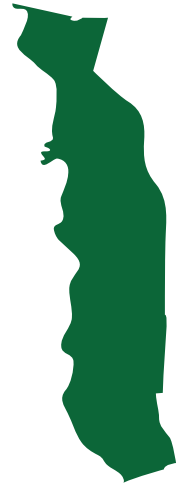




RÉPUBLIQUE TOGOLAISE



# EVALUATION ET **STRATEGIE** DU FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT **AU TOGO**



Sous la coordination conjointe du

Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) et du Ministère de la Planification  
du Développement et de la Coopération (MPDC)



Réalisé avec l'appui de

*Dr André Nsabimana,*

Consultant international  
Version Octobre 2022

# Sommaire

<b>SIGLES ET ABREVIATIONS</b>	<b>9</b>
<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>10</b>
<b>RESUME EXECUTIF</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>19</b>
0.1 Le Cadre conceptuel	19
0.2 Modèle conceptuel du CNFI.	20
0.3 Approche EFD du Togo	22
<b>CHAPITRE 1: SITUATION ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL</b>	<b>27</b>
1.1 Situation économique et sociale	28
1.2 Pauvreté et inégalités	29
1.3 Etats des lieux des ODD	31
1.3.1 Les progrès sur les ODD	31
1.3.2 Les thématiques prioritaires	32
1.4 Situation environnementale du Togo	33
1.5 Besoins de financements du développement	35
1.5.1 Besoins de financement de la FRG	35
1.5.2 Besoins des financements liés à l'environnement	40
<b>CHAPITRE 2: CARTOGRAPHIE DU FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT</b>	<b>43</b>
2.1 Financement du développement du Togo	44
2.2 Financement public domestique	45
2.2.1 Cadre des finances publiques	45
2.2.2 Les recettes fiscales	47
2.2.3 Les recettes non-fiscales	49
2.2.4 Les financements locaux	50
2.2.5 Les dépenses publiques	51
2.2.6 Dette publique domestique	52
2.2.7 Financement climat	55
2.3 Financement public extérieur	56
2.3.1 Dette publique extérieure	56
2.3.2 Aide publique au développement	59
2.4 Financement privé intérieur	62
2.4.1 Le secteur privé togolais	62
2.4.2 Le secteur financier togolais	65
2.4.3 Crédit au secteur privé	67
2.4.4 Financement de la microfinance	72
2.4.5 Secteur des assurances	74
2.5 Financement privé international	75
2.5.1 Investissements directs étrangers	75
2.5.2 Flux financiers illicites	77
2.5.3 Transferts de la diaspora	80
2.6. Partenariat Public-Privé (PPP)	82
<b>CHAPITRE 3 : STRATEGIE DE FINANCEMENT DU TOGO</b>	<b>87</b>
3.1 Politiques de financement public	88
3.1.1 Recettes publiques	89
3.1.2 Dépenses publiques	94

3.1.3 Investissements publics	97
3.1.4 Endettement public	98
3.1.5 Echange dette contre nature	99
3.1.5 Mobilisation de l'aide au développement	100
3.1.6 Mobilisation des financements verts	101
3.1.7 Recommandations	102
3.2 Politique de financement privé	106
3.2.1 Environnement des affaires	106
3.2.2 Défis pour développer le secteur privé	107
3.2.3 Mobiliser les banques et les institutions financières locales	108
3.2.4 Développer le secteur de l'assurance	109
3.2.5 Attirer les financements innovants	110
3.2.6 Explorer les financements islamiques	112
3.2.7 Investissements directs étrangers	114
3.2.8 Recommandations	114
<b>CHAPITRE 4 : DISPOSITIF DE SUIVI ET REVUE DES POLITIQUES</b>	<b>119</b>
4.1 Système de suivi des politiques	120
4.2 Système de passation des marchés publics	120
4.3 Système d'informations financières	121
4.3.1 Système d'informations financières des ressources	122
4.3.2 Système d'informations financières des dépenses et charges	122
4.4 Contrôle et transparence des finances publiques	123
4.4.1 Le contrôle interne	123
4.4.2 Le contrôle externe	124
4.4.3 Contrôle réalisé par l'OTR	127
4.4.4 Contrôle réalisé par l'UPF	128
4.4.5 Transparence dans la gestion des finances publiques	128
4.4.6 Contrôle exercé par le citoyen et la société civile	129
4.5 Suivi des finances publiques	131
4.6 Les réforme dans les structures de contrôle des finances	133
4.7 Analyse des forces et faiblesses des systèmes de contrôle	134
4.8 Cadre de suivi de l'INFF	135
4.9 Recommandations	135
<b>CHAPITRE 5 : MECANISME DE GOUVERNANCE ET DE COORDINATION</b>	<b>137</b>
5.1 Coordination et gouvernance de la mise en œuvre du PND	138
5.2 Mécanisme institutionnel de coordination	138
5.2.1 Le dispositif de coordination, de suivi et de l'évaluation des politiques	139
5.2.2 Revue du mécanisme de coordination et de gouvernance	140
5.3 Coordination et gouvernance de la FRG 2020-2025	140
5.4 Plateformes de dialogue public privé	141
5.5 La Cellule Climat des affaires	141
5.6 Lutte contre la corruption	142
5.7 Gouvernance dans le secteur des industries extractives	146
5.8 Recommandations	147
<b>CHAPITRE 6 : FEUILLE DE ROUTE POUR L'ELABORATION DU CNFI</b>	<b>151</b>

# Liste des figures

Figure 1: Modèle conceptuel du CNFI	20
Figure 2: Structure de l'économie Togolaise (en pourcentage)	28
Figure 3: Taux de croissance du PIB (en pourcentage)	28
Figure 4: Progrès sur les ODD	32
Figure 5: Déficit budgétaire PIB 2017-2025	39
Figure 6: Evolution de l'endettement public (en % du PIB).	39
Figure 8: Carte stratégique de l'adaptation au Togo	41
Figure 9: Besoins de financement de l'adaptation (en millions de USD)	42
Figure 10: Vue d'ensemble des flux de financement du Togo (milliards FCFA)	45
Figure 11: Evolution des recettes et des dépenses totales 2017-2025 (%PIB)	46
Figure 12: Evolution des finances publiques domestiques (en milliards de FCFA)	47
Figure 13: Evolution des recettes fiscales (milliards de FCFA)	48
Figure 14: Taux de pression fiscale	48
Figure 15: Evolution des dépenses publiques 2019-2021	52
Figure 16: Evolution du stock de la dette (en milliards de FCFA)	52
Figure 17: Intérêts sur la dette publique intérieure et extérieure	54
Figure 18: Pays bénéficiaires des financements multilatéraux, en millions USD	55
Figure 19: Evolution de la dette extérieure (milliards de FCFA)	57
Figure 20: Structure de la dette extérieure en 2010 et 2021 (en milliards de FCFA)	58
Figure 21: Répartition sectorielle de la dette extérieure	58
Figure 22: Ressources extérieures décaissées de 2011 à 2020 (millions USD)	59
Figure 23: Répartition de l'APD 2017-2020	60
Figure 24: Répartition des dons en 2020	61
Figure 25: Evolution de l'aide au développement (hors prêts) de 2005 à 2019	61
Figure 26: Répartition de l'APD par ODD (2020)	62
Figure 27: Structure du tissu des entreprises au Togo, en unités et en chiffre d'affaires	63
Figure 28: Création d'entreprises au Togo	64
Figure 29: Dynamique d'investissement au Togo	64
Figure 30: Investissement privé au Togo en comparaison avec les pairs (1995-2017)	65
Figure 31: Marge d'intermédiation	66
Figure 32: Taux de bancarisation élargi (TBE)	67
Figure 34: Evolution des crédits nets au secteur privé (% PIB)	68
Figure 35: Allocation des financements bancaires selon l'objet du crédit	69
Figure 36 : Allocation sectorielle des crédits bancaires	70
Figure 37: Evolution des taux d'intérêts au Togo et UEMOA	70
Figure 38: Les contraintes du développement du secteur privé	71
Figure 39: Structure du secteur de la microfinance au Togo en 2021	72
Figure 40: Les dépôts et les crédits des IMF dans l'UEMOA	73
Figure 41: Evolution des dépôts et des crédits (millions FCFA)	73
Figure 42: Evolution du taux d'utilisation de la microfinance (%)	73
Figure 43: Evolution du chiffre d'affaires du marché des assurances (en milliards FCFA)	74
Figure 44: Evolution des IDE du Togo et de l'UEMOA (% du PIB)	76
Figure 45: Flux IDE entrants et sortants (millions USD)	76
Figure 46: Écart annuel moyen entre les données miroir du commerce bilatéral intra-africain (2000-2018) (En millions de dollars)	79
Figure 47: Ecart de valeur pour le Togo 2009-2018 (millions USD)	79
Figure 48: Transferts en Afrique (% PIB) et évolution pour le Togo (millions USD)	81

Figure 49: Evolution des transferts des fonds des migrants (2010-2020)	81
Figure 50: Répartition des transferts par destination	82
Figure 51: Impôts perçus au profit des collectivités locales (2010-2017)	91
Figure 52: Evolution des dépenses budgétaires (% PIB)	94
Figure 53: Répartition des investissements par axe de la FRG	95
Figure 54: Investissements publics et privé (PIB)	97
Figure 55: Cadre institutionnel et processus de suivi	123
Figure 56: Évolution de l'IPC-TI du Togo de 2012 à 2021 (score et rang mondial)	144
Figure 57: Evolution de l'indice de corruption 2006-2021	145
Figure 58: Comité de surveillance du CNFI	148

# Liste des figures

Tableau 1: PIB par habitant des pays de l'UEMOA (USD, Prix constants 2010)	29
Tableau 2: Evolution et cible des indicateurs de pauvreté au Togo	30
Tableau 3: Indicateurs de l'extrême pauvreté selon le milieu de résidence et la région	30
Tableau 4: Indicateurs de la pauvreté non monétaire	31
Tableau 5: Besoins de financement de la FRG	37
Tableau 6: Financement CDN Révisée (USD)	42
Tableau 7: Principaux flux de financement	44
Tableau 8: Dépenses fiscales des années 2019 et 2020	49
Tableau 9: Evolution des recettes non-fiscales	49
Tableau 10: Recettes des collectivités territoriales (en milliers de FCFA)	50
Tableau 11: Tableau 10: Dépenses des collectivités territoriales (en milliers de FCFA)	51
Tableau 12: Evolution du stock de la dette (en milliards de FCFA)	53
Tableau 13: Evolution du stock de la dette (% PIB)	53
Tableau 14: Répartition de la dette totale	53
Tableau 15: Emissions de la dette intérieure en 2020 et 2021	54
Tableau 16: Instruments de financement internationaux pour l'atténuation et l'adaptation	56
Tableau 17: Plan de financement 2022-2024	58
Tableau 18: Situation au regard des critères de convergence de l'UEMOA	59
Tableau 19: Mobilisation des ressources extérieures	60
Tableau 20: Structure du secteur financier	65
Tableau 21: Nouveaux crédits et dépôts à terme	66
Tableau 22 : Flux des IDE au Togo et dans l'UEMOA	77
Tableau 23: Etat d'avancement des PPP	83
Tableau 24: Projection des recettes non fiscales à moyen terme (2022-2026)	91
Tableau 25: Projections des ressources des collectivités locales (en millier)	92
Tableau 26: Contribution du secteur extractif dans l'économie	93
Tableau 27: Décomposition des recettes et dépenses fiscales par type d'impôts en 2020	96
Tableau 28: Présentation des outils financiers islamiques	112
Tableau 29: Actifs financiers islamiques par secteur et par région en 2019 (en Mds USD)	113
Tableau 30: Identification des forces et faiblesses des structures de contrôle des finances	134



# SIGLES ET ABBREVIATIONS

APBEF	Association Professionnelle des Banques et Etablissements Financiers
APD	Aide Publique au Développement
BAD	Banque Africaine de Développement
BOAD	Banque Ouest-Africaine de Développement
CDN	Contributions Déterminées au niveau National
CENTIF	Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières
CIMA	Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurance
CNFI	Cadre National de Financement Intégré
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
DGTCP	Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique
DNCF	Direction Nationale du Contrôle Financier
DNCMP	Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics
DPBEP	Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle
EFD	Evaluation du Financement du Développement
FAIEJ	Fonds d'Appui aux Initiatives Economiques des Jeunes
FRG	Feuille de Route Gouvernementale
GFI	Global Financial Integrity
HPALUCIA	Haute Autorité, de prévention et de lutte contre la corruption et les infractions assimilées
IGE	Inspection générale d'Etat
IGF	Inspection générale des finances
IGT	Inspection générale du Trésor
MAIRTE	Ministre des Affaires étrangères, de l'Intégration régionale et des Togolais de l'extérieur
MDJE	Ministre du Développement à la base, de la Jeunesse et de l'Emploi des jeunes
MEF	Ministre de l'Économie et des Finances
MENTD	Ministre de l'Économie numérique et de la Transformation digitale
MERF	Ministre de l'Environnement et des Ressources forestières
MPDC	Ministère de la Planification du Développement et de la Coopération
MPI	Ministre de la Promotion de l'investissement
MSRE	Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
ODD	Objectifs de Développement Durable
OTR	Office Togolais des Recettes
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability Assessment
PND	Programme National de Développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
RGE	Recensement Général des Entreprises
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UPF	Unité de Politique Fiscale

# REMERCIEMENTS

---

L'étude sur l'évaluation et la stratégie du financement du développement (EFD) au Togo, a été conduite sous la coordination stratégique du Ministère de la Planification du Développement et de la Coopération (MPDC) et technique du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF). Elle a bénéficié de la participation active des parties prenantes issues des ministères, des faitères du secteur privé, des organisation de la société (OSC) et des partenaires techniques et financiers (PTF).

Sous la supervision du comité technique mis en place pour facilité les interventions du projet d'amélioration du financement du développement au Togo, financé par le SDG Fund et conjointement exécuté par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), l'organisation des activités de l'étude a suivi les étapes de (i) l'exposé de la méthodologique aux parties prenantes lors de plusieurs sessions d'échanges, (ii) la revue documentaire du paysage du financement au Togo, (iii) la collecte des données dans le cadre d'une mission de terrain, (iv) la présentation du draft avancé ayant permis d'approfondir les orientations stratégiques sur les options de mobilisation de ressources innovantes, (v) l'intégration des commentaires et des observations documentés, (vi) la tenue d'un atelier technique de validation présidé par le Secrétaire Permanent chargé des réformes.

Nos remerciements vont tout particulièrement à Messieurs Bèguèdouwè PANETO, Secrétaire Général du Ministère de la Planification du Développement et de la Coopération (MPDC) et Stéphane AKAYA, Secrétaire Permanent chargé des réformes du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), qui ont fourni des orientations de hautes valeurs et au respect de nos engagements par rapport aux attentes, ayant permis le bon déroulement des travaux.

Le PNUD, de part son rôle intégrateur au sein des Nations Unies sur les questions de mise en oeuvre de l'Agenda 2030, a apporté à travers l'équipe du Hub régional basé à Pretoria, notamment Madame Orria GONI, SDG Finance and SSC Regional Advisor, des outils techniques et des cadrages régulier au niveau pays par son Management qui a assuré la qualité des analyses et des relations avec les entités étatiques et non-étatiques.

Nos remerciements vont tout particulièrement à Monsieur Aliou Mamadou DIA, Représentant Résident du PNUD et Coordonnateur Résident des Nations Unies p.i., à successivement Monsieur Mactar FALL et Madame Seynabou DIAW BA, Représentant(e) Résident(e) Adjoint(e), sans oublier le support de Monsieur El Allassane BAGUIA, Spécialiste en Financement de Développement, pour avoir constamment orienté et gardé le cap de l'étude. Le rôle de Madame Bibata DILLE, Economiste au Bureau du Coordonnateur Résident a été d'un apport important.

Cette étude a bénéficié de l'expertise appréciée de Dr André NSABIMANA, Consultant international, qui a mené les consultations et les débats avec un professionnalisme, qui a facilité l'atteinte de cet important instrument devant guider le dialogue sur le partenariat et le financement du développement au Togo.

Les résultats de l'étude ont bénéficié des précieuses contributions des principaux acteurs du Gouvernement, du secteur privé, des OSC et des PTF dans le cadre des réunions en ligne et en présentielle à Lomé. Ils en ressort de riches propositions favorables à la prise de décisions et de réformes sur les plan institutionnel, programmatiques et opérationnelles nécessaires pour la densification de la mobilisation des ressources internes et externes pour le financement de la Feuille de route gouvernemental (2020-2025).

En espérant que l'écosystème des acteurs impliqués dans les processus de plaidoyer et des gestion du partenariat au développement poursuivront les concertations pour la mise en place effective du Cadre national de financement intégré (CNFI) au Togo, nous remercions individuellement toutes les entités physiques et morales pour leurs constantes implication y compris les acteurs de la diaspora pour la réalisation des actions favorables à l'efficacité du développement et aux conditions de vie des populations.

# RÉSUMÉ EXECUTIF

Ce résumé exécutif constitue une synthèse de l'Évaluation du Financement du Développement (EFD) au Togo. L'EFD est une des recommandations fortes du Programme d'action de la troisième Conférence internationale des Nations Unies sur le financement du développement qui s'est tenue à Addis-Abeba du 13 au 16 juillet 2015. L'EFD consiste à évaluer la pertinence et les capacités des institutions politiques et les stratégies du pays pour mobiliser les ressources publiques et privées, nationales et internationales, nécessaires à la réalisation des objectifs nationaux de développement et les objectifs de développement durable (ODD).

L'évaluation du financement du développement s'inscrit dans la volonté du Gouvernement de mettre en place le Cadre National de Financement Intégré (CNFI) visant à se doter des moyens d'améliorer le financement de la Feuille de Route Gouvernementale (FRG) 2025 et de faire face aux conséquences de la COVID-19.

Ce rapport fait le point la situation économique, social et environnemental du Togo, il présente une cartographie des financements internes (fiscalité, endettement public, financements du secteur privé, etc.) et des financements externes (aide au développement, investissements directs étrangers, endettement, transfert des fonds de la diaspora etc..) et il évalue les capacités d'élargissement des sources de financement.

En outre, l'EFD du Togo identifie les sources nouvelles potentiellement accessibles et les ressources existantes disposant d'un potentiel mobilisable. Le document fait aussi une analyse approfondie des différents éléments du cadre national de suivi des politiques et des mécanismes de gouvernance, permettant d'identifier les insuffisances et les besoins de renforcement pour optimiser et assurer une gestion efficiente des financements. L'étude formule des recommandations pour optimiser les financements en vue d'assurer le financement des priorités du Gouvernement à la travers et assurer une meilleure allocation des ressources pour le financement des priorités de développement.

La méthodologie d'évaluation du financement du développement (EFD) est conçue pour aider les pays à mettre en place une approche plus intégrée, publique et privée, du financement par le biais d'un cadre national de financement intégré (CNFI).

## I. Les financements domestiques publics

### ▪ Les recettes budgétaires

Les recettes du budget général en pourcentage du PIB en fin 2019 et 2020 représentaient respectivement 19,30% et 18,90%. D'après les résultats du cadrage de juin 2022, l'évolution des recettes se situe entre 18,96% du PIB en 2017 et 18,7% du PIB en 2025. La pression fiscale au Togo était établie à 12,20% en 2020, en deçà de l'objectif régional fixé à 20 %, et de la moyenne au sein de l'UEMOA qui était de 15,8%. L'objectif du taux de pression fiscale visé à l'horizon 2025 est fixé à 15,1% du PIB. L'importance des dépenses fiscales au Togo a une incidence non négligeable sur le taux de pression fiscale. Le coût budgétaire des dépenses fiscales est estimé à 93,6 milliards FCFA en 2020, soit 17,6% des recettes fiscales.

Le rapport ITIE 2019 formule des recommandations pour améliorer la transparence et la gouvernance dans le secteur minier. L'application de ces recommandations constitue un préalable pour que le secteur minier contribue à l'augmentation des ressources à la hauteur de son importance. Le pays pourra également dégager des marges budgétaires grâce à meilleure maîtrise des dépenses fiscales, à l'optimisation de la mobilisation des fonds verts. Le Togo pourrait aussi explorer l'émission des obligations vertes en vue de réduire le coût de la dette tout en contribuant à la protection environnementale en ligne avec les CDN révisées.

### ▪ La dette publique intérieure

Le stock de la dette publique togolaise se chiffre à 2.912,5 milliards FCFA (soit 61,7% du PIB) à la fin de 2021, en hausse de 32,5% par rapport à 2019. Elle est composée de 63,47% dette intérieure et de 36,53% de dette extérieure à la fin 2021. La dette intérieure est à maturités courtes avec une maturité moyenne de 2,9 ans (contre 8,4 années pour la dette extérieure). Le risque de refinancement reste

la principale vulnérabilité du portefeuille. Au cours de l'année 2020, 23,2% de la dette intérieure, principalement des titres publics, devaient être remboursés ou refinancés.

La dette intérieure est également onéreuse. Le taux moyen est de 5,9%, contre un taux moyen de 1,7% sur la dette extérieure (BM, 2020). Le Togo a entrepris de reprofiler sa dette de façon à en diminuer le coût et limiter les pressions sur la trésorerie. Grâce à cette opération, le gouvernement a négocié des emprunts extérieurs de maturité longue pour racheter la dette intérieure dont la maturité est relativement courte. Cette opération a permis de lisser davantage le profil de remboursement de la dette existante.

L'amélioration des recettes publiques constitue un enjeu majeur pour le financement de la FRG. L'enveloppe budgétaire de la FRG est estimée entre 2.800 et 3.400 milliards de FCFA. La moitié de ce financement (50 à 52%) sera portée par le secteur privé. Les autorités togolaises ont engagé plusieurs réformes visant l'amélioration des finances publiques. Elles concernent l'amélioration du recouvrement des recettes, la gestion de la trésorerie et de la dette, la gestion budgétaire et la programmation des investissements publics.

Des actions additionnelles sont nécessaires pour assurer l'amélioration du financement public. Les recommandations ci-après ont été formulées :

- **Renforcer le contrôle des prix de transfert** par le renforcement des pouvoirs d'investigation de l'OTR, l'analyse des risques et la collaboration avec les autorités fiscales au niveau régional.
- **Explorer la mise en place d'une fiscalité verte**, cartographier et réformer les secteurs et les activités dont le cadre fiscal abritent des régimes dérogatoires qui sont en contradiction avec la stratégie environnementale et les CDN révisées.
- **Accroître les recettes non-fiscales** grâce à l'opérationnalisation de la stratégie de mobilisation des recettes non-fiscales pilotée par la DGTCP et l'élaborer une stratégie de gestion du portefeuille des participations de l'Etat.
- **Optimiser la fiscalité locale** par un renforcement des capacités des collectivités territoriales dans les domaines liés à la maîtrise de l'assiette fiscale, la fiscalité foncière, la digitalisation, le suivi des fichiers des contribuables, le recouvrement. Opérationnaliser la décentralisation fiscale et l'alignement de la fiscalité locale avec les ODD. Elaborer une formule de partage de revenus fiscaux entre le gouvernement central et les collectivités locales.
- **Optimiser la mobilisation des financements verts** et renforcer les capacités des administrations et organismes publics impliqués dans les projets verts, sur le montage des projets verts et les canevas utilisés par les bailleurs afin de maximiser la réussite des projets togolais.
- **Optimiser la mobilisation de l'APD**. Cartographier les financements multilatéraux et bilatéraux et évaluer les forces et les faibles de l'approche actuelle de mobilisation des fonds auprès de ces bailleurs.
- **Améliorer la gestion des investissements publics**. Mettre en place un Comité d'Analyse des Projets d'Investissements Publics chargé de mener les analyses coûts-avantages, d'évaluer la faisabilité et de suivre les investissements publics. Ce Comité pourra s'appuyer sur le logiciel Wave en matière de pilotage de projets.
- **Renforcer la lutte contre la corruption**. Réaliser une cartographie de la corruption et identifier les causes des faibles résultats enregistrés dans la lutte contre la corruption en vue de cibler les goulots d'étranglement dans le cadre de l'opérationnalisation des dispositions mises en place ces dernières années.

## II. Les financements extérieurs publics

L'amélioration des financements extérieurs publics concernent les emprunts du gouvernement auprès des sources internationales, les dons, l'aide publique au développement et les autres flux publics.

## ▪ La dette publique extérieure

La stratégie d'endettement du Togo privilégie le recours aux emprunts extérieurs concessionnels et semi-concessionnels et un allongement progressif des maturités. La structure de la dette extérieure a fortement évolué au cours de ces dernières années. En 2021, elle est principalement composée de la dette multilatérale (49%), de la dette commerciale (47%) et de la dette bilatérale (4%). Dix ans auparavant, en 2010, la dette bilatérale était de 34% (contre 4% en 2021).

A partir de 2021, le gouvernement vise une stratégie d'endettement orientée vers les ressources concessionnelles et semi-concessionnelles tout en réduisant le risque de refinancement lié à des maturités courtes des emprunts de la dette intérieure. L'attrait des investisseurs long terme sur le marché intérieur devrait nécessiter une hausse du rendement, ce qui risque de compromettre la stratégie de réduction du coût sur la dette publique intérieure.

Dans un contexte de triple crise concernant la dette, le changement climatique et la perte de nature, le Togo pourrait également considérer le recours au mécanisme échange dette contre nature. Ce mécanisme permettrait à la fois de garantir l'orientation des ressources vers les priorités nationales en matière de climat et de nature tout en aidant à créer un espace fiscal sain.

Pour le FMI (2022), il existe deux arguments en faveur de mesures des échanges de dettes - climat et plus généralement l'établissement d'un lien entre l'allègement de la dette et les engagements climatiques. Premièrement, la plupart de ces mesures ne concernent pas seulement aux échanges de dettes, mais plus largement le financement climatique, notamment les subventions conditionnelles au climat, les prêts officiels conditionnels au climat et l'émission d'obligations liées à la durabilité. Deuxièmement, la volonté de certains créanciers à accorder un allègement de la dette pourrait être plus grande si ce dernier est lié à une action climatique.

## ▪ L'aide publique au Développement (APD)

Le Togo bénéficie des appuis de plusieurs formes de la part des partenaires. L'APD se chiffre à 785,95 millions USD en 2020. En 2020, l'APD est répartie en bilatérale (17,9%), multilatérale (77,7%), ONG (4,3%) et fondations (0,1%). Les partenaires bilatéraux appuient le Togo dans divers domaines comme le commerce, l'agriculture, l'éducation, la santé, la décentralisation, les infrastructures, les transports, le secteur privé, la société civile. De 2017 à 2020, en moyenne, les dons représentaient 71% de l'APD.

En vue d'optimiser les financements extérieurs publics, des nouvelles initiatives recommandées visent, notamment :

- **Le recours au mécanisme d'échange dette-nature** : identification, dans le portefeuille de la dette souveraine, des opportunités prometteuses pour un mécanisme d'échange dette-nature.
- **L'optimisation de l'aide publique au développement** : exploration des guichets nouveaux et des opportunités qui sont actuellement sous-exploitées (bailleurs bilatéraux, fonds mondiaux, coopération sud-sud, financements verts) ; cartographie des financements multilatéraux et bilatéraux et l'évaluation des forces et des faibles de l'approche actuelle de mobilisation des fonds auprès de ces bailleurs.

## III. Les financements internes privés

L'amélioration du financement privé du Togo devrait cibler l'encouragement d'épargne à long terme en vue d'accroître l'accès au financement à long terme et les investissements.

Le secteur privé est un acteur majeur du développement. Il joue un rôle important dans la stimulation des investissements, l'innovation, la mobilisation des ressources, la création d'emplois. Les entreprises togolaises sont principalement de petite taille (95% des entreprises), relativement jeunes et opérant principalement dans le secteur tertiaire (le commerce et les services). D'après le RGE 2017-2018, le tissu économique togolais est largement dominé par le secteur informel, qui représente 85,5% des unités recensées et fournit 58,2% des emplois totaux déclarés dans le secteur privé.

L'analyse de l'investissement privé au Togo montre que le niveau d'investissement est relativement plus élevé que la moyenne des pays de l'UEMOA. Sur la période de 1995 à 2017, la moyenne des investissements privés en pourcentage du PIB se situe à 11,4% du PIB au Togo contre 8,9% pour la moyenne de l'UEMOA. Le financement du secteur privé au Togo provient principalement du crédit bancaire. Pour l'année 2020, le volume des nouveaux crédits accordés par le secteur bancaire était de 615,8 milliards de FCFA, en baissé de 7% par rapport à 2019 en raison, notamment de la pandémie de la COVID-19. Le secteur bancaire octroie principalement le crédit à court terme. En 2020, 53% des nouveaux crédits avaient une maturité inférieure à 1 an. A peine 1% des crédits ont une maturité supérieure à 10 ans.

Pour l'année 2020, le volume des nouveaux crédits accordés par le secteur bancaire (615,8 milliards FCFA) a baissé de 7% par rapport à 2019 (662,4 milliards FCFA) en raison, notamment de la pandémie de la COVID-19-19 mais il est en hausse de 5% depuis 2015. Le secteur bancaire octroie principalement le crédit à court terme. En 2020, 53% des nouveaux crédits avaient une maturité inférieure à 1 an. A peine 1% des crédits ont une maturité supérieure à 10 ans.

Le coût du crédit est élevé au Togo. Les taux d'intérêt pratiqués par les institutions bancaires traditionnelles se situent à 7,6% en 2020, en baisse de 9 points de base par rapport à 2019 (7,69%), comparé à une moyenne de l'UEMOA de 6,59%. Cette situation pourrait s'expliquer par la petite taille du marché et le faible niveau de compétition sur le marché togolais.

Le secteur des assurances est faiblement développé. Le taux de pénétration de l'assurance de est de 1,56% en 2020, supérieur à la moyenne des pays membres de la CIMA<sup>1</sup> (1,01%). Il reste, cependant, très inférieur à la moyenne africaine à 2,6%.

#### IV. Les financements extérieurs privés

Le financement extérieur privé au Togo est véhiculé à travers les investissements directs étrangers (IDE) et les transferts des migrants.

##### ▪ Investissements Directs Etrangers (IDE)

Le Togo a mis en place plusieurs initiatives pour attirer les investissements internationaux. Le pays a fait des progrès dans la privatisation de certaines entreprises de l'Etat dans le but de libéraliser l'économie et d'attirer les investissements directs étrangers.

Au cours des quinze dernières années (2005-2020) les IDE du Togo ont représenté en moyenne 3,87% du PIB. Le stock d'IDE s'élevait à 2,7 milliards USD en 2020. Concernant les flux entrants, d'après le rapport de la CNUCED (2021), les IDE au Togo ont presque doublé pour atteindre 639 millions USD en 2020 contre 346 millions USD en 2019, malgré la crise économique déclenchée par la pandémie de COVID-19.

Les principaux secteurs bénéficiaires des IDE au Togo sont les industries manufacturières et extractives ; le commerce ; les télécommunications ; et le secteur financier. Le Togo est également un des pays qui a enregistré les plus importantes sorties de capitaux. En 2020, les flux sortants ont atteints 931 millions de US dollars et ont été dirigé vers d'autres pays africains.

##### ▪ Partenariat Public-Privé (PPP)

En ce qui concerne le partenariat public-privé, le Togo s'est doté d'un cadre légal et une Loi relative aux contrats de partenariat public-privé a été adoptée le 29/12/2021. Une « Unité PPP » est en place depuis avril 2022, elle chargée de conseiller et d'apporter de l'expertise aux autorités contractantes dans la préparation et l'exécution des contrats de partenariat public-privé. Trois secteurs ont bénéficié des contrats de type PPP : le transport, l'énergie et les mines. Selon la base de données PPI de la Banque mondiale, en 2019, le pays compte 7 PPP dans les infrastructures, dont la ZES, et 4 dans le secteur de l'énergie.

##### ▪ Transferts de la diaspora

Les transferts de la diaspora constituent une source importante et stable pour le financement du développement. D'après les statistiques disponibles auprès de la Banque mondiale, les transferts

<sup>1</sup> CIMA- Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurance

de la diaspora vers le Togo ont représenté, en moyenne, 6% du PIB au cours des dix dernières années (2010-2020). Ils se chiffrent à 510 millions USD (280,50 milliards FCFA<sup>2</sup>) en 2020, contre 411 millions USD (226,05 milliards FCFA) en 2019.

A l'instar des autres pays africains, les transferts de la diaspora togolaise sont principalement destinés à la consommation. Plus de la moitié (58,08%) des ressources servent à l'assistance familiale soit 503,15 millions USD. Le reste est destiné à l'aide scolaire 87,31 millions USD soit 10,08%, au règlement des biens 85,22 millions USD soit 9,84%, à la construction immobilière 73,31 millions USD soit 8,46%, aux autres dépenses 63,58 millions USD soit 7,34% et aux règlements des services 53,710 millions USD soit 6,20%.

Le Gouvernement togolais a lancé plusieurs actions en vue de mieux canaliser les ressources de la diaspora vers les investissements productifs. Depuis mai 2021, la diaspora togolaise dispose d'un Guichet Unique dédié où elle pourra s'informer sur toutes les procédures et actions à mener afin de contribuer au développement du Togo.

#### ▪ **Flux Financiers Illicites (FFI)**

Le Togo est exposé aux flux financiers illicites qui privent aux caisses de l'Etat d'importantes ressources. Selon la CNUCED, « les flux financiers illicites (FFI) sont des flux financiers dont l'origine, le transfert ou l'emploi sont illicites, qui concrétisent un échange de valeur (au lieu d'une simple transaction monétaire) et qui franchissent les frontières des pays.

Sur la base de la méthodologie de la CNUCED utilisant les statistiques des données miroirs des flux commerciaux, pour le Togo, l'écart annuel moyen entre les données miroir du commerce bilatéral intra-africain est estimé à 250 millions USD (soit près de 39% des exportations totales) pour la période 2000-2018. Lorsque le calcul est effectué sur base des échanges commerciaux avec l'ensemble des pays (y compris donc les pays en développement), l'écart de valeur moyen annuel pour le Togo s'élève à 1,048 milliard USD. D'après les analyses du GFI (2021), basée également sur la méthode utilisant les données miroir, le Togo figure en 4<sup>ème</sup> position sur 5 pays d'Afrique subsaharienne ayant des pertes liées à la sous-facturation les plus élevées.

L'amélioration du financement privé devra mettre la priorité sur la lutte contre ces flux financiers illicites, l'accès au financement à long terme pour les entreprises, les financements innovants et la mise en place des mécanismes de garantie pour les entreprises. Les recommandations ont été formulées dans les domaines ci-dessous :

- **Combattre les flux financiers illicites** et l'évasion fiscale par, notamment, l'élaboration d'un plan stratégique de lutte contre les flux illicites et le renforcement des capacités et de la CENTIF, l'UPF et l'OTR.
- **Mobiliser les financements privés à long terme**, créer un cadre fiscal incitatif pour encourager l'épargne privée à long terme et faciliter l'accès à des mécanismes de garantie pour les sociétés financières non bancaires qui émettent des obligations d'entreprises en vue de financement les projets investissements.
- Évaluer le cadre institutionnel et réglementaire des PPP pour identifier les réformes clés afin d'aligner le cadre juridique des PPP sur les priorités de la FRG et des ODDs.
- **Renforcer le partenariat entre les universités et les entreprises**, inciter les universités à promouvoir l'entrepreneuriat et à davantage s'inspirer des évolutions économiques et sociales (digitalisation, économie verte, intelligence artificielle, big data, e-commerce, ...) dans le cadre de l'élaboration des programmes.
- **Développer l'entrepreneuriat numérique**, soutenir la dynamique du marché pour les entrepreneurs du numérique afin de faciliter l'expansion des start-ups du numérique.
- **Explorer les financements islamiques** les plus adaptés au contexte institutionnel togolais et réaliser une analyse coûts-avantages par rapport aux instruments de financement traditionnels.
- **Mobiliser les fonds de la diaspora**, explorer l'émission d'une obligation de la diaspora au niveau régional, en vue l'élargir les investisseurs potentiels au-delà de la diaspora togolaise.

<sup>2</sup> Au taux de change 1 USD = 550 FCFA

## V. Cadre institutionnel et de gouvernance

Sur le plan du cadre des finances publiques, le basculement vers le budget-programme est effectif à partir de 2021. Les informations financières en matière de gestion des finances publiques sont retracées à travers le SIGFIP (Système intégré de gestion des finances publiques) dont la conception permet non seulement de relater les informations mais aussi de fournir les données relatives à l'élaboration, à la réalisation des recettes et aussi à l'exécution des dépenses.

Le suivi de la transparence budgétaire est assuré par les organes de contrôle externe (le Parlement et la Cour des comptes) et de contrôle interne (IGF, IGE, IGT et OTR). L'IGE et l'IGF ont une compétence interministérielle et l'IGT a en charge le contrôle des comptables du réseau du Trésor. Le cadre de transparence de la gestion des finances publiques acté avec la loi n°2014-009 du 11 juin fait obligation et offre une meilleure lisibilité et compréhension de l'information financière aux acteurs externes de l'exécutif, dont notamment les citoyens, le parlement, le conseil municipal.

Les politiques de réforme mises en œuvre dans le cadre du contrôle des finances publiques ont permis également de doter la Cour des comptes d'un plan stratégique de développement pour la mise en place d'une stratégie d'évaluation des ressources humaines des organes de contrôle. Cependant, des faiblesses sont à relever, notamment : la lenteur dans la transmission des documents et rapport d'exécution au niveau du Parlement, la non opérationnalisation des cours de compte régionales, l'insuffisance du personnel dans les institutions de contrôles (IGF, IGE, DNCF).

Concernant la coordination et la mise en œuvre des politiques de développement et de leur financement, un dispositif a été mis en place par le gouvernement en 2010, avec pour mission, notamment, de faire du budget de l'Etat l'instrument d'harmonisation, d'alignement, de financement annuel des activités contenues dans les plans sectoriels. Un mécanisme de gouvernance globale du portefeuille de projets est prévu dans le cadre de la mise en œuvre de la feuille de route gouvernementale. Celui comprend quatre instances : un comité de suivi ministériel, un comité de suivi interministériel, un comité de pilotage et un séminaire gouvernemental.

En vue de coordonner et de suivre efficacement les actions du gouvernement dans les différents ministères par rapport à la mise en œuvre des réformes pour l'amélioration du climat des affaires, il a été créée par décret N°2017-111 du 29 septembre 2017, une Cellule Climat des Affaires rattachée à la Présidence. Les activités de cette cellule ont permis au Togo d'améliorer son classement au Doing Business entre 2018 et 2020 passant de la 156ème place dans le rapport Doing business 2018 à la 97ème place dans celui de 2020.

En matière de la lutte contre la corruption et de la fraude, plusieurs lois ont été votées cette dernière décennie pour promouvoir la transparence, instaurer la bonne gouvernance. Cependant, les progrès sont encore nécessaires pour éradiquer la corruption. D'après le rapport de l'ONG Transparence International, le Togo, se situe à la 128ème place mondiale sur 180 pour l'année 2021 contre 117ème en 2017. Le pays gagne 6 places par rapport à 2020 (134ème).

Cependant, des actions fortes sont nécessaires pour renforcer le cadre institutionnel et de gouvernance. Des recommandations ont, notamment, été formulées dans les domaines suivants :

- **Renforcement de la lutte contre la corruption.** Le Togo devrait réaliser une cartographie de la corruption et identifier les causes des faibles résultats enregistrés dans la lutte contre la corruption en vue de cibler les goulots d'étranglement dans le cadre de l'opérationnalisation des dispositions mises en place ces dernières années.
- **Renforcement de la gestion des investissements publics.** Il est nécessaire de mettre en place un système informatisé, notamment un Système Intégré de Gestion du Programme d'Investissements Publics (SIGPIP) qui permettrait de faire le lien entre le cadre de résultats de la FRG, le ciblage de la pauvreté, et les projets et programmes publics. En vue de renforcer l'analyse des investissements, le Togo devrait compléter le dispositif de pilotage en place (logiciel Wave) en mettant en place Comité d'Analyse des Projets d'Investissements Publics chargé d'évaluer et suivre les investissements publics. Ce Comité pourra s'appuyer sur le logiciel Wave en matière de pilotage de projets.
- **Renforcer l'alignement entre le budget et les priorités nationales de développement.** Il est nécessaire d'adopter une feuille de route pour la mise en place d'une budgétisation des ODD.

- **Renforcer la participation citoyenne dans le processus budgétaire et le contrôle parlementaire et citoyen des dépenses liées aux ODD.**



# INTRODUCTION

Le Togo a initié au cours de cette dernière décennie de nombreuses réformes et des actions pour promouvoir une croissance inclusive et un développement durable. Ces efforts ont permis de renforcer la croissance économique au Togo au cours de cette période. Cette croissance a toutefois connu un ralentissement au cours de ces deux dernières années en raison de la crise sanitaire liée à la pandémie de la COVID-19 que connaît le monde depuis fin 2019. Le contexte actuel consiste à relever les défis de cette pandémie et pouvoir faire face au développement durable tout en garantissant une sortie de crise et une relance de l'économie pour une croissance inclusive et une plus grande résilience.

Dans ce contexte, en vue de recadrer le document de politique de développement en faisant ressortir les projets prioritaires et en prenant en compte les nouveaux défis provoqués par la COVID-19, le gouvernement a adopté une feuille de route gouvernementale (FRG) Togo 2025 fondée sur une vision de développement du Togo qui est « un Togo en paix, une Nation moderne avec une croissance économique inclusive et durable ». Cette vision s'articule autour de trois axes et se déclinent en 36 projets et 6 réformes autour de dix (10) ambitions. Les trois axes de la FRG sont :

- **Axe stratégique 1 :** Renforcer l'inclusion et l'harmonie sociales et consolider la paix
- **Axe stratégique 2 :** Dynamiser la création d'emplois en s'appuyant sur les forces de l'économie
- **Axe stratégique 3 :** Moderniser le pays et renforcer ses structures.

Pour le financement de la FRG, le pays dispose d'un potentiel important et des opportunités à saisir en matière de partenariat stratégique. Toutefois, des défis sont à relever en matière de coordination des initiatives de mobilisation de ressources et d'inclusion de toutes les parties prenantes clés dans le processus de financement du développement, de cohérence de sa stratégie de financement alignée sur les priorités nationales du développement, de gestion des risques opérationnelles dans la mobilisation des ressources, de suivi et de reporting.

L'évaluation du financement du développement (EFD) du Togo s'inscrit dans la volonté du Gouvernement de mettre en place le Cadre National de Financement Intégré (CNFI) visant à se doter des moyens pour améliorer le financement de la FRG 2025 et de faire face aux conséquences de la COVID-19.

L'objectif global de l'EFD du Togo est de fournir :

- (i) Une revue du paysage des sources de financement du développement durable et une analyse des risques, des opportunités et des arrangements institutionnels qui peuvent être mis en place pour renforcer l'alignement des financements publics et privés sur les priorités de développement au Togo.
- (ii) Des recommandations et un processus de réforme sur les solutions de financement, les changements institutionnels et les options de développement des capacités pour les stratégies de financement afin d'améliorer l'architecture de financement local et les systèmes de dépenses en vue d'accélérer la réalisation des objectifs de développement durable (ODD).

## 0.1 Le Cadre conceptuel

La méthodologie d'évaluation du financement du développement (EFD) est conçue pour aider les pays à mettre en place une approche plus intégrée, publique et privée, du financement par le biais d'un cadre national de financement intégré (CNFI). Le CNFI<sup>3</sup> aide les pays à renforcer les processus de planification et à surmonter les obstacles existants au financement du développement durable et des ODD au niveau national. Il présente l'éventail complet des sources de financement – sources

<sup>3</sup> <https://inff.org/fr/a-propos>

nationales et internationales de financement public et privé – et permet aux pays de développer une stratégie pour accroître les investissements, maîtriser le financement des secteurs identifiés comme prioritaires, gérer les risques et atteindre les priorités de développement durable, telles qu'identifiées dans la stratégie nationale de développement durable du pays.

L'EFD constitue la phase initiale du processus d'opérationnalisation du CNFI. Sous la direction d'un comité national de surveillance dirigé par le gouvernement et par le biais d'un processus de dialogues sur le financement, l'EFD réunit des fonctionnaires, le secteur privé et d'autres parties prenantes pour établir un consensus sur les priorités et les moyens d'aller de l'avant.

La méthodologie EFD a pour objectif de fournir des recommandations et une feuille de route pour renforcer le CNFI, en accordant une attention particulière aux quatre blocs constitutifs du CNFI, afin d'aider le gouvernement à identifier les actions qui peuvent être mises en œuvre pour accroître l'efficacité des politiques et des stratégies gouvernementales pour la mobilisation des ressources financières intérieures et extérieures.

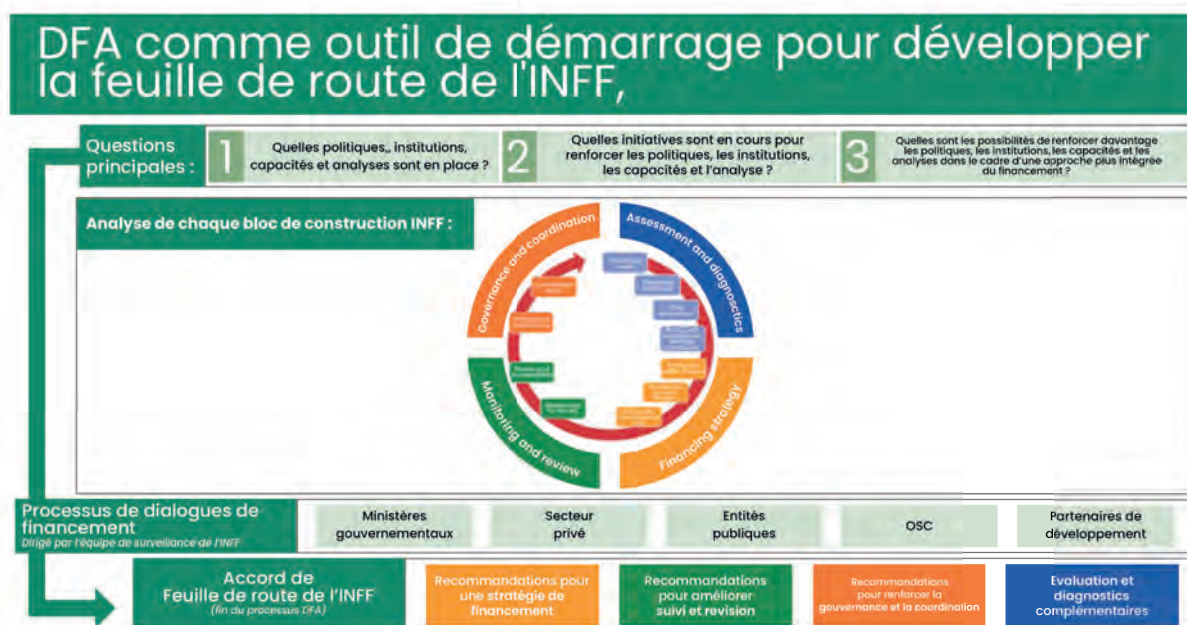
La valeur ajoutée du modèle EFD réside dans la contribution qu'il apporte au renforcement des systèmes, processus et politiques de financement existants, à l'approfondissement du dialogue sur le financement et à la facilitation des étapes vers une approche plus holistique et intégrée du financement des priorités nationales par le biais de la feuille de route du CNFI<sup>4</sup>.

## 0.2 Modèle conceptuel du CNFI.

Le modèle CNFI pour le Togo est destiné à aider le gouvernement à élaborer et à mettre en œuvre une approche intégrée des financements afin de contribuer à réaliser la vision du pays que traduit le Plan National de Développement (PND) et la Feuille de route du gouvernement.

La figure 1 présente le modèle conceptuel du CNFI<sup>5</sup>. Le modèle est structuré autour de quatre blocs qui sont essentiels à la mobilisation et à l'utilisation efficaces des ressources financières et, surtout, à l'interaction entre ces éléments de manière intégrée. Considérés ensemble, les quatre blocs constitutifs du CNFI offrent un cadre conceptuel qui vise à inciter les gouvernements à évaluer leur stratégie de financement et à guider la réflexion sur les réformes nécessaires pour les renforcer et les rendre plus efficaces.

Figure 1: Modèle conceptuel du CNFI



4 DFA Guidebook p.20, UNDP

5 United Nations, Inter-agency Task Force on Financing for Development, Financing for Sustainable Development Report 2019

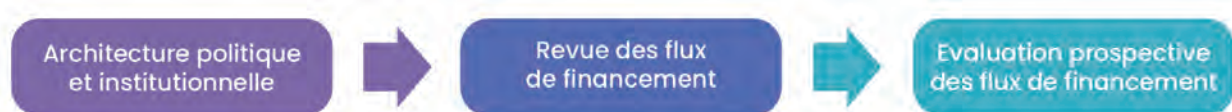
Bloc	Contenu
<b>Evaluation et diagnostic</b>	<p>Elargir les modèles traditionnels d'évaluation des besoins afin de fournir une image complète des besoins de financement nationaux et des sources de financement disponibles, ainsi que des défis et des risques auxquels les pays sont confrontés lorsqu'ils financent leur développement durable.</p> <p>L'évaluation portera sur la situation et les besoins de financement des ODD et de la Feuille de Route et sur les principaux partenaires techniques et financiers (PTF).</p>
<b>Stratégie de financement.</b>	<p>Définir un ensemble d'actions séquencées pour financer les stratégies et les objectifs de développement nationaux et les ODD, et pour mobiliser et aligner les financements sur les priorités nationales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elle fait correspondre les évaluations des besoins à des ressources spécifiques, telles que les recettes publiques, l'aide et le financement privé.</li> <li>• Elle s'attaque aux contraintes qui empêchent d'aligner un éventail plus large de ressources financières publiques et privées sur le développement durable.</li> <li>• Elle analyse les opportunités de financements innovants et leur contribution à la réalisation des ODD.</li> <li>• Elle prend en compte la manière dont les différentes sources de financement ou flux financiers (internes et externes) se complètent et permettent d'optimiser la qualité des résultats et d'attirer d'autres financements .</li> </ul>
<b>Suivi et évaluation.</b>	<p>Permettre de suivre efficacement la progression des efforts du gouvernement pour mobiliser des financements, les investissements réalisés et les résultats auxquels ils contribuent. Dans le contexte d'un CNFI, le suivi et évaluation comportent trois niveaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le suivi des progrès réalisés dans les différents flux de financement et domaines d'action,</li> <li>• Le renforcement de la cohérence entre les systèmes de suivi et de contrôle déjà existants et combler les lacunes de l'architecture, et</li> <li>• L'évaluation de la stratégie de financement elle-même pour déterminer si elle parvient à accroître la cohérence globale et l'alignement des financements et des politiques connexes.</li> </ul>
<b>Gouvernance et coordination.</b>	<p>Guider l'ensemble du processus du CNFI - des évaluations et des diagnostics à la formulation des politiques, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation. Ces mécanismes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fournissent une série d'outils, notamment des garanties, des outils de sélection, des contrôles de cohérence, l'intégration et des incitations à la coordination interministérielle.</li> <li>• Peuvent contribuer à faciliter la cohérence des politiques de financement et à soutenir une mise en œuvre efficace.</li> <li>• Doivent intégrer des outils qui assurent la viabilité de la gouvernance et la coordination au-delà de l'intervention.</li> </ul>

### 0.3 Approche EFD du Togo.

L'approche EFD du Togo repose sur :

- Une analyse des **flux financiers portant sur la période 2010-2020** (selon la disponibilité des données). Ces flux comprennent le financement intérieur public et privé et le financement extérieur public et privé.
  - Une appréciation de **la cartographie du financement** en deux dimensions : a) une vue d'ensemble de chaque grande catégorie de flux financiers, et b) une décomposition de chacune des catégories de flux (recettes fiscales, dette extérieure, dette intérieure, dette bancaire, etc...).

Pour atteindre l'objectif global, l'étude EFD du Togo couvrira les domaines suivants en relation avec les quatre éléments constitutifs d'un CNFI : (1) évaluation et diagnostic ; (2) stratégie de financement ; (3) suivi et révision ; et (4) gouvernance et coordination, en suivant l'approche analytique détaillée dans le guide EFD (version 3.0) :



#### (i) **Architecture politique et institutionnelle**

Cette évaluation sera réalisée à travers une étude approfondie du cadre institutionnel et politique du financement du développement afin d'analyser dans quelle mesure ils sont propices à l'utilisation et à la mobilisation efficaces du financement du développement du Togo.

#### (ii) **Revue des flux de financement**

La mise en œuvre des projets énumérés dans la Feuille de Route du gouvernement se fera avec des flux de financements publics et privés. Des actions pour améliorer le niveau des ressources internes et pour poursuivre l'amélioration du climat des affaires sont initiées par le gouvernement.

Ce deuxième axe de l'évaluation consiste à réaliser, notamment:

- Une revue des flux de financement public pour la période 2010-2020 (selon la disponibilité des données) : recettes publiques générées (recettes fiscales et non fiscales), allocations du gouvernement central (transferts fiscaux), dépenses budgétaires, emprunts publics (intérieurs et extérieurs), aide publique au développement, coopération Sud-Sud, etc.
- Une analyse des principales sources de financement privé intérieur et extérieur disponibles pour la période 2010-2020 (en fonction de la disponibilité des données), y compris le crédit du secteur financier au secteur privé, l'investissement privé national, les investissements étrangers directs, les partenariats public-privé, les transferts de fonds des migrants,
- Une identification des possibilités de mobilisation des financements privés pour le développement durable.

#### (iii) **Evaluation prospective des flux de financement**

Il s'agit de :

- Analyser les opportunités et les réaménagements institutionnels (en prenant en compte les risques et les menaces) qui peuvent être mis en place pour renforcer l'alignement des financements publics et privés sur les priorités de développement au Togo. Cela inclut également le dispositif institutionnel en place pour s'assurer du principe « Ne laisser Personne pour compte », qui est au cœur des ODD et que traduit la Feuille de Route Gouvernementale.
- Analyser les réformes fiscales qui visent à améliorer la politique de mobilisation et le niveau des recettes mobilisées,

- Élaborer une feuille de route du CNFI, comprenant des recommandations et des réformes sur les solutions de financement, les changements institutionnels et les options de renforcement des capacités pour les stratégies de financement afin d'améliorer l'architecture de financement local et les systèmes de dépenses en vue d'accélérer la réalisation des ODD.



# EVALUATION DU FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT AU TOGO







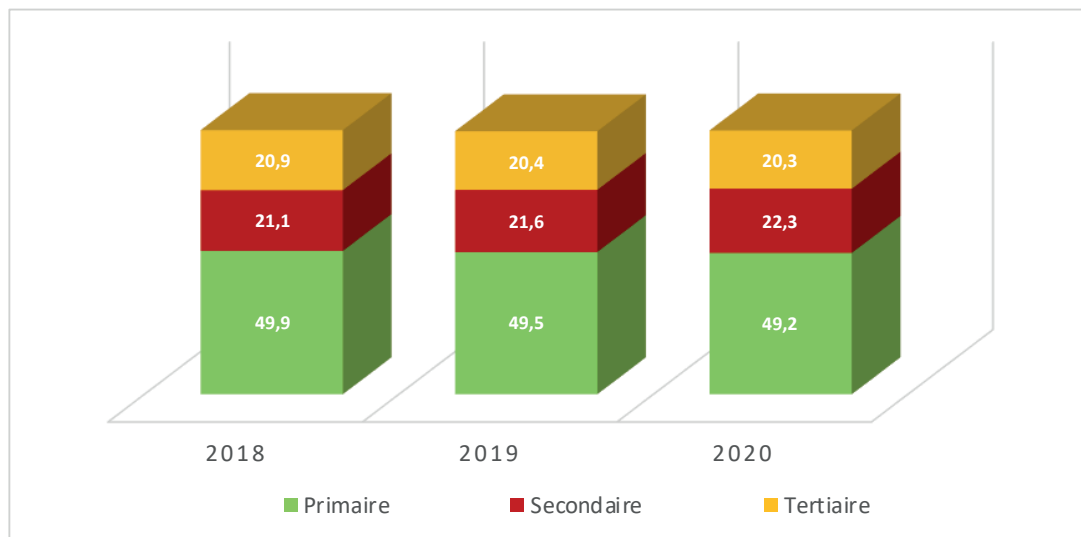
# CHAPITRE 1: SITUATION ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Le présent chapitre donne un aperçu de la situation économique, sociale et environnementale du Togo. Il présente les principaux indicateurs de la politique économique et environnementale et son cadre institutionnel sur le plan de développement.

## 1.1 Situation économique et sociale

La structure de l'économie togolaise est dominée par le secteur primaire depuis quelques années. En 2020, il représente 49,2% du PIB contre 49,5% en 2019. Les secteurs secondaire et tertiaire représentent respectivement 22,3% et 20,3% du PIB en 2020 contre 20,4% et 21,6% en 2019. Selon le FMI<sup>6</sup>, le secteur informel représente entre 20 et 30% du produit intérieur brut (PIB) du Togo.

