d'appui aux entreprises, notamment par la mise en place d'un centre de formalités des entreprises et le développement des activités de formation professionnelle.

92. Les fonctions assignées à ces trois divisions dans la nouvelle organisation de la CCI sont comme suit:

- Pour la DEIE:

- préparer le dialogue avec les pouvoirs publics par des études;
- collecter et diffuser des informations économiques;
- organiser et gérer le centre de documentation;
- développer la communication par les médias;
- Préparer le dialogue avec les autres Chambres et les organismes internationaux.

- Pour la DAEP:

- organiser sur un plan réglementaire, l'accueil, le dialogue et l'orientation des entreprises par la création d'un Centre de Formalités des Entreprises (CFE);
- tenir à jour le fichier statistique des entreprises;
- organiser des manifestations de promotion;
- organiser les échanges entre hommes d'affaires;
- participer à l'identification et au suivi des programmes d'appui aux entreprises.

- Et pour la DFP:

- organiser et gérer des cycles de formation;
- participer au suivi de la formation professionnelle au Togo;
- développer un partenariat avec les entreprises en matière de formation.

93. Par contre, la DIVAE, qui est en fait une expérience-pilote du projet de Promotion de l'Entreprise Privée de la Banque Mondiale, ne semble pas se refléter dans la nouvelle structure de la CCI. Il en est de même du Service d'Assistance aux PMI (cellule du projet PNUD/ONUDI d'Assistance aux PMI). Pour préserver les acquis de ces deux projets, il serait souhaitable que ces deux activités se rapprochent et qu'elles soient prises en charge par une autre structure.

(iii) Réorientation des activités du CTI vers une Structure d'Appui Polyvalent

94. A titre de rappel, il y a lieu de retenir que le CTI a connu divers problèmes (autant structurels que conjoncturels) qui ne lui permettent pas de remplir la mission pour laquelle il a été créé. Le Conseil d'Administration du Centre a donc mis en place une commission afin de mener des réflexions quant au recentrage des activités du CTI. Les travaux de la Commission ont abouti à la conclusion que dans le contexte socio-économique actuel du Togo, il y a lieu d'associer les activités de restructuration/réhabilitation des entreprises actuellement en difficulté à celles de promotion de nouvelles entreprises. Dans la situation qui prévaut actuellement, il paraît tout indiqué de sauver prioritairement les entreprises en difficulté tout en menant, à une échelle plus réduite, les actions de promotion.

95. La mission partage ce point de vue, tout en rappelant qu'en ce qui concerne les PMI, l'action en faveur du développement doit être une action permanente et couvrir une gamme diversifiée de services (création de l'entreprise, gestion, réhabilitation, expansion, modernisation, formation du personnel, contrôle de qualité, etc.). La mission a eu de nombreux entretiens avec les PMI togolaises qui confirment ce fait.

96. Par conséquent, il est recommandé qu'une étude soit rapidement menée en vue de réorienter le CTI en une structure d'appui polyvalent aux PMI. L'activité de cette nouvelle structure devrait aller bien au-delà de la simple identification d'entrepreneurs potentiels et de l'assistance qui leur serait donnée pour réaliser leur projet d'entreprise. Elle devrait viser un programme systématique de soutien à la création d'entreprises nouvelles et au développement/diversification des entreprises existantes, capitalisant en priorité sur les acquis disponibles et les ressources accessibles au niveau national.

97. Le Centre d'appui polyvalent aux PME/PMI - qu'on pourrait dénommer le "Centre de Développement des PME/PMI" (CDPME) - aurait comme objectifs les suivants:

- Soutenir la création de nouveaux projets sur le territoire douanier national (en quelque sorte l'activité présente du CTI).
- Renforcer les entreprises existantes en leur procurant des services de vulgarisation industrielle - et plus particulièrement, les services "software" (marketing, comptabilité des coûts, conception de produits, contrôle de la qualité, etc.) - et en aidant à diversifier leurs activités.
- Mobiliser les ressources institutionnelles nationales/internationales existantes pour appuyer les deux points précités.
- Accroître la prise de conscience des opportunités de développement industriel dans le pays.
- Développer et affiner les capacités individuelles et institutionnelles à promouvoir et soutenir le développement d'entreprises sur le territoire douanier national.

98. Le CDPME disposerait initialement de trois services dotés, entre autres, de fonctions suivantes:

- **Etudes & Réalisations Industrielles:** Etude et préparation de profils-types de projets devant être privilégiés dans le cadre du développement des PME/PMI. Assistance aux entrepreneurs potentiels dans la sélection d'une activité appropriée et la réalisation du projet.
- **Standardisation & Contrôle de la qualité:** Aide à l'amélioration dans l'agencement de la production, l'organisation et le contrôle. Suggestions quant aux techniques standard pour le contrôle de la qualité dans les unités de production. Introduction des standards de qualité dans la production.
- **Vulgarisation Industrielle, Liaison & Coordination:** Accélérer le rythme du développement des initiatives entrepreneuriales en apprenant aux entrepreneurs existants à améliorer la productivité et la performance et dans la diversification de leurs activités, quand c'est nécessaire (ce dernier point est extrêmement important car il s'est avéré, à travers l'enquête, que la plupart des PMI togolaises montrent une faiblesse excessive dans l'adaptation des produits face à l'évolution des besoins du marché). Le CDPME à travers ce service établirait des relations appropriées avec d'autres institutions, agences et organismes pour mobiliser toutes les ressources institutionnelles existantes nécessaires.

99. Cette nouvelle entité devrait naturellement intégrer en son sein les fonctions du CTI, de la DIVAE et de la Cellule du projet ONUDI (qui ne semblent plus exister dans la nouvelle structure de la CCI). Elle travaillerait en étroite relation avec l'antenne du CDI, ainsi qu'avec le Bureau National de Normalisation (une nouvelle structure qui devra normalement remplacer l'actuel Secrétariat du CSN). La SOCAMET, si elle pouvait revivre (c'est un mort-né en fait), pourrait être associée à cette entité.

100. Cette entité pourrait conserver l'ancien statut juridique (association privée) du CTI, mais devrait naturellement être renforcée en moyens financiers et humains nécessaires à sa nouvelle mission. En particulier, le FPPS réalimenté lui sera intégralement retourné.

101. L'étude de restructuration/réorientation devrait, dans l'élaboration du futur programme d'actions de la nouvelle entité, prendre en considération les points essentiels suivants:

- En l'état actuel du CTI, il a été constaté que celui-ci ne dispose pas de capacités d'expertise, d'information, de financement appropriées (le Centre dispose d'un seul cadre, et le FPPS n'est plus du tout alimenté). Par conséquent, il convient de renforcer la nouvelle entité par un important apport en ressources humaines et financières. En particulier, le CDPME devra compter en son sein un conseiller senior disposant d'une grande expérience dans des programmes

d'industrialisation à grande échelle, un conseiller spécialisé dans les systèmes de conseil industriel, des appuis ponctuels de la part des consultants internationaux sur des projets spécifiques, et enfin des consultants nationaux spécialisés dans des investissements spécifiques, le traitement des données, l'information au public, les systèmes de financement et les négociations des conventions de services.

- Sur le plan de l'information, il n'existe pas de banque de profils-types de projets devant être privilégiés dans le cadre du développement des PME/PMI. C'est un service essentiel auquel le CDPME devra songer afin d'accélérer le rythme du développement des initiatives entrepreneuriales.
- A ce jour, aucun organisme (sauf peut-être à l'intérieur du DDI, mais de façon très partielle) ne s'intéresse vraiment à effectuer un recensement complet des entreprises et constituer une banque de données pour les besoins d'intervention future. C'est aussi un point que le CDPME devra inclure dans son futur programme de travail.
- Enfin, le problème de financement doit aussi être pris en considération. A ce niveau, aucune estimation n'a encore été fournie du montant d'investissement requis dans le cadre de la réorientation des activités du CTI (l'étude à mener doit mettre en lumière ce point). Cependant, il semble d'ores et déjà évident que les investissements qui seront consentis pour le développement des PME/PMI connaîtront des augmentations sensibles dans les années à venir. Il est temps dès maintenant de procéder à une évaluation des besoins potentiels et d'envisager les mesures nécessaires afin de s'assurer de la disponibilité future du financement.

102. Le CDPME pourrait fonctionner comme une agence de développement, sans pour autant disposer de pouvoirs de décision, en ce qui concerne les contrôles réglementaires, dans aucun domaine industriel. En revanche, elle pourrait assister sur le plan technique les départements ministériels ou autres organismes du Gouvernement (si requis), en procurant des conseils appropriés quant aux aspects touchant à la promotion et au développement des activités des PME/PMI.

(iv) Renforcement Spécial du CSN

103. Le CSN a été institué en tant qu'organe interministériel pour développer les activités normatives au Togo. Il est doté d'un Secrétariat et de 9 comités techniques de normalisation. Grâce à l'assistance technique considérable du PNUD/ONUSDI (à travers le projet DP/TOG/86/013), cette institution a connu un début encourageant de développement: plus de 13 cadres bénéficiaires des bourses de formation et voyages d'études, 210.000 US\$ d'équipement de laboratoire, et 41 normes homologuées en date du 17 avril 1992.

104. Cependant, malgré cette assistance considérable, il a été constaté que les bases établies depuis la fin du projet restent encore fragiles, du fait de la

persistance des faibles moyens humains qui ont gêné la promotion effective de la normalisation et de la qualité auprès des entreprises. Or, l'encadrement institutionnel en matière de normes et de contrôle de la qualité est indispensable à tout effort sérieux d'industrialisation. Ceci est d'autant plus vrai que la nouvelle politique industrielle met un accent particulier sur la promotion des activités industrielles exportatrices.

105. Par conséquent, la mission recommande que le Secrétariat de la CSN soit renforcé en cadres supérieurs (de formation ingénieur). La mission est d'avis que ce Secrétariat doit être indépendant de la division "Normalisation & Contrôle de la Qualité" de la Direction du Développement Industriel (cette division a pour rôle de veiller à l'application de la réglementation normative) et propose donc la mise en place, dans les meilleurs délais, d'un Bureau National de Normalisation.

106. Ce bureau sera une institution parastatale et devra avoir la capacité technique de certifier la qualité des produits manufacturés au Togo, et donc, de promouvoir l'exportation des produits. Les activités de ce bureau devront initialement se concentrer sur les principaux produits d'exportation, et l'on pourra alors demander aux exportateurs de contribuer à ses frais de fonctionnement. Le bureau pourra aussi vérifier la qualité des produits de consommation importés trop souvent frauduleusement par le secteur informel.

(v) Revoir le Dispositif de "Gestion Stratégique"

107. Ce dispositif, institué par l'arrêté ministériel No. 001 du 5 janvier 1995 du MISE, comprend actuellement:

- un Comité Conjoint de Gestion, composé de dix membres représentant l'Etat (4 ministères), l'association bancaire (APB) et la BCEAO, les associations du secteur privé (GTPME, CEZF), la CCAIT et la SAZOF.
- et une Cellule Technique, actuellement composée du Directeur et de deux cadres de la DDI (MISE), de l'expert national du projet GSDI, et de deux cadres de la Direction des PME (MISE).

108. Le Comité Conjoint a pour mission de "piloter le processus de concertation et coordination entre les différents partenaires et opérateurs économiques du secteur industriel" et d'"aider à la formulation et mise en oeuvre des programmes d'actions touchant le développement des activités industrielles". Il se réunit en séance ordinaire une fois tous les mois.

109. De par sa mission, le Comité Conjoint est une structure de concertation mise en place pour résoudre les problèmes aigus d'industrialisation et donner une impulsion nouvelle dans l'orientation de la politique industrielle et la formulation et la mise en oeuvre des programmes de développement industriel. Il ne peut, en aucun cas et comme on a souvent tendance à le croire, un comité de pilotage dans l'exécution des programmes de développement, d'autant plus que ses membres constituants ont des activités professionnelles permanentes.

110. Quant à la Cellule Technique qui est l'outil permanent du Comité Conjoint, elle est chargée de préparer la documentation technique nécessaire aux travaux du Comité, ainsi que de soutenir les groupes de concertation (ou commissions techniques) qui seront éventuellement constitués par le Comité Conjoint pour étudier les problèmes transversaux intéressant l'industrie ou ceux au niveau des filières industrielles spécifiques. En bref, elle assure la charge de support technique et opérationnel du processus de formulation et de mise en oeuvre des programmes de développement.

111. La Cellule Technique pourrait en principe assurer le pilotage dans l'exécution des programmes (c'est-à-dire planifier, coordonner et suivre les activités relevant de l'exécution des programmes), mais son rôle a été défini trop étroitement, et ses moyens humains sont nettement insuffisants pour assumer une telle fonction.

112. Pour donner une idée de ce qu'est le rôle d'un comité de pilotage dans l'exécution des programmes de développement, la mission se réfère à l'exemple de la "Tennessee Valley Authority" créée aux USA pour la mise en valeur du bassin du Tennessee (équipement hydroélectrique, irrigation, lutte contre l'érosion, développement industriel, etc.). Il faudra, en l'occurrence, mettre sur pied un "noyau dur" relevant directement des décideurs pour préparer et exécuter un programme d'actions avec tout ce que cela comporte comme mesures d'accompagnement, recherche de financement, mobilisation des ressources extérieures d'assistance technique et financière, mobilisation de l'épargne, contacts et sensibilisation des partenaires, etc..

113. Il est donc suggéré de revoir tout le dispositif de "gestion stratégique", surtout au niveau de la redéfinition du rôle et du renforcement des moyens (humains et financiers) de la Cellule Technique. Il est certainement très important d'institutionnaliser la concertation industrielle et de formuler des programmes de développement appropriés, mais il est tout aussi important de pouvoir s'assurer de leur bonne exécution (voir les développements détaillés plus loin dans la section 6).

(vi) Autres Mesures

114. Enfin, le problème de renforcement des capacités techniques et humaines se pose communément (bien qu'à des degrés divers) à l'ensemble des institutions togolaises. Il existe des sources extérieures de financement (organismes bilatéraux, multilatéraux) pour l'assistance au renforcement de telles institutions. Il est recommandé que les institutions concernées fassent le point des besoins requis dans le cadre de leur restructuration, afin de pouvoir procéder efficacement à la mobilisation de l'assistance technique et financière extérieure.

115. En particulier, la mise en place d'un programme de formation en accompagnement du renforcement des institutions s'avère particulièrement utile dans le présent contexte. En effet, la mission a été amenée à constater les faits suivants:

- Le secteur privé togolais, pour une partie du moins, ne mesure pas toutes les contraintes au niveau de l'environnement macro-économique; les entrepreneurs togolais bien souvent ne perçoivent

pas leur rôle et leurs responsabilités en tant qu'entrepreneurs dans une économie de marché. Par ailleurs, leurs insuffisances constatées au niveau des techniques de gestion conduisent la plupart des dirigeants d'entreprise à:

- faire de graves confusions dans la compréhension des nouvelles réformes (fiscales, comptables) engagées par l'Etat;
 - et gérer leur entreprise d'une manière empirique, méthode qui n'est plus aujourd'hui compatible avec la rigueur de gestion nécessaire à la bonne conduite d'une affaire dans une économie de marché fortement concurrentielle.
- Les agents de l'Etat, pour leur part, ne mesurent pas toutes les contraintes qui sont imposées au milieu entrepreneurial; et une bonne connaissance des règles de fonctionnement de l'entreprise serait un facteur facilitant l'instauration d'une collaboration efficace entre les représentants de l'Etat et le secteur privé. Par ailleurs, afin d'assurer un bon suivi des entreprises, un complément de formation sur le diagnostic d'entreprise s'avère utile pour les agents de l'Etat.

116. A cet effet, la mission recommande, dans la mesure des possibilités pratiques d'organisation et de financement, deux séminaires de formation et un voyage d'étude:

- Le premier s'adressant aux dirigeants de PME/PMI et portant sur:
 - l'environnement institutionnel, juridique, économique, et fiscal togolais (dans ce séminaire, il pourrait être fait appel à des intervenants de l'Etat tels que la Direction Générale des Impôts, la Direction Générale des Douanes comme témoignages de manière ponctuelle);
 - les techniques de gestion proprement dites, axées essentiellement sur le marketing et la gestion des ventes, la comptabilité générale et la gestion financière, la comptabilité analytique et le contrôle de gestion;
 - et plus généralement sur toutes les techniques portant sur le suivi des coûts de revient, du plan d'affaires prévisionnel, et des tableaux de bord.
- Le second s'adressant plus particulièrement aux agents de l'Etat et portant sur:
 - les grands principes de fonctionnement de l'entreprise et l'analyse des contraintes de gestion de l'entreprise;
 - les outils et techniques de diagnostic de l'entreprise (analyse de situation, suivi, évaluation et perspectives de l'entreprise).

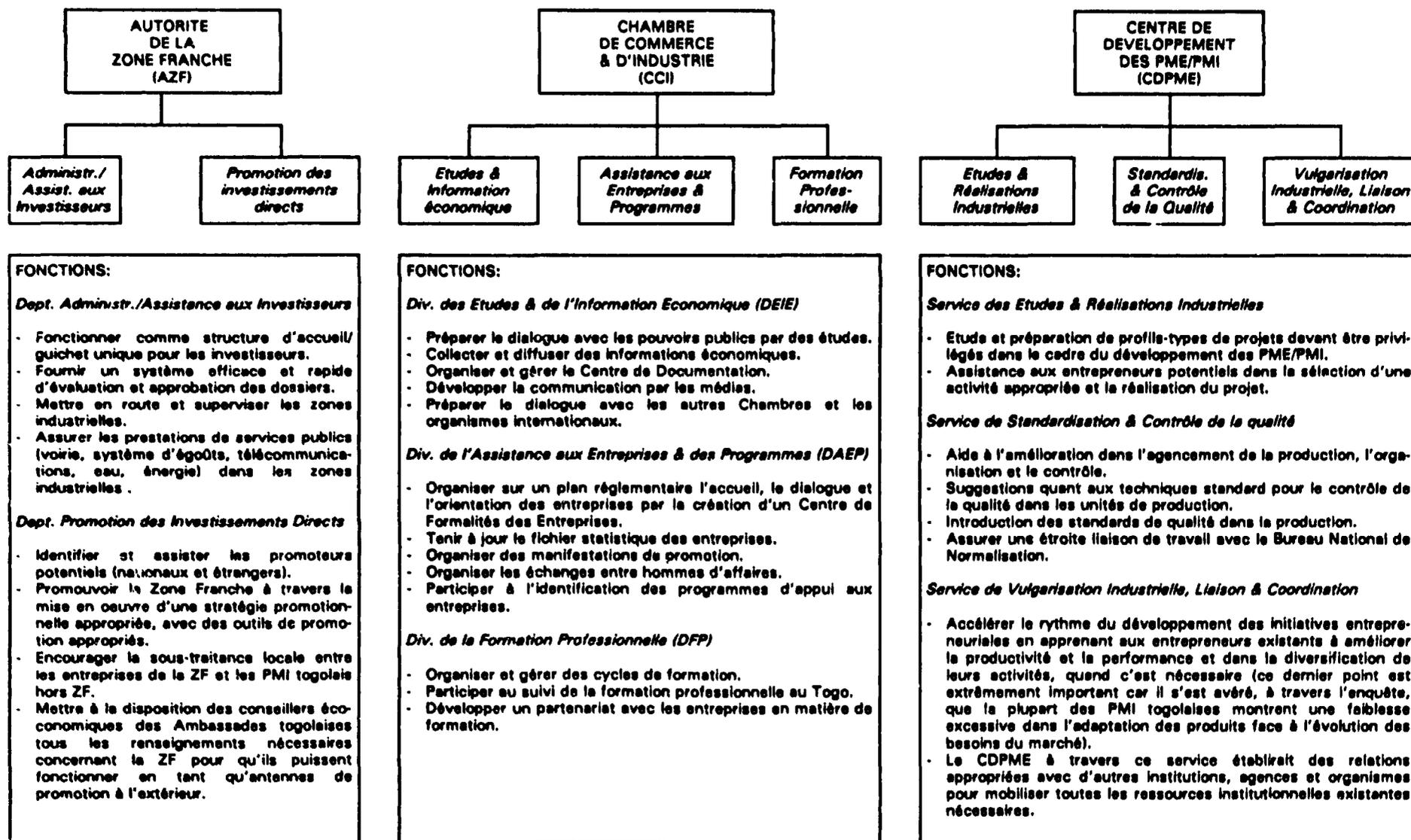
- En troisième lieu, il conviendrait, pour compléter le dispositif, d'organiser un voyage d'étude au profit d'un agent de l'Etat portant sur:
 - le fonctionnement des observatoires économiques sur les secteurs industriels;
 - et le fonctionnement des pépinières d'entreprises (incubateurs).

La Nouvelle Architecture du Dispositif

117. Le nouveau dispositif de promotion et d'appui direct au secteur privé, ainsi largement élargué et regroupé, ne comprendra plus que trois institutions pivots (voir l'organigramme à la page suivante):

- L'Autorité de la Zone Franche (AZT), une société d'économie mixte (ou sous forme d'association privée), ayant pour missions:
 - d'assurer l'administration de la Zone Franche et de fournir une assistance rapide et efficace aux investisseurs dans leurs leurs démarches d'établissement et dans leur installation dans la Zone;
 - de promouvoir les investissements directs (nationaux et étrangers) dans la Zone.
- La Chambre de Commerce & d'Industrie (CCI), un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, investie de missions suivantes:
 - mission consultative auprès de l'Etat sur les questions qui touchent au développement de l'économie. Son avis est des plus autorisés car elle est la seule institution à représenter toutes les entreprises dans leur diversité. Dans le contexte économique actuel particulièrement évolutif, cette mission doit être renforcée;
 - mission d'appui aux entreprises dans les domaines réglementaire et économique, et aussi et surtout dans le domaine de la formation professionnelle;
 - mission de gestion de services et d'équipements d'intérêt commercial.
- Le Centre de Développement des PME/PMI (CDPME), une organisation associative privée, dont la mission est d'accélérer le rythme du développement des initiatives entrepreneuriales privées en:
 - assistant les entrepreneurs potentiels dans la sélection d'une activité industrielle appropriée et dans la réalisation de leur projet;
 - et apprenant aux entrepreneurs existants à améliorer la productivité et la performance, et dans la diversification de leurs activités.

ORGANIGRAMME DES INSTITUTIONS DE PROMOTION ET D'APPUI DIRECT AU SECTEUR PRIVE



Le Regroupement des Institutions autour d'un Pôle Unique (la "Maison de l'Industrie")

118. Le MISE a depuis mars 1991 mené une réflexion sur l'opportunité d'une cellule de coordination et de concertation destinée principalement à s'adresser aux projets de zone franche, au CTI et au CCAIT (DI/AE et la Cellule du projet PNUD/ONUDI d'assistance aux PMI). Cette réflexion a ensuite évolué sur l'idée d'une "Maison de l'Industrie", avec deux variantes possibles:

- Une structure juridique unique regroupant géographiquement tous les services avec un organigramme établi par fonction: promotion, étude, assistance;
- Ou une structure de type "holding" où chaque institution garderait son autonomie juridique, mais il y aurait une cellule de coordination légère chargée de faire l'interface chaque fois que les projets le nécessitent.

Dans les deux cas, le secteur privé devrait en prendre la responsabilité au niveau de la Direction Générale de cette structure.

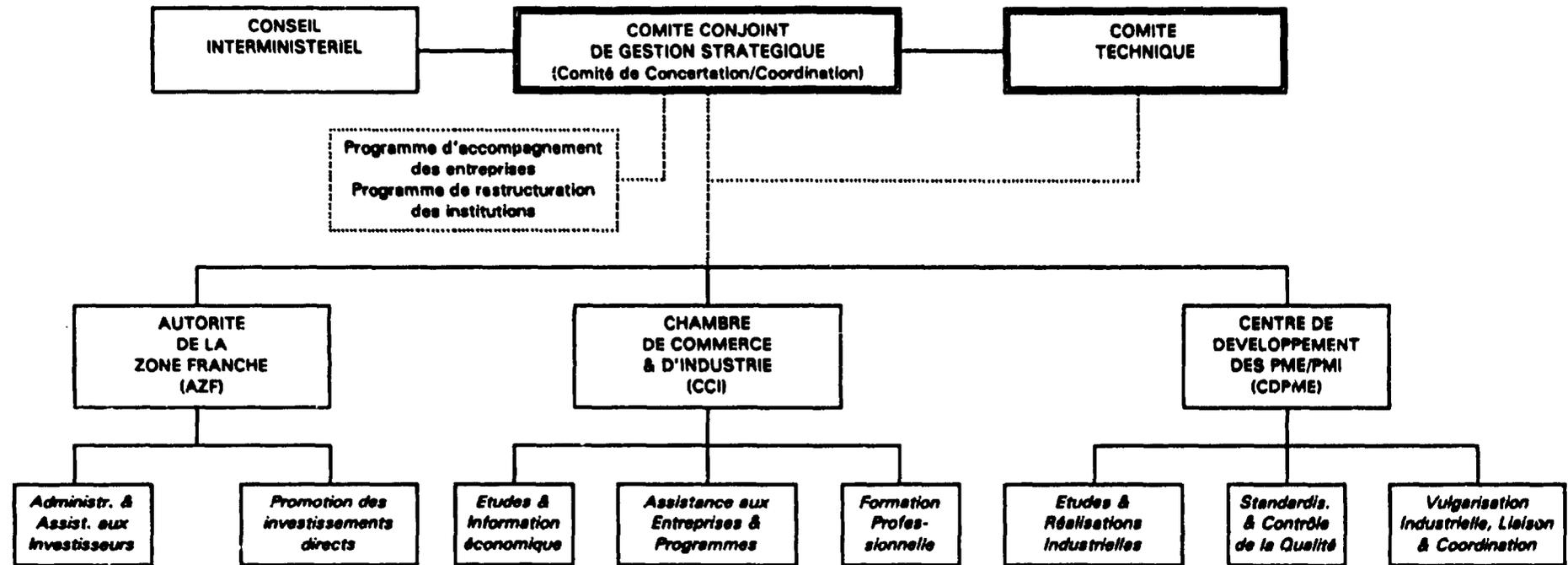
119. Ces deux structures avaient été préalablement discutées avec tous les bailleurs de fonds et avaient reçu l'accord sur le type "holding". Toutefois, pour des raisons dues aux événements socio-politiques et à la dévaluation, cette réflexion n'a pas pu être approfondie.

120. La mission a été saisie de cette question et a examiné le problème, en relation avec le mécanisme déjà établi de "gestion stratégique". D'un point de vue organisationnel, la mission pense qu'il ne faut pas alourdir le mécanisme de coordination en créant une "cellule de coordination" supplémentaire entre ces trois institutions, si légère soit-elle.

121. Le Comité Conjoint de "gestion stratégique" a été établi, dont figurent parmi les membres constituants deux de ces trois institutions (l'actuelle SAZOF et la CCAIT). Ce Comité a pour fonction essentielle la formulation et le pilotage des programmes de développement ayant trait au secteur industriel; il doit en principe être en mesure d'assumer efficacement le rôle d'interface entre les différentes institutions opérant en faveur du développement des entreprises privées.

