



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

21942

51p.
talleu

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT

**ASSISTANCE AU DEVELOPPEMENT
DU PROGRAMME
DE ZONES FRANCHES AU TOGO
(PROJET DP/TOG/89/011)**

**Mission d'Evaluation Tripartite en Profondeur
(mission sur le terrain du 5 au 20 décembre 1993)**

Rapport de la Mission

Membres de la Mission

**Michael Fromageot Langstaff
Ahlin Zano Koumi
Claude F. Vacherot**

décembre 1993

ABREVIATIONS

BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l' Ouest
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
BSO	Backstopping Officer
BTCI	Banque Togolaise du Commerce et de l'Industrie
BUREV	Révision Budgétaire
CCAIT	Chambre de Commerce, d'Agriculture et d'Industrie du Togo
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEAO	Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest
CEET	Compagnie d'Energie Electrique du Togo
CNP	Centre National du Patronat
CT	Conseiller Technique
CTI	Centre Togolais des Investissements
CTP	Conseiller Technique Principal
CTPI	Centre Togolais de Promotion des Investissements
CTPZF	Centre Togolais de Promotion de la Zone Franche
EPZ	Export Processing Zone (Zone Franche de Transformation pour l'Exportation)
GTPME	Groupement Togolais des Petites et Moyennes Entreprises
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MISE	Ministère de l'Industrie et des Sociétés d'Etat
MPAT	Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire
OPIC	Overseas Private Investment Corporation
OPTT	Office des Postes, Téléphone et Télécommunications
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PIB	Produit Intérieur Brut
PPER	Rapport d'Evaluation de l'Exécution du Projet
SALT	Société Aéroportuaire de Lomé Tokoin
SAZOF	Société d'Administration de la Zone Franche
TPR(M)	Revue Tripartite (Réunion)
ZFT	Zone Franche de Transformation

* * *

PLAN DU RAPPORT

	Page
I- SYNTHESE DU RAPPORT	
A- REMARQUES PRELIMINAIRES	5
B- LE PROJET : ELABORATION ET EXECUTION	5
C- RECOMMANDATIONS	7
II- CONCEPTION DU PROJET	
A- CONTEXTE DU PROJET	
1- Contexte macro-économique	9
2- Création de la Zone Franche de Transformation	10
3- Origine du Projet	11
4- Cadre institutionnel du Projet	11
5- Elaboration du Projet	12
B- DOCUMENT DE PROJET	
1- Problèmes et approche technique	13
2- Objectifs, activités, résultats et plan de travail	13
3- Bénéficiaires	14
C- RECRUTEMENT DES EXPERTS	
1- Recrutement des experts internationaux	14
2- Recrutement des experts nationaux	14
III- EXECUTION DU PROJET	
A- CONTEXTE NATIONAL	15
B- ENCADREMENT DU PROJET	
1- La Direction de la SAZOF et du CTPI	15
2- Les experts internationaux	15
C- ACTIVITES DU PROJET	
1- Activités du CTPI	16
2- Activités de la SAZOF	17
3- Activités au titre du Capital Risque	17
D- BUDGET DU PROJET	18
E- CONTREPARTIE DU GOUVERNEMENT	
1- Contrepartie financière	18
2- Personnel	19
3- Coordination Nationale du Projet	19

	Page
F- APPUI ET CONTROLE DU PROJET	
1- Par l'ONUDI	20
2- Par le PNUD	20
3- Revues du Projet	20
G- COOPERATION AVEC LES AUTRES PROJETS	21
IV- RESULTATS	
A- OBJECTIFS IMMEDIATS	21
B- OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT	22
C- PERENNITE DES EFFETS DU PROJET	22
V- CONCLUSIONS	
A- RELATIVES A L'ENVIRONNEMENT DU PROJET	22
B- RELATIVES AU PROGRAMME DE LA ZONE FRANCHE	23
B- RELATIVES AU PROJET	23
VI- RECOMMANDATIONS	
A- AU PNUD - A L'ONUDI	25
B- AU GOUVERNEMENT	25
VII- ENSEIGNEMENTS POUR L'AVENIR	
A- POUR UN PROGRAMME DE ZONE FRANCHE	27
B- POUR UN PROGRAMME PNUD/BAILLEUR DE FONDS	27

ANNEXES

ANNEXE I - Termes de référence de la Mission d'Evaluation

ANNEXE II - Liste des personnes rencontrées par la mission

ANNEXE III- Chronologie du déroulement du Programme et du Projet

ANNEXE IV- Les entreprises de la Zone Franche

ANNEXE V - Documents consultés par la mission

I - SYNTHÈSE DU RAPPORT (Executive Summary)

A- REMARQUES PRELIMINAIRES

L'évaluation en profondeur du Projet d'Assistance au Développement du Programme de Zones Franches au Togo constitue un exercice particulièrement difficile, principalement en raison de:

- 1- la quasi suspension des activités du Projet due à la paralysie de la vie économique du pays pendant environ la moitié de la vie du Projet;
- 2- l'absence du CTP, démissionnaire trois mois avant le terme de son contrat, du CT, dont le mandat est arrivé à expiration en décembre 1992 ainsi que d'un Représentant local de l'ONUDI;
- 3- l'absence des précédents Directeurs Généraux du CTPI et de la SAZOF et le départ, pour raisons familiales, du Directeur Général actuel de la SAZOF au cours de la mission d'évaluation;
- 4- l'absence, au niveau du document de Projet, de résultats précis escomptés et d'indicateurs de performance.

B- LE PROJET: ELABORATION ET EXECUTION

- 1- Répondant à la volonté du Gouvernement togolais de favoriser la création d'emplois, le transfert de technologies et le développement des exportations, le Programme de la Zone Franche de Transformation fut décidé par la Loi du 18 septembre 1989, complétée par le Décret d'application du 4 avril 1990. L'OPIC et l'USAID, qui s'intéressaient à la création de Zones Franches en Afrique, assurèrent les études de faisabilité et prêtèrent leur concours au démarrage de la structure de promotion de la Zone Franche: le CTPZF. L'USAID se retira et le PNUD prit le relais;
- 2- bénéficiant en particulier du soutien des plus hautes autorités de l'Etat, le Programme de Zone Franche fut dès son origine marqué politiquement. En conséquence, le Projet l'appuyant fut, dès le début, l'objet de pressions locales très fortes influençant les conditions de sa préparation;
- 3- au début de 1990, l'OPIC et l'USAID purent convaincre le Gouvernement de créer deux structures différentes pour la promotion et l'administration de la Zone Franche. Cette option fut retenue par les consultants recrutés localement pour la préparation du document de Projet et adoptée finalement, malgré les objections pertinentes exprimées par le PNUD à New York et par l'ONUDI, choisie comme Agence d'exécution. Ces derniers faisaient valoir les difficultés de coordination prévisibles, ainsi que les coûts supplémentaires et les duplications inévitables;
- 4- le document de Projet fut préparé dans un délai très court, sous la pressante impulsion des représentants du PNUD et de l'ONUDI à Lomé. Les réserves exprimées par les sièges du PNUD comme de l'ONUDI sur les imperfections du document furent écartées par les représentants locaux de ces institutions, au nom d'impératifs prioritaires. La suggestion de l'ONUDI de procéder à une phase d'assistance préparatoire avant de décider d'un Projet de trois ans, ne fut pas davantage retenue;

5- la rédaction du document de Projet pêcha sur les points majeurs suivants: absence de définition des produits, du fait de leur confusion avec les objectifs; confusion entre les activités et les missions du Projet et/ou les attributions des responsables; mauvaise formulation et manque de cohérence entre objectifs, résultats et activités. Par ailleurs, l'absence de critères de performance et l'inconsistance des plans de travail (inclus dans le document de Projet et postérieurs à celui-ci), ne permirent pas une programmation rigoureuse des activités ni un contrôle de leur déroulement. Le document de Projet fut cependant signé le 14 juin 1990;

6- le recrutement des deux experts internationaux (CTP et CT) fut entrepris par l'ONUDI et parallèlement par l'USAID et confié au cabinet chargé de la rédaction du document de Projet. Les candidats présélectionnés par l'OPIC, l'USAID et le Directeur de l'ONUDI à Lomé furent soumis au Gouvernement togolais, qui retint finalement deux candidats. Le Projet démarra avec l'arrivée du CTP à Lomé, en avril 1991;

7- une confusion entre le Programme et le Projet, s'instaura très rapidement, due à la prépondérance des moyens du Projet par rapport à ceux du Programme, en ce qui concerne à la fois le personnel (13 sur 16) et le budget, ainsi qu'à la coïncidence entre les termes de référence des experts nationaux et internationaux du Projet d'une part et la mission des deux organismes bénéficiaires d'autre part; de plus, l'expertise nationale constituait, de facto, une large proportion de la contrepartie nationale;

8- des difficultés de relations interpersonnelles (notamment entre l'expert international du CTPI et la Directrice de cet organisme, ainsi qu'entre les deux directeurs de la SAZOF et du CTPI), se traduisirent par le manque de coopération entre ces deux organismes;

9- la stabilité politique du pays avait constitué un des principaux avantages comparatifs du Togo par rapport à d'autres pays africains, pour l'établissement d'une zone franche. Contre toute attente la situation se dégrada à partir du 5 octobre 1990; des troubles se développèrent rapidement perturbant fortement l'activité économique du pays, jusqu'à l'interrompre totalement du 16 novembre 1992 au 2 août 1993 (date officielle de la fin de la grève générale). Cette situation coïncidant avec la durée du Projet compromit de façon déterminante son déroulement, entraînant le gel des investissements déjà programmés par les industriels et dissuadant les promoteurs potentiels(Annexe III);

10- les deux organismes bénéficiaires du Projet, ne furent jamais dotés d'un statut juridique leur assurant un fonctionnement normal et leurs responsables ne furent que des Directeurs Généraux par intérim;

11- la reformulation du document de Projet, pourtant jugée indispensable par le PNUD et l'ONUDI, ne fut jamais réalisée, son exécution ayant été subordonnée à l'officialisation de la structure du Programme. Les plans de travail, d'ailleurs insuffisants, établis au cours de l'exécution du Projet, n'ont jamais pu suppléer aux carences du document de Projet;

12- le CTP s'avéra rapidement ne pas répondre aux exigences de la fonction, tant par son inexpérience en matière de zone franche que par son incompétence dans les domaines de ses attributions (animation, organisation, gestion, formation et contrôle) ainsi que par sa méconnaissance de la langue française. Ces insuffisances affectèrent le bon déroulement du Projet, malgré les efforts des BSO et du Représentant Résident. Il démissionna un an avant la fin du Projet et ne fut pas remplacé. Le mandat du CT n'ayant pas été renouvelé au terme de la deuxième année, le Projet se trouva sans expertise internationale à partir de janvier 1993 (en dehors de l'expert associé, financé hors Projet);

13- le Gouvernement n'apporta pas au Projet la contrepartie financière qui lui incombait: sur les 211 millions de F CFA prévus au document de Projet, seulement 30 millions de F CFA furent effectivement versés. La SAZOF est très lourdement endettée vis-à-vis des entreprises d'Etat et le personnel fonctionnaire affecté à la SAZOF n'a pas été rémunéré depuis sept mois.

14- aucun Directeur National du Projet n'a été désigné. Cette lacune fut aggravée par les multiples remaniements ministériels: quatre Ministres de l'Industrie se succédèrent durant la vie du Projet;

15- le CTPI resta sans direction du 16 novembre 1992 au 15 juin 1993, date à laquelle il fut intégré à la SAZOF sous l'autorité d'un seul responsable;

16- le Budget du Projet, initialement fixé à US \$ 1.898.330, fut porté à US \$ 2.228.476 (BUREV F) pour être enfin ramené à US \$ 1.486.357 à la suite de l'examen approfondi des Projets du PNUD en juin 1993 (BUREV K). Ce montant paraît disproportionné par rapport aux activités effectives et aux résultats du Projet;

17- les objectifs 1 et 2 du Projet ne furent que partiellement atteints, l'objectif 3 fut abandonné;

18- au titre du régime des Zones Franches, en décembre 1993, 17 entreprises sont en activité (représentant un investissement total de plus de cinq milliards de F CFA et la création d'environ 1.500 emplois), 11 entreprises sont en cours d'installation et 6 sont arrêtées (Annexe IV). Toutefois, il est difficile d'attribuer ces résultats au Projet lui-même.

C- RECOMMANDATIONS

AU PNUD ET A L'ONUDI

La mission recommande que:

1-le Projet d'assistance au développement du Programme de Zones Franches au Togo soit mené à son terme (31 décembre 1993);

2-le PNUD appuie le Gouvernement du Togo en vue d'établir un Programme-cadre pour la formulation d'une stratégie de développement industriel, dont les Zones Franches constitueraient un élément important mais non exclusif, que ce programme national soit élaboré par l'ensemble des acteurs économiques, en étroite collaboration entre le PNUD, l'ONUDI, la communauté des bailleurs de fonds contribuant à la relance et à la restructuration de l'économie togolaise et le gouvernement togolais, dans le cadre approprié du système de Table Ronde, suivi de consultations sectorielles;

3-ce programme mette l'accent, en ce qui concerne la composante relative aux Zones Franches, sur les conditions préalables et les mesures d'accompagnement indispensables à leur bon fonctionnement;

4-les équipements affectés à la SAZOF et au CTPI, achetés par le Projet, soient transférés à la partie togolaise (SAZOF). En ce qui concerne une partie du matériel informatique (ordinateurs, imprimantes) et les cinq véhicules (dont un accidenté), toute décision de transfert ou de réaffectation devrait faire l'objet d'une consultation entre le PNUD, l'ONUDI et le Gouvernement togolais.