Figure 2: Structure de l'économie Togolaise (en pourcentage)

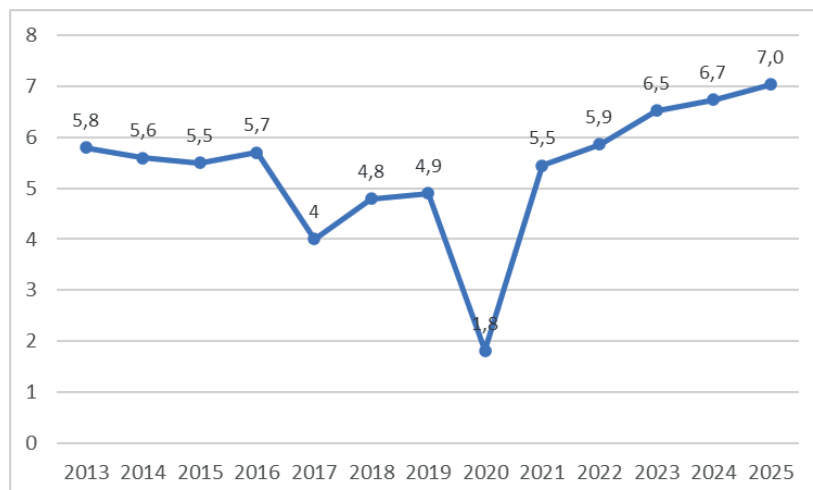


Source : INSEED et DGEAE

En termes de croissance, c'est le secteur tertiaire qui a le plus souffert de la crise sanitaire en 2020. La croissance du PIB du secteur tertiaire s'est établie à 1,1% (contre 4,5% en 2019), en raison de la chute enregistrée dans le commerce (-3,4%) et dans le secteur hôtel et restaurant (-8,9%). Le secteur secondaire a mieux résisté, avec un taux de croissance de 5,3% (contre 6,5% en 2019) porté principalement par les activités extractives 40,2% (contre -14,1% en 2019).

La croissance économique s'inscrit à la hausse entre 2016 et 2025, passant de 5,6% en 2016 à 7% en 2025, malgré le choc subi en 2020 (+1,8%) en raison de la crise sanitaire. Les prévisions 2021 à 2025 sont résolument optimistes. La croissance en 2021 (5,5%) devrait retrouver le niveau de 2019 (5,5%). Les perspectives de croissance continueront à être affectées par le contexte géopolitique mondial actuel (guerre en Ukraine), le rebond du COVID-19 avec l'apparition de nouveaux variants et le changement climatique.

Figure 3: Taux de croissance du PIB (en pourcentage)



Source : INSEED et DPBEP 2023-2025

<sup>6</sup> <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/REO/AFR/2017/May/pdf/French/sreo0517f-chap3.ashx>

Le produit intérieur brut (PIB) nominal passerait de 5.563,5 milliards en 2023 à 6.615,5 milliards en 2025, soit une progression moyenne de 8,9%. Les secteurs porteurs de cette croissance seraient essentiellement l'agriculture et le secteur tertiaire. Le PIB par habitant (FCFA) est en croissance de 559.747 FCFA en 2020 à 758.836 FCFA en 2025.

En comparaison avec les pays membres de l'UEMOA, le PIB par habitant (USD) du Togo connaît une croissance stable depuis les vingt dernières années, mais il a évolué en dessous de la moyenne de l'UEMOA. En 2000, le PIB/habitant était de 558,65 USD (prix constants 2010). En 2020, il est passé à 692,51 USD (prix constants 2010).

Tableau 1: PIB par habitant des pays de l'UEMOA (USD, Prix constants 2010)

Pays/Années	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Benin	1.036,53	1.037,75	1.057,67	1.102,53	1.140,45	1.129,00	1.134,92	1.166,76	1.211,32	1.259,81	1.273,54
Burkina Faso	647,84	670,26	692,44	711,04	720,15	726,71	747,89	771,65	800,31	822,20	815,48
Cote d'Ivoire	1.213,11	1.132,55	1.223,63	1.299,81	1.379,14	1.463,71	1.529,51	1.600,76	1.667,94	1.727,28	1.714,54
Guinée-Bissau	558,17	587,71	562,53	565,60	556,15	575,05	595,56	615,04	607,59	619,53	590,19
Mali	710,27	711,11	684,65	680,33	707,70	729,63	749,69	766,14	778,73	791,76	755,90
Niger	476,87	469,55	499,24	505,63	518,59	520,76	529,64	535,18	552,32	563,15	550,44
Senegal	1.271,58	1.253,39	1.267,75	1.262,49	1.303,95	1.348,57	1.394,58	1.456,52	1.504,51	1.528,14	1.500,24
Togo	534,04	553,20	573,92	593,16	612,15	630,94	649,45	661,09	677,22	697,11	692,51
<b>UEMOA</b>	<b>806,05</b>	<b>801,94</b>	<b>820,23</b>	<b>840,07</b>	<b>867,28</b>	<b>890,55</b>	<b>916,40</b>	<b>946,64</b>	<b>974,99</b>	<b>1.001,12</b>	<b>986,61</b>

Source : Banque mondiale<sup>7</sup>

L'inflation s'est affichée à 1,8% en 2020 et devrait atteindre 2% en 2023 (contre 2,4% en 2022), soit un niveau bien en dessous de la norme de l'UEMOA (3%). La maîtrise de l'inflation sur cette période serait en partie la conséquence du maintien du soutien du gouvernement au secteur agricole à travers la mise à disposition des intrants nécessaires à la bonne conduite des campagnes agricoles.

La prise en compte des mesures de lutte contre la COVID-19 a entraîné la dégradation du solde budgétaire en 2020 ressorti à -7%. Dans ce contexte, la programmation triennale se caractérise par une prudence observée au niveau des projections de recettes et des dépenses au regard des critères de convergence notamment le respect à terme du solde budgétaire en pourcentage du PIB qui s'établirait à -5,1%, -5,1% et -5,8%, respectivement en 2021, 2022 et 2023 pour une norme communautaire supérieure ou égale à -3%.

## 1.2 Pauvreté et inégalités.

Le seuil de pauvreté au Togo est de 273 628,3 FCFA par personne et par an ; ce seuil était de 276 400 FCFA en 2006. A partir du seuil calculé, l'incidence<sup>8</sup> de pauvreté se situe à 45,5% au niveau national<sup>9</sup>. Selon le milieu de résidence, l'incidence de pauvreté est estimée à 58,8% en milieu rural contre 26,5% en milieu urbain. La région des Savanes a l'incidence la plus élevée (65,1%), et l'agglomération de Lomé connaît l'incidence la plus basse avec une proportion de 22,3%. La profondeur de la pauvreté<sup>10</sup> est estimée à 15,2% pour l'ensemble de la population. Elle est de plus de trois fois plus élevée en milieu rural (21%) qu'en milieu urbain (6,9%). La sévérité de la pauvreté<sup>11</sup> est estimée à 6,9%. Le milieu rural présente une sévérité de près de 4 fois plus élevée (9,8%) que le milieu urbain (2,6%).

En termes d'évolution du niveau de pauvreté, d'importants progrès ont été enregistrés. L'incidence de la pauvreté est passée de 55,1% en 2015 à 45,5% en 2020. Cependant, malgré cette baisse, la pauvreté reste une préoccupation majeure au regard de l'engagement du pays à réaliser l'ODD 1 qui vise l'éradication totale de la pauvreté dans toute ses formes. L'objectif cible est fixé 27,55% à l'horizon 2030. Les efforts qui doivent être engagés sont donc conséquents.

<sup>7</sup> <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>

<sup>8</sup> L'incidence de la pauvreté mesure le pourcentage de la population dont les dépenses de consommation par habitant se situent en dessous du seuil de pauvreté.

<sup>9</sup> EHCVM, Profil de Pauvreté, Togo 2018-2019. Rapport final. INSEED,

<sup>10</sup> La profondeur de la pauvreté mesure l'écart entre le seuil et la consommation des pauvres. C'est la somme totale de revenu qu'il faudrait donner aux pauvres pour les sortir de la pauvreté.

<sup>11</sup> La sévérité de la pauvreté est la mesure qui tient compte non seulement de la distance séparant les pauvres de la ligne de pauvreté (l'écart de pauvreté), mais aussi de l'inégalité entre eux.

Tableau 2: Evolution et cible des indicateurs de pauvreté au Togo

Indicateurs	Unité	Référence		2020	2021	2025	2030
		Année	Valeur	Réalisé	Réalisé	Cible	Cible
Incidence de la pauvreté monétaire au niveau national	%	2015	55,1	45,5	45,5	44,6	27,55
Incidence de la pauvreté monétaire en milieu rural	%	2015	68,7	ND	58,8	57,6	35,5
Indice de pauvreté multidimensionnelle	%	ND	24,2	19,9	ND	14,6	12,1
Indice de Gini	%	2013	39,3	36	38,5	ND	ND
RNB par habitant	Dollar US	2016	972	ND	1122	ND	ND

Source : MPDC, Février 2022

La situation d'extrême pauvreté est particulièrement préoccupante dans le milieu rural. L'étude de l'INSEED<sup>12</sup> définit les ménages dans l'extrême pauvreté comme ceux dont le niveau de vie est suffisamment bas pour satisfaire leurs besoins nutritionnels de base, même s'ils consacrent tout leur revenu de consommation à la nourriture. L'extrême pauvreté touche presque un togolais sur 4 (23,1%). La population rurale touchée est estimée à 35,6%, elle est de 5% en milieu urbain, 7 fois moins. Au niveau de la sévérité de l'extrême pauvreté, elle est estimée à 4,1% en milieu rural et 0,4% en milieu urbain. L'incidence de l'extrême pauvreté est plus importante dans la région des Savanes (49,2%) et c'est à Lomé qu'elle est la plus faible (1,5%).

Tableau 3: Indicateurs de l'extrême pauvreté selon le milieu de résidence et la région

	Indicateurs de pauvreté extrême			Répartition de la population (%)	Répartition la population en état d'extrême pauvreté (%)
	Incidence de l'extrême pauvreté	Profondeur de l'extrême pauvreté	Sévérité de l'extrême pauvreté		
<b>Togo</b>	<b>23,1</b>	<b>6,4</b>	<b>2,6</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Milieu de résidence</b>					
Grand Lomé	1,5	0,3	0,1	26,5	1,8
Autres urbains	11,3	2,6	1,0	14,5	7,1
Ens. urbains	5,0	1,1	0,4	41,0	8,9
Rural	35,6	10,1	4,1	59,0	91,1
<b>Région</b>					
Maritime	21,8	5,0	1,7	16,4	15,5
Plateaux	25,1	6,2	2,2	21,8	23,8
Centrale	25,8	6,3	2,3	9,9	11,0
Kara	37,5	11,4	5,1	12,3	20,0
Savanes	49,2	16,5	7,4	13,1	27,8
Lomé	1,5	0,3	0,1	26,5	1,8

Source : Rapport INSEED (2020).

La pauvreté non monétaire est un autre indicateur pertinent pour jauger les résultats des politiques de réduction de la pauvreté. Elle est appréhendée par des indicateurs de développement humain (santé, éducation) et de conditions de vie des ménages (eau potable, électricité, assainissement). D'après le rapport des Instituts Nationaux de la Statistique (INS) des Etats membres de L'UEMOA (2018/2019)<sup>13</sup>, l'effort relatif à réaliser pour éradiquer la pauvreté

<sup>12</sup> INSEED (2020), Profil de Pauvreté, Togo 2018-2019. Rapport Final, Juillet 2020.

<sup>13</sup> <https://phmecv.uemoa.int/index.php/publications?download=3:la-pauvrete-dans-les-etats-membres-de-l-uemoa#:~:text=Le%20nombre%20d'individus%20pauvres,pauvres%20de%20plus%20en%202020.>

est le moins élevé au Sénégal et en Côte d'Ivoire (autour de 4% du PIB), par contre relativement fort en Guinée-Bissau, au Niger et au Togo, respectivement 8.6%, 8.9% et 11% du PIB.

Tableau 4: Indicateurs de la pauvreté non monétaire.

	% individus ayant consulté si malade	Taux de scolarisation	% individus ayant un portable (18 ans et +)	% individus utilisant une source d'eau à boire potable	% individus utilisant dans un logement avec électricité réseau	% individus utilisant dans un logement avec évacuation des ordures	% individus utilisant dans un logement avec toilettes décentes
BEN	36.4	72.4	62.6	69.7	31.2	23.1	20.7
BFA	57.5	55.0	69.5	77.8	20.2	20.2	12.8
CIV	62.1	73.2	77.9	62.9	62.3	37.8	40.9
GNB	53.2	68.4	69.7	72.2	20.9	15.2	21.7
MLI	48.9	54.3	61.2	69.0	24.1	35.3	21.6
NER	55.4	53.5	41.5	56.0	16.6	10.6	7.0
SEN	60.7	62.9	76.2	78.1	56.3	46.1	65.1
TGO	50.5	88.8	64.7	66.9	45.6	26.0	29.6
Ensemble	53.5	63.0	65.8	68.0	36.1	28.4	27.6

Source : Enquêtes harmonisées auprès des conditions de vie des ménages dans les Etats membres de l'UEMOA (2018/19)

Selon cette étude, sur la période 2018/2019, le Togo réalise un bon résultat en termes de scolarisation avec un taux de 88,8% largement au-dessus de la moyenne de l'UEMOA (63%) et l'accès à l'électricité, 45,6% de togolais y ont accès alors que la moyenne de l'UEMOA se situe à 36,1%. Par contre, le pays doit encore progresser sur d'autres indicateurs, notamment l'accès au soins de santé, l'accès à l'eau potable, la gestion des déchets ménagers.

Les inégalités sont importantes au Togo, avec un indice de Gini qui se situe à 0,385 au niveau national<sup>14</sup>. Ces inégalités sont plus accentuées dans le milieu urbain (0,374) que dans le milieu rural (0,331). En outre, le rapport interdécile se chiffre à 5,3% signifiant que les 10% les plus riches de la population dépensent 5,3 fois plus que les 10% les plus pauvres<sup>15</sup>.

## 1.3 Etats des lieux des ODD

### 1.3.1 Les progrès sur les ODD

Au Togo, le dispositif institutionnel en place pour le pilotage, l'exécution, le suivi et l'évaluation des actions prévues par le PND en lien avec les ODD, s'intègre dans les mécanismes définis dans le PND à cet effet. Sur base des données nationales et internationales disponibles en 2020, le pays a fait des progrès sur l'ODD 3 (Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge), l'ODD 4 (Assurer à tous une éducation équitable, inclusive et de qualité et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie), l'ODD 8 (Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous), l'ODD 10 (Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre), l'ODD 12 (Consommation et production responsables) et l'ODD 13 (Lutte contre les changements climatiques). Avec un score de 55,6 sur 100, le Togo se positionne 133<sup>ème</sup> sur 165 pays. Cela signifie que le Togo est à 55,6% du chemin vers le meilleur résultat possible dans les 17 ODD.

<sup>14</sup> L'indice de Gini est un indicateur synthétique permettant de rendre compte du niveau d'inégalité pour une variable et sur une population donnée. Il varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité extrême).

<sup>15</sup> INSEED (2020), Profil de Pauvreté, Togo 2018-2019. Rapport Final, Juillet 2020.

Figure 4: Progrès sur les ODD



Source : <https://dashboards.sdgindex.org/profiles/togo>

Les efforts considérables ont été fournis pour l'atteinte des cibles prioritées des objectif notamment, dans les domaines de la lutte contre la pauvreté, les infrastructures, l'agriculture, l'équité genre, l'éducation au niveau primaire, l'eau potable, l'énergie, la protection sociale et l'environnement. La réalisation des grands travaux dans le cadre de la mise en **œuvre** de la feuille de route permettra d'atteindre les cibles des objectifs de développement durable 4, 10, 11, 12 et 17 relatifs aux autres cycles de l'éducation, au développement des territoires et des villes, à la production et consommation durable ainsi qu'à la mobilisation des ressources et au partenariat. Les ODD 2, 7 et 16 sont également pris en compte dans la FRG à travers les projets des secteurs agricole et énergie et l'ambition 3 de la FRG.

Cependant, les efforts en faveur d'une réduction sensible de la pauvreté sont inhibés par le niveau toujours criard des inégalités, notamment du revenu plus en défaveur des populations rurales, des femmes et des jeunes. D'autres défis majeurs auxquels fait face le Togo dans la mise en œuvre des ODD sont relatifs à la sécurisation du foncier, à la décentralisation, à la digitalisation de l'économie, au système statistique national, au renforcement des capacités des ressources humaines et au financement de l'économie.

### 1.3.2 Les thématiques prioritaires

Suite à la crise de la Covid-19, le Gouvernement a opté de mener ses actions de développement à travers la FRG qui est le résultat de la révision du PND. Sur base de la revue de la mise en œuvre des ODD et des ambitions de la FRG, les principales priorités qui ressortent en matière de financement concernent la santé, l'économie et l'égalité des genres.

#### (i) **Une couverture de santé universelle**

Au niveau de la santé, le Togo ambitionne, notamment, de garantir la santé pour tous à travers la mise en place de la couverture santé universelle travers le renforcement de l'accès et l'amélioration de la qualité du système de santé. Dans ce cadre, les vecteurs de transformation qui seront visés concernent :

- le renforcement de la gouvernance dans le secteur de la santé ;
- l'amélioration du financement de la santé en vue d'une généralisation de la couverture du risque financier lié à la maladie;

- le renforcement des ressources humaines en santé en vue d'atténuer les besoins, de réduire les inégalités dans leur répartition et d'améliorer leurs compétences et performances ;
- le développement d'une offre de services et de soins de santé facile d'accès et de qualité sur l'ensemble du territoire ;
- l'amélioration de la disponibilité des technologies sanitaires, des médicaments et autres produits de santé de qualité dans les formations sanitaires, y compris les produits sanguins labiles sécurisés ; et la disponibilité d'information sanitaire fiable et la promotion de la recherche en santé.

Le financement de la santé dépendra de la disponibilité des ressources domestiques pérennes et donc d'une croissance économique durable et inclusive.

### (ii) **Le secteur privé comme moteur de l'économie**

Au niveau économique, le Togo ambitionne de faire du secteur privé le levier de la croissance, grâce à son implication dans le financement de la FRG. Le pays cible le secteur agricole comme moteur de croissance économique et de création des emplois, il vise d'accélérer la digitalisation, de renforcer la compétitivité commerciale du pays et d'amplifier l'accès à l'énergie. Pour le développement agricole, les leviers identifiés comprennent, notamment : la poursuite du programme d'aménagement des Zones d'aménagement agricole planifiées (ZAAP), le développement de l'entrepreneuriat féminin, la promotion, la transformation et la commercialisation de produits agroalimentaires. Concernant l'économie numérique, le gouvernement ambitionne de dématérialiser les services publics avec 75% des démarches administratives digitalisées.

Le secteur privé constituera un levier essentiel pour accompagner les initiatives gouvernementales dans la transformation de l'économie. Le pays a réalisé d'importants progrès dans le soutien et la facilitation des affaires. Cependant, cette implication sera conditionnée par des actions fortes en vue de réduire les contraintes auxquelles font face les entreprises au Togo. Parmi ces contraintes, l'accès au crédit, les infrastructures de qualité, l'accès à l'énergie, la formation, la fiscalité constituent des enjeux majeurs pour le développement des entreprises.

### (iii) **L'équité et l'égalité des genres.**

La cohésion sociale est au cœur du développement économique. Elle permet une participation de tous, elle est conditionnée par l'équité et l'égalité de traitement entre hommes et les femmes. En 2020, le Togo a fait des progrès importants en faveur de l'égalité, notamment grâce à l'amélioration de l'indice d'égalité des genre, la proportion des femmes ayant accès au crédit et la proportion des femmes au gouvernement. Les leviers en faveur de l'équité et l'égalité des genres devront être renforcés, notamment par la poursuite des actions qui ciblent la formation des femmes et des jeunes, le renforcement des dispositifs visant la lutte contre les violences basées sur le genre, l'entrepreneuriat des femmes et des jeunes et le leadership politique et économique des femmes.

## **1.4 Situation environnementale du Togo**

Le Togo est sur le plan géographique une étroite bande de 600 km de long avec une largeur variante entre 50 et 150 km. Disposant de 50 km de côte, il est limité au Nord par le Burkina Faso, au Sud par le Golfe de Guinée (Océan Atlantique), à l'Est par le **Bénin et à l'Ouest par le Ghana. Il couvre** une superficie de 56 600 km<sup>2</sup>.

Sur le plan environnemental, le pays s'est doté en 1998 d'une politique nationale de l'environnement (PNE). Le but visé est de favoriser une approche holistique des questions environnementales afin de promouvoir une gestion globale et rationnelle de l'environnement pour améliorer le cadre et les conditions de vie des populations dans la perspective d'un développement durable.

La politique environnementale s'articule autour des quatre orientations définies par la loi-cadre sur l'environnement à savoir :



Poursuivre l'intégration effective de la dimension environnementale dans les politiques, plans, programmes et projets de développement de tous les secteurs d'activités.



Supprimer/réduire les impacts négatifs des projets et programmes de développement publics ou privés sur l'environnement



Renforcer les capacités nationales en gestion de l'environnement et des ressources naturelles



Améliorer les conditions et le cadre de vie des populations.

La Feuille de Route Gouvernementale Togo 2025 inclut des objectifs ambitieux en matière environnementale. L'axe 3 « Moderniser le pays et renforcer ses structures », a pour ambition, notamment, de « mettre le développement durable et l'anticipation des crises futures au cœur des priorités du pays ». Dans ce cadre, une des actions visées est de « définir et mettre en œuvre une réponse aux principaux risques climatiques à travers des aménagements ciblés (e.g., érosion côtière, schéma directeur du Grand Lomé –ciblant notamment les zones inondables, plan de reboisement contre la désertification, plan de promotion de l'économie bleue) ». Il envisage également de « refonder la réglementation sur la protection des ressources naturelles et limiter la pollution (e.g., mise en place d'une fiscalité verte incitant à l'achat de véhicules peu polluants, encadrement de l'utilisation des produits chimiques / polluants, normes de pêche) ».

Au niveau de la gouvernance, le secteur de l'environnement est piloté par le ministère de l'environnement et des ressources forestières (MERF). Le ministère de l'environnement, à travers ses principaux démembrements (directions centrales, régionales et préfectorales) et établissements rattachés (Agence nationale de gestion de l'environnement et Office du développement et l'exploitation des forêts), a pour principale mission de mettre en œuvre la politique nationale de l'environnement.

Ce cadre inclusif indique l'importance des questions environnementales dans la stratégie du pays. Cependant, le cadre est fragilisé par des difficultés de coordination et les défis auxquels le pays fait face sont nombreux<sup>16</sup> :

- Cadre juridique robuste mais marqué par l'inexistence de certains textes d'application des lois et la faible application des textes existants.
- Difficultés dans la coordination intersectorielle et des insuffisances d'échanges d'informations entre les différents départements ministériels et les structures de recherche et de production de données en matière de gestion de l'environnement.
- Cloisonnement des centres de décision, l'absence de synergie au niveau des actions sectorielles et catégories d'acteurs, la faible capacité en moyens matériels, humains et financiers des structures actuelles du ministère en charge de l'environnement, la non disponibilité de données fiables sur l'environnement, la faible capacité technique et opérationnelle des institutions, des secteurs public et privé, des collectivités locales et autres organisations de développement.
- Insuffisance des financements et faible capacité de mobilisation des ressources financières qui entravent la mise en œuvre efficace et efficiente des actions en faveur de la gouvernance environnementale.

<sup>16</sup> PASIET (2020), Rapport sur l'état de l'environnement au Togo, Ministère de l'environnement, du Développement Durable et la Protection de la Nature. Janvier 2020.

D'autres difficultés contraignent la pleine prise en charge des enjeux environnementaux au Togo<sup>17</sup> :

- L'absence de situation de référence sur les indicateurs clés impacte négativement le système de suivi environnemental et le système de gestion financière.
- Les politiques environnementales sont peu connues des acteurs qui auraient pu influencer de façon significative sur leur opérationnalisation (notamment des parlementaires et des organisations de la société civile) et ne comportent pas de réelles stratégies de communication (ce qui réduit les capacités de mobilisation des acteurs et des bailleurs de fonds).
- La faible participation et responsabilisation des citoyens et l'absence de fédération des actions des Organisations de la Société Civile (OSC) dans la gestion de l'environnement
- Les conditions de mise en œuvre des politiques ne font pas toujours l'objet d'une analyse approfondie dès la phase d'élaboration. Les coûts et les modalités de financement de certaines politiques ne sont pas suffisamment traités, et les dispositifs de suivi-évaluation ne sont abordés que de façon superficielle dans de nombreux cas.

Le Togo est également confronté aux effets néfastes du changement climatique, face auxquels il s'engage en participant aux initiatives internationales en matière de climat (Protocole de Kyoto, Accord de Paris) et d'environnement (Convention CITES, Conventions de Rio). Il est à ce titre classé parmi les pays les plus vulnérables au climat du monde au regard de la forte dégradation de ses ressources (perte de 72,6% des forêts entre 1990 et 2015, dégradation de 85% des terres arables et taux annuel de déforestation de 4,5%), de l'érosion côtière (10 à 15 mètres par an à certains endroits) ou encore de l'imprévisibilité grandissante de la pluviométrie. Classé 129<sup>ème</sup> sur 181 pays recensés de l'indicateur ND-Gain<sup>18</sup> en 2020, le Togo est considéré comme particulièrement vulnérable notamment en raison de l'importance économique du secteur agricole (vulnérable à l'assèchement du climat et l'augmentation de températures) et de la forte fragilité de son système de santé<sup>19</sup>.

## 1.5 Besoins de financements du développement

### 1.5.1 Besoins de financement de la FRG.

Jusqu'à l'adoption de la Feuille de Route Gouvernementale (FRG) Togo 2025 en octobre 2020, le fondement de la politique de développement du Togo de 2018 à 2022 était porté par Programme National de Développement PND. Le PND a été adopté le 3 août 2018 sur la base d'un diagnostic de la situation économique, sociale et environnementale, de l'évaluation finale de l'ancienne Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi (SCAPE) pour la période 2013-2017 et d'une série de vastes consultations nationales et locales, le PND identifiait une stratégie d'intervention cohérente pour se positionner sur le chemin de la transformation structurelle de l'économie et viser l'émergence à l'horizon 2030.

Le PND envisageait des actions selon trois axes :

- (i) **la mise en place d'un hub logistique d'excellence et un centre d'affaires de premier ordre dans la sous-région ;**
- (ii) **le développement de pôles de transformation agricole, manufacturiers et d'industries extractives ; et**
- (iii) **la consolidation du développement social et le renforcement des mécanismes d'inclusion.**

Le PND ciblait en particulier les secteurs à plus forte potentialité de développement et de création d'emplois, notamment dans l'énergie, l'agro-industrie, la logistique et les transports, les télécommunications, et les industries extractives.

17 BAD (2020), Note de Diagnostic Pays, Togo. Septembre 2020.

18 <https://gain-new.crc.nd.edu/country/togo>

19 Coopération européenne au Togo. Document Conjoint de Programmation, 2021-2027

La crise de la COVID-19 au Togo à partir de mars 2020 et ses conséquences socio-économiques, ainsi que la campagne présidentielle ayant conduit à la réélection de Faure Gnassingbé à la tête de l'État le 22 février 2020 ont motivé une inflexion des priorités et modalités de mise en œuvre de la politique de développement du Togo<sup>20</sup>. Le Gouvernement a alors adopté en octobre 2020 une Feuille de Route Gouvernementale (FRG) détaillant les projets et réformes prioritaires du Togo à l'horizon 2025 et qui constitue désormais le cadre stratégique du pays.

La FRG comprend trois axes déclinés en 10 ambitions et 42 projets et réformes prioritaires.

<b>Axe stratégique 1 : Renforcer l'inclusion et l'harmonie sociales et garantir la paix</b>	<b>Axe stratégique 2 : Dynamiser la création d'emplois en s'appuyant sur les forces de l'économie</b>	<b>Axe stratégique 3 : Moderniser le pays et renforcer ses structures</b>
<p>I. Offrir une <b>identité</b> et garantir la <b>couverture santé</b> et l'accès aux <b>services de base</b> à tous</p> <p>II. Offrir une <b>éducation</b> accessible au plus grand nombre et en phase avec le marché du travail</p> <p>III. Assurer la <b>sécurité, la paix et la justice</b> pour tous</p>	<p>IV. Faire de l'<b>agriculture</b> un véritable moteur de croissance et de création d'emplois</p> <p>V. Affirmer la place du pays en tant que <b>hub logistique</b> et de <b>services</b></p> <p>VI. Créer de véritables <b>industries extractives et transformatrices</b></p>	<p>VII. Faire du Togo une <b>référence régionale dans le digital</b></p> <p>VIII. Renforcer l'<b>attractivité du pays</b> auprès des investisseurs</p> <p>IX. Solidifier les <b>structures de l'Etat</b> et stabiliser ses <b>comptes publics</b></p> <p>X. Mettre le <b>développement durable</b> et l'<b>anticipation des crises futures</b> au cœur des priorités du pays</p>

Source : FRG Togo 2025

La gouvernance global du portefeuille de projets sera prise en main par quatre instances :

<b>Comité</b>	<b>Activités</b>
<b>Séminaire gouvernemental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Synthèse de l'avancement et de l'impact à date</b> des 42 projets et réformes prioritaires du gouvernement</li> <li>▪ <b>Alignement sur les priorités</b> du portefeuille de projets et réformes et les prochaines étapes</li> <li>▪ Revue approfondie de certains <b>projets et réformes</b></li> </ul>
<b>Comité de pilotage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Synthèse de l'avancement</b> des 42 projets et réformes prioritaires du gouvernement</li> <li>▪ <b>Revue approfondie de l'avancement des projets et réformes phares</b></li> <li>▪ <b>Arbitrage</b> sur les projets et réformes nécessitant une prise de décision</li> </ul>
<b>Suivi interministériel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Revue du <b>tableau de bord de l'avancement global de l'ensemble des projets et réformes</b></li> <li>▪ Arbitrage <b>sur les points de blocages urgents ou critiques sur un ou deux projets ou réformes</b></li> </ul>
<b>Comité de suivi ministériel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Revue d'avancement et pilotage resserré</b> des projets ou réformes prioritaires du ministère</li> <li>▪ <b>Prises de décision et arbitrages mineurs</b></li> <li>▪ <b>Définition des arbitrages à remonter</b> en suivi interministériel ou au comité de pilotage</li> </ul>

Source : FRG Togo 2025

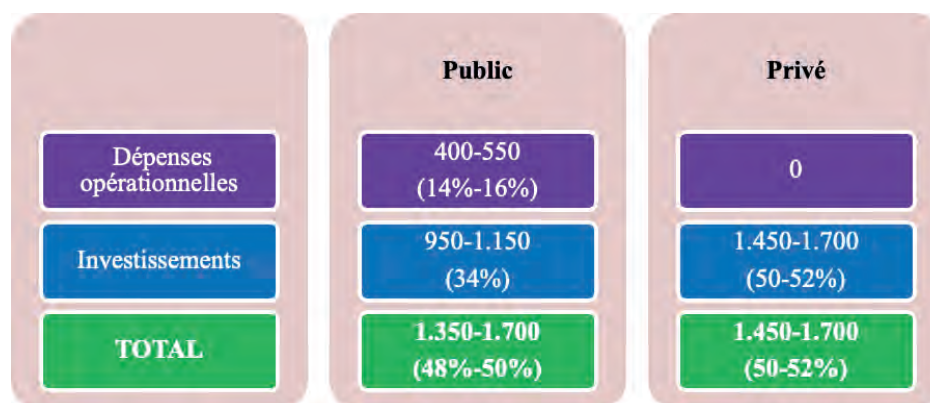
La nouvelle vision prend en compte 5 défis majeurs pour le Togo, accentués par la crise de la COVID-19 :

<sup>20</sup> Coopération européenne au Togo. Document Conjoint de Programmation, 2021-2027

- (i) **Accroissement du rôle de la demande de la sous-région à travers une intégration accrue pour cibler un marché plus important tout en s'adaptant au raccourcissement probable des chaînes d'approvisionnement ;**
- (ii) **Modernisation et digitalisation de l'administration et de l'économie afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique et la productivité des acteurs privés ;**
- (iii) **Augmentation de la contribution de l'investissement privé à la croissance en poursuivant les progrès réalisés au Doing Business afin d'accompagner les acteurs locaux et d'attirer les groupes internationaux ;**
- (iv) **Renforcement du positionnement en hub logistique (i.e., aérien, portuaire, routier vers l'hinterland) en renforçant les infrastructures et capitalisant sur la position géographique stratégique du pays et son ouverture naturelle vers la mer et l'hinterland ;**
- (v) **Amélioration de l'efficacité de l'action publique à travers un renforcement des structures de l'Etat et une meilleure résilience des systèmes sanitaires, éducatifs, et sociaux pour faire face aux crises futures (e.g., sanitaires, climatiques)**

L'enveloppe budgétaire de la FRG est estimée entre 2.800 et 3.400 milliards de FCFA. Elle est répartie comme suit :

Tableau 5: Besoins de financement de la FRG



Source : FRG Togo 2025

D'après le plan stratégique, la moitié (50 à 52%) des projets et réformes seront portés par le l'investissement privé. Les dépenses publiques seront financées à travers 3 leviers:

- **Recettes incrémentales dues à une meilleure gestion des finances publiques- environ 30% des dépenses publiques en 2025**
- **Recettes incrémentales dues à la croissance du PIB –environ 40% des dépenses publiques en 2025**
- **Déficit public (l'endettement restant contenu pendant toute la période) –environ 30% des dépenses publiques en 2025**

La FRG prévoit une augmentation des ressources publiques, avec un ratio cible des recettes fiscales/ PIB de 15% à l'horizon 2015, grâce à une plus grande formalisation de l'économie, une amélioration de la collecte des recettes fiscales et douanières. La gestion des ressources publiques pourra également bénéficier d'une accélération de la digitalisation, d'une optimisation du portefeuille des participations de l'Etat et d'une optimisation de la gestion de la dette.

D'après la programmation 2023-2025, en 2023, le Programme d'investissement public (PIP) est majoritairement financé par les ressources extérieures en 2023 à hauteur de 58,7% du montant des investissements. Cette tendance sera renversée en 2024 et 2025. Sur cette période, le PIP sera majoritairement financé par les ressources internes y compris les contreparties de l'Etat qui représenteront respectivement 54,2% et 62,8% des montants alloués aux investissements.

La FRG met l'accent sur un certain nombre de projets phares qui constitue la clé de voute du développement du Togo.

(i) **La couverture maladie universelle**

L'objectif spécifique est de garantir la couverture santé et l'accès aux services de base à tous à travers le renforcement de l'accès et l'amélioration de la qualité du système de santé. L'ambition affirmée dans la FRG est que, grâce à une enveloppe variant entre 280 et 462 milliards de FCFA, 60% de la population (enfants de moins de 18 ans, femmes enceintes et personnes vulnérables identifiées) soient couverts par un mécanisme de santé universelle à l'horizon 2025. Le projet vise également à rapprocher la population des centres de soins, 95% de la population à moins de 5km de distance, et renforcer le personnel de santé avec une couverture de 95% en besoin de personnel.

(ii) **Logements sociaux**

La FRG a prévu une enveloppe de 90 à 140 milliards de FCFA pour la construction de 20.000 logements sociaux, incluant le raccordement aux services de base. Le projet sera réalisé dans le cadre d'un partenariat public-privé, à hauteur de 70% pour le secteur privé et 30% pour l'Etat.

(iii) **L'accès à l'énergie durable**

D'après l'enquête sur les conditions de vie des ménages dans les pays membres de l'UEMOA<sup>21</sup> en 2018/2019, 45,6% des ménages togolais vivent dans un logement raccordé au réseau électrique, un chiffre supérieur à la moyenne de l'UEMOA qui est de 36,1%. La FRG veut aller plus loin en misant sur l'énergie renouvelable. Une enveloppe de 255 à 295 milliards de FCFA (76% privé-24% public) est prévue pour la production, le transport et la distribution de l'électricité, notamment, solaire et hydroélectrique.

En dehors de Lomé, une cinquantaine de localités bénéficient du Programme d'extension du réseau électrique dans les centres urbains du Togo (PERECUT), dont la convention de prêt a été signée le 9 avril 2021. Il doit permettre à 108 000 ménages (plus de 500 000 personnes) d'avoir accès à une électricité fiable d'ici à cinq ans. L'objectif du pays est de porter l'accès à l'électricité à 75 % en 2025 et 100 % en 2030<sup>22</sup>.

(iv) **Compétitivité et climat des affaires**

En application de ces orientations stratégiques, le Gouvernement s'est engagé ces dernières années, pour consolider ses avantages comparatifs à l'échelle de la sous-région, dans une ambitieuse stratégie de développement économique axée sur la promotion du climat des affaires. La FRG prévoit, notamment, l'amélioration de la compétitivité du secteur logistique via la réforme du port et la digitalisation.

Le climat des affaires togolais, mesuré par le rapport Doing Business de la Banque mondiale, s'est ainsi nettement amélioré avec un gain de 40 places en 2020 par rapport à 2019, ce qui a permis au pays de se hisser à la 97<sup>ème</sup> place mondiale sur 190. Le pays s'est d'ailleurs fermement engagé sur la voie de l'agriculture biologique, en parvenant notamment à se classer 2<sup>ème</sup> pays africain exportateur de produits biologiques vers l'Union européenne en 2019 et 2020, et 14<sup>ème</sup> au rang mondial en 2019 puis 13<sup>ème</sup> en 2020.

La FRG est construite sur trois principales hypothèses :

- ✓ **Un taux de croissance annuelle du PIB passant de 4,7% en 2021 à 7,8% et un déficit budgétaire ciblé à 3% à l'horizon 2025.**
- ✓ **Un taux d'endettement public sous contrôle, ciblé à 51,7% du PIB à l'horizon 2025**
- ✓ **Les recettes fiscales (% PIB) à la hausse, de 12,1% en 2017 ciblées à 15,1% en 2025, avec une hausse des recettes fiscales de 400 milliards de FCFA de 2021 à 2025.**

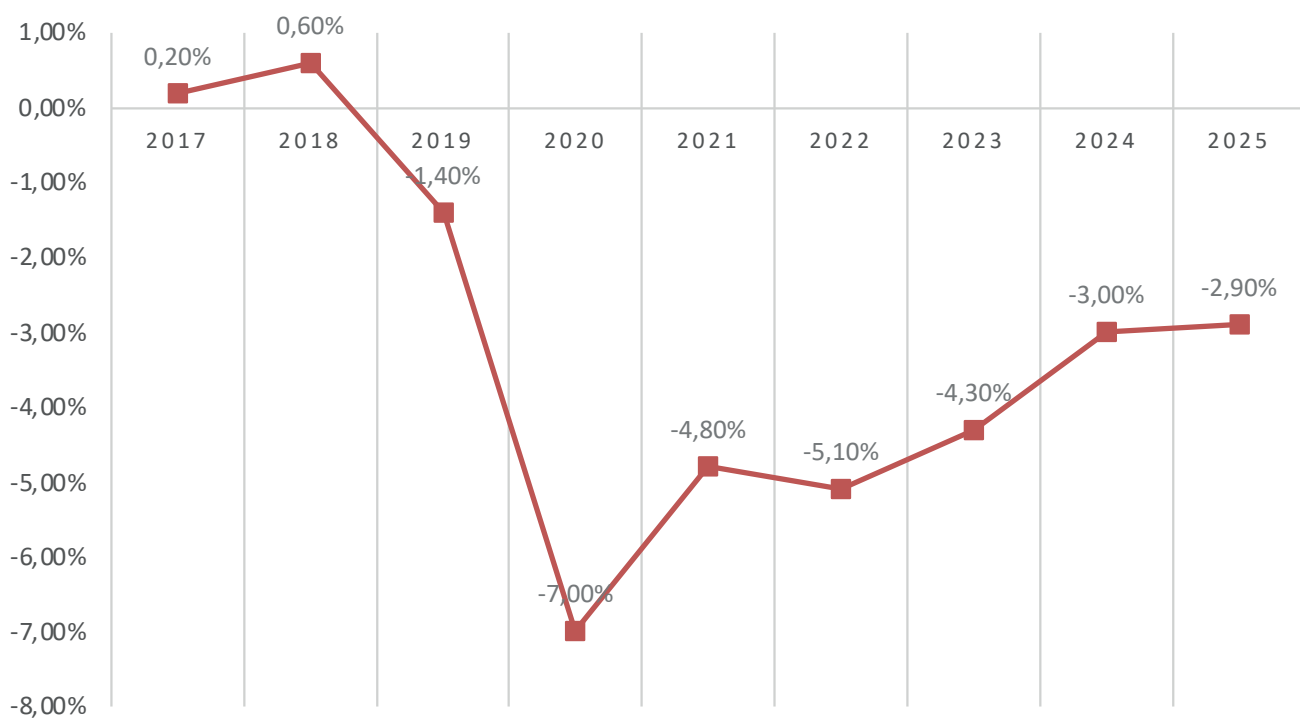
Sur base des données de programmation budgétaire et économique pluriannuelle 2023-2025, le taux de croissance est attendu à 7% à l'horizon 2025, le déficit budgétaire est attendu à -2,90%, le

<sup>21</sup> INSEED (2020), Profil de Pauvreté, Togo 2018-2019. Rapport Final, Juillet 2020.

<sup>22</sup> <https://www.jeuneafrique.com/1224476/economie/togo-grand-coup-daccellerateur-pour-lacces-a-lelectricite/#:~:text=Il%20doit%20permettre%20C3%A0%20108,%E2%80%A6%20et%20100%20%25%20en%202030.>

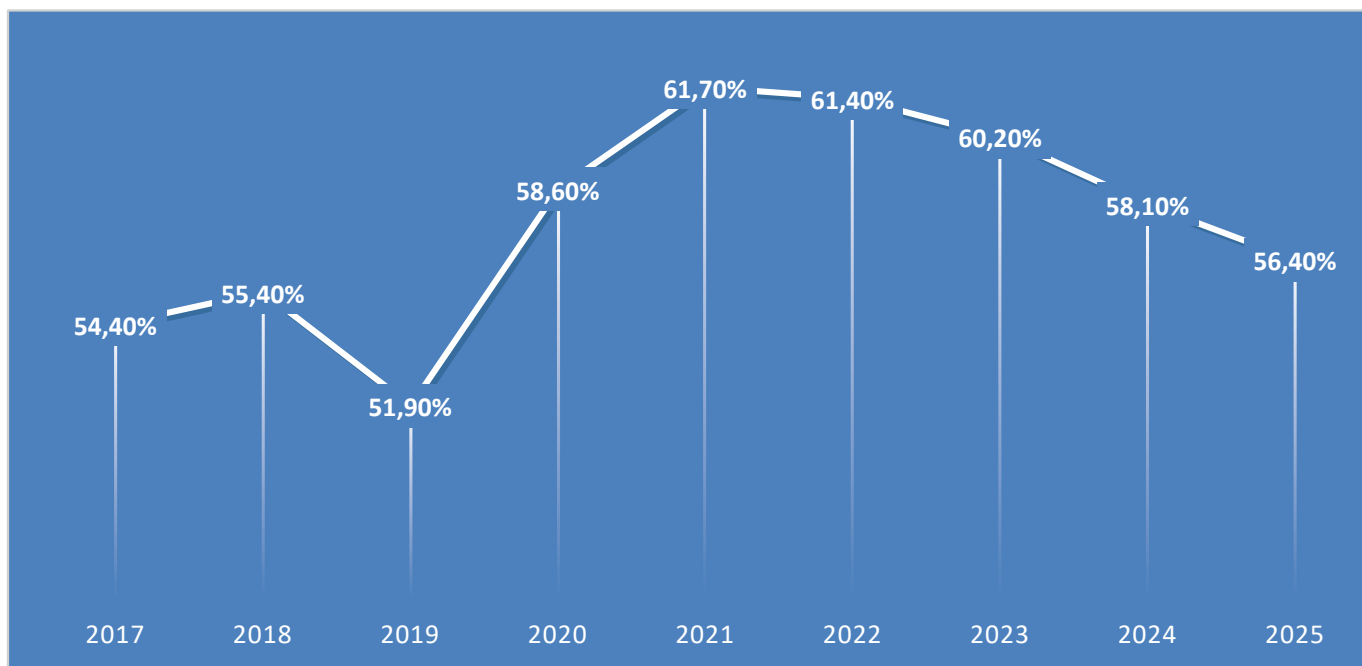
taux d'endettement se situerait à 56,40% et les recettes fiscales (% PIB) sont attendues à 17,30%.

Figure 5: Déficit budgétaire PIB 2017-2025



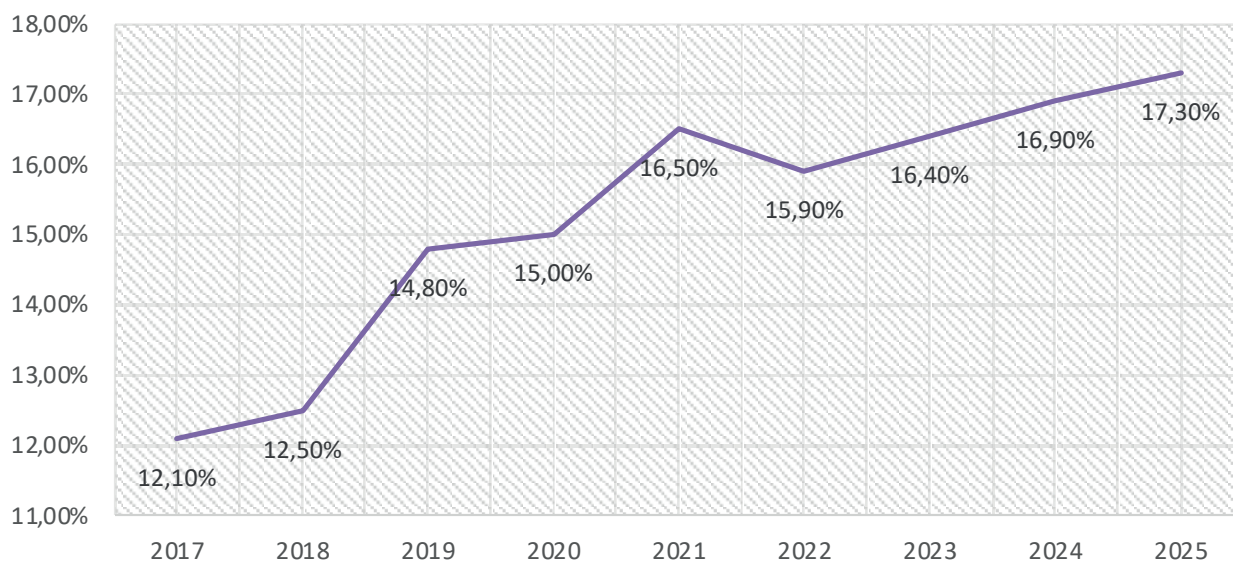
Source : DPBEP 2023-2025

Figure 6: Evolution de l'endettement public (en % du PIB).



Source : DPBEP 2023-2025

Figure 7: Recettes fiscales cibles (% du PIB) Source : DPBEP 2023-2025



### 1.5.2 Besoins des financements liés à l'environnement

Le Togo a ratifié, le 28 juin 2017, l'Accord de Paris, et, dans sa décision, a notifié qu'il ne souhaitait pas modifier sa CPDN qui est devenue, dès lors, sa Contribution Déterminée au Niveau National (CDN). Le Togo a soumis avant la COP21 en 2015 sa CDN dans laquelle les engagements ont été pris pour la réduction des émissions de 11,14% d'ici 2030 par rapport à l'année de référence (2010). Toutefois, conformément à l'Accord de Paris qui fait obligation à tous les pays signataires d'actualiser leur CDN tous les cinq ans, avec un niveau d'ambition croissant, le Togo a procédé à la révision de sa CDN en 2021 avec l'appui technique et financier du PNUD à travers l'initiative de la « Promesse Climatique ».

La révision de la CDN a permis d'aligner les engagements climatiques du pays sur ses priorités de développement. Ainsi, sur la base de ses ambitions de développement socio-économiques telles que définies dans le Plan national de développement (PND) 2018-2022 et la Feuille de route (FRG) gouvernementale à l'horizon 2025, la CDN actualisée prévoit une réduction inconditionnelle de 20,51% de ses émissions de gaz à effet de serre par rapport à un scénario de référence à l'horizon 2030. A cet objectif s'ajoute 30,06% de réduction additionnelles conditionnée à l'obtention de soutiens nécessaires (financements internationaux en particulier).

La mise en œuvre complète des CDN révisées devrait permettre en 2030 de réduire également les polluants climatiques et atmosphériques de courte durée de vie :

- 80 % pour le carbone noir (suie) ;
- 32 % pour le méthane (CH<sub>4</sub>) ;
- 58 % pour les particules (PM 2.5 et PM 10) ;
- 51 % pour l'oxyde d'azote (NO<sub>x</sub>).

Les émissions des hydrofluorocarbures (HFC) seraient également réduites de 9 % en 2030 avec une forte réduction à partir de 2029 conformément au calendrier d'élimination progressive des HFC prévu par l'amendement de Kigali. Ces objectifs sont plus ambitieux au regard des CDN initiales et surtout des circonstances nationales.

Le cadre stratégique de l'adaptation aux changements climatiques tel que décrits dans les CDN révisées se décompose en cinq axes sectoriels : (i) énergie, (ii) AFAT, (iii) ressources en eau, (iv) établissements humains et (v) zone côtière. Cinq valeurs transversales sont également mises en avant : équité, genre, coopération, recherche et transparence.

Ces axes sont tirés des priorités identifiées pour l'adaptation dans les CDN initiales de 2015 et du Plan National d'adaptation aux changements climatiques (PNACC) de 2017 toujours en considérant les initiatives de la Feuille de route gouvernementale 2020-2025 et des politiques et plan sectoriels.

Par exemple les mesures proposées pour le secteur de l'agriculture contribueront par ailleurs aux effets attendus 2.1 et 2.2 du PND et au projet 12 de la FRG 2020-2025, ainsi qu'à la cible 1 de l'ODD 13 et aux cibles 3, 4 et 5 de l'ODD 2.

Figure 8: Carte stratégique de l'adaptation au Togo

<p>Vision : À l'horizon 2030, le développement socioéconomique du Togo est durablement assuré et la résilience des populations vulnérables renforcée, grâce à la mise en oeuvre des mesures d'adaptation aux changements climatiques</p>	
Axes / Secteurs	Objectifs stratégiques / priorités
<p><b>Axes 1 : Renforcement de la résilience dans le secteur de l'énergie</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Renforcer des actions en faveur de l'efficacité énergétique et des technologies sobres en carbone</li> <li>◦ Promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables</li> </ul>
<p><b>Axes 2 : Renforcement de la résilience dans le secteur de l'agriculture, Foresterie et autres affectation des terres</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Renforcer la résilience des systèmes et moyens de production du secteur de l'agriculture</li> <li>◦ Mener des actions en faveur de la gestion durable des écosystèmes forestiers et la restauration des services écosystémiques</li> </ul>
<p><b>Axes 3 : Promotion d'une gestion intégrée et durable des ressources en eau</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Appuyer le captage des ressources en eau par les retenues d'eau colinaires à buts multiples</li> <li>◦ Disposer de données fiables sur les ressources en eau au Togo</li> </ul>
<p><b>Axes 4 : renforcement des capacités d'adaptation des établissements humains</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Mettre en place un système d'alerte précoce pour innformer à temps réel contre les inondations</li> <li>◦ Accompagner la prévention et la lutte contre les maladies vectorielles</li> <li>◦ Renforcer la protection sociale et la construction des infrastructures socioéconomique climatorésilientes</li> </ul>
<p><b>Axes 5 : Protection de la zone côtière</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Initier des AGR pour les communautés de maraichers et de pêcheurs de la zone du littoral</li> <li>◦ Renforcer le dispositif de protection du littoral contre l'érosion côtière</li> </ul>

Valeurs : Equité, Genre, coopération, recherches et transparence

Source : CDN Révisées (2021)

Les besoins de financement ont également été révisés. Alors que pour les CDN version 2015 le coût pour l'adaptation et l'atténuation était estimé à 3,54 milliards, le coût global attendu de l'atténuation des CDN révisées défini dans le plan d'investissement à horizon 2030 est estimé à environ 2,758 milliards USD et 2,779 milliards USD pour les objectifs d'adaptation, reflétant un besoin total de financement d'environ 5,537 milliards USD pour l'atteinte de l'objectif global de 50,57 % des émissions soit 15 378,55 Gg CO<sub>2</sub>-eq en 2030.

Tableau 6: Financement CDN Révisée (USD)

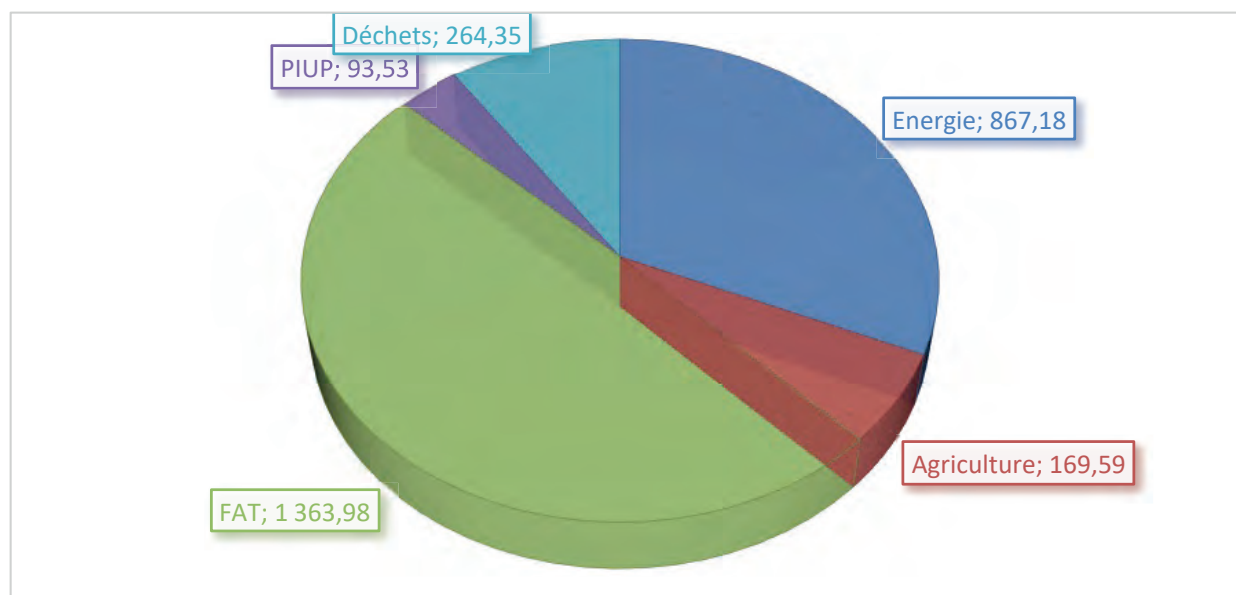
Conditionnalité	Atténuation	Adaptation	Total
Inconditionnel	830.402.078	874.984.000	1.705.386.078
Conditionnel	1.927.254.114	1.904.645.000	3.831.899.114
<b>Total</b>	<b>2.757.656.192</b>	<b>2.779.629.000</b>	<b>5.537.285.192</b>

Source : CDN (2021)

Cette estimation ne couvre pas les aspects liés au renforcement de capacités et de transfert de technologies. Ces derniers sont évalués respectivement à 66,4838 millions USD et à 236,325 millions USD durant la période 2020-2030 et sont finançables au titre du conditionnel.

La mise en œuvre de la stratégie de communication inclusive élaborée sur la période 2022-2026 coûterait environ 1 517 834 dollars USD. Les besoins de financement associés à toutes les options d'atténuation identifiées sont estimés à 2 757, 656 millions de dollars US à l'horizon 2030. Ils sont répartis comme suit :

Figure 9: Besoins de financement de l'adaptation (en millions de USD)



Source : CDN (2021)

Afin de faire face à ces besoins de financement, une stratégie de mobilisation des fonds est indispensable. Dans ce cadre, il est primordial que les mécanismes de marché soient mis en place de façon à favoriser la coopération entre les Parties, tel qu'il est prévu à l'article 6 de l'accord de Paris soient mis en place. Cette stratégie nécessite un renforcement des capacités des acteurs et un partenariat solide entre le secteur public et privé. Le PND (2018-2022) et la FRG (2020-2025) constituent de bons moteurs pour la mise en œuvre et l'atteinte des ambitions des CDN révisées. L'appui extérieur (bilatéral ou multilatéral) dans la mise en œuvre des CDN est crucial, tant en matière de renforcement des capacités, de transfert de technologies que de financement de projets d'investissements climatiques.

La mobilisation des ressources pourrait se faire aussi auprès des partenaires au développement comme entre autres, le fonds d'Adaptation (AF), le Fonds vert pour le climat (FVC), la Banque africaine de développement (BAD), la Banque ouest-africaine de développement (BOAD), le Fonds d'investissement pour le climat (FIC), les institutions de l'Union européenne (UE), le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), la GIZ, le PNUD, l'ONU Environnement, les institutions financières, y compris les banques de développement, les banques commerciales et les compagnies d'assurance, le secteur privé, les organisations de la société civile travaillant dans le domaine de l'environnement, du climat et du développement durable; ainsi que d'autres parties prenantes telles que les collectivités locales.