122. Il est donc recommandé que les trois institutions en question soient donc placées sous la coordination unique du Comité Conjoint, comme le montre l'organigramme suivant.

REGROUPEMENT DES INSTITUTIONS DE PROMOTION ET D'APPUI DIRECT AU SECTEUR PRIVE AUTOUR D'UN POLE UNIQUE



Durée et Séquence d'Exécution du Programme

123. Dans la continuité du programme précédent, les mesures de restructuration préconisées seront exécutées à travers la mise en oeuvre d'une série d'activités spécifiques. Le programme est réparti en 7 activités, dont la séquence d'exécution est montrée dans le schéma suivant. A part les activités B1 et B6 qui peuvent être exécutées immédiatement à partir des moyens nationaux, les autres activités auront peut-être besoin du concours des ressources extérieures de développement.

SEQUENCE D'EXECUTION DES ACTIVITES (MODULES D'ACTION)

ACTIVITES	ANNEES			
	1	2	3	4
<i>Activités relevant des mesures de restructuration</i>				
B1: Mise en place des mesures de fusion entre la SAZOF et le CTPI	■			
B2: Elaboration et mise en oeuvre du programme d'activités de la nouvelle structure de la ZF (AZF)	■	■	■	■
B3: Etude de réorientation des activités du CTI vers une structure d'appui polyvalent (CDPME)		■		
B4: Elaboration et mise en oeuvre du programme d'activités du Bureau National de Normalisation (BNN)		■	■	■
B5: Elaboration et mise en oeuvre du programme d'activités de la Cellule Technique, en fonction de sa nouvelle mission de pilotage dans l'exécution des programmes	■	■	■	■
B6: Mise au point des besoins requis dans le cadre de la restructuration et du renforcement du dispositif de promotion & d'appui (AZF, CCI, CDPME, BNN, Cellule Technique), en vue de la mobilisation des ressources extérieures de développement	■			
B7: Mise en place du programme de formation en accompagnement du renforcement des institutions			■	

Section 6: Conclusions et Recommandations

124. Le Gouvernement s'est doté d'un cadre institutionnel de "gestion stratégique du développement industriel" comprenant:

- (i) un Comité Conjoint de Gestion qui a pour mission de "piloter le processus de concertation et de coordination entre différents partenaires et opérateurs économiques du secteur industriel", et d'aider ainsi à "la formulation et à la mise en oeuvre des programmes d'actions touchant le développement des activités industrielles";
- (ii) et une Cellule Technique qui constitue l'outil technique permanent du Comité.

125. Il a été souligné que le Comité Conjoint constitue en fait une structure de concertation mise en place pour résoudre les problèmes aigus d'industrialisation et donner une impulsion nouvelle dans l'orientation de la politique industrielle et dans la formulation et la mise en oeuvre des programmes de développement industriel, et tout ceci dans le but d'améliorer notamment les capacités et la dynamique de compétitivité et de croissance des industries togolaises. Il n'est pas, comme on a tendance à le croire, un comité de pilotage dans l'exécution des programmes de développement, d'autant plus que ses membres constituants ont des occupations professionnelles permanentes.

126. La Cellule Technique, quant à elle, est chargée de préparer la documentation technique nécessaire aux travaux du Comité, de soutenir les groupes de concertation (ou commissions techniques) qui seront éventuellement constitués par le Comité Conjoint au niveau des problèmes transversaux intéressant l'industrie ou au niveau des filières industrielles spécifiques. En bref, elle assure la charge de support technique et opérationnel du processus de formulation et de mise en oeuvre des programmes de développement.

127. Pour la mission, la question se pose de façon cruciale de savoir quel organisme sera chargé d'assurer le pilotage (c'est-à-dire la planification, la coordination et le suivi de l'exécution) des deux programmes établis plus haut. Apparemment, ce n'est pas le rôle du Comité Conjoint. Ce n'est non plus la Cellule Technique (composée actuellement du Directeur du DDI, de l'expert national, de deux cadres du DDI et de deux autres de la Direction des PME) qui n'est pas structurée pour ce genre de mission. Pour qu'elle puisse remplir une telle mission, il faudra redéfinir complètement son rôle.

128. A l'exemple de la "Tennessee Valley Authority" créée aux USA pour la mise en valeur du bassin du Tennessee (équipement hydroélectrique, irrigation, lutte contre l'érosion, développement industriel, etc.), il faudra, en l'occurrence, mettre sur pied un "noyau dur" relevant directement des décideurs pour préparer et exécuter un programme d'actions avec tout ce que cela comporte comme mesures d'accompagnement, recherche de financement, mobilisation des ressources extérieures d'assistance technique et financière, mobilisation de l'épargne, contacts et sensibilisation des partenaires, etc..

129. C'est pour ces raisons que la mission recommande finalement la constitution, dans les meilleurs délais, d'une "task force" (TF) qui aura pour mission:

- (i) de prêter assistance aux institutions/équipes (en l'occurrence, la Cellule Technique) chargées de l'exécution des mesures préconisées dans les programmes préc.tés;
- (ii) et de définir et exécuter les travaux et études nécessaires préconisées dans ces deux programmes.

130. Cette TF sera composée, par exemple, de 6 à 8 experts (spécialistes des programmes d'industrialisation, économistes, financiers) de haute compétence. Elle aura à sa disposition tous les moyens logistiques nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

131. La mission de la TF constituerait une première phase de développement des activités de soutien au secteur privé au Togo et aura une durée de 2-3 ans. Elle pourrait déboucher sur la création d'une entité (agence, société) chargée de la mise en oeuvre des décisions pertinentes prises par le Comité Conjoint en vue des phases ultérieures (relèvement de la compétitivité industrielle, organisation de la coopération au niveau des filières industrielles, etc.).

132. Le budget qui devra être alloué à cette opération sera considéré comme un premier investissement de la part du Gouvernement pour le redressement et le développement des entreprises privées togolaises. Ce premier effort d'investissement sera aussi de nature à encourager les investisseurs étrangers et autres partenaires de développement, du fait que la mobilisation effective des ressources internes autour des programmes concrets en faveur du développement du secteur privé, ainsi que l'implantation d'une infrastructure locale d'appui dynamique au secteur privé pourraient éveiller l'intérêt des investisseurs étrangers et autres partenaires de développement et les amener à participer à des projets de développement viables.

133. Enfin, les actions préconisées dans le cadre du programme de redressement/développement des activités du secteur privé et nécessaires à l'incontournable assainissement financier des entreprises, sont destinées à gérer efficacement cette période de transition et éviter de nouveaux retards dans le développement des activités industrielles saines et rentables. Elles impliquent de la part de l'Etat qu'il consente à investir, du moins dans une phase initiale, ses efforts et moyens dans la levée des goulots d'étranglement et la restauration de mesures incitatives qui permettront l'afflux de capitaux et de partenaires.

LISTE DES PERSONNES ET ORGANISMES CONTACTES

Ministère de l'Industrie & des Sociétés d'Etat

Mr. Kadja LABITOKO	Directeur du Cabinet du Ministre
Mr. Loukoumanou BOUKARI	Directeur, Direction du Développement Industriel
Mr. P. DJATO-KOLANI	Expert national, projet GSDI
Mr. Bernard AJAVON	Directeur, Direction des PME
Mr. TAMAKLOE	Chef de Division, Etudes & Programmes
Mr. Djossou NOUKOU	Direction du Développement Industriel

Autres Ministères et Organismes d'Administration

Mr. Ahlin Zano KOUMI	Chef de la Division Industrie, Commerce & Artisanat, Direction Générale du Plan & du Développement
Mr. Kodjovi N. KUGBE	Directeur des Impôts
Mr. Isidore AMESSI	Chef de Division Etudes & Législations, DGI
Mr. Ekoué GABA	Directeur Général Conseil Services
Mr. Boroze T. LASIGAI	Directeur Général des Douanes
Mr. D. K. NOAGBEGNON	Chef de Service Inspection du Travail
Mr. Roger LAWSON	Chef de Division du Commerce Intérieur
Mr. Fogan K. AMESSE	Secrétaire du Commerce Extérieur
Mr. Soukourou DJABSANI	Section Immatriculation des Employeurs CNSS
Mr. Tchapou DJOUA	Greffier en Chef, Tribunal de Première Instance

Organismes d'Appui au Secteur Privé

Mr. Lamseh Alexis IOOKY	Président, CCAIT
Mr. Kwamé M. MEYISSO	Secrétaire Général, CCAIT
Mr. Djahlin P. BROOHM	Attaché au Secrétariat Général, CCAIT
Mr. Michel ABOKOU	Secrétariat des Entreprises, CCAIT
Mr. Kodjo C. KEOLA	Chef de la division DIVAE (CCAIT)
Mr. Michel K. TOGA	Chargé des Contentieux & des Informations, CCAIT
Mr. M'Kenna BAYOGDA	Directeur du CTI
Mlle Corinne AMEGA	Correspondante CDI
Mr. Yach NOUMADI	Responsable du Secrétariat du CSN
Mr. Kodjo ADOKOU	Expert Comptable, EFOGERC AUDIT TOGO

Zone Franche

Mr. Yazas E. TCHOHOU	Directeur Général de la SAZOF
Mr. Tony ADJAVON	Marketing, Relations Publiques, SAZOF
Mr. Michel AKUE	Marketing, Relations Publiques, SAZOF
Mr. Cyrilaque EHLAN	Chef d'entreprise, GMC-EURAF
Mr. Nabourema BIMBA	Chef d'entreprise, SMG
Mme Bisulli DI TADESE	Chef d'entreprise, ITT CO
Mr. Jacques INGLESE	Chef d'entreprise, CRUSTAFRIC
Mr. Dae Huyng LEE	Chef d'entreprise, AMINA
Mr. Laurent C. TAMEGNON	Chef d'entreprise, SANECOM INTERNATIONAL
Mme Jeannette A. ALI	Chef d'entreprise, ECLAT
Mr. Bertecco ERALDO	Chef d'entreprise, SABECA
Mr. H. J. KIM	Chef d'entreprise, SOFINA
Mr. Wim SCHOUTEN	Chef d'entreprise, UMCO
Mr. H. K. HWANG	Chef d'entreprise, NINA
Mr. Bernard LEJEUNE	Chef d'entreprise, GYMA CULTURES

Entreprises du Territoire Douanier

Mr. Ole-Bjorn GJERDE	Directeur, CIMTOGO
Mr. Mensavi MONTANT	Directeur Général, CHAUX-TOGO
Mr. Raymond MOURA	Directeur Général, NIOTO
Mr. Abdelmalik MALOUKI	Chef d'entreprise, SOTOCOG
Mr. Guido Savi DE TOVE	Chef d'entreprise, LUDO
Mr. Hans PEDERSEN	Directeur Général, FAN MILK
Mme Agnès KEKEH	Chef d'entreprise, KELLAM
Mr. Thierry MANCHON	Chef d'entreprise, DUCROS

Mr. Mawussi A. ABBEVI	Chef d'entreprise, Ets CIVET
Mme Victoire DOGBE	Directeur Général a.i., ITP
Mr. Agossa AGBASSOU	Assistant de Gestion, ITP
Mr. G. MOLENAAR	Finance & Adm. Manager de WAVIN Overseas (partenaire de ITP)
Mr. Joseph SODATONOU	Directeur Général, LUXOLIN
Mr. Mario BERRUTI	Chef d'entreprise, SCIL TOGO
Mr. Admed TEFRIDJ	Chef d'entreprise, SPC
Mr. Abotchi AFOUTOU	Directeur, CIGB
Mr. Hassane TEFRIDJ	Gérant, CARTONNERIE 2H
Mr. Kokou W. AMABLEY	Directeur Général, EDITOGO
Mr. Innocent AYIVI	Chef d'entreprise, LA SEMEUSE
Mr. Anani PANOU	Chef d'entreprise, IMPRIMERIE PERFECT
Mr. Eric BARBEN	Chef d'entreprise, SICOPA
Mr. GOEH-AKUE	Chef d'entreprise, Ets GOEH-AKUE
Mr. Lendi SOUMANI	Chef d'entreprise, TODMAN
Mr.	Comptable, SMAT
Mr. Gratien DE SOUZA	Chef d'entreprise, ALUREX
Mr. NAJJAR	Chef d'entreprise, EBN
Mr. FUMEY	Secrétaire du Directeur, ALUTOGO
Mr. Komian APEKE	Chef d'entreprise, MIVIP
Mr. Serge LE GARJEAN	Chef d'entreprise, STIL
Mr. Mawuli AHIALEY	Directeur Général, ATS
Mme Marcelle HAGE	Gérante, NOUVELLE SOTOTOLES
Mr. Adje MENSAH	Chef d'entreprise, MAMETAL
Mr.	Chef d'entreprise, TRAMETO
Mr. Jean S. SODZI	Directeur Général, EQUIPEMENT ELECTRIQUE
Mr. Malick M'BENGUE	Directeur, TOGOGAZ
Mr. KOURO	Directeur, LE PETIT PRINCE
Mme MENSAH	Associée Gérante, LA CROUTE DOREE
Mr. François DJADOU	Comptable, LOME DELICES

Organismes de Financement

Mr. Ayéwanou GBEASSOR	Directeur National Adjoint, BCEAO
Mr. Seth Kossi LOUYAH	Chef du Service Financier et Comptable, BCEAO
Mr. MABLE	Direction des Etudes, BCEAO
Mr. AFAN	Direction des Etudes, BCEAO
Mr. Kossi R. PAASS	PDG, MERIDIEN BIAO
Mr. Amin UDDIN	Directeur Général, ECOBANK TOGO
Mr. MENSAH	Directeur Général, UTB
Mr. Deo Adjevi FUMEY	Directeur Commercial, UTB
Mr. Yacoubou BOUKARI	Administrateur Directeur Général Adjoint, UTB
Mr. Max OSSEYI	Directeur Commercial, BTCI
Mr. Tankjadja LALLE	Directeur Général, SNI
Mr. PATAKI	Directeur des Engagements, SNI
Mr. Kama Houdi BESSI	Directeur du Contrôle Interne, SNI
Mr. Samuel K. APEA	Directeur Général, Fonds de Coopération, Compensation & Développement de la CEDEAO
Mr. Kodjo TRONOU	Dépt. des Institutions Financières & de l'Industrie, BOAD
Mr. Issa MAMA	Economiste Financier, BOAD
Mr. Roger TYACK	Directeur au Togo de la CFD
Mr. Jacques DANIEL	Représentant Résident de la Banque Mondiale (BM)
Mr. Kofi EGBETO	Economiste Principal de la Mission Résidente de la BM

Structures Représentatives du Secteur Privé

- Syndicat Interprofessionnel des Entreprises Industrielles du Togo (SIEIT)
- Groupement Togolais des Petites & Moyennes Entreprises (GTPME)
- Comité des Entreprises de la Zone Franche (CEZF)

PNUD

- Mr. Mamadou LY, Représentant Résident du PNUD
- Mr. URSINO, Représentant Résident Adjoint
- Mr. Djilali BENAMRANE, Economiste Principal
- Mr. SOW, Chargé de Programme

ANNEXE I:**PROBLEMES LIES AU REDRESSEMENT DES ENTREPRISES
ET PROBLEMATIQUE DE L'INTERVENTION**

1. INTRODUCTION
2. SURVOL DU CADRE MACRO-ECONOMIQUE
 - 2.1 La Déclaration de Politique Economique
 - 2.2 L'Appui Extérieur
3. LE DOCUMENT DE POLITIQUE INDUSTRIELLE ET LA PROBLEMATIQUE DU FINANCEMENT
4. ELEMENTS NOUVEAUX RESULTANT DE L'ENQUETE DES ENTREPRISES
 - 4.1 La Vision des Industriels
 - 4.2 Critique et Mise au Point

PROBLEMES LIES AU REDRESSEMENT DES ENTREPRISES ET PROBLEMATIQUE DE L'INTERVENTION

1. INTRODUCTION

1. Le mandat de la mission est de soumettre aux Autorités Togolaises une série de propositions de mesures visant à un double objectif

(i) La solution urgente des problèmes les plus brûlants à court terme auxquels le secteur industriel privé est confronté (asphyxie financière);

(ii) Le réaménagement de l'environnement du secteur (financier, fiscal, tarifaire, juridique, réglementaire, etc.) afin de contribuer à son redressement progressif et à la promotion de la relance.

2. Les propositions attendues de la mission doivent en outre constituer un ensemble cohérent et réaliste de mesures opérationnelles et compatibles avec les engagements souscrits par le Gouvernement sur le plan macro-économique.

3. C'est avec une certaine modestie que seront émises tout au long de ce rapport les propositions qui concerneront:

(i) des domaines où les décisions prises pour répondre à l'urgence risquent d'engager l'avenir de certaines catégories d'agents économiques et la politique du Gouvernement à leur égard;

(ii) et simultanément des mesures de type structurel et institutionnel concernant la promotion et la relance du secteur privé, à un moment où le Gouvernement et les opérateurs privés semblent, au lendemain de la crise socio-politique et des effets immédiats de la dévaluation, ne pas encore avoir formulé des stratégies d'industrialisation prenant en compte les contraintes et les avantages comparatifs nouveaux de l'économie togolaise.

2. SURVOL DU CADRE MACRO-ECONOMIQUE

4. L'examen du projet en 43 points du document de *Déclaration de Politique Economique* du Gouvernement Togolais (Février 1995), conjugué à de nombreux entretiens avec les administrations, les banques, les représentants des bailleurs de fonds, et enfin avec une quarantaine d'industriels et des représentants qualifiés du secteur privé ont permis à la mission d'opérer un survol du cadre macro-économique. Le panorama comporte des contrastes. Au total, l'appréciation que l'on peut porter sur l'économie togolaise à la date de rédaction de ce rapport ne peut laisser place qu'à un optimisme prudent.

2.1 LA DÉCLARATION DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE

2.1.1 Constat sévère sur la situation générale

5. Ce constat est formulé dès la deuxième ligne du rapport: il qualifie la situation d'alarmante, et souligne en particulier:

- l'insuffisance des ressources publiques;
- le facteur d'aggravation de la situation du secteur privé provoqué par l'accumulation des arriérés de paiement;
- la baisse dramatique du PIB dont le rétablissement à son niveau de 1990 n'est prévu qu'en 1996 au plus tôt;
- la détérioration des infrastructures.

2.1.2 Formulation d'un programme visant à remettre l'économie sur le chemin de la croissance

6. Ce programme comporte plusieurs volets qui visent à consolider et renforcer certains aspects positifs déjà enregistrés:

- Objectif de modération du taux d'inflation;
- poursuite d'une politique monétaire active de rétablissement des avoirs extérieurs, d'équilibrage entre offre et demande de liquidités, et de souplesse des taux d'intérêt;
- Politique de restauration progressive du niveau des recettes fiscales (jusqu'à 16% d'un PIB prévu en hausse de 12% en 1994 et de 5-6% en 1995-97 en termes réels), de l'équilibre budgétaire (et donc de l'accroissement des revenus salariaux du secteur public), et de la reprise du taux d'investissement (de 16% du PIB en 1992 à 28% en termes réels en 1996-97);

- Politique d'accélération du désendettement de l'Etat vis-à-vis des banques, c'est-à-dire de réduction de la préemption trop longtemps opérée par l'Etat sur le crédit intérieur au détriment des opérateurs privés;
- Politique enfin d'amélioration dans les domaines réglementaire et incitatif de l'environnement des entreprises privées.

2.2 L'APPUI EXTÉRIEUR

7. Si la coopération extérieure (internationale ou bilatérale) paraît être progressivement ravivée, le processus n'est cependant pas garanti.

8. Le 4ème PAS, actuellement en cours, semble en effet exposé à un risque de non-déboursement (ou retard au déboursement) de sa dernière tranche, ceci pouvant affecter la négociation de programmes ultérieurs (un PAS No 5). Ce risque proviendrait de l'exécution insuffisante de certains engagements (en matière d'arriérés internes et de privatisations).

9. La négociation d'un PAS No 5, si elle se révèle prometteuse pour 1996, serait le signe de la restauration progressive de la crédibilité financière du pays. Elle précéderait la négociation d'un PAS-FI au bénéfice du système de financement togolais, dont la détérioration reste un souci majeur et constitue un facteur de blocage à la modification de la politique d'offre de crédit des banques en faveur des opérateurs privés, comme on le verra plus loin (annexe II). Si la perspective de l'octroi d'un PAS-Fi est encourageante à terme, elle illustre en revanche les difficultés du système bancaire, difficultés qui constituent un paramètre important dans le choix de la thérapeutique à proposer pour aider à la solution des problèmes de financement qui se posent avec urgence pour le secteur privé industriel togolais.

10. Les négociations précitées seront évidemment déterminantes quant à la consolidation de l'image du Togo à l'extérieur, c'est-à-dire auprès des institutionnels autres que FMI et Banque Mondiale, auprès des fournisseurs, des banques et des investisseurs.

11. Le climat d'investissement ne se décrète pas, même si les orientations prises pour son rétablissement progressif paraissent positives. Les difficultés rencontrées dans la poursuite du processus de privatisation recourant à des repreneurs étrangers sont significatives de la difficulté qu'il y a à opérer la restauration du climat réel d'investissement.

3. LE DOCUMENT DE POLITIQUE INDUSTRIELLE ET LA PROBLEMATIQUE DU FINANCEMENT

12. La lecture attentive du document de *Politique Industrielle* (dans sa version officielle publiée à la fin de 1993) des Ministères de l'Industrie et du Plan, permet de prendre connaissance de la vision "officielle" quant aux problèmes d'urgence de redressement des entreprises togolaises. Dans la mesure où la situation financière des entreprises reste de loin la plus préoccupante, il est utile de passer en revue la problématique de l'intervention financière vue sous l'angle de ce document.

13. Parmi les huit principaux facteurs de faiblesse du secteur industriel soulignés dans le document, les deux suivants touchant au financement sont à juste titre rappelés.

- (i) Le déséquilibre des plans de financement des projets industriels, marqué par la fréquence des fonds de roulement négatifs, c'est-à-dire par l'insuffisance des capitaux permanents à couvrir immobilisations et fonds de roulement propre des entreprises.
- (ii) Le faible appui apporté par le système de financement au secteur industriel (limitation drastique de l'accès au crédit: montants, taux d'intérêt, durées, garanties).

14. Ces facteurs, et l'estimation que "60% environ des 70 ou 80 entreprises du secteur privé sont littéralement en cessation de paiement" et que "environ un tiers des entreprises sont totalement à l'arrêt" expliquent en effet l'inquiétude du Gouvernement à l'époque de la rédaction du document.

15. Il est notable que l'analyse de la détresse financière des entreprises insiste sur l'urgence à satisfaire des besoins en fonds de roulement, symptôme en effet de la crise, mais ne porte guère sur les causes de cette détresse qui sont d'une part, la faiblesse prolongée des rentabilités - avant même la survenance de la crise - aggravée, d'autre part, par les accumulations des pertes dues à la prolongation de la crise.

16. Le programme d'urgence des mesures de nature financière (pp. 44-46) présentées par le document comporte les principaux volets suivants:

- (i) Un moratoire, sans pour autant que la portée en soit spécifiée (bénéficiaires, durée, taux d'intérêt);
- (ii) Le rééchelonnement des crédits par les banques, là encore sans que des principes précis de mise en application soient avancés (critères de sélection des bénéficiaires, durées, garanties, taux d'intérêt);
- (iii) La nécessité d'opérer une meilleure mobilisation des ressources et celle d'un appui déterminé de l'Etat pour cette mobilisation. A noter que ce point précis souligne le caractère "exceptionnel et transitoire" d'une telle mobilisation des ressources, que les mesures à prendre doivent être

"réalistes", et qu'il faut trouver "un équilibre entre les demandes importantes des entreprises et les capacités de l'Etat, déjà fortement ébranlées".

17. Mais le document, sous les réserves réalistes précitées, insiste sur l'impératif d'une mise en oeuvre immédiate de la partie du programme d'urgence fondée sur le rassemblement de ressources nationales, ce qui suppose qu'un tel rassemblement paraissait à l'époque moins problématique à opérer que celui des ressources d'origine extérieure, puisqu'il semblait pouvoir être opéré immédiatement. Le rapport propose donc un programme d'urgence dont seules les grandes lignes sont tracées, sans qu'une formulation opérationnelle soit apportée.

18. Le document contient en outre toute une série de mesures de type institutionnel et politique touchant à l'amélioration des moyens de financement à mettre en place en faveur du secteur industriel privé. Là encore, il est notable que ces mesures, dont le bien-fondé est souvent indubitable, ne sont pas pour autant hiérarchisées et qu'elles sont parfois plus l'expression d'un objectif que celle de moyens opérationnels à mettre en oeuvre.

19. On a relevé quinze mesures principales. Il est important de les rappeler brièvement, car les propositions qu'il est demandé à la mission de soumettre au Comité Conjoint élargi se positionneront vis-à-vis des propositions de fin 1993. Les mesures préconisées dans le document (pp.55-60) concernent:

- (i) La facilitation de l'accès des entreprises privées (PME/PMI) au crédit bancaire. Il est significatif que dans la problématique du financement des industries togolaises, un accès plus libéral à l'endettement auprès du système bancaire soit la première priorité exprimée, qu'il s'agisse du programme d'urgence pour remédier à l'asphyxie ou du programme d'accompagnement du développement durable des entreprises.
- (ii) Dans l'accès au crédit bancaire, on spécifie à part l'accès aux lignes de financement extérieures, sans noter la nécessité d'apporter au concept les aménagements nécessaires pour rendre ces lignes de crédit à la fois attractives et nettes d'effets pervers sur la politique d'offre de crédit des banques commerciales.
- (iii) La réduction des taux d'intérêt figure en troisième position, mais sans que soit précisé si cette requête provient des PMI ou des entreprises de grande taille, ni sans que des arguments de poids soient apportés pour venir de façon crédible contredire un aspect capital de la politique monétaire de l'UEMOA, dont la charte du taux d'intérêt est depuis longtemps une caractéristique bien connue.
- (iv) Le dépassement des contraintes du système classique de financement par le crédit bancaire, objectif plutôt que mesure opérationnelle et qui aurait mérité une formulation plus concrète.