AU GOUVERNEMENT

La mission recommande de:

- 1- poursuivre le Programme des Zones Franches au Togo, particulièrement en renforçant le rôle du secteur privé dans le développement de celui-ci, compte tenu de l'impact attendu sur l'économie togolaise et des résultats relativement encourageants enregistrés malgré les circonstances extérieures;**
- 2- mettre effectivement en place un environnement macro-économique, institutionnel et réglementaire incitatif aux investissements tant étrangers que nationaux , notamment en faveur des entreprises franches;**
- 3- maintenir provisoirement les activités actuelles de la SAZOF en matière d'administration des Zones Franches, avec certains experts nationaux du projet compte tenu de l'expérience acquise par ceux-ci depuis leur prise de fonction, en attendant la mise en place du cadre institutionnel définitif;**
- 4- doter la SAZOF d'un budget autonome et suffisant, afin de permettre à celle-ci de continuer ses activités, d'assurer la relève des activités du Projet et de maintenir une partie du personnel et des experts nationaux en place. Ce budget devrait être révisé substantiellement à la baisse par rapport au coût d'appui du Projet à la SAZOF, mais à la hausse par rapport aux engagements actuels du Gouvernement;**
- 5- conférer à la SAZOF un statut juridique, conformément aux dispositions de la loi, assurant une représentation largement majoritaire au secteur privé;**
- 6- confier l'aménagement ainsi que la promotion des zones à un (ou plusieurs) développeur(s) de zones privés, spécialisés dans ce type d'activités et sélectionné(s) en fonction de leurs références ainsi que de leurs réseaux de contacts internationaux auprès d'investisseurs étrangers et/ou internationaux; achever la viabilisation de la zone de 35 ha;**
- 7- entreprendre un audit interne des conditions de fonctionnement des Zones Franches et de l'application effective des dispositions prévues par les textes législatifs et réglementaires relatifs aux Zones Franches, à effectuer par un cabinet/consultant privé indépendant, auprès des entreprises bénéficiaires et des organismes participant directement ou indirectement aux activités des Zones Franches, en vue d'identifier les contraintes ou cas de dysfonctionnement et de proposer des remèdes;**
- 8- clarifier les textes juridiques applicables et diffuser largement les avantages effectivement accordés aux entreprises bénéficiaires du régime de la zone franche, en particulier en matière de fiscalité et de tarifs préférentiels;**
- 9- engager une campagne de sensibilisation/formation systématique auprès des agents de l'Administration et des organismes parapublics concernés par les activités et le fonctionnement des Zones Franches (Douanes, Impôts, Port Autonome, Aéroport, CEET, RNET, OPTT, notamment), en vue d'informer ceux-ci du caractère préférentiel des dispositions applicables et de la nature privilégiée des exportations en provenance des entreprises franches;**

10- organiser une concertation entre les bénéficiaires du régime de la Zone Franche d'une part et l'Administration d'autre part, sur une base permanente et régulière, en vue de résoudre et de prévenir les problèmes administratifs et logistiques ainsi que d'éventuels conflits d'intérêts;

11- solliciter du PNUD un appui en vue de fournir des conseils techniques ponctuels dont le Programme des Zones Franches devrait pouvoir profiter le plus rapidement possible, après la normalisation de la situation politique et macro-économique du Togo.

II- CONCEPTION DU PROJET

A- CONTEXTE DU PROJET

1- Contexte macro-économique

Les activités industrielles ont commencé faiblement au Togo vers la fin des années cinquante et se sont particulièrement intensifiées au cours des années soixante-dix. Pendant cette période, le secteur industriel a connu une croissance appréciable marquée par l'importance des investissements (23,2 milliards F CFA entre 1971 et 1975 contre 1,7 milliards F CFA entre 1966 et 1970), le nombre des unités passant de 51 à 146 entre 1973 et 1979. De 1975 à 1979, la production du secteur industriel a presque triplé, passant de 58,6 à 153 milliards F.CFA (en francs courants). Ces performances se sont traduites par un taux de croissance de 1971 à 1975, de près de 11% par an dans le secteur manufacturier, soit 7% pour l'ensemble de l'économie togolaise.

Les deux premiers Plans Quinquennaux (1966 à 1975) correspondent à la mise en place des infrastructures devant faciliter le processus d'industrialisation du pays: création de la Compagnie Electrique du Bénin, importation de l'énergie électrique du Ghana, extension des installations du Port Autonome de Lomé, aménagement des parcs industriels à proximité du port de Lomé etc. Le deuxième Plan (1971-1975) vit la création de plusieurs entreprises orientées vers la substitution aux importations. Il s'agissait essentiellement d'entreprises dans les secteurs alimentaires (minoterie, huilerie et brasserie), chimique (détergents et gaz industriels) et des matériaux de construction. Le lancement du troisième Plan (1976-1980) a coïncidé avec la flambée des prix des phosphates, principale source de devises du Togo. Cette conjoncture favorable incita le Gouvernement à mettre en oeuvre un important programme concernant l'industrie lourde. Les investissements furent consacrés à la création d'entreprises publiques de grande taille dans les domaines jugés stratégiques (sidérurgie, raffinerie, matériaux de construction).

Cependant, les nouvelles entreprises furent rapidement confrontées à de sérieuses difficultés tenant d'une part à la crise économique internationale et d'autre part, aux erreurs de choix technologiques et de gestion, à des études de marché sommaires ou à des plans de financement précaires. A partir de 1980, le secteur industriel a commencé à montrer des signes d'essoufflement: sous-utilisation des capacités installées, baisse de rentabilité, déclin de l'emploi, difficultés d'écoulement de la production. Par ailleurs, la contribution au PIB du secteur industriel qui était de 20% entre 1975 et 1979, est tombée à 17,7% en 1983 et à 16,4% en 1989. Les déficits de plus en plus lourds des entreprises d'Etat étant épongés par le budget national, le Gouvernement togolais dut admettre que l'assainissement de cette situation passait par la mise en oeuvre d'un Programme d'Ajustement Structurel (PAS).

De 1983 à 1992, quatre PAS ont été mis en oeuvre. Ils ont eu pour objectif essentiel l'assainissement de l'économie, en lui donnant de meilleures bases pour la relance de la croissance. Les premières mesures portaient sur la réduction du déficit budgétaire de l'Etat. En ce qui concerne le secteur industriel, la réduction du déficit budgétaire supposait le désengagement de l'Etat du secteur productif. Dans la mise en oeuvre du premier PAS, la politique industrielle consista essentiellement à liquider, restructurer et privatiser les entreprises publiques, laissant peu de place aux actions de promotion. Les deuxième et troisième PAS ont mis l'accent sur la promotion industrielle, par l'amélioration et le renforcement du système incitatif en faveur du secteur privé à travers des dispositions institutionnelles et réglementaires. Le quatrième PAS visa essentiellement la consolidation des acquis des trois premiers programmes: privatisation, amélioration de la rentabilité des entreprises parapubliques, suppression des monopoles, réforme du code des impôts et adoption d'un nouveau code des investissements.

Les actions entreprises dans le cadre des PAS peuvent être regroupées en trois axes: (i)-le désengagement de l'Etat du secteur productif, (ii)-la promotion du secteur privé et (iii)-le développement des entreprises exportatrices. Le désengagement de l'Etat supposait l'élaboration d'un nouveau cadre institutionnel et juridique du secteur parapublic et la réforme des statuts des entreprises publiques en sociétés autonomes de type Office ou Régie à l'instar de l'OPTT (Office des Postes, Téléphone et Télécommunications) et de la SALT (Société Aéroportuaire de Lomé Tokoin). Ces dispositions s'accompagnèrent de mesures en vue d'introduire plus de rigueur dans la gestion des entreprises parapubliques, notamment par la mise en place du système informatique de gestion (SIG) et l'instauration d'un audit annuel. La promotion du secteur privé s'est traduite par la mise en place de cadres institutionnels et réglementaires facilitant la création et le développement des PME/PMI visant la transformation des ressources agricoles (agriculture, élevage et pêche) et minières (calcaire, marbre et argile). La promotion des exportations se justifiait par la dimension réduite du marché togolais (3,5 millions d'habitants), cause de la sous-utilisation des capacités installées et en vue de l'amélioration de la balance commerciale. Par ailleurs, le développement de ces activités devait entraîner la création d'emplois et la densification du tissu industriel national.

Une expérience concrète en matière de zone franche avait été tentée en 1977, avec l'aménagement au sein du Port Autonome de Lomé d'un site pour abriter les activités des entreprises franches. Les dispositions d'alors n'ayant pas précisé les types d'activités à exercer dans la zone, les activités commerciales et de stockage prirent rapidement le pas sur la transformation. La multiplication des magasins de stockage sur le site a rapidement entraîné la saturation de la zone.

2- Création de la Zone Franche de Transformation pour l'Exportation

Le programme de zones franches de transformation pour l'exportation (ZFTE) fut envisagé entre 1985 et 1987, mais il ne fut décidé qu'en 1989. ZFTE a été créée à l'initiative du Gouvernement togolais avec l'appui de l'Overseas Private Investment Corporation (OPIC) et de l'aide américaine (USAID). La création de la zone franche a été précédée par la réalisation de plusieurs études relatives, respectivement: (i) aux opportunités générales d'investissements au Togo pour des investisseurs américains et (ii) spécifiques à une zone franche togolaise; (iii) à la pré-faisabilité (évaluation du site; analyse du marché et perspectives de la demande; analyse financière) et (iv) à la faisabilité de la zone franche. Ces études (mentionnées en Annexe V), réalisées par des cabinets américains, sur financement de l'USAID ont abouti à la décision par le Gouvernement togolais de créer une zone franche ayant principalement pour vocation de contribuer à la politique de l'emploi par l'installation d'unités exportatrices à haute

intensité de main d'oeuvre ou à technologies de pointe. Le 18 septembre 1989, le Gouvernement togolais promulgua la "Loi portant statut de la Zone Franche de Transformation pour l'Exportation" (Loi N° 89-14), créant la SAZOF, société mixte en charge de l'administration de la Zone Franche.

Le 13 novembre 1989, une structure provisoire, sans fondement juridique, le Centre Togolais de Promotion de la Zone Franche (CTPZF), fut mise en place avec l'appui technique et financier de l'USAID, pour commencer les activités d'information et de promotion de la Zone Franche. Le CTPZF fut installé dans l'immeuble du siège de la BTCI et placé sous l'autorité de Mme N.A.Ketevi, fonctionnaire détachée du Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire. Mr.Y.Tchouhou, cadre de la Division Assistance aux Entreprises de la CCAIT et une secrétaire constituaient l'effectif de départ. En décembre 1989, Mr.A.Edoh, Inspecteur des Douanes fut affecté au CTPZF comme co-directeur, sans que son rôle soit défini par rapport à celui de Mme Ketevi. Entre décembre 1989 et avril 1990, l'équipe en place se trouva renforcée par quatre personnes dont deux cadres, MM.Akue et Ekpetsou. Entre-temps, un certain nombre de textes réglementaires étaient parus, tels que le décret d'application de la loi relative à la Zone Franche et l'arrêté créant le Comité Provisoire d'Agrément.

3- Origine du Projet

Les autorités togolaises ont approché le PNUD à la fin de 1989 pour solliciter son appui. A l'occasion d'une mission au Togo, le Directeur du Bureau Régional pour l'Afrique s'engagea personnellement vis-à-vis du Président, pour une assistance du PNUD au Programme de la Zone Franche.

Alors que selon le document de Projet originel, le PNUD devait être l'agence d'exécution, en mars 1990, l'ONUDI fut informée de la décision du PNUD de lui confier l'exécution du Projet. L'ONUDI reçut alors la version préliminaire du document de Projet préparée par un consultant du PNUD, ainsi que le projet de la lettre destinée à la réunion de l'Action Committee prévue pour le même mois. Dans plusieurs messages, l'ONUDI exprima ses réserves sur ces documents, notamment en ce qui concerne la création de deux organismes distincts (la SAZOF et le CTPI) pour l'administration et la promotion de la Zone Franche, insistant sur la nécessité pour les promoteurs de n'avoir qu'un seul interlocuteur et redoutant les pesanteurs bureaucratiques d'une structure trop lourde. Le PNUD exprima le même point de vue le 6 avril, déclarant que la création de deux entités distinctes n'était ni justifiée ni souhaitable. De plus l'ONUDI suggéra une phase d'assistance préparatoire avant un éventuel projet d'assistance technique sur trois ans, car certaines conditions essentielles à la réussite du Projet ne lui semblaient pas encore réunies: structure légale des organisations et données économiques locales non rassemblées. Ces suggestions ne furent pas suivies et seuls furent retenus quelques aménagements purement rédactionnels, vers la mi-avril 1990.

Le document de Projet fut approuvé le 9 mai par l'Action Committee sous réserve de quelques précisions. Le document fut finalisé par le PNUD à Lomé et signé le 14 juin, la date de départ du Projet étant fixée à août 1990. En juillet, un consultant international (Mr.Johnson), fut détaché par l'USAID au CTPZF pour en assurer l'animation. Ce dernier s'attacha à instaurer des méthodes de travail au sein de l'équipe, à former les cadres et à initier des actions de promotion. Au moment de son départ, en janvier 1991, il restait encore beaucoup à faire en matière d'organisation interne, notamment concernant les missions respectives des cadres. Cette situation entraîna dès le début, de réelles difficultés de relation entre les deux co-directeurs.

4- Cadre institutionnel du Projet

Structures institutionnelles nationales

Le développement des Zones Industrielles étant du ressort du Ministère de l'Industrie et des Sociétés d'Etat (MISE), celui-ci assura la tutelle des organismes successivement mis en place: CTPZF, CTPI, SAZOF. Cependant le Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire ainsi que le Ministère de l'Economie et des Finances étaient directement concernés par le Programme en cours de lancement, de même que le Ministère du Commerce et des Transports.

La promotion des investissements au Togo concernait un certain nombre d'organismes déjà en place: le Centre Togolais des Investissements, la Commission Nationale des Investissements, chargée de l'agrément au Code des Investissements et la Division d'Assistance aux Entreprises de la CCAIT, aidant les investisseurs dans la réalisation de leur projet. Les structures professionnelles locales comprenaient essentiellement le Groupement Togolais des PME et le Conseil National du Patronat Togolais, regroupant les différents syndicats professionnels. Le développement d'une Zone Franche supposait aussi une collaboration très étroite avec un certain nombre d'Administrations: Direction Générale des Douanes, Direction Générale des Impôts ou de Sociétés ou Organismes parapublics: Port Autonome de Lomé, Compagnie d'Electricité et d'Energie du Togo, Régie Nationale des Eaux du Togo, Office des Postes, Téléphone et Télécommunications, dépendant de Ministères de tutelle différents.

Structures institutionnelles de la Zone Franche

A la fin de 1989, deux entités préexistaient: la SAZOF, société mixte chargée d'administrer la Zone Franche, créée par la Loi 89/14, mais sans existence réelle et le Centre Togolais de Promotion de la Zone Franche (CTPZF), organisme sans fondement légal, mais qui fonctionnait déjà avec un noyau de quatre personnes. Rien ne s'opposait à affecter l'équipe déjà constituée à la SAZOF, en élargissant la vocation de celle-ci à la promotion. Cependant, au début de 1990, sur les conseils de l'OPIC, de l' USAID et de Services Group (Bureau d'études américain), le Gouvernement du Togo, accepta de confier les fonctions de promotion et d'administration à deux structures différentes. Mr. Edoh eut en charge la SAZOF tandis que le CTPI (nouvelle appellation du CTPZF) était confié à Mme Ketevi. Les difficultés de relations qui existaient entre les deux co-directeurs du CTPZF, se trouvèrent reportées au niveau des relations entre la SAZOF et le CTPI. L'installation des deux organismes dans un immeuble de la zone portuaire en janvier 1991, n'améliora en rien cette situation puisqu'ils y occupèrent les deux ailes opposées.

Pendant toute la durée du Projet, les deux structures allaient fonctionner sans statut juridique: le CTPI, par défaut d'officialisation et la SAZOF, par non application des textes constitutifs. Le Conseil d'Administration, comprenant six représentants du secteur privé et trois représentants du secteur public, ne fut jamais constitué. Les structures restèrent toujours provisoires et leurs responsables des Directeurs Généraux par intérim, en l'absence de titulaire officiel. Il faudra attendre le 14 juin 1993, pour voir enfin le CTPI rattaché à la SAZOF, suivant le schéma initial (loi du 18 septembre 1989), mais toujours sans personnalité juridique.