# CHAPITRE 2: CARTOGRAPHIE DU FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT

La réalisation de la vision ambitieuse de la stratégie du Togo exigera la mobilisation d'un large éventail de ressources publiques et privées. Ces ressources sont, pour certaines, déjà largement mobilisées à travers les différents instruments mis en place par le Gouvernement. D'autres, en revanche, sont soit totalement absentes dans les stratégies de mobilisation des ressources ou mobilisées de façon non optimale. L'évaluation du financement du développement (EFD) consiste à faire un état des lieux de toutes les sources de financement mobilisées par le pays.

L'EFD permet de faire une revue globale des ressources et d'estimer l'importance et la qualité des flux de financement selon leur alignement avec les priorités nationales exprimées dans la stratégie de développement du pays. L'objectif ultime de l'EFD est triple :

- (i) **d'identifier les opportunités existantes au Togo pour mobiliser davantage des ressources sur le moyen terme,**
- (ii) **d'analyser le contexte national afin de mettre en lumière les contraintes et les défis auxquels le pays est confronté pour réussir cet exercice ;**
- (iii) **de formuler les recommandations pour optimiser l'efficacité du financement disponible à court terme et mobiliser des nouvelles ressources à moyen terme.**

Dans le modèle conceptuel du CNFI, l'EFD s'inscrit dans le premier bloc « Evaluation et Diagnostic ».

## 2.1 Financement du développement du Togo

L'EFD analyse tous les flux financiers susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs de développement du pays. La cartographie des financements comprend, d'une part les financements publics domestiques et internationaux et, d'autre part, les financements privés internes et internationaux.

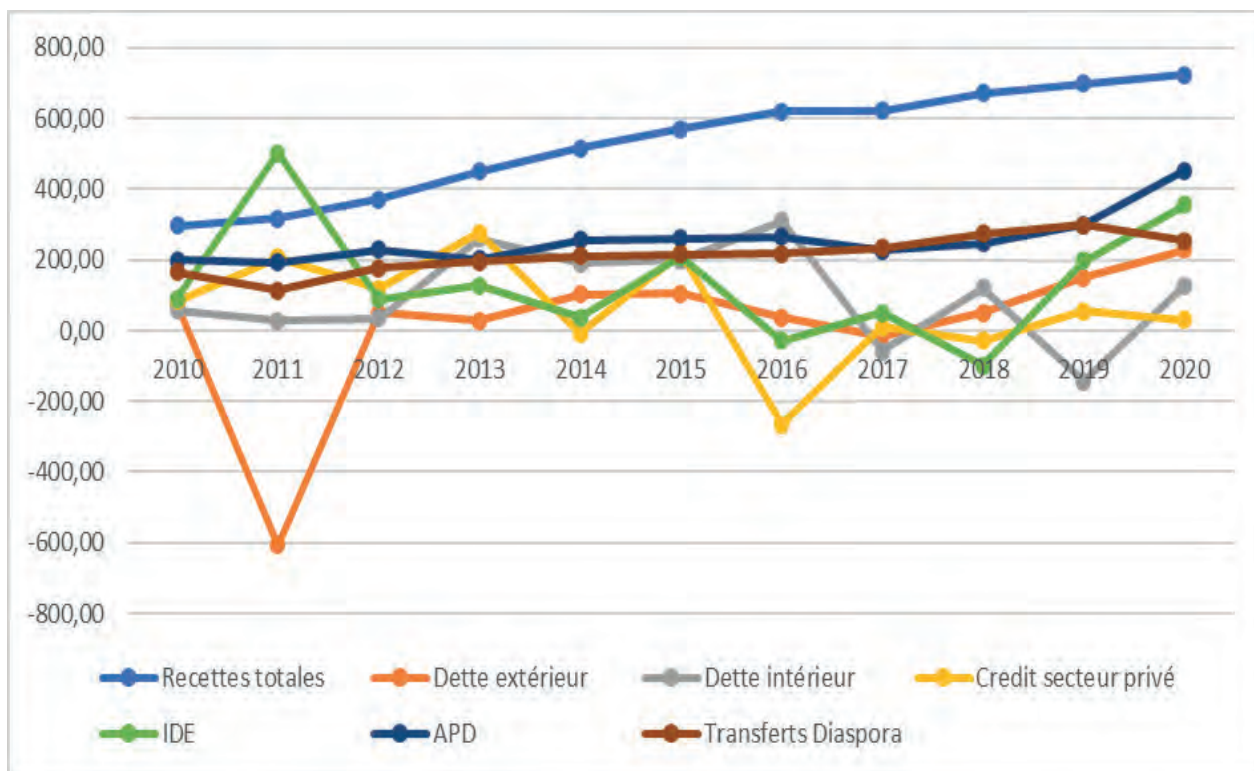
Les principaux flux de financement de développement du Togo sur la période 2005 à 2021 se compose des ressources ci-dessous :

Tableau 7: Principaux flux de financement

	<b>Financement Public</b>	<b>Financement Privé</b>
<b>Financement intérieur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recettes fiscales</li> <li>• Recettes non fiscales</li> <li>• Dette publique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investissements du Secteur privé</li> <li>• Emprunts du Secteur bancaire et financier</li> </ul>
<b>Financement extérieur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aide publique au développement</li> <li>• Dette publique extérieure</li> <li>• Aide humanitaire</li> <li>• Autres flux publics extérieurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferts de la diaspora</li> <li>• Investissement direct étranger</li> <li>• Partenariat Public-Privé</li> </ul>

Les flux de financement du Togo ont enregistré une croissance constante au cours des dix dernières années.

Figure 10: Vue d'ensemble des flux de financement du Togo (milliards FCFA)



Source : Calculs de l'auteur à partir de plusieurs sources

Le montant total des flux de financement est de 2.181 milliards de FCFA en 2020, soit 52% du PIB. Il est en augmentation de 40% par rapport à 2019 (1.560 milliards FCFA). La principale source de financement en 2020 est constituée des recettes fiscales et non fiscales qui représentent un tiers de l'ensemble des flux (33,22%), suivi de l'aide publique au développement (20,74%) et des investissements directs étrangers (16,26%). Dans l'ensemble, ce sont les flux publics intérieurs (recettes fiscales et non fiscales et dette publique intérieure) qui constituent la principale source de financement à 39% des ressources en 2020 (36% en 2019). En deuxième position se trouvent les flux publics extérieurs (aide publique au développement et dette publique extérieure) qui représentent 31,29% en 2020 (28,87% en 2019). Le financement privé intérieur ne représente que 1,34% en 2020 (3,5% en 2019).

Depuis les dix dernières années, les flux de financement du développement ont représenté en moyenne 39% du PIB. Sur les cinq dernières années (2016-2020), les flux de financement sont en baisse à 36,46% du PIB (en moyenne). Cette évolution en dents de scie confirme la pertinence pour le Togo de considérer la mise en place d'un CNFI afin d'accélérer la mobilisation des ressources en ligne avec les priorités nationales en matière de développement et des ODD. La faible participation du secteur privé local appelle à des actions fortes en vue de faire du secteur privé un véritable moteur de développement en ligne avec les ambitions de la FRG.

## 2.2 Financement public domestique.

### 2.2.1 Cadre des finances publiques.

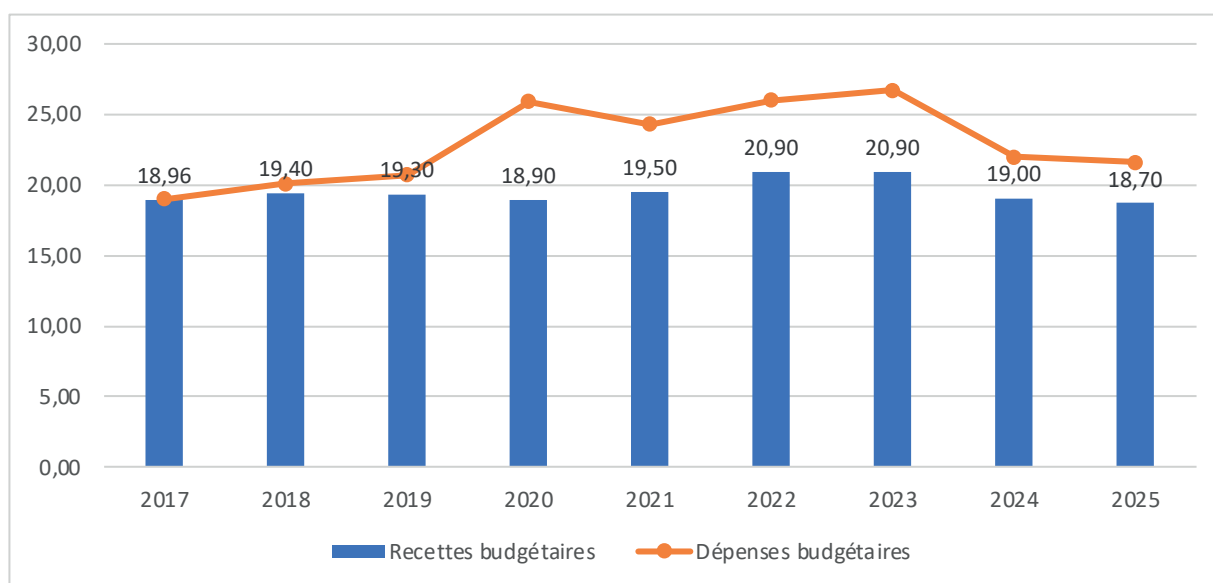
Sur le plan budgétaire, le Togo a évolué dans un cadre budgétaire contraint au cours des dernières années. En effet, l'exécution budgétaire sur la période 2018-2020 a été caractérisée par un solde budgétaire déficitaire rapporté au PIB qui est passé de 0,5% en 2018, à 1,4% en 2019 et 7,0% en 2020. Le solde budgétaire en pourcentage du PIB s'établirait à -4,8%, -5,1% et -4,3%, respectivement en 2021, 2022 et 2023 (DPBEP, 2023-2025).

Les recettes du budget général en pourcentage du PIB en fin 2019 et 2020 représentaient respectivement 19,30% et 18,90%, en légère baisse par rapport à 2018, 19,40%. Elles sont réparties en

recettes fiscales (625 milliards de FCFA en 2019 et 655,2 milliards de FCFA en 2020) et en recettes non fiscales (71,0 milliards de FCFA en 2019 à 68,3 milliards en 2020). Les dons (appuis budgétaires et dons en capital) sont recouverts pour 102,5 milliards de FCFA en 2020 contre 122,42 milliards de FCFA en 2019, soit une baisse de 16,3%<sup>23</sup>.

D'après les résultats du cadrage de juin 2022, l'évolution des recettes se situe entre 18,96% du PIB en 2017 et 18,7% du PIB en 2025. A partir de 2021, les recettes (19,50%) retrouvent le niveau de 2018 (19,40% du PIB). Au niveau des dépenses, elles passent de 18,99% du PIB en 2017 à 21,60% en 2025. Les dépenses ont atteint 25,9% du PIB en 2020 (contre 20,7% en 2019) et connaîtront un ralentissement pour atteindre à 21,60% en 2025.

Figure 11: Evolution des recettes et des dépenses totales 2017-2025 (%PIB)



Source : DPBEP 2021-2023 et DPBEP 2023-2025

La forte dégradation du solde budgétaire constatée en 2020 s'explique essentiellement par les effets néfastes de la crise sanitaire que traverse le monde entier. La crise sanitaire a entraîné la hausse des dépenses de santé, de sécurité et des transferts au profit de la population vulnérable.

Sur la plan institutionnel, les autorités ont mis en place des mesures et instruments pour pallier aux insuffisances identifiées lors des revues du FMI et du précédent PEFA.

#### Le Programme Dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA)<sup>24</sup>

Le Programme «dépenses publiques et responsabilité financière» (PEFA – Public Expenditure and Financial Accountability) fournit un cadre d'évaluation et de présentation des forces et faiblesses de la gestion des finances publiques (GFP). Une évaluation PEFA donne lieu à un rapport qui mesure la performance de la GFP sur la base d'éléments probants, à travers des indicateurs pertinents, et analyse les observations relatives à cette performance et son incidence sur les principaux résultats budgétaires et financiers souhaités. La méthodologie PEFA se fonde sur les normes et les bonnes pratiques internationales en matière de GFP et offre une base pour la planification des réformes, la concertation multipartite sur la stratégie et les priorités, et le suivi des progrès accomplis.

Les analyses PEFA constituent une base technique solide pour l'élaboration et la mise en œuvre de réformes de la GFP. Le cadre PEFA offre une vue d'ensemble du système de GFP, grâce à des évaluations fondées sur des données factuelles, à une méthode de notation et à un processus d'examen par les pairs qui écartent toute tendance excessive à l'optimisme durant le processus d'évaluation. Il facilite les comparaisons dans le temps et entre pays et régions, fait l'objet d'un consensus international et est soutenu par une forte collaboration entre des partenaires de développement importants.

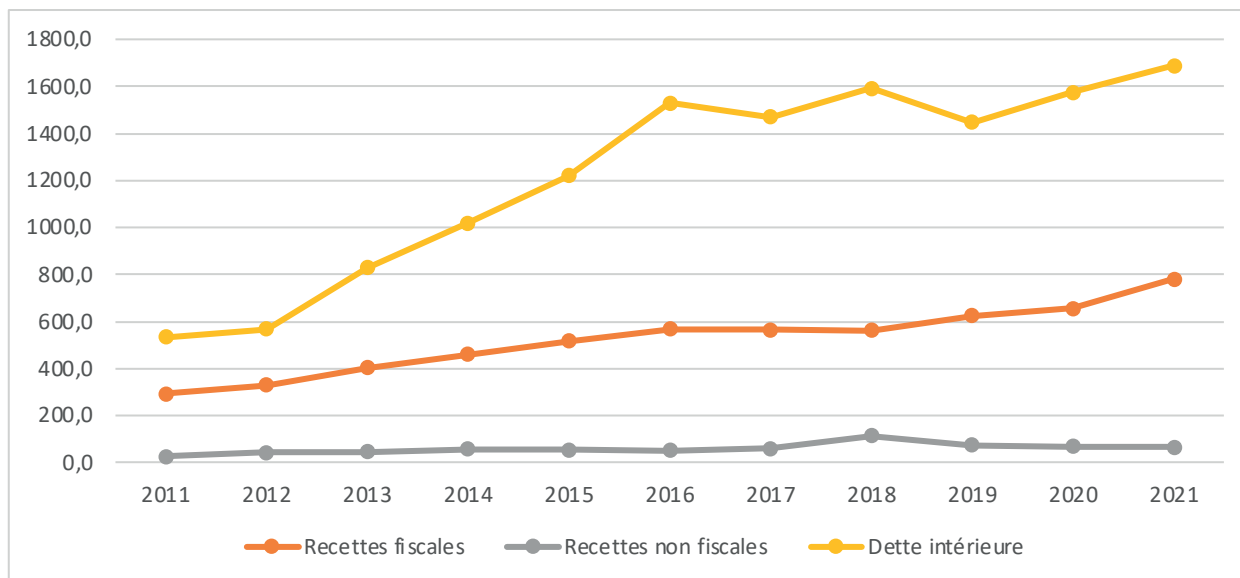
23 RAPPORT BILAN 2020 DE LA MISE EN OEUVRE DU PLAN NATIONAL DE DEVELOPPEMENT (PND), Avril 2021.

24 [https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/WBG\\_PEFA\\_Volume\\_4\\_Handbook\\_Final\\_Feb20\\_FRE%20-%20WEB%20version\\_0.pdf](https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/WBG_PEFA_Volume_4_Handbook_Final_Feb20_FRE%20-%20WEB%20version_0.pdf)

Le rapport PEFA de 2016 (couvrant les exercices 2012-2014) pointait des défauts résiduels : insuffisance des ressources humaines, persistance de nombreuses pratiques dérogatoires, et institutions de contrôle encore en phase de montée en puissance. D'après la BAD<sup>25</sup> (2020), en matière d'audit et de contrôle interne, des progrès ont été accomplis pour assurer la montée en puissance des inspections générales (IGE et IGF). Cependant, précise la banque, l'accent pourrait être mis davantage sur le renforcement de la Cour des Comptes et le Parlement. Du point de vue de la budgétisation, le Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) est actuellement généralisé à l'ensemble des ministères et des institutions de l'Etat. Des faiblesses demeurent dans la prévision des recettes extérieures ou des dépenses fiscales mais des actions pour y remédier sont en cours.

Le financement public domestique au Togo se compose des trois ressources : (i) les recettes fiscales, (ii) les recettes non fiscales et (iii) la dette publique intérieure.

Figure 12: Evolution des finances publiques domestiques (en milliards de FCFA)



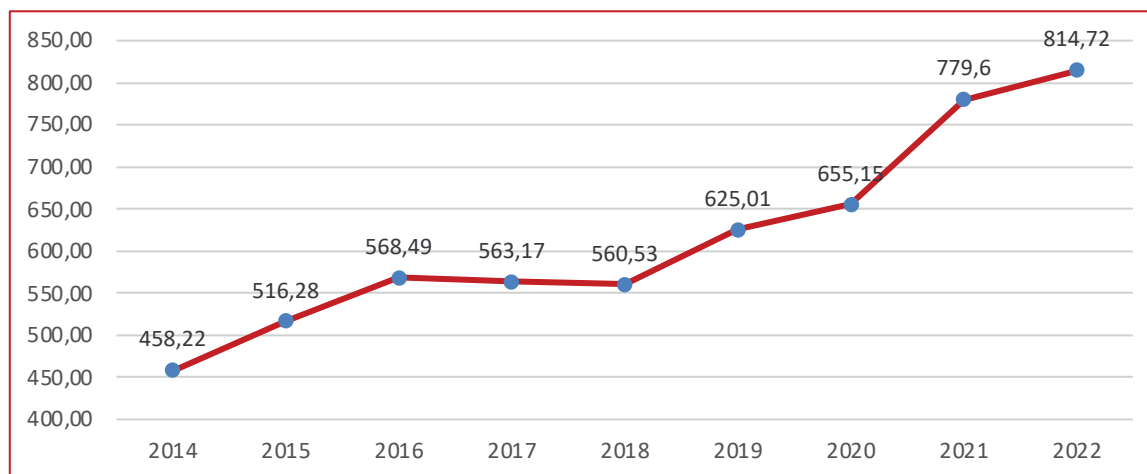
Source : TOFE (2020) et DGTCP

### 2.2.2 Les recettes fiscales.

Les recettes fiscales comprennent les impôts directs et les impôts indirects dont les recettes douanières, la TVA et les droits d'enregistrements. Sur base des données de l'Office Togolais des Recettes (OTR), les recettes fiscales connaissent une croissance soutenue au cours des dernières années, à l'exception des années 2017 et 2018, passant de 458 milliards FCFA à 655 milliards en 2020, soit une hausse globale de 43% et une croissance moyenne annuelle de 6%. La baisse des recettes en 2017 et 2018 s'expliquent par les troubles socio-politiques que le Togo a enregistrés au cours de ces années.

25 BAD (2020), NOTE DE DIAGNOSTIC PAYS 2020.

Figure 13: Evolution des recettes fiscales (milliards de FCFA)



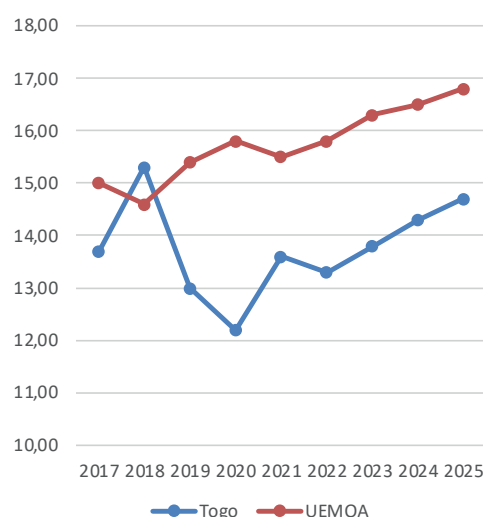
Source : OTR

La principale source des recettes fiscales au Togo provenait de la TVA (43% en 2020), puis impôts sur les biens et les services autres que la TVA (37%). L'impôt sur les sociétés a rapporté 12% et l'impôt sur le revenu des personnes physiques a généré 8% des recettes fiscales.

Sur base de comparaison régionale, la pression fiscale au Togo évolue en dessous de la moyenne de l'UEMOA<sup>26</sup>. En 2020, la pression fiscale au Togo était établie à 12,20%, en deçà de l'objectif régional fixé à 20 %, et de la moyenne au sein de l'UEMOA qui était de 15,8%. L'écart subsiste sur base des prévisions établies jusqu'en 2025.

En comparaison de 30 pays d'Afrique subsaharienne étudiés par l'OCDE<sup>27</sup>, le taux de pression fiscale du Togo est également inférieur à la moyenne des pays étudiés. En 2019, le Togo a enregistré une pression fiscale de 13%, inférieure à la moyenne africaine de 16,6%.

Figure 14: Taux de pression fiscale



D'après les prévisions, à partir de 2022, les recettes fiscales devraient progresser de plus de 10% annuellement pour atteindre 1.329,1 milliards en 2026. Cependant, malgré une hausse moindre des dépenses, + 6% en moyenne au cours des six prochaines années, le déficit (solde global de base caisse) ne se résorbera pas. Après un creux de -7% du PIB en 2020 en raison de la COVID-19, les efforts budgétaires et la croissance permettront la baisse du déficit jusqu'à atteindre -1,6% du PIB en 2026, un niveau néanmoins supérieur au déficit d'avant la crise qui était de -0,8% du PIB en 2019.

L'importance des dépenses fiscales au Togo a une incidence non négligeable sur le taux de pression fiscale. Le coût budgétaire des dépenses fiscales est estimé à 93,6 milliards de FCFA en 2020, soit 17,6% des recettes fiscales. Le coût budgétaire est en hausse de 30 milliards de FCFA (+47%) par rapport à l'année 2019 qui a enregistré des dépenses fiscales de 63, 52 milliards FCFA. Par catégories d'impôts, ce coût budgétaire est réparti comme suit : 42,4 milliards pour la TVA (45,3%) ; 18,3 milliards pour l'IS (19,5%) ; 16,7 milliards pour les droits de douanes (17,8%) ; 9,7 milliards pour la redevance statistique (10,4%) ; 5,5 milliards pour la patente (5,8%) et 1,1 milliard pour les autres droits d'accises (1,2%)<sup>28</sup>. En 2020, ce sont les régimes dérogatoires et les incitations relatives à la TVA qui constituent la plus importante dépense fiscale. La part des exonérations liées à la TVA représente 45,3% (49,90% en 2019) des dépenses fiscales et 8% des recettes fiscales.

26 UEMOA (2021), Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale.

27 OCDE (2021), Statistiques des recettes publiques en Afrique 2021

28 OTR (2021), Rapport d'évaluation des dépenses fiscales de l'année 2020.

Tableau 8: Dépenses fiscales des années 2019 et 2020

Types d'impôts	2019		2020		DF/Recettes fiscales
	Montant (millions FCFA)	Part en %	Montant (millions FCFA)	Part en %	
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	31 704,7	<b>49,9%</b>	42 380,6	<b>45,3%</b>	<b>8,0%</b>
Impôt sur les sociétés (IS)	18 276,5	<b>28,8%</b>	18 260,7	<b>19,5%</b>	<b>3,4%</b>
Patente			5 461,0	<b>5,8%</b>	<b>1,0%</b>
Autres droits d'accises (ADA)	292,1	<b>0,5%</b>	1 116,6	<b>1,2%</b>	<b>0,2%</b>
Droit de douane (DD)	5 630,4	<b>8,9%</b>	16 661,9	<b>17,8%</b>	<b>3,1%</b>
Redevance statistique (RS)	7 617,8	<b>12,0%</b>	9 675,4	<b>10,3%</b>	<b>1,8%</b>
<b>Total</b>	<b>63 521,5</b>	<b>100,0%</b>	<b>93 556,2</b>	<b>100,0%</b>	<b>17,6%</b>

Source : OTR (2021)

### 2.2.3 Les recettes non-fiscales.

Les recettes non-fiscales sont principalement composées des produits de participation financières ; dividendes de la BCEAO et d'autres sociétés d'Etat, les droits et frais administratifs, et d'autres recettes non fiscales.

Tableau 9: Evolution des recettes non-fiscales

	2017	2018	2019	2020	2021
Recettes non fiscales (en milliards de FCFA)	55,6	93,0	71,0	72,9	58,0
Recettes non fiscales (en % des recettes)	8,32%	12,24%	8,69%	8,78%	6,30%

Source : TOFE (2020), DPBEP 2021-2023

Pour l'année 2021, les recettes non-fiscales se composaient comme suit<sup>29</sup> :

- Produits financiers : 15.70%
- Produits et participations financières (dividendes) : 34.60%
- Autres revenus de l'entreprise et du domaine : 13.10%
- Droits et frais administratifs : 17.35%
- Autres recettes non fiscales : 18.75%
- Produits exceptionnels : 0.50%

Les recettes non-fiscales sont revenues à leur niveau standard, après une hausse exceptionnelle observée en 2018 du fait de la perception des frais relatifs au renouvellement des licences de téléphonie mobile. Les recettes non-fiscales se situent à 2,2% du PIB en 2019 contre 3,1% du PIB en 2018<sup>30</sup>. La baisse des recettes non-fiscales entre 2019 et 2021 (-9,4% en moyenne) s'explique essentiellement par la régression des revenus des entreprises et du domaine due à la privatisation de certaines entreprises publiques notamment NSCT et TOGOCOM.

<sup>29</sup> MEF (2022), Rapport d'exécution du budget de l'Etat, mars 2022.

<sup>30</sup> Banque Mondiale (2020), Dynamiser l'investissement privé pour plus de croissance et d'emplois, Août 2020

## 2.2.4 Les financements locaux

### (i) **Fonctionnement des collectivités locales.**

En 2016, le Togo a adopté un calendrier pour la décentralisation. Afin de procéder à la mise en œuvre de ce processus, le pays a promulgué en 2017 un décret d'application qui prévoit la création d'un Conseil national de suivi de la décentralisation. Sur le plan organisationnel, le pays compte 5 régions économiques, 39 préfectures, 117 communes et 393 cantons<sup>31</sup>. L'organisation financière des collectivités territoriales est organisée par la Loi de juin 2019 2018<sup>32</sup> relative à la décentralisation et les libertés locales.

Sur le plan fiscal, seul l'Etat a l'habilitation régaliennne de mobiliser l'impôt quelle que soit sa nature. En vue d'assurer aux collectivités locales une autonomie financière et de leur permettre de faire face à leurs charges de fonctionnement, il est prévu des impôts et taxes au profit de ces collectivités. Le code général des impôts (CGI) distingue donc les impôts directs perçus au profit exclusif du budget général et des impôts directs et taxes assimilées perçus en tout ou en partie au profit des collectivités locales. Les lois des finances annuelles allouent des crédits budgétaires aux collectivités territoriales à travers l'appui à la décentralisation, l'appui au Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales (FACT) et des dotations pour la construction des édifices devant abriter les communes et les préfectures.

### (ii) **Les ressources des collectivités territoriales**

Les ressources des collectivités territoriales sont constituées des ressources propres, des transferts de l'Etat et des subventions des partenaires techniques et financiers (PTF). Au Togo, les collectivités territoriales disposent d'une autonomie financière. En effet, elles élaborent, votent et adoptent leurs budgets qui se composent de taxes municipales directes et de taxes fiscales. Elles définissent, de manière autonome, leurs ressources non fiscales et en assurent entièrement la mobilisation. Elles fixent, dès lors les taux et les tarifs à appliquer dans les limites prévues par les textes qui réglementent les taxes municipales. Les taxes locales sont essentiellement les recettes des prestations des services des collectivités territoriales..

Tableau 10: Recettes des collectivités territoriales (en milliers de FCFA)

	2019	2020	2021
Ressources propres	21.447.707	14.254.490	16.441.970
Transferts du budget de l'Etat	0	634.621	1.250.000
Subventions des PTF	26.365	12°000	388.306
Transferts reçus des autres collectivités	793	67.936	35.973
Autres recettes	0	94.187	837.372
<b>Total des recettes de fonctionnement</b>	<b>21.474.865</b>	<b>15.063.234</b>	<b>18.953.621</b>
<b>Total des recettes d'investissement</b>	<b>32.632</b>	<b>2.000.000</b>	<b>5.010.139</b>
<b>TOTAL DES RECETTES</b>	<b>21.507.497</b>	<b>17.063.234</b>	<b>23.963.760</b>

Source : DPBEP 2023-2025

Les ressources s'élèvent à 21,5 milliards en 2019, 17,1 milliards en 2020 et 23,9 milliards en 2021. Les ressources propres s'élèvent à 21,4 milliards en 2019 ; 14,3 milliards en 2020 et 16,4 milliards en 2021. Ces ressources connaissent une régression de 7,1 milliards entre 2019 et 2020 puis une progression de 2,1 milliards entre 2020 et 2021. En moyenne, elles connaissent une baisse de 9,1% sur la période<sup>33</sup>. Les ressources propres des collectivités territoriales constituent la grande part des ressources décaissées. Elles représentent 68,60% du total des recettes en 2021 (83,53% en 2020, 99,72% en 2019).

Les transferts de l'Etat aux collectivités sont réalisés à travers le Fonds d'Appui aux Collectivités

31 <https://territoire.gouv.tg/>

32 Loi n°2019-006 du 26 juin 2019 portant modification de la loi n°2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales modifiée par la loi n°2018-003 du 31 janvier 2018]

33 DPBEP 2023-2025.

Territoriales (FACT), qui est un mécanisme de financement des collectivités territoriales. Les transferts mis à la disposition des collectivités par le FACT sont répartis en crédits d'investissement et de fonctionnement. Les dotations de fonctionnement ont progressé de 97% en 2021, soit une augmentation en valeur de 620 millions par rapport à 2020, passant de 634,6 millions à 1,2 milliards. Ces dotations de fonctionnement ont servi aux collectivités à payer les dépenses obligatoires notamment les arriérés de salaire, les indemnités des conseillers municipaux et des loyers<sup>34</sup>. Les dotations d'investissement ont progressé de 150%, passant de 2 à 5 milliards entre 2020 et 2021.

### (iii) **Les dépenses des collectivités territoriales**

Les dépenses des collectivités territoriales sont constituées des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement.

Les dépenses de fonctionnement des collectivités sont passées de 16,7 milliards en 2019 à 14,1 milliards 2020, soit une régression de 15,8%. Elles sont passées de 14,1 milliards en 2020 à 18,8 milliards en 2021 soit une progression de 33,9%. Les dépenses d'investissement des collectivités sont passées de 4,8 milliards en 2019 à 2,9 milliards en 2020, soit une régression de 37,5%. Elles sont passées de 2,9 milliards en 2020 à 5 milliards en 2021 soit une progression de 68,1%.

Tableau II: Tableau 10: Dépenses des collectivités territoriales (en milliers de FCFA)

	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Charges de personnel	3.756.987	4.803.302	6.521.932
Achats de biens et services	12.348.601	7.074.868	10.868.557
Transferts aux autres budgets	0	95	57.137
Autres dépenses de fonctionnement	590.085	2.178.024	1.426.642
<b>Total dépenses de fonctionnement</b>	<b>16.695.673</b>	<b>14.056.289</b>	<b>18.874.268</b>
<b>Total dépenses d'investissement</b>	<b>4.781.115</b>	<b>2.989.998</b>	<b>5.026.090</b>
<b>TOTAL DES DEPENSES</b>	<b>21.476.788</b>	<b>17.046.287</b>	<b>23.900.358</b>

Source : DPBEP 2023-2025

Concernant les revenus locaux, une étude<sup>35</sup> réalisée en 2018, révèle de nombreuses entraves à la bonne mobilisation des ressources propres des collectivités territoriales. Parmi celles-ci, l'étude met en évidence :

- Une mauvaise circulation des informations entre l'OTR (chargée de l'assiette) et les services de l'ordonnateur, ce qui engendre une mauvaise maîtrise de l'assiette et des retards dans le recouvrement. L'étude note cependant des améliorations encourus sur cette question.
- Une orientation non optimale des dépenses de fonctionnement, celles-ci n'étant pas orientées vers les opérations de mobilisation des ressources (recensement des contribuables) et le renforcement des capacités du personnel de recouvrement.
- Un potentiel des ressources inexploitées, notamment l'exploitation des carrières.
- Une mauvaise maîtrise de l'impôt foncier en raison de l'absence de données cadastrales, du manque des moyens pour contrôler le développement du foncier, de son assiette et le recouvrement de l'impôt.

## **2.2.5 Les dépenses publiques**

Les dépenses budgétaires comprennent les dépenses ordinaires et les dépenses en capital. Sur la période 2019-2021, les dépenses budgétaires représentent en moyenne 68% des charges de l'Etat<sup>36</sup>. Les dépenses ordinaires sont constituées des charges financières de la dette, les dépenses de personnel, d'acquisitions de biens et services, de transferts courants et d'atténuation de recettes. Elles représentent en moyenne 68,2% des dépenses budgétaires. Elles se sont établies à 766,6

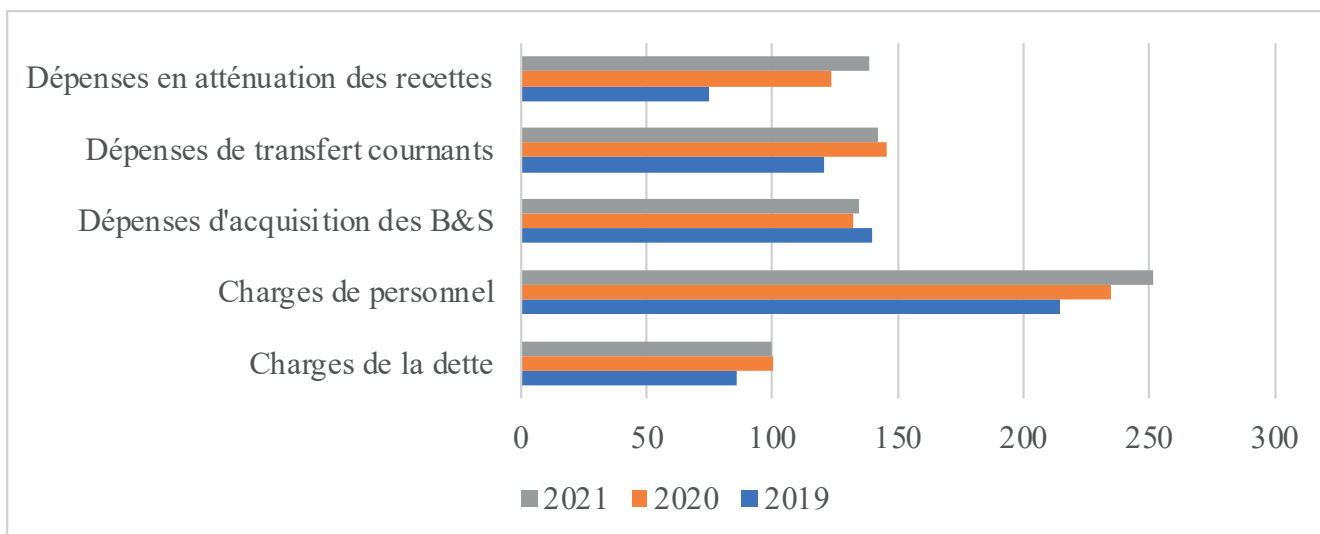
<sup>34</sup> DPBEP 2023-2025.

<sup>35</sup> GIZ (2018), Etude sur les finances et la fiscalité des collectivités territoriales au Togo, Rapport définitif.

<sup>36</sup> MEF (2022), DOCUMENT DE PROGRAMMATION BUDGETAIRE ET ECONOMIQUE PLURIANNUELLE (DPBEP) 2023-2025.

milliards FCFA en 2021 contre 736,2 milliards FCFA en 2020 et 635,8 milliards FCFA en 2019. Sur la période sous revue, elles ont connu une progression moyenne de 10% due essentiellement à l'augmentation des dépenses en atténuation de recettes, des dépenses de transferts courants et des dépenses de personnel.

Figure 15: Evolution des dépenses publiques 2019-2021



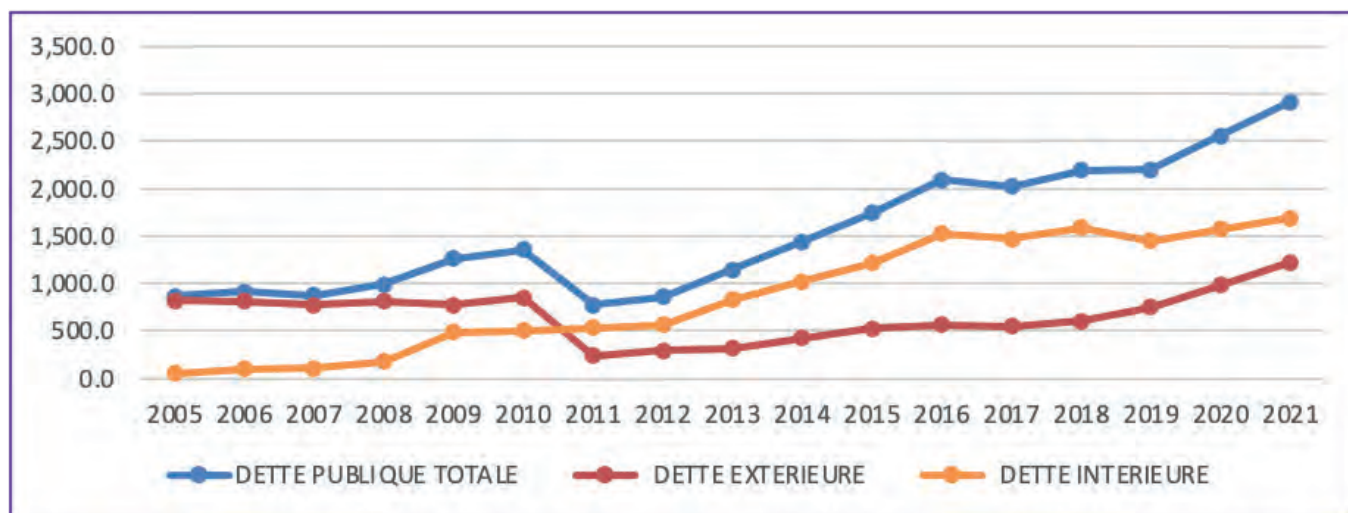
Source : DPBEP 2023-2025

Les dépenses de personnel représentent la plus grande part des dépenses ordinaires (33%) en moyenne. Elles ont connu une progression de 8,3% en moyenne sur la période sous revue. Les charges financières sont en hausse de 8,1% en moyenne. Ce sont les dépenses en atténuation des recettes qui ont le plus augmenté, + 38.8% en moyenne sur la période.

### 2.2.6 Dette publique domestique.

Le stock de la dette publique togolaise se chiffre à 2.912,5 milliards FCFA à la fin de 2021, elle est en hausse de 32,90% par rapport à 2018. Elle est composée de 63,47% dette intérieure et de 36,53% de dette extérieure à la fin 2021. La dette a augmenté de 32,90% depuis 2018, en raison notamment des efforts engagés dans le cadre de la riposte contre la pandémie de la COVID-19.

Figure 16: Evolution du stock de la dette (en milliards de FCFA)



Source : DGTCP

En 2021, l'encours de la dette extérieure est composé de 48,93% des engagements envers les créanciers multilatéraux, 46,64% envers les commerciaux et de 4,42% envers les bilatéraux.

Tableau 12: Evolution du stock de la dette (en milliards de FCFA)

	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Dette intérieure	1.528,55	1.470,09	1.590,27	1.446,44	1.574,17	1.848,50
Dette extérieure	564,12	550,16	600,75	751,30	981,27	1.063,97
<b>Dette Totale</b>	<b>2.092,67</b>	<b>2.020,25</b>	<b>2.191,02</b>	<b>2.197,74</b>	<b>2.555,44</b>	<b>2.912,47</b>

Source : DDPF

Le Togo a réalisé un rebasage du PIB en 2016, c'est-à-dire le passage de 2007 à 2016 comme année de base en vue de procéder à une appréciation plus actualisée de l'activité économique nationale. Cette pratique est utilisée par plusieurs pays de la sous-région dans le but de comptabiliser la production de secteurs tapis dans l'informel et non enregistrés dans les comptes courants de l'Etat. Il permet également de revoir les activités non ou mal évaluées notamment dans le domaine de l'économie numérique<sup>37</sup>. Suite à cette opération, le PIB est passé de 2 618,1 milliards de FCFA à 3 574,37 milliards de FCFA.

En comparaison avec la richesse du pays, la dette totale représentait 58,55% du PIB en 2016 (après rebasage), elle est estimée à 61,70% du PIB en 2021 et, d'après les prévisions, elle devrait se situer à 56,4% en 2025.

Tableau 13: Evolution du stock de la dette (% PIB)

	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Dette intérieure	42,76%	39,59%	40,26%	34,19%	36,07%	39,16%
Dette extérieure	15,78%	14,81%	15,21%	17,76%	22,49%	22,54%
<b>Dette Totale</b>	<b>58,55%</b>	<b>54,40%</b>	<b>55,46%</b>	<b>51,95%</b>	<b>58,56%</b>	<b>61,70%</b>

Source : DDPF

La dette du pays est majoritairement une dette intérieure. En 2021, la dette intérieure représente 63,47% de la dette totale, cette proportion s'était accrue jusque 73,04% en 2016, alors qu'elle était de 37% en 2010. Le stock de la dette est composé des arriérés, du passif de certaines sociétés en liquidation, des engagements envers certaines banques notamment la Banque ouest africaine de développement (BOAD)<sup>38</sup> ainsi que les fonds levés au titre des emprunts obligataires par l'Etat sur le marché financier régional pour le financement des projets de développement.

Tableau 14: Répartition de la dette totale

	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Dette intérieure	73,04%	72,77%	72,58%	65,81%	61,60%	63,47%
Dette extérieure	26,96%	27,23%	27,42%	34,19%	38,40%	36,53%

Source : DDPF

Sur la période 2016-2021, la dette intérieure connaît une hausse mais celle-ci est moins forte que la dette extérieure. Elle était de 1.528,6 milliards de FCFA (42,76% PIB) en 2016 et se chiffre 1.848,5 milliards de FCFA (39,16% du PIB) en 2021, soit une hausse de 20,92%. Sur la même période, la dette extérieure a augmenté de 88,6%, passant de 564,12 milliards de FCFA en 2016 à 1.063,97 milliards de FCFA en 2021. Ce changement de structure s'inscrit dans la stratégie de gestion de la dette qui vise le recours aux emprunts extérieurs concessionnels et semi-concessionnels et un allongement progressif de la maturité des instruments de dette intérieure pour éviter l'exposition du portefeuille au risque de refinancement<sup>39</sup>. D'après le rapport sur la stratégie d'endettement<sup>40</sup>, la maturité moyenne de la dette intérieure est de 2,9 années (8,4 années pour la dette extérieure).

37 <https://www.cnp-togo.org/index.php/2020/10/12/le-rebasage-du-pib-on-en-parle/>

38 Les engagements envers la BOAD ont été reclassés dans la dette intérieure, après la mission du Fonds monétaire international (FMI) de janvier 2017.

39 DGBF (2021) DOCUMENT DE PROGRAMMATION BUDGETAIRE ET ECONOMIQUE PLURIANNUELLE (DPBEP) 2021-2023, FEVRIER 2021.

40

La dette intérieure est composée majoritairement des emprunts obligataires (OAT) qui représentent 90% de la dette intérieure en 2021. Le volume des émissions de la dette intérieure en 2020 et 2021 est réparti comme suit :

Tableau 15: Emissions de la dette intérieure en 2020 et 2021

	Réalisations 2020	Réalisation 2021	Variations en %
BAT (au plus 1 an)	71,32	27,50	-61,44%
OAT-3 ANS	204,56	38,07	-81,39%
OAT-5 ANS	119,87	128,84	7,48%
OAT-7 ANS	49,46	144,36	191,87%
OAT-10 ANS	0,00	163,24	-
OAT-15 ANS	0,00	55,00	-
BOAD	21,94	15,47	-29,49%
<b>TOTAL</b>	<b>467,15</b>	<b>572,48</b>	<b>22,55%</b>

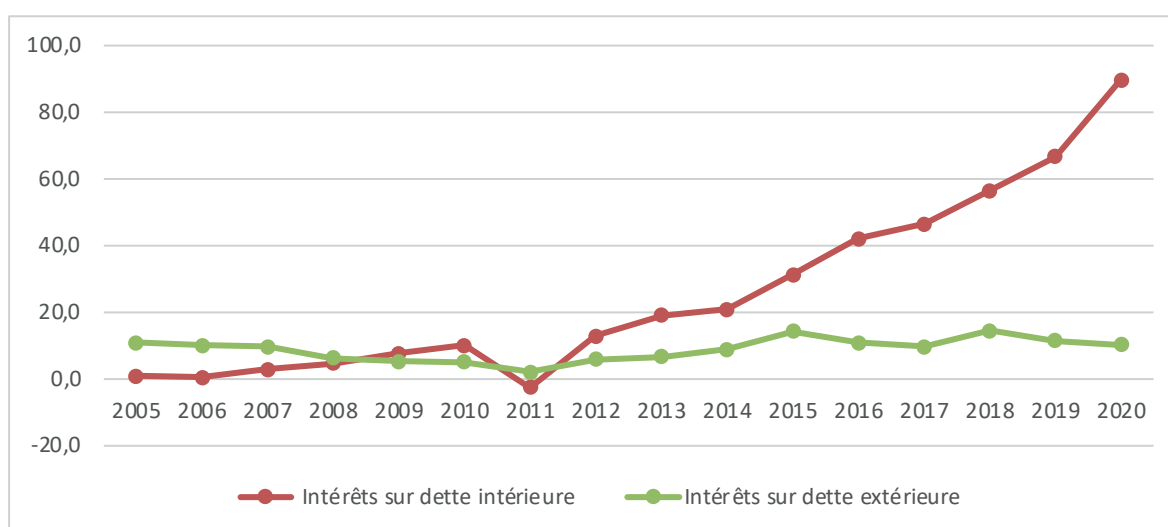
Source : DGTCP

La dette intérieure est également très onéreuse. Le taux d'intérêt moyen sur la dette intérieure est de 5,9% alors qu'il est estimé à 1,7% sur la dette extérieure (BM, 2020). Selon la Banque mondiale<sup>41</sup> (2020), le niveau de coût relativement élevé s'explique par la forte proportion de la dette intérieure dominée par les titres publics qui sont très chers. La charge d'intérêt représente 2.3% du PIB dont 1.96% du PIB lié à la dette intérieure. Parallèlement à la hausse de la dette intérieure, les intérêts sur la dette intérieure se sont fortement accrus entre 2012 et 2020. Alors qu'il se situait à 12,8 milliards de FCFA en 2012, elle a atteint 89,76 milliards FCFA en 2020 (7 fois plus).

Le service de la dette est plus élevé au Togo que la moyenne des pays de l'UEMOA. Le ratio du total du service de dette (intérêts et remboursements) sur les recettes publiques était en hausse au cours des cinq dernières années, de 61,4% en 2017 à 74,3% en 2021. Il représentait presque le double de la moyenne des pays de l'UEMOA qui se situait à 32.2% en 2017 et à 40.6% en 2021.

Le ratio des intérêts de la dette sur les recettes publiques s'est aussi accru, de 10,7% en 2017 (contre 9.2% en moyenne dans l'UEMOA) à 16.5% en 2021 (contre 13.7% en moyenne dans l'UEMOA)<sup>42</sup>

Figure 17: Intérêts sur la dette publique intérieure et extérieure



Source : TOFE 2020

Cependant, l'exposition du portefeuille domestique aux fluctuations des taux d'intérêt est limitée, car la totalité du portefeuille est à taux fixe, mais elle n'est pas négligeable vu la maturité moyenne de la dette domestique qui nécessite des refinancements très fréquents.

<sup>41</sup> Banque mondiale, FMI et Afritac (2020), Elaboration de la stratégie de dette à moyen terme,   
<sup>42</sup> Rapport du FMI n° 21/49, mars 2021

## 2.2.7 Financement climat

La mobilisation des ressources financières est cruciale pour le pays afin de lutter efficacement contre le changement climatique et ses effets adverses. Les ressources budgétaires de l'État sont insuffisantes pour permettre de financer les actions et programmes relatifs au changement climatique.

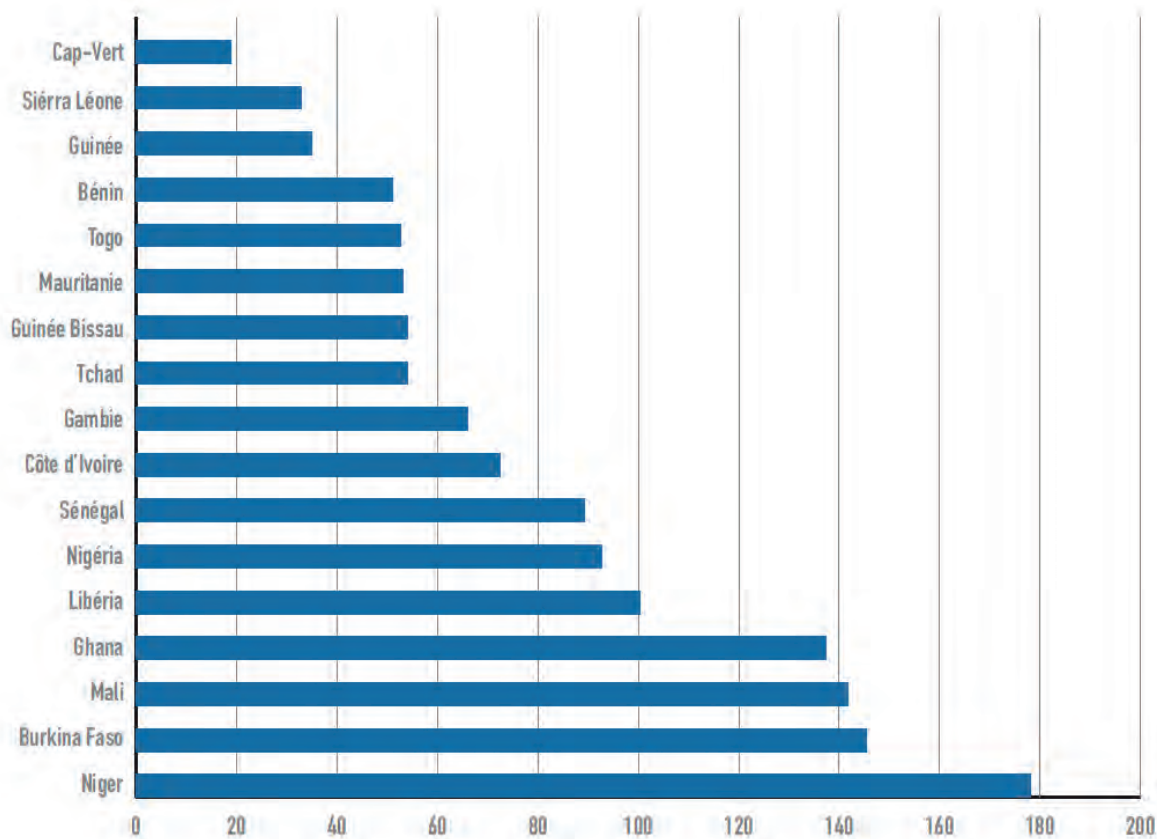
Sur base du CDN révisé en 2021, l'atteinte de l'objectif global de 50,57% nécessite un investissement estimé à environ 5,537 milliards USD entre 2020 et 2030<sup>43</sup>. L'atteinte de la portion conditionnelle de cet objectif, soit 69,20%, dont l'investissement est estimé à 3,832 milliards d'USD est conditionnée par l'accès à de nouvelles sources de financement et un appui additionnel, par rapport à celui reçu au cours des dernières années.

Les financements climatiques sont acheminés via plusieurs canaux :

- Les canaux multilatéraux (à l'intérieur et à l'extérieur des mécanismes de financement de la CCNUCC et de l'Accord de Paris),
- Les canaux bilatéraux, et
- Les fonds climatiques régionaux et nationaux.

Les financements multilatéraux sont estimés à 27,5 milliards USD en 2017 et l'Afrique en est la deuxième région bénéficiaire, avec 15,9 milliards USD<sup>44</sup>. Dans la région de la CEDEAO, c'est le Niger qui a mobilisé le plus les fonds climat, avec près de 180 millions de USD sur les fonds approuvés entre 2003 et 2019. Le Togo mobilise assez peu de fonds climat. Sur les fonds approuvés par les fonds multilatéraux de développement de 2003 à 2019, le Togo a mobilisé 52,7 millions USD, soit 0,3% des fonds mobilisés dans la zone de la CEDEAO. Sur les fonds des BMDs, le Togo a mobilisé 48 millions USD de 2015 à 2018 et se situe à 13<sup>ème</sup> rang sur les 17 de la zone CEDEAO-CILSS.

Figure 18: Pays bénéficiaires des financements multilatéraux, en millions USD



Source : Rapport CEDEAO, 2019.

<sup>43</sup>

<sup>44</sup> CEDEAO (2019), Rapport de Cartographie des Flux Financiers Climat vers la Zone CEDEAO-CILSS.

Le Togo a déjà reçu des soutiens pour lutter contre les changements climatiques à hauteur de 106,76 millions de dollars US pour toutes les activités et projets menés dans le pays depuis 2005. Les promesses se chiffrent à plus 455,24 millions de dollars US contre un besoin national de 3 394,3 millions de dollars US (CDN, 2021). Ces financements proviennent essentiellement de quatre mécanismes financiers (FEM, FPMA, GCF, Fonds d'adaptation), avec en tête le Fonds pour les Pays Moins Avancés (FPMAs), que ce soit en termes de financements approuvés ou en termes de fonds décaissés.

Le Togo devrait profiter des principaux instruments financiers internationaux déjà identifiés (Fonds vert pour le climat, Fonds d'adaptation, Fonds fiduciaire du FEM, Fonds pour les pays les moins avancés, Fonds fiduciaire spécial pour le changement climatique) et rendre opérationnel son fonds national pour l'environnement et l'investissement climatique afin de couvrir tous les secteurs/domaines d'atténuation et d'adaptation identifiés.

Tableau 16: Instruments de financement internationaux pour l'atténuation et l'adaptation

Fonds	Etat de mobilisation	Mesures de la CDN
<b>Fonds pour les PMA</b>	En fin 2020 Le Togo a mobilisé 40 millions d'USD au titre de ce Fonds pour les actions de réduction de catastrophe naturelle, protection côtière.	Mesures d'adaptation
<b>GEF Trust Fund</b>	Un projet d'hybridation des plateformes (2,624,000 \$ ) est en cours et un autre en gestion des terres est en cours de formulation pour un montant de 4 millions.	Mesures d'atténuation
<b>Fonds d'adaptation</b>	Le Togo n' a pas encore pu mobiliser son allocation de 10 millions de dollars .	Mesures d'adaptation
<b>Fonds vert pour le climat</b>	Plus d'un million de dollars sont déjà mobilisés au titre du readiness pour la préparation du pays à l'accès  Un portefeuille de projets dont le coût est évalué à 1, 5 milliard de dollars dans tous les secteurs pour des projets multipays.	Adaptation et atténuation
<b>BMD</b>	La Banque Mondiale finance actuellement des actions sur les énergies renouvelables , le programme d'appui à la gouvernance du secteur minier, intégrant un volet environnemental.	Atténuation

Source : Plan d'investissement des CDN Révisées (2021)

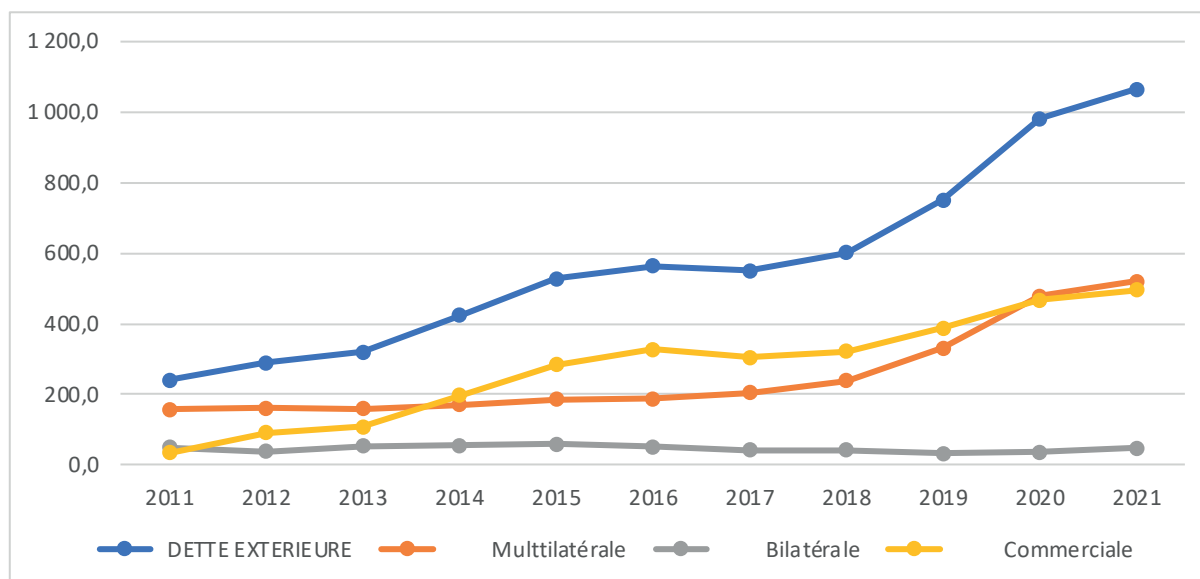
## 2.3 Financement public extérieur

Les financements publics extérieurs comprennent les emprunts du gouvernement auprès des sources internationales, les dons, l'aide publique au développement et les autres flux publics.