- (v) La facilitation d'opérer "une meilleure mobilisation des ressources autres que bancaires", formule qui semble viser l'objectif de la création d'un marché financier, mais sans que cet objectif soit assorti de l'indication des types de moyens à mettre en oeuvre, institutionnels ou financiers.
- (vi) Une "meilleure canalisation des disponibilités financières vers l'industrie", là encore objectif dont le bien-fondé n'est pas contestable, mais dont la réalisation ne se décrète pas mais se suscite, dans la mesure où l'industrie paraît un secteur rentable aux investisseurs privés potentiels nationaux ou étrangers.
- (vii) La sensibilisation du système de financement à la nécessité d'accroître ses interventions en faveur du secteur industriel, vient en 7ème position des mesures proposées. Il s'agit là d'un point important que la mission n'éludera pas, car il est l'illustration flagrante d'une inadéquation entre offre et demande de crédit qui est en effet un obstacle au financement d'un secteur industriel sain.
- (viii) Vient ensuite la proposition d'une réduction des garanties demandées par les banques et les exigences d'apports personnels des emprunteurs. Ce point, essentiel lui aussi, fera l'objet de propositions opérationnelles de la mission dans son rapport.
- (ix) La création de cellules d'instruction des dossiers de demande de financement et du suivi. Cette proposition-là fera aussi l'objet de développements spécifiques.
- (x) La participation de l'Etat à la mobilisation des ressources pour le financement de l'industrie, est une déclaration de principe importante par ses implications, même si celles-ci ne sont pas développées dans le rapport de la mission.
- (xi) L'accent mis sur l'abaissement des taux de sortie en faveur des bénéficiaires éligibles aux lignes de crédit (mentionnés au point (ii)), est un point important de l'argumentation de l'Administration dans la politique de promotion du secteur industriel. On reviendra naturellement sur ce point en raison des implications qu'il comporte sur le fonctionnement des marchés.
- (xii) La nécessité de créer un Fonds de Garantie vient ensuite. Des développements spécifiques seront fournis sur ce point, en raison de la complexité des mécanismes propres à ce genre d'institutions et des précautions nombreuses à prendre si l'on veut prémunir ce type de mécanisme des dangers auxquels il est trop souvent exposé (voir Annexe III).
- (xiii) La nécessité de créer des sociétés de caution mutuelle ressortit davantage des objectifs à viser que des moyens pour les atteindre, la notion de mutualité ne pouvant être introduite de façon autoritaire.

- (xiv) La nécessité de créer un Fonds de Bonification est ensuite soulignée. Il s'agit là d'une mesure opérationnelle sur laquelle la mission prendra position.
- (xv) Il en sera de même pour la 15ème et dernière mesure proposée dans le document, celle de la création d'un Fonds Associatif, dont le profil n'est pas précisé, mais qui pourrait être une structure privée de type "société de capital-risques" ou une structure publique ou mixte de type "Fonds de Participation". Sur ce dernier point aussi, les propositions de la mission prendront position.

20. Le passage en revue des points principaux du document de *Politique Industrielle* touchant à la problématique du financement est l'expression d'une politique dont on ne peut qu'approuver les objectifs, mais dont seulement certains des moyens envisagés à l'époque ont été mis en oeuvre, les autres nécessitant, en l'occurrence, d'être approfondis.

4. ELEMENTS NOUVEAUX RESULTANT DE L'ENQUETE DES ENTREPRISES

21. La mission a effectuée une enquête auprès de 48 entreprises industrielles privées (généralement PMI), dans le but de déterminer la vraie nature des problèmes de restructuration du secteur industriel. Parce qu'il s'agit d'une situation exceptionnelle caractérisée par l'affaiblissement des moyens financiers des entreprises, l'inadéquation actuelle entre l'offre et la demande de crédit, le fléchissement notable de la demande finale, et les incertitudes quant à l'amorce d'une reprise des marchés, la mission a cherché en particulier à comprendre si ces facteurs constituaient des obstacles au redressement des entreprises et à leur développement, et si tel est le cas, comment essayer de les surmonter.

4.1 LA VISION DES INDUSTRIELS QUANT AUX PROBLÈMES LIÉS AU REDRESSEMENT DE LEURS ACTIVITÉS

22. Comme le montre l'enquête, le secteur privé au Togo est en général dans une situation qui permet, encore moins qu'hier, de dégager des possibilités d'autofinancement. La majorité des entreprises, frappées comme tous les autres agents économiques par la crise politique, ont été par ailleurs fortement affectées par les conséquences des politiques d'ajustement et celle de la dévaluation, dans la mesure où ce sont surtout des industries d'import-substitution, fortement dépendantes de l'extérieur.

23. Par conséquent, le recours au crédit bancaire est présenté par la majorité des industriels rencontrés comme la condition nécessaire et suffisante de leur contribution à la reprise de la croissance.

24. Ce serait d'abord le seul moyen possible de redressement des situations d'asphyxie financière. Les entreprises, par suite de l'accumulation des pertes dues aux interruptions d'activité, à la chute de la demande finale, et aux arriérés de paiement du secteur public, ont des besoins urgents de trésorerie que le secteur bancaire devrait naturellement satisfaire d'urgence.

25. Le recours au crédit serait aussi le moyen d'opérer la relance de l'économie: une fois que les entreprises auraient pu reprendre leurs activités grâce aux mesures d'urgence précitées, elles seraient alors à même, si le secteur bancaire acceptait de jouer un rôle plus moteur, de mettre en oeuvre des projets de modernisation ou d'équipement qui permettraient une reprise de la croissance.

26. C'est la frilosité d'un secteur bancaire, pourtant surliquide, qui est présentée par de nombreux opérateurs comme le principal frein à la reprise.

27. La réhabilitation du secteur industriel sinistré est un impératif d'intérêt général. Si le secteur bancaire commercial sur ses ressources internes, n'est pas en mesure (ou disposé) à élargir d'urgence l'accès des entreprises industrielles (notamment des PMI) au crédit, il serait alors souhaitable que des ressources d'autres origines (budgétaires ou extérieures) puissent être dégagées à des conditions concessionnelles.

28. Cette vision, largement partagée comme en témoigne l'analyse faite du document de Politique Industrielle, est cependant très réductrice, dans la mesure où elle associe les problèmes liés au redressement à la seule dimension de l'accessibilité au financement. La mission n'a relevé aucun fait, ni aucune opinion qui soient de nature à penser qu'une action de recapitalisation "sèche" (c'est-à-dire non accompagnée d'un programme impliquant l'adoption d'une stratégie) résoudrait les problèmes des entreprises en difficulté. Au contraire, beaucoup de choses devront encore changer du côté des entreprises avant que les crédits tant réclamés puissent vraiment tourner à leur avantage.

4.2 CRITIQUE ET MISE AU POINT

29. La mission a pu constater que le secteur industriel togolais est, en effet, bien confronté à de sérieux problèmes qui se manifestent par une asphyxie financière, c'est-à-dire une grave crise de liquidités (les entreprises qualifient cette crise de graves "insuffisances de fonds de roulement").

30. Mais la mission a pu aussi mettre en évidence que l'asphyxie précitée, dont les symptômes étaient déjà fortement soulignés à la fin de 1993, n'avait pourtant pas débouché sur l'arrêt quasi-complet des entreprises, et encore moins sur leur liquidation, contrairement aux craintes légitimes qui s'exprimaient dès avant la dévaluation.

31. Les nombreux entretiens de la mission avec les industriels ont fait ressortir que l'ensemble du secteur était en fait confronté à une vaste gamme de difficultés, et pas seulement de difficultés financières.

32. Par ailleurs, les difficultés financières formulées ont rarement fait l'objet d'une estimation chiffrée auprès de la mission. Celle-ci a constaté que les situations des entreprises industrielles étaient loin d'être similaires. Ces difficultés sont à l'image de l'hétérogénéité des structures des entreprises concernées (entreprises publiques non encore privatisées, entreprises récemment privatisées, entreprises mixtes, entreprises de la Zone Franche, PMI manufacturières tournées vers les marchés extérieurs, PMI manufacturières axées sur l'import-substitution, entreprises bénéficiant ou non de statuts préférentiels - Code de Investissements - ou dérogatoires au plan fiscal ou tarifaire, etc.).

33. Cette hétérogénéité des situations spécifiques des entreprises peut être illustrée par la conjonction d'éléments d'information qui présentent un certain caractère paradoxal, lequel illustre une grave déficience d'informations quantifiées en provenance du secteur industriel:

- (i) Le niveau des crédits bancaires à CT/MT reflète sans aucun doute une baisse du montant total des encours depuis 1992, en termes réels. Les statistiques montrent en même temps l'importance des crédits douteux. Selon la BCEAO, il n'y aurait guère plus de 6 entreprises bénéficiant à la banque centrale "d'accords de classement".

- (ii) Si les entreprises et leurs instances de représentation (Chambre de Commerce, SIEIT, GTPME) soulignent avec raison les obstacles auxquels les industriels sont confrontés, il est notable que soit réservée une place relativement peu importante dans leur catalogue de revendications à un problème dont l'ampleur aurait pu justifier qu'il figure en priorité: le problème du blocage des 12,4 milliards FCFA de demandes de transferts antérieures à la dévaluation et qui n'a pas été réglé depuis, sans pour autant entraîner des conséquences majeures sur l'activité des firmes et leurs approvisionnements à l'étranger.
- (iii) Il ressort aussi de l'enquête de la mission que, si environ 37% des entreprises ayant un chiffre d'affaires de plus de 100 millions FCFA en 1993 sont astreints à l'impôt minimum forfaitaire (IMF), quelque soit le solde de leurs comptes de résultats, certaines de ces entreprises font l'objet de redressements débouchant sur le paiement de l'IS, signe de l'existence de résultats comptables positifs.
- (iv) Il ressort enfin des travaux de la mission qu'après avoir survécu à la crise et aux conséquences de la dévaluation dans un environnement financier très peu favorable au secteur industriel, un certain nombre d'industriels privés expriment qu'ils perçoivent une légère reprise de la demande solvable (plus qu'un "frémissement") et que s'ils en avaient les moyens, ils pourraient envisager certains réinvestissements de modernisation ou d'expansion.

34. Les remarques précédentes, tirées des faits observés au cours de l'enquête, montrent en conclusion que:

- (i) Le secteur industriel, assez largement sinistré comme le secteur bancaire lui-même, ne souffre pas que d'une asphyxie financière, et que celle-ci, en dépit de sa gravité, n'a pas pour autant bouleversé le paysage industriel, comme on aurait pu le craindre.
- (ii) L'analyse objective des quelques 60 à 70 entreprises industrielles est fortement entravée par l'insuffisance d'un système d'informations (investissements, emploi, valeur ajoutée, chiffre d'affaires, origine des fonds propres, rentabilité, productivité, etc.).
- (iii) Les informations recueillies directement quant aux évaluations chiffrées des besoins de financement des entreprises sont disparates et rarement assorties de la nature des besoins de financement à satisfaire (voir tableau résumant l'expression des besoins financiers des entreprises enquêtées à la page suivante)

EXPRESSION DES BESOINS FINANCIERS DES ENTREPRISES ENQUETÉES

No	Nom de la société	Besoins financiers (Mn CFA)		Commentaires
		Urgents	Non urgents	
01	GMC EURAF	-	500.0	Activité en voie de normalisation
02	STS	-	-	En veilleuse en attente d'1repreneur
03	ITT CO	-	NE	Activité en voie de normalisation
04	CRUSTAFRIC	-	néant	Nouvelle activité en démarrage
05	AMINA	-	néant	Activité en voie de normalisation
06	SANECOM	40.0	-	Activité au ralenti
07	ECLAT	-	200.0	Activité en voie de normalisation
08	SABECA	-	néant	Activité normale
09	SOFINA	-	NE	Activité normale
10	UMCO	-	néant	Activité normale
11	NINA	-	néant	Activité normale
12	GYMA	-	néant	Activité en voie d'expansion
13	CIMTOGO	-	néant	Activité normale
14	CHAUX-TOGO	26.0	-	Activité au ralenti
15	NIOTO	-	néant	Activité normale
16	SOTOCOG	-	néant	Nouvelle activité en démarrage
17	LUDO	-	néant	Problèmes financiers déjà réglés
18	FAN MILK	333.0	-	Problème de faible rentabilité
19	KELLAM	-	NE	Activité en voie d'expansion
20	DUCROS	-	néant	Activité normale
21	CIVET	-	NE	Vulnérabilité de l'activité
22	ITP	1,500.0	-	Grosse perte financière
23	LUXOLIN	700.0	-	Activité en restructuration
24	SCIL TOGO	-	néant	Activité en voie de normalisation
25	SPC	-	NE	Activité au ralenti
26	CIGB	35.0	-	Activité en difficulté
27	CARTONN. 2H	-	NE	Activité au ralenti
28	EDITOGO	367.0	-	Pertes accumulées
29	SEMEUSE	120.0	-	Activité en difficulté
30	PERFECT	20.0	-	Activité en difficulté
31	SICOPA	50.0	-	Activité en difficulté
32	GOEH-AKUE	300.0	-	Activité en difficulté
33	TODMAN	-	NE	Activité en voie de normalisation
34	SMAT	NE	-	Activité en difficulté
35	ALUREX	40.0	-	Activité en difficulté
36	EBN	-	-	Activité en voie de normalisation
37	ALUTOGO	NE	-	Act. en difficulté (quasi-fermeture)
38	MIVIP	40.0	-	Act. en difficulté (quasi-faillite)
39	STIL	-	-	Nouvelle activité en démarrage
40	ATS	-	-	Nouvelle activité en démarrage
41	SOTOTOLES	-	-	Activité en voie de normalisation
42	MAMETAL	44.0	-	Activité en difficulté
43	TRAMETO	15.0	-	Activité en difficulté
44	EQUIPT ELEC.	NE	-	Activité en voie de normalisation
45	TOGOGAZ	-	néant	Activité normale
46	PETIT PRINCE	-	-	Problème financier déjà réglé
47	CROUTE DOR	10.0	-	Activité au ralenti
48	LOME DELICES	-	-	Ne souhaite pas avoir recours crédit
	Total	3,640.0	NE	(NE = Non évalué)

35. C'est pour cet ensemble de raisons que le rapport de la mission développe dans son Annexe II une évaluation du cadre institutionnel du financement des entreprises où sont analysés le dispositif de financement existant, ainsi que les conditions actuelles de financement des entreprises.

.....

ANNEXE II:
EVALUATION DU CADRE INSTITUTIONNEL
DU FINANCEMENT DES ENTREPRISES

1. INTRODUCTION ET CADRE GENERAL
2. LE DISPOSITIF DE FINANCEMENT EXISTANT
 - 2.1 Les Sources de Fonds Propres
 - 2.2 Les Financements d'Emprunt sur Ressources Internes
 - 2.3 Les Financements d'Emprunt à MT/LT sur Ressources Extérieures
3. CONDITIONS ACTUELLES DE FINANCEMENT DU SECTEUR PRIVE
 - 3.1 Autofinancement et Apport de Fonds Propres
 - 3.2 Le Crédit Bancaire
4. PROPOSITIONS POUR UN PLAN D'ACTION
 - 4.1 Mesures d'Urgence d'Accompagnement du Redressement des Entreprises
 - 4.2 Mesures de Restructuration ayant Impact sur l'Accès au Dispositif de Financement

EVALUATION DU CADRE INSTITUTIONNEL DU FINANCEMENT DES ENTREPRISES

1. INTRODUCTION ET CADRE GENERAL

1. Les termes de référence présentent la problématique du financement des entreprises (financements de sauvetage, financements de promotion ou d'accompagnement de la reprise de la croissance) sous un aspect réducteur. Ils négligent en effet l'importance du capital à risques.

2. Il nous a paru important de souligner ce point en raison du rôle que doivent jouer dans le développement industriel les fonds propres et l'autofinancement, en combinaison avec les ressources d'emprunt.

3. La propension des opérateurs nationaux privés et des promoteurs industriels étrangers - tout comme celle des gouvernements - à recourir massivement à l'emprunt auprès des banques et des institutionnels (locaux ou situés dans les pays industrialisés), a été traditionnelle en Afrique Subsaharienne. Cette propension a été due à une combinaison complexe de facteurs qu'il n'est pas inutile de rappeler brièvement, compte tenu des conséquences fâcheuses qu'elle a entraînées en fragilisant les entreprises emprunteuses et finalement, les systèmes de financement nationaux eux-mêmes.

4. La quasi-totalité des opérateurs économiques admettent que la rareté du capital à risques privé local était une réalité incontournable et permanente des économies nationales, et que l'impératif de l'industrialisation exigeait le recours systématique à l'endettement comme moteur du développement. Cette réalité provenait de la faiblesse des taux d'épargne, ainsi que de sa faible mobilisation (faible bancarisation sous forme de dépôts à vue et à terme, forte propension de monnaie fiduciaire).

5. Il était moins fréquemment perçu que la faiblesse des taux d'épargne privée provenait aussi des politiques monétaires et fiscales assorties de taux d'intérêt réels qui étaient, soit longtemps maintenus négatifs ou nuls, ou soit au contraire, excessivement dissuasifs à partir des années 1985-88. Dans de nombreux pays (et le Togo ne semble pas avoir fait l'exception), ces politiques allaient susciter un recours excessif à l'endettement extérieur à des taux subventionnés par les pays fournisseurs, mal adaptés aux besoins des entreprises emprunteuses et qui elles-mêmes devaient se révéler générateurs d'unités de production à forte intensité de capital (importées sur financements extérieurs largement subventionnés) et souvent sur-dimensionnées.

6. Enfin, la rareté du capital à risques privé était aussi un prétexte pour assigner au secteur public un rôle moteur excessif dans le développement industriel. Les entreprises industrielles publiques devaient, elles-mêmes enfin,

utiliser massivement l'endettement intérieur ou extérieur par incapacité à rassembler elles-mêmes des fonds propres initiaux suffisants.

7. Une des conséquences perverses de ce processus allait être une éviction plus ou moins marquée des opérateurs industriels privés (nationaux ou étrangers) des marchés locaux du crédit, en raison de la préemption excessive opérée sur le crédit intérieur par l'ensemble du secteur public.

8. La fragilisation des entreprises industrielles publiques, privées ou mixtes provenait pour une part importante, de l'admission erronée, mais largement répandue, que les nouveaux projets (et plus encore les expansions) pouvaient avoir, sans dommage majeur, des structures financières déséquilibrées, du fait de l'insuffisance prolongée des fonds propres à laquelle il était jugé impossible de remédier.

9. Les quelques rappels ci-dessus sont sans doute de nature à donner une perspective plus précise aux deux problèmes de financement pour lesquels des propositions concrètes sont attendues de la mission:

(i) Les financements d'urgence requis pour éviter l'asphyxie financière de certaines entreprises peuvent-ils exister en endettement additionnel auprès du système bancaire ou en une combinaison de fonds propres et d'endettement? ou seulement en des apports complémentaires de fonds propres?

(ii) Quelles propositions pourront être formulées pour le financement de la promotion et/ou de l'accompagnement de la reprise de la croissance du secteur industriel, qui tiennent compte des remarques précédentes? En d'autres termes, comment donner ou restaurer, dans le moyen terme, au capital à risques, à la rentabilité, et donc à l'autofinancement les rôles qui sont les leurs dans le financement du processus d'industrialisation?

10. Les développements qui vont suivre ont pour objet de fournir une base aussi rationnelle que possible aux propositions opérationnelles qui sont attendues de la mission en matière de financement.

2. LE DISPOSITIF DE FINANCEMENT EXISTANT

2.1 LES SOURCES DE FONDS PROPRES

11. Les sources traditionnelles de capital à risques pour les projets industriels privés ont été limitées, au Togo comme dans la plupart des autres pays d'Afrique Subsaharienne, à l'épargne individuelle des promoteurs de nouveaux projets, plus rarement à la contribution de leur entourage immédiat aux fonds propres de ces projets. Pour les entreprises à dominante étrangère installées dans le passé, il s'agissait surtout de groupes industriels ou financiers pour lesquels les fonds propres de leurs filiales togolaises étaient en général réduits au strict minimum. L'apport en fonds propres des entreprises installées en Zone Franche ne semble pas avoir soulevé de problèmes, ni pour les promoteurs étrangers, ni pour les promoteurs togolais.

12. Les PMI togolaises créées avant la Zone Franche ne semblaient pas avoir non plus rencontré de réels problèmes de financement avant la crise. Elles n'avaient qu'un accès très modeste au crédit bancaire local, mais des rentabilités réelles qui permettaient à certaines d'entre elles de procéder à des expansions malgré l'étroitesse de leurs marges d'autofinancement, sans doute pour une bonne part en raison des avantages tarifaires et fiscaux dont beaucoup bénéficiaient. La contradiction n'est qu'apparente: les entreprises industrielles de type PMI, au Togo comme dans beaucoup d'autres régions, semblent avoir fondé leur développement sur les incitations précitées (statuts fiscaux dérogatoires, bénéfices modulés des codes d'investissement, positions fréquentes de quasi-monopole de fait) sans pour autant avoir pu dégager des sources internes de financement suffisantes pour couvrir des expansions ou renouvellements, ni acquérir une crédibilité permanente auprès des banques pour le financement de leurs immobilisations. Il semble que ces entreprises, avant même l'arrivée de la crise, aient été tributaires (pour le financement d'un développement d'ailleurs modéré) d'une part, de modestes crédits extérieurs et d'autre part, d'apports de leurs promoteurs, qui disposaient en général d'un patrimoine dépassant celui qu'ils avaient investi dans leur société industrielle.

13. Il n'y a eu au Togo que peu d'interventions des institutionnels de financement nationaux qui aient contribué, par des prises de participations en capital, à la promotion d'industries privées performantes. En revanche, de nombreux échecs ont été enregistrés sur leurs prises de participation dans les entreprises d'économie mixte, et plus encore dans les entreprises industrielles publiques.

14. Il ne semble pas que beaucoup d'industriels privés togolais aient clairement perçu, avant la crise, l'intérêt que pouvaient présenter les sources complémentaires de capital pouvant les accompagner en fonds propres, soit au démarrage, soit pour le financement d'expansions. Cette perception est aujourd'hui beaucoup plus répandue. Mais le système de financement existant n'est pas structuré pour combler cette lacune.

15. Des sources institutionnelles de capital à risques existent cependant au Togo (telles que PROPARCO, BOAD) ou à l'extérieur (telles que SFI, DEG, BEI, ... qui sont accessibles à des investisseurs togolais ou en partenariat), mais elles sont en général réservées au financement en fonds propres des projets importants et difficilement accessibles pour les PME/PMI.

16. Si ces sources ont pour vocation d'épauler (en fonds propres et/ou par des contributions mixtes de fonds propres et de crédits à MT/LT) les entreprises nouvelles ou les expansions et modernisations d'entreprises existantes, elles n'ont pas, en revanche, vocation à intervenir pour opérer seulement la restructuration financière des entreprises, si celle-ci n'est pas accompagnée d'un programme d'investissement.

17. Il n'y a pas au Togo de sources institutionnelles de financement, ni d'embryon de marché financier (même informel), qui puissent intervenir dans le domaine précité. Les intermédiaires financiers bancaires ou non bancaires (SNI) et les institutionnels mentionnés ci-dessus ne sont pas qualifiés pour financer des actions "sèches" de recapitalisation d'entreprises qui, pour la plupart, ne paraissent pas prêtes actuellement à s'engager dans des projets d'investissement rentables.

18. La reconstitution des stocks et flux d'épargne (financière ou réelle), qui paraît s'amorcer encore très faiblement, devrait conduire, à un horizon raisonnable, à l'émergence de nouveaux produits financiers, et donc peut-être à la création de petits établissements financiers, comme fruit indirect du processus de reprise de la croissance.

19. Cette émergence n'est évidemment pas pour demain. L'absence de structures de type "établissement financier" rend plus problématique la réponse aux besoins urgents de financement formulés par certaines entreprises industrielles, et qui comme on le verra plus loin, sont en fait des besoins de recapitalisation, même s'ils ne sont pas exprimés sous cette appellation.

2.2 LES FINANCEMENTS D'EMPRUNT SUR RESSOURCES INTERNES

20. Malgré le naufrage partiel du système de financement, dont le sinistre total est évalué à environ 130 milliards FCFA, sept banques publiques, mixtes ou privées comportant une présence notable d'actionnaires nationaux, opèrent actuellement au Togo. Ces banques ne sont plus spécialisées, mais "banalisées" depuis les réformes apportées par la BCEAO. Ce sont des banques commerciales, supervisées par la Commission Bancaire Régionale de l'UEMOA. Elles peuvent faire toutes les opérations de crédit dans le respect des ratios prudentiels prescrits.

21. Le système bancaire togolais a retrouvé une grande liquidité. Il lui est reproché de ne s'engager qu'avec une prudence excessive dans le financement à CT, et plus encore à MT, des entreprises industrielles privées.

22. Le système bancaire a été lui-même très affecté par la crise, alors qu'il était fragilisé avant celle-ci (comme il a été exposé dans la partie introductive) par des

prises de risques excessifs. La gravité de la situation du système de financement peut être illustré par les faits suivants:

- (i) Une proportion très préoccupante des engagements des banques comporte des risques déclassés, c'est-à-dire exclus par la BCEAO des listes d'accords de classement, en raison de la dégradation des situations financières des emprunteurs, et ceci malgré les nombreux rééchelonnements d'échéances sur crédits à MT ou réaménagements d'accords de découvert à CT acceptés par les banques.
- (ii) La mise sous surveillance stricte par la Commission Bancaire de trois banques sur sept.
- (iii) Enfin, la perspective conditionnelle d'un Prêt d'Ajustement Structurel Sectoriel au profit du système de financement (PAS-FI) à l'horizon 1996, si le PAS No 5 actuellement en cours de préparation devait le permettre.

23. La dégradation du système de financement n'affecte heureusement pas toutes les banques. Si on met à part les contraintes prudentielles de la Commission Bancaire, le système bancaire n'est soumis actuellement à aucune contrainte macro-économique pouvant entraver le développement du crédit à l'économie productive, qu'il s'agisse du crédit à CT ou du crédit à MT, domaines dans lesquels les banques disposent d'une large marge de manoeuvre qu'elles peuvent utiliser sur des dossiers bancables, à partir de leurs ressources internes (la surliquidité précitée).

2.3 LES FINANCEMENTS D'EMPRUNT A MOYEN ET LONG TERME SUR RESSOURCES EXTERIEURES

24. Un certain nombre de grands projets industriels ont été en partie financés dans le passé par l'extérieur:

- Sources institutionnelles (CFD, BEI, SFI, DEG, etc.)
- Crédits bancaires (crédits-acheteurs, prêts financiers), le plus souvent montés avec les agences de crédit à l'exportation (ECGD, COFACE, HERMES, etc.).

Ils ont été malheureusement, dans trop de cas, l'illustration des schémas de financement déséquilibrés mentionnés plus haut (raffinerie Humphrey/Glasgow, mini-sidérurgie, textile intégré).

25. Les nouveaux projets industriels implantés dans la Zone Franche ont en général été financés par l'extérieur, soit par les fonds propres des promoteurs eux-mêmes, soit par une combinaison de fonds propres et de crédits à MT des banques commerciales étrangères.

26. Le Togo a bénéficié, et continue de bénéficier des sources institutionnelles extérieures de financement à MT/LT. Ces sources peuvent prendre la forme de lignes de crédit consenties à des banques commerciales pour le financement de

projets de type PME/PMI (créations ou expansions), ou encore celles d'accord de refinancement après intervention effective ("funding") des mêmes banques, ou aussi d'accords de financement ponctuels avec garanties des banques commerciales dont les entreprises bénéficiaires sont les clients habituels.