5- Elaboration du Projet

Le Projet d'assistance à la réalisation d'une Zone Franche au Togo répondait à un besoin réel pour ce pays, compte tenu de la priorité accordée par le Gouvernement à la création de la Zone et à son inexpérience dans ce domaine. Envisagée au départ pour la société d'administration

(SAZOF), l'assistance fut étendue à la société de promotion dans le document définitif. Essentiel pour l'économie du Togo, ce Projet répondait aussi à plusieurs des objectifs prioritaires du PNUD. Les études de faisabilité effectuées pour l'OPIC et l'USAID avaient montré les avantages comparatifs du Togo en matière de Zone Franche, bien que les données propres à l'économie de ce pays n'aient pas été toutes rassemblées.

Le 25 février 1990, dans un mémorandum adressé au Représentant Résident, justifiant les modifications apportées au document initial par le PNUD, l'OPIC et l'USAID, le consultant du PNUD, rédacteur du document de Projet, évoquait les risques potentiels et les incertitudes attachés à la réalisation du Projet. Le premier était lié à l'absence de base légale des deux organisations et à la rapidité de la mise en oeuvre du Projet. Le deuxième portait sur la capacité du Gouvernement à supporter le Projet, aucun engagement du Gouvernement n'ayant encore été reçu à ce sujet. Par ailleurs il estimait essentiel que le Gouvernement choisisse comme Directeurs Généraux de la SAZOF et du CTPI des personnes ayant une expérience confirmée du secteur privé, dynamiques, bilingues et ayant de bonnes connaissances en matière bancaire et en assurance. Aucune de ces trois conditions, jugées essentielles à la réussite du Projet, ne devait être satisfaite par la suite.

B- DOCUMENT DE PROJET

1- Problèmes et approche technique

Le document de Projet fut rédigé dans des délais très courts; les pressions locales qui s'exercèrent pour hâter son démarrage ne permirent pas d'apporter à la version préliminaire du document les corrections qui avaient été proposées par les sièges tant de l'ONUDI que du PNUD. Par ailleurs, la rédaction du document de Projet avait été confiée à deux cabinets, l'un américain, l'autre togolais. Il manquait pour donner au Projet sa véritable justification, la définition d'une politique industrielle. Les aspects institutionnels furent insuffisamment pris en compte, tant en ce qui concerne le statut juridique des organismes bénéficiaires que la capacité du Gouvernement à fournir les contreparties attendues.

Le défaut de définition des rapports entre la SAZOF et le CTPI fut cause de duplications et d'un manque de coopération entre ces deux organismes. Par ailleurs, la formulation des attributions respectives de chaque Directeur Général et de l'expert international correspondant, pouvait donner lieu à des conflits de prérogatives puisque ces derniers devaient coordonner les activités des experts nationaux du Projet. De ce fait et compte tenu du poids des effectifs émergeant au budget du Projet par rapport au Programme (treize sur seize), la confusion entre Projet et Programme s'instaura rapidement dans l'esprit de chacun, tant à l'intérieur de la SAZOF et du CTPI qu'à l'extérieur.

Les hypothèses et les risques majeurs ne figuraient pas dans le document de Projet; de ce fait une stratégie du Projet fondée sur une analyse des alternatives n'était pas définie.

2- Objectifs, activités, résultats et plan de travail

Les objectifs du Projet se rapportant au rôle de renforcement de la capacité institutionnelle du Projet furent insuffisamment définis, tandis que la confusion entre les objectifs et les produits (outputs) se traduisit par l'absence de résultats clairement identifiés. La plupart des activités du Projet correspondaient aux missions des deux organismes ou aux attributions des responsables; leur caractère permanent se prêtait mal à la fixation d'échéances et de résultats concrets. Ceci,

joint à l'absence de critères de performance et à une programmation non rigoureuse des activités, ne permit pas d'assurer valablement le pilotage et le contrôle du Projet. En conséquence, le programme de travail figurant au document de Projet ne répondait pas à ce qu'on pouvait en attendre comme support de mise en oeuvre: il était sans valeur.

Quoique reconnu dès l'origine comme non satisfaisant, le document de Projet ne fut jamais reformulé. La raison en est que le PNUD et l'ONUDI, conscients de cette nécessité, subordonnèrent cette reformulation à la normalisation de l'environnement institutionnel, décision que le Gouvernement ne prit jamais.

3- Bénéficiaires

Selon le document de Projet, les bénéficiaires étaient les entreprises franches; celles-ci ont été clairement identifiées mais non impliquées dans l'identification de leurs besoins. En réalité, les bénéficiaires immédiats du Projet sont la SAZOF et le CTPI, désignés comme objectifs 1 et 2.

C- RECRUTEMENT DES EXPERTS

1- Le recrutement des Experts Internationaux

L'ONUDI (Vienne) proposa cinq dossiers de candidature pour les postes d'experts internationaux (CTP et CT), à pourvoir dans le cadre du Projet. Parallèlement, l'USAID avait pris l'initiative de lancer un appel de candidatures pour ces mêmes postes et adressé le 6 septembre 1990 au Directeur de l'ONUDI à Lomé treize curriculum vitae de candidats, presque tous de nationalité américaine. L'ensemble de ces dossiers fut examiné à Lomé le 11 septembre par un comité composé de quatre membres (deux responsables de l'OPIC, dont le Vice-Président, un représentant de l'USAID et le Directeur de l'ONUDI à Lomé). Après examen des dossiers, six candidatures furent retenues. Les candidats furent examinés à New-York par le Services Group qui en présélectionna deux pour chacun des deux postes. Trois candidats se rendirent à Lomé, sur financement de l'USAID et furent interviewés par le Ministre de l'Industrie et le Directeur de l'ONUDI à Lomé, avant d'être présentés au Gouvernement. Celui-ci désigna M. Harold Pohoresky (canadien anglais) et M. Samuel Morris (américain) comme titulaires des postes de CTP et de CT. Le 26 novembre, leurs noms furent communiqués à Vienne pour qu'une offre de contrat leur soit adressée sans retard, permettant leur prise de fonction vers la mi-janvier. Celle-ci ne fut effective qu'en février 1991 pour M. Morris et en avril pour M. Pohoresky.

Lors d'une réunion le 12 septembre 1990 à Lomé, le Ministre de l'Industrie avait exprimé le voeu que les deux experts internationaux remplissent les fonctions de Directeurs Généraux des deux organismes pendant les douze à dix-huit premiers mois, de façon à garantir le bon démarrage de la Zone Franche. Les représentants de l'OPIC et de l'USAID, ainsi que le Directeur de l'ONUDI à Lomé approuvèrent cette proposition car elle évitait le risque d'une désignation politique des responsables.

2- Le recrutement des experts nationaux

Les experts nationaux furent présélectionnés par un comité de trois membres comprenant le Directeur de l'ONUDI à Lomé. La liste retenue par le Ministre de l'Industrie comportant trois candidats par poste, fut adressée à Vienne pour sélection définitive. Parmi les cinq experts recrutés, deux appartenaient au CTPZF; les trois autres n'entrèrent en fonction qu'en 1991.

III - EXECUTION DU PROJET

A- CONTEXTE NATIONAL

L'Annexe III indique la chronologie des événements liés à la vie du Projet. Quatre mois après la signature du document de Projet, se déclenchèrent les premières manifestations populaires; le recrutement des experts internationaux était en cours et la cellule du CTPZF préparait ses premières activités de promotion: Foire de Lomé 2000 et mission d'industriels américains. La première phase du conflit (octobre 1990 à juillet 1991) coïncida avec la période de démarrage du Projet; elle n'eut qu'une faible influence sur celui-ci. Le 1er janvier 1991, les deux cellules de SAZOF et du CTPI étaient constituées et elles s'installaient dans leurs nouveaux locaux, précédant de quelques mois l'arrivée de MM. S.Morris (CT) et H.Pohoresky (CTP) à Lomé.

Les événements qui se déroulèrent de juillet 1991 à novembre 1992, furent lourds de conséquences sur l'avenir de la Zone Franche par l'effet dissuasif qu'ils exercèrent sur les investisseurs potentiels; nombre de ceux-ci renoncèrent à leur projet à la suite de leur visite à Lomé. Les pourparlers déjà très avancés avec un aménageur américain, Trammel-Crow, pour la première Zone Franche de 35 ha, furent interrompus. A partir d'octobre 1991, toute activité de promotion à l'extérieur du Togo devint inutile sinon impossible. Le CTPI n'était plus en mesure de remplir sa mission. Les sociétés déjà en activité ou en cours d'installation connurent les grèves, l'insécurité des personnes et pour certaines la séquestration des responsables, les vols et les destructions de biens. A partir du 16 novembre 1992, la grève générale et illimitée allait suspendre toute l'activité économique pendant neuf mois et demi. Les administrations, la Douane, le Port et les banques cessèrent de fonctionner. Le personnel du Projet ne fut que partiellement présent jusqu'au 20 janvier 1993; par la suite, sa principale activité fut d'assister les entreprises dans la résolution des conflits sociaux et dans leurs contentieux avec les administrations et les entreprises publiques.

B- ENCADREMENT DU PROJET

1-La direction de la SAZOF et du CTPI

Les deux structures bénéficiaires du Projet n'ayant jamais connu un statut juridique, leurs responsables ne furent que des Directeurs Généraux par intérim. Leur officialisation sous ce titre ne fut obtenue qu'en juillet 1991, à la requête du PNUD/ONUDI. Le Conseil d'Administration prévu pour la SAZOF ne fut jamais constitué. Les relations entre la SAZOF et le CTPI furent toujours difficiles, Mme Ketevi ayant, semble-t-il, interdit à son personnel de rencontrer leurs collègues de la SAZOF. Le remplacement de M.Edoh par M.Fadjara en décembre 1991 n'apporta pas d'améliorations sur ce point. Le 16 novembre 1992, Mme Ketevi quitta son poste lors du déclenchement de la grève générale pour ne plus reparaitre. Le CTPI fut sans responsable jusqu'au 15 juin 1993, date à laquelle les deux structures du Programme furent fusionnées au sein de la SAZOF et placées sous l'autorité de M.Fadjara. En l'absence du CT et du CTP, partis respectivement en décembre 1992 et en janvier 1993, le personnel du CTPI et de la SAZOF furent sans appui extérieur pendant six mois.

2-Les experts internationaux

Le choix des deux experts internationaux s'avéra très vite inadéquat, notamment en ce qui concerne le CTP, mettant largement en cause le processus suivi pour leur sélection. Des candidatures valables avaient été enregistrées au départ par l'ONUDI, mais les intéressés s'étaient récusés devant la durée de leur affectation. En ce qui concerne le CTP, celui-ci ne possédait

aucune expérience en matière de zone franche et dans le domaine juridique qui était pourtant sa spécialité il n'apporta aucun appui aux experts nationaux. Sans capacité d'animation et sans aucun sens de l'organisation, il n'assura que faiblement l'administration du Projet. La mauvaise pratique du français de la part des deux experts internationaux recrutés fut un sérieux handicap dans leurs relations tant orales qu'écrites. Les experts nationaux furent livrés à eux-mêmes, ne recevant ni directives ni programme de travail ni formation dans leur travail. Les plans de travail et les rapports d'activité demandés instamment par Vienne, ne parvinrent que rarement et avec beaucoup de retard. Les insuffisances du CTP justifiaient un courrier spécial du Représentant Résident du PNUD à l'ONUDI Vienne le 9 septembre 1992, demandant au siège de "prendre les dispositions nécessaires pour assurer une meilleure gestion du Projet".

Un expert associé fut détaché auprès du CTP, à l'initiative de l'ONUDI, financé sur Trust Fund des Pays-Bas pour l'épauler dans sa tâche. Arrivé en mai 1992, celui-ci ne fut vraiment utile au Projet qu'après le départ du CTP, car ce dernier ne sut pas l'utiliser. Le CTP n'avait manifestement ni l'expérience requise, ni les capacités pour remplir sa fonction. Il démissionna et partit en janvier 1993. Le Projet continua sans CTP. Du 21 janvier au 31 août 1993, M. Alain Tirard, Directeur par intérim de l'ONUDI au Togo, assura le rôle d'interlocuteur auprès de la Zone Franche.

Le CT possédait en revanche une bonne expérience en matière de promotion industrielle et s'il ne put mettre pleinement à profit celle-ci au bénéfice de la Zone Franche, du fait des événements, il apporta une contribution appréciable aux experts nationaux en les associant à toutes ses activités; ceux-ci reconnaissent avoir beaucoup appris de lui notamment en matière commerciale et en méthode de travail. Il connut cependant, dès son arrivée, de grosses difficultés dans ses relations avec son homologue togolais, Mme Ketevi. Une ambiguïté existait entre leurs rôles respectifs, tenant aussi bien au document de Projet qu'à la promesse faite par le Ministre à M. Morris, lors de son recrutement, de lui confier la Direction Générale du CTPI; ceci était d'ailleurs conforme à la demande formulée par le Ministre à cette époque, mais non acceptée par le PNUD et l'ONUDI.

Mme Ketevi demanda le non-renouvellement du contrat de M. Morris à la fin de 1991, mais celui-ci parvint à se maintenir en faisant jouer des appuis extérieurs. Son départ eut lieu un an plus tard, pendant la grève générale. Aucun rapport sur son activité ne put être obtenu de lui durant son contrat, comme à la fin de celui-ci, à l'exception d'une note générale en anglais.

C- ACTIVITES

Dans le document de Projet, les activités ayant été confondues avec les missions des deux organisations ou les attributions des responsables, ne se prêtèrent pas à une programmation précise du fait de leur caractère permanent et de leur formulation floue. Ces activités ne furent que très partiellement réalisées pour les Objectifs Immédiats 1 et 2; l'Objectif 3 fut abandonné, l'USAID ayant prévu de réaliser cette étude dans le cadre d'un autre projet.

1- Objectif immédiat 1: CTPI

Activités réalisées

- 1.1.3: Concevoir, mettre à jour et diffuser une gamme d'outils promotionnels

Activités partiellement réalisées (essentiellement du fait des événements extérieurs):

- 1.1.2: Assurer les liaisons entre le secteur privé, les organisations internationales, le Gouvernement et la Société d'Administration

- 1.1.4: Assister les investisseurs potentiels et actuels

- 1.1.5: Constituer des banques de données informatisées (notamment ABC Europex)
- 1.1.7: Assurer la formation du personnel et élaborer un programme précis de formation des cadres nationaux.

Activités non réalisées:

- 1.1.1: Effectuer des études périodiques sectorielles et/ou spécifiques, en vue de promouvoir les investissements et d'identifier les promoteurs
- 1.1.6: Mettre au point des directives, procédures à appliquer par le Centre
- 1.1.8: Effectuer une étude sur le financement des frais opérationnels du Centre, ainsi que sur un mécanisme de recouvrement de ceux-ci.
- 1.1.9: Adopter et mettre en place le mécanisme de récupération des coûts

2- Objectif immédiat 2: SAZOF

Activités réalisées:

- 2.1.9: Participer à la conférence d'Abidjan en Sept/Oct 90 (déjà programmée avant même l'élaboration du Projet).