### 2.3.1 Dette publique extérieure

Le stock de la dette extérieure togolaise se chiffre à 1.064,0 milliards de FCFA en 2021, en hausse de 8,4% par rapport à 2019. Cette variation est due aux tirages pour 55,58 milliards de FCFA, des remboursements pour 24,08 milliards de FCFA, le rééchelonnement des échéances (Eximbank Chine et AFD) pour 10,84 milliards de FCFA et l'annulation des échéances du FMI pour 0,64 milliard de FCFA, ainsi que les fluctuations de taux de change et autres ajustements pour environ (41,00) milliards de FCFA.

Figure 19: Evolution de la dette extérieure (milliards de FCFA)



Source : DGTCP

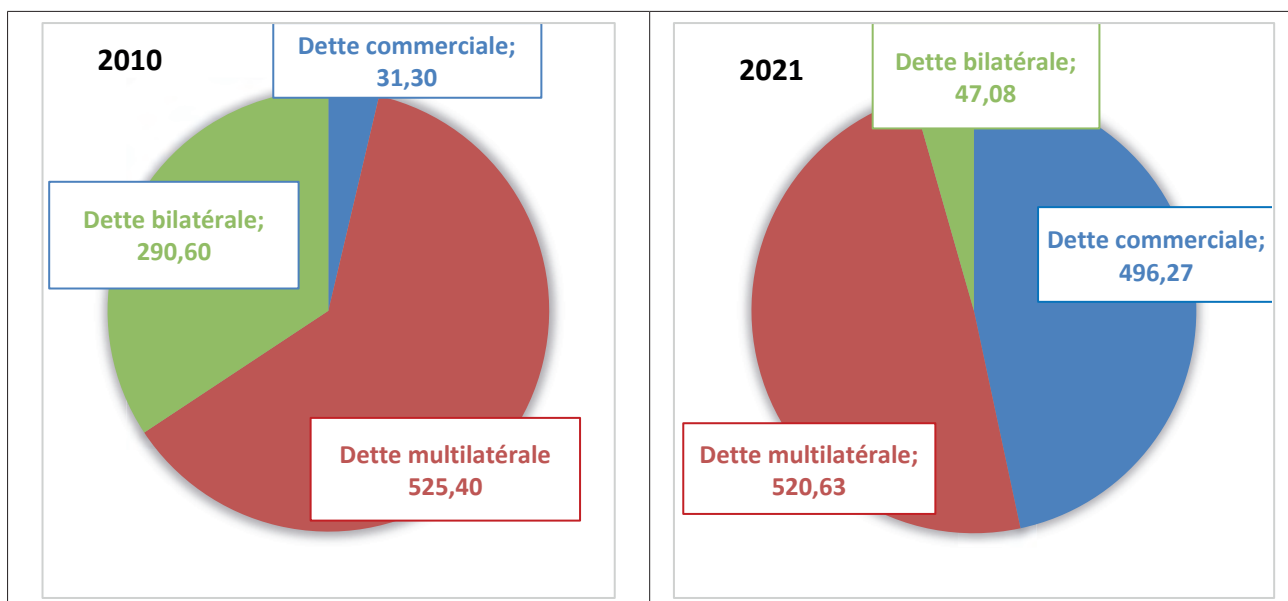
La dette extérieure connaît une forte hausse depuis 2011, elle est passée de 239,8 milliards de FCFA en 2011 à 1.063,9 milliards de FCFA en 2021, soit une hausse de 344%. Cette hausse concerne en particulier la dette commerciale qui passe de 33,77 milliards de FCFA en 2011 à 496,27 milliards de FCFA en 2021, et la dette multilatérale qui passe de 156,94 milliards de FCFA en 2011 à 520,63 milliards de FCFA en 2021.

La stratégie d'endettement du Togo privilégie le recours aux emprunts extérieurs concessionnels et semi-concessionnels. Le portefeuille de la dette extérieure du Togo en 2021 est majoritairement composé des créances multilatérales (48,8%). Ces créances se composent principalement des décaissements de l'IDA (37%), de la BID (25%), du FMI (20%) du FAD (9%) et du FIDA (2%). Les décaissements sur les prêts IDA, demeurent la principale source extérieure multilatérale de financement des projets inscrits au programme d'investissements publics (PIP).

Les créances bilatérales sont minoritaires dans le portefeuille de la dette publique du fait que la dette bilatérale envers les membres du Club de Paris a été considérablement réduite, suite à l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTTE le 14 décembre 2010. Le taux d'endettement extérieur est passé de 17,2% en 2019 à 22,8% à fin décembre 2021, suite aux opérations de reprofilage de la dette intérieure en 2019 et 2020 (DPBEP, 2023-2025). Le reprofilage a permis de réduire le risque de refinancement sur la dette intérieure. Le gouvernement a négocié des emprunts extérieurs de maturité longue pour racheter la dette intérieure dont la maturité est relativement courte. Cette opération a permis de lisser davantage le profil de remboursement de la dette existante.

La structure de la dette extérieure a fortement évolué au cours de ces dernières années. En 2021, elle est principalement composée de la dette multilatérale (48,8%), de la dette commerciale (47%) et de la dette bilatérale (4%). Dix ans auparavant, en 2010, la dette bilatérale était de 34% (contre 4% en 2021).

Figure 20: Structure de la dette extérieure en 2010 et 2021 (en milliards de FCFA)

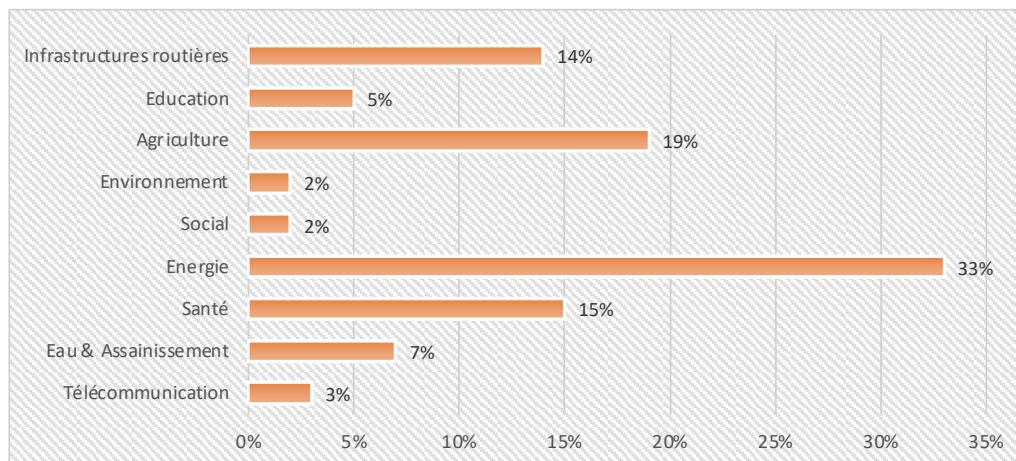


Source : DGTCP

La stratégie de mobilisation des ressources extérieures est clairement orientée vers les créanciers extérieurs concessionnels.

L'analyse de la répartition des emprunts extérieurs en 2021 par secteur montre que le secteur de l'énergie occupe la première place (33% des fonds), suivi de l'agriculture (19%) et des infrastructures routières (14%).

Figure 21: Répartition sectorielle de la dette extérieure



Source : DGTCP (2021).

Sur base du plan de financement 2022-2024, la stratégie d'augmentation de la dette est maintenue afin de financer les investissements et la FRG. Ce plan se compose comme suit :

Tableau 17: Plan de financement 2022-2024

	2022	2023	2024
	Montant en FCFA	Montant en FCFA	Montant en FCFA
<b>Dette bilatérale</b>	18.775.374.000	46.466.560.000	17.992.177.000
<b>Dette commerciale</b>	20.839.225.000	8.156.166.000	3.057.103.000
<b>Dette multilatérale</b>	82.277.041.000	60.502.173.000	48.166.814.000
<b>TOTAL</b>	<b>165.410.262.000</b>	<b>134.471.874.000</b>	<b>78.378.417.000</b>

Source : DDPF

Malgré la hausse du niveau de la dette, l'endettement du Togo respecte les critères de convergence de l'UEMOA qui fixent la limite à 70% du PIB.

Tableau 18: Situation au regard des critères de convergence de l'UEMOA

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Critères de premier ordre</b>									
Solde global/PIB ( $\geq -3\%$ )	-0,2	-0,5	-0,8	-7,0	-4,8	-5,1	-4,3	-3,0	-2,6
Inflation moyenne ( $\leq 3\%$ )	-1,0	0,9	0,7	1,8	4,5	4,0	3,2	3,0	2,5
Total dette/PIB ( $\leq 70\%$ )	54,4	55,5	51,9	58,6	61,7	59,5	57,9	56,6	54,9
<b>Critères de second ordre</b>									
Traitements/ RF (*) ( $\leq 35\%$ )	42,9	40,5	38,8	44,2	39,3	37,2	35,7	33,0	33,2
Pression fiscale ( $\geq 20\%$ )	12,1	12,5	13,1	12,2	13,6	13,3	13,7	14,6	15,1

Source : DGEAE

(\*) Traitements et salaires sur recettes fiscales.

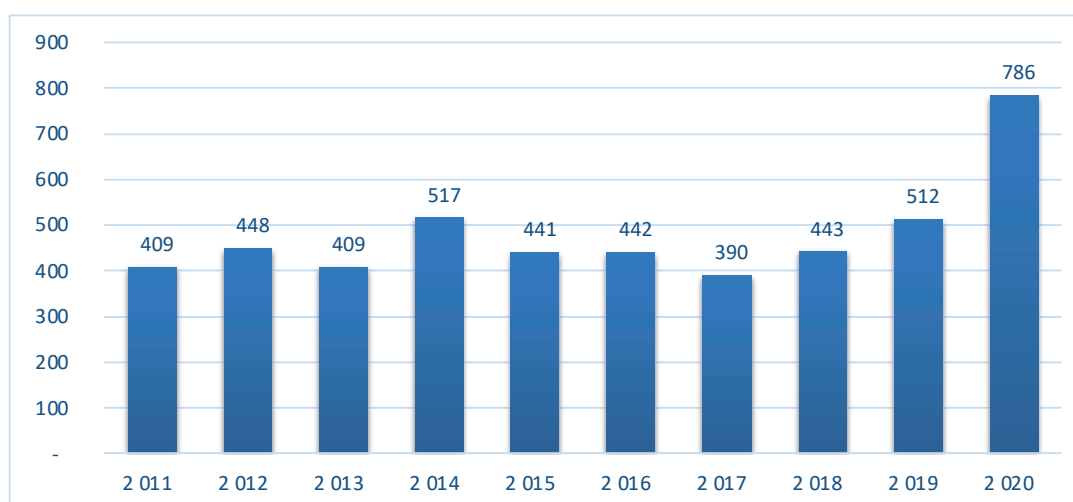
Le FMI<sup>45</sup> notait en mars 2020 que « le Togo présente un risque modéré de surendettement extérieur et un risque élevé de surendettement global, situation inchangée par rapport à la dernière revue de l'accord au titre de la Facilité Élargie de Crédit (FEC) ». La crise liée au COVID-19 a eu un impact sur les trajectoires révisées en 2020. D'après le cadrage réalisé en mai 2022, le solde budgétaire de base rapporté au PIB a atteint -7% en 2020. Selon les projections à moyen terme, ce ratio devrait s'améliorer et descendre sous la norme communautaire de -3% du PIB en 2025 (-2,6% du PIB).

### 2.3.2 Aide publique au développement

Le Togo bénéficie des appuis de plusieurs formes de la part des partenaires. Les principaux partenaires bilatéraux du Togo suivant les données collectées sont : la Chine, l'Allemagne, la France, les Etats-Unis, le Japon, l'Inde, l'Egypte, la Corée du sud, la Turquie etc. Ces pays appuient le Togo dans divers domaines comme le commerce, l'agriculture, l'éducation, la santé, la décentralisation, les infrastructures, les transports, le secteur privé, la société civile.

Sur la période 2011 à 2020<sup>46</sup>, les ressources extérieures décaissées (dons et prêts) ont connu une variation en dents de scie avec un pic en 2014 d'un montant de 517 millions USD suivi d'une baisse remarquable entre 2015-2017 puis d'une reprise en 2018 avant de se chiffrer à 785,95 millions USD en 2020 soit 452,39 milliards de FCFA.

Figure 22: Ressources extérieures décaissées de 2011 à 2020 (millions USD)



Source : MPDC (2021)

45 SIXIÈME REVUE DE L'ACCORD AU TITRE DE LA FACILITÉ ÉLARGIE DE CRÉDIT ET DEMANDE D'AUGMENTATION DE L'ACCÈS AUX RESSOURCES DU FMI, 26 mars 2020.  
46 MPDC (2021), Rapport sur la Coopération au Développement (RCD) 2020.

Tableau 19: Mobilisation des ressources extérieures

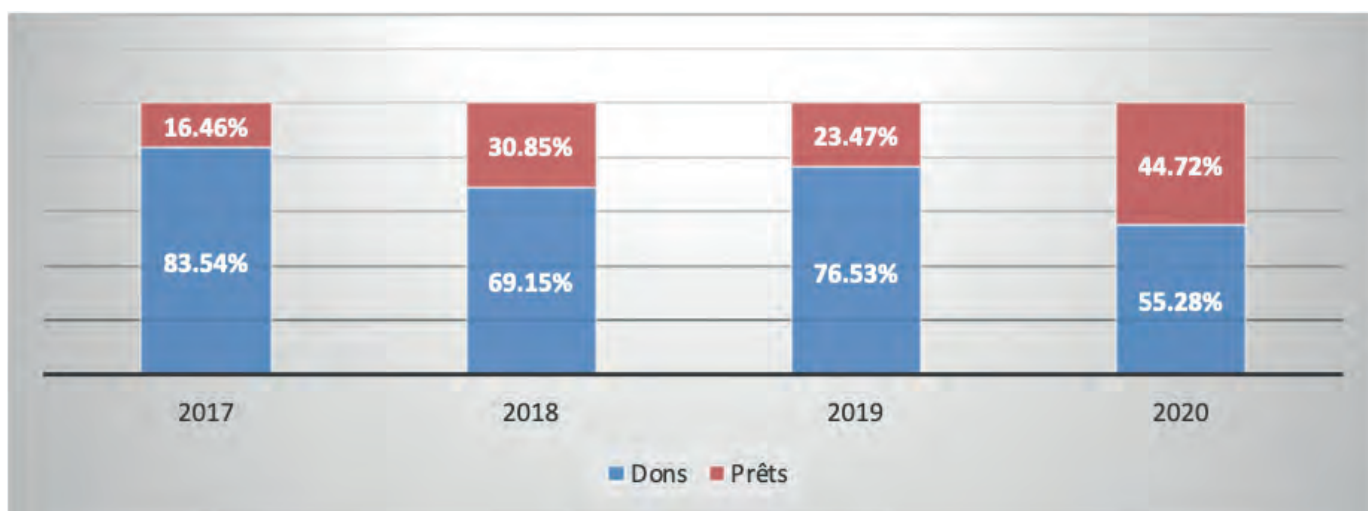
En 2020, la mobilisation des ressources est répartie en bilatérale (17,9%), multilatérale (77,7%), ONG (4,3%) et fondations (0,1%).

Type d'assistance	2017	2018	2019	2020
Multilatérale	281,4	235,28	361,88	609,84
Bilatérale	76,9	175,54	95,25	140,96
ONG Internationale	31,54	31,68	53,52	34,12
Fondations			1,79	1,03
	<b>389,84</b>	<b>442,5</b>	<b>512,44</b>	<b>785,95</b>

Source : MPDC (2020)

Les ressources mobilisées sont constituées d'appuis budgétaires (120,67 millions USD), de dons (434,44 millions USD) et de prêts (204,22 millions USD). De 2017 à 2019, les dons représentaient plus 70%, en moyenne, mais cette proportion est passée à 55% en 2020.

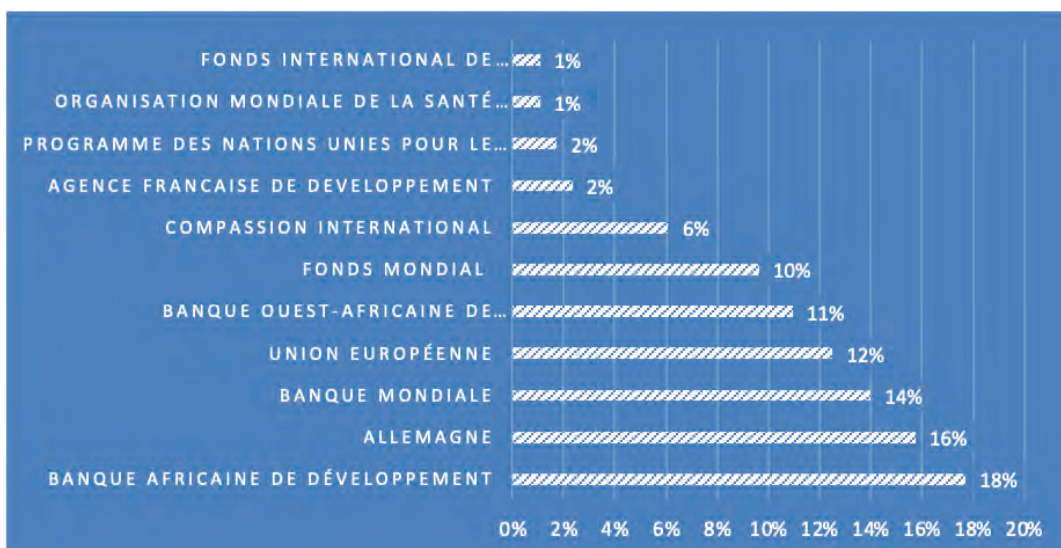
Figure 23: Répartition de l'APD 2017-2020



Source : MPDC (2020)

En 2020, les principaux donateurs (434,44 millions USD) sont : la Banque africaine de développement avec 76,88 millions USD, soit 17,70% ; l'Allemagne avec 68,34 millions USD, soit 15,73% ; la Banque mondiale avec 60,80 millions USD, soit 14,00% ; l'Union Européenne avec 54,27 millions USD, soit 12,49% ; la BOAD avec 47,54 millions USD, soit 10,94% ; le Fonds mondial avec 41,82 millions USD, soit 9,63% ; la Compassion Internationale Togo avec 26,44 millions USD, soit 6,09% ; l'Agence Française de Développement avec 10,17 millions USD, soit 2,34% ; le PNUD avec 7,55 millions USD, soit 1,74% ; l'Organisation mondiale de la santé avec 4,69 millions USD, soit 1,08% et FIDA avec 4,69 millions USD, soit 1,07%.

Figure 24: Répartition des dons en 2020.



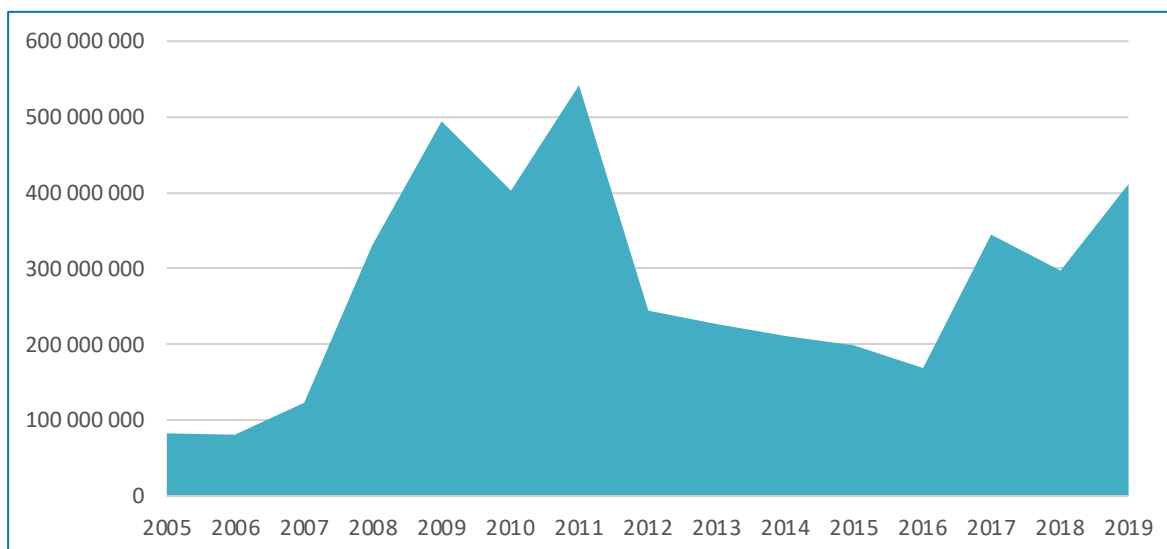
Source : MPDC (2020)

D'après les données collectées par la Banque Mondiale<sup>47</sup>, l'aide publique au développement (APD) au Togo a connu trois tendances :

- Une période de forte hausse de l'APD, de 2005 à 2011, pendant laquelle l'APD est passée de 82,61 millions USD à 542,38 millions USD.
- Une période de forte baisse de l'aide entre 2011 et 2016. L'APD est passée de 542,38 millions USD à 168,25 million USD, soit une baisse de 69%.
- Une période de hausse entre 2016 à 2019, pendant laquelle l'APD est passée de 168,25 millions USD à 411,62 millions USD, soit une hausse de 145%.

En moyenne, l'APD se compose de 71% des dons et de 29% des prêts. Les dons sont constitués de dons programmes (appuis budgétaires) et de dons projets. La hausse de l'APD depuis 2016 pourrait s'expliquer par la dynamique de mobilisation des ressources pour la mise en œuvre du Plan national de développement (PND) 2018-2022 d'une part, à l'apaisement de la vie socio-politique et à l'amélioration du climat des affaires d'autre part<sup>48</sup>.

Figure 25: Evolution de l'aide au développement (hors prêts) de 2005 à 2019

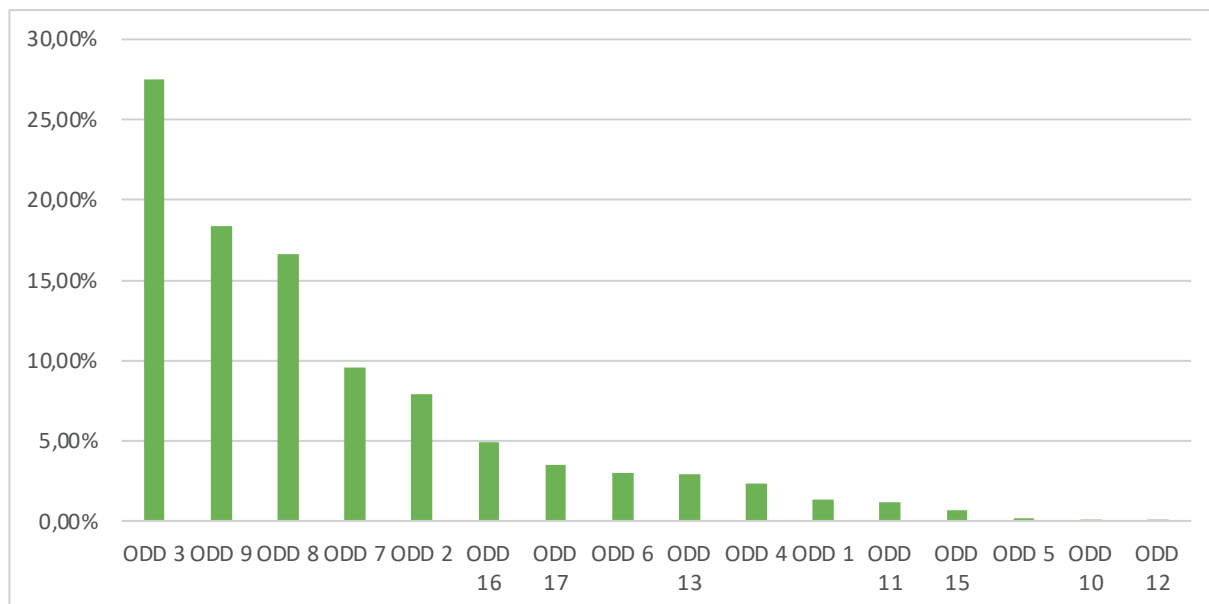


Source : Banque Mondiale

47 <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/DI.ODA.ODAT.CD?locations=TG>  
 48 RAPPORT SUR LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT (RCD) 2018

La répartition de l'APD du Togo par ODD en 2020 montre que c'est l'ODD 3 ( Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge) qui reçoit la plus grande part (27,52%). Dans l'ensemble, les principaux décaissements ont été dirigés vers les ODD 3 (santé), 9 (infrastructures) et 8 croissance durable), qui ont reçu 62,52% de l'APD en 2021. En revanche, les questions liées à l'environnement (ODD 15), à l'égalité des sexes (ODD 5) et à la consommation durable ont, ensemble, consommé moins de 1% de l'ADP du Togo (0,85%).

Figure 26: Répartition de l'APD par ODD (2020)



Source : MPDC (2021)

## 2.4 Financement privé intérieur

Le financement privé au Togo se compose de l'ensemble des fonds mobilisés par les entreprises, sous formes de capitaux empruntés, des capitaux propres, ainsi que les financements fournis par les systèmes financiers décentralisés.

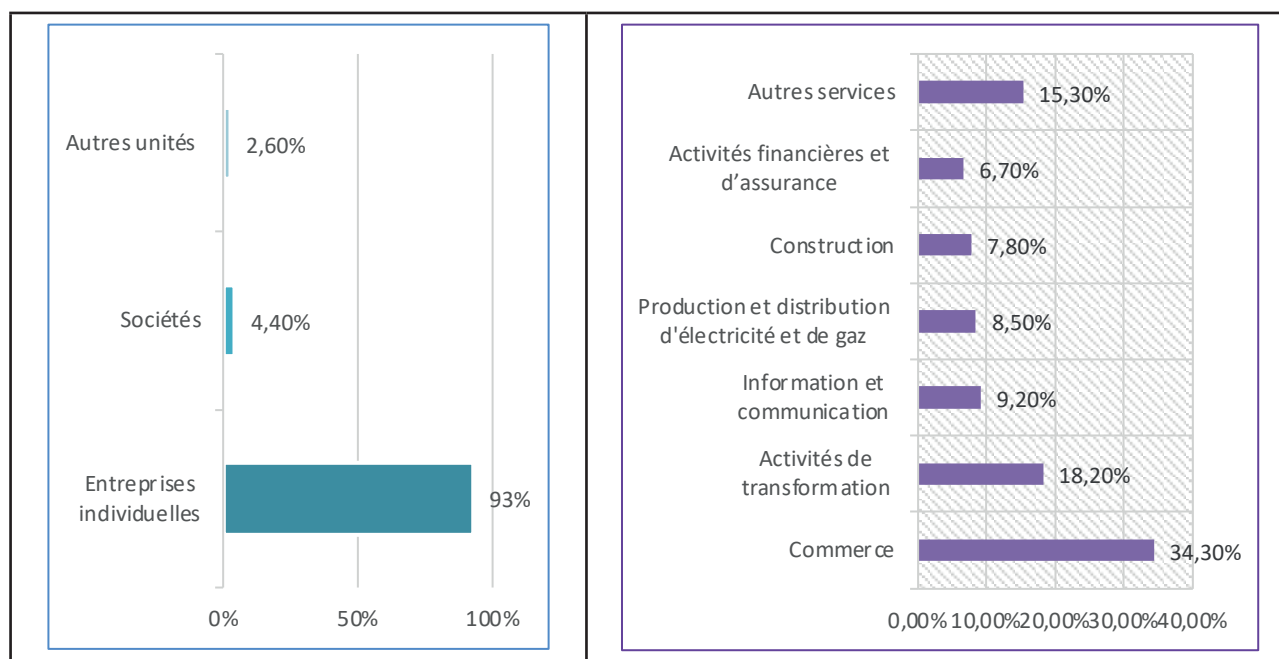
### 2.4.1 Le secteur privé togolais

Le secteur privé est un acteur majeur du développement. Il joue un rôle important dans la stimulation des investissements, l'innovation, la mobilisation des ressources, la création d'emplois. Un secteur privé dynamique permet de renforcer l'accumulation du capital physique et l'accroissement de la productivité qui est indispensable à la croissance économique de long terme.

D'après le Recensement Général des Entreprises (RGE 2017-2018)<sup>49</sup>, on dénombrait au total 115 880 unités économiques géographiquement localisées sur l'ensemble du territoire national au Togo.

49 INSEED, Recensement Général des Entreprises (RGE 2017-2018)

Figure 27: Structure du tissu des entreprises au Togo, en unités et en chiffre d'affaires



Source : INSEE (2019)

D'après le RGE 2017-2018, le tissu économique togolais se compose de 93% des entreprises individuelles, 4,4% des sociétés, et 2,6% sont d'autres unités. Il ressort également de ce recensement que le secteur du commerce occupe la première place (34% du chiffre d'affaires), suivi du secteur des activités de transformation (18,20%).

Les entreprises togolaises sont principalement de petite taille (95% des entreprises), relativement jeunes et opérant principalement dans le secteur tertiaire (le commerce et les services).

Le RGE 2017-2018 aboutit au constat que le tissu économique togolais est largement dominé par le secteur informel, qui représente 85,5% des unités recensées et fournit 58,2% des emplois totaux déclarés dans le secteur privé. La région Grand Lomé est celle qui recense la plus faible proportion d'entreprises informelles avec 79%. Pour toutes les autres régions, cette proportion est supérieure à 95%. Selon une étude de la Banque mondiale<sup>50</sup>, 42% des entreprises au Togo ont moins de 10 ans, 38% des entreprises ont entre 11 et 20 ans et 15% ont entre 21 et 30 ans.

D'après les données publiées par le Centre de formalités des entreprises (CFE)<sup>51</sup>, parmi les entreprises créés entre 2010 et 2015, 70% étaient en activité en 2018. Cependant, il s'agit d'un taux de survie potentiel (entreprises en activité permanente, saisonnière et occasionnelle). Le taux de survie réel (entreprise en activité de façon permanente et régulière) était de 52,5%. En effet, selon l'étude du CFE<sup>52</sup>, sur les 70% d'entreprises en activité en 2018, il est à noter que :

- 75% des entreprises ont survécu et travaillent de façon permanente et régulière ;
- 14% travaille de façon saisonnière et
- 11% travaillent occasionnellement.

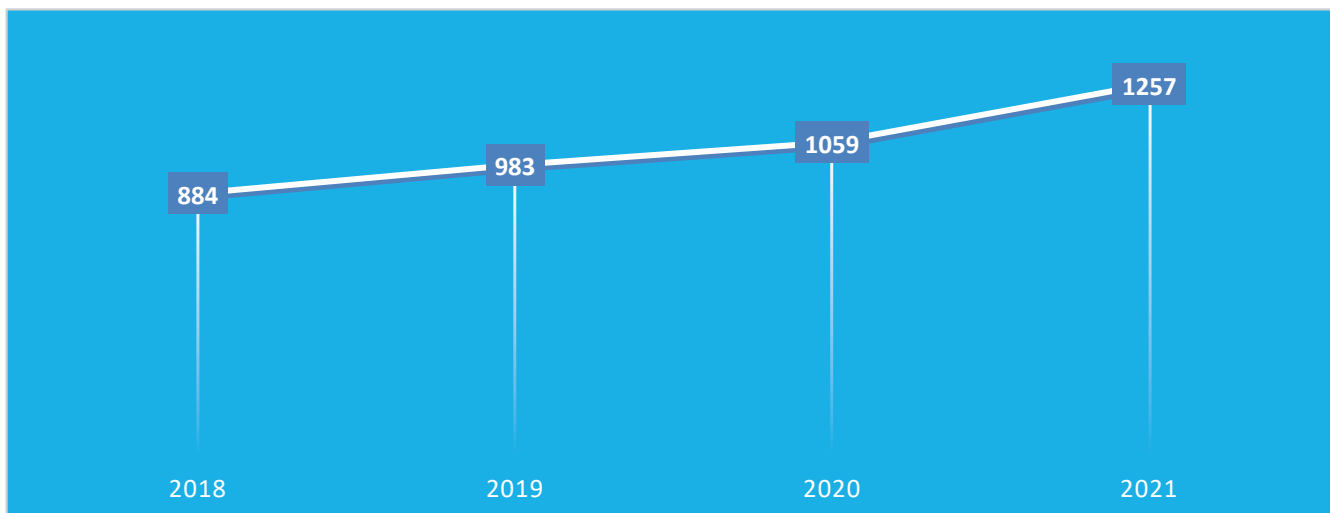
Le Togo connaît une grande dynamique entrepreneuriale. D'après les statistiques du Centre de Formalité des Entreprises (CFE), le nombre de nouvelles entreprises créés entre 2018 et 2020 a augmenté de près de 20%. En 2021, 1257 nouvelles entreprises ont été créée, un bon de 18,69% par rapport à l'année 2020. Plus de 87% (1098) des entreprises ont été créés par des togolais. Au cours de la même année, les entreprises créés par des femmes représentaient 26,33% (soit 331 entreprises).

<sup>50</sup> Banque mondiale (2016), Enterprise Survey, Togo 2016, Country Profile.

<sup>51</sup> <https://www.republicoftogo.com/toutes-les-rubriques/eco-finance/le-chiffre-des-defaillances-d-entreprises-est-toujours-eleve>

<sup>52</sup> [https://www.cfetogo.tg/etude/RAPPORT\\_CFE.pdf](https://www.cfetogo.tg/etude/RAPPORT_CFE.pdf)

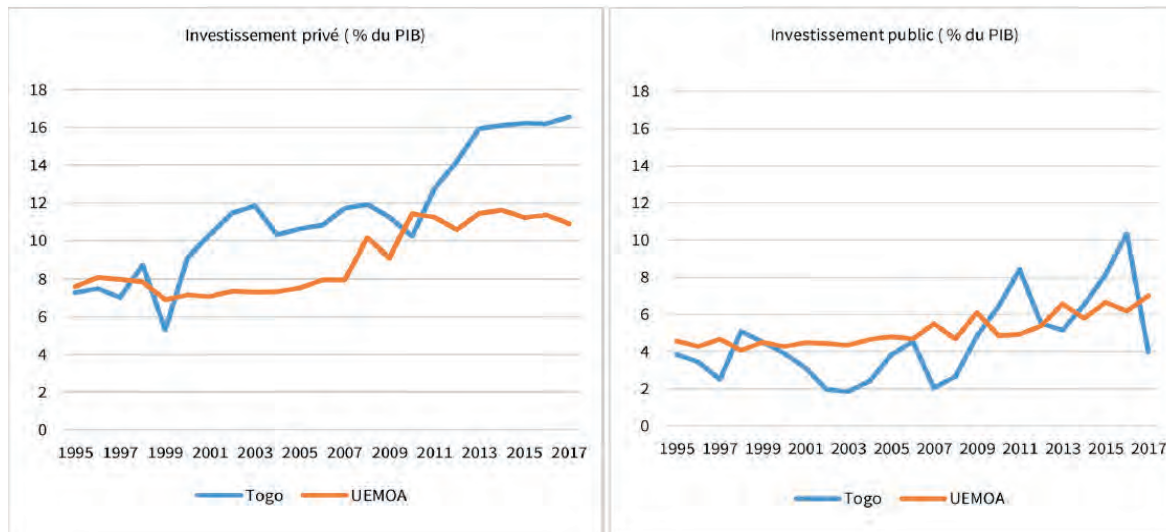
Figure 28: Création d'entreprises au Togo



Source : CFE Togo

L'analyse de l'investissement privé montre que le niveau d'investissement est relativement plus élevé que la moyenne des pays de l'UEMOA. D'après les données collectées par la Banque mondiale<sup>53</sup>, sur la période de 1995 à 2017, la moyenne des investissements privés en pourcentage du PIB se situe à 11,4% du PIB au Togo contre 8,9% pour la moyenne de l'UEMOA. L'écart se creuse encore plus à partir de 2011 et il atteint 6,5% en 2017 (10,5% de moyenne UEMOA contre 16,5% pour le Togo). Cela reflète également un niveau d'investissement public plus faible que la moyenne de l'UEMOA. De même, le taux de croissance de l'investissement privé sur la même période est de 7,6% pour le Togo contre 6,6% pour la moyenne de l'UEMOA.

Figure 29: Dynamique d'investissement au Togo



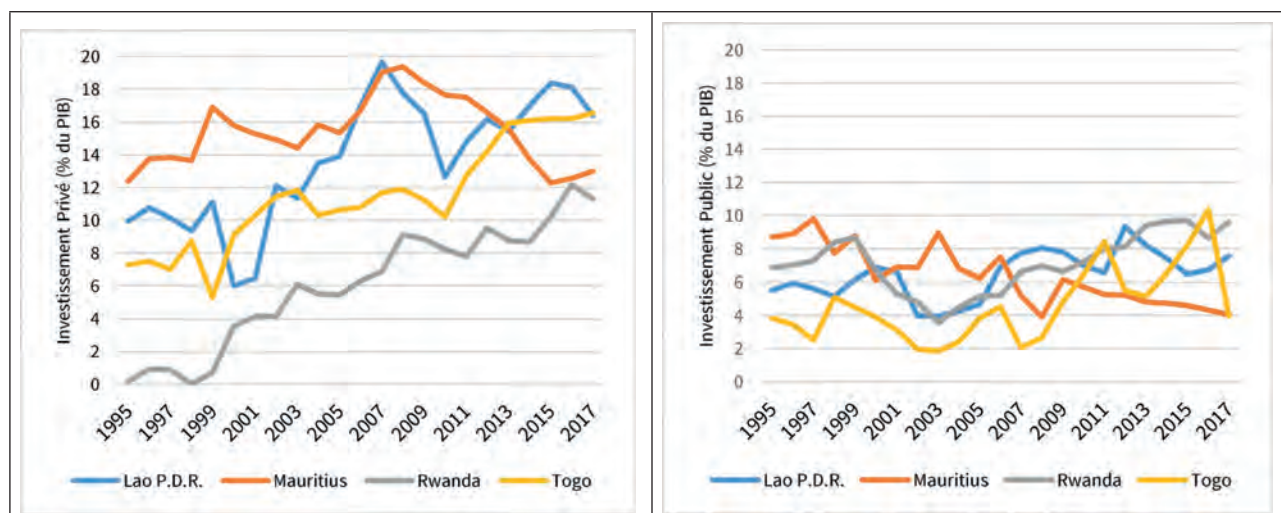
Source : Banque mondiale (2020)

Cependant, malgré la bonne performance enregistrée par le Togo, en comparaison avec les pays de l'UEMOA, le pays a encore une grande marge de progression. D'après la Banque mondiale (2020), en comparaison avec des pays pairs aspirationnels<sup>54</sup> comme le Laos, le Rwanda et l'Ile Maurice, le Togo a un niveau d'investissement faible. Ces pays ont un niveau d'investissement privé sur la période correspondant à une moyenne de 12% contre 11,4% pour le Togo. En excluant le Rwanda dont le niveau d'investissement privé est relativement plus faible, cette moyenne se situe à 15%. De même, sur la période 1995-2017, la croissance moyenne de l'investissement privé dans les pays tiers est plus élevée, se situant à 13,7% contre 7,6% pour le Togo.

<sup>53</sup> Banque mondiale (2020), Situation économique du Togo : Dynamiser l'investissement privé pour plus de croissance et d'emplois. Août 2020.

<sup>54</sup> Selon la Banque mondiale (2020), les pays pairs aspirationnels sont identifiés comme des pays qui avaient un niveau de PIB par tête similaire à celui du Togo en 2015 et qui ont connu une croissance par habitant plus rapide.

Figure 30: Investissement privé au Togo en comparaison avec les pairs (1995-2017)



Source : Banque mondiale (2020)

Au niveau du climat des affaires, au courant des années récentes, le Togo a implémenté de nombreuses réformes afin d'améliorer le climat des affaires et dynamiser l'investissement privé. Selon le Ministère de la Promotion de l'investissement<sup>55</sup>, « grâce à ces efforts, le Togo est le premier pays réformateur en Afrique et le troisième au niveau mondial en 2020 selon le classement Doing Business. De plus, le Togo est le premier pays au monde par rapport à la taille de son économie, dans l'attraction des IDE avec un bond de 85% en 2020, selon l'indice Greenfield ».

Néanmoins, le pays a encore beaucoup de défis à relever pour soutenir la dynamique de l'investissement privé. D'après la BAD<sup>56</sup>, « les entreprises continuent d'être confrontées à des défis en partie dus à la qualité de la gouvernance globale et à la corruption. Le pays se classe au 130ème rang sur 198 pays les moins corrompus (en comparaison, le Bénin a été classé au 80ème rang et le Burkina Faso au 89ème rang) sur l'échelle de Transparency International ».

## 2.4.2 Le secteur financier togolais

Le secteur financier togolais se compose de trois grandes catégories:

Tableau 20: Structure du secteur financier

(1) Les services bancaires et autres services financiers
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Le Togo compte 14 banques commerciales agréées,</li> <li>➤ Les cinq banques les plus importantes représentant 75% du marché</li> <li>➤ La Société des Postes offre également une gamme de services bancaires</li> <li>➤ Une antenne de la Bourse régionale des Valeurs Mobilières (BRVM)</li> <li>➤ Le secteur comprend aussi établissements financiers : la Caisse Régionale de</li> <li>➤ Refinancement Hypothécaire de l'UEMOA (CRRH UEMOA) et l'African Guarantee fund pour les Petites et Moyennes Entreprises ex ronds GARI).</li> </ul>
(2) Les services d'assurance et les services connexes
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Le marché togolais des assurances compte 13 sociétés;</li> <li>➤ Le secteur de l'assurance est dominé par deux sociétés (NSIA et SAHAM) (3)</li> </ul>
(3) Le secteur de la microfinance ou Systèmes financiers décentralisés
<p>Le marché compte 76 institutions de microfinance</p>

<sup>55</sup> <https://investissement.gouv.tg/cinq-annees-de-reformes-strategiques-et-un-engagement-fort-du-gouvernement-pour-lamelioration-continue-du-climat-des-affaires-au-togo/>

<sup>56</sup> BAD (2020), Note de diagnostic pays 2020, « Accélérer les réformes pour transformer l'économie et améliorer significativement la qualité de vie des togolais ». Septembre 2020.

Les actifs extérieurs nets des banques commerciales togolaises se sont accru de 88% en 2020 à 905,1 milliards de FCFA, contre 482 milliards FCFA en 2019. Les nouveaux crédits mis en place en 2020 ont reculé de 7% à 615,8 milliards de FCFA, contre 662,4 milliards de FCFA en 2019. On note une stagnation des crédits depuis 2015, en baisse de 7,3% sur la période 2015-2020. Au niveau des dépôts, les banques mobilisent principalement des dépôts à court terme. Les dépôts à terme se sont élevés à 1.370 milliards de FCFA en 2020, en hausse de 9,6% par rapport à 2019.

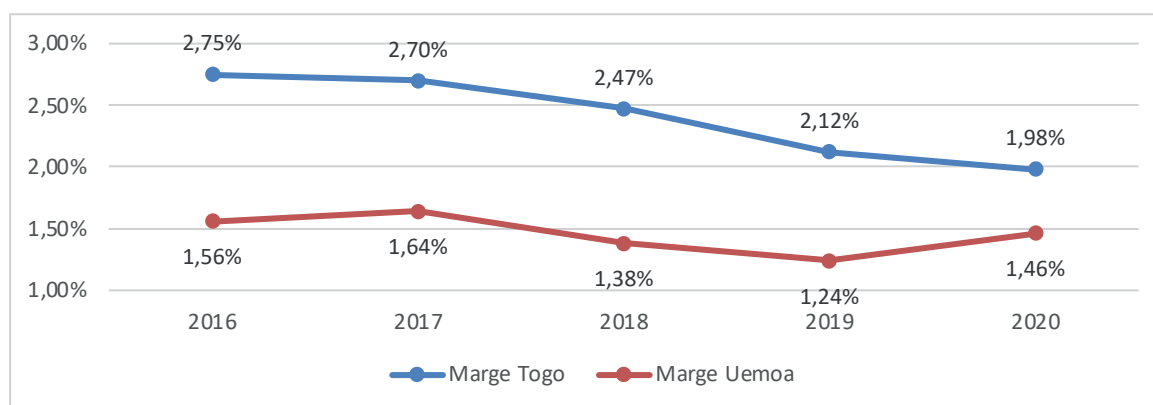
Tableau 21: Nouveaux crédits et dépôts à terme

	2016	2017	2018	2019	2020
Crédits	664,4	636,2	660,2	662,4	615,8
Dépôts à terme	1742,4	1254,4	1234,4	1250,7	1370,4

Source : BCEAO (2021)

La marge d'intermédiation, différence entre le taux débiteur et le créditeur, est plus élevée au Togo que dans les autres pays de l'UEMOA.

Figure 31: Marge d'intermédiation.



Source : Calculs de l'auteur sur base des données de la BCEAO.

Cette marge reflète un secteur bancaire concentré et d'un niveau d'asymétrie d'information important qui se traduit en une prime de risque élevée. Malgré une baisse de la marge des banques togolaises depuis 2016, il persiste une différence de 50 points de base entre le Togo et la moyenne de l'UEMOA. Il sera important d'identifier les causes précises du coût élevé du crédit au Togo. Les politiques d'encouragement du climat des affaires mis en place ces dernières années devraient également contribuer à réduire le risque de crédit et donc induire une baisse de son coût.

Une partie de l'explication réside dans le niveau élevé des crédits non performants et le niveau de concentration élevé du secteur bancaire. Une analyse de la BAD<sup>57</sup> (2020) met en évidence des niveaux élevés de créances douteuses au sein des banques togolaises, avec des crédits en souffrance représentant 17,8% de l'encours de crédit à fin 2018 (ce ratio a toutefois fléchi à 15,6%, fin 2019), la faiblesse du ratio global des fonds propres des établissements de crédits qui s'est établi à 5,9% pour l'ensemble et 16,1% en excluant les deux banques publiques, en difficulté et dont le projet de privatisation est amorcé). Selon la même étude de la BAD, le ratio de concentration des prêts du système bancaire s'élevait à 169 % à fin 2018, soit nettement plus que le plafond réglementaire de 65 % et plus que la moyenne de l'UEMOA (82,6 %). Le respect des règles induites par la migration vers les normes de Bâle II/III depuis janvier 2018 reste un défi, outre celles liées aux insuffisances réglementaires sur le fonctionnement du marché, telles que les exigences de fonds propres pour les Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) ou la réglementation du mobile money.

Au niveau de l'accès aux services financiers, d'après les données collectées par la BCEAO<sup>58</sup>, le taux de bancarisation<sup>59</sup> au Togo a fortement progressé au cours des dix dernières années. Il est passé de 41,17% en 2009 à 78,47% en 2019. L'utilisation des services de monnaie électronique fait une forte

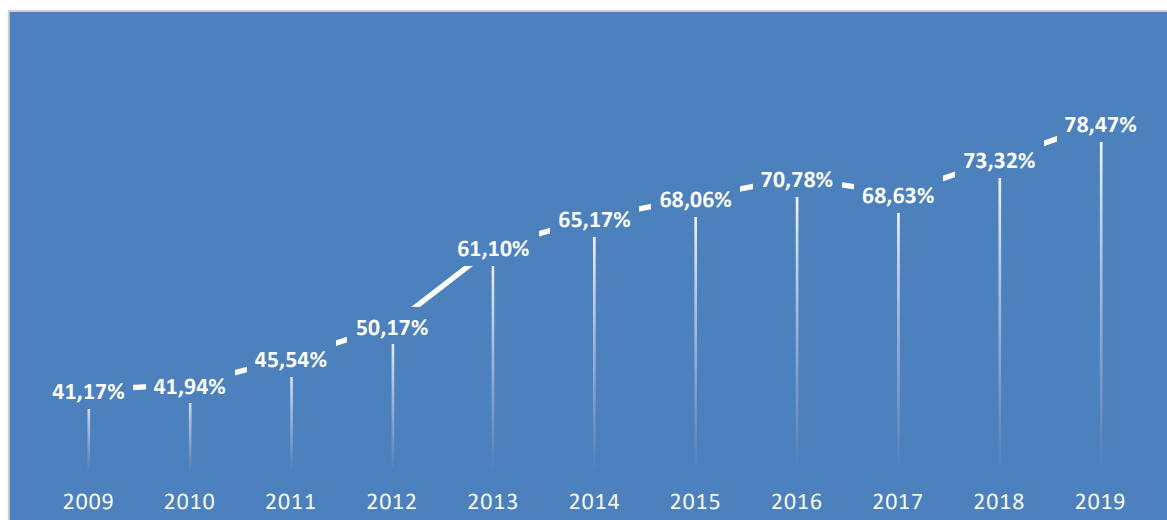
57 BAD (2020), Note de diagnostic pays 2020, « Accélérer les réformes pour transformer l'économie et améliorer significativement la qualité de vie des togolais ». Septembre 2020.

58 BCEAO (2020), Evolution des indicateurs de suivi de l'inclusion financière dans l'UEMOA au titre de l'année 2019. Juillet 2019.

59 Le taux de bancarisation élargi (TBE) évalue le pourcentage de la population adulte titulaire de comptes dans les banques, les services postaux, les caisses nationales d'épargne et le Trésor, auquel s'ajoute celui des détenteurs de comptes dans les institutions de microfinance.

percée depuis cinq ans. Alors que la BCEAO n'avait enregistré que 2,16% d'utilisateurs de monnaies électroniques en 2013, le taux est passé à 34,75% en 2019.

Figure 32: Taux de bancarisation élargi (TBE).



Source : BCEAO (2020).

Cependant, malgré une bonne performance en matière de bancarisation, l'indice global d'inclusion financière au Togo demeure inférieur à la moyenne de l'UEMOA. En 2019, le Togo figure en 5<sup>ème</sup> position avec un indice de 0,472, comparé à la moyenne UEMOA de 0,499. Le classement de l'inclusion financière est dominée par le Bénin (0,614), suivi par le Sénégal (0,604) et la Côte d'Ivoire (0,601)<sup>60</sup>. La faiblesse de l'indice synthétique d'inclusion financière au Togo s'explique, notamment, par :

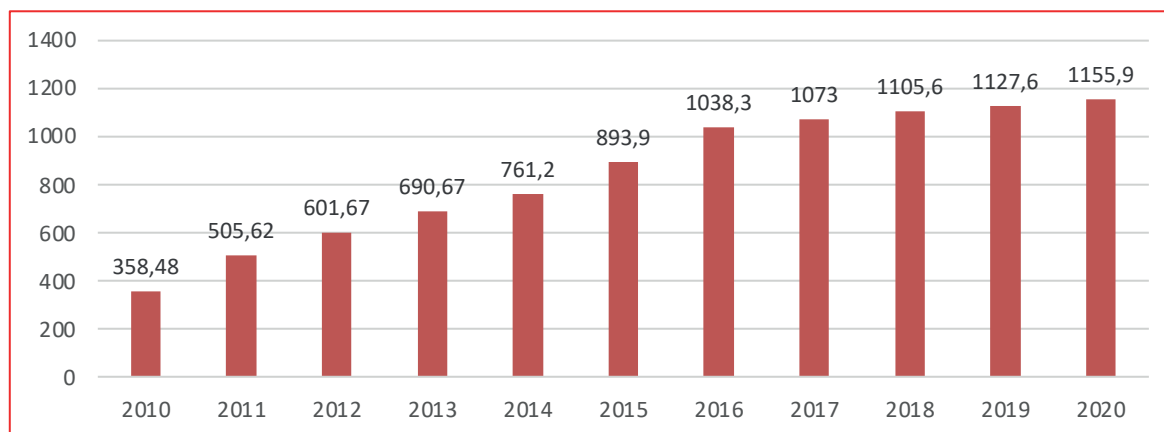
- Un taux de pénétration démographique des services de monnaie électronique plus faible que la moyenne de l'UEMOA : 33,89 points de services de monnaie électronique par 10.000 habitant (contre une moyenne de l'UEMOA de 94,48).
- Un taux d'utilisation des services de monnaie électronique faible : 34,75% (contre 39,65% en moyenne dans l'UEMOA).
- Un taux global de pénétration démographique des services financiers plus faible : 36,53 points de services financiers par 10.000 habitants (contre une moyenne de 96,33 dans l'UEMOA).
- Une rémunération des dépôts au niveau des banques plus faible au Togo (4,84%) dans l'UEMOA (6,08% en moyenne).
- Le taux d'intérêt nominal des crédits au niveau des banques plus élevé au Togo (7,69%) dans l'UEMOA (6,68% en moyenne).

### 2.4.3 Crédit au secteur privé

Le financement du secteur privé au Togo provient principalement du crédit bancaire. Les crédits à l'économie sont évalués à 1.155,9 milliards de FCFA en 2020, soit une progression de près de 222% par rapport à 2010.

<sup>60</sup> BCEAO (2020) Evolution des indicateurs de suivi de l'inclusion financière dans l'UEMOA au titre de l'année 2019.

Figure 33: Evolution des crédits nets au secteur privé (en milliards de FCFA).

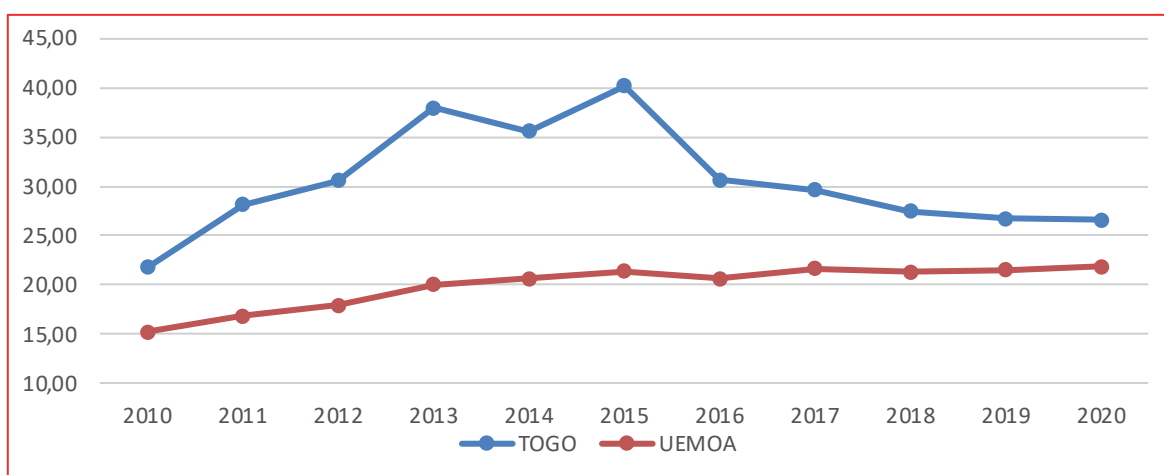


Source : Calculs de l'auteur à partir des données de la BCEAO.

Pour l'année 2020, le volume des nouveaux crédits accordés par le secteur bancaire (615,8 milliards FCFA) a baissé de 7% par rapport à 2019 (662,4 milliards de FCFA) en raison, notamment de la pandémie de la COVID-19 mais il est en hausse de 5% depuis 2015. Le secteur bancaire octroie principalement le crédit à court terme. En 2020, 53% des nouveaux crédits avaient une maturité inférieure à 1 an. A peine 1% des crédits ont une maturité supérieure à 10 ans. Ce qui laisse penser que le financement des projets à long terme, notamment dans le secteur des infrastructures est très limité. Or, l'accroissement de l'investissement privé est indispensable à l'amélioration des indicateurs sociaux à travers notamment la croissance économique et la création d'emploi.

Dans l'ensemble, le Togo enregistre une meilleure performance en matière de crédit en pourcentage du PIB, comparé aux pays de l'UEMOA. Sur la période 2010 à 2020, le crédit au secteur privé (%PIB) était supérieur à 20% et a même atteint un sommet de 40% en 2015, contre un taux moyen de l'UEMOA de 15% à 22% sur la même période.