27. Ces sources extérieures de financement à MT/LT présentent en général des caractéristiques communes:

- (i) Des marges raisonnablement incitatives pour les banques commerciales qui assument intégralement le risque commercial de non-remboursement.
- (ii) Des conditions de remboursement (durées, différés d'amortissement, taux de sortie) préférentielles par rapport aux conditions que le système bancaire togolais est à même d'offrir dans les rares cas où il intervient sur ressources intérieures. Les taux de sortie maxima sont fixés.

28. Certaines des conditions offertes par ces institutionnels extérieurs sont variables, en particulier en matière de risque de change:

- (i) La ligne de crédit APEX de la Banque Mondiale, logée à la BCEAO et qui a été supprimée en raison de sa très faible utilisation (trois crédits présentés par la BTD), présentait les avantages précités. Mais à ces avantages s'ajoutait celui de l'absence de risque de change, celui-ci étant pris en charge par la BCEAO. Le système évitait donc aux banques participantes de subir le risque de crédit induit du risque de change des emprunteurs, puisque ceux-ci en étaient eux-mêmes protégés.
- (ii) Si les lignes de crédit offertes par la BOAD présentent pour les banques et les entreprises éligibles l'intégralité des avantages précités, y compris l'absence de risque de change (puisque cette institution prête en Franc CFA), en revanche, les financements longs offerts par le groupe de la CFD (lignes de crédit et autres accords précités, crédits à MT de PROPARCO, financements des projets AIPB) présentent, en contrepartie des avantages déjà mentionnés, la particularité d'être libellés en Franc Français.
- (iii) Cette particularité qu'on aurait pu croire relativement dissuasive, ne paraît pas avoir affecté de façon dramatique les entreprises après la dévaluation. Pour les nouveaux emprunteurs, le risque de change est négligeable en raison du caractère improbable d'une autre dévaluation du Franc CFA. Pour les emprunteurs devant faire face à des échéances deux fois plus lourdes, le problème de l'ajustement des cash-flows peut se poser théoriquement, sauf pour les entreprises exportatrices. Il ne semble pas que les entreprises industrielles ayant bénéficié des concours de la CFD figurent parmi les entreprises menacées à court terme d'asphyxie financière.
- (iv) Il ne semble pas non plus que les petits opérateurs financés par la CFD dans le cadre du programme AIPB soient menacés par le doublement en Franc CFA de leurs échéances.

3. CONDITIONS ACTUELLES DE FINANCEMENT DU SECTEUR PRIVE

3.1 AUTOFINANCEMENT ET APPORTS DE FONDS PROPRES

29. Le secteur industriel privé togolais est en général dans une situation qui permet, encore moins qu'hier, de dégager des possibilités d'autofinancement, que ce soit par le jeu de l'amortissement sur des immobilisations portées en valeurs historiques sans significations puisqu'elles n'ont pas été réévaluées, ou par le jeu de rentabilités qui ont apparemment disparu. La majorité des industries, frappées comme tous les autres agents économiques par la crise politique, ont été par ailleurs fortement affectées par les conséquences des politiques d'ajustement et celles de la dévaluation, dans la mesure où ce sont surtout des industries d'import-substitution, fortement dépendantes de l'extérieur.

30. Cependant, certains industriels, disposant en dehors de leurs entreprises d'un certain patrimoine, envisagent d'accroître leurs fonds propres pour le jour où une reprise de la demande solvable et une appréciation meilleure du niveau de leur compétitivité nécessiteront des renouvellements d'équipements ou des extensions de capacités.

31. Il faut mentionner à cet égard que les nouvelles orientations de la politique économique et la dévaluation sont deux facteurs théoriquement favorables pour la restauration des compétitivités et des rentabilités. Si cela est évident pour les entreprises à vocation essentiellement exportatrices sur des marchés hors Zone Franc, c'est aussi, au plan conceptuel en tout cas, le cas pour les entreprises tournées vers le marché intérieur national ou régional/Zone Franc, en parallèle avec la reprise du marché national et l'ouverture que doit apporter la construction d'un espace régional intégré (UEMOA).

32. En effet, si des mesures d'accompagnement institutionnel appropriées sont prises, il ne peut manquer d'y avoir au Togo le même phénomène que l'on constate ailleurs. On vise par là le processus de corrélation entre d'une part, la restauration des grands équilibres financiers intérieurs et extérieurs (politique budgétaire et monétaire, reprise du taux d'investissement public, reprise de la production en zone rurale) et d'autre part, la reprise progressive de la croissance. Le premier terme ci-dessus, l'expérience le montre, génère une reconstitution des gisements de demande solvable, aussi bien chez les producteurs/consommateurs ruraux que chez les travailleurs urbains, même en l'absence d'une revalorisation des traitements et salaires.

33. La perception par les opérateurs privés que cette corrélation existe est malheureusement trop peu répandue. Elle existe cependant, comme nous l'avons pu constater chez certains des industriels visités. Ces derniers, comme les banques, constatent bien en effet qu'il y a une amorce de reprise de l'activité, qui est de nature, si le processus se poursuit, à légitimer les projections gouvernementales concernant la relance de l'économie togolaise (projections des taux de croissance du PIB de 5 à 6% en 1995 et 1996).

34. La majorité des industriels rencontrés semblent reconnaître le bien-fondé des points qui viennent d'être évoqués ci-dessus (§31-33). Ils considèrent cependant que les conséquences positives de la dévaluation seront lentes à se révéler à plein, alors que ses conséquences négatives se sont fait sentir sans attendre et brutalement, et ceci d'autant plus que la hausse du niveau des prix n'a pas seulement porté sur les intrants importés, même si l'inflation paraît aujourd'hui fortement ralentie, comparée à son rythme de 1994.

35. Au total, la détresse financière des entreprises industrielles s'explique par une multiplicité de facteurs dont l'aspect conjoncturel est davantage souligné que l'aspect structurel. Ce dernier aspect est cependant fondamental: les entreprises de la Zone Franche mises à part, les industries manufacturières togolaises, fondées le plus souvent avec des plans de financements déséquilibrés, étaient déjà fragilisées avant la crise. Cette dernière a donc aggravé leur situation, caractérisée par un phénomène à double volet: des niveaux apparents de rentabilité médiocres auxquels est venue s'ajouter l'érosion des fonds propres causée par le ralentissement général de l'activité.

36. Même s'il y a admission d'une légère reprise de l'activité économique, les industriels n'expriment cependant pas leur croyance à une reprise rapide de la demande solvable qui, seule, permettrait à leurs unités de production de retrouver le seuil de la rentabilité. Encore moins ces industriels semblent-ils décidés à anticiper sur la renaissance de la demande finale, en mettant dès maintenant en oeuvre des stratégies de modernisation ou expansion de leurs entreprises. Comme on le verra plus loin, rares sont ceux qui semblent avoir préparé de telles stratégies d'investissement. Il n'y a d'ailleurs rien de surprenant à ce que l'asphyxie financière dont ils se plaignent leur interdise de faire des plans à moyen terme, et encore moins de les mettre en oeuvre.

37. En conclusion, l'exposé de la détresse financière des entreprises industrielles togolaises par leurs représentants qualifiés porte davantage sur les symptômes de la grave crise que ces entreprises connaissent (crise de liquidité dont on attend une solution par un recours au crédit bancaire) que sur ses causes profondes (déséquilibre générale des structures financières initiales, faibles rentabilités suivies d'une érosion des fonds propres provoquée par l'accumulation des pertes).

38. Certains industriels sont conscients de ce paradoxe et lucides quant à la nouvelle conjoncture créée par la sortie de crise, la politique d'ajustement et la dévaluation. Cependant, même ceux-là ne paraissent pas avoir encore analysé les nouvelles conditions de compétitivité qui s'offrent à eux, ni encore moins être en position d'apprécier la profitabilité de leurs entreprises, une fois restaurée la demande solvable des consommateurs.

39. C'est la raison pour laquelle la problématique du financement s'exprime quasi-exclusivement sous la forme d'un besoin de crédits bancaires présentés comme étant la seule façon possible d'échapper à l'asphyxie des liquidités.

3.2 LE CRÉDIT BANCAIRE

40. Les conditions d'accès au crédit bancaire peuvent être succinctement résumées dans les quelques points suivants. On retrouve d'ailleurs, au Togo, une situation qu'ont connue la plupart des autres pays d'Afrique Subsaharienne, avec en plus la spécificité de la crise socio-politique dont le pays vient seulement d'émerger.

41. Le système bancaire a traditionnellement témoigné de fortes réticences à s'engager en faveur des entreprises industrielles privées de type PMI. Les raisons en sont connues: préférence des banques pour les crédits finançant les activités à cycles courts; faible fiabilité des dossiers présentés; insuffisance des garanties; difficultés de mise en oeuvre des garanties réelles ou personnelles; exigences excessives d'apports personnels; etc... Ces réticences ne se sont sans doute pas atténuées du fait des conséquences de la crise. Cependant, l'émergence de banques nouvelles plus innovatrices et l'introduction récente de la concurrence semblent de nature à entraîner des conséquences plus favorables sur l'offre de crédit en faveur des PME/PMI, dans le moyen terme.

42. Le système bancaire a lui-même été naufragé dès avant la crise. Ce n'est pas sans motif qu'un programme spécifique (PAS-FI) est en cours de préparation pour une mise en oeuvre éventuelle en 1996.

43. De profonds changements introduits dans la politique monétaire ont provoqué des hausses massives des taux d'intérêt suivies des baisses notables depuis ces derniers mois, ainsi que l'introduction des mesures propres à mobiliser l'épargne nationale (taux créditeurs), la fin de l'allocation sectorielle des crédits, le maintien de l'encadrement du crédit - mais à un niveau qui ne fait pas obstacle à leur reprise - et enfin, la mise en place de strictes mesures prudentielles dans la distribution des crédits.

44. L'évolution des crédits à l'économie selon les statistiques de la BCEAO est difficile à analyser, en raison de l'importance des mauvais risques et de l'absence de distinction entre les grandes entreprises et les PME, entre les entreprises d'Etat et les grandes entreprises qui ont été privatisées, etc..

45. Au total, l'ensemble des crédits bancaires qui avaient progressé de 14% en 1990-91 pour atteindre 114 milliards FCFA à fin 9/91, s'est successivement tassé à 111 milliards à fin 9/92, et 103 milliards à fin 9-12/94.

46. La répartition de ces crédits entre CT et MT peut donner lieu aux remarques suivantes:

- (i) Le volume du crédit à CT a baissé de 10% entre 9/91 et 9/94, passant de 66 milliards à 60,3 milliards. Il a diminué encore de 5% entre 9/94 et 12/94 pour s'établir à 57,6 milliards, chiffre à peine supérieur en valeur nominale à celui de 9/90 (56,2 milliard).

- (ii) Le volume des crédits à MT/LT qui s'était accru de 10% entre 1990 et 1991, s'est dégonflé de 5 milliards entre 9/91 et 9/94 (42,4 milliards) pour s'accroître ensuite de 3 milliards (45,6 milliard) à fin 12/94.
- (iii) Il est à noter que les crédits douteux - y compris ceux portés par la BCEAO qui s'élevaient à 9% du total en 9/90 - atteignent 25 milliard à fin 1994, soit environ 24% du total des crédits bancaires.

47. Les chiffres précités illustrent deux phénomènes évidents, à savoir (i) la stagnation en valeur nominale du volume des crédits à l'économie, c'est-à-dire une forte réduction en termes réels; et (ii) la prise en compte de la grave détérioration de la qualité des risques bancaires.

4. PROPOSITIONS POUR UN PLAN D'ACTION

4.1 MESURES D'URGENCE D'ACCOMPAGNEMENT DU REDRESSEMENT DES ENTREPRISES

48. Les propositions et recommandations qui suivent vont concerner en premier lieu les aspects du financement. Elles n'ont pas la prétention d'innover, car plusieurs d'entre elles ont déjà été initiées ou sont en cours d'étude. C'est volontairement que les propositions formulées en premier lieu, et dans le cadre d'un programme d'urgence, se rapportent, non à l'amélioration de l'accès au crédit, mais à l'amélioration de la mobilisation de l'épargne.

4.1.1 Epargne - Capital à risque

49. Poursuite de la politique du PAS: Ce point est mentionné en premier parce que la mission est d'avis que seule cette politique, à la différence d'une reprise artificielle de l'économie par injection de crédit, est de nature à restaurer progressivement la production (et donc l'épargne), et en conséquence, les gisements de demande solvable pour la production industrielle togolaise.

50. Instauration d'un mécanisme d'émission de Bons du Trésor: Ce système serait à même, en complétant celui déjà mis en place des réserves obligatoires, d'entraîner des effets sur la liquidité des banques, la concurrence, l'évolution des taux d'intérêt, et la politique d'offre de crédit envers les divers types d'opérateurs économiques et en particulier, envers les PMI.

51. Instauration d'une fiscalité incitative sur les revenus des souscriptions de Bons du Trésor: Il s'agit là d'un moyen indirect, mais potentiellement efficace d'incitation à l'accroissement du taux d'épargne, sans lequel la matière première essentielle du processus d'industrialisation qu'est l'épargne risque de rester très insuffisante.

52. Admission des souscriptions anonymes aux bons de caisse des banques: Il s'agit là d'une mesure qui est de nature à inciter à des rapatriements additionnelles d'épargne longue, et donc à infléchir la politique d'offre de crédit des banques vers des engagements à MT/LT.

53. Exonération fiscale sur les revenus des dépôts à terme: Cette mesure pourrait notamment exercer un effet notable sur le placement dans le secteur bancaire des excédents de liquidités des organismes mutualistes en zones rurales.

54. Instauration d'un mécanisme de garantie sur les petits dépôts: Il s'agit d'une mesure qui est de nature à restaurer la confiance des épargnants envers le système bancaire à la suite des traumatismes causés par les nombreuses défaillances des banques. Un tel mécanisme, à caractère obligatoire, pourrait être financé par une très légère commission ne comportant pas aggravation sensible des taux de sortie, et assise sur le montant total des dépôts (0,1 à 0,3%).

4.1.2 Création d'un Fonds Exceptionnel de Recapitalisation (FER) industrielle, source de quasi-capital

55. Les niveaux de rentabilité atteints dans le passé, en dépit des distorsions en leur faveur dont bon nombre d'entreprises ont bénéficié, ont été en général faibles. Les effets additionnels de la crise socio-politique et (pour les industries d'import-substitution à faible valeur ajoutée) de la dévaluation ont aggravé la décapitalisation des firmes. Car c'est bien de cela qu'il s'agit, l'asphyxie financière d'assèchement des fonds de roulement n'étant que le symptôme d'un phénomène plus profond.

56. La solution à ce problème ne peut être recherchée, on l'a vu, ni du côté du système bancaire, ni du côté des ressources budgétaires. Il est recommandé de la rechercher du côté des sources institutionnelles extérieures de financement.

57. Il est recommandé que les Autorités, en liaison avec les organismes représentatifs de l'industrie, la BCEAO et l'APB, rassemblent au plus vite, par l'émission d'un questionnaire, les données de base concernant l'évaluation chiffrée par les entreprises des besoins de financement de nature à restaurer leur structure financière et donc, leur capacité d'endettement.

58. Il paraît important que les entreprises industrielles soient davantage persuadées qu'elles ne paraissent l'être actuellement, que la seule solution, éventuellement accessible au problème qu'est le leur, consiste en un apport de ressources longues, à taux éventuellement concessionnel, à caractère éventuellement "subordonné", et/ou participatif, sujet à une stricte sélectivité des bénéficiaires effectuée par un organisme technique *ad hoc* indépendant, et conditionné par:

- *Primo*: la production d'états financiers crédibles;
- *Secundo*: une contribution proportionnée des actionnaires/propriétaires à l'apport institutionnel sollicité;
- Et *tertio*: la production d'un programme (projet) de modernisation/ expansion.

59. Il n'existe en effet pas d'organismes institutionnels qui puissent se substituer à un marché financier inexistant, qui seul, pourrait permettre une recapitalisation "sèche", c'est-à-dire une restructuration non accompagnée d'un programme impliquant l'adoption d'une stratégie. Aussi, les recommandations de la mission sur ce point capital sont-elles les suivantes:

- (i) Après les évaluations rassemblées grâce au questionnaire précité (§57), il est recommandé que le Gouvernement Togolais sollicite un prêt à LT à conditions concessionnelles auprès d'un organisme tel que la BOAD (ou la BAD), rétrocessible directement sous forme de prêts LT concessionnels et subordonnés à des bénéficiaires strictement sélectionnés et dans les conditions suggérées au §58 ci-dessus.
- (ii) La rétrocession par l'Etat aux industriels bénéficiaires prendrait donc la forme de quasi-capital. Le système bancaire apporterait sa collaboration en

informant la structure du FER (Cellule d'Instruction), qui aurait été créée pour la mise en oeuvre de cette mesure exceptionnelle. Il tiendrait les échéanciers, effectuerait les rappels et veillerait à acheminer sur la Cellule précitée toutes les données financières périodiques des industriels bénéficiaires, sans assumer la responsabilité des remboursements à effectuer par les bénéficiaires.

4.1.3 Accès des entreprises au crédit bancaire CT/MT

60. La réduction de l'inadéquation entre offre et demande de crédit. Il serait illusoire de prétendre que la reprise de la croissance industrielle passe par une modification profonde de l'offre de crédit se matérialisant par une injection de financements dans l'industrie. Le système de financement, tout comme le système industriel, est également affecté par la crise, et l'aggravation de l'endettement irait en collision avec les orientations de la politique macro-économique et de la politique prudentielle.

61. En revanche, si la création, avec l'aide de la coopération internationale, d'un Fonds Exceptionnel de Recapitalisation peut aboutir, l'effet immédiat de son allocation aux bénéficiaires éligibles aux critères de sélection serait de nettoyer leur bilan et donc, de restaurer leurs capacités d'endettement grâce au double apport prévu au §58 (point *Secundo*). Ce serait, dans un avenir éventuellement très proche, un moyen de réduire en partie l'inadéquation entre offre et demande de crédit, dans la mesure bien entendu où les industriels pourraient soumettre aux banques, pour des contributions raisonnables, des demandes de financement classiques à MT relatives à des investissements productifs rentables.

62. La problématique de la garantie. Dans un contexte marqué à la fois par la détérioration des hauts de bilan venant entraver la reconstitution des capacités d'endettement des entreprises, mais aussi par la perspective d'une reprise progressive des taux d'épargne, la fonction "garantie" devrait pouvoir s'exercer au Togo dans les domaines suivants: avant tout, dans les zones rurales, par la mise en oeuvre ou le renforcement de coopératives d'épargne et de crédit fondées sur la solidarité entre déposants et emprunteurs mutualistes. Il s'agit d'un domaine touchant directement à l'avenir du développement industriel, en raison du potentiel important d'épargne et des surplus structurels de cette épargne. Ceux-ci peuvent en effet, soit contribuer à l'alimentation du secteur bancaire en liquidités stables, partiellement transformables en crédits longs, soit se porter directement sur la consommation de produits manufacturés courants.

63. Mais cette fonction "garantie", si la mise en oeuvre d'un Fonds de Garantie devait figurer parmi la panoplie des instruments permettant de faciliter le redressement des entreprises, justifierait le développement de réflexions spécifiques et une approche prudente.

64. La garantie ne peut se substituer au financement direct et ne doit pas être la condition nécessaire et suffisante de l'octroi de crédits aux opérateurs économiques comme on a souvent tendance à le croire. Tant qu'il y a insuffisance

de dossiers bancables et faiblesse de la demande solvable, il y a naturellement stagnation de l'offre de fonds prêtables. La mise en place d'un mécanisme de garantie en faveur des prêteurs ne peut changer brusquement la situation, sauf si ce n'est que pour contribuer à déresponsabiliser ces prêteurs en voulant rendre bancables des demandes de crédit qui ne le sont pas. Il y a en Afrique Subsaharienne d'innombrables exemples de substitution perverse de garants publics aux prêteurs publics, qui n'ont fait que déplacer les problèmes en faisant supporter aux garants des risques abusifs. Il importe de ne pas tomber dans les mêmes erreurs.

65. Ce constat ne signifie pas pour autant qu'une politique volontariste dans ce domaine ne soit nécessaire, bien au contraire. L'intervention judiciaire d'organismes apporteurs de garantie peut être un facteur notable de réduction de l'inadéquation traditionnelle entre l'offre et la demande de crédit, à partir du moment où le cadre macro-économique le permet et où les acteurs sont bien conscients du rôle que peut jouer la garantie, un rôle accessoire au crédit, mais important si elle intervient dans le respect d'un certain nombre de conditions.

66. La problématique du financement de l'industrialisation du Togo, dont le succès passe en partie par l'amélioration des compétitivités et la construction d'un espace économique régional vraiment intégré, doit donc tenir compte de l'existence et de la restauration des Fonds de Garantie dans cet espace, ainsi que de l'introduction de mécanismes nouveaux (BOAD), avant que les Autorités ne se laissent tenter de mettre elles-mêmes en place un Fonds de Garantie gouvernemental, même si ceci devrait être sur ressources concessionnelles extérieures (ex. BAD au Sénégal).

67. La contribution d'autres emprunts publics extérieurs, venant s'ajouter à l'emprunt qu'il est proposé de contracter pour la constitution du Fonds Exceptionnel de Recapitalisation industrielle, risquerait en effet de faciliter une relance de crédit, mais à partir de données dont le caractère intrinsèquement bancable ne serait pas pour autant amélioré.

68. Si le Gouvernement devait estimer, pour des raisons politiques, que la constitution d'un Fonds de Garantie est nécessaire, la mission recommande alors que ne soient pas négligées les précautions minimales, dont l'exposé détaillé figure dans l'Annexe III, afin qu'un tel fonds s'intègre aux différents mécanismes existants avec la meilleure efficacité possible. Mais il serait certainement préférable d'examiner dans quelle mesure, une fois opérée la recapitalisation des entreprises éligibles au Fonds Exceptionnel de Recapitalisation précité, le secteur industriel pourrait bénéficier des réorientations des Fonds de Garantie régionaux tels que FAGACE, FEGECE, FOSIDEC, Fonds CEDEAO, et nouveau Fonds BOAD.

4.2 MESURES DE RESTRUCTURATION AYANT IMPACT SUR L'ACCÈS AU DISPOSITIF DE FINANCEMENT

69. Les mesures proposées ci-dessous présentent un caractère moins urgent. Elles touchent à l'environnement fiscal (mais avec impact direct sur la rentabilité

des entreprises), à l'amélioration de la connaissance de l'environnement industriel par le système de financement, au volet financement d'un système d'informations actuellement presque inexistante, et enfin, à l'amélioration de l'accès des entreprises au crédit bancaire.

4.2.1 Environnement fiscal - Réévaluation des bilans

70. Dans l'environnement fiscal, la réévaluation des bilans serait cohérente avec les mesures visant à lutter contre l'évasion fiscale tout en concourant à la promotion des entreprises. Elle est nécessaire, malgré le rythme ralenti de l'inflation. Les investissements du secteur industriel sont, pour la plupart, anciens ou même très anciens, mais ont comporté des expansions ou des renouvellements. Une réévaluation des bilans aurait pour objet de restaurer en partie les capacités d'autofinancement des entreprises.

71. C'est une mesure qui *a priori* doit avoir un impact défavorable sur les finances publiques, car elle comporterait sans doute une exonération de la taxe sur les plus-values de réévaluation tout en réduisant, après sa mise en application, la base taxable des profits des entreprises, du fait que celles-ci intégreraient dans leur prix de revient des dotations d'amortissement elles-mêmes réévaluées. C'est à ce prix, semble-t-il, que le système d'informations industrielles actuellement défaillant pourra au moins comporter des données cohérentes sur certains paramètres de la situation patrimoniale des entreprises. C'est aussi à ce prix que les industries togolaises relativement performantes pourront améliorer leur cash-flow et leur potentiel d'autofinancement pour d'ultérieures expansions éventuelles.

4.2.2 Connaissance de l'environnement industriel par le système de financement

72. Meilleure connaissance de la structure de l'épargne bancarisée: Il est proposé que la BCEAO, en concertation avec l'APB, mette en place et publie des ventilations plus détaillées des différentes catégories des dépôts à vue et à terme ou à préavis selon l'origine géographique des déposants, le nombre des dépôts, leur nature juridique (chèques, comptes courants d'entreprises individuelles ou de sociétés, etc.), et selon les secteurs d'activité identiques à ceux repris par la Centrale des Risques. Ceci permettrait d'avoir une vue synthétique des niveaux relatifs d'épargne et d'accès au crédit des différentes catégories d'opérateurs économiques.

73. Meilleure connaissance de la situation financière des entreprises: Il est également proposé que la BCEAO, en concertation avec l'APB, le Ministère des Finances, le Ministère de l'Industrie et le Service des Statistiques, s'engage dans la mise en oeuvre d'une Centrale des Bilans, en tout cas pour la soixantaine environ d'entreprises industrielles. La diffusion des renseignements globaux par sous-secteurs, dans le respect de la confidentialité, serait un élément notable de la politique de promotion de l'entreprise privée et un moyen certainement positif de transformation du comportement du secteur bancaire qui dispose actuellement de très peu d'informations globales sur la structure des sous-secteurs industriels.

4.2.3 Exemple d'introduction d'un nouveau produit

74. Il est proposé d'introduire au Togo (ou de faire mieux connaître s'il est déjà introduit) un mécanisme incitatif à la constitution progressive, par les nouveaux promoteurs de projets PME/PMI, du seuil minimal de capital à risques (Fonds Propres) en deça duquel ils ne peuvent guère avoir accès au crédit. Le "livret d'épargne-entreprise" est un produit qui, à partir du versement d'épargne (génératrice d'intérêts créditeurs) du promoteur ou de ses proches, facilite l'accès, après une durée variable (qui est fonction de la capacité d'épargne), à un seuil déterminé contractuellement avec sa banque et qui ouvre droit à l'obtention d'un crédit déterminé. Ce type de produit ne provoque pas d'effets pervers puisque l'octroi du crédit est conditionné par la constitution contractuelle du niveau d'épargne voulu (avec fortes pénalités en cas de retraits anticipés).

4.2.4 Mesures d'appui technique au secteur bancaire

75. L'inadéquation entre offre et demande de crédit provient pour une large part du faible nombre de dossiers considérés comme "bancables" par les prêteurs potentiels. Il est proposé qu'en l'absence de lignes de crédit extérieures de type APEX (dont l'apport de financements longs ne s'est pas révélé adapté aux besoins des entreprises et des banques), une réflexion approfondie soit menée par l'APB, en concertation avec la BCEAO et les principaux bailleurs de fonds, aux fins d'examiner si la structure actuelle du système de financement au Togo n'appellerait pas un programme temporaire de formation de l'encadrement de certaines banques. La mise en oeuvre d'un tel programme pourrait avoir l'avantage de faciliter la constitution de dossiers de financement par les promoteurs et l'instruction par un personnel bancaire mieux formé aux techniques spécifiques précitées.