Activités partiellement réalisées:

- 2.1.1: Définir les règles et procédures de la Société d'Administration: le guichet unique a été mis en place, pour les formalités d'agrément et de constitution des sociétés
- 2.1.2: Mettre en place l'organisation et la structure de la Société
- 2.1.3: Mettre en place le Comité Permanent d' Agrément et définir ses modalités de fonctionnement (un Comité Provisoire n'a été créé que le 25 juin 1992 doté d'un règlement intérieur le 14 octobre 1992)
- 2.1.6: Emettre des rapports périodiques et des documents d'information sur la Zone Franche: c'est avec beaucoup de réticence et de retard que des informations parvinrent sur la vie du Programme
- 2.1.7: Assurer la formation du personnel et élaborer un programme de formation: le transfert graduel des connaissances et des responsabilités de la part du CTP a été inexistant; quelques missions ont été effectuées au profit de certains experts nationaux; une formation en informatique a été dispensée sur place par un cabinet local. Une initiation à l'évaluation de projets fut réalisée par l'ONUDI.

Activités non réalisées

- 2.1.4: Définir les actions nécessaires pour améliorer l'environnement économique de la Zone Franche
- 2.1.5: Effectuer des études spécifiques en relation avec les attributions de la Société
- 2.1.8: Organiser des séminaires-ateliers à l'intention des opérateurs économiques des secteurs privé et public, des fonctionnaires et des organisations internationales
- 2.1.10: Effectuer une étude sur le financement des frais opérationnels de la Société ainsi que sur le mécanisme de recouvrement de ceux-ci, en coopération avec l'Administration togolaise
- 2.1.11: Adopter et mettre en place le mécanisme de recouvrement des coûts.

3- Objectif immédiat 3: Capital Risque

Activité réalisée: aucune

Cet objectif fut abandonné, au profit d'un Projet USAID qui devait traiter ce sujet.

D- BUDGET DU PROJET

Le Budget, initialement fixé à US \$ 1.898.330, subit les modifications suivantes au cours du Projet:

<u>Révision Budgétaire F</u>	(17.05.91): US \$ 2.228.476 (erreur de prévisions budgétaires dans le document de Projet initial par rapport au niveau requis)
<u>Révision Budgétaire I</u>	(13.10.92): US \$ 1.859.304 (réduction fondée sur les recommandations de la Revue des programmes PNUD / ONUDI en mai 1992)
<u>Révision Budgétaire J</u>	(2.06.93): US \$ 1.509.663 (réduction suite à l'examen approfondi des projets du PNUD en juin 1993)
<u>Révision Budgétaire K</u>	(9.09.93): US \$ 1.486.357 (actualisation des coûts réels).

L'enveloppe budgétaire fut largement suffisante compte tenu des activités non réalisées (missions à l'étranger, actions de formation, activités de promotion) et des moyens logistiques mis à la disposition du Programme de la Zone Franche par l'USAID/OPIC et la République de Chine.

Ainsi l'équipement en micro-informatique à la disposition des 13 experts et secrétaires comprenait:

	Véhicules	Ordinateurs	Imprimantes
Fournis par le Projet:	5	5 (dont 2 portables)	5 (dont 1 laser)
Don USAID/OPIC:		4 (dont 2 portables)	3 (dont 1 laser)
en outre, Don de la Chine:		14	14

La mission d'évaluation a pu vérifier sur place la présence de ce matériel, ainsi que celle de l'équipement audiovisuel (jamais utilisé) et des véhicules du Projet. Les recommandations qui figurent au paragraphe VI ont été formulées au Gouvernement et au PNUD/ONUUDI pour l'affectation de ce matériel à l'issue du Projet. Des dépenses non justifiées en logiciels et en prestations de services informatiques doivent être imputées à la méconnaissance du CTP dans ce domaine.

E- CONTREPARTIE DU GOUVERNEMENT

1- Contrepartie financière

Fixée à 211.324.080 F CFA pour la durée du Projet, la contribution réellement versée par le Gouvernement ne dépassa pas 30 Millions de F CFA:

Exercice	Contribution inscrite au Budget	Contribution effective
1990	30millions F CFA	20millions F CFA
1991	20 " "	0
1992	40 " "	10 " "
1993	<u>100</u> " "	<u>0</u>
TOTAL	190millions F CFA	30millions F CFA

Le financement du fonctionnement du CTPZF en 1989 et en 1990 ainsi que des équipements prévus dans le Document de Projet comme contrepartie du Gouvernement, fut assuré par la CCAIT. Celle-ci avança ainsi 115 millions de F CFA au CTPZ puis au CTPI et à la SAZOF, sur lesquels 20 millions seulement ont été remboursés (le Ministre de l'Industrie était aussi le Président de la CCAIT).

A ce jour la SAZOF est fortement endettée, à concurrence des sommes suivantes:

Loyer: 27 millions F CFA de retard

Téléphone : non payé depuis 1991 (ayant entraîné une coupure d'un mois en 1992)

Electricité : non payée depuis 1991

Salaires des 3 fonctionnaires: non payés depuis 7 mois

L'administration de la Zone Franche n'a pu fonctionner que grâce au Projet qui assurait le financement des salaires de treize personnes sur seize, ainsi que de la logistique.

2- Personnel

	Effectif prévu	Effectif réel
Directeurs généraux	2	2 (jusqu'en novembre 1992) 1 (ensuite)
Comptables	2	0
Cadres (fonctionnaires)	0	1 (jusqu'en septembre 1993) 2 (ensuite)

Les Directeurs Généraux ne furent que des intérimaires et leur profil professionnel ne répondit jamais à celui qu'exigeait leur fonction. Il n'y eut jamais de comptable. En revanche, deux fonctionnaires furent affectés, l'un pour les études au début de 1990, l'autre, un spécialiste en législation sociale, en septembre 1993, pour le règlement des conflits du travail.

3- Coordination Nationale du Projet

L'existence d'un Directeur National du Projet aurait donné à la contrepartie l'autorité que ne détenait aucun des deux Directeurs Généraux par intérim et garanti une continuité que la succession de quatre Ministres de l'Industrie n'a pas permise. Dans l'instabilité qui régna à partir de mai 1991, date du départ du Ministre de l'Industrie, M.Djondo (à l'origine du Programme de la Zone Franche), l'absence d'un Directeur National, capable de défendre le Projet auprès du Gouvernement, se fit gravement sentir.

F- APPUI ET CONTROLE DU PROJET

1- Par l'ONUDI

A Lomé

Le Directeur de l'ONUDI à Lomé assura jusqu'en mai 1992 la supervision locale du Projet. Il en avait été le plus actif initiateur, pilotant toute la phase préparatoire: rédaction du document de Projet et co-sélection des experts internationaux. Après son départ, l'intérim de la fonction de coordination du bureau de l'ONUDI fut assuré par le CTP du Projet Assistance aux PME, PNUD/ONUDI DP/TOG/88/004.

A Vienne

Les insuffisances du CTP et les imperfections du document de Projet rendirent le pilotage du Projet très difficile. Les deux BSO en charge de celui-ci s'efforcèrent de pallier ces handicaps majeurs par des relances continuelles et des visites semestrielles sur le terrain, tentant d'introduire plus de rigueur dans la gestion. La correspondance adressée de Vienne au CTP et les rapports détaillés de ces visites, précisant les actions à engager, en témoignent. Les rares informations sur la vie du Projet parvinrent à Vienne avec des délais de deux à six semaines, dûs le plus souvent aux retards apportés à la frappe des documents ou à des oublis.

2- Par le PNUD

Le Représentant Résident apporta son appui au Projet pour tenter d'obtenir du Gouvernement les décisions concernant le statut de la SAZOF e du CTPI, ainsi que le respect de ses engagements financiers, mais en vain. Il s'efforça également de pallier les insuffisances du CTP ou son absence au cours de la dernière année. Cet appui fut poursuivi après le départ du Représentant Résident par son adjoint ainsi que par l'équipe du PNUD.

3- Revues du Projet

La comparaison entre le calendrier prévu des revues du Projet et le calendrier réel ressort du tableau suivant:

	Selon doc.de Projet	Selon TPRM*	Réel
PPER	Février 91 Février 92	Janvier 92 Janvier 93	Avril 92
TPR(M)	Avril 91 Avril 92	Mai 91 Mai 92	Mai 91 Mai 92
Evaluation en profondeur	Sept. 91 Avril 93 (finale)	Juillet 92** Sept. 93 (finale)	Déc. 93 (finale)

**(16.5.91) Report dû au retard dans le démarrage des activités du Projet (9 mois)*

*** Evaluation interne unilatérale décidée lors de la Réunion Tripartite du 27 mai 1992, effectuée sous le pilotage du Ministère de la Planification et de l'Aménagement du Territoire. L'évaluation fut effectuée en septembre 1992 mais le rapport ne fut finalisé qu'un an plus tard, en octobre 1993 et ne parvint à Vienne qu'en décembre 1993.*

Le calendrier initial, actualisé en mai 1991, ne fut pas respecté, principalement en raison des événements locaux, mais aussi du fait des changements intervenus dans l'encadrement du Projet. La mission estime regrettable qu'une évaluation tripartite n'ait pas eue lieu en 1992, alors que chacun s'accordait à reconnaître l'existence de difficultés sérieuses paralysant le Projet. Le choix d'une évaluation interne, commanditée, financée et pilotée par une seule des parties ne pouvait pas garantir l'objectivité d'une évaluation tripartite. Par ailleurs, la situation socio-politique prévalant alors pouvait laisser prévoir des difficultés de réalisation; celle-ci se solda par un retard d'une année privant ainsi le PNUD et l'ONUDI d'une information attendue avec intérêt.

La revue des Projets PNUD/ONUDI effectuée en mai 1992, fournit une analyse assez exacte de la situation du Projet, reprenant notamment les recommandations déjà adressées au Gouvernement lors des réunions tripartites précédentes. Mais cette revue rapide ne constituait pas un véritable audit du Projet.

G- COOPERATION AVEC LES AUTRES PROJETS PNUD/ONUDI

En plusieurs occasions, le Projet se trouva de facto complémentaire du Projet Assistance aux PME-PNUD/ONUDI, celui-ci étant occasionnellement intervenu auprès d'entreprises de la Zone Franche. De plus une formation ponctuelle des experts nationaux à l'évaluation de projets fut réalisée conjointement avec le personnel du Projet Assistance aux PME.

IV- RESULTATS

A- OBJECTIFS IMMEDIATS

1- Objectif immédiat 1 - CTPI

Le renforcement des capacités du CTPZF (organisme qui précéda la création du CTPI) constituait le premier objectif immédiat du Projet. La formation acquise par les deux cadres de promotion au contact du Conseiller Technique, ainsi que la réalisation des supports promotionnels contribuent partiellement à l'atteinte de cet objectif. Mais le coût induit pour obtenir ce résultat ne permet pas de considérer cet investissement comme satisfaisant; aucune action de promotion hors des frontières n'ayant pu être entreprise pendant les deux dernières années du Projet, le CTPI aurait pu être mis en sommeil pendant cette période. Les deux cadres de promotion furent d'ailleurs affectés à des tâches plus en rapport avec la vocation de la SAZOF que du CTPI.

2- Objectif immédiat 2 - SAZOF

La réalisation du guichet unique ainsi que la mise en place des procédures et des infrastructures permettant l'assistance aux entreprises, constituaient le deuxième objectif immédiat du Projet. Cet objectif est globalement réalisé, même si les activités prévues dans le document de Projet sont loin d'être accomplies. Les cadres nationaux sont aujourd'hui en mesure de remplir valablement leur fonction, bien que toute la formation initialement prévue à leur intention ne leur ait pas été dispensée.

B- OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT

La relance de l'économie nationale, que devait permettre le Projet à travers les investissements, la création d'emplois, le transfert de technologies et le développement des exportations, n'a pas pu se réaliser, sans que ceci puisse être imputé au Projet lui-même. Dans un contexte très défavorable, le Projet a permis cependant à des entreprises de poursuivre leur implantation et à celles déjà installées de surmonter des difficultés qui furent considérables. Certaines entreprises subirent des déprédations ou virent leur fonctionnement contrarié par des conflits sociaux internes et l'arrêt des administrations et services publics. Durant la grève générale, les experts nationaux consacrèrent leur activité à la solution des problèmes sociaux et administratifs des entreprises franches.

L'Annexe IV indique la situation des entreprises de la Zone Franche en décembre 1993: 17 sont en activité, 11 en cours d'installation et 6 à l'arrêt dont 5 définitivement. Au cours de la visite de douze de ces entreprises, la mission a pu apprécier le bon niveau de compétence et de productivité du personnel. La proportion de personnel féminin atteint environ 45%. Les secteurs d'activité sont diversifiés sans prédominance d'un secteur particulier: conditionnement des crustacés (3), textile (3), esthétique et mode (3), industries diverses (7). Les capitaux des 17 entreprises installées sont dans 50% des cas d'origine européenne et à égalité (25% dans chaque cas) d'origine africaine et asiatique. L'Annexe IV illustre le quasi arrêt des demandes d'agrément et des créations de sociétés en 1992 et en 1993, du fait de la situation intérieure prévalant au Togo.

C- PERENNITE DES EFFETS DU PROJET

Le maintien des acquis du Projet tient essentiellement à la volonté et à la capacité du Gouvernement de se doter des moyens nécessaires à la poursuite du Programme de la Zone Franche (voir paragraphe VI- Recommandations). En outre, la paix intérieure ainsi que la sécurité des personnes et des biens constituent des préalables à tout investissement industriel dans le pays; celles-ci devront se maintenir pendant au moins deux ans pour que la confiance revienne chez les investisseurs potentiels. Il reste également beaucoup à faire au niveau de la réglementation, comme dans les comportements des personnels des administrations, en vue de créer un environnement favorable.

V- CONCLUSIONS

A- RELATIVES A L'ENVIRONNEMENT DU PROJET

Le déroulement du Projet a été substantiellement compromis par une série de graves contraintes extérieures, à la fois au Programme des Zones Franches et au Projet PNUD/ONUDI, en particulier:

- 1- des événements exceptionnels et imprévisibles: grèves, grève générale et illimitée, troubles sociaux et politiques, arrêt quasi total des activités économiques, entraînant une détérioration du climat des investissements;
- 2- les difficultés de transferts des capitaux en raison de l'absence de devises à la Banque Centrale Centrale (au cours de la dernière année la Banque Centrale a perdu 60% de ses recettes en devises);

3- la non appartenance du Togo à la CEAO (sauf en qualité de membre observateur), qui constitue un frein au développement des exportations vers les marchés de la sous-région et à l'intégration économique régionale.