Figure 34: Evolution des crédits nets au secteur privé (% PIB)



Source : Banque mondiale<sup>61</sup>

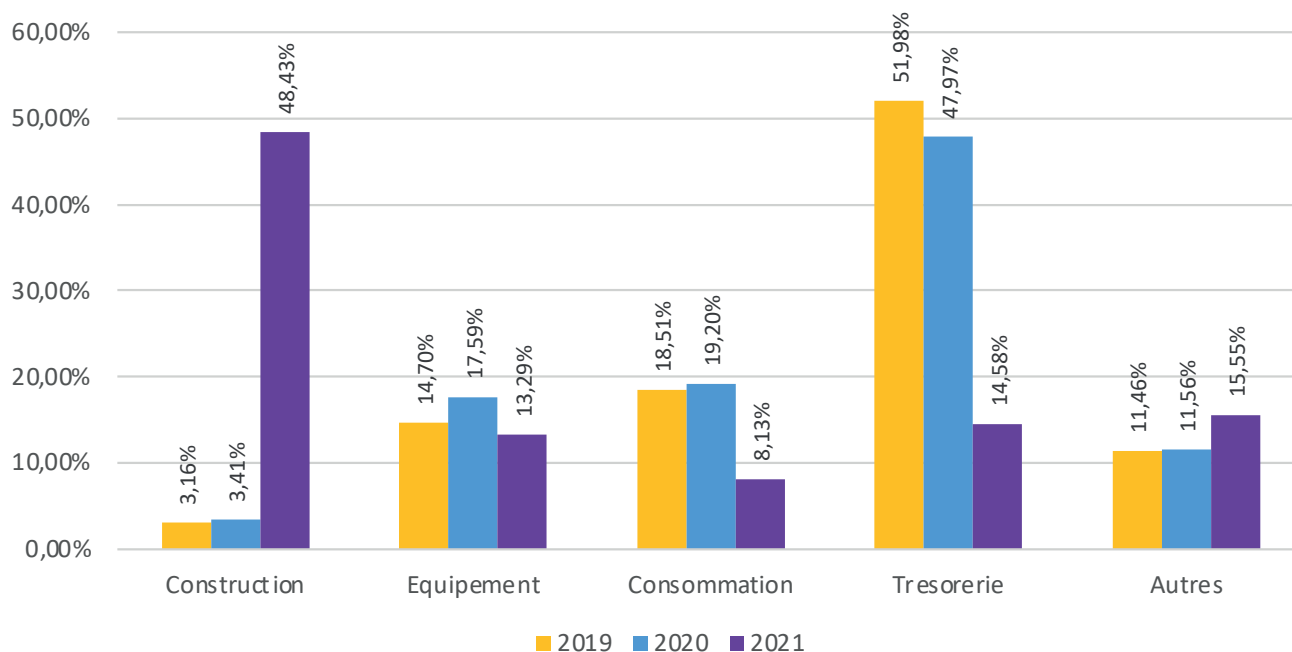
Une analyse de la structure des crédits mis en place selon leur objet montre que les concours

destinés à la trésorerie dominent les crédits alloués en 2019 et 2020, respectivement à 51,98% et 47,97%). Ce poste connaît une forte chute en 2021 à 14,58%, en ligne avec les baisses enregistrées par les autres pays de l'UEMOA, le crédit de trésorerie est passée de 57,4% en moyenne en 2020 à 42,57% en 2021. Ces crédits sont principalement destinés au financement des besoins en fonds de roulement des entreprises. La baisse des crédits de trésorerie pourrait s'expliquer par un glissement des financements non consommés en 2020, en raison de la pandémie, pour financer la reprise enregistrée en 2021. Le crédit à la consommation représente 8,13% des nouveaux crédits en 2021, en baisse également par rapport au niveau de 2020 (19,20%). Le volume des prêts destinés aux

61 <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/FS.AST.PRVT.GD.ZS?locations=TG>

équipements a atteint 13,29% (contre 17,59% en 2020). Le crédit à la construction a bondi à 48,43% en 2021 (contre seulement 3,41% en 2020 et 3,2% en 2019). Une forte hausse des prêts pour la construction a également été enregistrée dans l'UEMOA, de 2,6% en 2020 à 10% en 2021.

Figure 35: Allocation des financements bancaires selon l'objet du crédit



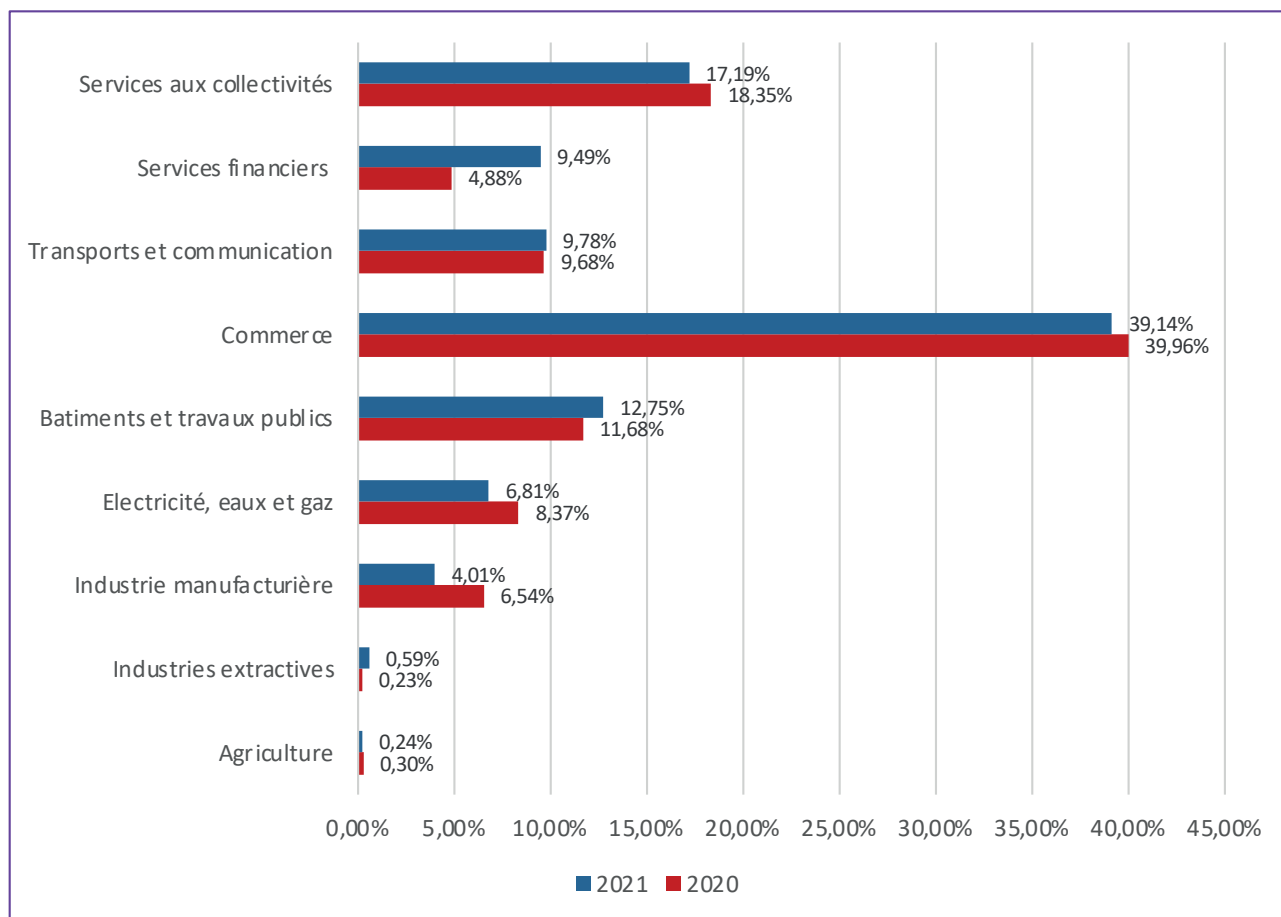
Source : Calculs de l'auteur à partir des données de la BCEAO.

L'importance du crédit à la consommation permet aussi d'expliquer le taux élevé des prêts non performants au Togo. En 2021, les prêts improductifs s'élèvent à 14,9% au Togo contre une moyenne de 11,7% dans l'UEMOA. Premièrement, le crédit à la consommation est plus cher que le prêt productif. En 2021, le taux d'intérêt sur le prêt à la consommation s'élevait à 8,03% par an, plus élevé que le taux sur les prêts aux entreprises privées du secteur productif à 7,35%, celui sur les prêts immobiliers à 7,61% ou celui sur le prêt pour les sociétés d'Etat et EPIC à 7,26%<sup>62</sup>. Or, plus le taux d'intérêt est élevé, en l'absence de garanties suffisantes, plus le risque de défaut est élevé. Deuxièmement, les prêts à la consommation n'ont pas pour objectif de générer des flux financiers permettant de couvrir le service et le remboursement de la dette. En cas de choc extérieur affectant les revenus du ménage, le risque de défaut est accru.

Sur le plan sectoriel, le financement bancaire bénéficie principalement au secteur du commerce (39,14% en 2021), celui des services destinés aux collectivités (17,19%), et au secteur de la construction (11,68%). Le secteur de l'énergie qui fait partie des secteurs prioritaires n'a reçu que 6,81% des crédits bancaires. Les secteurs dont le financement bancaire est faible sont les industries manufacturières (6,5%), l'agriculture (0,30%) et les industries extractives (0,23%).

<sup>62</sup> BCEAO (2021), Rapport sur les conditions des banques de l'UEMOA 2021.

Figure 36 : Allocation sectorielle des crédits bancaires

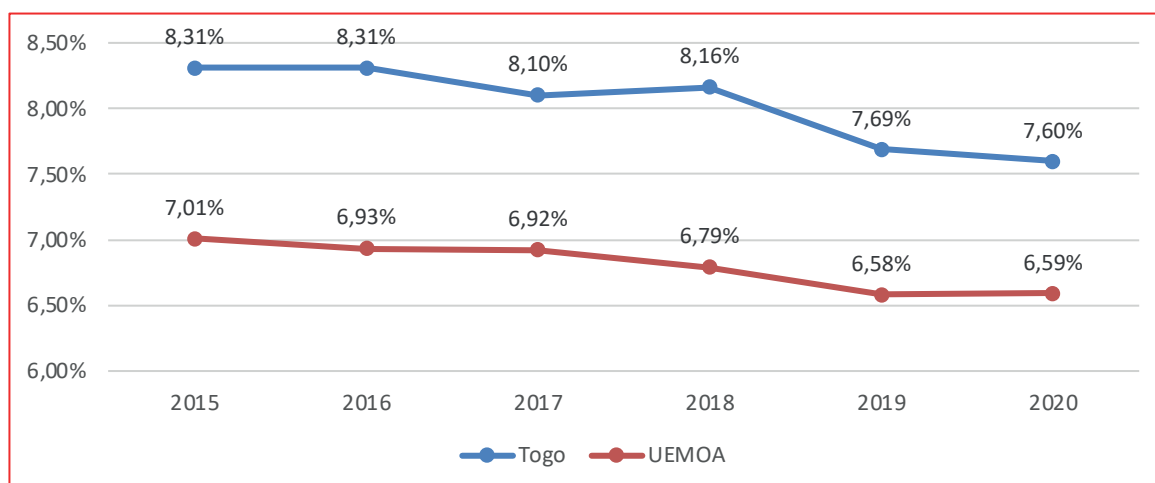


Source : Calculs de l'auteur à partir des données de la BCEAO

De plus, le crédit alloué à l'économie est principalement à court terme. Pour le secteur du commerce, 71% des crédits alloués en 2021 étaient à court terme (mois de 1an), 23% étaient à moyen terme (entre 1 et 5 ans) et 6% étaient à long terme (plus de 5 ans). Or, le crédit court terme ne permet pas de soutenir l'investissement.

Le coût du crédit est élevé au Togo. Les taux d'intérêt pratiqués par les institutions bancaires traditionnelles se situent à 7,6% en 2020, en baisse de 9 points de base par rapport à 2019 (7,69%), comparé à une moyenne de l'UEMOA de 6,59%. Cette situation pourrait s'expliquer à la fois par la taille du marché, ainsi que par les niveaux de compétition et de risque sur le marché togolais.

Figure 37: Evolution des taux d'intérêts au Togo et UEMOA



Source : BCEAO (2021)

La concentration des crédits sur un nombre réduit d'emprunteurs est une source importante du risque bancaire. Cette concentration est particulièrement plus élevée sur les marchés de petite taille. Dans l'UEMOA, le ratio représentant les prêts aux 5 plus gros emprunteurs par rapport aux fonds propres des banques est ressorti à 78,1% en 2020, en baisse par rapport à 2019 (86,1%)<sup>63</sup>. Selon le FMI (2022), « une forte concentration des expositions sur un très petit nombre de secteurs, comme c'est le cas en Guinée-Bissau (et dans une certaine mesure au Burkina Faso, au Niger et au Togo) accroît la vulnérabilité du secteur bancaire aux risques sectoriels ».

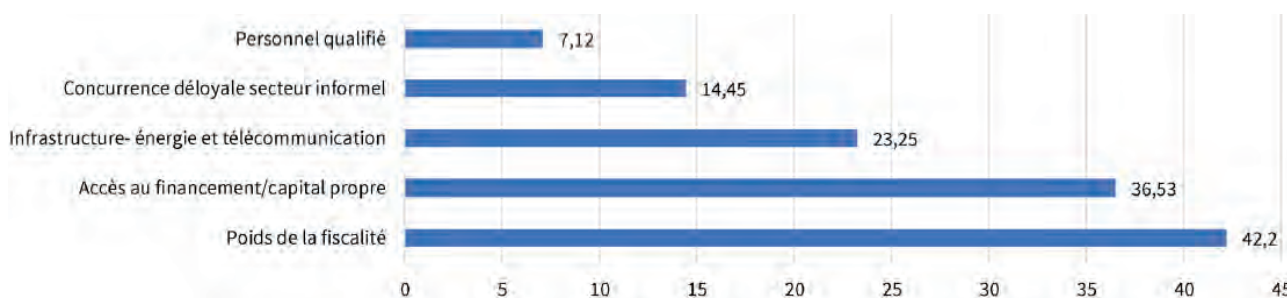
Le coût élevé du crédit et l'importance des crédits à court terme sont la conséquence de la structure de financement des banques qui est principalement basée sur les dépôts à court terme. En 2021, 86,20% des dépôts collectés par les banques togolaises avait un terme de moins de 1 an (85,30% en 2020). La transformation des maturités est contrainte par l'absence des financements long terme et par le faible accès au marché financier.

De plus, le niveau des fonds propres des banques togolaises est faible. D'après le FMI (2021), le ratio de fonds propres n'atteignait que 2,4 % en 2019, en raison de la situation de deux banques qui présentaient des fonds propres négatifs depuis longtemps et comptaient pour près d'un cinquième des actifs du système national. Si l'on exclut ces deux banques en difficulté, le ratio de fonds propres moyen du Togo s'élevait à 12,5 % fin 2019. Le FMI (2022) précise que les banques du Togo sont, avec celles du Burkina Faso et du Sénégal, les plus vulnérables à la contagion interbancaire.

D'après une étude de la Banque mondiale (2020)<sup>64</sup>, les entreprises togolaises sont confrontées à plusieurs contraintes qui limitent l'expansion de leurs activités. Pour 42,2% des entreprises interrogées, le poids de la fiscalité constitue le premier frein à l'expansion de leurs activités. La seconde contrainte évoquée est celle de l'accès au financement qui reflète aussi bien les difficultés d'accès au crédit que le coût auquel les prêts sont contractés. Cependant, le Togo a engagé de nombreuses réformes ces dernières années qui ont permis au pays de gagner sept places dans le classement du Rapport 2020 sur la facilité de faire des affaires. D'après ce rapport, le pays a progressé, notamment, en matière de facilité pour accéder au crédit.

L'étude de la Banque mondiale mentionne également, comme contrainte rencontrée par les entreprises au Togo, la concurrence déloyale qui peut venir principalement d'acteurs qui évoluent dans le secteur informel, des abus de position de monopole ou encore des activités de contrebande. D'après cette étude, le déficit quantitatif et qualitatif en infrastructures et services dans les secteurs de l'énergie et des télécommunications sont également un frein à l'expansion du secteur privé productif.

Figure 38: Les contraintes du développement du secteur privé



Source : Banque mondiale (2020).

La disponibilité et l'efficacité des services et produits financiers sont des facteurs essentiels à la compétitivité des entreprises. L'accès aux ressources financières permet aux entreprises de se développer et d'augmenter leur productivité. Bien que l'inclusion financière à l'échelle du pays soit en nette progression depuis 2012 (voir Figure 17), l'accès au crédit reste une contrainte majeure relevée par les entreprises comme limitant leur développement.

63 IMF Country Report No. 22/309

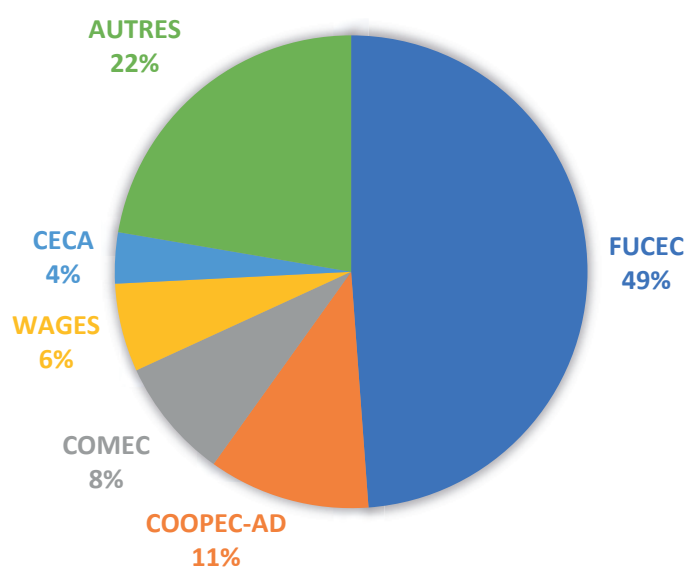
64 Banque mondiale (2020), Situation économique du Togo : Dynamiser l'investissement privé pour plus de croissance et d'emplois. Août 2020.

D'après la Banque mondiale (2020), à l'échelle de l'entreprise, la contrainte de l'accès au financement reste sévère et s'est accentuée avec la pandémie de la COVID-19. Les données collectées par la Banque mondiale sur l'impact de la COVID-19 sur le secteur privé montre que 24 % des entreprises observent une diminution de la fourniture des services financiers. Cette nouvelle contrainte se manifeste principalement par une réduction des financements à moyen et long terme et une augmentation des coûts de financement à court terme (taux d'intérêt et garanties).

#### 2.4.4 Financement de la microfinance

Au 31 décembre 2021, le secteur de la microfinance au Togo se compose de 19 structures faitières et caisses unitaires et de 11 caisses de base affiliées à la Faîtière des Unités Coopératives d'Épargne et de Crédit du Togo (FUCEC-TOGO)<sup>65</sup>. La FUCEC-Togo domine le secteur de la microfinance avec 49% du total des bilans et 53% du total des dépôts. Cinq institutions représentent 78% du total des bilans.

Figure 39: Structure du secteur de la microfinance au Togo en 2021



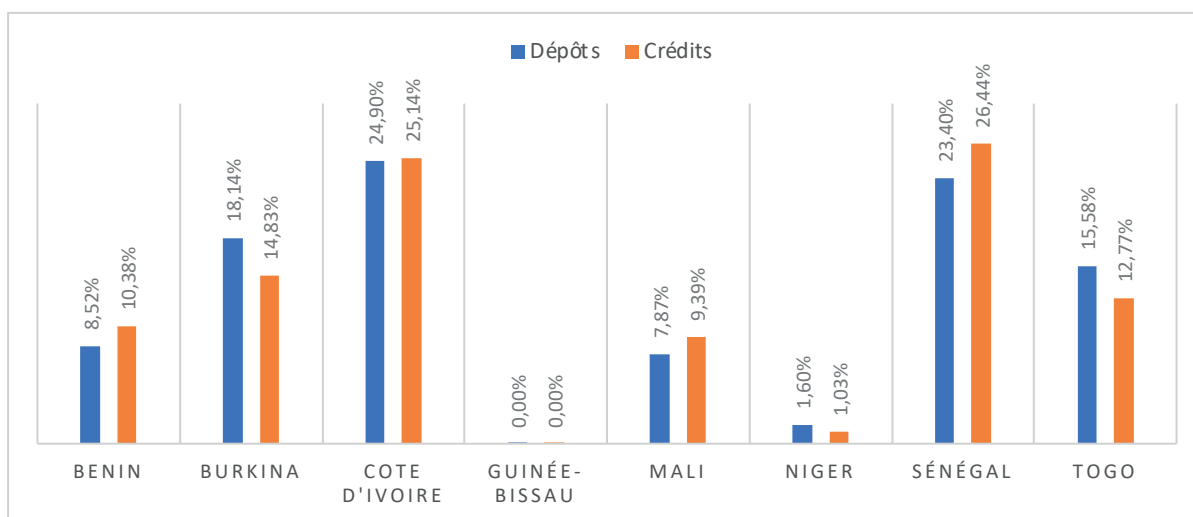
Source : Commission Bancaire (2021).

D'après les données de la BCEAO, le secteur de la microfinance au Togo comptait 75 institutions, 664 points de service et 3.743.209 clients au 31/12/2021. Le montant des dépôts est ressorti à 301,25 milliards FCFA au 31 décembre 2021, en hausse de 31,4% par rapport à l'année précédente. Les crédits s'établissaient à 249,43 milliards de FCFA, en hausse de 40,6% par rapport à 2020.

En comparaison avec les pays de l'UEMOA, les institutions de microfinance (IMF) au Togo détenaient près de 16% du volume des dépôts et 13% du volume des crédits de la région en 2021. Le Togo occupe le 4<sup>ème</sup> rang dans l'UEMOA sur base du volume des dépôts collectés et des crédits accordés.

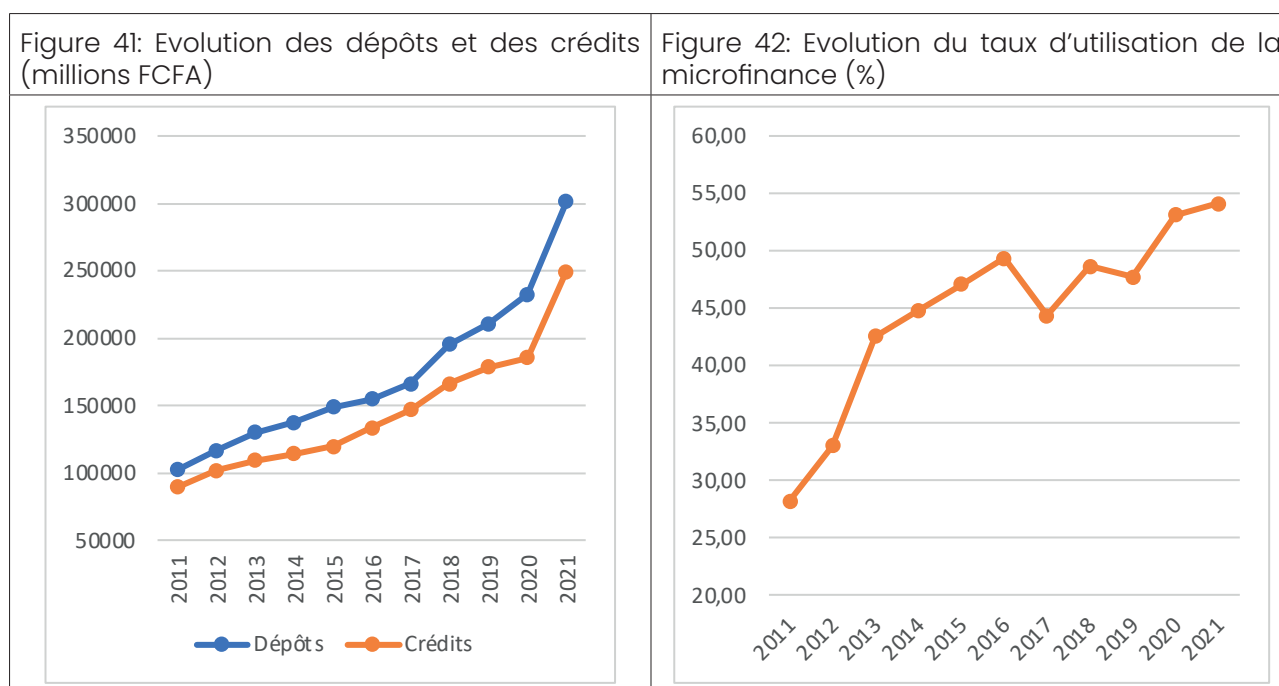
<sup>65</sup> Commission bancaire de l'UEMOA, Rapport 2021.

Figure 40: Les dépôts et les crédits des IMF dans l'UEMOA.



Source : BCEAO

Le secteur de la microfinance a connu une forte croissance depuis les dix dernières années. Les montants des dépôts et les encours de crédits ont presque triplé entre 2011 et 2021. Le nombre de points de services a augmenté de 71%, tandis que le nombre de clients est en hausse de 261% sur la même période.



Source : Calculs de l'auteur sur base des données de la BCEAO

Sur la même période le taux d'utilisation des services de la microfinance (nombre d'utilisateurs sur la population adulte de 15 ans et plus), a presque doublé, passant de 18% en 2011 à 54% en 2021.

Sur la même période le taux de dégradation de portefeuille a baissé de 8,3% en 2020, il est passé à 5% à la fin 2021. La moyenne de l'UEMOA était à 7,9% en 2021 contre 8,5% à fin décembre 2020. La norme du taux de dégradation généralement admise de 3%<sup>66</sup> dans le secteur.

La microfinance contribue de façon importante à financer les populations, notamment les populations rurales. Cependant, au Togo comme dans l'UEMOA, le secteur de la microfinance est relativement modeste, avec un encours de crédits de l'ordre de 4 % du PIB (1,8% dans l'UEMOA) à la fin de 2020<sup>67</sup>. À titre de comparaison, le crédit bancaire au secteur privé au Togo s'élevait à 26,58 %

66 BCEAO (2022),  
67 Rapport-pays du FMI n° 22/67

du PIB en 2020. De plus, le secteur de la microfinance est fragile. D'après la BCEAO<sup>68</sup>, le taux net de la dégradation du portefeuille<sup>69</sup> est ressorti à 5,3% en 2021, en forte baisse par rapport à l'année de 2020 (11,2%) et 2019 (7,8%). La moyenne régionale était de 4,9% en 2021 et 10,4% en 2020. La rentabilité des fonds propres s'est fortement améliorée en 2021 à 9,7% (0,6% en 2020), plus que la moyenne de l'UEMOA ressorti à 5,9% (0% en 2020) très en dessous du taux de 15% attendu pour le secteur. Le FMI (2022) conseille aux pays de l'UEMOA de « s'attaquer aux fragilités structurelles du secteur de la microfinance en améliorant le suivi, en renforçant les capacités et en restructurant les institutions en difficulté ».

## 2.4.5 Secteur des assurances

### (i) Structure du marché des assurances.

Au 31 décembre 2020, le marché togolais des assurances compte douze (12) compagnies d'assurance enregistrées sous le statut de société anonyme<sup>70</sup>.

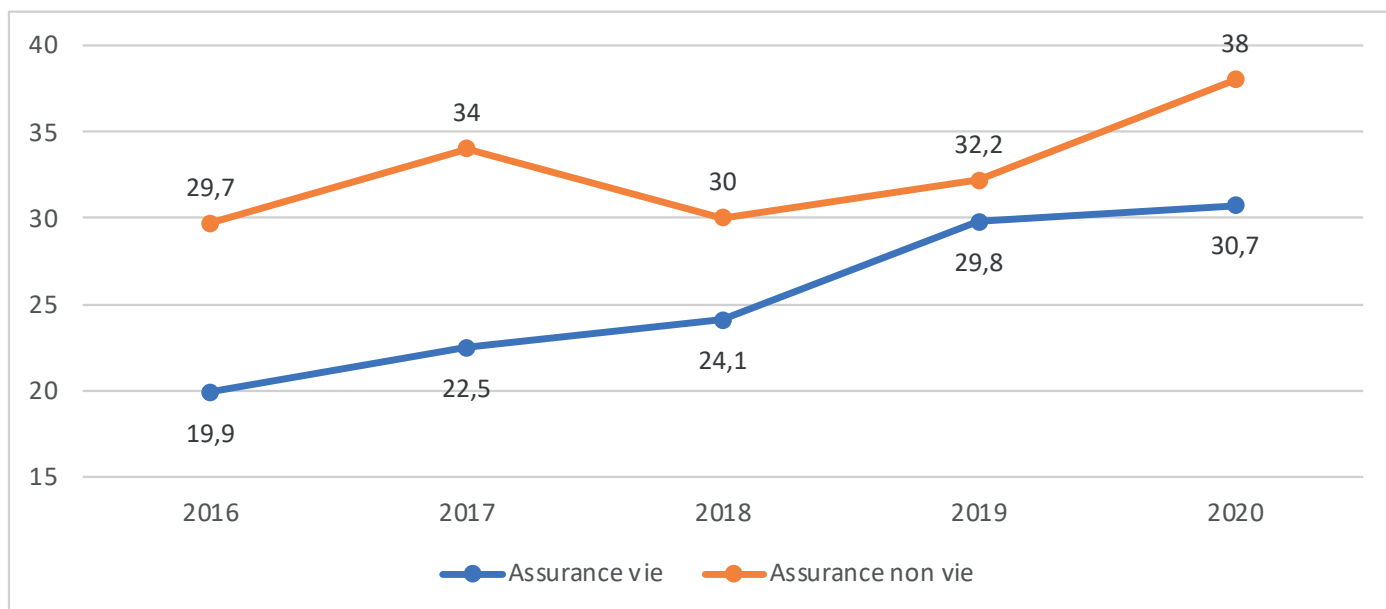
- **Cinq (5) compagnies opèrent dans la branche Non vie**
- **Sept (7) compagnies opèrent dans la branche Vie dont une en micro assurance**

Le marché compte également deux (2) compagnies de réassurance : CICA-RE et SAHAM-RE. Le marché togolais comprend un réseau dense d'intermédiaires en assurance (56 en 2020), opérant pour une part en agents généraux des compagnies (22), à côté de 34 sociétés de courtage. Ce réseau d'intermédiaires permet de rapprocher plus les assurances des populations en offrant des services délocalisés. En 2020, l'assurance non vie représentait 55,3% des primes, contre 44,7% pour l'assurance-vie.

### (ii) Performance du marché des assurances.

Le chiffre d'affaires a fortement augmenté au cours des cinq dernières années, plus 28% pour l'assurance non vie et plus 54% pour l'assurance-vie.

Figure 43: Evolution du chiffre d'affaires du marché des assurances (en milliards FCFA)



Source : Comité des Assureurs du Togo (2021).

Le taux de pénétration du marché de l'assurance est très faible au Togo. Il représentait 1,56% en 2020, en légère hausse par rapport à 2019 (1,47%). Le taux de pénétration est calculé pour un pays donné en exprimant le total des primes d'assurance en pourcentage du produit intérieur brut (PIB)

68 Commission Bancaire de la BCEAO, Rapport annuel de 2020.

69 Créances en souffrance nettes / Total Crédits nets

70 COMITE DES ASSUREURS DU TOGO (CAT) (2021), MARCHE TOGOLAIS DES ASSURANCES. RAPPORT ANNUEL 2020.

du pays et indique dans quelle mesure le secteur de l'assurance contribue à l'économie nationale.

Globalement, le taux de pénétration est très faible en Afrique. Il est de 1,01% en 2021 pour le marché de la zone CIMA<sup>71</sup>. Ce chiffre est bien loin de la moyenne mondiale de 7,4% et de celle de l'Afrique qui est de 2,6%.

La densité d'assurance au Togo représentait 15,5 USD par habitant<sup>72</sup>. La densité d'assurance est le calcul du volume de primes par habitant dans un pays donné. Elle indique combien chaque habitant dépense en moyenne en assurance. La densité moyenne de la zone CIMA, s'établit à 13,64 USD en 2020 contre une moyenne de 45 USD pour l'ensemble du continent. En Afrique, les disparités entre les pays sont très grandes. La prime par habitant atteint 684 USD en Afrique du Sud, contre 138 USD au Maroc, 41 USD au Kenya et 6 USD au Nigéria. Rappelons que la densité d'assurance moyenne au niveau mondial s'établit à 809 USD en 2020<sup>73</sup>.

## 2.5 Financement privé international

### 2.5.1 Investissements directs étrangers.

Le financement privé international au Togo est véhiculé à travers les investissements directs étrangers (IDE) et les transferts des migrants. D'après l'OCDE<sup>74</sup>, l'investissement direct étranger (IDE) est bénéfique pour les pays d'origine et d'accueil et fait partie intégrante d'un système économique international ouvert et efficace et constitue l'un des principaux catalyseurs du développement. Avec des politiques adéquates dans les pays d'accueil, et un niveau minimum de développement, l'IDE a des retombées technologiques, contribue à la formation de capital humain, facilite l'intégration aux échanges internationaux, favorise la création d'un climat plus compétitif pour les entreprises et améliore le développement des entreprises.

L'OCDE relève aussi les effets négatifs (les coûts) potentiels pour le pays d'accueil. Parmi ceux-ci :

- La dégradation de la balance des paiements du fait du rapatriement des bénéfices
- L'absence de relations positives avec les collectivités locales,
- Les préjudices potentiels causés à l'environnement, notamment dans les industries extractives et les industries lourdes,
- Les perturbations sociales entraînées par la commercialisation accélérée dans les pays en développement,
- Les effets exercés sur la concurrence au niveau des marchés nationaux.
- Certains des avantages attendus peuvent ne pas se concrétiser si, par exemple, l'économie d'accueil dans son état actuel de développement économique est mal adaptée pour tirer profit des technologies ou du savoir-faire transférés par le biais d'IDE.

Le Togo a mis en place plusieurs initiatives pour attirer les investissements internationaux. Le pays a fait des progrès dans la privatisation de certaines entreprises de l'Etat dans le but de libéraliser l'économie et d'attirer les investissements directs étrangers. D'après le rapport de la CNUCED<sup>75</sup> (2021), les IDE au Togo ont presque doublé pour atteindre 639 millions USD en 2020 contre 346 millions USD en 2019, malgré la crise économique déclenchée par la pandémie de COVID-19. Cette hausse spectaculaire de 85 % sur l'année 2020 est principalement portée par les investissements privés dans la cimenterie. Elle est le résultat de deux grands projets d'industrialisation du ciment avec l'implantation de CimMétal, une usine de matériaux de construction pour un investissement de 100 millions de dollars US, de Dangote Cement Togo financé à hauteur de 60 millions de dollars US et les travaux d'extension de la société CIMTOGO<sup>76</sup>.

<sup>71</sup> La Conférence interafricaine des marchés d'assurance (CIM est composée de 14 pays : le Bénin, le Burkina, le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée-Bissau, la Guinée Equatoriale, Mali, le Niger, le Sénégal, le Tchad et le Togo.

<sup>72</sup> Rapport du COMITE DES ASSUREURS DU TOGO (CAT), 2021.

<sup>73</sup> <https://www.atlas-mag.net/category/tags/focus/zone-cima-densite-et-taux-de-penetration-de-l-assurance-par-pays-en-2020>

<sup>74</sup> OCDE (2002), L'investissement direct étranger au service du développement. Optimiser les avantages, minimiser les coûts.

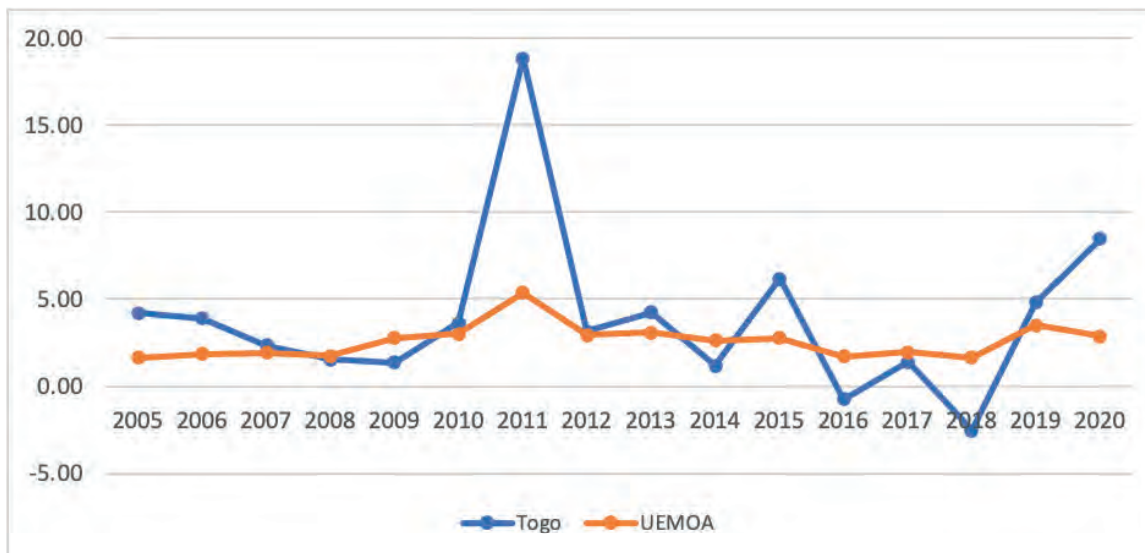
<sup>75</sup> CNUCED (2021), World Investment Report 2021. Investing in Sustainable Recovery

<sup>76</sup> [https://presidence.gouv.tg/2021/06/21/ide-2020-le-togo-enregistre-une-croissance-de-85/#:~:text=Les%20Investissements%20directs%20C3%A9trangers%20\(IDE\)%20dans%20l'%20conomie%20togolaise,de%20dollars%20US\)%20en%202020.](https://presidence.gouv.tg/2021/06/21/ide-2020-le-togo-enregistre-une-croissance-de-85/#:~:text=Les%20Investissements%20directs%20C3%A9trangers%20(IDE)%20dans%20l'%20conomie%20togolaise,de%20dollars%20US)%20en%202020.)

Le stock d'IDE s'élevait à 2,7 milliards USD en 2020. Le Togo s'est également distingué comme le 1er pays au monde par rapport à la taille de son économie, dans l'attraction des IDE selon l'indice Greenfield en 2020.

En comparaison avec les pays de l'UEMOA, au cours des quinze dernières années (2005-2020) les flux d'IDE du Togo ont représenté en moyenne 3,87% du PIB contre 2,59% du PIB pour l'UEMOA. Après avoir évolué en baisse de 2016 à 2018, ils repartent à la hausse à partir de 2018 et atteignent 8,44% du PIB en 2020, contre 2,88% du PIB en moyenne pour les pays de l'UEMOA.

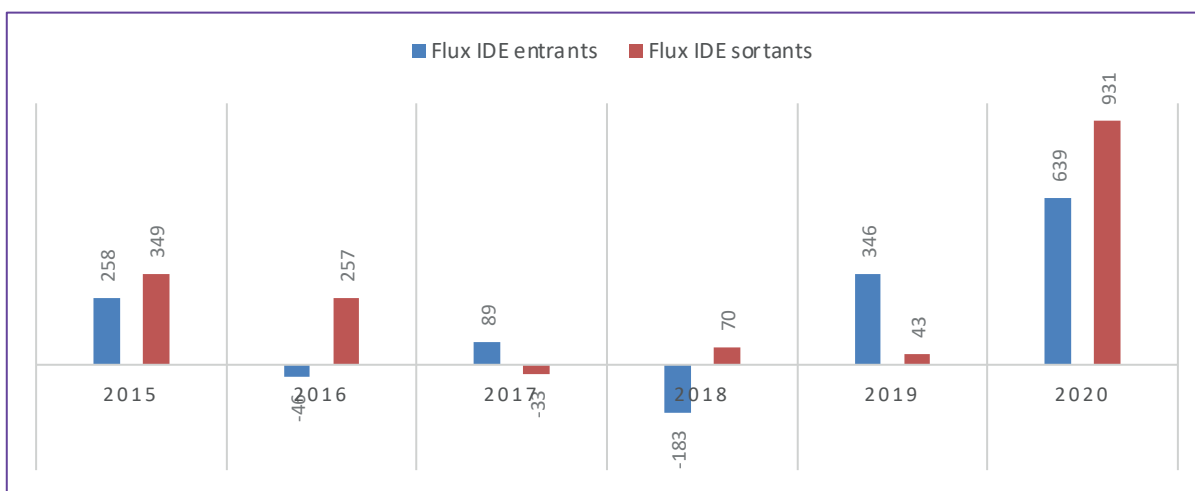
Figure 44: Evolution des IDE du Togo et de l'UEMOA (% du PIB)



Source : Banque mondiale

Les principaux secteurs bénéficiaires des IDE au Togo sont les industries manufacturières et extractives ; le commerce ; les télécommunications ; et le secteur financier. Les projets d'investissements ont porté, notamment, sur : la construction d'un troisième quai, d'un terminal à conteneurs au Port autonome de Lomé ; la construction d'une centrale électrique d'une capacité de 100 MW ; l'extension de l'Aéroport international de Lomé ; et la rénovation d'établissements hôteliers. La France, les États-Unis, et la Chine sont les principaux pourvoyeurs d'IDE au Togo.

Figure 45: Flux IDE entrants et sortants (millions USD)



Source : CNUCED (2021)

Le Togo dispose d'une zone de libre-échange, qui a attiré plus de 60 entreprises et emploie plus de 12 000 personnes. La plateforme industrielle d'Adetikiopé (PIA), centrée sur la transformation et l'exportation des ressources naturelles et qui a été ouverte en juin 2021, contribuera également à attirer les investissements. Ces outils sont de bonne augure pour dynamiser l'investissement et accroître le stock des IDE qui reste faible en comparaison avec la moyenne de l'UEMOA.

D'après la CNUCED<sup>77</sup> (2023), « en dépit des efforts déployés, les flux d'investissements étrangers directs (IED) sont demeurés volatils et modestes. L'investissement est entré au Togo principalement par le biais de partenariats public-privé (PPP) et d'aide au développement. Entre 2012 et 2015, une tendance positive a caractérisé les entrées d'IDE (croissance moyenne de 11 % par an), mais depuis 2016 elle a été stoppée (CNUCED, 2022a). Les informations disponibles ne permettent pas d'identifier les raisons de cette progression. En conséquence, les flux moyens entre 2012-2016 et 2017-2021 ont été divisés par presque deux ». La tendance est inversée pour la moyenne UEMOA. En effet, les flux des IDE entrants ont progressé de 2.523 millions USD, pendant la période 2012 à 2016, à 3.753 millions USD pendant la période de 2017-2021, soit une hausse de 48,75%. En 2021, le stock des IDE du Togo représentait 24% du PIB, contre 26% en moyenne pour les pays de l'UEMOA (CNUCED, 2023). Une tendance identique est observée concernant les flux moyens des IDE entrants par habitants. Ils ont baissé de 16 USD par habitant (2012-2016) à 8 USD par habitant (2017-2021). Cette baisse a entraîné la baisse de la formation brute du capital fixe (en %) qui est passé de 10%, en moyenne, pendant la première période à 4%, en moyenne, pendant la seconde période.

Tableau 22 : Flux des IDE au Togo et dans l'UEMOA

	Flux moyens des IDE entrants					
	Millions USD		Par habitant (USD)		% formation du capital fixe	
	2012-2016	2017-2021	2012-2016	2017-2021	2012-2016	2017-2021
<b>Togo</b>	114	64	16	8	10	4
<b>UEMOA</b>	2.523	3.753	23	29	10	10

Source : CNUCED (2023).

Le Togo est également un des pays qui a enregistré les plus importantes sorties de capitaux. Les flux sortants ont atteint 931 millions de US dollars et ont été dirigé vers d'autres pays africains. Par exemple, Afrik Assurances a ouvert des opérations au Bénin et en Côte d'Ivoire dans le secteur des services financiers.

## 2.5.2 Flux financiers illicites.

### (i) L'ampleur du phénomène

Selon la CNUCED<sup>78</sup>, « les flux financiers illicites (FFI) sont des flux financiers dont l'origine, le transfert ou l'emploi sont illicites, qui concrétisent un échange de valeur (au lieu d'une simple transaction monétaire) et qui franchissent les frontières des pays »

Le Groupe d'Experts de la CNUCED identifient plusieurs sources des FFI:

- Évasion fiscale
- Corruption et comptes offshore
- Flux illicites provenant d'autres activités criminelles

D'après ce le rapport de la CNUCED (2020), l'Afrique perd en moyenne annuelle 88,6 milliards USD sous forme de fuite des capitaux, un montant supérieur à l'APD (48 milliards USD) et de l'IED dont elle bénéficie (54 milliards USD).

Parmi les mécanismes de fraude fiscale, d'évasion fiscale et de blanchiment d'argent qui constituent les principaux vecteurs des FFI, le Rapport de la CNUCED cite :

- **La manipulation des prix de transfert et transfert de bénéfices.** Par l'application des prix faussés (non conforme au principe de libre concurrence) à des transactions transfrontières entre des parties qui lui sont affiliées, une entreprise multinationale, transfère artificiellement des bénéfices depuis des juridictions à taux d'imposition élevé vers des juridictions à faible taux d'imposition ou à imposition nulle,

<sup>77</sup> CNUCED (2023), Examen de la Politique d'Investissement (EPI) du Togo.

<sup>78</sup> CNUCED (2020), Les flux financiers illicites et le développement durable en Afrique. Rapport 2020

- **L'arbitrage fiscal et chalandage fiscal.** Par « chalandage fiscal », on entend la pratique consistant à structurer une entreprise multinationale de manière à exploiter les différences que présentent des conventions fiscales. Dans le cadre des conventions préventives contre la double imposition, les entreprises peuvent par exemple tirer parti de conventions fiscales plus favorables en vigueur dans certaines juridictions en organisant leurs activités par le canal de structures mises en place dans ces juridictions en vue de réduire leur charge fiscale et procèdent ainsi à un arbitrage fiscal. Des chercheurs du FMI et de la Banque mondiale estiment eux que pour l'Afrique le coût du chalandage fiscal représente de 20 à 26 % environ des recettes de l'impôt sur les sociétés en cause pour chaque convention fiscale conclue avec un État constituant une plateforme d'investissement (Beer and Loeprick, 2018).
- **Les paradis fiscaux opaques et juridictions non coopératives.** Les paradis fiscaux fournissent des services qui rendent possibles l'évasion fiscale abusive et la fraude fiscale. Ils offrent une fiscalité faible ou nulle, une réglementation financière modérée ou légère, le secret bancaire et l'anonymat. Selon des estimations, au niveau mondial de 30 % à 50 % des IED transitent par des sociétés-écrans offshore. Henry (2012) estime que, en 2010, de 21 000 à 32 000 milliards de dollars au moins avaient été investis par le canal de juridictions assurant le secret financier.
- **La sous-facturation des exportations.** On parle de sous-facturation lorsque les importateurs et les exportateurs falsifient délibérément la valeur déclarée des marchandises sur les factures qu'ils soumettent à leurs autorités douanières afin de transférer illicitement de l'argent à travers les frontières internationales, d'échapper aux taxes et/ou aux droits de douane, de blanchir le produit d'activités criminelles, de contourner les contrôles monétaires ou de dissimuler des bénéfices sur des comptes bancaires offshore. Les produits de grande valeur pour un faible poids (l'or ou le diamant, par exemple) sont la source majeure de la tarification. La mesure de la sous-facturation s'effectue sur base de la méthode de l'écart entre les données miroir du commerce bilatéral (CNUCED, 2020)<sup>79</sup>. Cette méthode consiste à comparer la valeur déclarée des exportations d'un pays A vers un pays B à la valeur déclarée des importations du pays B en provenance de ce pays A et, après ajustements, à induire le montant de la fausse facturation dans le commerce international à partir de l'écart calculé entre ces statistiques miroir. La méthode est appliquée en utilisant les chiffres de la base de données Comtrade des Nations Unies.
- Les statistiques miroir des flux commerciaux entre deux pays présentent un écart positif pour l'un d'eux si la valeur déclarée de ses exportations vers l'autre est inférieure à la valeur déclarée des importations de ce second pays provenant du premier. L'écart observé peut s'expliquer par la sous-facturation des exportations, qui consiste pour une entreprise exportatrice à minorer la valeur déclarée de ses exportations afin de dissimuler une partie des bénéfices commerciaux qu'elle réalise à l'étranger (WCO, 2018).
- Sur base de cette méthode, le Groupe d'experts de la CNUCED a estimé à 40 milliards USD les flux financiers illicites sortants liés à la fausse facturation des exportations de produits extractifs en 2015 (l'évaluation concerne un échantillon de 21 pays).
- Global Financial Integrity (2021)<sup>80</sup> constate que l'Afrique subsaharienne est la région du monde où la propension à la fausse facturation dans le commerce international est la plus forte et est la seule où les sorties illicites sont supérieures aux entrées illicites.

## (ii) L'impact des FFI sur le Togo

Selon le rapport de la CNUCED (2021), dans le cas du Togo, l'écart annuel moyen entre les données miroir du commerce bilatéral intra-africain est estimé à 250 millions USD (soit près de 39% des exportations totales) pour la période 2000-2018.

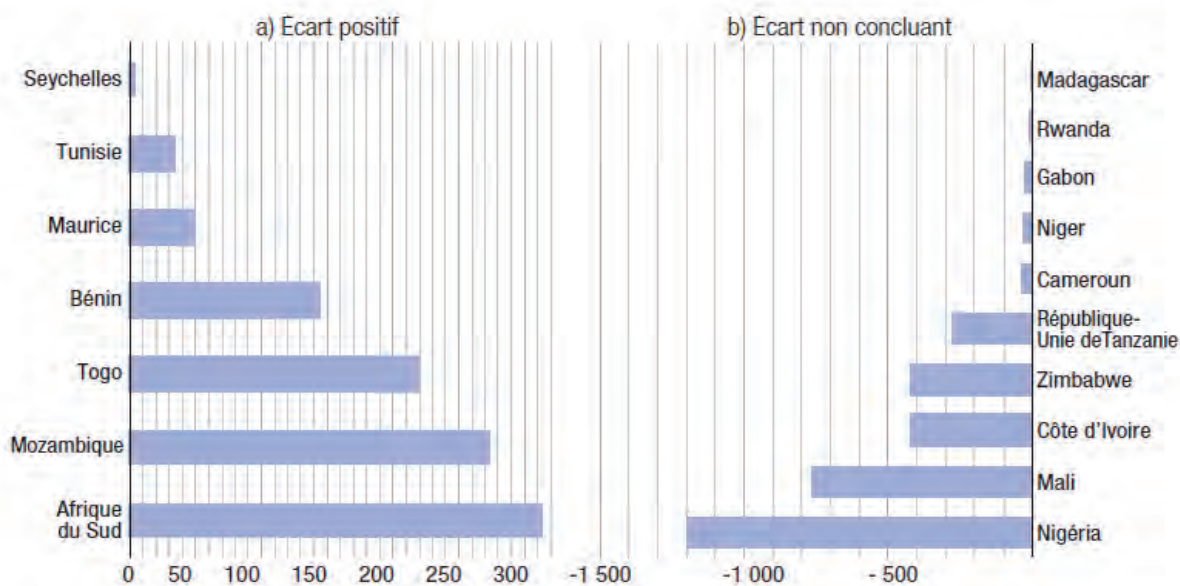
D'après les analyses du GFI (2021), basée également sur la méthode utilisant les données miroir, le Togo figure en 4<sup>ème</sup> position sur 5 pays d'Afrique sub-saharienne ayant des pertes liées à la sous-facturation les plus élevées. Sur base du volume du commerce entre 134 pays en développement

<sup>79</sup> CNUCED (2021), Les flux financiers illicites et le développement durable en Afrique, Rapport 2020.

<sup>80</sup> Global Financial Integrity (2021), Trade-related Illicit Financial Flows in 134 Developing Countries 2009 – 2018.

et 36 pays développés sur la période 2009-2018, le Togo enregistre un écart de valeur moyen annuel de 29%, Sierra Leone 42,6%, Gambie 42,4%, Comores 31,2% et Malawi 28,5%. Pour le Togo, la perte moyenne sur cette période est estimée à 326 millions USD.

Figure 46: Figure 18: Écart annuel moyen entre les données miroir du commerce bilatéral intra-africain (2000-2018) (En millions de dollars).

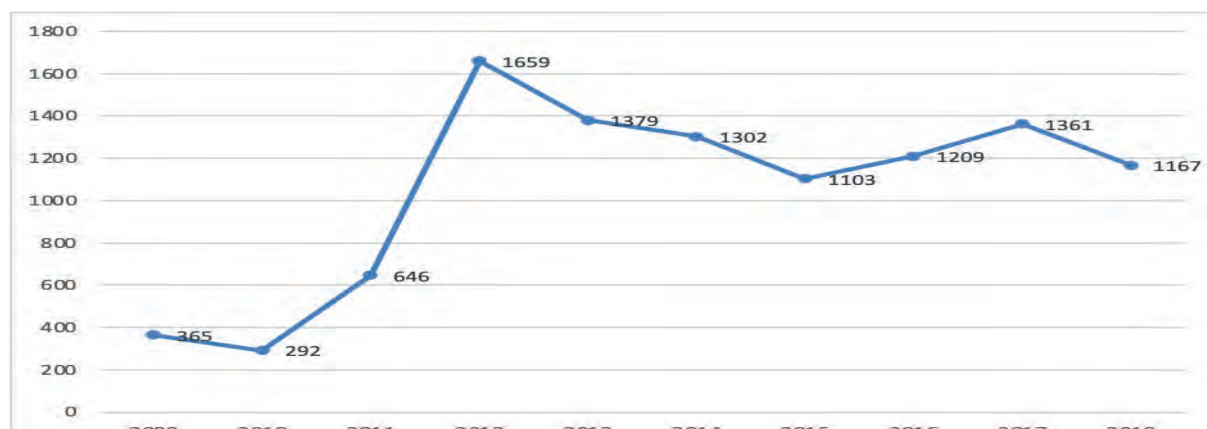


Source : CNUCED (2020)

Lorsque le calcul est effectué sur base des échanges commerciaux avec l'ensemble des pays (y compris donc les pays en développement), l'écart de valeur moyen annuel pour le Togo s'élève à 1,048 milliard USD.

Le graphique ci-dessous reprend la somme des écarts de valeur identifiés dans le commerce entre 134 pays en développement et tous leurs partenaires commerciaux mondiaux, 2009-2018.

Figure 47: Ecart de valeur pour le Togo 2009-2018 (millions USD)



Source : GFI (2021)

Le problème des flux financiers illicites concerne un grand nombre de pays africains. D'après la CNUCED, les flux de capitaux illicites quittant l'Afrique chaque année représentent 88,6 milliards de dollars, soit l'équivalent de 3,7 % du PIB de l'Afrique<sup>81</sup>. Sur base de la moyenne des écarts de valeur enregistrés sur la période 2009-2018, les cinq pays africains avec des écarts les plus élevés sont: Afrique du sud (20.435 millions USD), Algérie (9.553 millions USD), Maroc (8.823 millions USD), Nigéria (7.060 millions USD) et Tunisie (6.004 millions USD). Cependant, lorsque les calculs sont réalisés en proportion du volume du commerce par pays, le Togo (29%) enregistre un écart supérieur à l'Afrique du sud (22,4%), Algérie (19,4%), Maroc (20.2%), Nigéria (23.3%) et Tunisie (20.8%).

81 <https://unctad.org/news/africa-could-gain-89-billion-annually-curbing-illicit-financial-flows#:~:text=Every%20year%2C%20an%20estimated%20%2488.6,Development%20in%20Africa%20Report%202020.>

Le Togo est également exposé au problème d'évasion fiscale. Sur base du rapport de l'ONG Tax Justice Network (2021)<sup>82</sup>, les pertes annuelles totales des recettes fiscales au Togo sont estimées à 23 millions USD (0,4% du PIB), dont 20,65 millions USD sont liées à la fraude sur l'impôt sur les sociétés. Le montant total des bénéfices transférés à l'étranger s'élève à 118 millions USD.

Les FFI peuvent entraver les politiques de développement. De plus, les FFI détournent les ressources de secteurs prioritaires, allant de la santé, de l'éducation et des infrastructures aux actions de lutte contre les activités illégales. Selon la BAD<sup>83</sup> (2016), « les FFI sous la forme de fraude fiscale, d'évasion fiscale et d'exonérations fiscales temporaires préjudiciables, non seulement érodent l'assiette fiscale pour la mobilisation des ressources nationales, mais encore obèrent de manière disproportionnée les petites entreprises nationales, avec des conséquences sur la création d'emplois ».

Le Togo a entrepris des actions en vue de lutter contre l'évasion fiscale et les flux financiers illicites. Le Togo a adhéré à l'Initiative Afrique du Forum Mondial<sup>84</sup>. Cette collaboration lui permet de renforcer sa transparence en termes de fiscalité, et d'identification des flux financiers. Le Togo bénéficie, notamment, de l'appui du programme Inspecteurs Sans Frontières, une initiative conjointe PNUD/OCDE, pour l'amélioration de la mobilisation des recettes fiscales et la lutte contre l'évasion fiscale.

Dans le cadre de la lutte contre les flux financiers illicites, le Togo est également actif au sein du Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA). Le pays a mis en place un dispositif robuste de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Au-delà de l'incrimination de ces actes, une cellule de renseignement financier a été créée, les institutions déjà existantes ont reçu de nouvelles missions et une panoplie de mesures préventives impliquant les institutions financières ainsi que les entreprises et professions non financières désignées a été adoptée<sup>85</sup>.