4.2.5 Incitation au développement des financements bancaires en faveur des PMI

76. Il n'est pas question, bien entendu, de retomber dans les erreurs du passé en matière d'allocation sectorielle imposée aux banques primaires. Dans un système bancaire où l'autorité monétaire a introduit il y a peu de temps le mécanisme des réserves obligatoires, mais où il y a encore forte liquidité et un niveau relativement faible de concurrence, il est suggéré que la BCEAO fasse connaître son avis sur un mécanisme d'incitation qui a connu dans certains pays quelques succès. Il s'agit d'étudier la possibilité d'une "modulation" du taux des réserves obligatoires (qui s'applique aux dépôts des banques) en fonction du pourcentage de crédits que les banques affectent aux PMI; ce taux peut être réduit dans la mesure où les crédits précités ont un taux de progression déterminé.

.....

ANNEXE III:**PROBLEMATIQUE DES FONDS DE GARANTIE**

- 1. PRELIMINAIRE**
- 2. LA NATURE PARADOXALE ET AMBIGUE DES FONDS DE GARANTIE**
 - 2.1 Caractère Paradoxal**
 - 2.2 Caractère Ambigue**
- 3. CRITERES DE GESTION**
 - 3.1 Dotation Initiale en Fonds Propres**
 - 3.2 Potentiel d'Emission des Garanties**
 - 3.3 Taux de Couverture des Sinistres**
 - 3.4 Taux de Sinistralité des Garanties**
 - 3.5 Coût des Garanties Emises**
 - 3.6 Indemnisation des Sinistres**
 - 3.7 Taux de Réemption des Garanties Appelées**

PROBLEMATIQUE DES FONDS DE GARANTIE

1. PRELIMINAIRE

1. La fonction "Garantie" s'exerce sur les marchés bancaires et financiers des pays industrialisés par une gamme très diversifiée et sophistiquée d'instruments juridiques et techniques dont l'examen n'a pas sa place dans ce rapport. Les développements ci-dessous se limitent à quelques notions simples et à un rappel des conditions auxquelles certaines des mécanismes de garantie, tels que les Fonds de Garantie, pourraient jouer un rôle dans la politique togolaise de reprise de la croissance et de promotion du secteur PME/PMI.

2. Les mécanismes de garantie traditionnels les plus simples (cautions, aval, hypothèques, nantissements, confirmation de crédits documentaires, Ducroire, etc.) utilisés couramment dans les rapports bilatéraux prêteurs-emprunteurs, ou faisant intervenir une entité tierce (les Fonds de Garantie), sont des mécanismes qui concourent au bon fonctionnement des systèmes de financement. Bien qu'ils doivent conserver un rôle seulement accessoire dans l'analyse par les banques de la décision de participer ou non au financement de l'investissement productif, les mécanismes de garantie précités - et parmi eux, les Fonds de Garantie - doivent pouvoir, au prix de certaines précautions, trouver une place significative dans toute politique cohérente et réaliste de promotion des entreprises privées.

3. Mais la fonction "garantie" a été trop souvent mal comprise dans le passé, tant par les gouvernements que par les acteurs économiques privés eux-mêmes (prêteurs et emprunteurs), et ceci autant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement.

4. Les incompréhensions, inadaptations ou excès auxquels a donné lieu le maniement de la fonction "garantie", ont entraîné des échecs majeurs qu'il n'est pas inutile de rappeler succinctement:

- (i) Les échecs accumulés dans les pays industrialisés dans les années 1970 par les mécanismes institutionnels de garantie montés au profit des PME/PMI (USA, Japon, France, etc.).
- (ii) Les innombrables défauts de paiement enregistrés sur les risques souverains par les banques et organismes de crédit export (crédits publics ou crédits privés garantis par les Etats) lors de la crise du surendettement 1982-88.
- (iii) Les échecs généralisés, en Afrique Subsaharienne, des structures publiques de garantie, nationales (les Fonds de Garantie nationaux) ou régionales (du type FAGACE, FEGECE, FSA, FUSIDEC).

5. Le Gouvernement Togolais semble envisager de créer, sur ressources publiques d'origine interne (ou sur concours de certains bailleurs de fonds), un

Fonds de Garantie, qui serait un des éléments d'une politique de relance et de promotion des entreprises, et notamment des PME/PMI. Il nous a semblé utile de rappeler ci-dessous les précautions qu'il y aurait lieu de prendre si la décision devait se concrétiser prochainement. La création d'une structure de garantie nous paraît en effet devoir répondre à un certain nombre de critères, si l'on veut en faire un instrument efficace et qui sache se prémunir contre les effets pervers que risque d'entraîner une conception insuffisamment étudiée.

2. LA NATURE PARADOXALE ET AMBIGUE DES FONDS DE GARANTIE

6. Destinés à atténuer le déséquilibre trop fréquent des rapports de force entre l'offre de fonds prêtables (les banques) et la demande de crédit (les entreprises), les Fonds de Garantie présentent des caractéristiques spéciales.

2.1 CARACTÈRE PARADOXAL

7. Ils sont créés pour faciliter l'accès au crédit d'opérateurs que les banques considèrent comme structurellement à hauts risques (promoteurs de projets nouveaux, promoteurs d'expansion de PME/PMI existantes). Mais ils sont un facteur de renchérissement du crédit, en contrepartie de l'amélioration de l'accès au crédit.

8. La pérennisation des Fonds de Garantie exige donc à la fois que l'émission des garanties soit payante et que les appels en garantie, qui viennent mesurer la sinistralité effective des risques couverts, restent à un niveau raisonnable.

9. En effet, à défaut de la conjugaison de ces deux conditions, le Fonds de Garantie doit alors

- soit augmenter le taux des commissions de garantie qu'il exige jusqu'à un niveau dissuasif, inacceptable tant des prêteurs que des emprunteurs, et qui à la limite vient augmenter la sinistralité du projet;
- soit réduire, en deçà d'un seuil crédible, la quotité garantie et rendre ainsi marginale l'intervention du Fonds;
- soit interrompre son activité, ce qui a été le plus souvent arrivé dans le passé, avec des conséquences lourdes pour le système de financement autant que pour les emprunteurs;
- soit enfin obtenir sa recapitalisation auprès des pouvoirs publics, source perverse d'interférences ultérieures dans la gestion.

2.2 CARACTÈRE AMBIGUE

10. Les Fonds de Garantie doivent à la fois permettre la réalisation de projets utiles en ouvrant l'accès des opérateurs à des financements qui ne se feraient pas sans eux. Mais ils doivent en même temps éviter d'apporter aux prêteurs une

couverture totale de leurs risques. L'expérience montre qu'une couverture à 100% ne peut manquer d'entraîner une déresponsabilisation des prêteurs et des emprunteurs et donc, une fragilisation du système de financement, gravement préjudiciable à la promotion de l'économie productive privée. Les Fonds de Garantie jouent un rôle accessoire, mais d'autant plus important que les appels en garantie sont moins fréquents et n'affectent donc pas leur crédibilité. Ceci implique par conséquent que la sinistralité des garanties émises reste supportable.

11. La nature paradoxale et ambiguë évoquée ci-dessus conduit alors à rappeler ce que sont les principaux critères de gestion des Fonds de Garantie.

3. CRITERES DE GESTION

12. Les principaux critères de gestion touchent aux sept points suivants.

3.1 DOTATION INITIALE EN FONDS PROPRES

13. Elle doit être d'un montant suffisant et faire l'objet d'une politique de placement (sécurité, protection contre le risque de change, liquidité, rendement) générant des revenus suffisants pour couvrir les sinistres sans entamer la dotation. Seul ce principe peut permettre l'expansion progressive de l'émission des garanties jusqu'au niveau du potentiel de garanties défini au départ. Il est notamment important que l'organe de gestion du Fonds soit à même de mesurer l'élasticité de la situation financière en fonction des divers scénarios de variation des taux d'intérêt sur les marchés où est placée la dotation.

3.2 POTENTIEL D'ÉMISSION DES GARANTIES

14. La pérennisation d'un Fonds de Garantie signifie que l'accroissement progressif du volume net des garanties émises soit compatible avec l'accroissement de ses fonds propres. Le potentiel d'engagements doit être tel qu'à tout moment, le plafond net des garanties émises, sous déduction des garanties éteintes en fonction des chutes d'échéances honorées par les emprunteurs, soit un multiple raisonnable de fonds propres. Le multiplicateur de 10, trop souvent adopté dans le passé, est complètement inadapté à la sinistralité des risques spécifiques de la PME/PMI en Afrique Subsaharienne. Les niveaux de sinistralité observés militent en faveur de l'adoption de multiplicateurs beaucoup plus modestes (de l'ordre de 3).

3.3 TAUX DE COUVERTURE DES SINISTRES

15. La garantie émise ne doit couvrir qu'une quotité raisonnable des prêts octroyés par les banques. L'expérience semble démontrer qu'en raison de la haute sinistralité des risques, le maximum compatible avec la pérennisation (c'est-à-dire avec la protection des fonds propres placés, sans laquelle il ne peut y avoir une poursuite de l'émission nette des garanties) doit généralement se situer dans la

fourchette 50-75%. Ce niveau reste pour autant un facteur d'incitation à un meilleur accès des opérateurs PME/PMI au crédit bancaire.

3.4 TAUX DE SINISTRALITÉ DES GARANTIES

16. Le potentiel d'émission des garanties et le taux de couverture des sinistres sont deux paramètres qui, dans le passé, ont été fixés trop souvent sans prendre en compte le paramètre fondamental de la sinistralité des risques couverts.

17. Les expériences acquises dans les pays industrialisés montrent que le secteur des PME/PMI est encore aujourd'hui un secteur à hauts risques. Les études faites sur le même secteur en Afrique Subsaharienne par la Caisse Française de Développement laissent penser que les Fonds de Garantie de la nouvelle génération doivent être prudents dans l'estimation des niveaux de sinistres à prévoir quand les systèmes bancaires, au sortir de la crise, vont devoir s'engager davantage dans le secteur des PME/PMI, qu'il s'agisse des opérateurs nationaux, des investisseurs étrangers, ou des projets en partenariat.

18. Il est à retenir qu'il y a une évidente corrélation entre la sinistralité probable des risques, le potentiel maximal d'émission des garanties par les Fonds de Garantie, ainsi que le taux maximal de couverture des sinistres. Les taux de sinistralité retenus dans nombre de modèles sont de l'ordre de 30% des risques pris par les prêteurs.

3.5 COÛT DES GARANTIES ÉMISES

19. L'intervention des Fonds de Garantie est nécessairement un facteur de renchérissement du crédit. Différentes modalités techniques sont possibles. Les commissions de garanties sont payables au départ sur le montant total du crédit garanti par le Fonds et ensuite, annuellement sur le montant de l'encours subsistant après les tombées d'échéance.

20. Mais il peut y avoir modulation du niveau des commissions en fonction du taux estimé de sinistralité du secteur ou, au contraire, adoption d'un niveau unique de commission pour tous les emprunteurs. Il y a aussi parfois, en plus des commissions, des retenues, partiellement ou totalement rétrocessibles en fin de parcours, dans les cas où il y a nécessité d'accélérer le taux d'accroissement des fonds propres des Fonds de Garantie et où les niveaux des taux d'intérêt permettent aux emprunteurs de supporter cette charge supplémentaire. En général cependant, les taux de commission perçus restent dans la fourchette de 1-2% pour les couvertures des frais de gestion des Fonds, qui dans tous les cas de figure, doivent faire l'objet d'une attention constante. Au delà de tels niveaux, les commissions risquent de devenir dissuasives ou même d'accentuer la sinistralité des risques.

3.6 INDEMNISATION DES SINISTRES

21. L'appel en garantie de la part des prêteurs doit donner lieu à décaissement immédiat, sauf à mettre en cause la crédibilité du Fonds de Garantie auprès des prêteurs. Mais les contrats et/ou lettres de garantie doivent exclure que l'appel en garantie se fasse "à première demande". Il faut que le prêteur ait prononcé la déchéance du terme et engagé les procédures d'exécution des sûretés dont il dispose lui-même. Si les documents contractuels liant prêteur, emprunteur et garant prévoient cependant que les garanties émises puissent être appelées à première demande, c'est-à-dire avant épuisement des procédures par le prêteur, il est impératif, pour la protection des Fonds de Garantie, que les appels en garantie ne donnent lieu qu'à un déblocage partiel de la quotité garantie.

22. En tout état de cause, un dialogue constant doit s'instaurer entre prêteurs, emprunteurs et garants pour que l'ensemble du système de financement puisse concourir à la réduction du taux de sinistralité, qui est manifestement dans l'intérêt de tous les acteurs économiques.

23. Il est notamment indispensable pour les Fonds de Garantie de pouvoir être informés par les prêteurs des symptômes de défaillance des emprunteurs afin de prévoir de façon précise les appels en garantie dont ils vont être l'objet. C'est aussi à cette condition que les Fonds de Garantie peuvent jouer un rôle de conseil et de prévention auprès des prêteurs, et donc contribuer, dans l'intérêt général comme dans leur intérêt propre, à une réduction de la sinistralité des risques comme indiqué ci-dessus.

3.7 TAUX DE RÉEMPTION DES GARANTIES APPELÉES

24. L'intervention du Fonds de Garantie, une fois opéré le décaissement en réponse à l'appel en garantie fait par le prêteur, crée une situation où le Fonds et le prêteur concourent conjointement à récupérer une partie des créances par exécution des sûretés réelles ou personnelles de l'emprunteur. Le décaissement en réponse à l'appel en garantie, entraîne en effet subrogation partielle du garant dans les droits du prêteur.

25. Il est donc capital que les Fonds de Garantie soient dotés de bonnes compétences en gestion. Même si les modèles théoriques font apparaître que les taux de récupération sur les emprunteurs défaillants sont en général très faibles (souvent pas plus de 10% des sinistres couverts), la viabilité des Fonds de Garantie exige que la récupération ne soit pas considérée comme une préoccupation marginale.

.....

ANNEXE IV:**EVALUATION DU CADRE REGLEMENTAIRE ET INCITATIF**

- 1. INTRODUCTION**
- 2. PROCEDURES DE CREATION D'ENTREPRISE**
 - 2.1 Chronologie des Opérations**
 - 2.2 Commentaires sur les Différentes Opérations**
 - 2.3 Problèmes et Conclusions**
- 3. ENVIRONNEMENT FISCAL ET DOUANIER**
 - 3.1 Le Système en Place**
 - 3.2 Problèmes et Conclusions**
- 4. LES REGIMES D'EXCEPTION**
 - 4.1 Le Régime du Code des Investissements**
 - 4.2 Le Régime de la Zone Franche**
 - 4.3 Le Régime de l'Entrepôt Individuel**
 - 4.4 Problèmes et Conclusions**
- 5. PROPOSITIONS POUR UN PLAN D'ACTION**
 - 5.1 Mesures d'Urgence d'Accompagnement du Redressement des Entreprises**
 - 5.2 Mesures de Restructuration ayant Impact sur la Normalisation du Climat des Affaires**

EVALUATION DU CADRE REGLEMENTAIRE ET INCITATIF

1. INTRODUCTION

1. Le cadre réglementaire fiscal et incitatif est un des facteurs contributif au développement des affaires et plus particulièrement, à l'émergence d'entreprises nouvelles, qu'elles soient des implantations provenant d'opérateurs étrangers ou nationaux.

2. A cet effet, l'environnement des entreprises sera successivement examiné sous trois aspects:

- l'analyse des démarches à la création d'entreprise;
- l'analyse du système fiscal et douanier;
- et les divers régimes d'incitation (Code des Investissements, Zone Franche et statuts intermédiaires).

Il appartiendra à la mission, au travers de cette analyse, d'exprimer le ressenti des opérateurs économiques face aux problèmes d'ordre réglementaire et administratif, et de proposer des réajustements éventuellement nécessaires aux niveaux fiscal et réglementaire, dans le but de contribuer au programme d'urgence de redressement des entreprises, ainsi qu'au programme de restructuration à plus long terme.

3. Il sera prétentieux, dans le cadre de ce travail, de proposer une réforme fiscale globale, d'autant plus qu'il faudrait prendre en compte les contraintes macro-économiques qui ont été retenues ou imposées par les exigences de la politique économique (nécessité d'assurer les ressources à l'Etat permettant de réduire la dette et couvrir les dépenses budgétaires).

4. Par ailleurs, si des mesures exceptionnelles devraient être prises, seraient-elles réservées aux seules entreprises industrielles ou à l'ensemble des entreprises? Dans l'hypothèse de mesures qui ne seraient qu'en faveur des entreprises industrielles, comment définir l'entreprise industrielle dans le contexte togolais?

2. PROCEDURES DE CREATION D'ENTREPRISE

2.1 CHRONOLOGIE DES OPERATIONS

5. Les démarches de création d'entreprise au Togo comportent les huit étapes suivantes:

Etape 1: Chambre de Commerce, d'Agriculture & d'Industrie du Togo (CCAIT)

Tout opérateur souhaitant créer son entreprise doit s'adresser à la CCAIT où il lui sera remis un dépliant intitulé "Formalités d'Installation" (dont le descriptif est reproduit en Annexe IV.a).

La réalisation de ces différentes étapes nous conduit aux observations suivantes.

Etape 2: Ministère du Commerce & des Transports (MCT)/Autorisation d'installation

Afin de pouvoir obtenir l'autorisation d'installation, il convient de présenter les pièces indiquées dans le document de la CCAIT et reprises sur le questionnaire à remplir (Annexe IV.b1-2: "Questionnaire autorisation d'installation")

Le délai d'obtention de l'autorisation est soumis à la procédure suivante:

- les dossiers sont traités par ordre d'arrivée;
- l'opérateur peut obtenir du service compétent, dans un délai de cinq jours ouvrables, l'information indiquant si le dossier est complet et recevable, il peut aussi obtenir un récépissé de dépôt;
- le délai de remise de l'attestation consécutive à l'accord du Ministre est d'environ trois semaines.

L'analyse de cette étape n'appelle pas d'observation particulière, si ce n'est qu'il n'est pas pris en compte les procédures et délais d'obtention:

- de la carte de séjour délivrée par le Ministère de l'Intérieur;
- du certificat de non-condamnation délivré par la Cour d'Appel pour les étrangers;
- de l'extrait du casier judiciaire pour les ressortissants nationaux.

Etape 3: Direction Générale des Impôts/Inscription, paiement de la taxe professionnelle et obtention d'un certificat d'imposition

Cette procédure consiste à remplir la "Déclaration d'existence" (Annexe IV.c1); à acquitter la taxe professionnelle, au vu de quoi il sera remis à l'opérateur l'acquis de taxe professionnelle (Annexe IV.c2) et la certification d'imposition (Annexe IV.c3).

Ces démarches peuvent être effectuées dans une demie-journée, et la seule démarche qu'il convient de mentionner porte sur l'obligation d'acquitter la taxe professionnelle par anticipation. Les taux d'imposition étant de 1 à 5% de la valeur locative des locaux et 0,5 à 3% du chiffre d'affaires prévisionnel selon l'activité.

Etape 4 : Tribunal de Commerce/Immatriculation au Registre de Commerce

Cette étape nécessite l'établissement de la fiche de "Déclaration pour immatriculation au registre du commerce" (Annexe IV.d), accompagnée de photocopies ou originaux de pièces ayant été déjà remises aux étapes précédentes, au vu de quoi la déclaration sera cachetée et signée par le Greffier en chef, et il sera remis à l'opérateur un numéro porté sur le document "Registre chronologique du commerce/Récépissé de dépôt" (Annexe IV.e). Cette démarche n'appelle aucune observation, si ce n'est sur le délai qui nous a été difficile à évaluer.

Etape 5 : CAAIT/ Inscription au registre de la Chambre et délivrance de la carte de ressortissant

Elle nécessite de renseigner:: "Fiche individuelle de l'entreprise" (Annexe IV.f) accompagnée de pièces en original et en photocopies dont le nombre nous paraît le plus important par rapport à l'ensemble des étapes précédentes.

On peut se demander à quoi servent les pièces suivantes:

- photocopie de l'autorisation d'installation;
- photocopie du certificat d'imposition;
- photocopie de la taxe professionnelle;
- photocopie d'une pièce d'identité.

puisque l'opérateur s'est déjà acquitté de toutes ces autorisations, car dans le cas contraire, il n'aurait pas pu obtenir l'enregistrement au Registre de Commerce.

Il conviendrait de vérifier l'intérêt que peut revêtir l'ensemble de ces pièces pour l'inscription au registre de la Chambre de Commerce et pour la délivrance de la carte de ressortissant.

Etape 6 : MCT/Délivrance de la carte d'importateur

Elle nécessite de renseigner le questionnaire émanant de la Direction du Commerce Extérieur, Conseil National des Chargeurs (Annexe IV.g), accompagné d'une demande adressée au Ministre et des pièces obtenues lors des étapes précédentes.

A la lecture des pièces demandées, on se pose les questions suivantes:

- Pourquoi demander une copie de l'autorisation d'installation puisque la fourniture de la déclaration au Registre de Commerce atteste que cette autorisation a été obtenue?
- Question identique à la précédente en ce qui concerne la photocopie du certificat d'imposition?
- Pourquoi demander les statuts de la société?

Par ailleurs, il est demandé une photocopie de la carte de séjour pour les étrangers et une photocopie de la carte d'identité pour les ressortissants togolais. Ces informations ne sont pas indiquées dans le dépliant de la CCAIT.

Etape 7 : Inspection du travail/Déclaration d'établissement

Elle consiste à remplir la déclaration d'établissement (Annexe IV.h). Cette opération peut être faite en une demie-journée.

Etape 8 : Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS)/Immatriculation de l'employeur

Elle consiste à remplir la "Demande d'immatriculation d'un employeur" (Annexe IV.i). Le délai d'immatriculation est de quelques jours.

2.2 COMMENTAIRES SUR LES DIFFÉRENTES OPÉRATIONS

6. Tout d'abord, à la lecture du dépliant "Formalités d'installation", nous constatons les omissions suivantes:

- Formalités de déclaration à la CNSS;
- Enregistrement des statuts aux domaines dans l'hypothèse d'un contrat sous seing privé;
- Légalisation de sa signature auprès de la Mairie (non obligatoire, mais recommandée).

7. En ce qui concerne la séquence des étapes, le planning des différentes opérations est inspirée de la méthode PERT (chaque étape n'est déclenchée que si

les documents de l'étape précédente, nécessaires à la réalisation de l'étape suivante, sont obtenus).

8. La longueur des étapes sur le planning n'est pas proportionnelle à la durée des étapes. Les délais d'obtention pour les étrangers de la carte de séjour et du certificat de non-condamnation ne sont pas pris en compte dans ce planning.

9. Nous pouvons en conclure que le délai minimum de création d'une entreprise est la somme des étapes 2 + 4 + 5 + 6, soit $30 + 15 + 7 + 21 = 73$ jours au minimum (voir page suivante).

2.3 PROBLÈMES ET CONCLUSIONS

10. L'analyse des procédures de création d'entreprise nous a permis de soulever les insuffisances et problèmes suivants:

- (i) Absence d'une information exhaustive sur toutes les formalités liées à la création.
- (ii) Obligation de contacter différents interlocuteurs (MCT à deux reprises, Direction Générale des Impôts, Tribunal de Commerce, CCAIT, Inspection du Travail, CNSS), ce qui entraîne des pertes de temps et duplications inutiles de documents.
- (iii) Absence d'un document d'information, généralement établi par un Cabinet Juridique, Comptable ou Fiscal et portant sur toutes les obligations et taxes en matières fiscale, juridique, douanière, sociale et commerciale, comme il en existe dans d'autres pays édité sous le titre "GUIDE DE L'INVESTISSEUR".

PLANNING

OPERATIONS PRINCIPALES

II MINISTERE DU COMMERCE
Autorisation d'installation
1 mois minimum



IV TRIBUNAL DE COMMERCE
Inscription au RC
2 semaines minimum



V C.C.A.I.T.
Délivrance de la carte
de ressortissant
1 semaine



VI MINISTERE DU COMMERCE
Délivrance de la carte
d'importateur
2 à 3 semaines

OPERATIONS SECONDAIRES

Opérations pouvant être effectuées en parallèle aux opérations principales et n'affectant pas le délai de création

III D.G.I.
Certificat d'imposition
1 jour

VII INSPECTION DU TRAVAIL
Déclaration d'établissement
1 jour

VIII CAISSE NATIONALE DE
SECURITE SOCIALE
Immatriculation
1 jour

Soit un temps total estimé pour le délai le plus long à la somme des délais des Etape II + Etape IV + Etape V + Etape VI.

3. ENVIRONNEMENT FISCAL ET DOUANIER

3.1 LE SYSTÈME EN PLACE

11. En ce qui concerne la réglementation fiscale et douanière, il convient de remarquer que des réformes récentes ont été initiées par les Autorités afin d'assainir l'environnement administratif et réglementaire des entreprises.

12. Les principaux impôts, taxes fiscales et douanières touchant les entreprises sont reprises dans le tableau qui suit:

NATURE	TAUX
IMPOTS DIRECTS ET TAXES ASSIMILÉES	
IS (Impôt des sociétés)	40% du bénéfice
IMF-IS (Impôt minimum forfaitaire des sociétés)	1%
TS (Taxe sur salaires)	7%
TSC (Taxe complémentaires sur salaires)	Min. 1.500 Max. 3.000 (art. 236/237 CGI)
TP (Taxe professionnelle)	25%
TFPB (Taxe foncière sur propriétés bâties)	2%
TFPNB (Taxe foncière sur propriétés non bâties)	1%
TFPIB (Taxe foncière sur propriétés insuffisamment bâties)	
IMPOTS ET TAXES INDIRECTS	
TVA (Taxe sur la valeur ajoutée)	7% (taux réduit) 18% (taux normal)
Contribution FNI	0,5% du C.A.
DROITS ET TAXES DOUANIERS	
DF (Droit fiscal, 5 catégories, basé sur valeur caf):	
. Majoré	35%
. Ordinaire	20%
. Intermédiaire	10%
. Réduit	5%
. Spécifiques (au kg, au degrés d'alcool, etc...)	
DSE (Droit statistique d'entrée)	3% sur toute entrée 200 F/t
TP (Taxe de payage)	

13. Les mesures d'assainissement concernent principalement:

- (i) La suppression de la TGA et son remplacement par la TVA généralisée et déductible vont permettre à l'ensemble des entreprises de pouvoir récupérer la TVA sur les achats et les acquisitions.
- (ii) La réduction du taux de l'IMF pour les sociétés de 1,5% à 1% du chiffre d'affaires est une mesure qui permet de diminuer le poids de l'impôt pour les entreprises.

- (iii) L'abattement des droits douaniers pour certains produits est une mesure d'accompagnement des effets de la dévaluation qui reste tout de même relativement modeste.
- (iv) L'identification unique du contribuable auprès des services douaniers et fiscaux est une mesure de simplification administrative et de contrôle du secteur informel.

14. Par contre, ces mesures ont été contre-balançées par l'instauration du prélèvement sur les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et sur l'impôt sur les revenus des personnes physiques (IRPP) - taux de 3% - qui, malgré le fait que celui-ci ne corresponde qu'à un acompte, a été très mal perçu par les opérateurs privés.