B- RELATIVES AU PROGRAMME DES ZONES FRANCHES AU TOGO

Celui-ci a souffert dès l'origine de carences fondamentales:

- 1- une forte politisation du Programme;
- 2- l'insuffisance et le manque de clarté du cadre juridique du Programme;
- 3- les faiblesses et le caractère provisoire du cadre institutionnel du Programme;
- 4- l'absence de mise en application pratique des dispositions législatives et réglementaires;
- 5- la non insertion dans un cadre macro-économique coordonné.

C- RELATIVES AU PROJET

1- Identification et plan du Projet

Le document de Projet révèle au niveau de sa conception et de sa rédaction de nombreuses faiblesses parmi lesquelles les suivantes:

- 1- mauvaises conditions d'élaboration du document de projet: rédigé et finalisé hâtivement;
- 2- acceptation de deux organismes de gestion du Projet (SAZOF et CTPI), ayant compromis l'efficacité de celui-ci dès le départ;
- 3- absence d'insertion du Projet dans un cadre macro-économique et stratégique d'ensemble en matière de développement industriel;
- 4- absence de définition précise des produits; confusion entre objectifs et produits; mauvaise formulation et manque de cohérence interne entre objectifs, résultats, activités et produits;
- 5- absence de critères de performance permettant de mesurer les résultats;
- 6- manque de rigueur dans la programmation des activités;
- 7- confusion des termes de référence des CTP et CT d'une part et des homologues nationaux d'autre part, en ce qui concerne la coordination des activités des experts nationaux, entraînant une dualité de direction ainsi que des occasions de conflits entre direction nationale et direction du Projet.
- 8- caractère pléthorique des effectifs par rapport à ceux des organismes récipiendaires (treize personnes sur seize émergeaient au budget du projet) et nombre d'équipements informatiques disproportionné par rapport aux besoins réels des activités du projet.

2- Mise en oeuvre du Projet

L'exécution du Projet a été gravement compromise par un manque de rigueur dans sa mise en oeuvre, en particulier par:

- 1- l'absence de désignation officielle d'un Directeur/Coordinateur National du Projet; non prévu dans le document de Projet et d'autant plus justifiée qu'il y avait dualité de direction du Programme de la Zone Franche; cette désignation n'a pas davantage été effectuée après la fusion du CTPI et de la SAZOF;
- 2- la quasi inexistence des contreparties financières du Gouvernement (30 millions sur 211 millions prévus);
- 3- l'absence de reformulation du document de Projet après que les insuffisances de celui-ci aient été mises en évidence;
- 4- l'inadéquation du CTP au profil du poste (absence de compétences en matière de zones franches, non maîtrise de la langue française et non transfert de connaissances);
- 5- les retards dans la mise en oeuvre du Projet (notamment dans l'arrivée des experts);
- 6- les difficultés dans les relations interpersonnelles (notamment entre l'expert international auprès du CTPI et la Directrice du CTPI, et entre les deux directeurs de la SAZOF et du CTPI), qui se sont traduites par un manque de coopération entre ces deux organismes, jusqu'à ce que leur fusion soit opérée.

3- Résultats généraux du Projet

Le Projet n'a atteint ses objectifs immédiats que très imparfaitement (objectifs 1 et 2) ou pas du tout (objectif 3). Les objectifs de développement (implantations d'entreprises franches et création d'emplois) ont été partiellement atteints mais, selon toute vraisemblance, indépendamment du Projet lui-même: les entreprises se sont installées pour bénéficier des avantages offerts par le régime de zone franche et non des activités du Projet. En l'absence de critères de performance dans le Document de Projet, il n'est pas possible de préciser le taux de réalisation du Projet en termes de pourcentage.

- 1- Les structures d'accueil, de promotion et d'administration du programme de zones franches ont été mises en place physiquement mais non juridiquement et ne sont pas pleinement opérationnelles;
- 2- une stratégie nationale de promotion des investissements pour la Zone Franche a été partiellement définie mais non mise en oeuvre;
- 3- les entreprises franches n'ont que très partiellement à leur disposition des banques de données (CD ROM-"ABC Europex") et des services logistiques et administratifs leur permettant une exploitation optimale, voire une extension de leurs activités;
- 4- aucun mécanisme de financement continu des coûts opérationnels des deux institutions (SAZOF et CTPI) n'a été étudié ni mis en place avant la fin du projet;

5- l'étude de la mise en place d'un capital à risque (troisième objectif du projet) n'a pas été réalisée, l'USAID devant entre-temps financer une étude similaire dans le cadre d'un autre projet;

6- les deux autres objectifs du projet sont partiellement atteints; plusieurs activités n'ont pas été réalisées ou n'ont été que partiellement réalisées (voir plus haut: C- Activités p.17 et 18).

VI-RECOMMANDATIONS

A- AU PNUD/ONUDI

La mission recommande que:

1-le Projet d'assistance au développement du Programme de Zones Franches au Togo soit mené à son terme, comme prévu dans le document de projet, au 31 décembre 1993;

2-le Projet ne fasse pas l'objet d'une extension en sa forme présente, compte tenu, d'une part, du contexte macro-économique et général qui prévaut au Togo actuellement, d'autre part, des faiblesses constatées au niveau du programme des Zones Franches lui-même;

3-le PNUD appuie le Gouvernement du Togo en vue d'établir un Programme-cadre de soutien à la formulation d'une stratégie de développement industriel, cohérente et coordonnée avec les autres stratégies sectorielles élaborées ou en cours d'élaboration, dont les Zones Franches constitueraient un élément important mais non exclusif;

4-ce programme national soit élaboré par l'ensemble des acteurs économiques, en étroite collaboration entre le PNUD, l'ONUDI, la communauté des bailleurs de fonds contribuant à la relance et à la restructuration de l'économie togolaise et le gouvernement togolais, dans le cadre approprié du système de Table Ronde, suivi de consultations sectorielles;

5-ce programme mette l'accent, en ce qui concerne la composante relative aux Zones Franches, sur les conditions préalables et les mesures d'accompagnement indispensables à leur bon fonctionnement;

6-les équipements affectés à la SAZOF et au CTPI, prévus par le document de projet et additionnels à celui-ci, soient transférés à la partie togolaise (SAZOF). En ce qui concerne une partie du matériel informatique (ordinateurs, imprimantes) et les véhicules, toute décision de transfert ou de réaffectation devrait faire l'objet d'une consultation entre le PNUD, l'ONUDI et le Gouvernement togolais.

B- AU GOUVERNEMENT

La mission recommande que:

1- le Programme des Zones Franches au Togo soit poursuivi, particulièrement en renforçant le rôle du secteur privé dans le développement de celui-ci. Les raisons du maintien de ce Programme tiennent à:

(i)- l'impact attendu sur l'économie togolaise en termes d'emplois et d'effets induits,

(ii)- aux résultats relativement encourageants de sa phase de démarrage, en termes de nombre d'entreprises agréées et installées, surtout compte tenu du contexte général,

(iii)- la permanence de certains avantages comparatifs offerts par le Togo en termes de compétitivité du coût de la main d'oeuvre, de qualité des infrastructures (port en eau profonde, aéroport international, réseau routier, télécommunications), de tradition des activités de transit, de proximité de marchés dynamiques (Nigéria), de bénéfice des Accords ACP ainsi que d'options économiques libérales du Gouvernement;

2- le Gouvernement du Togo mette effectivement en place un environnement macro-économique, institutionnel et réglementaire incitatif aux investissements tant étrangers que nationaux d'une manière générale et dans le cadre des Zones Franches en particulier;

3- les fonctions relatives au Programme des Zones Franches (viabilisation, aménagement, promotion, agrément, assistance aux entreprises et gestion de parcs) soient clairement identifiées et confiées au secteur privé, avec une participation du secteur public dans le cas de la procédure d'agrément et une prise en charge par l'Etat, éventuellement sur financement international, de la viabilisation; que la viabilisation de la zone de 35 ha soit achevée par l'Etat;

4-la SAZOF poursuive provisoirement ses activités actuelles en matière d'administration (guichet unique pour les formalités d'agrément et assistance aux entreprises par l'interface entre celles-ci et l'administration togolaise), avec certains experts nationaux du projet compte tenu de l'expérience acquise par ceux-ci depuis leur prise de fonction, sur financement public, en attendant la mise en place du cadre institutionnel définitif;

5-la SAZOF soit dotée d'un statut juridique, conformément aux dispositions de la loi, assurant une représentation largement majoritaire du secteur privé;

6-le contentieux relatif à la propriété foncière des terrains affectés à la SAZOF et à l'indemnisation des paysans expropriés fasse l'objet d'un règlement incontestable et définitif et que le transfert du titre de propriété entre le port et la SAZOF soit juridiquement établi;

7-l'aménagement ainsi que la promotion des zones soient confiés à un (ou plusieurs) développeur(s) de zones privés, spécialisés dans ce type d'activités et sélectionné(s) en fonction de leurs références ainsi que de leurs réseaux de contacts internationaux auprès d'investisseurs étrangers internationaux;

8-qu'un audit interne des conditions de fonctionnement des Zones Franches et de l'application effective des dispositions prévues par les textes législatifs et réglementaires relatifs aux Zones Franches soit entrepris, à l'initiative du gouvernement, par un cabinet/consultant privé indépendant, auprès des entreprises bénéficiaires et des organismes participant directement ou indirectement aux activités des Zones Franches, en vue d'identifier les contraintes ou cas de dysfonctionnement et de proposer des remèdes;

9-qu'une clarification des textes juridiques et des avantages accordés effectivement aux entreprises bénéficiaires du régime de la zone franche, en particulier en matière de fiscalité et de tarifs préférentiels, soit apportée et largement diffusée;

10-qu'une campagne de sensibilisation/formation systématique auprès des agents de l'Administration et des organismes parapublics concernés par les activités et le fonctionnement des Zones Franches (Douanes, Impôts, Port Autonome, Aéroport, CEET, RNET, OPTT,

notamment) soit engagée en vue d'informer ceux-ci du caractère préférentiel des dispositions applicables et de la nature prioritaire des exportations en provenance des entreprises franches;

11-qu'une concertation soit organisée entre les bénéficiaires du régime de la Zone Franche d'une part et l'Administration d'autre part, sur une base permanente et régulière, en vue de résoudre et de prévenir les problèmes administratifs et logistiques ainsi que d'éventuels conflits d'intérêts;

12-que le Gouvernement togolais sollicite du PNUD un appui en vue de fournir des conseils techniques ponctuels, dont le Programme des Zones Franches devrait pouvoir profiter le plus rapidement possible, en fonction des besoins tels qu'ils ressortiront, notamment, de l'audit mentionné au § 8.

VII-ENSEIGNEMENTS POUR L'AVENIR

A- POUR UN PROGRAMME DE ZONES FRANCHES

Il convient que:

1- la stabilité politique ainsi que la sécurité des personnes et des biens soient assurées et reconnues, en vue d'attirer et de fidéliser les investisseurs tant nationaux qu'étrangers;

2- le cadre juridique, institutionnel et opérationnel de la zone franche soit clairement établi et mis en place préalablement à son démarrage;

3- le programme de zone franche soit conçu comme une partie intégrante d'une stratégie globale de développement du pays, sans être isolé de son contexte;

4- le développement d'une zone franche soit confié, dans une très grande mesure, au secteur privé avec un minimum d'intervention de l'Etat et un maximum de facilitations administratives, procédurales et logistiques;

5- qu'une zone franche soit considérée et présentée comme un instrument parmi d'autres et non comme une réponse unique et définitive aux problèmes de développement d'un pays, notamment en termes d'impact sur l'emploi, de transfert de technologie et d'effets induits sur l'économie nationale. Les exemples de plusieurs zones franches dans le monde et en Afrique en particulier, démontrent que celles-ci ne constituent pas une panacée et peuvent être fragiles, voire éphémères. Enfin, le cas de l'Ile Maurice, maintes fois cité en exemple, n'est pas nécessairement transposable à tous les contextes. De plus si Maurice a su atteindre l'objectif annoncé du plein emploi de sa population active, cette réussite était sans doute plus facile dans un pays dont la population totale ne dépasse pas un million d'habitants.

B-POUR UN PROGRAMME FUTUR PNUD/BAILLEURS DE FONDS

Il convient de:

1- distinguer clairement projet et institution bénéficiaire du projet, notamment en vue d'assurer la pérennisation du projet;

2- d'éviter de doter un projet dès le départ, d'un personnel et/ou d'un équipement pléthoriques, notamment en ce qui concerne le cadre institutionnel et l'environnement réglementaire, jugées laboration extérieure et/ou prévoir l'interruption de celle-ci en cas de non-respect de cette disposition;

4- subordonner l'assistance extérieure au respect par la partie nationale de ses engagements contractuels, notamment en ce qui concerne l'investissement national (financier, matériel et en ressources humaines);

5- laisser à l'Agence d'exécution du Projet le soin exclusif de présenter, sur la base de critères de compétence technique, la liste restreinte des candidatures aux postes d'expertise internationale; ceci devrait permettre à l'Agence de réfuter expressément un candidat qui ne présente pas les qualités requises;

6- renouveler le contrat d'un expert de l'assistance technique internationale à long terme seulement s'il est démontré que celui-ci est manifestement compétent ou adapté à la mission à remplir.;

7- prévoir que lorsque les conditions macro-économiques et politiques (grève générale, troubles violents, instabilité politique, arrêt des activités économiques) sont telles que l'appui extérieur ne peut s'exercer normalement et efficacement en tout ou en partie, celui-ci puisse être interrompu partiellement ou totalement, jusqu'à ce que la situation permette une reprise des activités et prendre effectivement cette mesure;

8- prendre en compte, lors de l'élaboration du document de programme et/ou en cours d'exécution du programme, l'existence de projet(s) complémentaire(s), s'adressant en partie aux mêmes utilisateurs finals, afin de maximiser les effets démultiplicateurs et de synergie des programmes/projets.

ANNEXE I - TERMES DE REFERENCE

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT

TERMES DE REFERENCE

DE LA MISSION D'EVALUATION CONJOINTE PNUD/ONUDI/GOUVERNEMENT

DU PROJET DP/TOG/89/011

"ASSISTANCE AU DEVELOPPEMENT DU PROGRAMME

DE ZONES FRANCHES AU TOGO"

I- GENERALITES

L'implantation de Zones Franches au Togo émanait d'une décision du Président de la République dans le cadre de la politique de promotion de l'entreprise privée et de développement des activités industrielles orientées vers l'exportation.

Dans le même temps, l'OPIC recherchait en Afrique un pays pouvant abriter une zone franche. Le choix de l'OPIC s'est alors porté sur le Togo.

Par la suite, pour renforcer l'appui de l'OPIC à la mise en place d'une zone franche, l'USAID a décidé d'apporter une assistance financière au projet.

Le 18 septembre 1989, le Gouvernement togolais a promulgué la loi n° 89-14 portant statut de Zone Franche. Le 13 novembre 1989, le Centre de Promotion a commencé ses activités d'information et de promotion.

Le document de projet DP/TOG/89/O11 a été signé par toutes les parties le 14 juin 1990 pour une durée de 33 mois. La contribution financière du PNUD était de US \$ 1.898.330 et l'apport du gouvernement était estimé à 211.324.080 FCFA.