### 2.5.3 Transferts de la diaspora

Les transferts de la diaspora constituent une source importante de financement pour beaucoup de pays africains, dont le Togo. D'après la Banque mondiale, en 2020, la somme des envois de fonds des pays riches vers les pays à revenu faible et intermédiaire atteint 540 milliards de dollars en 2020, soit à peine 1,6 % de moins qu'en 2019, quand ils étaient ressortis à 548 milliards de dollars. La part orientée vers le continent africain est estimée à 48 milliards de dollars.

Ce chiffre pourrait faire du transfert d'argent la principale source de financement extérieur des pays en développement. Dans le cas du Togo, les transferts de la diaspora togolaise représente 99,52% (510 millions USD) de l'aide publique au développement (512,44 millions USD) en 2019. D'après les statistiques disponibles auprès de la Banque mondiale<sup>86</sup>, les transferts de la diaspora vers le Togo ont représenté 5,4% du PIB en 2020. Au cours des dix dernières années (2010-2020), les transferts vers le Togo ont représenté, en moyenne, 6% du PIB.

Les transferts des migrants sont de plus en plus considérés comme une source appréciable et stable pour le financement des projets d'investissement. Le Togo dispose d'une opportunité de capter ces transferts à travers, notamment, l'émission des instruments financiers proposant un profil de risque/rendement susceptible d'intéresser la diaspora.

82 Tax Justice Network (2021), Justice fiscale : état des lieux 2021.

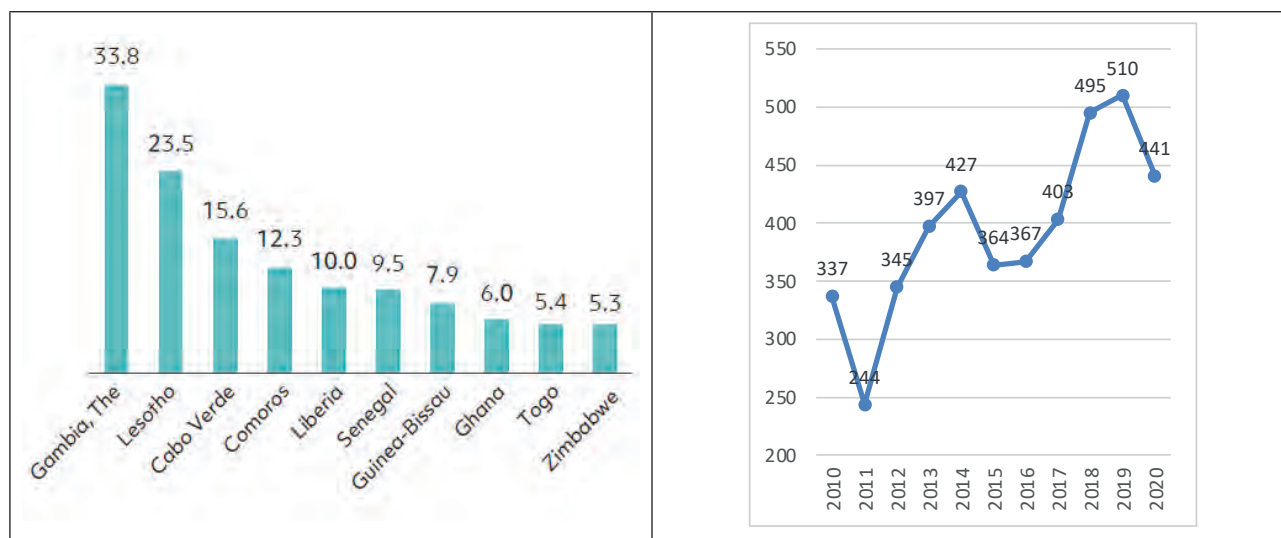
83 BAD (2016), Cadre Stratégique et Plan d'Action pour la Prévention des Flux Financiers Illicites en Afrique (2016-2020).

84 Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales est le principal organisme international travaillant à la mise en œuvre des normes internationales en matière de transparence et d'échange de renseignements.

85 <https://finances.gouv.tg/le-togo-tres-actif-dans-la-lutte-contre-le-blanchiment/>

86 World Bank (2021), Recovery COVID-19 Crisis Through a Migration Lens. Migration and Development Brief 35, November 2021.

Figure 48: Transferts en Afrique (% PIB) et évolution pour le Togo (millions USD)

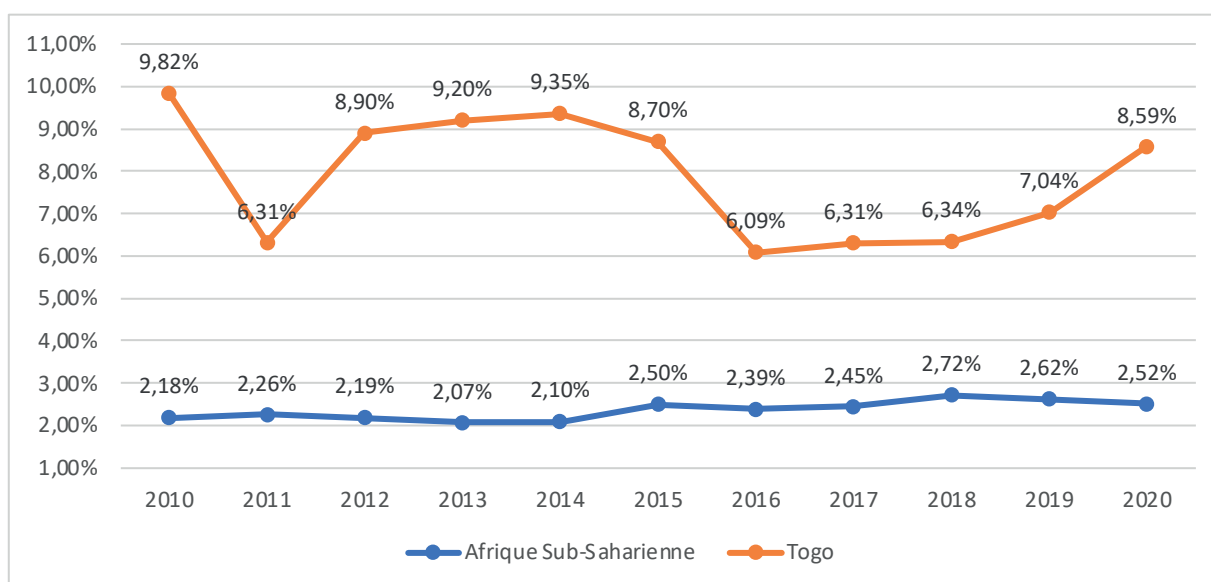


Source : Banque mondiale (2021).

L'évolution globale des montants transférés de 2010 à 2020 est marquée par une croissance régulière. Cette tendance à la hausse du montant global des envois de fonds des Togolais de l'étranger se confirme depuis plusieurs années.

De plus, le Togo se place largement au-dessus de la moyenne africaine. Sur la période 2010 à 2020, les transferts de migrants représentaient, en moyenne, 7,88% du PIB très supérieur à la moyenne des transferts dans les pays d'Afrique sub-saharienne qui était de 2,36%. Malgré une baisse enregistrée en 2016 (à 6,09% du PIB), les transferts de fonds sont repartis à la hausse et ont atteint 8,59% en 2020. Les transferts de fonds ne semblent pas avoir trop soufferts de la pandémie du COVID-19. En 2020, ils sont en hausse de 1,5% par rapport à 2019 (7,04%).

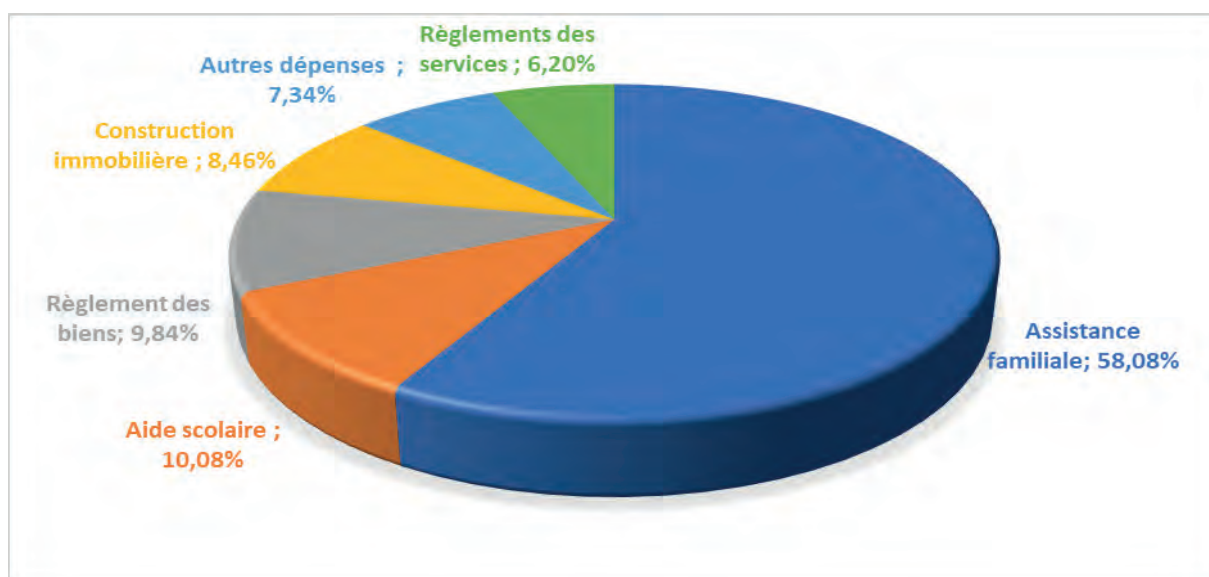
Figure 49: Evolution des transferts des fonds des migrants (2010-2020)



Source : Banque mondiale

A l'instar des autres pays africains, les transferts de la diaspora togolaise sont principalement destinés à la consommation. Plus de la moitié (58,08%) des ressources servent à l'assistance familiale soit 503,15 millions USD. Le reste est destiné à l'aide scolaire 87,31 millions USD soit 10,08%, au règlement des biens 85,22 millions USD soit 9,84%, à la construction immobilière 73,31 millions USD soit 8,46%, aux autres dépenses 63,58 millions USD soit 7,34% et aux règlements des services 53,710 millions USD soit 6,20%.

Figure 50: Répartition des transferts par destination



Source : MPDC (2021)

Le Gouvernement togolais a lancé plusieurs actions en vue de mieux canaliser les ressources de la diaspora vers les investissements productifs. Depuis mai 2021, la diaspora togolaise dispose d'un Guichet Unique dédié où elle pourra s'informer sur toutes les procédures et actions à mener afin de contribuer au développement du Togo.

## 2.6. Partenariat Public-Privé (PPP)

Selon la Banque mondiale<sup>87</sup>, un PPP se traduit par des dispositions, habituellement à moyen et long terme, entre les secteurs public et privé grâce auxquelles certains services qui relèvent de la responsabilité du secteur public sont administrés par le secteur privé, scellées par un accord clair sur des objectifs communs relatifs à la livraison d'infrastructures et/ou de services publics. Habituellement, les PPP n'englobent ni les contrats de service ou les contrats de construction clés en main qui sont considérés comme des projets de marchés publics, ni la privatisation des services publics dans laquelle le secteur public joue un rôle permanent mais restreint.

On peut distinguer deux grandes familles de PPP caractérisés à la fois par le périmètre des missions et le mode de rémunération du co-contractant : (i) les concessions et contrats assimilés comme les contrats de gestion, de régie intéressée et d'affermage, d'une part; (ii) les PPP à paiement public, d'autre part.

Sur le plan institutionnel, le PPP est régi par la loi de 2014, qui a été modifiée par la Loi relative aux contrats de partenariat public-privé adoptée le 29/12/2021. Une « Unité PPP » est en place depuis avril 2022. L'unité aura pour mission « de conseiller et d'apporter de l'expertise aux autorités contractantes dans la préparation et l'exécution des contrats de partenariat public-privé ». Pour le gouvernement togolais, l'ambition est « de renforcer la compétitivité du pays et de diversifier ses sources de financement pour la réalisation des infrastructures stratégiques en vue de l'amélioration des conditions de vie des populations ».

Trois secteurs ont bénéficié des contrats de type PPP : le transport, l'énergie et les mines. Selon la base de données PPI de la Banque mondiale, en 2019, le pays compte 7 PPP dans les infrastructures, dont la ZES, et 4 dans le secteur de l'énergie.

<sup>87</sup> <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/partenariats-public-privé-qu-est-ce-que-c-est>

D'après les renseignements publiés par le MEF<sup>88</sup>, les 7 PPP en cours se répartissent comme suit :

Tableau 23: Etat d'avancement des PPP

POINT SUR LES PROJETS EN PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE AU TOGO		
MINISTERES	Projets en PPP	Etat d'avancement
Ministère des Enseignements Primaire, Secondaire, Technique et de l'Artisanat	Programme de construction de nouvelles salles de classe, modernisation des équipements existants et connexion des établissements au réseau internet en suivant un modèle PPP mobilisant l'épargne nationale	Elaboration des termes de référence relatif au recrutement du Consultant pour la réalisation des études de faisabilité.
Ministère des Travaux Publics	Projet de construction de l'autoroute de l'unité	Accord de développement signé avec ARISE INFRASTRUCTURES pour le partenariat en PPP; Actualisation en cours des études détaillées
Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Réforme Foncière	Programme de construction de 20 000 logements sociaux	Recherche de financement pour la réalisation des études de faisabilité
	Projet d'aménagement urbain des 10 villes secondaires	Les études sont déjà disponibles. Le coût de réalisation est estimé à 95 315 562 674 FCFA TTC.
Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et du Développement Rural	Projet de transformation agroalimentaire du Togo (Agropole de Kara)	Le projet est dans la phase de réalisation des infrastructures. Les travaux d'aménagement agricole se déroulent. Les autres infrastructures (énergie, télécommunication, voies d'accès, etc.) devraient aussi connaître bientôt un début de démarrage. Les investissements sont effectués par le Gouvernement. C'est après que le secteur privé interviendra.
	Projet de mise en place des abattoirs modernes au Togo	Les travaux de construction de trois aires d'abattage sont déjà bouclés. Trois autres aires d'abattage sont en cours de réalisation. Le Gouvernement financera les gros investissements. Ensuite, la gestion sera confiée au privé. Les mairies y seront également impliquées.
Ministère du Commerce, de l'Industrie et de la Consommation Locale	Projet de construction de la plateforme industrielle d'Adétikopé	Le taux d'exécution physique de ce projet est de 95%. Les informations financières sont en cours d'actualisation et seront transmises au Ministère de l'Economie et des Finances.

Source : MEF

88 Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), Etat d'avancement des projets en partenariat public-privé au Togo. Secrétariat Permanent pour le Suivi des Politiques de Réformes et des Programmes Financiers (<https://togoreforme.com/tg/telecharger/letat-davancement-des-projets-en-partenariat-public-privé-au-togo>)



# STRATEGIE DU FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT AU TOGO







## CHAPITRE 3 : STRATEGIE DE FINANCEMENT DU TOGO

L'analyse précédente a permis de cartographier les besoins et les sources de financement du développement du Togo. Cette cartographie montre que le contexte actuel est marqué par un cadre budgétaire contraint et des besoins de financement en hausse, notamment pour le financement de la FRG. Il est donc pertinent, de compléter cette cartographie des besoins et des ressources par une analyse du cadre de pilotage des stratégies gouvernementales et d'explorer les sources de financement dont le potentiel est insuffisamment mobilisé. Il s'agit des sources de financement existantes et des financements non traditionnels prometteurs (des niches) qui sont à la portée du Togo pour accroître les ressources destinées au financement de la FRG.

### 3.1 Politiques de financement public.

Le financement du développement du Togo repose principalement sur les finances publiques. La part du financement public représente 65% en 2020, en hausse de 49% depuis 2017. La part des emprunts dans le financement total se situe à 20,86% en 2020, en baisse progressive depuis 2017 (39,73%). Le crédit au secteur privé en termes de flux est insignifiant (2,88%) et stable depuis 2017 (2,85%). Cependant, sur base du stock du crédit fourni au secteur privé, le Togo fait mieux que la moyenne de l'UEMOA avec un taux de crédit intérieur de 26,58% en 2020 (contre 21,83% de moyenne régionale).

Au niveau des finances publiques, les autorités togolaises ont engagé ces dernières années plusieurs réformes visant l'amélioration de la gestion des finances publiques. Elles concernent l'amélioration du recouvrement des recettes, la gestion de la trésorerie et de la dette, la gestion budgétaires et la bonne programmation des investissements publics.

Dans le but de satisfaire aux principes de la transparence et de l'exhaustivité budgétaires, et de nourrir les débats parlementaires sur les questions liées aux pertes ou abandons de recettes consentis par l'Etat, le Togo a débuté l'exercice d'évaluation des dépenses fiscales en 2021. Cet exercice, portant sur les années 2019 et 2020, a été réalisé sous la direction de l'Unité de Politique Fiscale (UPF) avec l'appui des membres du comité mis en place par le Ministre composé des agents de l'Office togolais des recettes (OTR) et des cadres du MEF. D'autres actions en cours visent la mise en place d'un modèle de prévision de recettes fiscales.

Au mois de mai 2022, les travaux ont démarré pour une nouvelle évaluation PEFA couvrant les exercices 2018-2020. Le PEFA 2022 intègre dans son périmètre d'évaluation, outre la gestion des finances publiques, un PEFA genre et un PEFA climat. En effet, le cadre PEFA a été élargi afin d'intégrer un ensemble d'indicateurs complémentaires permettant d'évaluer la prise en compte de l'égalité hommes-femmes et le changement climatique dans la gestion des finances publiques. Le PEFA Climat fournit une méthodologie standard pour évaluer la manière dont les systèmes de gestion des finances publiques soutiennent la mise en œuvre des politiques en faveur de l'action climatique. Il s'inscrit dans le cadre de la Coalition des ministres des Finances pour l'action climatique et de l'approbation des « principes d'Helsinki<sup>89</sup> » qui encouragent l'action climatique nationale, en particulier par la politique budgétaire et la gestion des finances publiques.

Au niveau de la stratégie budgétaire, sur la période 2021-2023, le gouvernement entend maintenir une stratégie prudente visant la soutenabilité des finances publiques à travers une amélioration des recettes et une maîtrise des dépenses. Toutefois, d'après le document de programmation 2021-2023, les effets de la crise sanitaire sur les finances publiques ne permettraient pas de respecter les critères de convergence communautaire de l'UEMOA. A partir de janvier 2021, le Togo a basculé vers le budget-programme.

Le budget-programme est un outil de programmation et de gestion rationnelle des finances publiques qui intègre harmonieusement les fonctions de planification, de programmation et de budgétisation permettant d'établir une adéquation entre le caractère annuel du budget et le caractère pluriannuel des dépenses de l'Etat et de ses partenaires.

Le budget-programme aide à assurer la prévisibilité des ressources et à mieux gérer les conflits de priorités entre les programmes sur la base du pouvoir contributif de chacun d'eux à l'atteinte des résultats assignés. Dans un budget programme, chaque programme contient:

- un objectif global ;
- des objectifs spécifiques ;
- les actions, activités à réaliser du programme ;
- les résultats attendus et les indicateurs de mesure des performances.

En vue de la préparation au passage au budget-programme, le Togo a élaboré un cadre normalisé d'indicateurs de performance pour définir les principes directeurs et former les parties prenantes des ministères et institutions. D'importantes mesures ont été prises pour réviser et faire appliquer

<sup>89</sup> <https://www.financeministersforclimate.org/node/273> .

le programme pluriannuel d'investissement public (PIP) en 2019. Un comité interministériel du PIP est fonctionnel.

### 3.1.1 Recettes publiques

L'amélioration des recettes publiques constitue un enjeu majeur pour le financement de la FRG 2025. L'enveloppe budgétaire de la FRG est estimée entre 2.800 et 3.400 milliards FCFA. La moitié de ce financement (50 à 52%) sera portée par le secteur privé.

D'après le DPBEP<sup>90</sup> 2021-2023, la hausse des recettes publiques sera la résultante de :

- La progression de l'activité économique et de l'effort de fiscalisation de l'économie ;
- L'amélioration de la productivité des régies financières ;
- La réorganisation et la modernisation des services du cadastre et de la conservation foncière ;
- La mise en place du registre foncier urbain (RFU) de Lomé ;
- L'installation des stations GPS permanentes facilitant la géo-référenciation des parcelles ;
- La poursuite de la numérisation du stock du titre foncier existant et de l'ouverture d'un guichet central de liquidation et de paiement des droits.

Sur la période 2022-2023, le DPBEP anticipe une hausse des recettes de 4,2% portée par les efforts de mobilisation des recettes internes et externes.

Dans ce contexte, outre la politique d'optimisation de la collecte des recettes fiscales, le gouvernement pourrait cibler quelques axes qui constituent des niches dans lesquelles des progrès en matière de mobilisation des ressources sont possibles.

#### (i) **Au niveau des recettes fiscales**

La pression fiscale au Togo s'est établie à 12,20% en 2020, en deçà de la moyenne au sein de l'UEMOA (15,8%) et de l'objectif régional fixé à 20%. Au terme de la même année, l'impôt sur les sociétés (IS) a rapporté 81,56 milliards FCFA (soit 12,45% des recettes fiscales). En comparaison, le ratio impôts/PIB des 31 pays africains étudiés par l'OCDE<sup>91</sup> a augmenté de 1.6 point de pourcentage entre 2010 et 2020, passant de 14.4 % en 2010 à 16.0 % en 2020.

Au niveau des dépenses, les avantages et autres régimes dérogatoires accordés aux sociétés ont coûté 18,27 milliards FCFA, soit 22,40% des recettes de l'IS. Sur base des recettes liquides de l'IS (61,7 milliards de FCFA en 2020), ce coût des dépenses fiscales représente 29.5% des recettes<sup>92</sup>.

La fiscalité sur les sociétés au Togo se caractérise par une double concentration des recettes: une concentration par type de contribuable et par type d'impôts. La concentration des recettes sur un segment réduit de la population et des entreprises est une autre caractéristique importante de la fiscalité au Togo. D'après l'étude de la Banque mondiale (2017), pour l'impôt sur les sociétés, la tranche des 1% plus gros contributeurs (soit 5 entreprises), pèse en 2016 pour 66% des recettes ; la tranche des 10% des plus gros contributeurs (soit 52 entreprises), pèse pour 93%. Pour l'IRPP, la tranche des 10 % plus gros contributeurs (soit 2 967 contribuables), pèse pour 96 % des recettes en 2016. Concernant la TVA intérieure la concentration est similaire, avec le groupe des 10% plus gros contribuables (355 entreprises), représentant 93% des recettes.

Une forte concentration des recettes est également observée sur la nature d'impôts. En 2017, les 5 premiers impôts (sur 20) comptent pour 88,5% des recettes : TVA (43%), droits de douanes (21%), impôts sur les sociétés (11,5%), accises (6,6%), IRPP (6,4%). Il en résulte qu'une quinzaine d'impôts rapporte 12,5% des recettes, dont :

- les droits d'enregistrement: 2,6%

90 Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle

91 <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/politiques-fiscales/statistiques-recettes-publiques-afrique-afrique-du-sud.pdf>

92 OTR (2020), Rapport d'évaluation des dépenses fiscales de l'année 2020.

- les taxes sur les activités financières : 2,3%
- impôts sur les revenus des capitaux mobiliers : 2,1%
- Taxe professionnelle : 1%
- Droits de timbres : 0,7%
- Autres taxes : 3,8%

L'étude la Banque mondiale note que « l'optimisation fiscale agressive et le recours aux prix de transfert sont pointés par les parties prenantes et les analyses récentes de la fiscalité togolaise comme un frein majeur à la collecte des recettes auprès des entreprises. Avec un IS très concentré et une part importante des investissements directs étrangers provenant de juridictions à fiscalité faible tels que Maurice et Gibraltar, le risque de transferts de bénéfices substantiels semble réel au vu de l'expérience internationale<sup>93</sup>». Afin de gérer ces risques, plusieurs actions ont été engagées par les autorités togolaises. Le pays a signé Le Togo a adhéré au Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales en 2016. En 2021, le Togo s'est joint aux efforts de la communauté internationale pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales en adhérant au Cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS. Le Togo

Malgré les efforts déjà réalisés en vue d'opérationnaliser les contrôles en matière de prix de transfert, d'après l'OTR<sup>94</sup>, le pays souffre encore de « l'insuffisance de compétences dans certains domaines spécialisés (prix de transfert, télécommunication, banque et assurances, fiscalité internationale, fiscalité minière, technique de jaugeage des produits pétroliers, contrôle des activités en Zone franche, sécurité informatique, lutte contre la corruption, etc.) ».

La concentration de l'impôt sur un nombre restreint d'entreprises indique un risque élevé d'érosion de la base imposable et de volatilité des recettes fiscales (notamment dans le secteur financier). Elle rend les actions de contrôle des prix de transfert particulièrement importantes et urgentes au Togo.

## (ii) **Au niveau des recettes non fiscales**

La Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique (DGTCP) dispose d'une stratégie de mobilisation des recettes non fiscales. L'objectif à terme de cette stratégie est d'optimiser la mobilisation des ressources (internes et externes). En ce qui concerne les ressources internes non fiscales, trois (03) objectifs sont attendus :

- l'accroissement des recettes non fiscales du budget de l'Etat est effectif ;
- la digitalisation des procédures de recouvrement des recettes non fiscales est effective ;
- la gestion de la tutelle et le contrôle des régies de recettes est effective.

La cible de cet accroissement est estimée à environ 3,3 % chaque année. A moyen terme, les perspectives de la mise en œuvre de cette stratégie de mobilisation de recettes non fiscales sont basées sur :

- la réalisation d'une étude d'évaluation du potentiel des recettes non fiscales ;
- la prospection de nouvelles sources de recettes non fiscales ;
- la création de nouvelles régies de recettes ;
- la digitalisation des procédures de recouvrement de recettes non fiscales ;
- le développement ou l'acquisition d'un système informatique de gestion des recettes de service ;
- le renforcement des contrôles des régies de recettes.

93 Banque Mondiale (2017), Op. Cit.

94 Office Togolais des Recettes, Plan Stratégique 2018-2022.

Tableau 24: Projection des recettes non fiscales à moyen terme (2022–2026)

2022	2023	2024	2025	2026
58 318 360 000	60 073 378 000	62 234 296 000	64 288 027 768	66 409 532 684

Source : DGTCP

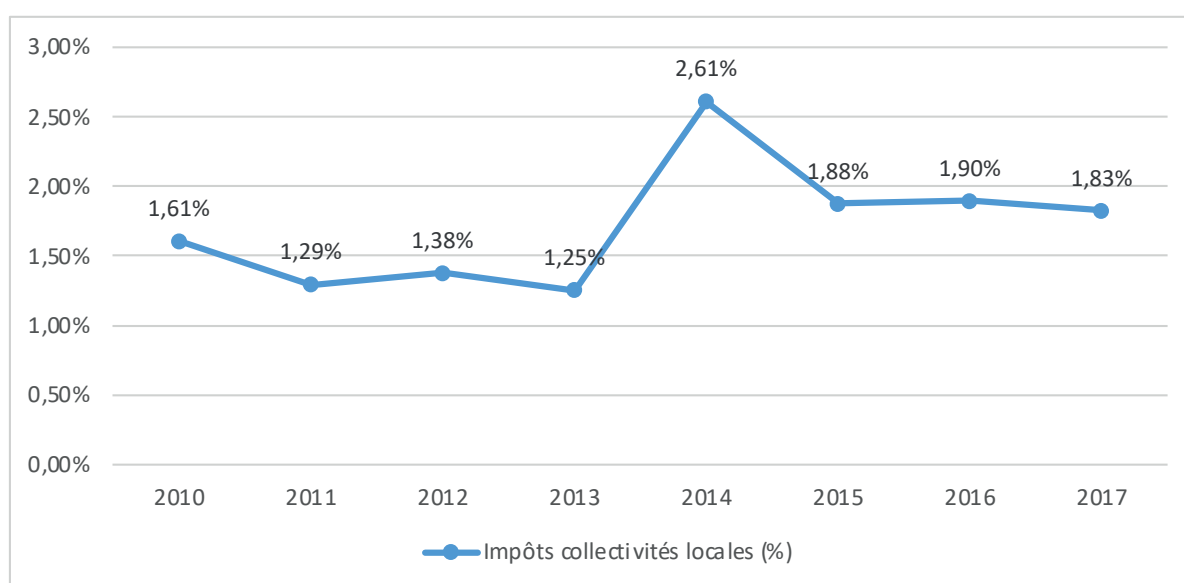
Concernant le rendement des investissements de l'Etat, il est difficile à apprécier. Selon les données fournies par la DGTCP, la valeur des actifs financiers de l'Etat est estimée à 109,54 milliards de FCFA à fin 2020, dont 71,87 milliards de participation dans les entreprises publiques contrôlées à 100% par l'Etat. L'encours de la dette des entreprises publiques, sociétés d'économie mixte comprises, s'élève à 94,12 milliards FCFA à la fin de 2021. Le dividende liquide était de 25,3 milliards FCFA en 2019 et de 7,632 milliards FCFA en 2020. D'après la BAD<sup>95</sup>, la gouvernance des entreprises publiques pose question. La supervision par les administrations de tutelle des établissements publics et entreprises publiques reste faible. En 2021, le gouvernement a décidé de procéder à une vérification générale des comptes des entreprises publiques, établissements publics, fonds d'Etat, organismes autonomes qui ont bénéficié des subventions de l'Etat. L'objectif étant de s'assurer que les ressources débloquées dans le cadre des différentes subventions ont été utilisées "aux fins pour lesquelles elles ont été fournies". Il s'agit également d'avoir une idée plus précise des mouvements des comptes de ces établissements publics, de la gestion budgétaire, du traitement des données, du contrôle interne et surtout du respect par ces établissements du code des marchés publics en vigueur au Togo.

### (iii) **Au niveau de la fiscalité locale**

Les ressources fiscales des collectivités territoriales sont mobilisées par l'OTR. C'est donc l'OTR qui gère les opérations d'assiette (liquidation, émission des droits et remise d'avis d'imposition) et de recouvrement. D'après une étude de la Banque mondiale<sup>96</sup>, les impôts perçus au profit des collectivités locales sont très faibles. Sur la période 2010 à 2017, les impôts perçus au profit des collectivités locales représentaient en moyenne 1,7% des recettes fiscales, soit moins de 0,1% du PIB.

Selon l'étude de la Banque mondiale (2018), les recettes fiscales locales représenteraient 3,3% du budget national. D'après cette étude, la fiscalité locale rapporte peu de ressources et elle est relativement inadaptée. Les collectivités territoriales manquent des moyens d'investigation et de contrôle, les taxes municipales sont difficilement recouvrées du fait de l'incivisme fiscal. Elles ne maîtrisent pas, en général, l'assiette des principales taxes locales car le recensement n'est pas systématique.

Figure 51: Impôts perçus au profit des collectivités locales (2010–2017)



Source : Banque mondiale (2018)

<sup>95</sup> BAD (2020) Note de Diagnostic Pays 2020.

<sup>96</sup> Banque Mondiale (2018), Analyse de la mobilisation des recettes fiscales. République du Togo.

Sur base des projections sur la période 2023-2025<sup>97</sup>, les ressources des collectivités locales devraient croître de mois de 2% sur base annuelle. Elles seraient respectivement de 29,3 milliards, 19,6 milliards et 21,7 milliards. Les projections de 2024 et 2025, présentent une tendance baissière par rapport à celle de 2023. Le niveau élevé des ressources en 2023 s'explique par la hausse exceptionnelle des subventions d'investissement des PTF<sup>98</sup>.

Tableau 25: Projections des ressources des collectivités locales (en milliard)

	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
Ressources propres	7.121.020	7.706.898	7.930.452	9.406.189
Transferts du budget de l'Etat	4.037.437	4.652.534	5.319.006	5.925.871
Subventions des PTF	19.950	22.170	30.430	55.880
Autres recettes	733.411	753.245		783.979
Total des recettes de fonctionnement	11.911.818	13.134.847	13.279.888	16.171.919
Total des recettes d'investissement	8.580.427	16.168.842	6.363.366	5.549.449
<b>TOTAL DES RECETTES</b>	<b>20.492.245</b>	<b>29.303.689</b>	<b>19.643.254</b>	<b>21.721.368</b>

Source : DPBEP 2023-2025

Sur la période de 2023 à 2025, les recettes totales sont estimées en hausse de 10% sur base annuelle. En revanche, la part des ressources propres dans les recettes totales sera en baisse, de 99.7% des recettes totales en 2019, elles passeraient à 43,30% en 2025. Les transferts du budget de l'Etat, à l'inverse, augmenteraient de 0% en 2019 à 27% en 2025.

Il existe un potentiel important de mobilisation des ressources locales mais ce potentiel est insuffisamment exploité. D'après une étude de la GIZ<sup>99</sup> (2018), « Les mécanismes traditionnels de la fiscalité locale fonctionnent à voilure réduite et génèrent des ressources induites trop faibles. En effet, les circuits sont trop complexes et peu transparents et les prérequis fiscaux ne sont pas en place et ne le seront pas tous à court terme ». Cette étude note qu'il existe « une mauvaise circulation des informations entre l'OTR et les services de l'ordonnateur, ceux-ci n'étant pas informés, suffisamment et dans les délais, des émissions. Dès lors, la Collectivité ne connaît que tardivement le montant recouvré qui lui est réservé et aucun montant des restes à recouvrer n'est communiqué ».

Plusieurs recommandations ont été formulées dans le rapport de la Banque mondiale<sup>100</sup>, notamment :

- Une réforme sécurisée de la fiscalité locale
- Elaboration d'un fichier national des contribuables
- Relance des projets de cadastre et d'adressage dans les collectivités
- Instauration d'un cadre de dialogue entre l'OTR et les collectivités territoriales

(iv) **Contributions du secteur extractif.**

Le Togo dispose d'un potentiel important des ressources extractives. Les exportations du secteur extractif au Togo portent principalement sur le clinker, le phosphate ainsi que la réexportation des produits pétroliers et qui représentent en 2019 respectivement 8,72%, 6,06% et 6,07% de l'ensemble des exportations du Togo. La première matière d'exploitation minière est le phosphate. Les réserves de phosphate sont estimées à 210 millions de tonnes et se situent principalement dans la zone du bassin côtier du Togo<sup>101</sup>. L'industrie extractive pèse ainsi juste un peu plus de 2% dans les recettes totales de l'Etat (14,22 milliards FCFA en 2019). La contribution au PIB reste également faible, environ 0,99% en 2019 (soit 41,82 milliards FCFA), la plus grande part venant du phosphate. Le pourcentage de la population active travaillant dans le secteur extractif est de 0,6% et occupe la 16ème position dans le classement de l'employabilité des secteurs d'activités au Togo.

97 Les projections sont basées sur des données de 29 collectivités sur 117.

98 DPBEP 2023-2025.

99 GIZ (2018), Etude sur les finances et la fiscalité des collectivités territoriales au Togo, Rapport final.

100 Banque Mondiale (2018), Analyse de la mobilisation des recettes fiscales. République du Togo.

101 Rapport ITIE 2019, Décembre 2021.

En 2019, la production totale du secteur extractif s'est élevé à 157,45 milliards FCFA (contre 185,36 milliards FCFA en 2018). La contribution dans l'économie du secteur extractif se présente comme suit :

Tableau 26: Contribution du secteur extractif dans l'économie

Indicateur	Milliards de FCFA		Poids en %	
	2018	2019	2018	2019
<b>Recettes versées à l'Etat</b>	13,26	14,22	2,19%	2,3%
<b>Production</b>	185,36	157,45	4,69%	3,72%
<b>Exportations</b>	109,48	128,85	18,23%	20,85%
<b>Produit Intérieur Brut (PIB)</b>	40,96	41,82	1,04%	0,99%

Source : Rapport ITIE 2018 et 2019.

Les industries extractives vont constituer un des moteurs de la croissance du Togo. La croissance du PIB de ce secteur est attendu à 7% en 2022 et 9,1% en 2023<sup>102</sup>. L'axe stratégique 2 de la FRG 2025 prévoit de « créer de véritables industries extractives et transformatrices »

Le Togo a mis en place un cadre modernisé pour le secteur minier et un nouveau Code minier a été adopté en juillet 2019. Le Code minier introduit des nouveautés qui visent l'amélioration de la gouvernance et qui permettront d'élargir le potentiel des recettes mobilisées dans le secteur minier. Ces nouvelles dispositions concernent, notamment :

- L'introduction d'un nouveau type de permis d'exploitation dit semi-mécanisée et la renonciation au permis d'exploitation des matériaux de construction ;
- L'éventualité d'octroi d'un régime d'imposition dérogatoire ainsi que des avantages fiscaux complémentaires à ceux prévus par le code minier ;
- L'introduction de nouvelles exigences relatives au contenu local dans les contrats miniers ;
- L'introduction d'une stabilité fiscale garantie aux titulaires de titres miniers ;
- L'introduction d'obligations pour les titulaires de titres de garantir le respect des droits de l'homme ;
- La mise en place de mécanismes de contrôle pour soutenir la transparence et la bonne gouvernance du secteur minier, y compris une obligation des détenteurs de droits miniers de déclarer leurs données chiffrées et non chiffrées sur la base de leurs comptes audités ;
- L'institution du caractère public des informations, registres et documents concernant l'octroi de droits miniers ou de conventions minières ; et
- L'introduction d'obligations aux sociétés d'exploitation de contribuer financièrement à la réalisation des œuvres socio-économiques et communautaires dans la préfecture concernée par l'exploitation.

Le rapport ITIE 2019 formule des recommandations pour améliorer la transparence et la gouvernance dans le secteur minier. L'application de ces recommandations constitue un préalable pour que le secteur minier contribue à l'augmentation des ressources à la hauteur de son importance. Depuis 2019, plusieurs actions ont été entreprises par les autorités togolaises pour améliorer la transparence, dont la mise en des Systèmes de Cadastre Minier (SCM), d'Information géologiques et minière (SIGM), et de Gestion Electronique de Données (GED). Ces outils informatisés vont contribuer à l'amélioration de la gestion des ressources minières et à la transparence grâce à un accès public aux données cadastrales.

### 3.1.2 Dépenses publiques

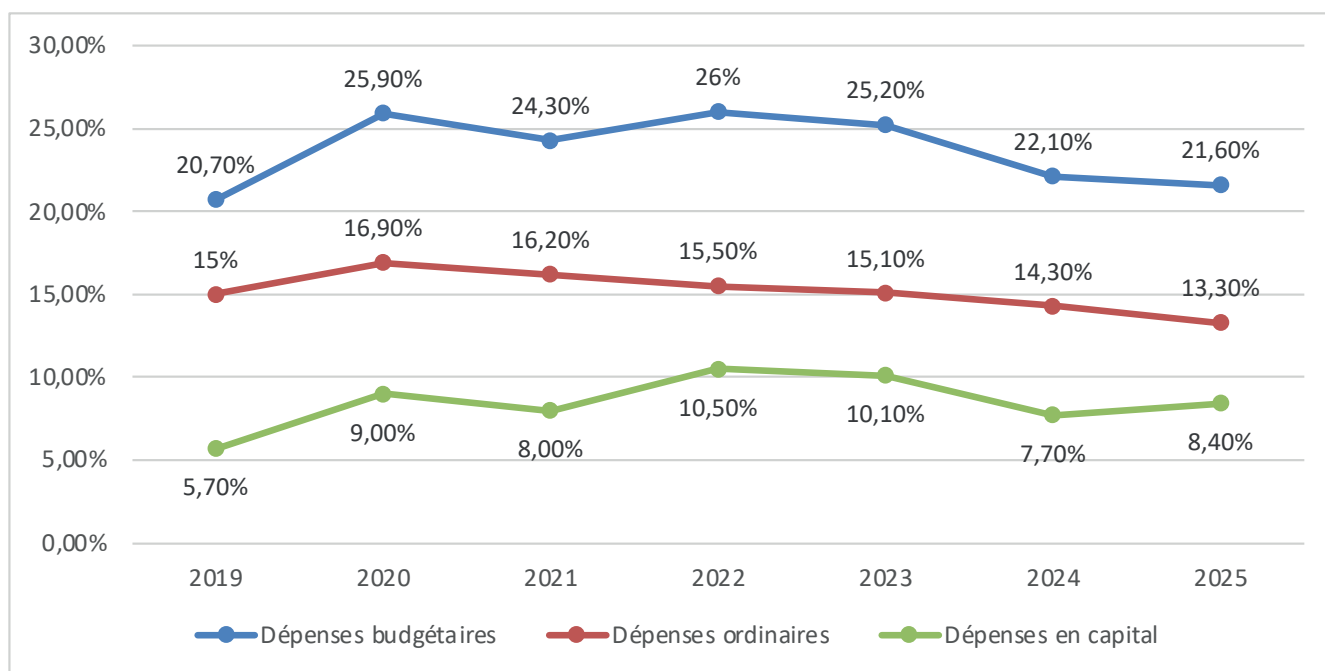
#### (i) **Maîtrise des dépenses publiques**

Dans la FRG 2020-2025, le Gouvernement prévoit de financer les dépenses publiques à travers 3 leviers:

- ✓ Recettes incrémentales dues à une meilleure gestion des finances publiques – environ 30% des dépenses publiques en 2025
- ✓ Recettes incrémentales dues à la croissance du PIB – environ 40% des dépenses publiques en 2025
- ✓ Déficit public (l'endettement restant contenu pendant toute la période) – environ 30% des dépenses publiques en 2025

Dans ses prévisions 2023-2025, le Gouvernement poursuit une trajectoire de rationalisation des dépenses publiques, avec un ratio de dépenses budgétaires en % PIB attendu à 21,6%, après avoir atteint 25,9% en 2020 et 24,3% en 2021 sous l'influence des dépenses supplémentaires engagées dans le cadre de la riposte contre la pandémie de la Covid-19 et de la perte des recettes. Conformément aux orientations en matière économique et sociale, la politique en matière des dépenses budgétaires donne une place aux investissements et aux réformes visant à soutenir les secteurs porteurs.

Figure 52: Evolution des dépenses budgétaires (% PIB)



Source : DPBEP 2023-2025

Le FMI (2020) note que, s'agissant des dépenses, l'examen des dépenses laisse entrevoir de possibles économies à long terme (jusqu'à 1,1 % du PIB) résultant de la correction des salaires et pensions indûment versés, d'une meilleure hiérarchisation des aides et des dépenses de biens et services et de la baisse des prix des biens et services.

La répartition des investissements par axe de la FRG fait ressortir que, sur la période 2023-2025, l'axe 1<sup>103</sup> bénéficie prioritairement de plus d'allocations, soit 47,7%. L'axe 2<sup>104</sup> et l'axe 3<sup>105</sup> bénéficient respectivement de 39,9% et 12,4%. En 2023, les investissements sont financés à hauteur de 51% pour l'axe 1 ; 33,2% pour l'axe 2 et 15,7% pour l'axe 3.

103 Axe 1: Renforcer l'inclusion et l'harmonie sociales et garantir la paix

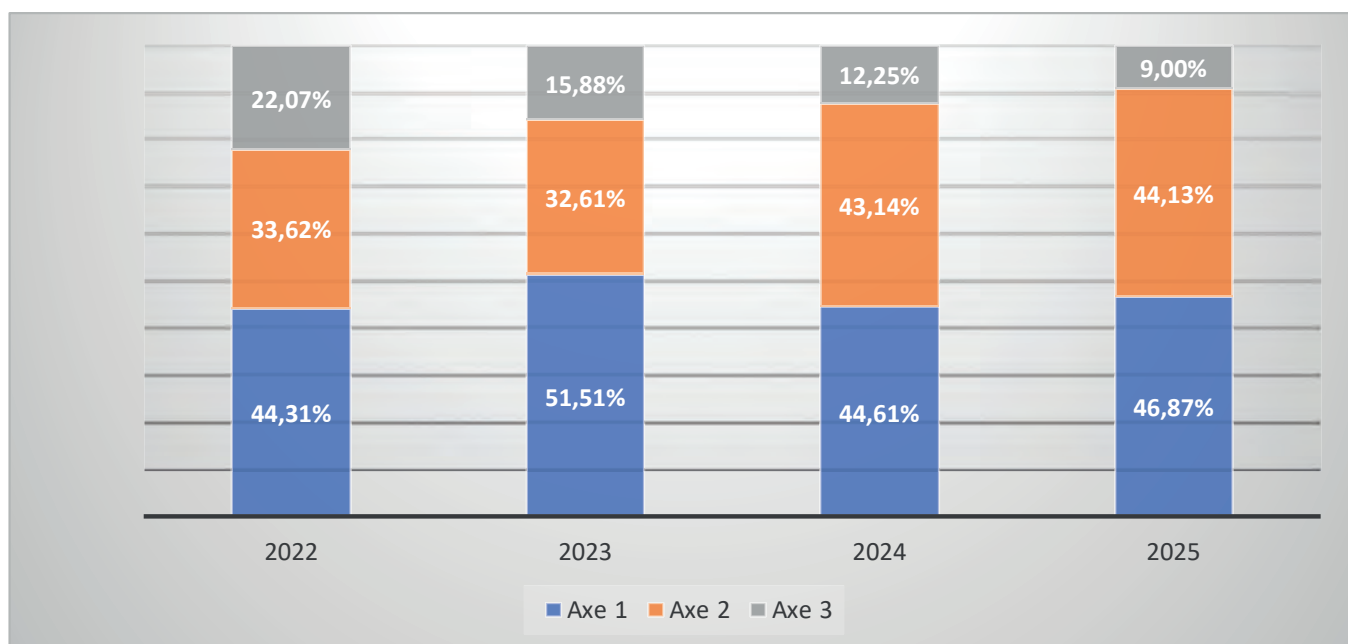
104 Axe 2: Dynamiser la création d'emplois en s'appuyant sur les forces de l'économie

105 Axe 3: Moderniser le pays et renforcer ses structures

Les dépenses publiques seront financées à travers 3 leviers :

- Axe 1 : Recettes supplémentaires dues à une **meilleure gestion des finances publiques - environ 30%** des dépenses publiques en 2025.
- Axe 2 : Recettes supplémentaires dues à la **croissance du PIB - environ 40%** des dépenses publiques en 2025.
- Axe 3 : **Déficit public** (la dette reste contenue pendant toute la période) -environ 30% des dépenses publiques en 2025.

Figure 53: Répartition des investissements par axe de la FRG



Source : DPBEP 2023-2025

D'après le DPBEP, en 2023, le PIP est majoritairement financé par les ressources extérieures (RE) qui représentent 58,7% du montant des investissements. Cette tendance est renversée en 2024 et 2025. En 2024 et 2025, le PIP est majoritairement financé par les ressources internes (RI) y compris les contreparties de l'Etat qui représentent respectivement 54,2% et 62,8% des

montants alloués aux investissements.

### (ii) **Au niveau des dépenses fiscales**

Les régimes d'incitations et les exonérations fiscales ont coûté 63,52 milliards FCFA en 2019 et 93,55 milliards FCFA en 2020, soit une hausse de 17,60%. En 2020, le taux de pression fiscale est de 12,2% du PIB. Les dépenses fiscales représentent 2,1% du PIB. En l'absence des avantages accordés, le taux de pression fiscale serait de 14,3%. Les dépenses fiscales sont composées comme suit : TVA (45,3%), IS (19,52%), droit de douanes (17,81%), redevance statistique (10,34%), patente (5,34%) et autres droits d'accises (1,19%). Pour la TVA, 27,61% des dépenses fiscales visaient les facilités d'accès à l'eau et à l'énergie, 27,2% concernait le soutien au développement du secteur des transports. Concernant l'IS, 84% des dépenses fiscales étaient destinées à promouvoir l'investissement et l'industrialisation. Ce poste représente 30% de l'ensemble des dépenses fiscales de l'année 2020.

En comparaison avec les recettes potentielles (recettes liquides + dépenses fiscales), les impôts les plus coûteux sont la patente (81,71%), la redevance statistique 50,57%, l'IS (22,81%), le droit des douanes (16,31%) et la TVA (15,49%).

Tableau 27: Décomposition des recettes et dépenses fiscales par type d'impôts en 2020

	Recettes Liquidées (A)	Dépenses fiscales (B)	Potentiel Fiscal (A+B)	Dépenses fiscales (%)
Taxe sur la valeur ajoutée	231.191,40	42.380,60	273.572,00	15,49%
Impôts sur les sociétés (IS)	61.783,70	18.260,70	80.044,40	22,81%
Patente	1.222,60	5.461,00	6.683,60	81,71%
Autres droits d'accises (ADA)	18.233,40	1.116,60	19.350,00	5,77%
Droit douanes (DD)	85.515,20	16.661,90	102.177,10	16,31%
Redevance statistique	9.456,80	9.675,50	19.132,30	50,57%
<b>TOTAL</b>	<b>407.403,10</b>	<b>93.556,30</b>	<b>500.959,40</b>	

Source : OTR (2020)

En référence aux sources juridiques des régimes dérogatoires, ce sont les accords de siège qui couvrent la plus grande part (31%), suivi par les conventions particulières (18,50%), les autres lois (12,5%), le Code général des impôts (11,7%), le Code des investissements (5,9%) et le Code des douanes (4,5%).

De nombreuses études<sup>106</sup> ont montré que le recours aux dépenses fiscales portant sur la TVA est inefficace pour soutenir la consommation des ménages les plus pauvres. D'après le rapport de l'ITIE, les avantages fiscaux accordés aux sociétés extractives en 2019 se sont établis à 5,11 milliards de FCFA, dont 77% ont été accordés à deux sociétés.

De même, concernant les dépenses fiscales à but incitatif, les exonérations accordées aux frontières ne sont le plus souvent pas fondées sur des critères clairs ni des justifications des avantages économiques attendus.

Une maîtrise des dépenses fiscales est indispensable non seulement pour améliorer les recettes de l'Etat mais également pour renforcer l'équité fiscale qui est indispensable pour la discipline fiscale. Des analyses des coûts et avantages des dépenses fiscales permettraient d'en évaluer la pertinence et la valeur ajoutée.

Concernant spécifiquement les exonérations de la TVA, une étude de la Banque mondiale<sup>107</sup> (2017) conclut à une efficacité élevée en matière de recouvrement de la TVA au Togo. Selon cette étude, le ratio d'efficacité, mesurée par le rapport entre les recettes observées, d'une part, et le taux statutaire de TVA multipliée par l'assiette fiscale estimée, d'autre part, est établi à 44%. Ceci signifie que les recettes liquides de TVA représentent près de la moitié du maximum théorique de recettes de TVA dans le pays. Il s'agit d'une relative bonne performance sur base des comparaisons internationales. Le Togo est au-dessus de la moyenne des pays africains à partir de 2009, et le reste en 2017 (44%, contre moyenne des comparateurs de 35%) malgré le fléchissement observé cette année-là. Au Togo, la TVA représente 8,4% du PIB en 2015, 7,8% en 2016 et 7,3% en 2017.

Cette étude note que ce fléchissement de la part de la TVA dans le PIB est la conséquence du taux réduit de 10% appliqué à certains produits alimentaires en 2017<sup>108</sup>, ainsi qu'aux exemptions accordées la même année. Les pertes dues à l'exonération du matériel informatique, des téléphones portables et des panneaux solaires sont estimées à 4,1 milliards de FCFA en 2017.

Selon cette étude, en référence aux expériences internationales, les exonérations de la TVA tendent à « casser le mécanisme de la TVA » et favorisent le secteur informel non assujéti. Les entreprises assujéties (formelles) n'ont en effet plus l'avantage de déduire la TVA sur leurs achats de ces produits (ceux-ci étant exemptés) et subissent donc la concurrence des entreprises informelles non assujéties. Le passage à un système de taux multiples (avec un nouveau taux de 10%), même s'il est conforme aux règles de l'UEMOA, est contraire aux bonnes pratiques internationales en matière de TVA : il augmente significativement la complexité du système et donc son coût de contrôle et de conformité. La multiplication des taux de TVA est un risque sur l'efficacité administrative de

<sup>106</sup> Clements, B., et coll. (eds.) 2015. Inequality and Fiscal Policy. Washington, DC: FMI.

<sup>107</sup> Banque Mondiale (2017), Analyse de la mobilisation des recettes fiscales, République du Togo.

<sup>108</sup> Le taux de TVA de 10% sur des éléments spécifiques a été introduit en 2017, mais certaines exemptions ont été supprimées dans la loi des finances 2018.

l'impôt. Sur le plan du contrôle, les auditeurs doivent consacrer un temps parfois long (en fonction de la multiplicité des taux) pour procéder à la vérification de la répartition (plutôt que l'exactitude) des ventes et des dépenses par catégorie des produits.

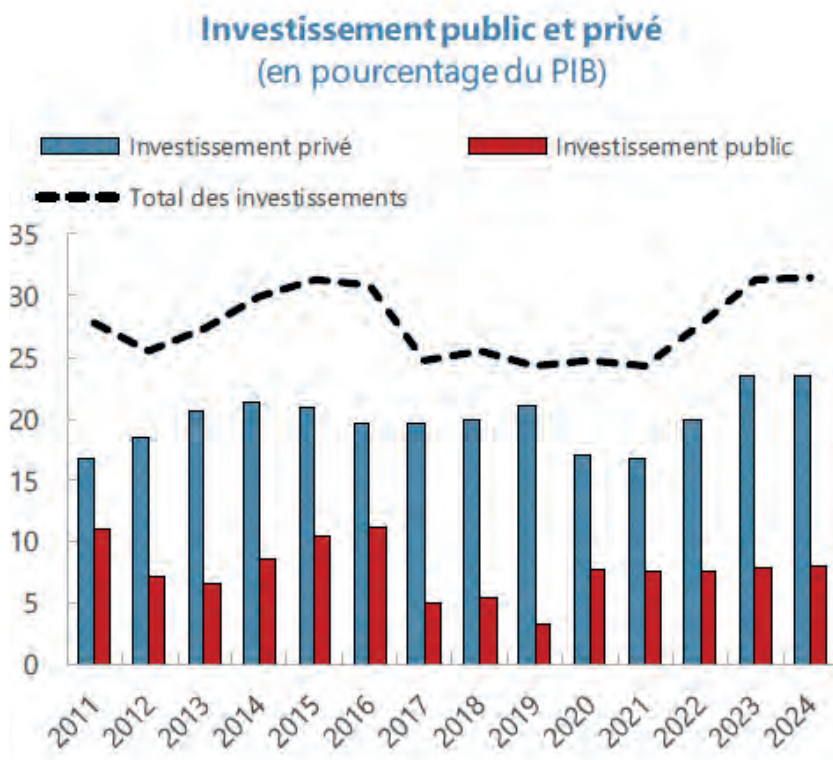
De plus, les exonérations et les régimes dérogatoires de la TVA représentent un coût budgétaire considérable pour le Togo. Les dépenses fiscales attribuées à la TVA se sont élevées à 31,7 milliards de FCFA (49,90% des dépenses fiscales) en 2019 et à 42,38 milliards FCFA (45,30% des dépenses fiscales) en 2020.

La Banque mondiale recommande aux autorités togolaises de reconsidérer le taux réduit de 10%. Un taux réduit de TVA est inefficace pour cibler la consommation des ménages les plus pauvres, puisque tous les ménages en bénéficient. La perte de revenus devient considérable. En effet, afin de garantir une subvention raisonnable pour les ménages les plus pauvres, les autorités doivent concéder le même avantage sur les revenus moyens et élevés, ce qui alourdi le coût du dispositif. De même, un taux réduit peut ne pas être reporté sur les consommateurs. Dans ce cas, cela se traduit par une marge bénéficiaire plus élevée des producteurs. Ensuite, la multiplication des taux de TVA est un risque sur l'efficacité administrative de cet impôt.

### 3.1.3 Investissements publics

Depuis 2006, le pays déploie des efforts appréciables pour asseoir une dynamique de développement et de transformation structurelle de l'économie, fondée sur une ambition d'accroissement des investissements publics et de promotion de la place du secteur privé dans l'économie<sup>109</sup>. Cependant, depuis les années 2017-2019, le pays a rationalisé ses investissements publics afin de réduire le niveau d'endettement du pays. L'année 2017 marque l'arrêt des préfinancements des infrastructures en application des recommandations du FMI<sup>110</sup>. Le Togo s'est également engagé à améliorer l'efficacité des dépenses au moyen d'un programme d'investissements publics pluriannuel actualisé sur la base d'une analyse coûts-avantages des projets, et du déploiement du budget-programme dès 2021.

Figure 54: Investissements publics et privé (PIB)



Source : FMI (2020)

<sup>109</sup> BAD (2020), Note de diagnostic pays 2020, « Accélérer les réformes pour transformer l'économie et améliorer significativement la qualité de vie des togolais », Septembre 2020.  
<sup>110</sup> Rapport du FMI N° 20/107, Mai 2020

Dans le but d'améliorer la transparence, la cohérence, l'inclusion et la traçabilité dans l'exécution des projets publics, le Togo s'est équipé d'un logiciel de pilotage de la FRG Togo 2025 (Wave). Les fonctionnalités de Wave permettent, notamment:

- la planification et l'exécution du projet ;
- le suivi des projets et la production de rapports ;
- l'accès et le support de l'utilisateur

### 3.1.4 Endettement public

La dette publique est dominée par la dette intérieure à court et moyen terme et très coûteuse.