15. Le manque d'information sur le nouveau système de TVA et l'instauration du prélèvement sur le BIC, et surtout sur les motivations qui ont poussé à la mise en place de ce système (régulation et contrôle du secteur informel) est un facteur d'incompréhension et, en conséquence, de mécontentement des opérateurs économiques.

3.2 PROBLÈMES ET CONCLUSIONS

16. Des différents entretiens effectués auprès des entreprises industrielles, nous pouvons dégager deux types de réaction en fonction du statut juridique de la société rencontrée:

- (i) Pour les sociétés relevant du régime de la Zone Franche, elles sont dans l'ensemble satisfaites de l'environnement réglementaire, puisqu'elles sont dispensées de la majorité des obligations fiscales, douanières et sociales.
- (ii) Pour les sociétés relevant des autres régimes, elles sont en général confrontées à deux types de problèmes: les problèmes généraux et conceptuels ayant des incidences macro-économiques, et les problèmes spécifiques concernant les procédures administratives à simplifier.

17. Le premier problème auquel sont confrontées la plupart des entreprises opérant sur le marché national est la concurrence déloyale du secteur informel. Le secteur informel est sous-fiscalisé, ce qui conduit à une distorsion des coûts de revient suivant l'appartenance de l'opérateur économique au secteur formel ou informel.

18. A cet effet, il convient de mettre en place toutes les mesures qui doivent rendre le passage du secteur informel vers le secteur formel le moins dissuasif possible.

19. Le deuxième problème, déjà mentionné ailleurs, est l'absence généralisée d'informations. L'investisseur étranger souhaitant s'implanter au Togo, hors Zone Franche, l'opérateur privé relevant du droit général éprouvent dans un premier

temps les plus grandes difficultés à trouver une note récapitulative et explicative des obligations fiscales et juridiques togolaises à remplir.

20. Les entreprises du territoire douanier se plaignent encore de la non-équité de l'imposition liée à l'IMF. Dans le souci de vouloir éviter la sous-évaluation des résultats des entreprises, le législateur a instauré un impôt minimum forfaitaire (IMF) au taux de 1% basé sur le chiffre d'affaires. Si cet impôt peut se justifier en période de croissance, il devient totalement anti-économique en période de récession et de crise, dans la mesure où toutes les entreprises doivent le supporter, qu'elles soient bénéficiaires ou non.

21. La réduction de l'IMF de 1,5% à 1% est un élément favorable tendant à limiter la pression fiscale sur des entreprises qui sont actuellement déficitaires, mais cette mesure est insuffisante.

22. L'instauration, d'autre part, de l'acompte de 3% sur le BIC et l'IRPP au cordon douanier sur les importations a pour objectif de fiscaliser le secteur informel; mais si parallèlement les entreprises formelles doivent supporter l'avance de trésorerie et n'ont pas la garantie de récupérer ces avances (notamment en cas de pertes), c'est une très mauvaise mesure, d'autant plus que, d'après le différentiel de taux, il suffit que la part des matières premières soit supérieure à 33% du chiffre d'affaires pour que l'acompte sur BIC et IRPP soit supérieur à l'IMF dû.

23. Le mécontentement des industriels contactés porte aussi sur l'obligation de présenter à la fois un quitus fiscal et un quitus de sécurité sociale à chaque opération de transfert de fonds vers l'étranger. Ces opérations respectives sont une perte de temps importante pour les entreprises concernées. Il conviendrait d'assouplir cette mesure.

24. Un autre problème réside dans la tarification douanière. Hormis quelques ajustements sur certains produits de base, l'ensemble des entreprises togolaises ont supporté très mal le renchérissement du coût de leurs matières premières importées, suite à la dévaluation du 12 janvier 1994.

25. Il nous semble que des mesures d'accompagnement auraient dues être instaurées pour limiter les effets de la dévaluation, et plus particulièrement, sur les virements justifiés, en règlement des fournisseurs, qui avaient été ordonnés avant la dévaluation.

26. Enfin, il convient aussi de souligner l'inadaptation des documents déclaratifs d'imposition. Selon un rapport confidentiel du FMI portant sur la réhabilitation de l'Administration fiscale, il semblerait que les déclarations d'impôts soient inadaptées ou trop compliquées. Ainsi, par exemple, selon ce rapport, la déclaration de TGA (complexe, 4 pages) et les taux imprimés ne correspondent pas à la législation en vigueur; que la déclaration de résultat, très exigeante pour le contribuable (4 pages de renseignements divers) ne comprend pas l'essentiel: le compte d'exploitation générale et le bilan; et que la déclaration annuelle des salaires (4 pages) comprend 16 colonnes de renseignements pour chaque salarié et doit, en outre, être accompagnée de bulletin individuel pour chaque salarié qui reprend le détail de l'imposition.

4. LES REGIMES D'EXCEPTION

27. Toutes les collectivités territoriales, qu'elles soient les départements, les régions ou les états, n'ont cessé d'imaginer des dispositifs incitatifs à l'implantation des entreprises. Parmi ces dispositifs, deux types ont fait leur apparition, certains depuis longtemps (les zones franches), d'autres plus récents (les codes des investissements).

28. A cet effet, les Autorités Togolaises ont été amenées à créer une Zone Franche et à instaurer un Code des Investissements.

4.1 LE RÉGIME DU CODE DES INVESTISSEMENTS

4.1.1 Conditions d'agrément

29. L'éventail des secteurs d'activité éligibles est relativement large et couvre l'essentiel de l'activité économique hors commerce.

30. Au niveau des conditions relatives au programme d'investissement, celles-ci doivent répondre à trois exigences:

- éviter de financer des micro-projets, sauf pour les PME nationales;
- garantir une structure financière de départ saine;
- favoriser l'emploi des nationaux.

31. Au niveau des obligations des investisseurs, celles-ci doivent aussi répondre à trois exigences:

- favoriser prioritairement les services d'origine togolaise;
- se conformer aux normes de qualité et de transparence fiscales et comptables;
- permettre l'application et le contrôle des conditions d'agrément.

32. En ce qui concerne la procédure d'octroi, celle-ci semble relativement simple, compte tenu de la présence d'un service spécialisé chargé d'instruire le dossier (la Commission Nationale des Investissements).

4.1.2 Avantages accordés

33. Les avantages accordés suivant la nature des entreprises (nature de l'activité ou zone d'implantation) concernent:

- (i) Des aides à l'implantation: exonération des droits et taxes d'entrée et TGA sur les équipements importés pendant trois ans.
- (ii) Des aides à l'exploitation: exonération de l'IMF de 3 à 5 ans.

(iii) Des incitations à l'exportation:

- exonération par réduction de l'impôt sur les sociétés et de l'IMF en fonction de la part des exportations par rapport au C.A. total, sans limitation de durée;
- octroi du régime d'admission temporaire et du régime du *drawback* sur les matières premières et emballages importés, sans limitation de durée.

(iv) Des incitations à la création d'emplois:

- réduction de la taxe sur les salaires (de 7% à 2%) pour une durée variant de 5 à 12 ans suivant la zone d'implantation;
- réduction du résultat imposable à 50% de la masse salariale versée aux Togolais pour une durée variant de 5 à 12 ans suivant la zone d'implantation.

(v) Des incitations à la décentralisation: ces mesures ne concernent que les entreprises implantées en Zone II et III, c'est-à-dire hors préfecture du Golfe:

- exonération des droits et taxes de douane et de la TGA sur les équipements importés pendant 3 ans;
- exonération de la TGA sur les services et travaux de réalisation du projet pour une durée variant de 7 à 12 ans;
- exonération du droit fiscal et de la TGA sur les carburants contingentés annuellements.

(vi) Le bénéfice du taux réduit du droit d'enregistrement pour les PME togolaises.

(vii) Par ailleurs, des mesures sensiblement identiques sont accordées aux entreprises développant un programme d'expansion.

4.2 LE RÉGIME DE LA ZONE FRANCHE

4.2.1 Conditions d'éligibilité

34. Ce régime a l'avantage de la simplicité. Les entreprises souhaitant bénéficier des avantages de la Zone Franche doivent répondre aux conditions d'éligibilité suivantes:

- (i) Garantir l'exportation de la totalité de leurs productions sous réserve des dispositions de l'article 26 (qui peut autoriser l'écoulement des produits fabriqués sur le marché national, à titre exceptionnel, et limité à concurrence de 20% de la production).

(ii) Réserver en priorité les emplois permanents aux nationaux togolais.

(iii) Entrer dans une ou plusieurs des catégories ci-après:

- entreprises à forte intensité de main-d'œuvre,
- entreprises à technologie de pointe,
- entreprises axées sur l'utilisation de matières premières locales,
- entreprises exportatrices pratiquant la sous-traitance internationale,
- entreprises produisant des intrants pour celles énumérées ci-dessus,
- entreprises de services pour les autres sociétés de la zone franche ou pour des clients internationaux.

35. Une des particularités intéressante de la législation de la Zone Franche est de pouvoir accorder à des entreprises initialement installées sur le territoire douanier, le statut de Zone Franche si, pendant les trois dernières années, celles-ci ont réalisé 75% de leurs ventes à l'exportation.

4.2.2 Avantages accordés

36. Les entreprises agréées au statut de Zone Franche bénéficient d'un nombre considérable d'avantages:

- (i) Franchise douanière à l'importation et à l'exportation.
- (ii) Stabilisation du paiement de l'impôt sur sociétés (IS) aux taux de 0% pendant les 10 premières années, et 15% à partir de la onzième.
- (iii) Stabilisation de l'impôt sur les salaires au taux réduit de 2% (au lieu de 7%) pendant toute la durée de vie de l'entreprise.
- (iv) Exonération de l'impôt sur les dividendes pendant les 10 premières années pour les actionnaires non nationaux.
- (v) Exonération de la TGA sur les travaux et services réalisés pour le compte de l'entreprise bénéficiaire du statut.
- (vi) Exonération de tous droits, impôts et taxes qui ne sont pas expressément visés ci-dessus.
- (vii) Bénéfice du tarif préférentiel sur les prestations portuaires, l'utilisation des facilités (électricité, eau, télécommunications).
- (viii) Liberté d'embauche et de licenciement du personnel, et libre négociation des salaires.

4.3 RÉGIME DE L'ENTREPÔT INDIVIDUEL (RÉGIME D'IMPORTATION TEMPORAIRE)

37. Ce régime, qui permet d'obtenir la franchise douanière sur les intrants importés qui sont ensuite réexportés, est en fait un régime transitoire destiné à encourager les entreprises du territoire douanier dans les activités d'exportation, pour qu'elles puissent ensuite accéder au régime de Zone Franche.

4.4 PROBLÈMES ET CONCLUSIONS

38. Les opérateurs industriels bénéficiant de ces régimes sont globalement satisfaits et plus particulièrement, ceux de la Zone Franche. Au niveau de la Zone Franche, ce régime a enregistré un certain succès depuis son entrée en vigueur en 1990. En date du 1er janvier 1995, soixante entreprises ont été agréées, dont 27 sont déjà établies (20 parmi les 27 sont en activité, 3 en fermeture provisoire, et 4 arrêtées définitivement) et 12 en cours d'installation.

39. Jusqu'à présent, les activités de promotion de la Zone Franche ont été encore entravées par l'existence d'un bicéphalisme représenté d'une part, par la SAZOF (société mixte d'administration de la Zone Franche) et d'autre part, par le CTPI (organisme de promotion des investissements, sans structure juridique propre). Bien que le CTPI soit localisé maintenant à la SAZOF, leur existence séparée pose le problème de coordination des activités de promotion et de suivi des projets d'investissement dans la Zone. Un regroupement dans les meilleurs délais de ces deux organismes en une seule institution (par exemple, Autorité de la Zone Franche) s'avère nécessaire pour passer à la vitesse supérieure dans la promotion du développement des activités d'exportation.

40. Quant au Code des Investissements, celui-ci a, dans le passé, fait l'objet de trois réajustements. La version actuelle du Code, promulguée en 1989, a apporté plusieurs améliorations: des mesures incitatives, modulées en fonction des réalisations et des performances des entreprises; assouplissement des critères d'éligibilité; et simplification des procédures d'agrément. Il semble qu'il a été encore question d'un éventuel réajustement ultérieur de ce Code.

41. Pour qu'un code des investissements soit efficace, il doit être en mesure de répondre aux exigences suivantes:

- être simple et ne pas se juxtaposer à d'autres régimes;
- offrir une stabilité dans le temps;
- ne pas offrir des avantages trop mirifiques qui risqueraient de semer un doute chez l'opérateur quant à la durabilité dans le temps de ces avantages.

42. Comme toutes les autres législations, le Code des Investissements n'est qu'un des éléments du cadre réglementaire général au sein duquel les investissements privés doivent être réalisés. Toutefois, le problème majeur du cadre réglementaire ne réside pas tant dans les réglementations en elles-mêmes que dans la manière suivant laquelle celles-ci seront mises en application. Les incertitudes quant aux règles du jeu (et aux interprétations des responsables d'administration) sont encore plus déterminantes pour l'investisseur potentiel que les incitations à l'investissement.

43. Enfin, d'un point de vue économique, les différents régimes d'exception sont souvent sources de distorsions, qui peuvent fausser le jeu normal des forces du marché. Pour éviter que de tels dérapages se produisent, il appartient à l'Etat de vérifier en permanence que les lois sont appliquées avec soin et de manière pragmatique. La mission a noté, à diverses reprises, que de graves divergences sont déjà apparues entre d'une part, les intentions qui ont dicté l'instauration de ces régimes d'exception, et d'autre part, les procédures administratives effectivement suivies.

5. PROPOSITIONS POUR UN PLAN D'ACTION

44. Avant de présenter les propositions et recommandations, il convient de faire quelques observations générales. En premier lieu, au travers de l'enquête des entreprises industrielles, il s'est avéré:

- (i) que toutes les entreprises ne sont pas en situation de problèmes insurmontables;
- (ii) que tous les problèmes ne se posent pas avec la même acuité, dans la mesure où les entreprises disposent ou non d'un régime favorable (Zone Franche, Code des Investissements);
- (iii) qu'il faudra se poser la question: à qui doivent bénéficier les mesures d'urgence, à l'ensemble des entreprises ou seulement aux entreprises industrielles? Dans la seconde hypothèse, comment définir l'entreprise industrielle dans le contexte togolais?

45. D'autre part, la "prise de température" du climat général des affaires a permis de mettre en évidence quelques faits marquants:

- (i) absence d'une information réglementaire exhaustive et à jour des nouvelles dispositions;
- (ii) multiples procédures administratives entraînant la démotivation de la part des opérateurs industriels privés;
- (iii) pression fiscale mal perçue, car non expliquée aux opérateurs et souvent non équitable;
- (iv) juxtaposition de deux régimes fiscaux et d'une multitude d'avantages spécifiques accordés au coup par coup à des entreprises sollicitant l'application de mesures particulières;
- (v) nécessité de canaliser le secteur informel perçu comme une concurrence déloyale et comme une cause en partie de la baisse du chiffre d'affaire des entreprises et de la perte de recettes budgétaires potentielles pour l'Etat.

5.1 MESURES D'URGENCE D'ACCOMPAGNEMENT DU REDRESSEMENT DES ENTREPRISES

46. Elles visent des réajustements d'ordre fiscal et tarifaire, ainsi que la mise en place d'un dispositif d'intervention en faveur des entreprises en difficulté.

5.1.1 Mesures fiscales

47. Sur le plan de la fiscalité, les mesures proposées ci-dessous ont pour but d'inciter les entreprises du secteur formel à rendre leur comptabilité plus transparente, en même temps qu'elles essayent de mieux canaliser le secteur

informel. Toutes ces mesures sont directement opérationnelles, et peuvent être prises très rapidement. Elles concernent les suivantes:

- Suppression de l'IMF et de l'acompte sur le BIC et l'IRPP pour les entreprises acceptant de faire viser leur bilan par un commissaire aux comptes (pour les plus importantes) ou par un centre de gestion (pour les plus petites).
- Augmentation en même temps de l'acompte sur le BIC et l'IRPP de 3% à 5% pour pénaliser le secteur informel.
- Instauration d'une vignette annuelle devant être acquittée par les ambulants.
- Simplifier les textes concernant l'aide fiscale à l'investissement et étendre les avantages sur le matériel de bureautique et d'informatique.
- Fixer la validité du quitus fiscal et social à 2 mois pour toutes les entreprises, et à 1 an pour celles faisant appel à un commissaire aux comptes ou à un centre de gestion pour viser leur comptabilité.
- Supprimer simplement la cotisation de 0.5% sur C.A. du Fonds National d'Investissement.

5.1.2 Mesures tarifaires/douanières

48. Sur ce point important, il est proposé de procéder à des réaménagements suivants:

- Réduction des droits tarifaires de 4 à 3 taux.
- Suppression du droit fiscal sur tous les biens d'équipement et pièces de rechange pour l'ensemble des entreprises industrielles et de services aux industries.
- Aménager la tarification douanière de façon à faire bénéficier du droit fiscal réduit (5%) tous les équipements concourant directement ou indirectement à l'activité économique, à savoir les produits suivants: machines à écrire, machines à calculer et machines comptables, matériel informatique.
- Veiller, au niveau des tarifications douanières, à ce que les taux des droits fiscaux tiennent compte du niveau d'élaboration de l'intrant dans le produit final. Plus le produit est élaboré, plus le taux doit être élevé.

5.1.3 Commission d'intervention en faveur des entreprises en difficulté (CIED)

49. Afin d'améliorer la trésorerie des entreprises en difficulté, il est recommandé de mettre en place une structure d'urgence chargée de faciliter la résolution des problèmes de trésorerie des entreprises. Cette structure (par exemple, une "Commission Ad Hoc d'Intervention en faveur des entreprises en difficulté") sera composée de:

- l'Association des Banques,
- la Direction Générale du Trésor,
- la Direction Générale des Impôts,
- la Direction de la CNSS,
- la Direction Générale des Douanes,
- la Direction du Développement Industriel,

ainsi que le représentant bancaire de l'entreprise.

50. Cette Commission aura pour objectif d'analyser un plan d'apurement de la dette de chaque entreprise souhaitant le concours de cet organisme:

- par le rééchelonnement de certaines dettes,
- par le règlement anticipé de dettes croisées,
- par l'apport d'un concours bancaire complémentaire.

51. S'il s'avère finalement que des mesures de recapitalisation soient nécessaires et que l'entreprise concernée soit éligible au FER (voir Annexe II, §55-59), la banque de l'entreprise transmettra au FER le dossier de celle-ci à la structure du FER pour examen. Dans l'hypothèse où l'entreprise bénéficierait de l'intervention du FER, le suivi des opérations, pendant la période de grâce puis durant la période d'amortissement du principal, serait directement assuré par la CIED.

5.2 MESURES DE RESTRUCTURATION AYANT IMPACT SUR LA NORMALISATION DU CLIMAT DES AFFAIRES

52. Elles présentent un caractère moins urgent, mais nécessaires pour la bonne marche des entreprises. Elles portent sur l'amélioration de l'information des opérateurs privés, la simplification des procédures de création d'entreprise, le réaménagement des conditions d'application des régimes d'exception, ainsi que des recommandations d'ordre plus général destinées à "normaliser" le climat des affaires.

5.2.1 Information du secteur privé

53. Comme il l'a été déjà mentionné à plusieurs reprises, le secteur privé est fréquemment confronté à des modifications *de facto* lors de la mise en application des décisions gouvernementales. Le dialogue qui est alors engagé relève beaucoup

plus du résultat des récriminations privées et devient plus acrimonieux qu'il ne devrait l'être. Le manque de communication entre les parties en présence fait que les intentions du gouvernement sont souvent perçues comme contradictoires et/ou difficilement compréhensibles pour le secteur privé.

54. A cet égard, il est recommandé de procéder à un minimum d'information aux opérateurs privés par des opérations suivantes:

- Faire élaborer une note de présentation du cadre réglementaire togolais (formalités à la création, règles fiscales, sociales, douanières, types de sociétés, régimes spécifiques, coûts des facteurs locaux, etc.) par un Cabinet juridique, comptable ou fiscal.
- Améliorer et compléter la présentation du fascicule "FORMALITES D'INSTALLATION" édité par la CCAIT.
- Faire l'inventaire des possibilités de financement actuelles et assurer une large dissémination auprès des entreprises.

5.2.2 Simplification des procédures de création d'entreprise

55. Le nombre d'interlocuteurs à contacter pour la création d'une entreprise est trop important. A cet effet, la création d'un Guichet Unique (le "Centre de Formalités des Entreprises") est nécessaire pour faciliter la création d'entreprise.

56. Dans l'attente, il convient de regrouper en une seule demande:

- l'autorisation d'installation et la carte d'importateur (l'autorisation d'importation ne doit être qu'un volet complémentaire à l'autorisation d'installation, celle-ci devant être délivrée automatiquement sur présentation de la déclaration pour immatriculation au Registre de Commerce;
- la demande d'immatriculation à la CNSS et la déclaration de l'entreprise auprès de l'Inspection du Travail;
- l'immatriculation au Registre de Commerce et l'inscription au registre de la CCAIT (cette dernière devant être responsable de l'ensemble de ces deux immatriculations).

57. Toute demande d'autorisation d'installation devrait comporter la question suivante:

"Envisagez-vous une activité de production?" Oui ___ Non ___

En cas de réponse OUI, le dossier devrait être transmis au Ministère de l'Industrie pour information et visa.

5.2.3 Réaménagement des conditions d'application des régimes d'exception

58. Il est recommandé d'élargir les conditions d'éligibilité et les avantages du Code des Investissements afin d'éviter l'instauration en parallèle de systèmes dérogatoires et d'avantages particuliers accordés à certaines entreprises. Il conviendrait, d'une façon générale, pour les entreprises en création de les exonérer totalement de l'impôt sur les résultats pendant une période pouvant varier de trois à cinq ans.

59. Il paraît de plus en plus fondé que l'instauration du Code des Investissements a pour effet de créer des distorsions dans les échanges économiques, une suppression de ce régime doit tenir compte du contexte régional et ne devait se faire qu'à la condition que l'ensemble des pays l'ayant instauré acceptent, eux aussi, son abrogation.

60. Au niveau du régime de la Zone Franche, il est recommandé de relever le seuil des autorisations d'écoulement de 20 à 40% sur le marché local pour les entreprises de la Zone Franche, à condition de répondre aux exigences suivantes:

- ne pas concurrencer une entreprise installée localement et ne bénéficiant pas des avantages privilégiés;
- être propriétaire à 100% des bâtiments et locaux;

cette seconde condition ayant pour objectif d'une part, de fidéliser l'entreprise afin d'éviter qu'au bout de 10 ans de régime favorable, elle délocalise sa production, et d'autre part, de contribuer à la relance du marché de l'immobilier et du BTP.

61. Il est aussi recommandé de faciliter l'accession au régime de la Zone Franche pour toutes les entreprises du territoire douanier qui ont réussi à développer substantiellement leurs exportations. Le taux exigé d'une moyenne de 75% à l'exportation au cours des trois dernières années (voir §35) semble être non incitatif. Il faudrait ramener ce taux à 60% pour être en cohérence avec la mesure préconisée ci-dessus pour les entreprises de la Zone Franche.

62. Enfin, il est également recommandé de faire participer un représentant de l'Association des Entreprises de la Zone Franche aux délibérations de la SAZOF, et plus particulièrement, à la Commission d'agrément de la SAZOF.

5.2.4 Autres recommandations

63. Il s'agit de mettre en place un observatoire des entreprises industrielles au sein de la Direction du Développement Industriel, qui aura pour fonction de:

- Définir l'entreprise industrielle dans le contexte togolais;
- Recenser de façon exhaustive toutes les entreprises correspondant aux critères définis ci-dessus;

- Renseigner chaque entreprise des informations suivantes: nom, coordonnées, activité, régime, nationalité des acquéreurs, effectifs, dernier C.A. connu, cause de disparition.
- Tenir le fichier à jour en fonction des créations et disparitions éventuelles;
- Effectuer une enquête d'activité semestrielle portant sur les évolutions du C.A., des effectifs, de la trésorerie, des stocks.

64. Il est également recommandé d'harmoniser le système comptable du Togo, du fait de l'inexistence d'un plan comptable généralisé et unique.

65. Enfin, il s'agit de revoir toutes les déclarations fiscales en se référant à un rapport confidentiel du FMI qui note:

Quel que soit le type de déclaration, le document comporte trois cadres: (a) un cadre "identification" avec en particulier le numéro de l'entreprise; (b) un cadre "liquidation de l'impôt" où l'usager calcule le montant de l'impôt et indique les modalités de paiement; et (c) un cadre "recouvrement" où la recette des impôts porte les références comptables (numéro de quittance) et liquide au besoin les pénalités de retard.

66. Ainsi la déclaration TVA ne doit comporter qu'une page. Le cadre "liquidation" comprend le chiffre d'affaires, la TVA brute, la TVA déductible et la TVA nette à payer ou à reporter.

67. La déclaration mensuelle des salaires devrait être encore plus simple: nombre de salariés, rémunérations imposables, montant de l'impôt retenu à la source. La déclaration annuelle récapitulative est naturellement supprimée (cette simplification de la déclaration sera accompagnée par la suite d'une simplification de la législation).

68. Enfin, la déclaration BIC ne devra pas excéder 4 pages: La première page pour l'identification de l'entreprise et de ses caractéristiques (nombre de salariés; montant des importations; acquisition et vente d'immobilisation; emprunt et remboursement de prêt). La deuxième page pour la détermination du résultat taxable: recettes, achats utilisés, charges (frais de personnel, amortissement, provisions, commissions, autres charges), résultat imposable. La troisième page pour un bilan extrêmement simplifié, voire un simple état des dettes et des avoirs. Enfin la quatrième page pour la liquidation et le paiement de l'impôt.

69. Lors de la mise en place, chaque nouvel imprimé devra faire l'objet d'une lettre personnalisée adressée aux contribuables et signée du Directeur Général, présentant le nouveau formulaire et rappelant les obligations élémentaires, de la façon la plus pédagogique possible.

.....

ANNEXE V:**EVALUATION DU CADRE INSTITUTIONNEL
DE PROMOTION ET D'APPUI DIRECT AU SECTEUR PRIVE**

1. INTRODUCTION
2. LE CADRE INSTITUTIONNEL EXISTANT ET RECENTES REFORMES
 - 2.1 La Chambre de Commerce, d'Agriculture & d'Industrie (CCAIT)
 - 2.2 Le Conseil Supérieur de la Normalisation (CSN)
 - 2.3 Le Centre Togolais des Investissements (CTI)
 - 2.4 Les Autres Institutions Issues du Projet de la Banque Mondiale
 - 2.5 Les Institutions de la Zone Franche
3. FAITS ET CONSIDERATIONS
4. PROPOSITIONS POUR UN PLAN D'ACTION
 - 4.1 Fusion de la SAZOF et du CTPI
 - 4.2 Parachèvement de la Restructuration de la CCAIT
 - 4.3 Réorientation des Activités du CTI
 - 4.4 Renforcement Spécial de la CSN

EVALUATION DU CADRE INSTITUTIONNEL DE PROMOTION ET D'APPUI DIRECT AU SECTEUR PRIVE

1. INTRODUCTION

1. En même temps que le programme d'urgence d'accompagnement du redressement des entreprises, la mission est, en outre, chargée d'assister à la mise en oeuvre d'un programme de restructuration du dispositif de promotion et d'appui direct au secteur privé. De l'avis de la mission, ce programme ne peut être établi que dans le contexte d'une évaluation plus générale du cadre institutionnel togolais. Il est évident que les mesures d'urgence préconisées en vue du redressement des entreprises n'auront guère d'impact si les activités de ces dernières sont entravées par des contraintes existant au niveau du système institutionnel d'encadrement des entreprises.