Le projet est opérationnel en novembre 1991 avec l'arrivée du Conseiller Technique Principal suivi du Conseiller Technique en Promotion.

Le projet est prévu s'achever le 31 décembre 1993.

La mission d'évaluation finale qui s'inscrit dans les procédures du PNUD devra examiner en profondeur les acquis et les contraintes du projet.

Les conclusions et recommandations de la mission d'évaluation seront surtout adressées au Gouvernement.

II- OBJET DE L'EVALUATION

L'évaluation ne devrait pas trop s'étendre sur le document de projet dont tout le monde s'accorde à reconnaître l'obsolescence et l'inadéquation des objectifs et activités par rapport aux apports ; mais elle doit se focaliser sur les aspects fondamentaux du programme zone franche du Gouvernement Togolais en tant qu'un des outils de la politique de promotion des investissements et exportations ainsi que sur les résultats et les contraintes de l'assistance

technique apportée au programme zone franche.

A ce titre, l'objet de la mission consiste à :

- 1) - Evaluer les résultats obtenus du projet c'est-à-dire déterminer si les objectifs assignés ont été atteints et dans quelle mesure. A cet égard, la mission consultera les conclusions et recommandations de l'évaluation interne entreprise par le Gouvernement ;
- 2) - Evaluer l'impact de l'assistance technique sur le programme de développement industriel en général et de la Zone Franche en particulier ;
- 3) - Examiner si la conception du projet était pertinente:
 - a) - vérifier si les problèmes à résoudre ont été clairement définis ; si les bénéficiaires cibles (directs et indirects) ont été identifiés et si l'approche proposée était techniquement valable et pertinente ;
 - b) - s'assurer si les obligations préalables et conditions préliminaires telles qu'énumérées dans le document de projet, ont été remplies d'une manière satisfaisante ;
- 4) - Evaluer l'exécution et la gestion du projet et notamment;
 - a) - l'appui technique de l'ONUDI en tant qu'agence d'exécution;
 - b) - l'apport du PNUD et des autres bailleurs de fonds (OPIC, USAID...)
 - c) - la participation du Gouvernement à ce programme : moyens financiers et matériels, renforcement des capacités nationales;
 - d) - les principaux facteurs internes et externes qui, pendant l'exécution du projet, ont fait obstacle à la réalisation des activités et résultats prévus;
- 5) - Dégager les leçons à tirer pour le Togo à partir de l'expérience menée dans le cadre de ce projet PNUD/ONUDI;
- 6) - Formuler des recommandations et des propositions à l'endroit du Gouvernement sur les orientations futures en matière d'investissement et d'appui en assistance afin d'obtenir leur adéquation aux objectifs poursuivis dans le cadre de l'intégration des projets industriels dont le projet Zone Franche dans le programme national de Gestion Stratégique du Développement Industriel.

III- COMPOSITION DE LA MISSION D'EVALUATION

La mission d'évaluation sera composée :

- d'un consultant du PNUD, Chef de mission

Profil souhaité : Economiste industriel, expérience professionnelle en Afrique en matière de promotion des investissements, des problèmes de développement industriel, de gestion et d'évaluation de projets d'assistance technique;

- d'un consultant de l'ONUDI

Profil souhaité : Economiste industriel, expérience professionnelle en Afrique en matière de Promotion des investissements ; connaissance de l'outil de Zones Franches industrielles;

- d'un représentant du Gouvernement :

Profil souhaité : cadre du Ministère du Plan, responsable de l'industrie, maîtrisant les procédures du PNUD liées aux projets, aux réunions d'examen tripartite et d'évaluation des projets de développement.

Important : Les membres de la mission d'évaluation doivent tous être des évaluateurs indépendants.

IV- CALENDRIER DE L'EVALUATION

Durée/Période

La durée de l'évaluation est de trois (3) semaines et se déroulera du 25 octobre au 15 novembre 1993. Elle inclut :

- les voyages, les briefings et debriefings (6 jours).
- 15 jours de consultations au Togo et rédaction du rapport d'évaluation sur place et présentation au Représentant Résident et au Gouvernement.

Remarques : chaque consultant recevra de son organisation un briefing et présentera à celle-ci un debriefing.

V- RAPPORT

- Le Chef de la mission d'évaluation, en l'occurrence le consultant du PNUD, a la responsabilité de veiller à ce que le rapport soit établi dans les trois jours suivant la fin des activités sur le terrain.
- Le rapport doit suivre les grandes lignes exigées par le PNUD incluant les observations essentielles, les conclusions et recommandations qui seront présentées et discutées au cours d'un debriefing au Représentant Résident.
- Le rapport sera ensuite présenté par chacun des membres de la mission d'évaluation à son organisation.

Tout commentaire formulé par l'une quelconque des parties à propos du contenu du rapport doit être communiqué sans retard aux autres parties.

Le Chef de la mission doit consigner toutes corrections et toutes observations importantes concernant le projet de rapport dans la version définitive de ce dernier et doit veiller à ce qu'un nombre suffisant d'exemplaires (au moins dix) soit communiqué au PNUD pour distribution.

La version définitive du rapport doit être distribuée comme suit :

- six (6) exemplaires au Représentant Résident dont quatre pour communication officielle au Gouvernement.
- deux (2) exemplaires doivent être transmis à l'Agence d'exécution (ONUDI) à Vienne.
- deux (2) exemplaires doivent être transmis au siège du PNUD à New-York.

VI- CONSULTATION SUR LE TERRAIN

La mission maintiendra des contacts étroits avec le Représentant Résident du PNUD à Lomé et le personnel de son bureau, les Ministères du Plan et de l'Industrie, la Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture du Togo, le Secteur privé, les promoteurs, la Direction Générale de la SAZOF et les experts nationaux du projet. La mission prendra aussi contact avec d'autres projets PNUD/ONUDI en cours d'exécution notamment DP/TOG/92/O12 - Promotion du secteur privé à travers l'assistance aux PMI, vu sa liaison avec certaines entreprises ZFI. La mission visitera également un nombre représentatif d'entreprises et des organismes représentant le secteur privé.

Bien que la mission ait toute liberté pour discuter avec les autorités concernées, de toute question se rapportant à la tâche qu'elle doit accomplir, elle n'est autorisée à prendre aucun engagement au nom du PNUD ou de l'ONUDI.

Lomé, le 20 août 1993

Bureau du PNUD, Lomé, Togo.

ANNEXE II - LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

MINISTERE DE L'INDUSTRIE ET DES SOCIETES D'ETAT (MISE)

M.Payadowa Boukpassi	Ministre
M.Loukoumanou Boukari	Directeur du Développement Industriel

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES (MEF)

M.Do-Frank Faako Fiany	Ministre
M.Jean-Claude Delava Codjo	Secrétaire Général
M.F.A.Amoussou-Guenou	Directeur de l'Economie
M.T.Boroze	Directeur Général Adjoint des Douanes
M.P.F.Abouzy	Responsable de la Zone Franche, Direction Générale des Douanes

MINISTERE DU PLAN ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (MPAT)

M.Yandja. Yentchabre	Ministre
M.J.P.Amedon	Directeur de Cabinet du Ministre
M.Kwassi Klutse	Directeur Général du Plan et du Développement

PORT AUTONOME DE LOME

M.Agkeyome Messan Kodjo	Directeur Général
M.Sogoyou	Directeur Technique

CHAMBRE DE COMMERCE, D'AGRICULTURE ET D'INDUSTRIE DU TOGO (CCAIT)

M.Michel Kwamé Meyisso	Secrétaire Général
------------------------	--------------------

CONSEIL NATIONAL DU PATRONAT (CNP)

M.Anani Joseph Koudoyor	Président
M.Guido Savi de Tove	Président du Groupement Togolais PME/PMI
M.Claude Sitterlin	Président du Syndicat des Commerçants Importateurs et Exportateurs du Togo
M.Raymond Moura	Directeur Général de la Société NIOTO

INDUSTRIELS DE LA ZONE FRANCHE EXPORTATRICE

M.Jaber Adel	Société Industrielle de Cosmétiques et de Parfumerie
M.E.Bertecco	SABECA (cordons et cables de téléphone)
M.Oskar Cramer	TOGOCRUS (crustacés)
M.H.K.Hwang	Ets. NINA (mèches de cheveux)
M.Jacques Inglesé	CRUSTAFRIC (crustacés)

M.H.J.Kim
M.Dae-Hyung Lee
M.Boê-Allah L.Lawson
M.Frank Lundi

M.J.C.Maze
M.Claude Sitterlin

Société Fil Nylon Africaine
AMINA (cheveux synthétiques)
COTONFIL
SANECOM (confection)
LEXO (bracelets de montres)
STPM (crustacés)
TOGO AERO CENTER (maintenance aéronautique)

SOCIETE D'ADMINISTRATION DES ZONES FRANCHES (SAZOF)

M.Baba Nawanou Fadjara
M.K.T.Adjavon
M.A.N.Akue
M.T.K.Dathevy
M.Y.A.Sikpa
M.E.Tchouhou
M.I.Issa
M.L.D.Mabolo

M.W.R.Ekpetsou

Directeur Général
Expert National
Expert National
Expert National
Expert National
Expert National
Expert Associé
Inspecteur du Travail, Conseiller du Ministre de l'Industrie et des Sociétés d'Etat
Economiste

BANQUES

M.Baba Moussa
M.E.Aho
M.K.G.Trenou
M.K.D.M.Amevor
M.M.Picot
M.B.Badji

Président, BOAD
Directeur National, B.C.E.A.O.
Chef du Service du Crédit, B.C.E.A.O.
B.C.E.A.O.
Directeur Général Adjoint, B.T.C.I
Directeur des Engagements, B.T.D.

AMBASSADES ET COOPERATION

Ambassade des Etats Unis
M.Herman Kirby
M.Jeffrey C. Gallup

Ambassadeur
Conseiller

U S A I D

Mrs.Sarah C.Clark
Ambassade d'Allemagne
M.Matthias Veltin
Ambassade de France
M.Jean-Michel Gaussot
Mission Française de Coopération
M.René Lissarre
Caisse Française de Développement
M.Roger Tyack
Délégation de l'Union Européenne
M.Jean Marie Née
Banque Mondiale
M.Jacques Daniel
M.Koffi Egbeto

Représentant Permanent pour le Togo
Premier Secrétaire
Ambassadeur
Conseiller Economique et Financier
Directeur
Conseiller
Représentant-Résident
Economiste principal, Mission résidente

PNUD**- New-York****M.E. Dierkx de Casterlé****Chef, Division Afrique de l'Ouest, RBA, Division 3****- Lomé****M. Steven A. Ursino****M. Amadou Mahmoudou****M. Mocktar Sow****Représentant Résident Adjoint****Economiste Principal****Chargé de Programme - NEX****ONUDI****- Vienne****Melle Leny van Oyen****Mme Talluy****M.O. Gonzales Hernandez****M. Marchich****Back Stopping Officer du Projet****Back Stopping Officer du Projet****Chef, Service Evaluation****Service Evaluation**

ANNEXE III- CHRONOLOGIE DES EVENEMENTS DU PROGRAMME DE Z.F.

EVENEMENTS PRINCIPAUX	DATES	OBSERVATIONS
1. Adoption de la Loi 89/14 du 18 septembre 1989, portant statut de Zone Franche de Transformation pour l'Exportation.	Septembre 1989	
2. Mise en place du Centre Togolais de Promotion de la Zone Franche sous la responsabilité de Mme Nèyram KETEVI, entourée de M. Egbarè Yazas TCHOHOU (Cadre) et Mme Pulcherie ESSO (Secrétaire).	Novembre 1989	Le Centre est localisé dans l'immeuble de la banque BTCI.
3. Arrivée de M. Agbéoanou EDOH, comme Codirigeant du Centre de Promotion.	Décembre 1989	
4. Première action promotionnelle par l'ouverture d'un stand "Zone Franche" à la Foire Internationale "Togo 2000", de Lomé, marquée par une grande conférence donnée par Mme KETEVI et MM. EDOH SEDDOH (alors Secrétaire Général de la Chambre de Commerce, d'Agriculture et d'Industrie du Togo).	Décembre 1989	Quelques avocats ont alors manifesté une grande hostilité vis-à-vis de certains aspects du programme.
5. Renforcement de l'équipe avec l'arrivée de Melles ATCHABAO (Traductrice), AKATOR (Dactylographe), MM. AKUB (Cadre), EKPETSOU (Cadre).	Décembre 1989 à avril 1990	
6. Décret d'Application N° 90/40 pris en application de la Loi 89/14, relative à la Zone Franche.	Avril (04) 1990	
7. Signature du document du projet relatif à la Convention de Financement du Programme de Zone Franche au Togo. TOG/89/011/A/01/37.	Juin (14) 1990	
8. Création, par Arrêté N° 008/MISE du 17 juillet 1990, d'un Comité Provisoire d'Agrément, chargé d'étudier et de recommander l'octroi de l'agrément en Zone Franche.	Juillet (17) 1990	
9. Nomination de M. Maurice JOHNSON, par note de service N° 027 /MISE du 26 juillet 1990, comme Conseiller, chargé de l'administration du Centre.	Juillet (26) 1990	
10. Présentation de M. Baba FADJARA, comme Conseiller du Ministre en matière de Zone Franche.	Aout 1990	
12. Mission américaine d'hommes d'affaires au Togo.	Septembre 1990	
* Début des bouleversements politiques au Togo.	Octobre (05) 1990	
13. Commande d'équipements; C.A.F.E-Informatique.	Décembre 1990	Sous M. Maurice JOHNSON

CHRONOLOGIE DES EVENEMENTS DU PROGRAMME DE ZONES FRANCHES

EVENEMENTS PRINCIPAUX	DATES	OBSERVATIONS
14. Déménagement de l'immeuble BTCI à la SOTONAM, avec la naissance de fait de la Société d'Administration des Zones Franches (SAZOF) et du Centre Togolais de Promotion des Investissements (CTPI), ayant respectivement pour Directeurs Généraux de fait, M. A. EDOH et Mme N. KETEVI. Fin de la mission et départ de M. JOHNSON.	Janvier 1991	
15. Prise de fonction de M. Samuel MORRIS, en tant que Conseiller Technique (CT) du CTPI.	Février 1991	
16. Démarrage effectif du projet avec l'arrivée de M. Harold POHORESKY, Conseiller Technique Principal (CTP) et Conseiller Technique de la SAZOF.	Avril 1991	
* Remaniement du Gouvernement avec pour corollaire le départ du Ministre de l'Industrie G.K. DJONDO, et le rattachement de son Ministère à celui du Commerce.	Mai 1991	
17. Visite du BSO, Helena VAN OYEN.	Mai (11/19) 1991	
18. Project Review Meeting.	Mai (16) 1991	
19. Nomination par Arrêté N° 10/MISE du 24 juillet 1991, des Directeurs Généraux (Mme KETEVI et M. EDOH) des deux structures.	Juillet 1991	Effectuée par Monsieur le Ministre Komlanvi KLOUSSEH. (MCT & MISE)
20. M. A. SIKPA, Economiste-Statisticien est recruté.	Aout 1991	
* Formation d'un Gouvernement de Transition, après la Conférence Nationale.	Septembre 1991	
21. Réunion PNUD/ONUDI en présence du BSO.	Octobre (17) 1991	
22. Prise en charge de M. TCHOHOU, Guichet Unique, par le projet.	Novembre 1991	
23. Installation de la SAZOF et du CTPI	Décembre 1991	
24. Départ de M. A. EDOH (DG), de la SAZOF, pour la Direction Générale du Port Autonome de Lomé.	Décembre 1991	
25. Recrutement de MM. DATHEVY et ADJAVON: Juriste Privatiste et 2 ^d Chargé de promotion.	Janvier 1992	
26. 1 ^{er} PPER (Non accepté).	Janvier (31) 1992	
27. Désignation de M. FADJARA à la tête de la SAZOF	Février 1992	Faite par Monsieur le Ministre Alassani ISSA-SAMAROU (MISE)