Dans le cadre de la stratégie de mobilisation des ressources pour le financement de la FRG et des ODD, le Togo devra explorer les options pour réduire l'exposition à la dette à court terme et mobiliser davantage des ressources à longues maturités.

Sur le plan de l'efficacité et la transparence de la gestion de la dette, le Togo consolide les données de la dette extérieure et intérieure au sein d'un service unique, la Direction de la Dette Publique et du Financement (DPPF), chargé de toutes les tâches de gestion de la dette publique. Le pays a mis en place une publication régulière des données de la dette publique et un rapport annuel de la dette publique, ce qui est de nature à renforcer les relations avec les

créanciers et les investisseurs. Le Togo publie un Bulletin Statistique<sup>111</sup> qui présente les informations sur la dette togolaise conformément aux normes internationales établies par les « Statistiques de la dette du secteur public. Guide pour les statisticiens et les utilisateurs » publié par le FMI. Le bulletin vise également à informer régulièrement les partenaires techniques et financiers du Togo, les investisseurs et le public sur l'évolution du portefeuille de la dette publique, dans le but de renforcer la transparence dans la gestion des finances publiques.

Dans ce cadre, le Togo est appuyé par des bailleurs de fonds, dont le FMI, l'Union européenne, la CNUCED et la Banque mondiale. L'appui de la Banque mondiale, à la travers le Programme de croissance inclusive du Togo, vise notamment l'accroissement des recettes fiscales, l'efficacité des dépenses d'investissement et le renforcement de la gestion et de la transparence de la dette publique.

D'après le FMI (2020), le Togo présente un risque modéré de surendettement extérieur, mais un risque élevé de surendettement public global, notamment en raison du niveau élevé de la dette intérieure. Au 31/12/2021, la dette intérieure représente 63,46% de la dette publique totale (39,62% du PIB). Elle se compose comme suit: arriérés (2,25%), les allocations DTS (6,05%), les engagements envers certaines banques notamment la Banque ouest africaine de développement (BOAD) (9,25%) ainsi que les fonds levés au titre des emprunts obligataires par l'Etat (82,45%) sur le marché financier régional pour le financement des projets de développement.

Le poids de la dette intérieure du Togo résulte à la fois du niveau élevé des déficits passés, de la comptabilisation dans la dette publique des dettes accumulées au titre du préfinancement, de la liquidation d'entreprises publiques déficitaires et de l'accumulation d'arriérés. Les insuffisances de la gestion des finances publiques, et notamment la capacité limitée de gestion de la dette, ont contribué à cette situation (FMI, 2020).

La dette intérieure est particulièrement coûteuse. Au 31/12/2021, le taux d'intérêt moyen pondéré sur la dette intérieure était de 5,46% et celui de la dette extérieure était de 1,69% (trois fois moins chers). Les emprunts obligataires levés par l'Etat sont chers, malgré la baisse des taux de 38 à 50 points de base enregistré en 2021 par rapport à 2020. Au 30/11/2021, les taux d'intérêt sur les émissions de l'Etat togolais étaient affichés comme suit<sup>112</sup> :

- Maturité 3 ans: 5,87% (-0,38%)
- Maturité 5 ans : 5,92% (-0,50%)
- Maturité 7 ans : 6,01% (-0,48%).

<sup>111</sup> <https://finances.gouv.tg/publication-du-bulletin-statistique-de-la-dette-de-ladministration-centrale-du-togo/>  
<sup>112</sup> DGTCP (2021), Rapport annuel sur la dette publique au 31/12/2021.

Fin 2020, la maturité de la dette intérieure était de 5,23 ans et celle de la dette extérieure était de 8,23 ans. L'appétit des investisseurs pour risque sur les émissions de la dette intérieure à longue maturité semble peu élevé. L'appétit pour le risque se définit comme la volonté des investisseurs de supporter un risque financier dans l'espoir de générer un profit futur. Il dépend du degré subjectif auquel les investisseurs sont prêts à supporter l'incertitude. Dans le cas de la dette souveraine, la qualité de signature dépend, notamment, de la qualité des agrégats macroéconomique (croissance, déficit, taux d'endettement).

En 2020, le pays a levé 12,5 milliards FCFA (2,75% du total) sur la maturité à 7 ans, alors que la maturité à 3 ans a attiré 229,55 milliards FCFA (50% du total). Les prévisions pour 2021 tablaient sur les émissions des OAT 7 ans pour 146,70 milliards, FCFA (+802,8% par rapport à 2020), ce qui semble très ambitieux. Le Togo a la possibilité de souscrire des garanties pour accroître l'attractivité des émissions de maturité longue. Cette option a été utilisée par le Togo dans le cadre de l'opération de restructuration de la dette en 2019. Le Togo a bénéficié de la garantie de l'Agence pour l'assurance du commerce en Afrique (ACA) qui lui a permis de réaliser un emprunt extérieur à hauteur de 103,6 millions d'euros à 4,7 %, un taux d'intérêt inférieur à celui de la dette intérieure et régionale remboursée en janvier 2020 (65 milliards de francs CFA, à un taux d'environ 7 %).

Le risque de refinancement reste la principale vulnérabilité du portefeuille et découle de la dette intérieure en raison de sa maturité relativement courte. Au cours de l'année 2020, 23,2% de la dette intérieure, principalement des titres publics, doivent être remboursés ou refinancés.

En accord avec le FMI, le Togo a entrepris de reprofiler sa dette de façon à en diminuer le coût et limiter la pression sur la trésorerie. Afin de réduire le risque de refinancement sur les cinq prochaines années, le gouvernement a négocié des emprunts extérieurs de maturité longue pour racheter la dette intérieure dont la maturité est relativement courte. Cette opération a permis de lisser davantage le profil de remboursement de la dette existante. En

A partir de 2021, le gouvernement vise également une stratégie d'endettement orientée vers les ressources concessionnelles et semi-concessionnelles tout en réduisant le risque de refinancement lié à des maturités courtes des emprunts de la dette intérieure. L'attrait des investisseurs long terme sur le marché intérieur devrait nécessiter une hausse du rendement, ce qui risque de compromettre la stratégie de réduction du coût sur la dette publique intérieure.

En effet, un des mécanismes auquel le Togo pourrait recourir pour reprofiler la dette intérieure est l'échange de la dette court terme contre la dette à long terme. Il s'agirait d'une adjudication des titres par laquelle une dette intérieure à moyen ou long terme est émise envers des investisseurs qui paient avec la dette à arrivant à échéance. Techniquement, il n'agit d'une opération de rallongement des maturités. Cependant, cette opération nécessiterait la mise en place d'incitants financiers destinés à attirer les investisseurs, ce qui pourrait se traduire en une hausse du coût de la dette long terme. Il sera indispensable d'accompagner ces changements par une rationalisation des dépenses fiscales et un recours systématique à l'analyse coût-avantage des investissements publics. Ce dernier point figure également parmi les recommandations de l'évaluation de la gestion des investissements publics (EGIP) de 2016 et de son suivi en 2019.

### **3.1.5 Echange dette contre nature.**

Dans un contexte de triple crise concernant la dette, le changement climatique et la perte de nature, un outil innovant de plus en plus exploré par les gouvernements consiste en un échange dette contre nature et climat. L'objectif des instruments de dette liés au climat et à la nature est à la fois de garantir l'orientation des ressources vers les priorités nationales en matière de climat et de nature tout en aidant à créer un espace fiscal sain<sup>113</sup>.

Le mécanisme consiste en un accord passé entre le pays et ses créanciers pour rediriger certains paiements du service de la dette ou du principal vers le bilan du débiteur, dans le but de canaliser davantage de fonds vers le climat et la nature. L'approche visant à lier la dette au climat et à la nature couvre la dette souveraine à long-terme.

Le principe est le suivant : le pays débiteur propose des objectifs d'adaptation au climat,

<sup>113</sup> <https://www.iied.org/fr/20486iied>

d'atténuation ou de protection de la nature qu'il s'engagera à atteindre, en accord avec les priorités nationales de développement. Les fonds peuvent être gérés comme des paiements basés sur la performance, en fonction des résultats politiques convenus, comme les CDN, les

stratégies nationales de biodiversité ou d'autres plans et stratégies nationaux pertinents pour le pays<sup>114</sup>. Les paiements sont ensuite effectués en fonction de la réalisation des objectifs, ou Indicateurs Clés de Performance (ICP).

Les principaux avantages<sup>115</sup> de ces instruments sont :

- Une plus grande marge de manœuvre budgétaire. Ces outils permettent d'alléger la pression sur l'espace budgétaire, de réduire le besoin d'emprunts souverains et de focaliser les dépenses dans les domaines prioritaires.
- Une amélioration de la croissance économique inclusive et des résultats en matière de climat et de nature. Cette approche permettrait de soutenir les dépenses intérieures consacrées aux priorités nationales, tout en soutenant les domaines qui réduisent les externalités négatives au niveau mondial et dans lesquels les pays se sont engagés à agir dans le cadre de conventions mondiales.
- Un effet de levier sur le crédit existant et l'intérêt des investisseurs. Ces instruments peuvent être un moyen d'accroître l'intérêt des investisseurs, car ils signalent une gestion proactive de l'économie du débiteur et l'engagement de ce dernier à remplir ses obligations d'une manière qui leur convient – en particulier dans le cas des créanciers bilatéraux et multilatéraux.
- Un accès à de nouveaux marchés de financement durable. Ces transactions peuvent également renforcer l'expérience et la capacité du gouvernement débiteur à travailler avec des instruments de financement innovants.

Selon le FMI<sup>116</sup> (2022), il existe deux arguments en faveur de mesures des échanges de dettes - climat et plus généralement l'établissement d'un lien entre l'allègement de la dette et les engagements climatiques. Premièrement, la plupart de ces mesures ne concernent pas seulement aux échanges de dettes, mais plus largement le financement climatique, notamment les subventions conditionnelles au climat, les prêts officiels conditionnels au climat et l'émission d'obligations liées à la durabilité. Deuxièmement, la volonté de certains créanciers à accorder un allègement de la dette pourrait être plus grande si ce dernier est lié à une action climatique.

D'après le FMI (2022), de nombreux pays en développement risquent de ne pas disposer de la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour financer les investissements climatiques indispensables, même lorsqu'ils sont financés à des conditions concessionnelles. Le FMI attire aussi l'attention sur les conditions permettant de recourir à l'échange de dettes contre nature et climat. Ce mécanisme n'est, par exemple, pas adapté pour les pays dont le niveau de la dette devient insoutenable. Les échanges de dettes impliquent un allègement partiel de la dette, alors que les dettes insoutenables nécessitent généralement une restructuration incluant un large périmètre de l'encours de la dette.

### **3.1.5 Mobilisation de l'aide au développement**

Au Togo, le Ministère de la planification, du développement et de la coopération (MPDC) assure l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique du Gouvernement en matière de coopération au développement.

Le statut de pays à revenu faible et le caractère spécifique de certains secteurs comme l'environnement devrait permettre au Togo de mobiliser davantage des fonds de l'APD. En comparaison avec les pays de l'UEMOA, l'APD nette reçue par le Togo représente 6,3% du Revenu National Brut (RNB), contre une moyenne de 7,44% dans l'UEMOA.

Dans le cadre du nouveau cycle du Fonds pour l'environnement Mondial (FEM-8), le Togo bénéficie

<sup>114</sup> Sejal Patel, Paul Steele, Laura Kelly et Jean-Paul Adam (2021), Financement innovant pour l'Afrique. Exploiter la dette en faveur du climat et de la nature. Rapport thématique. Octobre 2021.

<sup>115</sup> Op. Cit

<sup>116</sup> IMF (2022), Debt-for-Climate Swaps: Analysis, Design, and Implementation. IMF Working Papers n° WP/22/162

de deux volets de financement. Une allocation STAR (Système Transparent d'Allocation des Ressources) d'un montant de 6,9 milliards de FCFA et des Fonds PMA (pays moins avancés) pour l'adaptation, d'une valeur de 12 milliards<sup>17</sup>.

Le Togo a élaboré une politique nationale de coopération au développement (PNCD 2020-2025). A travers ce plan, le pays vise l'efficacité, la diversification et la coordination de la mobilisation des aides publiques au développement (APD).

En termes de mobilisation, les ressources décaissées s'élèvent à 785,95 millions en 2020. Sur l'ensemble des fonds, 79% des fonds sont mobilisés auprès de 6 partenaires : BAD (31,66%), Banque mondiale (19,12%), Allemagne/GIZ/KFW (8,57%), BOAD (7,42%), Union européenne ((6,91%), Fond mondial (5,32%).

### 3.1.6 Mobilisation des financements verts.

Le pays dispose d'un potentiel important pour mobiliser les financements qui permettent de combiner les objectifs environnementaux avec l'accroissement des ressources.

Sur le plan de la protection environnementale, le Togo a identifié les secteurs prioritaires dans sa CDN comme étant l'énergie, l'agriculture, l'affectation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie. La FRG prévoit de refonder la réglementation sur la protection des ressources naturelles et limiter la pollution (e.g., mise en place d'une fiscalité verte incitant à l'achat de véhicules peu polluants, encadrement de l'utilisation des produits chimiques / polluants, normes de pêche). La FRG comprend plusieurs projets et réforme avec une grande dimension environnementale, dont par exemple :

<b>P35</b>	Réponse aux risques climatiques majeurs
<b>P36</b>	Programme de mobilité verte

Le contexte est donc propice à un recours aux financements verts. A ce jour, le Togo a mobilisé assez peu de fonds climat. Sur les fonds approuvés par les fonds multilatéraux de développement de 2003 à 2019, le Togo a mobilisé 52,7 millions USD, soit 0,3% des fonds mobilisés dans la zone de la CEDEAO. De nombreux guichets pour soutenir les projets environnementaux du Togo existent. La présentation ci-dessous est loin d'être exhaustive.

**Fonds Vert pour le Climat (FVC).** Le FVC est un mécanisme financier de l'ONU rattaché à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Il vise à transférer des fonds des pays les plus avancés à destination des pays les plus vulnérables pour mettre en place des projets combattant les effets des changements climatiques ou d'adaptation au changement climatique. En octobre 2021, le ministère de l'environnement et des ressources forestières a lancé le programme préparatoire du Togo à l'accès au Fonds Vert pour le Climat (FVC) duquel découle un projet de renforcement de l'accès direct du Togo au Fonds Vert pour le Climat et l'appui au développement de la stratégie de financement du climat.

Le FVC a accordé à la BOAD une ligne de crédit de 250,1 millions d'euros, soit 164,05 milliards FCFA, destinée au financement des projets dans le secteur des énergies solaires. Le montant du concours en 2019 était de 61 millions € soit 40 milliards FCFA.

**Fonds pour l'environnement mondial (FEM).** Le FEM est une organisation gérant un système de financement destiné à mener des actions pour la préservation de l'environnement. C'est une organisation financière indépendante qui accorde des subsides aux projets liés à la biodiversité, la lutte contre les effets du réchauffement climatique, la pollution des eaux, la régression et dégradation des sols, la réduction de la couche d'ozone et les polluants organiques persistants. Le Togo a bénéficié en 2022 du soutien du FEM de 5,4 millions \$ (près de 3 milliards FCFA) pour la lutte contre la dégradation des terres au Togo. Le pays a décroché un financement de 5,4 millions \$ (près de 3 milliards FCFA).

**Obligations vertes.** Dans le cadre de la gestion dynamique de la dette togolaise, l'émission des obligations vertes (voir encadré) pourrait constituer un moyen efficace pour réduire le coût du financement tout en contribuant à la protection environnementale.

<sup>17</sup> <https://environnement.gouv.tg/8e-phase-du-fem-le-togo-veut-mobiliser-plus-de-financements/>

### **Encadre : Obligation verte pour le financement des ODD.**

Une obligation verte est un emprunt émis sur le marché par une entreprise ou une entité publique auprès d'investisseurs pour lui permettre de financer ses projets contribuant à la transition écologique (énergies renouvelables, efficacité énergétique, gestion durable des déchets et de l'eau, exploitation durable des terres, transport propre et adaptation aux changements climatiques...), plus particulièrement les investissements en infrastructures. Elle se distingue d'une obligation classique par un reporting détaillé sur les investissements qu'elles financent et le caractère vert des projets financés.

Les obligations vertes permettent aux émetteurs de lever des capitaux importants sur les marchés locaux et internationaux. Le refinancement à travers les obligations vertes et l'obtention de dettes à plus bas coût est une option intéressante pour le financement des infrastructures et aux investissements à faible intensité carbone.

Les différentes catégories d'obligations vertes comprennent les obligations avec « usage spécifique des fonds levés » (le produit de l'émission obligataire sert à financer un projet vert), les obligations de projet (le financement est limité aux actifs et passifs du projet), les titres verts (obligations assorties d'une forme quelconque de sûreté) et les obligations vertes assorties d'un « mécanisme de paiement au résultat » (les investisseurs privés financent une intervention et sont remboursés, avec une prime, si le résultat convenu est atteint).

Les expériences d'émissions souveraines d'obligations vertes en Afrique ne sont pas nombreuses. Sur le continent, entre 2014 et 2020, ce sont 20 obligations vertes qui ont été émises dans six pays africains pour un montant d'environ 2 milliards d'USD. Dans le même temps, les émissions d'obligations vertes atteignaient 1 000 milliards d'USD dans le monde<sup>118</sup>. L'Afrique représentait environ 0,2 % du marché mondial des obligations vertes sur la période considérée, mais elle était à l'origine de 2,8 % du PIB mondial en 2020 (FMI, 2021). Deux obligations vertes ont été émises en Afrique en 2020 – l'une d'un montant de 800 millions d'USD émise par l'État égyptien et l'autre de 200 millions d'USD émise par la Standard Bank en Afrique du Sud, représentant 53 % du total des émissions à ce jour sur le territoire africain. Le potentiel du marché africain des obligations vertes est donc insuffisamment exploité.

### **3.1.7 Recommandations**

Cette partie des recommandations vise à donner des orientations pour mobiliser les ressources publiques prometteuses. Elles sont basées sur l'analyse du potentiel non ou faiblement mobilisé. L'efd a identifié 6 axes d'interventions détaillés ci-après.

#### **Axe 1 : Combattre les flux financiers illicites et l'évasion fiscale**

Le Togo figure parmi les pays d'Afrique sub-saharienne les plus touchés par les flux financiers illicites et l'évasion fiscale (voir section 2.3.5). Les ressources qui échappent au pays sont considérables. D'après le rapport de la CNUCED (2020), l'écart de valeur moyen annuel, c'est-à-dire les revenus qui n'ont pas été déclarés aux autorités togolaises dans le cadre des échanges commerciaux au niveau mondial, s'élève à 1,048 milliards USD. Cette perte des ressources limite l'action du gouvernement pour mener des politiques et des projets publics. De plus, le phénomène des flux financiers illicites et de l'évasion fiscale renforce le sentiment d'injustice sociale et fiscale et affaiblit les actions menées, notamment par l'OTR, pour encourager le civisme fiscal.

#### **L'efd du Togo recommande :**

- La création au sein de l'OTR d'une cellule spéciale chargée de la lutte contre les flux financiers illicites et l'évasion fiscale.
- Cette cellule spéciale serait composée de contrôleurs et d'enquêteurs ayant des profils variés (au-delà des profils de fiscalistes) qui auraient des pouvoirs élargis en matière d'investigation et de poursuite. Elle devrait fonctionner en étroite collaboration avec les autres organes de contrôle du pays et de la région. Elle recevrait les appuis et les renforcements de capacités nécessaires, notamment concernant les meilleures pratiques internationales en matière de lutte contre les flux financiers illicites et l'évasion fiscale.

<sup>118</sup> BEI (2021) La finance en Afrique : un développement vert, intelligent et inclusif du secteur privé.

- Développer un plan stratégique de lutte contre les flux financiers illicites et l'évasion fiscale. La lutte contre la fraude et l'évasion fiscale fait partie du plan stratégique de l'OTR (2018-2022). Cependant, comme démontré ci-dessus, le phénomène des flux illicites et de l'évasion dépasse le cadre fiscal puisqu'il intègre aussi les problèmes liés à la sous-facturation dans le cadre des échanges internationaux, les questions de blanchiment, .... Un plan stratégique permettrait de donner des orientations claires, des objectifs et des moyens. Il permettrait également d'intégrer les actions à mener en collaboration avec les autres organes de contrôle dans un contexte international.
- Renforcer l'application des lois, introduire des pénalités dissuasives et renforcer la coopération internationale. La coordination avec les organes de contrôle au niveau régional sera indispensable.

## **Axe 2 : Renforcer le contrôle des prix de transfert**

L'assiette fiscale est étroite au Togo. Les récentes études, notamment de la Banque mondiale (2017), mettent en évidence l'impact de l'optimisation fiscale agressive et le recours aux prix de transfert sur la mobilisation des ressources. Le Togo met en place des actions qui renforcent l'efficacité de l'OTR, notamment la mise en place en mars 2020 d'une Unité de Politique Fiscale (UPF), le démarrage en mai 2022 d'une assistance du programme Inspecteurs Sans Frontières (PNUD/OCDE). L'adhésion au Forum Mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales ouvre devrait permettre d'élargir le champ d'investigation grâce à l'échange d'information. Cependant, l'OTR n'a pas les outils adaptés pour mener des analyses approfondies des transferts intragroupes.

### **L'EFD du Togo recommande :**

- Création au sein de l'OTR d'une unité chargée des prix de transfert et la lutte contre l'érosion de la base imposable. Cette unité serait le service de référence en fiscalité internationale et le bénéficiaire des actions de renforcement des capacités en matière des prix de transfert. Ce service serait doté de moyens humains et techniques (base des données commerciales) pour traiter efficacement les prix de transfert dans les domaines spécialisés comme les banques, assurance, secteur extractif, télécommunication, secteur pharmaceutique, économie numérique, etc.
- Renforcer les pouvoirs d'investigation de l'unité prix de transfert, notamment les enquêtes auprès des tiers, opérationnaliser l'intégration des données douanières et la collaboration avec les administrations fiscales régionales.
- Renforcer la collaboration avec les acteurs financiers y compris la Commission bancaire de l'UEMOA, afin d'identifier les failles locales permettant la fixation des prix de transfert.
- Renforcer l'analyse des risques et créer des compétences de haut niveau dans les matières techniques. Les domaines suivants sont à privilégier : économie numérique, transactions financières, valorisation des actifs et des produits, les entités offshore, les structures hybrides, ...

## **Axe 3 : Explorer la fiscalité verte**

Dans le cadre des CDN révisées, le Togo s'est engagé à consolider le cadre fiscal afin de créer des incitatifs économiques visant à influencer les décisions d'investissement des acteurs privés et de dénicher de nouvelles sources de financement grâce à une fiscalité renouvelée (loi des finances, tarification carbone, REDD+ ...). L'enjeu consiste à attirer les investissements qui créent de la richesse et des emplois, tout en étant en ligne avec les orientations environnementales des CDN révisées. De plus, certains secteurs bénéficient des incitations fiscales et des régimes dérogatoires qui peuvent être en contradiction avec les engagements du pays en matière de protection environnementale (secteur extractif, énergie, transport, agriculture, ...).

La fiscalité verte a pour but d'aligner le régime fiscal des contribuables et des activités à leur contribution à la pollution. C'est le principe du pollueur-payeur. Elle permet d'inclure dans les prix, le coût des atteintes à l'environnement (dites externalités négatives) afin de réorienter vers des choix de production et de consommation plus respectueux de l'environnement.

### L'efd du Togo recommande :

- Cartographier et réformer les secteurs et les activités dont le cadre fiscal abritent des régimes dérogatoires qui sont en contradiction avec la stratégie environnementale et les CDN révisées.
- Etudier l'opportunité et les modalités d'introduction d'une taxe carbone dans certains secteurs. La taxe carbone est une taxe environnementale sur les émissions de dioxyde de carbone dans le but de contrôler le réchauffement climatique. Elle incite financièrement les contribuables à réduire leurs émissions afin de réduire leurs obligations fiscales, que ce soit en adoptant des pratiques plus efficaces, en choisissant des intrants plus propres ou, dans le cas des consommateurs, en modifiant leurs habitudes de vie. La taxe carbone peut engendrer un double dividende : (i) amélioration des résultats environnementaux et (ii) hausse des recettes fiscales, lorsque des nouvelles taxes vertes sont supérieures aux impôts « bruns » abandonnés.
- Dans le contexte national et régional, l'efficacité d'une taxe carbone n'est pas toujours assurée. Par exemple, une hausse de la taxe sur le carburant peut entraîner une hausse de la contrebande, une réduction des recettes fiscales et un effet incertain sur l'environnement. Le Togo devrait réaliser une analyse coût-avantage de la taxe carbone qui permettrait d'éclairer la décision concernant l'introduction d'une telle taxe, en déterminer les bénéfices et les coûts fiscaux et environnementaux. De plus, une taxe carbone doit être envisagée dans un cadre plus large de la fiscalité verte.

### Axe 4 : Accroître les recettes non-fiscales

Les recettes non-fiscales sont principalement composées des produits de participation financières ; dividendes de la BCEAO et d'autres sociétés d'Etat, et d'autres recettes non fiscales. En 2021, les recettes non-fiscales sont sorties à 6,30%, en baisse par rapport à 2020 (8,78%). La DGTCP, qui en a la charge, dispose d'une stratégie de mobilisation des recettes non-fiscales. Plusieurs actions sont prévues dans le cadre de cette stratégie, avec une cible d'accroissement des recettes du 3,3% chaque année.

### L'efd du Togo recommande :

- Opérationnaliser la stratégie de mobilisation des recettes non-fiscales pilotée par la DGTCP.
- Elaborer une stratégie de gestion du portefeuille des participations de l'Etat. Il s'agit d'évaluer l'efficacité de la politique actuelle et de mettre en place une orientation qui doit guider les participations en capital, compte tenu retour sur investissement économique et financier attendu.
- Mettre en place une réforme de la gestion et la gouvernance des entreprises publiques. Il s'agit de renforcer les outils de contrôle, la transparence et la responsabilité au sein de ces entreprises.
- Etablir des domaines de collaboration et d'engagement entre l'autorité fiscale nationale et les gouvernements locaux.

### Axe 5 : Optimiser la fiscalité locale

Il existe un potentiel inexploité de mobilisation des ressources locales. Une étude de la Banque mondiale (2018) a mis en évidence un certain nombre d'insuffisances dans la mobilisation des recettes locales. Par exemple, Les impôts fonciers ne représentent que 0,04% du PIB en 2017, en dessous de leur potentiel. Cette étude a formulée des recommandations en vue d'optimiser le potentiel important de la fiscalité locale. D'après une analyse de la GIZ<sup>119</sup> (2018), les collectivités locales sont mal équipées pour identifier l'assiette de la fiscalité locale. Elle relève plusieurs insuffisances : (i) le recensement foncier est à l'étape embryonnaire, (ii) difficultés de suivi du fichier des contribuables, absence de cadre de concertation chargé d'échanger sur les problèmes inhérents à la collecte des ressources locales, etc.

<sup>119</sup> GIZ (2018), Etude sur les finances et la fiscalité des collectivités territoriales au Togo, Rapport définitif, Mai 2018.

### L'efd du Togo recommande :

- Evaluer l'état de mise en oeuvre des recommandations formulées par la Banque mondiale<sup>120</sup> (2018) et la GIZ<sup>121</sup> (2018).
- Renforcer les capacités des collectivités territoriales dans les domaines liés à la maîtrise de l'assiette fiscale, la fiscalité foncière, la digitalisation, le suivi des fichiers des contribuables, le recouvrement.

### Axe 6 : Optimiser la mobilisation des financements verts

Le Togo mobilise assez peu de financements verts. De 2003 à 2019, le Togo n'a mobilisé que 0,3% des financements approuvés par les fonds multilatéraux de développement pour la zone de la CEDEAO<sup>122</sup>.

Les fonds mondiaux pour l'environnement présentent un potentiel important de mobilisation. Le Togo devrait s'équiper en capacités pour mobiliser davantage de ressources liées à la protection environnementales pour le financement de la FRG. En 2020, le décaissement auprès du Fonds Vert pour le Climat s'est établi à 80.000 USD (soit 0,01% des fonds mobilisés)<sup>123</sup>. La même année, le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) n'est pas repris dans le portefeuille d'APD du Togo. Cependant, un soutien du FEM de 5,4 millions USD a été enregistré en 2022.

### L'efd du Togo recommande :

- Cartographier les financements verts accessibles pour le Togo et évaluer les causes des faiblesses participation des projets togolais et établir un plan d'intervention pour positionner le Togo dans la mobilisation des fonds.
- Identifier les sources et les mécanismes de financement au niveau mondial et les instruments financiers utilisés par les différents fonds financement.
- Renforcer les capacités des administrations et organismes publics impliqués dans les projets verts, sur le montage des projets verts et les canevas utilisés par les bailleurs afin de maximiser la réussite des projets togolais.

### Axe 7 : Optimiser la mobilisation de l'APD

Le Togo mobilise assez peu l'aide bilatérale. Certains bailleurs et fonds nordiques ne figurent plus dans le portefeuille (la Norvège) ou sont faiblement représentés (Danida 0,05% ; SIDA 0,18%). D'autres partenaires bilatéraux traditionnels du Togo ont porté sur des participations assez faibles (Koweït, Canada, Suisse). La coopération sud-sud est assez peu représentée dans le portefeuille de 2020.

### L'efd du Togo recommande :

- Cartographier les financements multilatéraux et bilatéraux et évaluer les forces et les faibles de l'approche actuelle de mobilisation des fonds auprès de ces bailleurs.
- Explorer d'autres guichets nouveaux et les opportunités sous-exploitées par le Togo (bailleurs bilatéraux, fonds mondiaux, coopération sud-sud).
- Renforcer les capacités de la cellule chargée des relations avec les PTFs et les services qui ont la charge de l'élaboration des projets et des programmes. L'objectif est d'équiper ces services des meilleures techniques et pratiques concernant le montage de projets et les canevas et procédures des bailleurs.

### Axe 8 : Explorer le mécanisme d'échange dette-nature

La stratégie d'endettement du Togo privilégie le recours aux emprunts extérieurs concessionnels et semi-concessionnels et un allongement progressif des maturités. Le Togo prévoit également le

<sup>120</sup> Banque mondiale (2018), Analyse de la mobilisation des recettes fiscales. République du Togo.

<sup>121</sup> Op. Cit

<sup>122</sup> CEDEAO (2020), Rapport de Cartographie des flux financiers climat vers la zone CEDEAO-CILSS. Financement multilatéraux.

<sup>123</sup> MPDC (2020), Rapport sur la Coopération au Développement (RCD) 2020.

recours à la dette commerciale auprès des organismes spécialisés sans dégrader le caractère modéré du risque de la dette extérieure.

Selon le FMI (2020), le Togo présente un risque modéré de surendettement extérieur et un risque élevé de surendettement global. La charge d'intérêt global représente 2,61% du PIB, en raison principalement du coût élevé de la dette intérieure (2,22% du PIB). Le recours au mécanisme d'échange dette-nature et climat permettrait donc au Togo d'utiliser une partie du service de la dette et du principal en vue de couvrir les besoins d'investissement dans les secteurs d'atténuation des émissions des gaz à effet de serre.

### **L'EMD du Togo recommande :**

- Créer un groupe de travail interministériel et convenir d'objectifs nationaux en matière d'investissements climatiques, en lien avec la FRG, les ODD et les CDN.
- Identification dans le portefeuille de la dette souveraine les opportunités prometteuses pour un mécanisme d'échange dette-nature.
- Identifier les domaines d'atténuation des gaz à effet de serre et de préservation d'écosystèmes éligibles pour un mécanisme d'échange dette-nature.
- Etablir un plan d'action précisant la position gouvernementale, les créanciers avec lesquels les négociations peuvent s'engager et une proposition de calendrier de celles-ci.

## **3.2 Politique de financement privé**

### **3.2.1 Environnement des affaires**

La stratégie du gouvernement à travers la FRG accorde une place prépondérante au secteur privé. Le gouvernement a entrepris une série de mesures de réformes en vue de créer un cadre des affaires propice à l'investissement. Grâce à ces réformes, le Togo a amélioré son environnement des affaires et se classe 97<sup>ème</sup> dans le classement Doing Business en 2020. Le pays se hisse au 3<sup>ème</sup> rang des pays réformateurs au monde et 1<sup>er</sup> en Afrique. Ces progrès sont de bonne augure pour attirer les investisseurs, créer de la richesse et des emplois. Au cours de ces dernières années, le Togo a enregistré des bonnes performances en matière de création d'entreprise. D'après les statistiques affichées par le Centre de formalités des entreprises (CFE), en 2021 1257 nouvelles entreprises ont été créées contre 1059 en 2020, soit une progression de 9%.

Le pays a également pris plusieurs mesures visant à améliorer le financement du secteur privé, notamment :

- La mise en place de l'Agence Nationale de Promotion de Garantie et de Financement des PME/PMI (ANPGF).
- La mise en place du Fonds d'Appui aux Initiatives Économiques des Jeunes (FAIEJ).
- La mise en place du Fonds National de la Finance Inclusive (FNFI) dont les principales missions sont :
  - ✓ La promotion d'une offre de finance inclusive et de produits innovants et adaptés, à travers des appuis institutionnels aux prestataires de services financiers ;
  - ✓ La mise à disposition de lignes de crédit à des conditions bonifiées, permettant l'offre de produits aux bénéficiaires à des coûts raisonnables, tout en préservant la rentabilité et la pérennité des institutions financières ; et
  - ✓ La mise en place de mécanismes de sécurité au profit des prestataires de services financiers pour le financement des secteurs risqués (agriculture, premiers projets des

jeunes) et de fonds de facilitation pour le refinancement des institutions de microfinance auprès des banques.

- La mise en œuvre du Mécanisme Incitatif de Financement Agricole (MIFA). Ce mécanisme est fondé sur le partage de risques et vise à relever les défis auxquels est confronté le secteur agricole, notamment la réorganisation des différents maillons des chaînes de valeur agricole, la promotion du financement des chaînes de valeur et l'assurance agricoles.

Les partenaires techniques et financiers du Togo ont engagé plusieurs initiatives pour soutenir le secteur financier togolais. La BCEAO a entrepris des réformes structurelles pour la diversification et le développement du secteur bancaire et financier, en vue d'un meilleur

financement de l'économie, notamment :

- La mise en place du dispositif de soutien au financement des Petites et Moyennes Entreprises et Industries (PME/PMI), dénommé « Dispositif PME », qui a été lancé officiellement sur le plan national en août 2018.
- La promotion du Bureau d'Information sur le Crédit (BIC) et le démarrage des activités de recueil et de partage des informations sur le crédit par la Société Creditinfo West Africa (CIWA) est effectif depuis 2016.
- La promotion du crédit-bail, de l'affacturage et de la finance islamique.

Cependant, le secteur privé togolais est confronté à de nombreux défis auxquels le gouvernement devrait s'attaquer pour élargir les capacités et la surface d'intervention des investisseurs privés.

### **3.2.2 Défis pour développer le secteur privé**

D'après les entretiens avec les partenaires techniques et financiers, pour accroître le financement du secteur privé, d'autres défis sont à relever :

- L'amélioration de la qualité de l'information, des capacités managériales, de la vision de long terme des entreprises ;
- Le renforcement des capacités des dirigeants des PME/PMI ;
- Le renforcement des mécanismes de partage des risques ;
- L'amélioration de l'environnement juridique et judiciaire ;
- Le renforcement des ressources des banques ;
- L'amélioration de la gestion des risques de crédit dans les banques et les systèmes financiers décentralisés.

Un bon climat des affaires est important pour attirer les investisseurs. Cependant, il existe de nombreux autres facteurs qui sont déterminants dans les décisions d'investissement. Parmi ces facteurs figurent la disponibilité, le coût et la qualité de l'électricité et de l'eau, le transport et la logistique, les télécommunications et la main-d'œuvre.

Selon une étude de la Banque mondiale<sup>124</sup> (2020), les entreprises togolaises sont confrontées à plusieurs contraintes qui limitent l'expansion de leurs activités. Parmi celles-ci on trouve, sans exhaustivité, le manque de personnel qualité, le déficit structurel de l'énergie (notamment), le poids de la fiscalité, la concurrence déloyale du secteur informel et les contraintes liées à l'accès au financement.

<sup>124</sup> Banque Mondiale (2020), Dynamiser l'investissement privé pour plus de croissance et d'emplois.

### 3.2.3 Mobiliser les banques et les institutions financières locales

L'analyse présentée dans le chapitre 2 a montré les limites du crédit bancaire destiné au financement des investissements. Le crédit à l'économie a fortement augmenté (une progression de plus de 200% entre 2010 et 2020), mais le coût du crédit reste très élevé au Togo (7,6% en 2020, contre 6,59% de moyenne dans la zone UEMOA), et le crédit destiné à l'investissement est très limité. A peine 1% des crédits accordés par le secteur bancaire ont une maturité supérieure à 10 ans, ce qui révèle les difficultés rencontrées par les entreprises pour réaliser les investissements structurants. Une des causes de ce décalage entre les besoins de financement et l'offre bancaire est à chercher dans la structure des bilans des banques dont les dépôts sont principalement à court terme (86,80%) et dans la structure du système bancaire, qui se caractérise par un niveau élevé de concentration. Dans ce contexte, la mobilisation des ressources privées nécessite la création des conditions favorables à l'élargissement de la surface financière, l'attrait des financements long terme et l'attrait des financements innovants.

#### (i) **Elargir la surface financière**

Le secteur bancaire togolais est très concentré et peu diversifié. D'après la BEI<sup>125</sup> (2021), en moyenne, la concentration bancaire de l'UEMOA, exprimée par la moyenne pondérée de la part des actifs détenus par les trois plus grandes banques, atteignait 52 %, les niveaux les plus élevés étant observés en Guinée-Bissau et au Togo. De plus, le taux des prêts non performants est très élevé au Togo. D'après le FMI (2020), Le ratio des prêts improductifs s'est élevé à 17 % à fin juin 2019 (17,8% à la fin 2018) et à 14,9% à la fin décembre 2021, soit plus que la moyenne de l'UEMOA (11,7 %). Il s'ensuit que les banques du Togo ont des besoins de capitaux supplémentaires estimés à 6,5 % du PIB, les plus élevés de l'UEMOA (BEI, 2021).

Dans ce contexte, afin d'accroître les ressources financières permettant de financer les entreprises, le Togo pourrait mener une politique attractive pour les institutions financières non bancaires.

Le **secteur de la microfinance** est un acteur important au Togo. Ce secteur offre une couverture du marché du crédit de plus de 250 milliards de FCFA, une croissance annuelle de plus de 20 % et un taux de dégradation du portefeuille faible (5% à la fin 2021). Cependant, le secteur souffre de plusieurs maux, dont :

- Difficultés d'accès au refinancement des banques
- Faiblesse des capacités pour les prestataires des services financiers
- Faible fiabilité des informations financières pour apprécier la qualité des demandes de crédit
- Rareté des ressources à long terme pour financer les prêts à moyen et long terme.

La mésofinance est un secteur nouveau avec un potentiel important pour l'Afrique. La mésofinance est un mode de financement qui comble un chaînon manquant, entre la microfinance et la finance bancaire.

Les PME rencontrent historiquement des difficultés d'accéder au financement, cela est particulièrement le cas pour les entreprises en croissance. Le secteur de la microfinance est limité dans son offre de crédit aux PME en raison des difficultés inhérentes à son mode d'organisation (modèle de coopérative) et aux sources de financement (petits dépôts à très court terme). La microfinance a montré son efficacité pour le financement des microprojets, mais elle peine encore à élargir sa surface d'intermédiation pour atteindre les entreprises de petite et moyenne taille.

D'après une étude de la BEI<sup>126</sup> (2013), la mésofinance est secteur intermédiaire pouvant faire preuve de plus de professionnalisme et de capacités de financement qui ne sont pas toujours présentes dans les institutions de microfinance. De plus, le secteur présente un important potentiel en termes d'emplois.

**Le leasing (ou crédit-bail)** est un instrument de financement, par lequel un acteur financier agréé met un bien d'équipement à la disposition d'un client qui y dispose du droit d'usage, paie les loyers

125 BEI (2021), La finance en Afrique. Un développement vert, intelligent et inclusif du secteur privé.

126 BEI (2013), The Potential of Mesofinance for Job Creation in Mediterranean Partner Countries. Final Report.

pour une durée déterminée avec l'intention de l'acheter à terme, à un prix fixé d'avance entre les parties, tenant compte des versements effectués à titre de loyers.

Le Togo s'est doté d'une loi en 2019 pour encadrer le leasing. Trois ans après l'adoption de cette loi, le leasing gagne du terrain au Togo. D'après le Ministère des finances<sup>127</sup>, les nouveaux projets mis en place grâce à ce mode de financement ont connu une hausse pour atteindre 11 milliards FCFA en 2021, contre 0,6 milliard en 2019. En 2020, une statistique de la direction nationale du Transport estimait à 116 milliards FCFA le potentiel du pays en leasing.

#### (ii) **Attirer les financements à long terme**

L'accès restreint aux financements de long terme constitue une contrainte majeure pour le le financement des investissements. Le Togo pourrait explorer différentes actions pour dynamiser la mobilisation des financements long terme :

- Créer des conditions pour inciter les entreprises à se financer sur les marchés financiers à travers l'émission d'obligations d'entreprises.
- Mettre en place un cadre attractif pour les fonds de capital-investissement et de capital à risque.
- Créer un outil d'accompagnement des entreprises dans la recherche de financements, y compris la cotation en bourse et l'émission des obligations.

Dans ce contexte, Togo Invest pourrait jouer un rôle majeur en tant que bras financier de l'Etat pour le financement des investissements. Togo invest pourrait être renforcé et refinancé afin de jouer un rôle d'intermédiaire non bancaire, mobiliser les fonds sur les marchés pour financer les entreprises et les projets d'investissement.

D'après une étude de la BEI (2021), au cours des cinq dernières années, l'Afrique n'a représenté que 3 à 4 % des levées de fonds pour les marchés émergents et les économies en développement où l'Asie domine, avec plus de 80 % des fonds levés pour ces marchés sur la période. En valeur absolue, les fonds axés sur l'Afrique ont levé 2,6 milliards d'USD lors de clôtures finales et intermédiaires en 2016, un chiffre qui a augmenté progressivement pour atteindre 3,6 milliards d'USD en 2019.

Les progrès significatifs réalisés par le Togo dans l'amélioration du climat des affaires devraient stimuler les investissements privés et servir d'argument pour attirer les fonds de capital à risque.

Le pays pourrait saisir l'opportunité pour développer la place financière de Lomé et offrir une nouvelle fenêtre aux opérateurs économiques.

### **3.2.4 Développer le secteur de l'assurance**

Au Togo, comme dans de nombreux pays d'Afrique, l'assurance pourrait être un pilier de l'inclusion financière. Les offres d'assurance peuvent influencer positivement sur la vie des personnes financièrement faibles en les aidant à réduire l'impact des chocs et imprévus de la vie. L'inclusion financière désigne l'offre de services financiers (assurance et banque) de base à faible coût spécifique pour des personnes pauvres ou en situation de difficulté financière et de ce fait, exclues des services traditionnels. Elle doit être hissée comme solution adéquate dans le combat contre la pauvreté en Afrique.

En Afrique, le secteur connaît une forte montée en puissance de la concurrence due à la multiplication des comparateurs d'assurances et l'émergence de nouveaux acteurs ayant des approches très disruptives, comme les géants du numérique qui seront éventuellement capables de proposer des contrats d'assurance personnalisés, fondés sur l'analyse des données de leurs utilisateurs.

Le Togo pourrait se doter d'une véritable stratégie de développement de l'industrie de l'assurance. Il y a un manque de culture de l'assurance au Togo, comme dans de nombreux pays africains. L'offre des produits de l'assurance est limitée et peu diversifiée. Enfin, les compagnies d'assurance disposent d'importantes liquidités qui, en raison de la faiblesse de marché financier local, sont principalement déposés sur les comptes bancaires. En 2020, les actifs des assureurs au Togo

<sup>127</sup> <https://www.republiquetogolaise.com/gouvernance-economique/0104-6743-au-togo-le-credit-bail-en-progression>

étaient principalement composés des dépôts en banque (39%), des obligations (30%), des actions (13%), des actifs immobiliers (14%) et des prêts (2%).

### 3.2.5 Attirer les financements innovants

Les financements innovants se réfèrent à des initiatives qui visent à lever de nouveaux fonds pour le développement ou à optimiser l'utilisation des sources de financement traditionnels. Ils visent à réduire l'écart entre les ressources nécessaires pour atteindre les ODD, et les ressources réellement disponibles<sup>128</sup>. Selon le BIT<sup>129</sup>, le concept de finance innovante comporte deux aspects :

- Le financement innovant est une source de capital complémentaire pour l'aide au développement ;
- La finance innovante est un moyen de rendre le développement plus efficace et plus efficient, en liant le financement aux résultats, en redistribuant les risques, en améliorant la disponibilité de fonds de roulement et en tirant parti de la technologie.

La finance innovante couvre une large gamme d'instruments financiers et de politiques: obligations vertes, obligations blues, obligations pour les ODD, obligations de la diaspora, fonds à impact social, crowdfunding, échange dette/nature, ...

La FRG prévoit des projets et des réformes qui ouvrent un espace large à des financements innovants verts, notamment :

- Réforme de la législation environnementale (R6)
- Programme de mobilité verte (P36)
- Accès en eau potable et à l'assainissement (P6)
- Exploration et de l'exploitation des ressources minières (P22)
- Capacité de production, de transport et de distribution d'électricité (P27)
- Réponse aux risques climatiques majeurs (P35)

La gamme très large de projets de la FRG 2025 crée une opportunité de mobilisation des financements, dont par exemple les obligations vertes, les obligations de la diaspora, la finance islamique, etc.

#### (i) **Emission des obligations vertes**

Les obligations vertes sont des instruments financiers à revenu fixe proposés comme l'un des moyens de financer la transition énergétique et/ou l'atténuation des effets du changement climatique (via le financement des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique, de transports moins émissifs en gaz à effet de serre, d'une gestion plus durable de l'eau, des déchets et de la pollution urbaine, etc.

Une obligation verte est un outil approprié pour le financement des projets dans les secteurs verts. Le processus d'émission consiste entre quatre étapes : (i) identifier les projets verts éligibles, (ii) développer un référentiel de l'obligation verte (destination des fonds, gestion des produits, reportage), (iii) mettre en place une vérification indépendante, (iv) émettre l'obligation (suivant le processus normal). La vérification par un tiers doit s'inscrire dans un processus de certification.

Les défis pour l'émetteur d'une obligation verte concernent, notamment :

- Les capacités en matière d'analyse des projets verts
- L'existence d'un marché local ou régional liquide,

<sup>128</sup> <https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/normes-financement-developpement/au-dela-apd-financements-innovants-pour-le-developpement.htm>

<sup>129</sup> [https://www.ilo.org/empent/areas/social-finance/WCMS\\_758507/lang--fr/index.htm](https://www.ilo.org/empent/areas/social-finance/WCMS_758507/lang--fr/index.htm)

- L'existence d'un cadre légal favorable aux émissions d'obligations par le secteur privé.
- Les mécanismes de reporting qui doivent garantir une totale transparence sur la destination des fonds, l'utilisation des produits des investissements, ...

## (ii) **Emission des obligations de la diaspora**

Les obligations de la diaspora sont émises par le pays en direction de sa propre diaspora, en vue de puiser dans ses actifs dans le pays de destination, comme une alternative à l'emprunt sur le marché international des capitaux, les institutions financières multilatérales ou bilatérales des gouvernements. Selon le FMI<sup>130</sup>, la diaspora africaine épargne tous les ans à l'échelle mondiale un montant estimé à 53 milliards de dollars. S'il était possible de persuader 10 % de ses membres d'investir 1.000 dollars dans leur pays d'origine, l'Afrique pourrait mobiliser par an 3 milliards de dollars pour financer son développement.

Le Togo attire d'importants fonds de sa diaspora. Le Gouvernement togolais a mis en place des facilités pour encourager ces transferts. Cependant, les transferts vers le Togo, à l'instar des transferts des migrants vers d'autres pays, servent principalement à la consommation. Beaucoup reste donc à faire afin de canaliser ces transferts vers des projets d'investissement. Des récentes études<sup>131</sup> montrent que, de plus en plus, les migrants recherchent des opportunités d'investissement. Cette tendance de fond ouvre des nouvelles opportunités pour les Etats pour mobiliser des fonds destinés au financement des investissements et des ODD. Le Togo, grâce à sa situation géographique et ses bons résultats sur le plan du climat des affaires, notamment, pourrait innover en mettant en place un véritable marketing social ciblant les fonds de la diaspora régionale, en proposant des opportunités d'investissement attractifs. Dans ce contexte, les émissions des obligations de la diaspora pourraient cibler la diaspora régionale. Le Togo pourrait également identifier des projets de la FRG qui, accompagnés d'incitants spécifiques, cibleraient les investisseurs de la diaspora régionale.

Cependant, le renforcement de l'attractivité des investissements étrangers de la diaspora requiert l'identification de certaines barrières qui limitent l'accès à la propriété et la mise en place des réformes afin de faciliter les investissements étrangers de la diaspora. En effet, les conditions d'accès des étrangers à la propriété sont particulièrement contraignantes. Sur base du Code Foncier et foncier (CDF), tout acte translatif de propriété foncière ou constitutif d'un droit réel entre un Togolais et un étranger doit, à peine de nullité, être soumis à l'autorisation

préalable de l'autorité publique. Cette disposition s'applique également pour tout bail d'une durée supérieure à neuf ans (article 317 du CDF). D'après la CNUCED<sup>132</sup> (2023), l'accès au foncier est une des difficultés principales évoquées par les investisseurs au Togo, qu'ils soient nationaux ou étrangers.

Afin d'optimiser la mobilisation des ressources privées grâce à la finance innovante et accroître les financements durables pour les investissements publics et privé, le Togo pourrait réaliser une étude de faisabilité sur le développement de la finance innovante. Cette étude permettrait de:

- Identifier les produits et services financiers verts adaptés au contexte togolais.
- Identifier les options et les réformes en matière de politique à mettre en place pour encourager le développement des produits financiers innovants.
- Identifier les barrières à l'investissement étranger de la diaspora et proposer les réformes afin de renforcer l'attractivité des émissions de la diaspora régionale (et au-delà).
- Identifier les besoins en capacité des secteurs public et privé et proposer un plan de renforcement des capacités de ces secteurs.
- Formuler des propositions pour des incitants financiers et fiscaux, notamment, afin de rendre attractifs les produits et services financiers innovants pour les entreprises et les investisseurs.

130 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2011/09/pdf/ratha.pdf>

131 <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC125341>

132 CNUCED (2023), Examen de la Politique d'Investissement, Togo.

### 3.2.6 Explorer les financements islamiques

Le terme de finance islamique recouvre l'ensemble des transactions et produits financiers conformes aux principes de la loi coranique, qui supposent l'interdiction de l'intérêt, de l'incertitude, de la spéculation, l'interdiction d'investir dans des secteurs considérés comme illicites (alcool, tabac, paris sur les jeux, etc.), ainsi que le respect du principe de partage des pertes et des profits<sup>133</sup>.

Les modes de financement participatifs et non participatifs en finance islamique ont un principe commun : toute opération financière ou commerciale doit avoir un sous-jacent réel. Les banques islamiques interviennent sur les marchés par l'intermédiaire des sukuk souvent assimilés à des obligations classiques. Elles sont émises par des établissements financiers islamiques, par des Etats ou par des entreprises et permettent le financement de projets spécifiques.

Généralement émis en monnaie étrangère, les Sukuk émis par les Etats africains peuvent toucher deux types de capitaux<sup>134</sup>.

- Le premier type de capitaux provient des investisseurs issus des pays à majorité musulmane du Proche-Orient et d'Asie désireux d'investir dans des actifs respectueux de la loi islamique.
- Le second type de capitaux provient des investisseurs simplement désireux de diversifier leurs portefeuilles.

Tableau 28: Présentation des outils financiers islamiques

Outil financier islamique	Définition
<b>Murabahah</b>	Le créancier (en général une banque) achète un bien donné pour le compte d'un client. Il le vend ensuite à son client à un prix déterminé à l'avance par les deux parties. La marge entre le prix d'achat et le prix de revente est la commission du créancier.
<b>Mudharabah</b>	Contrat de partage des pertes et des profits. Un investisseur (généralement la banque) fournit le capital pour financer le projet d'un entrepreneur qui fournit l'expertise. Les deux acteurs partagent les profits selon une répartition fixée à l'avance. Les pertes sont supportées exclusivement par le détenteur du capital, l'entrepreneur ne perd que sa rémunération.
<b>Musharakah</b>	Contrat de partage des pertes et des profits. Dans le cadre de ce contrat, l'investisseur et l'entrepreneur fournissent tous deux le capital et assument le risque au prorata de leur contribution. Profits et pertes sont partagés selon une répartition convenue à l'avance.
<b>Sukuk</b>	Obligations « Sharia-compliant » conformes à la loi islamique (Charia). Elles doivent être adossées à des actifs tangibles. La rémunération dépend du profit réalisé par l'actif sous-jacent et non d'un intérêt fixe connu à l'avance.
<b>Takaful</b>	Assurance conforme à la loi islamique. Les souscripteurs de la compagnie d'assurance sont propriétaires des fonds et bénéficiaires en cas de sinistre.

Source : BSI Economics

A l'échelle mondiale, le secteur de la finance islamique a connu une forte croissance ces dernières années, avec une valeur totale des capitaux passant de 1.870 milliards de dollars US en 2015 à 2.440 milliards de dollars US en 2019<sup>135</sup>. Les principaux acteurs du secteur restent les pays du Conseil de Coopération du Golfe (45,4%), suivi du Moyen-Orient et de l'Asie du Sud (25,9%).

Les montants émis sous forme de Sukuk étaient quant à eux de 543,4Mds USD. Les banques islamiques représentent 72,4% du secteur et restent le principal outil de développement de la finance islamique.

<sup>133</sup> <https://www.economie.gouv.fr/cedef/finance-islamique#:~:text=Le%20terme%20finance%20islamique%20recouvre,tabac%2C%20paris%20sur%20les%20jeux%2C>

<sup>134</sup> <http://www.bsi-economics.org/images/financislamafriaz.pdf>

<sup>135</sup> IFS Board (2020). Islamic financial service industry stability report 2020, July 2020

Tableau 29: Actifs financiers islamiques par secteur et par région en 2019 (en Mds USD)

Région	Actifs bancaires	Obligations Sukuk	Actifs des fonds islamiques	Assurance Takaful	Total	%
<b>CCG</b>	854	204,5	36,4	11,7	1 106,6	45,4%
<b>Asie du Sud-Est</b>	240,5	303,3	26,7	3,02	573,5	23,5%
<b>Moyen-Orient +Asie Sud</b>	584,3	19,1	16,5	11,36	631,3	25,9%
<b>Afrique</b>	33,9	1,8	1,6	0,55	37,9	1,6%
<b>Autres</b>	53,1	14,7	21,1	0,44	89,3	3,7%
<b>Total</b>	<b>1 765,8</b>	<b>543,4</b>	<b>102,3</b>	<b>27,07</b>	<b>2 438,6</b>	<b>100%</b>
<b>Part</b>	72,4%	22,3%	4,2%	1,1%	100%	

Source : Islamic Financial Service industry stability report 2020

Cependant, la présence de la finance islamique sur le continent africain est dérisoire, l'Afrique représente seulement 1,6% du total des actifs islamiques. Malgré la faible part de l'Afrique dans le total des actifs islamiques au niveau mondial, on note une présence des banques islamiques qui s'accélère et un nombre croissant des banques traditionnelles qui ouvrent des guichets de finance islamique. D'après le rapport de IFSIS (2020), plus de 80 institutions bancaires offrent ces services sur continent<sup>136</sup>.

Sur le plan réglementaire, un processus de consultation est en cours au sein de l'UEMOA en vue de mettre en place un cadre réglementaire propice à la finance islamique<sup>137</sup>.

D'après un rapport de la Banque mondiale<sup>138</sup> (2017), la finance islamique pourrait être un levier à exploiter pour le développement et la lutte contre les inégalités. Selon ce rapport, la finance islamique peut permettre d'intégrer au système financier formel ceux qui en sont exclus pour des motifs culturels ou religieux. Cependant, ce rapport souligne qu'un certain nombre de mesures doivent être prises pour accroître l'efficacité de la finance islamique et mettre pleinement à profit sa capacité à réduire les inégalités. Parmi les actions, le rapport propose de:

- Améliorer l'harmonisation, la mise en place et l'application des réglementations ;
- Créer des institutions qui fournissent des informations sur le crédit et d'autres sujets, afin de faciliter les financements par fonds propres, en particulier au profit des PME et des microentreprises ;
- Développer les marchés financiers et les *Sukuk* (obligations conformes à la loi islamique) afin de favoriser le financement de grands projets d'infrastructure ;
- Assurer l'homologation réglementaire des produits financiers issus d'autres territoires de compétence et développer ainsi les marchés grâce à des transactions internationales.