2. Une autre raison d'examiner également ce cadre institutionnel tient au fait qu'il y a un sentiment largement répandu (et partagé par la mission) que le dispositif existant est à la fois trop vaste et trop éclaté par rapport aux moyens de fonctionnement et au potentiel d'assistance dont le Togo pourrait disposer. Il y a lieu de le rationaliser, de le recentrer sur quelques missions essentielles qui doivent être en rapport avec les moyens disponibles (nationaux et/ou provenant de l'assistance extérieure).

2. CADRE INSTITUTIONNEL EXISTANT ET RECENTES REFORMES

3. Les réformes poursuivies par les Autorités Togolaises en direction d'une économie de marché amènent à une reconsidération des rôles respectifs de l'Etat et du secteur privé dans la gestion des affaires économiques en général, et dans le processus d'industrialisation en particulier. Soumis à des contraintes d'assainissement budgétaire, le secteur public se désengage massivement des activités de production et s'applique à mettre en place un cadre réglementaire et institutionnel qui soit un stimulant pour l'émergence et le renforcement de l'initiative privée.

4. C'est dans ce contexte que diverses institutions destinées à venir en appui à l'initiative privée ont vu le jour, la plupart grâce à l'assistance des organismes d'assistance extérieurs. Il s'est avéré qu'aujourd'hui, le dispositif institutionnel de promotion et d'appui direct au secteur privé est très large, comprenant à la fois des institutions publiques, des institutions privées, ainsi que des structures d'intervention sans statut institutionnel quelconque.

2.1 LA CHAMBRE DE COMMERCE, D'AGRICULTURE ET D'INDUSTRIE (CCAIT)

5. Sur le plan institutionnel, la Chambre de Commerce, d'Agriculture & d'Industrie Togolaise (CCAIT) est une institution de longue date (depuis 1954) du dispositif d'animation et de représentation du secteur privé vis-à-vis des pouvoirs publics. Toutefois, elle a connu depuis longtemps une dérive graduelle de son mode de fonctionnement tendant à la faire évoluer vers un statut de fait, de simple démembré de l'Etat chargé de l'exécution d'un certain nombre de services publics.

6. Le rapport de restructuration effectué en 1994 par le bureau SCO/C2G Conseil (projet ONUDI DP/TOG/92/012) a noté plusieurs faits. Pour des raisons historiques, la CCAIT est perçue par les opérateurs, non comme une chambre représentative du secteur privé, mais plutôt comme un simple démembré de l'Etat. Le rôle essentiel de représentation n'a pas été assuré de façon satisfaisante par la CCAIT, en raison notamment de sa trop grande dépendance à l'égard de l'Administration et de sa très faible légitimité vis-à-vis des entreprises. L'Etat ne la consulte plus que rarement, même sur des sujets qui la concerne directement.

7. La multiplication des services (on dénombre actuellement au sein de la CCAIT 7 divisions et 2 services) alourdit considérablement le fonctionnement de la Chambre et ne contribue pas à une responsabilisation des agents.

8. En ce qui concerne les services de promotion et d'appui aux entreprises, la Chambre fournit de moins en moins de services.

- (i) En matière de formation, aucune division de la CCAIT n'effectue systématiquement un recensement des besoins des entreprises, afin de s'assurer ensuite que les formations dispensées sont bien adaptées à ces besoins; cette démarche est pourtant essentielle.
- (ii) Sur le plan de l'information des entreprises, on note plusieurs recouvrements de compétences: l'information sur les marchés, les partenaires, les financements possibles peut être fournie par l'attaché au Secrétariat Général chargé de la coopération internationale, la DIVAE, et le Service de Relations Extérieures, ce qui provoque la dilution des responsabilités.
- (iii) Le conseil aux entreprises est peu développé, et est essentiellement assuré par la DIVAE (Division Assistance aux Entreprises) en direction des promoteurs de micro-entreprises. L'action de cette division consiste à recevoir les promoteurs de micro-entreprises et à les conseiller dans la recherche de marchés, de partenaires et de financement.
- (iv) Au niveau de la documentation et la publications d'informations économiques, il n'existe pas de banque de données économiques organisée pour les besoins propres des opérateurs.

- (v) **Aucun service n'est actuellement chargé de faciliter les formalités pour la création d'entreprises; un projet de création d'un centre de formalités des entreprises est néanmoins à l'étude.**
- (vi) **Il faut également mentionner l'existence d'une antenne du CDI (logé à la CCAIT) en faveur des PME/PMI qui ont connu de graves problèmes au niveau technique.**

9. La CCAIT a pourtant un rôle essentiel à jouer, non seulement comme représentant des entreprises auprès des autorités publiques, mais aussi par les actions qu'elle peut mener pour répondre aux besoins de ses ressortissants, notamment dans les domaines de la formation professionnelle et de l'information. C'est dans ce contexte qu'elle est en train de poursuivre sa restructuration.

10. Mais pour donner un sens à la restructuration de la Chambre et lui garantir les moyens de fonctionner normalement, il est indispensable de redonner confiance à ses partenaires que sont l'Etat et les opérateurs privés.

2.2 LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA NORMALISATION (CSN)

11. Le CSN est un organe interministériel institué en 1983 pour mener les travaux de normalisation dans les domaines suivants: métrologie, cultures vivrières, denrées alimentaires d'origine animale, cultures industrielles, blocs en terre stabilisée, eau potable et boissons non-alcoolisées et pesticides. Son domaine d'activités reste encore essentiellement des produits d'importation.

12. Il est composé de 9 comités techniques (tous ne sont pas actuellement opérationnels):

- **Comité des normes fondamentales (physiques),**
- **Comité agro-alimentaire,**
- **Comité chimie/génie chimique,**
- **Comité architecture/urbanisme,**
- **Comité métallurgie,**
- **Comité électro-technique,**
- **Comité textiles,**
- **Comité transport,**
- **Comité pollution/environnement.**

et d'un Secrétariat actuellement basé au sein de la Division "Normalisation & du Contrôle de la Qualité" de la Direction du Développement Industriel (DDI), au MISE.

13. Cinq laboratoires sont rattachés au CSN:

- **le Laboratoire du Centre de Construction de Logements (matériaux de construction),**

- le Laboratoire de l'Institut de la Nutrition & des Technologies alimentaires (bactériologie, microbiologie),
- le Laboratoire de l'Institut National d'Hygiène (bactériologie/eaux),
- le Laboratoire de la Direction du Contrôle du Conditionnement des Produits & des Instruments de Mesure (méthodologie/contrôle des produits d'exportation),
- le Laboratoire vétérinaire (produits carnés) qui est encore en construction.

14. Sur le plan financier, le budget de fonctionnement du Secrétariat est pris en charge par le budget de la DDI, tandis que le budget d'investissement/ équipement (p.ex., construction du laboratoire vétérinaire) est directement financé par des dotations budgétaires de l'Etat. Les comités techniques dépendent financièrement de leur ministère de tutelle.

15. La dépendance du CSN à l'égard de la DDI a été perçue par les responsables comme un facteur de moindre efficacité. Il a été question de faire évoluer le Secrétariat en un Bureau National de Normalisation.

16. En 1988/89, le CSN a reçu du PNUD/ONUDI une assistance technique considérable dans le renforcement des moyens du Secrétariat et des comités techniques de normalisation, à travers le projet DP/TOG/86/013 (Assistance dans le domaine de la normalisation et du contrôle de la qualité). Il faut noter qu'avant la mise en oeuvre de ce projet, le CSN n'existait que de nom depuis 1983, car il ne disposait pas des moyens humains et techniques pour commencer les premiers travaux de normalisation.

17. Malgré cette assistance considérable (plus de 700.000 US\$ pour le financement du projet, dont 210.000 US\$ pour l'équipement des laboratoires, et plus de 13 cadres bénéficiaires des bourses de formation et voyages d'études), il a été constaté, à la fin du projet, que les bases établies sont encore fragiles, du fait de la faiblesse des moyens humains qui ont gêné la promotion effective de la normalisation et de la qualité auprès des entreprises. Il faut noter que le CSN n'est pas encore tout à fait outillé pour étendre ses activités au domaine des produits industriels.

2.3 LE CENTRE TOGOLAIS DES INVESTISSEMENTS (CTI)

18. Sur le plan institutionnel, le CTI existe en tant qu'institution privée qui a pour mission d'assister les promoteurs qui veulent réaliser un investissement industriel au Togo (accompagner le promoteur dans les différents stades du projet: stade de l'idée, élaboration du projet, lancement des opérations, et démarrage de l'exploitation). L'idée de la création d'une telle institution remonte en avril 1987, quand le Gouvernement Togolais a négocié avec la Banque Mondiale les termes de

mise en place du Projet de Promotion de l'Entreprise Privée. Ce projet prévoyait, entre autres:

- (i) Une ligne de crédit de 9 millions US\$ pour le financement des investissements industriels;
- (ii) La création du CTI et la mise à sa disposition d'une assistance technique de longue durée;
- (iii) La création au sein de la CCAIT d'une division d'Assistance aux Entreprises (DIVAE);
- (iv) La création d'un Fonds de Participation aux Prestations de Services (FPPS), alimenté par des dotations du budget de l'Etat pour le financement des études de pré-investissement.
- (v) Deux sociétés de caution mutuelle, l'une pour les PME et l'autre pour l'artisanat.

19. A la suite de ces négociations, un bureau provisoire de Conseil d'Administration a été formé pour procéder à la création du CTI. C'est au cours de la réunion constitutive du 18 mai 1988 que le CTI a été officiellement créé, ses membres fondateurs étant:

- l'Association Professionnelle des Banques (APB),
- la Chambre de Commerce, d'Agriculture & d'Industrie du Togo (CCAIT),
- le Conseil National du Patronat (CNP),
- le Groupement Togolais des PME (GTPME),
- l'OTP, l'OPAT, et la SONACOM.

20. Le CTI est considéré comme une structure d'association privée au service du secteur privé, et son budget de fonctionnement consiste en des contributions de ses membres (les taux de contribution annuels sont de 1 million FCFA pour le GTPME, et 4 millions pour chacun des autres membres).

21. Pour lui permettre de mener à bien ses activités, il est prévu qu'il soit doté du FPPS alimenté par des dotations sur budget de l'Etat (le montant initial prévu est de 150 millions FCFA). Ce fonds sert à financer les prestations d'étude et d'assistance. Le retard dans la mise en place de ce fonds a fait que les activités du CTI n'ont effectivement démarré qu'en octobre 1990, avec la libération d'une seule et unique tranche de 50 millions FCFA.

22. Comme l'a reconnu son directeur, le bilan des activités du CTI est loin de répondre aux attentes du Gouvernement, des sociétaires et du secteur privé, ainsi que de la Banque Mondiale qui a mis ses ressources pour financer les outils de travail de cette institutions. Les raisons évoquées sont, entre autres:

- (i) La mise à disposition d'une assistance technique de longue durée, bien que prévue dans les accords, a été brutalement interrompue après le départ en novembre 1990 du dernier expert en promotion. Or, c'est juste en ce moment que la présence de l'assistance technique devait se justifier pour démarrer effectivement l'activité de promotion, puisque le FPPS venait de prendre place. Depuis cette date, l'homologue togolais est resté seul à animer les activités du Centre.
- (ii) Le soutien peu manifeste du Gouvernement, tant dans ses engagements à pourvoir annuellement des ressources au FPPS (un seul versement de 50 millions FCFA en août 1988) que dans sa collaboration avec les organes de gestion du CTI qui ne sont informés ni sur le remplacement des coordinateurs du Projet de Promotion de l'Entreprise Privée, ni sur les discussions menées avec les autorités de la Banque Mondiale sur l'avenir de ce projet.
- (iii) La situation socio-politique togolaise qui a commencé le 5 octobre 1990, soit une semaine avant la mise en place du FPPS, maillon d'appui au CTI. Il va sans dire qu'en cette période de crise, il a été difficile de mener des activités de promotion, surtout dans le secteur industriel où les investissements sont considérables et les fonds à mobiliser importants.
- (iv) Les bureaux que le CTI occupe actuellement à la CCAIT sont étroits, ne répondant pas à ses besoins, ce qui fait croire aux opérateurs privés que le Centre est un service de la CCAIT.

23. Le Conseil d'Administration a depuis peu mis en place une commission pour mener des réflexions sur le recentrage des activités du CTI. Celle-ci est arrivée à la conclusion qu'il faudrait associer les activités de restructuration et de réhabilitation des entreprises actuellement en difficulté à celles de promotion de nouvelles entreprises. Dans le contexte socio-économique actuel du Togo, il paraît indiqué de sauver prioritairement les entreprises en difficulté tout en menant, à une échelle plus réduite, des actions de promotion.

24. Les préoccupations du Conseil d'Administration pour redynamiser les activités du CTI ne semblent pas être partagées par le Gouvernement, qui n'a pas encore donné son avis clair sur l'avenir du CTI.

25. De toute façon, en l'état actuel de ce Centre, celui-ci ne semble pas disposer de capacités d'expertise, d'information, de financement appropriées pour sa mission (le Centre dispose d'un seul cadre, et le FPPS n'est plus du tout alimenté).

2.4 LES AUTRES INSTITUTIONS ISSUES DU PROJET DE LA BANQUE MONDIALE

26. La Division d'Assistance aux Entreprises (DIVAE) : C'est en fait une nouvelle division (créée en 1989 dans le cadre du projet BM) de la CCAIT, dont le champ

d'action est ciblé sur les jeunes promoteurs et les micro-réalisations. Jusqu'à présent, son intervention se situe principalement au niveau du Projet d'Appui aux Initiatives de Base (PAIDB) initié par le Ministère du Plan et financé par la Banque Mondiale, en assistant les promoteurs à présenter un "dossier bancable" auprès des organismes de financement (Caisse Française de Développement/AIPB).

27. La DIVAE a bénéficié de l'assistance de la Banque Mondiale pour la formation de deux cadres, dont l'un a quitté en juin 1991. L'efficacité sur le terrain de cette institution n'est pas démontrée.

28. La Société de Caution Mutuelle (SOCAMET) : Cette société a été créée par le GTPME en 1990, avec l'assistance de la Banque Mondiale. A l'origine, 18 PME togolaises ont participé à la constitution de la société (à capital variable), le capital de départ étant de 6,5 millions FCFA. Sa mission est de se porter caution pour des prêts accordés par les établissements bancaires, dans la limite de deux tiers du montant de ces prêts. Elle n'est pas à ce jour opérationnelle.

2.5 LES INSTITUTIONS DE LA ZONE FRANCHE

29. Deux institutions distinctes existent au niveau de la Zone Franche:

- (i) la Société d'Administration de la Zone Franche (SAZOF), une société d'économie mixte qui agit comme guichet unique pour les promoteurs/investisseurs et traite les dossiers d'agrément.

Elle est dotée d'un fonds qui sert à financer ses programmes d'investissement, de formation et de perfectionnement et à améliorer l'efficacité des services rendus aux zones et aux entreprises agréées.

Ce fonds est alimenté par le capital libéré par les actionnaires; les contributions volontaires; les redevances perçues sur les entreprises agréées; les ressources provenant des transactions immobilières; les produits des redevances perçues à l'occasion des services rendus dans le cadre de ses attributions; les subventions éventuelles de l'Etat ou des organismes d'assistance extérieurs; ainsi que toutes autres ressources qui pourraient être mises à la disposition de la société.

- (ii) le Centre Togolais de Promotion des Investissements (CTPI), apparemment sans statut juridique particulière, chargé de promouvoir les investissements nationaux et étrangers dans la Zone.

30 En attendant la création juridique du CTPI, l'arrêté ministériel No 7 du 15 juin 1993 du MISE (ministère de tutelle de la Zone Franche) a provisoirement conféré les attributions de ce Centre à la SAZOF. Il a été question d'une prochaine fusion de ces deux institutions en une seule.

3. FAITS ET CONSIDERATIONS

31. Tel qu'il existe actuellement, le dispositif de promotion et d'appui au secteur privé n'est pas tellement en mesure de fournir une réponse adéquate aux problèmes des entreprises. Ce dispositif souffre de nombreuses difficultés d'ordre financier et institutionnel, et la plupart des institutions semblent avoir une efficacité dérisoire. Le CCAIT n'est plus considérée comme une chambre représentative du secteur privé, et ses services aux entreprises se font de plus en plus rares. Les interventions du CTI sont loin de répondre aux attentes du secteur privé, tandis que l'efficacité sur le terrain de la DIVAE reste encore à démontrer. D'autres institutions telles que la SOCAMET n'ont jamais démarré.

32. A l'heure actuelle, ces institutions souffrent d'un manque crucial de capacités humaines et financières, entravant leurs activités et démotivant leur personnel. Plus que jamais, ces institutions sont autant confrontées à des problèmes d'information et d'incitations que le secteur privé lui-même.

33. Bien que bon nombre de ces institutions (CTI, DIVAE, CSN, SAZOF, CTPI) aient bénéficié de l'assistance technique extérieure pour le renforcement de leurs capacités, la mission a constaté que les bases établies restent encore fragiles (il y a une réelle prise de conscience par les responsables de la fragilité de ces institutions et de la nécessité de s'attacher constamment à les renforcer).

34. La fragilité des institutions telles que le CTI, la DIVAE et la SOCAMET proviennent encore du fait qu'elles ont été établies comme expérience-pilote, dans le cadre des projets d'assistance extérieure. En tant que telles, leur viabilité reste encore à démontrer.

35. La faiblesse du cadre institutionnel togolais tient aussi du fait de l'éclatement actuel des fonctions d'appui et des organismes de soutien au secteur privé. Cet éclatement - qui correspond beaucoup plus à une vue de l'esprit qu'à une considération pragmatique - a évidemment pour effet d'entretenir la confusion parmi les opérateurs privés, et d'entraîner le saupoudrage des ressources (financières et humaines) de développement, déjà fortement limitées. Certains promoteurs affirment en effet avoir confondu, par exemple, les services du CTI et de la DIVAE. De même, dans ses contacts au niveau de la Zone Franche, la mission s'est beaucoup interrogé sur le bien-fondé de l'existence de deux entités distinctes que sont la SAZOF et le CTPI, étant donné que leurs activités sont intimement liées.

36. Enfin, au niveau du cadre institutionnel lui-même, la rivalité entre institutions concernées est un problème réel, aggravant encore l'émiettement des services et la dilution des efforts. Ainsi, par exemple, la CCAIT a ses propres structures de promotion et d'assistance aux entreprises, indépendamment d'autres structures de soutien au secteur privé.

37. Les problèmes évoqués ci-dessus requièrent l'attention des autorités si elles souhaitent promouvoir efficacement les investissements privés et le développement

industriel. Les institutions concernées peuvent effectivement faire un travail intéressant et efficace, mais se trouvent actuellement "coincées" dans un mode de fonctionnement intrinsèquement passif et, par ailleurs, soumises à la volonté des donateurs d'aide étrangères d'accorder des crédits. Cet état de choses non seulement accentue la passivité et la dépendance, mais il implique aussi une forte déresponsabilisation du personnel et un gaspillage d'énergie, et part de l'hypothèse que le secteur public est le moteur essentiel du développement.

38. La mise en place d'institutions durable est sans doute la tâche la plus difficile dans le contexte actuel togolais, mais elle s'avère essentielle pour le développement du secteur privé. Les institutions d'"infratechnologie" (surtout en matière de normes) sont indispensables à tout effort sérieux d'industrialisation, et le caractère de bien public du produit justifie que l'Etat en soit propriétaire. L'organisation d'autres services de soutien tels que la conception du produit, l'assurance de qualité, la formation, les essais, peut être mieux assurée par des institutions indépendantes qui peuvent être gérées par l'industrie. Mais le Gouvernement peut prendre l'initiative de la création de ce genre d'institutions et à les soutenir.

39. Dans le domaine des technologies et des réalisations contractuelles avec des partenaires étrangers, un support institutionnel consistant à fournir des informations et des conseils sur les sources possibles de technologie et à identifier et négocier les transferts de technologie peut être une aide précieuse pour les entreprises qui se lancent dans de nouvelles activités. Ce genre de service devient moins nécessaire lorsque les entreprises auront développé leur propre réseau d'informations et que les intermédiaires commerciaux (sociétés d'ingénierie, de conseil) font leur apparition.

40. Dans le cadre de la restructuration et du renforcement du dispositif de promotion et d'appui au secteur privé, il sera extrêmement important de ne pas se borner aux formes traditionnelles pour renforcer les institutions; au contraire, il faudra étudier de nouvelles formes d'organisation et de coopération qui ne seraient pas figées (les services devraient être modulés en fonction de l'évolution des besoins) et qui permettraient, moyennant rémunération des services, une participation active du secteur privé aux frais de fonctionnement des institutions.

41. Enfin, dans le domaine institutionnel, il est impératif que les interventions en vue de remédier aux imperfections du marché doivent être institutionnalisées et séparées des procédures administratives et politiques, les institutions compétentes devant autant que possible viser des objectifs économiques.

4. PROPOSITIONS POUR UN PLAN D'ACTION

42. Les mesures préconisées ici constituent les éléments d'un programme visant à réduire les incohérences constatées au niveau des institutions précitées et contribuer à "normaliser" l'environnement institutionnel des entreprises.

4.1 FUSION DE LA SAZOF ET DU CTPI

43. Actuellement, il paraît qu'il y a un consensus général quant à la nécessité de fusionner ces deux institutions en une seule. La mission est de cet avis, parce qu'un tel regroupement apportera des économies sur le plan administratif et financier, ainsi qu'une meilleure collaboration entre les deux institutions existantes.

44. Comme l'a été déjà suggéré par une mission précédente de l'ONUDI (mission du 4-27 mai 1992 réalisée par Mr. Vencatachellum, référence PPD/R.55, 7 juillet 1992), il est souhaitable que la nouvelle entité - que l'on pourrait dénommer l'"Autorité de la Zone Franche" (AZF) - soit dirigée à temps partiel par un haut personnage du secteur privé comme Président, assisté du Directeur Général et des deux responsables de chacun des départements "Administration/Assistance" et "Promotion".

45. Cette nouvelle entité pourrait être créée sous la Loi de 1901, comme le statut actuel du CTI. Elle aurait un Conseil d'Administration comprenant le Président et 9 membres représentant les organismes publics (3), la CCAIT (1), le Conseil National du Patronat (1), le Port Autonome de Lomé (1) et les entrepreneurs de la Zone Franche (2). Le Directeur Général assistera aux réunions à titre consultatif.

- Le principal rôle du département "Promotion" de l'AZF consisterait, notamment à:

- identifier et assister les promoteurs potentiels aussi bien étrangers que togolais;
- promouvoir la Zone Franche, à travers la mise en oeuvre d'une stratégie promotionnelle adéquatement définie avec des outils de promotion appropriés;
- encourager la sous-traitance locale entre entreprises ZF et PME/PMI togolaises hors ZF;
- mettre à la disposition des conseillers économiques des Ambassades du Togo tous les renseignements nécessaires concernant la Zone Franche pour qu'ils puissent fonctionner en tant qu'antennes de promotion à l'extérieur.

- Quant au département "Administration/Assistance", son rôle consisterait essentiellement à:

- fonctionner comme structure d'accueil/guichet unique pour les investisseurs;
- fournir un système efficace et rapide d'évaluation et approbation des dossiers;
- mettre en route et superviser les zones industrielles à commencer avec une infrastructure pilote;
- assurer les prestations de services publics (voirie, système d'égoûts, télécommunications, énergie, eau) dans les zones industrielles.

46. Il est suggéré que l'AZF incluerait dans son programme d'actions les points essentiels suivants:

- Le renforcement en moyens humains (de niveau cadre) des deux départements "Administration/Assistance" et "Promotion".
- Les programmes de formation des cadres à l'étranger, notamment sous forme de stages dans les zones franches opérationnelles et considérées comme réussies.
- L'élaboration d'une stratégie de promotion appropriée et bien définie avec des outils de promotion appropriés.
- Une étude d'identification des possibilités concrètes de collaboration (sous-traitance) entre entreprises de la Zone Franche et PME/PMI togolaises hors Zone Franche.
- Une étude de la création d'un Centre de Commerce Extérieur (à la CCI ou au Ministère du Commerce) pour guider les investisseurs quant aux marchés d'importation des matières premières et d'exportation des produits finis, y compris les diverses régies d'origine, normes de qualité, barrières non-tarifaires, etc..
- Une étude sur le développement à long terme de la Zone Franche (recommandée par la Conférence des Bailleurs de Fonds à Rome en novembre 1990). Cette étude doit pouvoir cibler les créneaux et marchés porteurs dans le cadre des accords de Lomé et du Système Généralisé de Préférences, en particulier les opportunités de sous-traitance internationale.

47. Le guichet unique au sein de la nouvelle entité (AZF) pour servir les investisseurs de la Zone Franche devrait éventuellement être renforcé pour servir aussi les investisseurs sur le territoire douanier, dans le cadre d'une structure unique de promotion (si décidée). Cependant, il semble qu'il n'y a pas unanimité de vue sur cette question, et il a été question que la CCAIT intégrera dans ses services le guichet unique pour les entreprises du territoire douanier (division des "formalités d'entreprise").

4.2 PARACHÈVEMENT DE LA RESTRUCTURATION DE LA CCAIT

48. A titre de rappel, la CCAIT est en cours de restructuration, sur la base des recommandations d'une étude effectuée à cette fin en avril 1994 (projet DP/TOG/92/012). La restructuration prévoit de scinder la CCAIT en trois chambres distinctes: une Chambre de Commerce & d'Industrie (CCI), une Chambre des Métiers, et une Chambre d'Agriculture.

49. Suivant la nouvelle organisation, la CCI comportera 6 divisions, dont les quatre premières sont à vocation opérationnelle et les deux dernières en charge de la gestion interne de la Chambre:

- division des Etudes et de l'information économique (DEIE);
- division de l'Assistance aux Entreprises et des Programmes (DAEP);
- division de la Formation Professionnelle (DFP);
- division des Services Concédés (DSC);
- division Financière et Comptable (DFC);
- division des affaires communes (DAC).

50. La prédominance des trois premières divisions opérationnelles (DEIE, DAEP, DFP) dans l'organigramme reflète le souci de la nouvelle Chambre d'accorder une place importante au développement des activités d'appui aux entreprises, notamment par la mise en place d'un centre de formalités des entreprises et le développement des activités de formation professionnelle.