CHRONOLOGIE DES EVENEMENTS DU PROGRAMME DE ZONES FRANCHES

EVENEMENTS PRINCIPAUX	DATES	OBSERVATIONS
28. PPER (2ème rédaction)	Mars (30) 1992	
29. En tant qu'Expert Associé, M. I. ISSA arrive pour assister M. POHORSKY, dans la gestion du projet.	Mai 1992	
30. Visite du BSO, Mme Helenna VAN OYEN.	Mai (18/28) 1992	
31. Revue des projets du PNUD/ONUDI	Mai (26) 1992	
32. Revue tripartite du Projet PNUD/ONUDI/GVT	Mai (27) 1992	
33. Réorganisation du Comité Provisoire d'Agrément par Arrêté N° 92/14 du 25 juin 1992.	Juin (25) 1992	
34. Evaluation interne du projet.	Septembre 1992	Commandée par le Gouvernement et exécutée par MM. AUTIE et AHO.
35. Visite du BSO, Mme Helenna VAN OYEN.	Octobre (25/31) 1992	
36. Réunion de coordination PNUD/ONUDI.	Octobre (30) 1992	
* Grève générale et illimitée à caractère politique.	Novembre (16) 1992	
37. Fin du contrat et départ de M. S. MORRIS (CT).	Décembre 1992	
38. Démission et départ de M. H. POHORESKY (CTP).	Janvier 1993	
39. Présentation de M. TIRARD, comme Directeur par intérim du Bureau de l'ONUDI à Lomé.	Janvier (26) 1993	
40. Réorganisation par Arrêté N° 007 / MISE du 15 juin 1993, de la SAZOF et du CTPI en une seule et unique entité, la SAZOF, sous M. FADJARA.	Juin 1993	
41. Mission de Mme Helenna VAN OYEN, au Togo et réaménagement du projet.	Juin (16/24) 1993	
42. Départ de M. TIRARD	Août 1993	
43. Evaluation en profondeur du projet TOG/89/011/A/01/37.	Décembre (6/17) 1993	Avec MM. Michael F. LANGSTAFF (Chef de mission), Claude VACHEROT, Ahlin KOUMI.

Source : M. TCHOHOU, Expert national, SAZOF

ANNEXE IV - LES ENTREPRISES DE LA ZONE FRANCHE

A - BILAN DU PROGRAMME DE LA ZONE FRANCHE

	1990	1991	1992	1993
1-AGREMENTS DEMANDES				
par année	32	18	8	5
cumul	32	50	58	63
2-AGREMENTS DEFINITIFS				
par année	13	6	6	2
cumul	13	19	25	27
3-ENTREPRISES EN ACTIVITE			9	17

4-ENTREPRISES EN COURS D'INSTALLATION : 11

5-ENTREPRISES A L'ARRET : 6 (dont 5 définitivement)

Commentaire : il y eut autant d'agréments demandés et accordés en 1990 qu'au cours des trois années suivantes réunies . Ceci reflète l'influence des événements intérieurs sur le déroulement du Programme .

B - ORIGINE DES PROMOTEURS (sur l'ensemble de la période de référence)

	Togo	Afrique*	Europe	Amérique	Asie	Total
Agréments demandés	19	6	28	4	6	63
Agréments définitifs	6	1	12	4	4	27
Sociétés créées	16	4	23	4	6	53
En activité au 31.12.93	3	1	9	0	4	17

* pays autres que le Togo

Commentaire : la moitié des entreprises en activité sont à capitaux européens ; les entreprises d'origine africaine et asiatique se partagent à égalité l'autre moitié . Sur les 4 sociétés américaines constituées, il n'en reste aucune en activité, bien que la stratégie d'OPIC/USAID fût d'attirer en priorité les promoteurs américains .

C - ENTREPRISES EN ACTIVITE VISITEES PAR LA MISSION

Sur les 17 entreprises de la Zone Franche en activité au 31.12.93, la mission d'évaluation en visita 12 et interviewa leurs dirigeants à l'aide du questionnaire figurant dans la présente annexe.

1- HISTORIQUE DES 12 ENTREPRISES

	avant 90	90	91	92	93
Agréées	1	2	4	3	2
Installées	3	2	2	3	2
En fonctionnement	2	1	2	3	4

Commentaire : la moitié de ces entreprises avaient obtenu leur agrément avant le début des troubles; elles différèrent ou freinèrent leurs investissements, en attendant une clarification de la situation .

	90	91	92	93	94 (estimations)
Chiffre d'affaires (en Mds F CFA)	10,8	1.237	1.921	4.855	(8.650)
dont à l'export	10,8	1.181	1.917	4.792	(8.500)

Commentaire : le chiffre d'affaires de 1993 ne reflète que partiellement l'accroissement du nombre des unités en service, l'activité industrielle n'ayant été normale qu'à partir de Septembre. Les chiffres sont estimés pour 1994 en fonction d'une situation politique et économique non perturbée.

2- SITUATION DES 12 ENTREPRISES AU 31.12.93

Effectif total employé : 938 personnes dont 451 femmes (46%)

Montant total des investissements : 4,179 Mds F CFA
(5,120 Mds pour les 17 sociétés en activité)

Implantation : 7 de ces entreprises se trouvent sur la Zone Industrielle du Port, 2 sur la Zone Aéroportuaire, les autres constituent des "points francs" (implantation hors d'une zone aménagée) .

D- QUESTIONNAIRE DESTINE AUX INDUSTRIELS DE LA ZONE FRANCHE**I- IDENTITE DE L'ENTREPRISE****Raison sociale :****Forme juridique :****Nom du principal responsable :****Adresse :****Tel :****Fax :****Telex :****Secteur d'activité :****Date de création :****Date de demande d'agrément :****Date d'obtention d'agrément :****Date d'installation :****Date d'entrée en activité dans la Zone :****Capital Social (en Millions F CFA) :****Actionnaires :****- togolais****- étrangers****Total des investissements réalisés à ce jour :****Total des investissements envisagés au départ :**

90

91

92

93

Effectif présent au 31.12. :

Investissements annuels :

Source des investissements :

-externes

-nationaux

Chiffre d'affaire total :

-dont Export :

National :

Pays destinataires :

- CEAO & limitrophes

- Union Européenne

- Autres

Utilisat. des ressources locales*

- Matières et Fournit.

- Prestat. de services

- Sous-traitance

(* en Millions F CFA)

2- LES ENTREPRISES ET LE PROGRAMME DE LA ZONE FRANCHE

Motifs d'installation dans la Z.F.

Avantages comparatifs / au Code des Investissements

Avantages comparatifs / aux autres Zones de la Sous-Région

Assistance du Projet PNUD-ONUDI

Services annexes offerts par le Programme de Zone Franche

Autres raisons :

Appréciation des avantages et prestations recus du Programme de Zone Franche

	satisfais.	non satisfais.	pourquoi ?
--	------------	-------------------	------------

Infrastructures :

- téléphone, telex

- électricité

- autres

Formalités d'agrément

**Formalités administratives
(douanes, port...)**

Autres avantages

Ressources locales (coût, qualité)

-Main d'oeuvre

- Matières et fournitures

-Services et entreprises locales

Problèmes rencontrés – lesquels ?

- relations avec la SAZOF
- impôts et taxes
- régimes économiques en douane
- douanes
- port
- transit - transports
- banques
- régime des changes
- procédures à l'exportation
- coût des facteurs
- autres

Perspectives d'avenir ?**E- LISTE DES ENTREPRISES AGREES AU 14 SEPTEMBRE 1993**

La liste ci-jointe est la dernière éditée. Les modifications intervenues depuis cette date ont été prises en compte dans l'analyse présentée précédemment.

LISTE DE TOUTES LES SOCIETES AGREES AU 14 SEPTEMBRE 1993

RAISON SOCIALE	N° AGR	DOMAINE	D'ACTIVITE	MONTANT DES INVESTIS.	NOMBRE ANNEE TOGO	D'EMPLOIS ANNEE TOGO	NOM & NATIONALITE DE L'INVESTISSEUR
SALT /ZFA **	/AD	001	ZONE FRANCHE AEROPOR	298,000,000			SALT Société d'Econ. Mix
PROSPER VETEMENT	/AD	01	Entrep. de vêtement	120,000,000			XIA YANGO Chinois
SUN LINES	/AD	02	Montage de bus	120,000,000	60	25	POLEGATO Française
SOTAB	/AD	03	Agro-industrie	153,000,000	60	200	EDOH Sibode Togolaise
GMC. EURAF	/AD	04	Emballage métallique	450,000,000	67	60	DUTILH Georges Française
STRUCTURE METAL.	/AD	05	Pylones & structures	1,466,171,000	67	60	MOORRE M. John Américain
ROCHIMIE	/AD	06	Bil. de fer/crépis	800,000,000	66	100	MOORRE M. John Américain
T.T.S.A.	/AD	07	Prod. colle industr.	154,000,000	66	60	PIERREUX Paul Belge
B.O.V.I.C.A. SARL.	/AD	08	Produits cosmet. & in	170,000,000	3	3	WILLIG Thomas Allemande
STPM S.A.	/AD	09	Pierre à lecher	83,750,000	3	3	BOKOVI Togolaise
OTAM CA.	/AD	10	Explo. produits marins	200,000,000	4	4	BOUIN Pierre Française
ITT CO. S.A.R.L.	/AD	11	Entretien & réparat.	220,000,000	3	3	CALMES Gilles Française
STS. MARCHE FLOTTANT	/AD	12	Chaussures & housses	145,000,000	3	3	MAJESSE Abate Ethiopien
CRUSTAFRIC. S.A.R.L.	/AD	13	Sts. transp. maritime	0,000,000	1	1	MOORRE M. John Américain
SPERI S.A.R.L. **	/AD	14	Traitement crustacés	130,000,000	1	1	INGLESSE John Américain
HEMISPHERE SUPPLIER	/AD	15	Prod. traitement/sel	476,880,000	1	1	METROLOGO Italienne
TOGO AERO-CENTER	/AD	16	Art. en bois & vitro	397,900,000	1	1	MESSAN Ata K. Togolaise
A.M.I.N.A TOGO SA.	/AD	17	Répar. entret. avio	110,000,000	1	1	WITTEBERGling Française
CA INTERNATIONAL	/AD	18	Fabr./cheveux synthé	100,000,000	2	2	PARK Jae Oh Sud-Corée
SOTODO	/AD	19	Pêche & traitem.prod	500,000,000	1	1	CROCCO Richard Américain
HARDEL & ENIC. INT'L	/AD	20	Confection	900,000,000	1	1	FAHRY A. Française
BRITISH SAVAYA SA	/AD	21	Produits vétér./ali	300,000,000	1	1	IWANYANWUU Nigeriann
CEREKEM EXOTIC SA.	/AD	22	Montage autos	500,000,000	1	1	DZADE Adadi Togolaise
ADC/STOMACOT SA.	/AD	23	Agro-industrie	141,258,676	1	1	JACOBSEN Carl Danoise
STANDARD DEVELOPMENT	/AD	24	Entrep. (construction	500,000,000	1	1	ABUDU B. Paul Togolaise
TOGOCRUS SARL.	/AD	25	Productio de papaine	445,787,840	1	1	NTUNBA Nicky Zairoise
CALMUS G.G.I.A.	/AD	26	Traitem.prod marins	553,138,904	1	1	RABELSI Française
AFRISTYRENE	/AD	27	Prod. chimiq. pharmac.	400,000,000	1	1	D'ALMEIDA Togolaise
PAPETERIE INT'LE	/AD	28	Prod. polystyrène exp	433,257,000	1	1	KONOUVI HOFFER Togolaise
STEEL COMPLEX INT'L	/AD	29	Prod. papiers divers	886,000,000	1	1	AKAKFO Solo Togolaise
GENIX GARMENT MANUFA.	/AD	30	Entrep. tubes acier/tol	0,000,000	1	1	J.G. HOLLAND Britanniqu
BONCOMM INT'L TOGO	/AD	31	Entrep. de confection	75,950,000	19	19	SUSANNA LEE Chinoise
C O T O N F I L S A.	/AD	32	Entrep. de confection	45,000,000	19	19	NATRAJAN INDIENNE
CENTURY GROUP SARL	/AD	33	Traitem.prod. Marins	475,617,000	14	14	LAWSON BEN Togolaise
STS. TRANSFORMAT. IND.	/AD	34	Industrie de bois	220,000,000	1	1	SAMANTAR RUGHIA Somalien
SANECOM INTERNAT. LE	/AD	35	Entrep. de confection	222,578,450	19	19	FAYEZ Michel Togolaise
ECLAT SARL.	/AD	36	Fabr. sponges métalli	71,000,000	1	1	SAGBO Gninaze Togolaise
ATELIERS REUNIS SARL	/AD	37	Fabric. d'objets d'ar	24,000,000	1	1	ALI Adjossa Bénionna
SA.BE.CA. SARL.	/AD	38	Fabr. de cordons tél.	24,884,000	1	1	BOUASSI Italienne
L E X O S A.	/AD	39	Fabr. bracelets /cuir	24,000,000	1	1	RETECCO Renzo Italienne
SEEMA INDUSTRIE SARL.	/AD	40	Montage & rénovation	24,600,000	1	1	LUNDING Danoise
SIPAT SARL	/AD	41	Prod. papiers divers	24,000,000	1	1	OKOUAGBE Kossi Togolaise
METAL SOUDURE AFRIQUE	/AD	42	Prod. électrodes de s	348,000,000	1	1	AYIVI Folly Togolaise
BLOCKAL S.A.	/AD	43	Prod. de pierres de s	489,000,000	1	1	BRENNER Kwami Togolaise
ATLANTIC PRODUCE SA.	/AD	44	Porticulture moderne	116,000,000	1	1	JANVIER Française
SOFINA SARL	/AD	45	Prod. des filets d	5,788,225	8	10	MOLLER Anders Danoise
OS.MA.FRI. SARL	/AD	46	Parquets, portes,boi	84,000,000	8	8	LEE Hong Sup Sud-Corée
MIVA TOGO SARL	/AD	47	Prod. cosmet. vétérin	56,800,000	16	16	OSLER Goatiero Italienne
UMCO SARL	/AD	48	Fabr. bracelets /cuir	32,650,000	20	20	De SCHLICHTING Française
M A L I K A SARL	/AD	49	Prod. bonbons & cubes	110,000,000	7	7	COENEN Belge
S I C O . F . SARL.	/AD	50	Ind. Cosmet. & Parfum	385,000,000	6	6	KHEIR Michel Togolaise
NINA SARL	/AD	51	Fabr. cheveux synthét	215,500,000	7	7	TABCHOURY S. Togolaise
				115,971,000	54	60	HWANG Sud-Corée

TOTAL : 53 SOCIETES DONT 1 ZONE FRANCHE CREEE 22,021,516,895 3,103 230 6,866 202

LISTE DES SOCIETES EN ACTIVITE AU 14 SEPTEMBRE 1993

RAISON SOCIALE	N° AGR	DOMAINE D'ACTIVITE	MONTANT DES INVESTIS. ACTUELS			NOMBRE D'EMPLOIS ACTUELS		NOM & NATIONALITE DE L'INVESTISSEUR
						TOGO	EXPA.	
GMC. EURAF	/AD 04	Emballage metallique	712	576	511	72	1	DUTILH Georges Francaise
STEM S.A.	/AD 10	Expl.produits marins	430	000	000	95	1	BOUIN Pierre Francaise
ITT CO. S.A.R.L.	/AD 12	Chaussures & housses	103	469	355	23	1	TADESE Abate Ethiopienne
A M I N A TOGO SA.	/AD 18	Fabr./cheveux synthe	342	254	267	47	1	PARK Jae Oh Sud-Coréen
TOGOCRUS SARL	/AD 26	Traitem.prod.marins	545	543	951	81	1	TRABELSI Francaise
BONCOMM INT'L TOGO	/AD 32	Entrep.de confection	52	000	000	320	1	NATRAJAN INDIENNE
C O T O N F I L S A.	/AD 33	Prod. fil de coton	475	617	000	35	1	LAWSON BEN Togolaise
SANECOM INTERNAT'LE	/AP 35	Entrep.de confection	14	100	000	30	1	SAGBO Gninaza Togolaise
ECLAT SARL	/AP 37	Fabr.sponges metalli	40	500	000	30	1	ALI Adjossa Togolaise
SA. DE. CA. SARL	/AD 39	Fabr.de cordons tél.	200	000	000	64	1	BERTECCO Renzo Italienne
LE O SARL	/AP 40	Fabr.des bracelets e	50	000	000	14	1	LUNDING Danoise
ATLANTIC PRODUCE SA.	/AP 43	Horticulture Moderne	258	611	031	64	1	MOLLER Anders Danoise
SOFINA SARL	/AP 46	Prod. des filets d	13	200	000	19	2	LEE Hong Sup Sud-Coréenne
UMCO. SARL	/AP 49	Fabr.bracelets /cuir	32	650	000	19	1	UMMELS Belge
14 SOCIETES	EN ACTIVITE		3,270	522,115		1,387	31	

LISTE DES SOCIETES EN COURS D'INSTALLATION AU 14 SEPTEMBRE 1993

RAISON SOCIALE	N° AGR	DOMAINE	D'ACTIVITE	MONTANT DES INVESTIS.	NOMBRE ANNEE TOGO	D'EMPLOIS			NOM & NATIONALITE DE L'INVESTISSEUR	
						1 EXP	ANNEE TOGO	3 EXP.		
S.T.T. S.A.	/AD	08	Produits cosmet. & in	170,000,000	38	3	57	4	JOACHIM M.	Allemande
CROSTAFRIC S.A.R.L.	/AD	14	Traitement/crustacés	130,000,000	53	3	105	3	INGLESSE	Italienne
STANDARD DEVELOPMENT	/AP	25	productio de papaline	1,454,787,840	110	3	211	3	NTUMBA Nicky	Zairoise
AFRISTYRENE	/AD	28	prod. polystyrène exp	433,257,000	22	1	40	2	KOWOVI HOFFER	Togolaise
PAPETIERE INT'LE	/AP	29	prod. papiers divers	86,000,000	22	1	30	1	AKAKPO Solo	Togolaise
ATELIERS REUNIS SARL.	/AP	38	Fabric. d'objets d'ar	24,000,000	12	1	14	7	KOUASSI	Réunionnai
SEENA INDUSTRIE SARL.	/AP	41	Montage & rénovation	24,600,000	50	1	71	1	OKOUAGBE Kossi	Togolaise
SIPAT SARL.	/AP	42	Prod. papiers divers	348,000,000	39	1	52	0	AYIVI Folly	Togolaise
BLOCKAL S.A.	/AP	45	prod. de pierres à l	34,000,000	5	1	8	1	JANVIER	Française
OS.MA.FRI. SARL.	/AP	47	parquets, portes/boi	56,948,800	16	1	26	3	OSLER Guatiero	Italienn
MIVA TOGO SARL.	/AP	48	pro.cosmét. & vétér.	110,000,000	18	1	22	1	De SCHLICHTING	Française
MALAIKA SARL.	/AP	50	Pro.bonbons cubas	385,000,000	67	1	74	0	KIEIR Michel	Togolaise
SI.CO.P. SARL.	/AP	51	Cosmét. & parfum	215,500,000	46	2	90	0	TABSCHOURY s.	Togolaise
NINA SARL.	/AP	52	Fab.cheveux synthét.	115,971,000	54	2	60	2	HWANG	Sud-Coréen
TOTAL : 14 SOCIETES EN COURS D'INSTALLATION				3,588,064,640	552	30	870	33		

LISTE DES SOCIETES EN DIFFICULTE

RAISON SOCIALE	N° AGR DOMAINE D'ACTIVITE	NATURE DES PROBLEMES RENCONTRES PAR LES PROMOTEURS	NOM & NATIONALITE DE L'INVESTISSEUR
STS.STRUCTURE METAL.	/AD 05 Pylones & structures	Problème de déboucher	MOORE M. John Ameri
OTAM CA.	/AD 11 Entretien de navires	Difficulté liée à la situation politiq.	CALMES Gilles Franç
TOGO AERO-CENTER	/AP 17 Répar. entret.avions	Difficulté liée à la situation politiq.	SITTERLING Franç
CEREKEM EXOTIC SA.	/AD 23 Agro-industrie	Problème structurel & de gestion	JACOBSEN Carl Danoi
TOTAL : 4 SOCIETES EN DIFFICULTE			

LISTE DES SOCIETES PROVISOIREMENT OU DEFINITIVEMENT FERMEES

RAISON SOCIALE	N° AGR	DOMAINE D'ACTIVITE	OBSERVATION	NOM & NATIONALITE DE L'INVESTISSEUR
PROSPER VETEMENT	/AD 01	Entrep. de vêtement	Définitivement fermée	XIA YANGO Chinoise
SUN LINES	/AD 02	Montage de bus	En liquidation	POLEGATO Française
**SOTAB	/AD 03	Agro-industrie	Litige avec SOPPAB action/EDOH	Sihode Togolaise
STS. S.A.	/AD 06	Fil de fer/trellis soud.	En liquidation	MOORE M. John Américaine
EUROCLIMIF	/AD 07	Prod. colle industr.	En instance de liquidation	PIERREUX Paul Belge
STS. MARCHÉ FLOTTANT	/AD 13	Sté.transp.maritime STS.	En liquidation	MOORE M. John Américaine

TOTAL DES INVESTISSEMENTS
6 SOCIETES FERMEES DONT 1 ** PROVISOIREMENT FERMEE

LISTE DES SOCIETES QUI NE SE SONT JAMAIS MANIFESTEES APRES L'AGREMENT RECU JUSQU'A CE JOUR

RAISON SOCIALE	N° AGR.	DOMAINE D'ACTIVITE	MONTANT DES INVESTIS.	NOMBRE D'EMPLOIS			NOM & NATIONALITE DE L'INVESTISSEUR
				ANNEE 1	ANNEE 2	ANNEE 3	
				TOGO	TOGO	TOGO	
B O V I C SARL	/AP 09	Pierre à lécher	83,750,000	5	0	13	BOKOVI Togolaise
HEMISPHERE SUPPLIER	/AP 16	Art. en bois & vetro	391,900,000	27	0	30	MESSAN Ata K. Togolaise
SPERI S.A.R.L.	/AP 19	* Prod. traitement/sei	1,476,800,000	27	0	40	STROLOGO Italienne
CMA INTERNATIONAL	/AD 20	Pêche & traitem.prod	1,500,000,000	157	1,220	4	CROCCO Richard Américain
SOTOGO	/AP 20	Confection	900,000,000	116	7	516	FAHRY A. Française
HARDEL & ENIC INT'L	/AP 21	Produits vétér./ali	300,000,000	26	2	30	INDUANYANWUU Nigeriann
BRITISH SAVAYA SA.	/AP 22	Montage autos	1,500,000,000	16	4	2	DZADE Afadji Togolaise
AUC/STOMACOT SA.	/AP 24	Entrep./construction	1,500,000,000	16	4	2	AGBOU B. Paul Togolaise
DALMUS G.G.I.A.	/AD 27	Prod.Chimiq.Pharmac.	1,400,000,000	14	3	20	D'ALMEIDA Togolaise
STEEL COMPLEX INT'L	/AP 30	Prod.tubes acier/toi	1,003,200,000	78	4	78	J. G. HOLLAND Britaniqu
CENTY GARMENT MANUFACT.	/AP 31	*Entrep.de confection	75,950,000	194	24	408	SUSANNA LEE Chinoise
CENTURY GROUP CO. SARL	/AP 32	Traitem.Prod.Marins	1,200,000,000	12	1	14	SAMANTAR RUGHIA Somalien
SEB DE TRANSFORMAT.IND.	/AP 33	Industrie de bois	520,000,000	74	0	99	FAVEZ Michel
METAL SOUDURE AFRIQUE	/AP 43	Prod.électrodes de s	489,116,000	15	0	15	BRENNER Kwami Togolaise

TOTAL : 14 SOCIETES 10,340,716,000 1,124 78 2,981 66

* Contact gardé avec les promoteurs

Entreprise qui a des problèmes pour démarrer, problèmes liés aux troubles politiques

ANNEXE V : DOCUMENTS CONSULTÉS

1- Documents relatifs aux Zones Franches

- *Les zones franches industrielles d'exportation*. (Haïti, Maurice, Sénégal, Tunisie), J.P. BARBIER et J.B. VERON, 1991.
- *L'Île Maurice et sa zone franche, la deuxième phase de développement*. P. YIN, D.HA YEUNG, D. KOWLESSOR, M.CHUNG, 1992.
- CNUCED. *Les zones franches industrielles d'exportation de l'Afrique subsaharienne*. Première partie. Présentation systématique (Cameroun, Ghana, Kenya, Liberia, Madagascar, Maurice, Sénégal, Togo, Zaïre). Rapport établi par le Secrétariat de la CNUCED à la demande du PNUD, dans le cadre du projet RAF/88/O16 relatif à la promotion du commerce Sud-Sud, Afrique-Amérique Latine.
- *Zones Franches. Miracle ou mirage ?* Enquête. Jeune Afrique Economie n° 133, Juillet 1990
- *Export Processing Zones. Policy and Research Series*. Industry Development Division, Industry and Energy Department and Trade Policy Division, Country Economics Department, The World Bank, Washington D.C., March 1992.
- *Industrialization and Investment Promotion via Export Processing Zones*, Norbert ZIMMERT, 1991
- UNIDO. *Expert Group Meeting on Export Processing Zones Development, Management and Promotion*. Vienna, Austria, 8-11 December 1992. Report.

2- Documents généraux sur le Togo

- *République Togolaise. Ministère de l'Economie et des Finances. Perspectives économiques à moyen terme 1993/1997*, octobre 1993, Commission Nationale Interministérielle de Stabilisation de l'Economie(CASEF - Lomé).
- PNUD-Togo. *Note de conjoncture 01/93: Premier semestre 1993*, PNUD/Unité Economique PRO/300/PE.
- *Memorandum du Secteur Privé*. Conseil National du Patronat (CNP), mars 1991.
- *Cadre de politique économique pour 1994-1996*, Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, Direction Générale du Plan et du Développement, Révision I.
- *Evaluation des trois premiers Programmes d'Ajustement Structurel au Togo (1982-1990)*, Ministère du Plan et des Mines, Direction Générale du Plan et du Développement, Rapport définitif, mai 1990.

- *Cadre macro-économique 1991-1995*. Ministère du Plan et des Mines. Direction Générale du Plan et du Développement. Deuxième Conférence des Bailleurs de Fonds pour le Développement du Togo, 14 Avril 1990.
- *Compte-rendu des réunions sectorielles sur le développement rural, l'hydraulique et l'assainissement, l'urbanisme et le cadastre, l'industrie, les mines, l'artisanat, le commerce et le tourisme, du 10 au 14 Décembre 1990*. Ministère du Plan et des Mines. Direction Générale du Plan et du Développement. Deuxième Conférence des Bailleurs de Fonds pour le Développement du Togo.

3. Documents relatifs à la Zone Franche du Togo

- *Critical Issues for American Investors in Togo*, Business International, USAID, Août 1990
- *Togo Export Processing Zone : prefeasibility study*. Site Evaluation, December 1989.
 - . Market analysis and demand forecast, July 1990.
 - . Financial Analysis, September 1990
 Submitted to the U.S. Overseas Private Investment Corporation by The Services Group.
- *The Togo Industrial Free Zone. Investment Opportunity Profile*, July 1990, The Services Group.
- *Report on the feasibility of developing an industrial free zone in Togo*
Submitted by : Fox Jones and Associates, Trade Associates, September 1991.
- *Togo EPZ program assessment. Final report*. Prepared for USAID/Togo by The Services Group. Sponsored by Private Enterprise Development Support Project II. Prime contractors : Coopers and Lybrand, December 1992.

4. Textes Légaux

- *Code des Investissements. Loi n° 89-22 (31.10.89)*
- *Loi n° 89-14, portant Statut de Zone Franche de Transformation pour l'Exportation.*
- *Décret n° 90/40, pris en application de la loi n° 89-14 du 18 septembre 1989 portant statut de Zone Franche de Transformation pour l'Exportation.*
- *Arrêté n° 008/MISE, portant création du Comité Provisoire d'Agrément au Statut de Zone Franche de Transformation pour l'Exportation (17-07-90)*
- *Arrêté n° 92-14, Ministère de l'Industrie et des Sociétés d'Etat, portant réorganisation et attribution du Comité Provisoire d'Agrément au Statut de Zone Franche de Transformation pour l'Exportation (25.06.92).*
- *Arrêté Interministériel n° 002/MEPT/MCT/MISE, fixant les tarifs de vente de l'énergie électrique au Togo pour les entreprises agréées au Statut de la Zone Franche (22-2-91).*

5- Documents relatifs au Projet

La mission a pris connaissance de l'ensemble des dossiers, notes techniques, échanges de correspondance etc., établis à l'occasion de la préparation et de la mise en oeuvre du Projet.