51. Les fonctions assignées à ces trois divisions dans la nouvelle organisation de la CCI sont comme suit:

- Pour la DEIE:

- préparer le dialogue avec les pouvoirs publics par des études;
- collecter et diffuser des informations économiques;
- organiser et gérer le centre de documentation;
- développer la communication par les médias;
- Préparer le dialogue avec les autres Chambres et les organismes internationaux.

- Pour la DAEP:

- organiser sur un plan réglementaire, l'accueil, le dialogue et l'orientation des entreprises par la création d'un Centre de Formalités des Entreprises (CFE);
- tenir à jour le fichier statistique des entreprises;
- organiser des manifestations de promotion;
- organiser les échanges entre hommes d'affaires;

- participer à l'identification et au suivi des programmes d'appui aux entreprises.

- Et pour la DFP:

- organiser et gérer des cycles de formation;
- participer au suivi de la formation professionnelle au Togo;
- développer un partenariat avec les entreprises en matière de formation.

52. Par contre, la DIVAE, qui est en fait une expérience-pilote du projet de Promotion de l'Entreprise Privée de la Banque Mondiale, ne semble pas se refléter dans la nouvelle structure de la CCI. Il en est de même du Service d'Assistance aux PMI (cellule du projet PNUD/ONUDI d'Assistance aux PMI). Pour préserver les acquis de ces deux projets, il serait souhaitable que ces deux activités se rapprochent et qu'elles soient prises en charge par une autre structure.

4.3 RÉORIENTATION DES ACTIVITÉS DU CTI VERS UNE STRUCTURE D'APPUI POLYVALENT

53. A titre de rappel, il y a lieu de retenir que le CTI a connu divers problèmes (autant structurels que conjoncturels) qui ne lui permettent pas de remplir la mission pour laquelle il a été créé. Le Conseil d'Administration du Centre a donc mis en place une commission afin de mener des réflexions quant au recentrage des activités du CTI. Les travaux de la Commission ont abouti à la conclusion que dans le contexte socio-économique actuel du Togo, il y a lieu d'associer les activités de restructuration/réhabilitation des entreprises actuellement en difficulté à celles de promotion de nouvelles entreprises. Dans la situation qui prévaut actuellement, il paraît tout indiqué de sauver prioritairement les entreprises en difficulté tout en menant, à une échelle plus réduite, les actions de promotion.

54. La mission partage ce point de vue, tout en rappelant qu'en ce qui concerne les PMI, l'action en faveur du développement doit être une action permanente et couvrir une gamme diversifiée de services (création de l'entreprise, gestion, réhabilitation, expansion, modernisation, formation du personnel, contrôle de qualité, etc.). La mission a eu de nombreux entretiens avec les PMI togolaises qui confirment ce fait.

55. Par conséquent, il est recommandé qu'une étude soit rapidement menée en vue de réorienter le CTI en une structure d'appui polyvalent aux PMI. L'activité de cette nouvelle structure devrait aller bien au-delà de la simple identification d'entrepreneurs potentiels et de l'assistance qui leur serait donnée pour réaliser leur projet d'entreprise. Elle devrait viser un programme systématique de soutien à la création d'entreprises nouvelles et au développement/diversification des entreprises existantes, capitalisant en priorité sur les acquis disponibles et les ressources accessibles au niveau national.

56. Le Centre d'appui polyvalent aux PME/PMI - qu'on pourrait dénommer le "Centre de Développement des PME/PMI" (CDPME) - aurait comme objectifs les suivants:

- Soutenir la création de nouveaux projets sur le territoire douanier national (en quelque sorte l'activité présente du CTI).
- Renforcer les entreprises existantes en leur procurant des services de vulgarisation industrielle - et plus particulièrement, les services "software" (marketing, comptabilité des coûts, conception de produits, contrôle de la qualité, etc.) - et en aidant à diversifier leurs activités.
- Mobiliser les ressources institutionnelles nationales/internationales existantes pour appuyer les deux points précités.
- Accroître la prise de conscience des opportunités de développement industriel dans le pays.
- Développer et affiner les capacités individuelles et institutionnelles à promouvoir et soutenir le développement d'entreprises sur le territoire douanier national.

57. Le CDPME disposerait initialement de trois services dotés, entre autres, de fonctions suivantes:

- Etudes & Réalisations Industrielles: Etude et préparation de profils-types de projets devant être privilégiés dans le cadre du développement des PME/PMI. Assistance aux entrepreneurs potentiels dans la sélection d'une activité appropriée et la réalisation du projet.
- Standardisation & Contrôle de la qualité: Aide à l'amélioration dans l'agencement de la production, l'organisation et le contrôle. Suggestions quant aux techniques standard pour le contrôle de la qualité dans les unités de production. Introduction des standards de qualité dans la production.
- Vulgarisation Industrielle, Liaison & Coordination: Accélérer le rythme du développement des initiatives entrepreneuriales en apprenant aux entrepreneurs existants à améliorer la productivité et la performance et dans la diversification de leurs activités, quand c'est nécessaire (ce dernier point est extrêmement important car il s'est avéré, à travers l'enquête, que la plupart des PMI togolaises montrent une faiblesse excessive dans l'adaptation des produits face à l'évolution des besoins du marché). Le CDPME à travers ce service établirait des relations appropriées avec d'autres institutions, agences et organismes pour mobiliser toutes les ressources institutionnelles existantes nécessaires.

58. Cette nouvelle entité devrait naturellement intégrer en son sein les fonctions du CTI, de la DIVAE et de la Cellule du projet ONUDI (qui ne semblent plus exister dans la nouvelle structure de la CCI). Elle travaillerait en étroite relation avec l'antenne du CDI, ainsi qu'avec le Bureau National de Normalisation (une nouvelle structure qui devra normalement remplacer l'actuel Secrétariat du CSN). La SOCAMET, si elle pouvait revivre (c'est un mort-né en fait), pourrait être associée à cette entité.

59. Cette entité pourrait conserver l'ancien statut juridique (association privée) du CTI, mais devrait naturellement être renforcée en moyens financiers et humains nécessaires à sa nouvelle mission. En particulier, le FPPS réalimenté lui sera intégralement retourné.

60. L'étude de restructuration/réorientation devrait, dans l'élaboration du futur programme d'actions de la nouvelle entité, prendre en considération les points essentiels suivants:

- En l'état actuel du CTI, il a été constaté que celui-ci ne dispose pas de capacités d'expertise, d'information, de financement appropriées (le Centre dispose d'un seul cadre, et le FPPS n'est plus du tout alimenté). Par conséquent, il convient de renforcer la nouvelle entité par un important apport en ressources humaines et financières. En particulier, le CDPME devra compter en son sein un conseiller senior disposant d'une grande expérience dans des programmes d'industrialisation à grande échelle, un conseiller spécialisé dans les systèmes de conseil industriel, des appuis ponctuels de la part des consultants internationaux sur des projets spécifiques, et enfin des consultants nationaux spécialisés dans des investissements spécifiques, le traitement des données, l'information au public, les systèmes de financement et les négociations des conventions de services.
- Sur le plan de l'information, il n'existe pas de banque de profils-types de projets devant être privilégiés dans le cadre du développement des PME/PMI. C'est un service essentiel auquel le CDPME devra songer afin d'accélérer le rythme du développement des initiatives entrepreneuriales.
- À ce jour, aucun organisme (sauf peut-être à l'intérieur du DDI, mais de façon très partielle) ne s'intéresse vraiment à effectuer un recensement complet des entreprises et constituer une banque de données pour les besoins d'intervention future. C'est aussi un point que le CDPME devra inclure dans son futur programme de travail.
- Enfin, le problème de financement doit aussi être pris en considération. À ce niveau, aucune estimation n'a encore été fournie du montant d'investissement requis dans le cadre de la réorientation des activités du CTI (l'étude à mener doit mettre en lumière ce point). Cependant, il semble d'ores et déjà évident que les investissements qui seront consentis pour le développement des PME/PMI connaîtront des augmentations sensibles dans les années

à venir. Il est temps dès maintenant de procéder à une évaluation des besoins potentiels et d'envisager les mesures nécessaires afin de s'assurer de la disponibilité future du financement.

61. Le CDPME pourrait fonctionner comme une agence de développement, sans pour autant disposer de pouvoirs de décision, en ce qui concerne les contrôles réglementaires, dans aucun domaine industriel. En revanche, elle pourrait assister sur le plan technique les départements ministériels ou autres organismes du Gouvernement (si requis), en procurant des conseils appropriés quant aux aspects touchant à la promotion et au développement des activités des PME/PMI.

4.4 RENFORCEMENT SPÉCIAL DU CSN

62. Le CSN a été institué en tant qu'organe interministériel pour développer les activités normatives au Togo. Il est doté d'un Secrétariat et de 9 comités techniques de normalisation. Grâce à l'assistance technique considérable du PNUD/ONUDI (à travers le projet DP/TOG/86/013), cette institution a connu un début encourageant de développement: plus de 13 cadres bénéficiaires des bourses de formation et voyages d'études, 210.000 US\$ d'équipement de laboratoire, et 41 normes homologuées en date du 17 avril 1992.

63. Cependant, malgré cette assistance considérable, il a été constaté que les bases établies depuis la fin du projet restent encore fragiles, du fait de la persistance des faibles moyens humains qui ont gêné la promotion effective de la normalisation et de la qualité auprès des entreprises. Or, l'encadrement institutionnel en matière de normes et de contrôle de la qualité est indispensable à tout effort sérieux d'industrialisation. Ceci est d'autant plus vrai que la nouvelle politique industrielle met un accent particulier sur la promotion des activités industrielles exportatrices.

64. Par conséquent, la mission recommande que le Secrétariat de la CSN soit renforcé en cadres supérieurs (de formation ingénieur). La mission est d'avis que ce Secrétariat doit être indépendant de la division "Normalisation & Contrôle de la Qualité" de la Direction du Développement Industriel (cette division a pour rôle de veiller à l'application de la réglementation normative) et propose donc la mise en place, dans les meilleurs délais, d'un Bureau National de Normalisation.

65. Ce bureau sera une institution parastatale et devra avoir la capacité technique de certifier la qualité des produits manufacturés au Togo, et donc, de promouvoir l'exportation des produits. Les activités de ce bureau devront initialement se concentrer sur les principaux produits d'exportation, et l'on pourra alors demander aux exportateurs de contribuer à ses frais de fonctionnement. Le bureau pourra aussi vérifier la qualité des produits de consommation importés trop souvent frauduleusement par le secteur informel.

.....

ANNEXE VI:

MEMORANDUM

A L'INTENTION DES AUTORITES TOGOLAISES

OBJET: **Problématique spécifique de la constitution d'un Fonds Exceptionnel de Recapitalisation (FER) des entreprises industrielles**

INTRODUCTION

LA JUSTIFICATION DU MECANISME PROPOSE

LE PROFIL DU FER

LES CONDITIONS D'ELIGIBILITE AU FER

LA FONCTION GARANTIE

LA STRUCTURE JURIDIQUE ET TECHNIQUE DU FER

MEMORANDUM

A L'INTENTION: Des Autorités Togolaises

DE: La Mission ONUDI (Projet PNUD/ONUDI, XA/TOG/94/617)

DATE: Le 25 avril 1995

OBJET: Problématique spécifique de la Constitution d'un Fonds Exceptionnel de Recapitalisation (FER) des entreprises industrielles

INTRODUCTION

1. L'objet du présent mémorandum est de soumettre à l'attention des Autorités Togolaises un certain nombre de suggestions de caractère technique concernant le concept du FER et sa présentation à celui des institutionnels de financement auprès duquel le gouvernement déciderait de s'adresser pour emprunter les ressources nécessaires à sa mise en oeuvre.
2. Ce mémorandum reprend et précise certaines des propositions présentées dans le rapport de la mission (point [i], paragraphes 34-42, pages 9-10) aux fins de discussions lors de la réunion technique prévue pour le 28 Avril 1995 entre la mission et un certain nombre de responsables publics et privés togolais.
3. A l'intention des Autorités Togolaises qui n'auraient pas été étroitement mises au fait de la problématique particulière posée par la profonde détérioration de la situation du secteur industriel, le présent mémorandum s'efforce dans les paragraphes ci-dessous, de présenter en un bref raccourci le concept du Fonds Exceptionnel de Recapitalisation.

LA JUSTIFICATION DU MÉCANISME PROPOSÉ

4. La détérioration du système industriel togolais, dont une analyse détaillée est présentée dans le rapport de la mission, a de multiples causes et se traduit de manière hétérogène selon les entreprises du secteur. Il y a cependant un dénominateur commun, celui d'une "asphyxie financière", se matérialisant par de graves crises de liquidités ou même d'insolvabilité.
5. Mais ces symptômes semblent bien avoir pour cause profonde une très grave érosion des fonds propres des entreprises, quand ce n'est pas leur quasi disparition.

6. Une thérapeutique doit être envisagée d'urgence, en tout cas pour celles des entreprises dont des audits opérationnels et comptables sembleraient démontrer ou ont déjà démontré qu'elles ont de raisonnables perspectives de viabilité.

7. Mais il apparaît clairement au jugement des membres de la mission que les problèmes de financement auxquels sont confrontées les entreprises (et qui sont loin, malgré leur sévérité, d'être leurs seuls problèmes) ne peuvent être réglés, contrairement à une opinion largement répandue, par un accroissement de l'endettement des opérateurs auprès du système bancaire national. Celui-ci, gravement fragilisé par la crise, est lui-même soumis à de sévères et légitimes contraintes prudentielles. Au surplus, ce n'est pas le système bancaire qui peut résoudre le problème du déséquilibre des situations financières d'entreprises déjà surendettées et sous-capitalisées pour des raisons autant structurelles que conjoncturelles.

8. Les entreprises industrielles avancent que ce n'est pas de leurs actionnaires existants, et encore moins de l'élargissement de leur actionnariat par introduction de nouveaux partenaires, qu'elles peuvent opérer la restructuration financière qui seule pourrait, par le rééquilibrage de leurs bilans, restaurer leurs capacités d'endettement auprès du système bancaire.

9. Enfin les engagements pris par le gouvernement paraissent devoir exclure le dégagement de ressources budgétaires et leur allocation à une catégorie d'agents économiques privés, même à titre exceptionnel.

10. C'est pour tenir compte de la gravité des symptômes décrits par les industriels, leurs représentants qualifiés et nombre d'autres opérateurs économiques togolais, que la mission s'est résolue à soumettre aux autorités le concept d'une structure de type exceptionnel et transitoire dont le financement serait sollicité auprès d'Institutionnels extérieurs par le Gouvernement Togolais. Elle est consciente, ce faisant, que la proposition avancée doit être solidement étayée si l'on veut que le Gouvernement et le(s) Institutionnel(s) approchés puissent la prendre en considération.

11. Pour qu'il y ait cette prise en considération au double niveau précité, il importe que le concept du FER proposé soit précisément défini.

12. Les développements qui suivent ont donc pour objet de dessiner un premier profil du mécanisme dont le montage est proposé aux autorités. La mission est consciente du fait que la solution présentée est une solution atypique puisqu'elle comporte des engagements financiers publics en faveur d'opérateurs industriels privés sur une base sélective et sans qu'il y ait d'intermédiation du système bancaire dans l'opération de "recapitalisation" proposée.

13. Il importe donc que le mécanisme atypique proposé ne donne pas lieu à des malentendus quand à ses objectifs et à ses procédures.

LE PROFIL DU FONDS EXCEPTIONNEL DE RECAPITALISATION (FER)

14. Le Gouvernement Togolais négocierait auprès d'un Institutionnel un emprunt à L.T. avec long différé d'amortissement et assumerait la responsabilité de son remboursement.

15. Le mécanisme ne comporterait pas la rétrocession par le Gouvernement de cet emprunt au système bancaire, dont le rôle dans le montage de ce FER ne serait pas un rôle classique d'intermédiation. Les ressources allouées aux entreprises industrielles bénéficiaires seraient assorties de l'obligation de remboursement de l'emprunteur à l'Etat togolais lui-même emprunteur de l'Institutionnel Extérieur.

16. Le mécanisme proposé serait donc complètement différent des mécanismes traditionnels qu'utilisent les lignes de crédit (par exemple les lignes APEX, c'est-à-dire pyramidales dans lesquelles les banques commerciales jouent le rôle de dernier prêteur et assument le risque de remboursement de leurs clients).

17. Les ressources empruntées par l'Etat seraient allouées par celui-ci, à travers un instrument pouvant prendre le nom de FONDS EXCEPTIONNEL DE RECAPITALISATION (FER), à un nombre limité d'opérateurs industriels privés sélectionnés sur des critères objectifs bien précis, en une seule opération dont la date de clôture serait publiée à l'avance.

18. L'allocation de ces ressources aux entreprises bénéficiaires prendrait la forme de crédits à long terme dont les termes et conditions de remboursement seraient différents sur des points notables, des termes et conditions négociés entre l'Etat togolais emprunteur et l'Institutionnel prêteur. C'est en raison de ces différences que les ressources ainsi apportées par l'Etat pourraient être considérées comme du quasi-capital permettant donc une profonde restructuration des bilans des entreprises, mais soumise à un certain nombre de conditions.

19. Les ressources allouées par le FER aux entreprises bénéficiaires seraient des ressources remboursables présentant 4 caractéristiques principales:

- des crédits à LT avec différés d'amortissements négociables mais pouvant atteindre par exemple 4 ans (ex : crédits à 12 ans dont 4 ans de grâce).
- des taux d'intérêt de base reflétant exactement les taux comptés à l'Etat emprunteur (donc sans que celui-ci prenne une marge quelconque dans la rétrocession par le FER des sommes empruntées).
- des taux de base pouvant cependant être modifiés ou complétés par une participation ad hoc des entreprises bénéficiaires : introduction de la notion de prêt participatif c'est-à-dire prévoyant

une modulation de la charge d'intérêt en fonction des résultats positifs des entreprises.

- Enfin les crédits auraient un caractère subordonné, c'est-à-dire comportant l'indication précise du faible rang d'exigibilité des échéances par rapport aux exigences vis-à-vis des autres créanciers, mais un rang précédant cependant le remboursement aux actionnaires des reliquats d'actifs en cas de liquidation.

20. Sous ces conditions, l'apport précité aurait bien un caractère de restructuration sans pour autant prendre la forme d'une subvention. A ce titre ce serait donc un facteur important de réhabilitation financière des entreprises, qui aurait notamment pour caractéristique de restaurer leur capacité d'endettement auprès du système bancaire.

LES CONDITIONS D'ELIGIBILITE AU FER

21. Comme suggéré aux paragraphes 35 (page 9) et 54 (page 13) du rapport de la mission, les deux premiers maillons de la chaîne des initiatives susceptibles de débloquent la situation présente consisteraient en :

- L'actualisation à brève échéance des évaluations, chiffrées par les entreprises elles-mêmes, de leurs besoins de financement. Ceci permettrait d'avoir une estimation globale de l'ordre de grandeur des besoins et donc des ressources à rechercher.
- La mise en place, dès obtention des données actualisées précitées, d'une commission d'intervention répondant aux critères définis au paragraphe 54 (page 13).

22. Le FER, dont les développements ci-dessous suggéreront les modalités de fonctionnement, serait alors approché par le banquier principal de l'entreprise dont le sort à court terme aurait été préalablement discuté au sein de la commission d'intervention précitée.

23. Pourquoi cette saisine exclusive du FER par le banquier de l'entreprise? C'est pour donner à l'ensemble du mécanisme de recapitalisation sa cohérence : l'éligibilité d'opérateurs privés au bénéfice de ressources publiques de recapitalisation, qui ait un caractère particulièrement avantageux malgré les obligations de remboursement qui y sont attachées, doit à notre sens être conditionnée par la soumission d'un dossier d'investissement productif ayant reçu l'accord de principe du banquier de l'entreprise. C'est à cette seule condition, nous-semble-t-il, que le gouvernement togolais peut plaider auprès de la Coopération Internationale le caractère équilibré et promotionnel du mécanisme que son engagement financier permettra de déclencher.

24. Le mécanisme proposé comporterait donc parallélisme, sinon même simultanité, entre recapitalisation partielle grâce au FER et octroi de

financement à MT par les banques pour la réalisation d'un programme d'équipement (pouvant comporter renouvellement, modernisation, expansions de capacités, etc.).

25. La cohérence du mécanisme proposé serait renforcée par l'exigence, parfaitement légitime de la part du banquier intéressé à financer une faction du programme d'investissement précité, que le promoteur y consacre lui-même un minimum d'apport personnel.

26. Dans le processus proposé, existeraient donc déjà les premiers ingrédients d'une politique de promotion de l'industrialisation. Il y aurait en effet dans la mise en oeuvre du FER rassemblement de ressources d'origines diverses dont l'Etat togolais serait l'initiateur, mais sans que cette initiative ne présente d'effets pervers ni n'aille en collision avec l'orientation de sa politique macro-économique. Il y aurait ainsi conjonction obligatoire (sauf pour l'opérateur industriel privé à démontrer son inaptitude à profiter de l'instrument de relance ainsi offert) entre :

- Ressources publiques de recapitalisation, n'ayant pas le caractère de subvention mais ayant en revanche un pouvoir restructurant;
- Ressources bancaires grâce à une modification de la politique d'offre de crédit des banques en faveur d'emprunteurs recapitalisés et présentant un programme crédible d'investissement productif ;
- Ressources propres des emprunteurs pour une contribution raisonnable à la réalisation d'un projet d'investissement, condition impérative pour emporter la conviction des prêteurs.

LA FONCTIONS GARANTIE

27. Il a été souligné fortement dans le rapport que l'inadéquation entre offre et démarche de crédit était une constante que l'on retrouve dans de nombreux pays, et que si des reproches fondés de "frilosité" pouvaient être adressés aux prêteurs, il fallait aussi comprendre que l'octroi du crédit par les banques est le fait générateur de la monnaie, et que cette dernière (les dépôts) représente pour les banques des exigibilités aléatoires, car les banques ne prêtent pas leurs fonds propres.

28. Ce rappel sommaire a pour but de suggérer que vis-à-vis d'emprunteurs dont les bilans ont été par hypothèse restructurés grâce au FER, les banques togolaises devraient normalement être incitées à envisager de manière plus positive l'octroi de crédits longs en faveur d'industriels présentant des projets bancables. Si toutefois il devait apparaître que l'adaptation souhaitée prenne du temps, on pourrait en évitant les effets pervers décrits à l'Annexe III précitée, "accrocher" au mécanisme du FER des possibilités d'accès à un fonds de garantie existant.

29. L'objectif recherché est d'inciter à une modification de la politique d'offre des banques en les faisant bénéficier, sur leurs risques à M.T. relatifs au montage de projets d'investissements productifs, d'une couverture partielle grâce à l'intervention d'un des fonds de garantie existants dans la sous-région.

30. C'est donc ici l'occasion de rappeler les suggestions faites aux paragraphes 44 à 46 (pages 10- 11) du rapport de la mission. Il serait hautement souhaitable que les autorités togolaises ne négligent pas de solliciter l'appui de l'Institutionnel dont elles peuvent espérer le montage du FER pour, simultanément, qu'il les guide dans l'engagement de discussions avec les fonds de garantie précités. Il serait important de pouvoir apprécier le plus tôt possible les perspectives réelles que l'intervention de ces fonds pourrait ouvrir concernant l'instruction des dossiers de crédit à M.T.. Rappelons que dans le mécanisme proposé, l'accès aux ressources du FER serait conditionné par l'accord du banquier de financer le programme d'équipement des industriels sollicitant l'octroi des ressources de recapitalisation.

LA STRUCTURE JURIDIQUE ET TECHNIQUE DU F.E.R

31. Pour répondre à une situation atypique, le mécanisme proposé ne pouvant pas se fonder sur l'intermédiation bancaire, il est fortement conseillé aux autorités que la structure devant gérer pour le compte de l'Etat les ressources destinées à la recapitalisation des entreprises, soit elle-même atypique.

32. Le Fonds Exceptionnel de Recapitalisation ne devrait avoir, selon l'avis de la mission, ni la personnalité morale, ni l'autonomie financière. Ce devrait être un simple instrument technique, à durée de vie très courte, capable dans des conditions professionnelles d'indépendance et de compétence, d'agir pour le compte de l'Etat togolais dans sa fonction exceptionnelle et purement transitoire de prêteur à des industriels privés strictement sélectionnés.

33. Le FER aurait pour fonction de décider de l'éligibilité des industriels au bénéfice des ressources de recapitalisation qu'il aurait reçu de l'Etat mandat d'allouer. Cette fonction serait temporaire (par exemple 6 à 9 mois après l'octroi à l'Etat emprunteur des ressources spécifiques destinées à la recapitalisation). Il est formellement déconseillé de lui attribuer une fonction permanente qui, serait immanquablement la source de charges récurrentes.

34. Le FER ne rassemblant qu'un nombre très réduit de compétences pour décider en un temps très limité de l'attribution de quasi-capital à un nombre très réduit d'opérateurs, n'aurait à faire face à aucun coût de fonctionnement.

35. Après la phase d'instruction et de tirage sur les ressources publiques empruntées, le suivi des opérations, pendant la période de grâce puis durant la période d'amortissement du principal serait assuré par la Commission d'Intervention prévue au paragraphe 54 du rapport de la mission.

36. La composition restreinte du FER pourrait être la suivante :

- 1 représentant du Ministère du Plan
- 1 représentant du Ministère de l'industrie
- 1 représentant de l'APB
- 1 représentant de la BCEAO
- 2 représentants du secteur industriel privé.

Les décisions devraient être prises à la majorité et de manière souveraine après présentation des données d'éligibilité par le banquier principal (intervenant de façon bénévole et sans pouvoir délibératif), qui emporterait, rappelons-le, la notification par ce dernier de son accord pour le montage du projet d'investissement, indissociable de l'éligibilité au FER.

37. Le schéma précis de fonctionnement du FER serait soumis par l'Etat togolais à l'institutionnel prêteur aux fins de démontrer à celui-ci le caractère transparent, équilibré et promotionnel du mécanisme.

38. Mais il comporterait naturellement aussi un certain nombre de dispositifs contractuels et de contrôle :

- Notification à la BCEAO du mandat exclusif, transitoire et limité, donné au FER concernant le tirage sur le compte ouvert à la BCEAO par l'Etat, pour virement au compte de l'entreprise bénéficiaire.
- Contrat de crédit établi par le FER sur mandat spécifique de l'Etat, avec l'industriel bénéficiaire des ressources de recapitalisation.
- Notification à tous les membres du FER par l'Etat du règlement intérieur du FER (procédures d'instruction, modalités de décision d'éligibilité, obligations de faire rapport régulièrement aux ministères principalement concernés des dossiers en cours d'instruction, des dossiers approuvés et des dossiers dont la soumission au FER aurait été annoncée par les banques).
- Enfin il y aurait lieu que le FER notifie à la Commission d'intervention déjà mentionnée les procédures que celle-ci aurait à suivre scrupuleusement durant la durée de vie des prêts de recapitalisation (contacts et rapports avec les banques, la BCEAO et la Direction du Trésor durant les périodes de grâce et ensuite celles d'amortissement des prêts) .

.....