Un rapport publié par Moody's<sup>139</sup> souligne « la résilience des banques islamiques, même face à des environnements opérationnels difficiles dans de nombreux pays africains, et suggère que ces banques continueront probablement à afficher de bonnes performances, voire des résultats encore meilleurs si le contexte s'améliore ». D'après ce rapport, pour exploiter tout le potentiel offert par la finance islamique, les pays africains doivent adapter leurs systèmes financiers et leurs cadres juridiques, de manière à faire place à ce système de financement parallèle, recenser les projets susceptibles de s'y prêter et recourir aux bonnes structures.

Le contexte social, économique et légal de chaque pays est donc déterminant à la mise en place réussie de la finance islamique. Le potentiel que présente ces instruments financiers en termes d'accès à la finance et d'inclusion financière mérite que la faisabilité de tels produits soit explorée

<sup>136</sup> Islamic Financial Services Industry Stability Report 2020, IFSIS Board.

<sup>137</sup> <https://www.togofirst.com/fr/finance/2502-9513-a-lome-l-uemoa-planche-sur-une-reglementation-de-la-finance-islamique>

<sup>138</sup> <https://www.banquemonde.org/fr/news/feature/2017/02/21/new-report-outlines-actions-to-leverage-islamic-finance-for-development>

<sup>139</sup> <https://blogs.worldbank.org/fr/voices/finance-islamique-developpement-des-infrastructures>

dans le contexte togolais. L'étude de faisabilité de la finance innovante suggérée ci-dessus pourrait être élargie à la finance islamique. Elle permettrait d'explorer non seulement le marché potentiel, la compatibilité avec les pratiques sur secteur financier togolais mais également les avantages et les coûts associés à la mise en place des financements islamiques au Togo.

### 3.2.7 Investissements directs étrangers

Les investissements directs étrangers (IDE) au Togo ont progressé au Togo grâce, notamment, à l'amélioration du climat des affaires. Cependant, la comparaison avec la moyenne des pays de l'UEMOA montre que des efforts substantiels sont encore nécessaires. D'après le rapport de la CNUCED (2023), sur le long terme, les flux entrants (globaux et par habitant) et la formation brute du capital sont plus faibles que la moyenne de l'UEMOA. Il subsiste de nombreux obstacles à l'investissement étranger. Outre les difficultés d'accès à la propriété (voir section 3.2.4), les obstacles les plus cités dans l'étude réalisée par la CNUCED (2023) sont :

- Les infrastructures : transport routier, maritime, ferroviaire, aérien.
- Les ressources humaines : inadéquation entre l'offre de travail et les besoins des entreprises.
- L'accès au marché : vue la petite taille du marché, l'encouragement des exportations et leur diversification sont un enjeu important pour les investisseurs.
- L'accès au crédit : le financement des investissements est limité, ce qui freine la croissance et la compétitivité des entreprises.

Le rapport de la CNUCED (2023) formule trois grandes recommandations pour dynamiser l'investissement au Togo : (i) améliorer le cadre juridique, institutionnel et opérationnel des investissements, (ii) surmonter les obstacles à l'investissement et au développement du secteur privé sur l'ensemble du territoire et (iii) élaborer une stratégie de promotion des investissements.

### 3.2.8 Recommandations

L'analyse ci-dessous ouvre un champ large pour des actions ambitieuses de mobilisation des ressources avec l'implication du secteur privé. Ces actions peuvent viser le cadre législatif au sens large, la fiscalité, la mise en place des instruments financiers innovants, etc.

#### **Axe 9 : Mobiliser les financements privés à long terme**

Les fonds propres constituent la principale source de financement des investissements au Togo. Le crédit bancaire à long terme est rare et cher. L'offre de crédit bancaire est principalement à court terme, en 2020 53% des nouveaux crédits avait une maturité inférieure à 1 an. A peine 1% des crédits avaient une maturité supérieure à 10 ans. Les bilans des banques, avec une dominance des dépôts à court terme, ne permettent pas de financer des projets d'investissements. Le marché de la dette est dominée par les émissions publiques. En 2020, sur les vingt-huit (28) admissions à la cote sur le marché régional (BRVM), seulement quatre (4) émissions ont été réalisées par des entreprises.

Le Gouvernement a mis en place des initiatives pour dynamiser l'investissement. Parmi celles-ci, Togo Invest, une holding 100% publique, a été créée en tant que bras financier de l'Etat destiné à attirer les investissements publics et privés dans les secteurs stratégiques du PND. Togo Invest a mis en place en 2019 un véhicule spécialisé, Kifema Capital SAS, qui regroupe l'ensemble des investisseurs togolais nationaux et de la diaspora souhaitant intervenir sur des projets du PND. Kifema Capital SAS pourra syndiquer les contributions venant du secteur public comme du privé national, prendre des participations dans les entreprises privées et publiques. Cependant, la mobilisation des financements long terme par le secteur privé est encore très faible. Pourtant le potentiel d'épargne long terme est important au Togo et au niveau régional.

#### **L'efd du Togo recommande :**

- Créer un cadre fiscal incitatif pour encourager l'épargne privée à long terme. Afin d'attirer l'épargne privée à long terme, des avantages fiscaux pourraient être mis en place afin de

réduire la taxation sur les revenus perçus par les investisseurs dans les obligations émises par les entreprises.

La mobilisation de l'épargne à long terme entraîne un double impact : (i) une dynamisation du marché financier local, grâce à une plus grande diversification des produits financiers pour l'épargnant, (ii) une contribution à la croissance économique grâce à un accès au financement à long terme pour les entreprises. Cette stratégie complète la politique de mobilisation des revenus nationaux et permet d'élargir l'offre de financement des entreprises en ligne avec la vision du Plan de Développement National.

- Renforcer les capacités des entrepreneurs et des PME à monter dans projets bancables dans les secteurs prioritaires du PND et de la FRG. Ce cadre viserait également le secteur informel. Une des conséquences de l'informalité est de contraindre les opérateurs informels à l'autofinancement. Le renforcement des capacités des acteurs informels offre l'opportunité de monter en échelle des affaires. Cependant, cette stratégie nécessite une politique fiscale adaptée et attrayante pour le secteur ainsi qu'une politique de communication et de marketing visant, notamment, à le contrat social.
- Explorer les options réalistes et élaborer un plan d'actions pour la mise en place des produits et des instruments financiers innovants au Togo: titrisation, finance mezzanine, obligations à impact, obligations vertes.
- Faciliter l'accès à des mécanismes de garantie pour les sociétés financières non bancaires qui émettent des obligations d'entreprises en vue de financement les projets investissements. Les institutions financières internationales (IFC, BAD, ...), grâce à leur excellente notation (AAA) peuvent accorder du renfort de crédit (credit enhancement) aux sociétés de crédit non bancaires qui lèvent des fonds sur le marché pour les orienter vers les projets prioritaires. Ce mécanisme permet à ces sociétés d'accéder à des financements de marché long terme, réduire le coût de financement et de faciliter l'accès à la dette long terme pour les entreprises.
- Elaborer une vraie stratégie du marché de l'assurance. Introduire des incitations à l'investissement dans le secteur. Encourager l'éducation et la culture de l'assurance.
- Favoriser l'assurance inclusive grâce, notamment, à une bonne articulation entre le secteur de l'assurance et le secteur de la microfinance. Soutenir le secteur de la micro-assurance.

### **Axe 10 : Renforcer le partenariat université- entreprise**

Il existe au Togo des universités et instituts de qualité. Ces institutions représentent un levier essentiel pour dynamiser la création d'entreprise. Les jeunes diplômés sont souvent des candidats naturels pour développer des nouvelles idées de projet. Cependant, à leur entrée sur le marché ils font face aux défis classiques en matière d'accompagnement et d'accès au financement. De plus, il est souvent reproché au monde universitaire d'être en décalage par rapport à la réalité du terrain et aux besoins des entreprises.

#### **L'EFD du Togo recommande :**

- Renforcer le partenariat entre les universités et les entreprises. Le but est d'inciter les universités à sonder les besoins des entreprises et, dans le cadre de l'élaboration des programmes, de s'inspirer des transformations des modes de production et d'échanges sur le marché. Dans les domaines éligibles pour ce type de partenariat, cette initiative peut être réalisée grâce à l'orientation des financements de la recherche vers des projets qui associent les universités et les entreprises, à l'attribution des prix aux programmes plébiscités par les entreprises pour leur lien avec les besoins du marché, à la mise en place des incitants financiers pour les programmes d'études en alternance, par la mise en place des incitations fiscales pour les entreprises qui recrutent des stagiaires en formation, ...
- Renforcer les liens entre la formation et la création d'entreprise. Peu de jeunes universitaires créent des entreprises au Togo. Le passage de la formation à la création d'entreprise doit être facilité. Les actions possibles sont nombreuses : accompagner les jeunes diplômés à la création d'entreprise et à l'accès au financement, des concours des plans d'affaires

dans les universités et instituts, incitations pour la vulgarisation des travaux universitaires et leur transformation en projets d'entreprise.

- Soutenir les initiatives du secteur bancaire visant les prêts aux jeunes entrepreneurs. Cette initiative peut consister à accompagner les jeunes dans le montage des projets bancables ; à créer une articulation entre, d'une part, la participation du secteur bancaire dans le financement de l'Etat (émissions des bons du Trésor) et le financement des projets des jeunes (par exemple, démontrer X % des prêts jeunes pour participer aux adjudications).

## **Axe II : Développer l'entrepreneuriat numérique**

L'économie numérique est en plein essor. D'après la Banque mondiale (2020), elle a pris encore plus d'importance dans le monde suite à la pandémie de la Covid-19. Malgré la hausse de l'accès à internet grâce aux technologies mobiles, l'utilisation d'internet à des fins de production et de commercialisation reste limité. Selon une étude de World Enterprise Survey (2016)<sup>140</sup>, 82,6% des entreprises togolaises utilisent internet pour interagir avec leurs clients et leurs fournisseurs mais seulement 10% ont introduit un produit innovant passant par l'outil internet.

### **L'EFD du Togo recommande :**

- Soutenir l'offre existante en matière de formation à l'entrepreneuriat numérique. Renforcer les liens entre la formation, les besoins du marché, la création d'entreprise et l'accès au crédit.
- Appuyer et dynamiser les structures privées spécialisées dans la prestation des services aux entreprises, en particulier l'aide à la conception des projets d'entreprises, la préparation des plans d'affaires bancables, la transformation des projets universitaires en start-up, les guichets locaux et internationaux d'appuis aux jeunes entrepreneurs. Dans ce cadre, des compétitions visant les projets d'entreprises pourraient être dans les universités pour identifier les meilleures idées de projet.
- Soutenir la dynamique du marché pour les entrepreneurs du numérique afin de faciliter l'expansion des start-ups dans le secteur. Dans ce cadre, le Gouvernement pour encourager et faciliter l'accès aux marchés publics pour les entreprises du numérique.

## **Axe 12 : Mobiliser les financements islamiques**

Les financements islamiques sont très peu mobilisés par le Togo. Pourtant, ils offrent des opportunités de nouveaux financements pour soutenir le développement. En 2020, le Togo a bénéficié des financements suivants :

- Prêt de la Banque Islamique de Développement (BID) : 13,62 millions USD
- Prêt Fonds de solidarité islamique pour le développement (FSID) : 1,99 millions USD
- L'Etat togolais a déjà émis des obligations Sukuk en juillet 2016, maturité de 10 ans, pour un montant nominal de 150 milliards FCFA. L'emprunt a été souscrit par appel public à l'épargne sur le marché financier de l'Union monétaire ouest africaine (UMOA). Il est actuellement en cours de remboursement.

### **L'EFD du Togo recommande :**

- Explorer les financements islamiques les plus adaptés au contexte institutionnel togolais et réaliser une analyse coûts-avantages par rapport aux instruments de financement traditionnels.
- Appuyer les entreprises togolaises dans la mobilisation des financements islamiques

## **Axe 13 : Mobiliser les fonds de la diaspora**

Les fonds de la diaspora représentent un potentiel important pour le financement des investissements. Dans un grand nombre de cas, ces fonds sont souvent destinés à couvrir les

<sup>140</sup> Banque Mondiale (2020), Situation économique du Togo. Dynamiser l'investissement pour plus de croissance et d'emplois,

besoins de consommation. De nombreux pays, y compris le Togo, mettent en place des actions pour canaliser ces fonds vers des projets d'investissement. Cependant, en pratique, les membres de la diaspora souhaitant investir font face à de nombreux défis : l'accès à l'information sur les opportunités d'investissement, les formalités administratives, la complexité des règles fiscales, l'accès à la propriété et au foncier, les relations avec les banques locales.

#### **L'EFD Togo recommande :**

- Mettre en place un mécanisme fiscal attractif pour les investissements de la diaspora. Ce mécanisme compléterait le Guichet Unique déjà en place au Togo. L'ensemble du dispositif couvrirait tous les axes liés à l'investissement, y compris la sensibilisation sur les opportunités des PPP, le réseautage entre diasporas venant des différents pays, la mobilisation des diasporas non togolaises pour investir au Togo.
- Réaliser une étude de faisabilité afin d'identifier les barrières à l'investissement étranger de la diaspora et proposer des réformes permettant de faciliter l'accès à la propriété et renforcer l'attractivité des émissions de la diaspora régionale (et au-delà).
- Explorer l'émission d'une obligation de la diaspora au niveau régional, en vue d'élargir les investisseurs potentiels au-delà de la diaspora togolaise. De nombreux projets de la FRG sont destinés aux secteurs verts et seraient donc éligibles pour des financements verts, notamment les obligations vertes et les obligations de la diaspora. Cet instrument est particulièrement adapté pour mobiliser des financements de long terme par les entreprises.

#### **Axe 14 : Dynamiser les IDE et renforcer les PPP**

L'investissement est indispensable pour la croissance, la création d'emplois, l'atteinte des ODD et la réduction de la pauvreté. Au Togo de nombreux obstacles à l'investissement, dont les infrastructures, l'inadéquation des ressources humaines aux besoins des entreprises, l'accès au crédit et la corruption. Le phénomène de la corruption constitue un obstacle au climat des affaires selon l'avis des entreprises formelles (81,3%) et informelles (78,7%).

#### **L'EFD du Togo recommande :**

- Renforcer l'analyse des projets publics, renforcer la concurrence sur les marchés d'infrastructures et mieux encadrer et contrôler le recours aux PPP.
- Évaluer le cadre institutionnel et réglementaire des PPP pour identifier les réformes clés afin d'aligner le cadre juridique des PPP sur les priorités de la FRG et des ODDs.
- Réaliser une analyse de l'efficacité des incitants fiscaux et rendre systématique les analyses coûts-avantages des appuis aux investissements publics et privés.
- Poursuivre les efforts engagés en matière de lutte contre la corruption, renforcer les instruments juridiques et les pénalités.
- Envisager des réformes permettant de faciliter l'accès à la propriété pour les investisseurs étrangers.





## CHAPITRE 4 : DISPOSITIF DE SUIVI ET REVUE DES POLITIQUES

Le suivi de l'utilisation des ressources financières et l'identification des progrès sont indispensables à une mise en œuvre réussie des politiques. Le suivi et le contrôle des politiques sont également indispensables pour une plus grande responsabilité et un dialogue transparent entre les Gouvernements, les partenaires et les autres parties prenantes.

Ce chapitre présente d'abord les fondamentaux, les valeurs et les principes de suivi et de révision des politiques. Ensuite, il fait le point sur les mécanismes qui assurent le contrôle, le suivi et la transparence des finances publiques. Le suivi des finances publiques et les structures de contrôle des finances. Enfin, le chapitre analyse les forces et les faibles des systèmes de contrôle et formule des recommandations.

## 4.1 Système de suivi des politiques

Le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques est un outil d'aide à la décision important. Il s'attache à présenter, systématiquement et de manière continue, l'état d'avancement d'une politique publique, en termes de ressources allouées (humaines, matérielles, financières, etc.), de réalisations accomplies et de résultats obtenus. Il permet de veiller à la cohérence des actions, tant au sein d'une politique que par rapport à d'autres politiques publiques.

Au Togo, dans le cadre de la transparence budgétaire, un nombre de documents budgétaires doivent être publiés, notamment : la loi des finances, les rapports d'exécution budgétaire en cours et en fin d'exercice, le rapport de la cour des comptes, le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE), la loi de règlement et le DPBEP. La publication de ces documents s'est améliorée progressivement au cours de cette dernière décennie avec la transposition des directives de l'UEMOA portant code de transparence et lois de finances.

Dans le cadre de la mise en œuvre du budget programme<sup>141</sup> qui a été effective à partir de 2021, des efforts ont été faits pour rattraper le retard dans la chaîne de contrôle du parlement par l'examen des lois de règlement. Dans le même sens, des programmes de formation ont été réalisés sur les instruments de gestion publique que sont le DPBEP, le DPPDP –PAP, le PPBSE.

Avec l'appui du Programme d'appui à la gouvernance économique (PAGE) financé par la Banque mondiale et l'Union européenne, ces formations ont été données à tous les acteurs dont les députés, les responsables des programmes sectoriels et la société civile. Le budget citoyen a été élaboré après une série de formations données à des acteurs budgétaires et ceux de la société civile. Ainsi, depuis 2020, avec les acteurs de la société civile, le gouvernement élabore et publie le budget citoyen du Togo.

Le budget citoyen est un document élaboré par plusieurs structures dont la direction générale du budget et des finances, l'Office togolais des recettes et la direction générale pour la mobilisation des ressources. Le budget citoyen trouve son fondement dans la loi du 11 juin 2014 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques. Il est un instrument pour la transparence et le contrôle budgétaire.

L'évaluation PEFA<sup>142</sup> de 2016 a relevé le non-respect du calendrier du processus d'élaboration budgétaire relatif au budget de moyen qui était exécuté jusqu'en 2020 au Togo. Le premier processus de programmation budgétaire pluriannuelle a été lancé au cours de l'année 2016, conduisant à l'élaboration du premier DPBEP en 2016-2018. Les données de ce premier document tiennent compte des prévisions macroéconomiques, les projections de croissance, la mise en œuvre des stratégies nationales et sectorielles, ainsi que l'analyse et la gestion des risques qui entraveraient la performance des finances publiques. Ce document budgétaire intervient dans le cadre des principales réformes budgétaires qui institutionnalisent le budget-programme. Par la suite, les travaux d'adaptation du système informatique de gestion des finances publiques a été effectuée pour permettre la mise en œuvre du budget programme pour une gestion axée sur les résultats.

Par rapport à la prévisibilité et au contrôle de l'exécution budgétaire, un comité de trésorerie existe et se réunit chaque semaine. Un suivi mensuel de la trésorerie se fait sur les liquidités provenant du budget de l'Etat et des dépôts des correspondants du trésor car les informations sur les opérations des comptes publics, sur les comptes des structures publics dans les banques commerciales et ceux des projets financés sur ressources extérieures ne sont pas toujours bien retracées. Selon le PEFA de 2016, le comité de trésorerie rencontrait des difficultés pour avoir toutes les informations auprès des régies financières et des autres services impliqués dans la gestion de trésorerie. Par ailleurs, depuis 2016, le gouvernement transmet à titre d'informations suivant les dispositions de l'article 74 de la LOLF, le rapport trimestriel sur l'exécution budgétaire et l'application de la loi de finances, qui est mis à la disposition du public.

## 4.2 Système de passation des marchés publics.

En ce qui concerne le système de passation des marchés publics, les délais longs ont été relevés comme entraves à la chaîne de passation des marchés et conduit au recours à la procédure

<sup>141</sup> Voir section 3.1

<sup>142</sup> PEFA-Public expenditure and financial accountability

gré à gré. Par ailleurs, ce dispositif ne garantissait pas le rapport qualité prix juste de la dépense publique et de transparence. Dans ce contexte, les autorités togolaises envisagent de renforcer la collaboration entre les différents ministères afin de réduire les retards dans la passation des marchés publics. Les autorités se sont également engagées à respecter les plans de passation des marchés et les plans d'engagement afin que les prévisions de dépenses (telles qu'elles figurent dans les plans de trésorerie) correspondent aux dépenses réelles engagées par les ministères sectoriels (FMI, 2020).

Le programme de réformes des finances publiques du Togo a été lancé en 2010. Le plan d'actions y relatif a été actualisé après six (06) années de mise en œuvre pour intégrer les recommandations des différents rapports d'évaluation des finances publiques (PEFA, PEMFAR, PIMA, ...), la LOLF et ses textes d'application. Ce plan actualisé présente six (06) sous-programme :

- (i) Le pilotage stratégique de la réforme de la gestion des finances publiques,
- (ii) La mobilisation et gestion des ressources financières dont l'objectif sont d'accroître les ressources pour le financement des politiques publiques,
- (iii) La planification et gestion budgétaire de l'État dont l'objectif sont de financer efficacement la politique nationale de développement,
- (iv) La gestion du Patrimoine et sauvetage des intérêts de l'État dont l'objectif est d'assurer l'utilisation rationnelle des biens de l'État,
- (v) la sécurisation des deniers publics, dont l'objectif est de renforcer l'efficacité du contrôle dans la gestion des finances publiques,
- (vi) la décentralisation financière, dont l'objectif est d'assurer une gestion budgétaire équilibrée des collectivités territoriales.

### **4.3 Système d'informations financières**

Les informations financières en matière de gestion des finances publiques sont retracées à travers le SIGFiP (Système intégré de gestion des finances publiques) dont la conception permet non seulement de relater les informations mais aussi de fournir les données relatives à l'élaboration, à la réalisation des recettes et aussi à l'exécution des dépenses. Ainsi, le SIGFiP depuis son opérationnalisation en 2009, constitue l'une des réformes engagées dans la gestion des finances publiques au Togo. Il faudrait préciser que le système a été revu pour prendre en compte les nouvelles actions de la réforme budgétaire avec le basculement du budget moyen en budget programme.

Les segments pris en charge par le SIGFiP sont :

- l'élaboration budgétaire
- l'exécution budgétaire
- la comptabilité publique
- l'infrastructure réseaux et systèmes informatiques.

Les principaux segments couverts par le SIGFiP permettent d'avoir des informations sur la programmation et la budgétisation des recettes ainsi que des données permettant de faire le suivi sur la chaîne de l'exécution des dépenses programmées au budget de l'Etat. Le SIGFiP constitue alors une base permettant de fournir des données sur les ressources à mobiliser et mobilisées par l'Etat, de même que les dépenses programmées et à exécuter au cours de l'exercice.

Le SIGFiP permet, notamment, de générer des données qui servent au suivi de l'exécution du budget de l'Etat.

### 4.3.1 Système d'informations financières des ressources

Les informations financières des ressources retracées à travers le SIGFiP respectent la nomenclature budgétaire de l'Etat, en cohérence avec le plan comptable de l'Etat. Elles permettent d'identifier ainsi : l'article, le paragraphe et la ligne<sup>143</sup>. En matière de ressources, le SIGFiP permet de ressortir des données sur l'ensemble des sources de financement, qu'il s'agisse des recettes fiscales, des recettes non fiscales, des dons projets, dons programmes, produits financiers, .... Ainsi, chaque ligne ressort pour chaque exercice budgétaire, la nature de recette, le type de recette, le montant de la recette à collecter, le bailleur éventuellement pour les projets ou dons.

### 4.3.2 Système d'informations financières des dépenses et charges

En matière de l'exécution budgétaire des dépenses, le système d'informations ressort et retrace pour chaque exercice, les données suivant les principaux segments de classification des dépenses décrites par la loi organique relative aux finances publiques (administratif, programmatique, fonctionnel, économique et la source de financement).

Les informations transmises à travers le volet administratif permettent de préciser la destination de la dépense, le service bénéficiaire ainsi que la localisation géographique d'exécution. Ainsi, le volet administratif à travers le SIGFiP fournit des informations permettant de connaître :

- le ministère ou institution en charge de la dépense publique ;
- le type de budget : budget général, budget annexe ou comptes spéciaux du trésor ;
- le type de service : service centralisé, déconcentré ou autonome ;
- la catégorie de service ;
- la localisation géographique
- le numéro d'identification des services bénéficiaires de crédits.

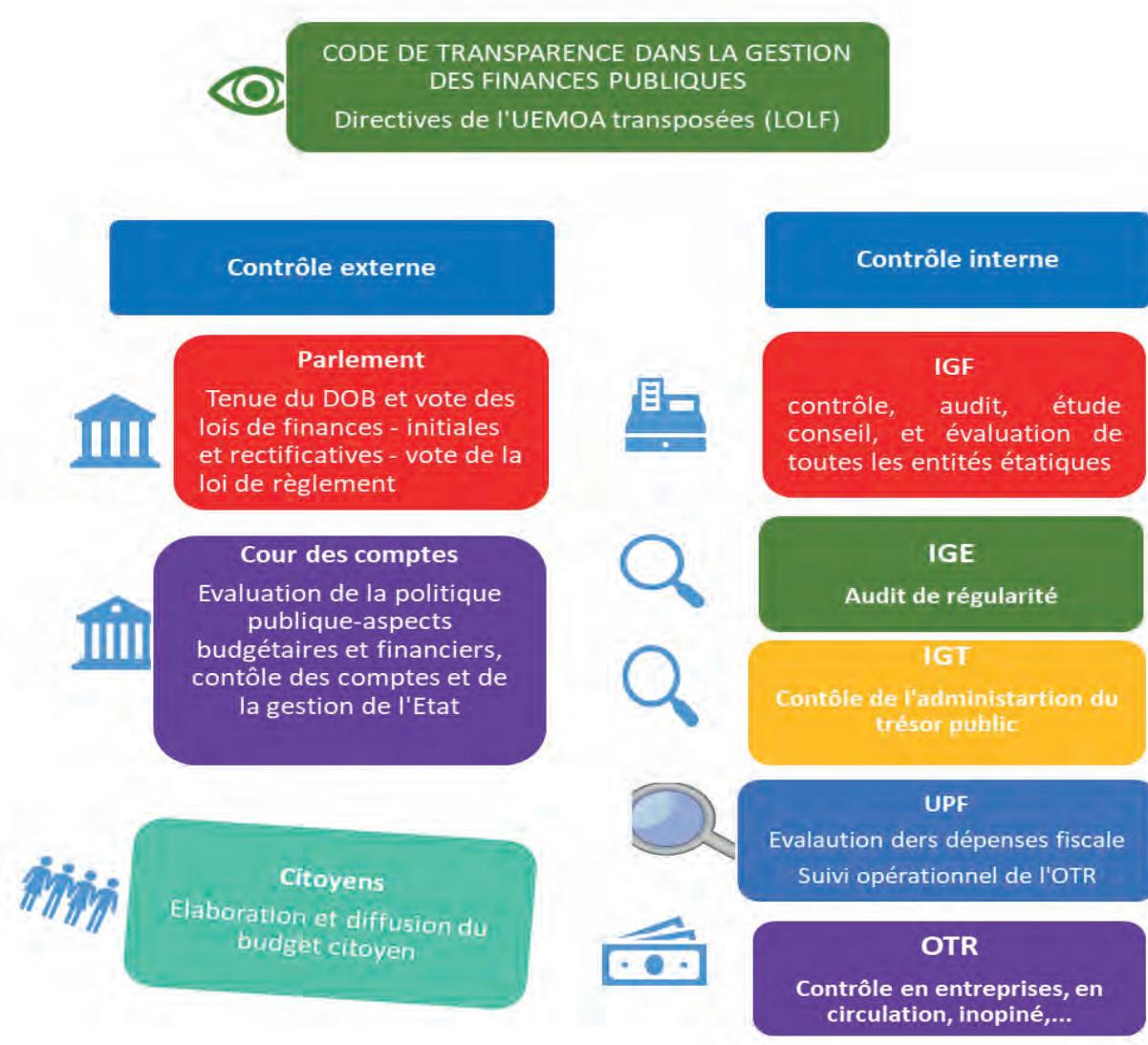
Le SIGFiP fournit, outre les données administratives, des informations sur les dotations et programmes et actions budgétaires portés par les ministères et institutions, suivant le volet programmatique de la dépense.

En plus de ces différentes informations accessibles par le SIGFiP, celui-ci permet de reconnaître la dépense selon la source de financement. Ainsi, pour la budgétisation et l'exécution des dépenses, sont communiquées dans le système, des informations sur l'origine du financement de la dépense (ressources internes, fonds de contrepartie, dons, emprunts), le bailleur ou partenaire pour les projets à exécuter.

Le système d'informations permet aussi de faire un suivi de l'exécution budgétaire au cours de l'exercice, même à la clôture et d'avoir les données sur la modulation ou la régulation budgétaire faites sur la ligne, le montant de la dotation, le niveau d'exécution, de même que le montant disponible sur la ligne.

<sup>143</sup> L'article est identifié par les deux premiers caractères du code de classement des recettes. Il correspond au compte principal du plan comptable de l'Etat. Il identifie la catégorie de la recette par grande nature. Le paragraphe est une subdivision de l'article. Il est identifié par les trois premiers caractères du code de classement des recettes. Le paragraphe est subdivisé en ligne pour détailler les opérations de recettes jusqu'à la nature économique élémentaire utile.

Figure 55: Cadre institutionnel et processus de suivi



#### 4.4 Contrôle et transparence des finances publiques

Au Togo, la constitution définit légalement le contrôle et établit les rapports entre le pouvoir exécutif (gouvernement) – qui mobilise les ressources et réalise les dépenses – et le pouvoir législatif (l'assemblée nationale) qui vote la loi de finances initiale et rectificatives et contrôle l'action du gouvernement. Selon la constitution, la cour des comptes est l'organe judiciaire, l'institution supérieure de contrôle des finances publiques chargé du jugement des comptes des finances de la République. L'action de contrôle par les organes compétents est régie par la loi organique n°2014-013 relative aux lois de finances du 27 juin 2014.

##### 4.4.1 Le contrôle interne

Au Togo ce sont les inspections internes qui sont en charge de ce contrôle. Les inspections ministérielles des ministères techniques sont peu développées et consacrent l'essentiel de leurs activités au respect des normes techniques des différents domaines. Les inspections dont les compétences portent sur les contrôles des procédures budgétaires et financières, l'évaluation du fonctionnement des administrations, l'audit de performance et l'évaluation des politiques publiques sont :

- l'Inspection générale d'Etat (IGE),

- l'Inspection générale des finances (IGF) et
- l'Inspection générale du Trésor (IGT) ;

L'IGE et l'IGF ont une compétence interministérielle et l'IGT a en charge le contrôle des comptables du réseau du Trésor.

#### **Encadré 2 : Les compétences des inspections<sup>144</sup>**

La mission de l'IGF est très largement définie : contrôle, audit, étude conseil, et évaluation en matière administrative, économique et financière ; contrôle des opérations des ordonnateurs et des comptables ; contrôle des administrations, des établissements publics, des collectivités locales ; matérialité du service fait. Elle peut être saisie par le Président de la République et le Premier ministre.

Le champ des organismes et opérations entrant dans le périmètre de compétence de l'IGE est aussi large ; il englobe tous les organismes publics. Les objectifs des missions sont définis de façon générale («*sauvegarder les intérêts de l'Etat et les droits des particuliers* »). Les contrôles sont limités aux audits de régularité.

L'IGT a, outre ses missions de contrôle interne de la DGCT, une compétence générale en matière de vérification sur toute l'administration du trésor et l'ensemble des réseaux des comptables publics et assimilés.

Selon le PEFA 2016, les rapports de l'IGE sont exclusivement destinés, en droit, au Président de la République, mais ils sont aussi transmis, dans la pratique, au Ministre assurant la tutelle des entités contrôlées et à la Cour des comptes. Ceux de l'IGF sont communiqués au Ministre chargé des finances et à la Cour des comptes, ceux de l'IGT au DGTCF. Ils sont aussi transmis aux entités contrôlées, ne serait-ce que pour assurer la phase finale de la contradiction, après celle de l'instruction et du contrôle

Concernant le taux de réalisation des programmes, les informations fournies montrent que l'IGE a réalisé entre 2013 et 2015, huit (8) des dix-sept (17) contrôles programmés sur la période 2012-2014. D'après les données disponibles il avoisinerait (données 2014) 90 % pour l'IGT (en termes de nombre d'entités contrôlées), mais serait plus faible s'il pouvait être calculé sur les entités prises séparément (6 ambassades étaient programmées aucune n'a été contrôlée).

Sur la période de 2014 à 2020, IGF a formulé 320 recommandations. Dans le cadre de l'exécution du plan de travail 2021, l'IGF a effectué une mission de suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées à l'issue des audits et contrôles réalisés sur la période 2014 à 2020. Sur base des résultats, 66% des recommandations ont été mises en œuvre, 13% étaient en cours de réalisation et 21% étaient non réalisées.

**Dans le cadre de l'exécution de son plan annuel de travail 2021, l'Inspection Générale des Finances (IGF) a effectué, du 24 novembre au 14 décembre 2021, une mission de suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées à l'issue des audits et contrôles réalisés sur la période 2014 à 2020.**

#### **4.4.2 Le contrôle externe**

Le contrôle externe de la gestion des finances publiques est assuré par le Parlement et la Cour des comptes.

##### **(i) Le contrôle parlementaire**

Le contrôle parlementaire est exercé à quatre (04) niveaux dans le processus de Planification, programmation, budgétisation et suivi-évaluation (PPBSE). Ce contrôle commence avec le débat d'orientation budgétaire (DOB) sur le Document de programmation et de budgétisation économique pluriannuelle (DPBEP) qui permet aux parlementaires d'avoir la trajectoire des finances

<sup>144</sup> MEF (2016) EVALUATION DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES SELON L'APPROCHE PEFA 2016. RAPPORT FINAL

publiques sur le moyen terme à travers le budget de l'Etat. A la suite du DOB, le gouvernement prépare le projet de loi de finances initiale et le parlement procède au vote. Aussi, un rapport trimestriel d'exécution du budget lui est transmis à titre d'information. Enfin, le dernier contrôle est fait à travers l'examen et le vote de la loi de règlement qui rend compte de l'exécution budgétaire et de l'utilisation des crédits de l'exercice précédent permettant au parlement de se prononcer sur les comptes publics retraçant la mobilisation des ressources et les charges de l'Etat. Même si le premier DOB s'est tenu en juin 2019. Le DP-BEP 2018-2020 a été le premier dans le cadre du processus de basculement au budget programme.

### **Encadré 3: Contrôle des finances publiques assuré par le parlement**

Le contrôle exercé par le parlement (contrôle politique) sur les finances publiques intervient au cours des différentes phases du cycle budgétaire : prévision initiale en N-1, l'exécution, suivi au cours de l'exercice en N et en fin d'exercice en N+1.

Avant la budgétisation des ressources que le gouvernement programme réaliser pour le financement des différentes dépenses et charges en année N+1, celles-ci font toujours objet d'étude de fond à travers le projet de loi de finances (initiale ou rectificatives) par la commission des finances de l'Assemblée nationale. Cette étude de fond met l'accent sur les objectifs budgétaires, l'évolution des recettes budgétaires (recettes fiscales, recettes non fiscales, dons, ...), des ressources de trésorerie (emprunts, ...) et de l'ensemble des charges de l'Etat avec une explication des différentes progressions ou variations constatées. L'étude de fond réalisée en ce qui concerne la mobilisation des ressources permet ainsi aux parlementaires de s'adresser à l'exécutif avec des questions sur des sujets qu'ils jugent opportunes et qu'ils souhaitent recevoir d'éclaircissements. Le contrôle politique permet ainsi à la représentation nationale d'être suffisamment impliquée et informée sur la mobilisation des ressources et la réalisation des dépenses et charges pour l'exercice budgétaire à venir.

A la suite de la budgétisation et de l'autorisation parlementaire pour la mobilisation des ressources et la réalisation des charges, le contrôle parlementaire s'effectue également au cours de la mise en exécution du budget au cours de l'année N. Ce contrôle s'effectue à la fin de chaque trimestre et obligation est faite à l'exécutif (gouvernement) de transmettre à titre d'information aux parlementaires des rapports sur l'exécution du budget et l'application de la loi de finances. Le rapport transmis par l'exécutif rappelle ainsi le contexte d'exécution du budget, le niveau de mobilisation des ressources et de réalisation des dépenses et de charges suivant les différentes composantes.

En fin d'exercice, le contrôle parlementaire sur les finances publiques (de l'Etat) est réalisé à travers l'étude et le vote de la loi de règlement qui intervient en N+1. La loi de règlement constate en effet les résultats financiers de chaque année et rend compte de l'exécution du budget ainsi que de l'utilisation des crédits. Le contrôle effectué par le parlement dans le cadre de la loi de règlement se veut être complet à travers une documentation riche et dense suivant les dispositions légales, afin de renforcer l'information sur le contrôle des comptes publics et l'exécution de la loi de finances. Ainsi, le projet de loi de règlement se fait accompagner de plusieurs documents dont : (i) les rapports annuels de performance qui permettent d'apprécier les obligations de redevabilité et de mesurer l'atteinte des résultats en matière de performance et (ii) la déclaration de conformité générale de conformité entre les comptes des ordonnateurs et ceux des comptables publics.

Le pouvoir de contrôle exercé par le parlement en matière des finances publiques intervient également à la phase de programmation budgétaire avec le débat d'orientation budgétaire, qui porte sur la mobilisation des ressources attendues et les charges à réaliser et donc sur la trajectoire des finances publiques sur le moyen terme. Même si ce débat ne fait pas objet de vote et d'autorisation, il permet néanmoins aux parlementaires d'être saisis et informés en amont sur le niveau de ressources attendues et celui des dépenses à réaliser sur les trois prochaines années et d'influer sur les choix de l'exécutif qu'il contrôle. Le débat d'orientation budgétaire donne donc au Parlement l'occasion de s'exprimer sur les choix du Gouvernement et de faire valoir son point de vue sur les orientations qui lui sont proposées. Le Togo dans le processus de réformes des finances publiques a entamé cet exercice du débat d'orientation budgétaire depuis l'année 2019 et permet aux parlementaires d'avoir un regard et de suivre la structure des finances publiques sur les dernières années, l'année en cours et les années à venir.

Dans son exercice de contrôle, la constitution de la République reconnaît au Parlement le pouvoir d'interpeller et d'entendre les membres du gouvernement sur les questions des finances publiques. Par ailleurs, les réformes entamées par le Togo dans le domaine des finances publiques renforcent le contrôle parlementaire avec la budgétisation à base zéro qui permet désormais aux parlementaires d'exercer leurs compétences de contrôle sur l'ensemble des crédits budgétaires (crédits de paiement et des autorisations d'engagement).

## (ii) **La cour des comptes**

La cour des comptes a été rendue opérationnelle en septembre 2009. Elle est réellement rentrée dans l'exercice de ses fonctions au dernier trimestre de l'année 2010 sur l'exécution budgétaire de l'année 2007 à titre d'exercice. Une réforme mise en place en 2021 par la Loi organique n° 2021-25 sur la cour des comptes et les cours de compte régionales<sup>145</sup> a étendu les attributions de la Cour des comptes, afin d'adapter l'institution au nouveau contexte de la décentralisation, ainsi qu'aux exigences communautaires au sein de l'UEMOA.

La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics. Elle déclare et apure les gestions de fait et prononce des sanctions prévues par la loi. Elle juge les fautes de gestion. Elle assiste le Parlement, notamment lors de l'examen de la loi de règlement, et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. Elle apporte son assistance aux autorités administratives et judiciaires dans les instances traitant des questions de finances publiques.

La Cour des comptes évalue les politiques publiques, plus particulièrement les aspects budgétaires et financiers. La Cour contrôle les comptes et la gestion de l'Etat, des établissements publics nationaux, des entreprises publiques ainsi que des institutions de sécurité sociale et de tous autres organismes à caractère public ou semi-public quelle que soit leur nature juridique ou leur dénomination. Elle certifie les comptes des administrations publiques. Elle peut effectuer un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par les organismes faisant appel à la générosité publique nationale ou étrangère afin d'en vérifier la légalité et la régularité ainsi que la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique. Le premier rapport accompagnant la loi de règlement a été élaboré en 2012 au titre de l'exercice 2010. Par la suite un rapport a été produit sur les activités de la cour sur la période 2009 – 2015 comportant les recommandations faites à la suite de la mission de contrôle de la cour des comptes.

Le dernier PEFA réalisé en 2016 avait relevé la faible implication des autorités de contrôle externe que sont la Cour des comptes et le Parlement. Les textes de la Cour des comptes ont fait l'objet de révision en décembre 2021 et devraient lui permettre d'effectuer son contrôle selon la LOLF et les normes INTOSAI. La mission d'élaboration d'un nouveau PEFA a été lancée au cours du mois de mai 2022.

Les efforts à venir devraient se concentrer sur : l'élaboration des décrets d'application des textes révisés de la cour des comptes, la mise en place d'une stratégie de mobilisation de l'aide, la relance et le bon fonctionnement des plateformes de contrôle et de suivi avec l'implication de tous les acteurs, la mise en place d'un dispositif de suivi des recommandations dans les rapports de la cour des comptes et des autres organes de contrôle.

Le dispositif de contrôle des finances publiques au Togo prévoit des sanctions pour les erreurs ou fautes commises dans la gestion des ressources publiques et de ce fait contribue à dissuader les acteurs qui seraient tentés de transgresser ou violer les dispositions légales ou réglementaires en vigueur. Le contrôle peut alors aboutir à des sanctions qui se traduisent par le versement d'amendes, les mises en débet, les sanctions disciplinaires voire pénales. Dans le nouveau Code pénal du Togo, il est prévu toutes les situations qui peuvent se présenter.

<sup>145</sup> LOI ORGANIQUE N°2021-25 PORTANT ORGANISATION, ATTRIBUTIONS ET FONCTIONNEMENT DE LA COUR DES COMPTES ET DES COURS REGIONALES DES COMPTES DU 1<sup>ER</sup> DECEMBRE 2021.

#### **Encadré 4 : Contrôle juridictionnel assuré par la cour des comptes**

Le contrôle juridictionnel des finances publiques est exercé par la Cour des comptes au regard des dispositions légales de la République Togolaise (Articles 107 de la constitution et 75 de la LOLF). Ainsi, la Cour des comptes juge les comptes des comptables publics et exerce un contrôle sur la gestion des administrations et se prononce sur la qualité de la gestion des administrations chargées de l'exécution des programmes et des dotations des ordonnateurs .

A ce titre, dans le cadre du contrôle des comptes de l'exercice budgétaire, les comptables principaux de l'Etat sont tenus de transmettre avec l'ensemble des pièces justificatives, leurs comptes au plus tard le 30 juin de l'exercice suivant celui au titre duquel le contrôle s'effectue. Concernant la qualité de la gestion, les compétences de la Cour des comptes s'étendent à la qualité de la gestion des administrations. Elle est habilitée à contrôler les résultats des programmes et en évaluer la performance : l'efficacité (résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés), l'économie (résultats obtenus par rapport aux moyens et aux coûts) et l'efficience (résultats obtenus par rapport aux moyens mis en œuvre).

Les prérogatives de la Cour sont donc renforcées avec l'appui qu'elle offre au parlement notamment dans l'étude et le vote de la loi de règlement qui rend compte de l'utilisation des crédits et qui intervient a posteriori de la gestion. A cet effet, la Cour donne son avis sur la qualité des procédures comptables et des comptes, de même que sur l'exécution des lois de finances en lien avec le projet de loi de règlement et se prononce également sur la performance des programmes ainsi que l'évaluation du système de contrôle interne et du dispositif de contrôle de gestion mis en place par le responsable de programme. Ainsi, il apparaît une relation institutionnelle entre la cour des comptes et l'Assemblée en ce qui concerne le contrôle des finances et des comptes des organismes publics.

Avec la loi de règlement, le parlement constate en effet la conformité entre les comptes des ordonnateurs et des comptables. Le projet de loi de règlement accompagné du rapport de la Cour des comptes est assorti de l'avis de celle-ci sur le dispositif de contrôle interne et de contrôle de gestion ainsi que sur les rapports annuels de performance. La Cour des comptes, organe indépendant, donne ainsi un avis extérieur au Parlement sur la qualité de l'exécution budgétaire et sur les rapports de performance dont l'objet est de rendre compte de l'efficacité et de l'efficience des politiques publiques mises en œuvre.

La loi organique relative aux lois de finances accorde à la cour, à des fins de renforcement de contrôle et de suivi de l'exécution de la loi de finances, le droit d'être suffisamment informée et de se faire communiquer tous les mouvements de crédits intervenus par voie réglementaire, dès leur signature (article 26) et se rapportant aux transferts, virements ou annulation de crédits, ....

Le dispositif légal de contrôle des comptes effectué par la Cour lui attribue des compétences pour sanctionner les fautes de gestion et sont expressément énumérées que ce soit dans la loi organique relative aux lois de finances ou la loi portant organisation, fonctionnement et attributions de la cour, loi organique n°2021-025 portant organisation, fonctionnement et attributions de la cour des comptes et des cours régionales des comptes. Elles sont relatives au non-respect des règles d'exécution des recettes, des dépenses des organismes publics, ou des règles de gestion des biens publics ; à l'octroi d'avantages injustifiés à soi ou à autrui ; la violation des règles fiscales ; la condamnation par sa faute d'un organisme public, ....

#### **4.4.3 Contrôle réalisé par l'OTR**

Les recettes fiscales constituent les ressources qui contribuent le plus à la réalisation du budget de l'Etat<sup>146</sup> et constituent un véritable poids dans la masse des ressources de l'Etat. Il s'avère alors nécessaire d'analyser dans le cadre du contrôle des finances publiques, le contrôle de l'impôt recouvré par l'administration fiscale.

En matière de contrôle des recettes fiscales, l'administration s'assure du respect des règles établies par la législation fiscale. L'administration fiscale dispose alors du droit de contrôler les déclarations ainsi que les actes et documents utilisés pour l'établissement des impôts, droits, taxes et redevances. Les formes de contrôle opérées par l'administration fiscale peuvent être :

<sup>146</sup> Auteur, à partir des informations sur les rapports d'exécution du budget.

- Contrôle sur place dont l'objet consiste à procéder à une vérification approfondie de la comptabilité afin d'examiner sur place les documents comptables conformément à la législation fiscale.
- Contrôle au bureau qui vise le contrôle des déclarations déposées par le contribuable auprès de l'administration fiscale ou des documents que celle-ci détient en vue d'en vérifier l'exactitude et la sincérité. Elle peut porter entre autres sur des postes tels que : le chiffre d'affaires, la Taxe sur la Valeur Ajouté, la base imposable, les factures, ...
- Contrôle inopiné portant uniquement sur le constat matériel des documents disponibles, les modalités d'exercice de l'activité, ...
- Contrôle à la circulation et contrôle de traçabilité de divers produits de consommation effectué sur les transporteurs ou conducteurs qui sont tenus de présenter des pièces administratives concernant les matériels, produits ou marchandises soumis à des formalités particulières en matière de circulation, ainsi que la quittance de la taxe professionnelle unique ou la quittance de la vignette en matière de taxe sur les véhicules à moteur.
- Les autres formes de contrôle opérés par l'administration fiscale peuvent se traduire par l'intervention des agents de l'administration fiscale qui peuvent avoir lieu dans les caves, magasins et dans tous les locaux affectés au commerce ou aux jeux de hasard.

#### **4.4.4 Contrôle réalisé par l'UPF.**

L'UPF a été mise en place par l'Arrêté ministériel du 20 mars 2020<sup>147</sup> et elle est opérationnelle depuis le mois de juin 2021. L'UPF a pour mission la définition et le suivi de la politique fiscale. A ce titre, elle est notamment chargée de :

- suivre la stratégie de lutte mise en place par l'OTR contre la fraude fiscale ;
- donner son avis sur les projets de lois, règlements et instructions en matière fiscale et douanière,
- superviser la conduite des études préalables à la mise en place des réformes fiscales et douanières notamment l'analyse d'impact sur les finances publiques ,
- suivre le programme de transition fiscale de l'UEMOA et de la CEDEAO,
- proposer les orientations et les mesures des réformes fiscales et douanières compatibles avec les engagements du gouvernement au niveau international et régional,
- constituer et gérer la base des données fiscales et douanières,
- contrôler, d'une manière générale, les activités de l'OTR.

#### **4.4.5 Transparence dans la gestion des finances publiques**

L'internalisation dans l'arsenal juridique togolais des directives de l'UEMOA portant code de transparence et lois de finances au Togo consacre de plus en plus pour le politique non seulement la volonté de renforcer le système de transparence mais aussi la satisfaction de l'utilisateur, du citoyen et du contribuable en satisfaisant les objectifs pour lesquels les crédits sont votés et alloués.

Le renforcement du cadre de performance permet ainsi de mettre en confiance les bailleurs, partenaires techniques et financiers et investisseurs et de mobiliser assez de ressources pour le financement des politiques publiques du gouvernement. Le cadre de transparence de la gestion des finances publiques acté avec la loi n°2014-009 du 11 juin fait obligation et offre une meilleure lisibilité et compréhension de l'information financière aux acteurs externes de l'exécutif, dont notamment les citoyens, le parlement, le conseil municipal. L'information financière communiquée à ceux qui assurent la gestion des finances publiques offre également une lisibilité de la destination

<sup>147</sup> Arrêté n° 088/MEF/CAB portant sur attribution, organisation et fonctionnement de l'unité de politique fiscale.

des crédits alloués avec des données<sup>148</sup> sur la localisation géographique, la lutte contre la pauvreté, les différentes sources de financement par bailleurs,... Cela permet alors aux citoyens, au public et aux utilisateurs de l'information financière d'apprécier les principaux choix budgétaires et les priorités du gouvernement ou de la collectivité.

#### **Encadré 5 : *Transparence de la gestion des finances publiques***

La transparence dans la gestion des finances publiques peut être aussi appréhendée à travers les dispositions légales en vigueur au Togo. En effet, avec les directives de l'UEMOA internalisées, le cadre de renforcement de la transparence dans la gestion des finances publiques au Togo met l'accent sur l'atteinte des résultats conformément aux objectifs et actions planifiées. L'internalisation de cette directive à travers la loi susmentionnée fait obligation aux acteurs de gestion des finances publiques (autorité publique, élue ou haut fonctionnaire) de faire une déclaration de leurs patrimoines en début et fin de mandat ou de fonctions. Le principe de déclaration des biens est avant tout sacré par la constitution togolaise.

En réponse à ce dispositif prônant le renforcement de la transparence dans la gestion des finances publiques, la loi n°2020-003 du 24 janvier 2020 fixant les conditions de déclaration de biens et avoirs des hautes personnalités, hauts fonctionnaires et autres agents publics a été votée. Elle donne des précisions sur le cadre d'obligation de déclaration des biens et avoirs, l'assiette de déclaration des biens, les délais et procédure de déclaration et les sanctions encourues pour le défaut de déclaration des biens et avoirs. Ainsi, le manque de déclaration de biens et avoirs entraîne une mise en demeure émanant du Médiateur de la République. Lorsque la mise en demeure est toujours infructueuse, le défaut de déclaration est puni d'une peine d'amende de cinq cent mille (500.000) à cinq millions (5.000.000) de francs CFA. Au-delà de la peine d'amende, la condamnation pour défaut de déclaration de patrimoine initiale entraîne renoncement ou démission d'office de la fonction ou du mandat pour lesquels la déclaration est requise.

S'agissant particulièrement de l'office togolais des recettes, organe chargé de la mobilisation des recettes fiscales et douanières, obligation est faite au personnel de transmettre la déclaration de leurs biens et avoirs. Le suivi de la déclaration des biens et avoirs et la direction de l'anti-corruption suivant l'organigramme de l'OTR renforcent le dispositif de transparence des acteurs chargés de la mobilisation des recettes.

Cependant, des progrès sont encore nécessaires pour améliorer la transparence dans la gestion des finances publiques. Concernant le contrôle parlementaire, le rapport PEFA de 2016 note que « le Parlement est très handicapé par la faible transparence des finances publiques et une budgétisation qui lui laisse peu de temps pour examiner le projet de loi de finances et mener une réflexion stratégique sur les politiques publiques. Il est cependant actif, mais ses délibérations restent de portée limitée en raison du faible poids des ministères techniques dans la préparation budgétaire, de la faible implication de la société civile et de l'influence encore limitée de la Cour des comptes dans le contrôle de l'exécution budgétaire ». Le rapport précise qu'il n'existe pas de structures institutionnelles spécifiques pour assurer la participation du public à la gestion du budget et compléter le rôle joué par le pouvoir législatif en sa qualité de représentant des intérêts des citoyens.

Sur base de l'enquête OBS<sup>149</sup> de 2021, en matière de transparence, le Togo a obtenu une note de 31%<sup>150</sup>. Un score de transparence de 61% ou plus indique qu'un pays publie suffisamment d'informations pour permettre un débat public éclairé sur le budget. La participation du public au processus budgétaire est également considérée comme insuffisante, avec un score de 0%. La publication du budget citoyen est une avancée pour améliorer la transparence budgétaire.

#### **4.4.6 Contrôle exercé par le citoyen et la société civile**

Au Togo, le dispositif légal des finances publiques permet aux citoyens, aux contribuables d'être suffisamment informés et d'avoir un regard sur la gestion de la chose publique. Bien que les citoyens se fassent représenter par les élus à l'assemblée nationale, ceux-ci s'intéressent toujours à la gestion des finances publiques et doivent être régulièrement informés. Le suivi et le contrôle des finances publiques par le citoyen et la société civile peuvent être analysés à travers le dispositif légal en place et les actions opérées par ces derniers dans la gestion des finances publiques.

<sup>148</sup> Il s'agit de la présentation des crédits budgétaires suivant les principaux segments obligatoires de la LOLF (administratif, économique, fonctionnel et programmatique) et facultatifs (source de financement, ...).

<sup>149</sup> Open Budget Survey 2021 (<https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/togo>).

<sup>150</sup> <https://internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2021/open-budget-survey-togo-2021-en.pdf>

La constitution de la République Togolaise prévoit en effet que les séances de l'Assemblée nationale – institution compétente pour voter les lois relatives aux finances publiques (article 81) – soient publiques et que les comptes rendus intégral soient publiés au journal officiel (à confirmer si cette disposition s'applique déjà, si oui, le mettre dans les forces, si non l'inclure dans les faiblesses). En plus de la constitution qui demande la publication des lois, la loi organique relative aux lois de finances détermine les documents<sup>151</sup> qui doivent être publiés et qui permettront aux citoyens de suivre la gestion qui est faite des finances publiques. Il s'agit notamment du document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) ; des documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) et des rapports sur l'exécution du budget (articles 57 et 74).

Le DPBEP constitue la référence pour l'élaboration du projet de loi de finance de l'année et est élaboré sur la base d'hypothèses économiques précises et justifiées, évalue le niveau global des recettes attendues de l'État, décomposées par grande catégorie d'impôts et de taxes et les dépenses budgétaires décomposées par grande catégorie de dépenses, ainsi que l'évolution de l'ensemble des ressources, des charges et de la dette du secteur public. Il prévoit la situation financière des entreprises publiques sur la période considérée et, éventuellement, les concours que l'État peut leur accorder. Il fixe enfin les objectifs d'équilibre budgétaire et financier sur le moyen terme en application des dispositions du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité, pour une période minimale de trois (03) ans.

Les DPPD quant à eux s'inscrivent sur le périmètre ministériel contrairement au DPBEP qui relève du cadre national. Ils prévoient aussi pour une période minimale de trois (03) ans, à titre indicatif, l'évolution des crédits et des résultats de performance attendus en fonction des objectifs poursuivis.

Le suivi de la publication de ces documents permet à toute personne et surtout aux citoyens<sup>152</sup> et contribuables d'avoir la trajectoire des finances publiques sur les dernières années, l'année en cours et les trois années à venir. Cette publication offre donc aux citoyens et contribuables d'avoir un droit de regard sur la gestion des années précédentes et celles à venir, en ce qui concerne, la perception des impôts, les dons, la masse salariale, les dépenses de fonctionnement, les investissements dans le secteur public, le service de la dette, le niveau du déficit et tout ce qui touche la mobilisation des ressources et la réalisation des charges.

<sup>151</sup> En plus des documents énumérés, il y a également les décrets de répartition qui sont publiés après la promulgation de la loi de finances initiale ou rectificative.  
<sup>152</sup> Depuis 2017, le Togo publie DPBEP sur le site [www.togoreforme.com](http://www.togoreforme.com).

### **Encadré 6 : Suivi citoyen de la gestion des finances publiques**

Le suivi de la gestion des finances publiques par le citoyen s'effectue également par la publication des rapports trimestriels sur l'exécution du budget de l'Etat et l'application de la loi de finances. En effet, les dispositions de la LOLF ne se limitent pas seulement à la transmission des rapports à l'Assemblée nationale. Elles vont bien au-delà du cadre parlementaire et rendent obligatoire la publication de ces rapports. Ces rapports fournissent des informations et données sur le contexte de l'exécution du budget, le niveau de réalisation des recettes fiscales, non fiscales et dons. Ils permettent également d'avoir le niveau d'exécution des dépenses, du déficit budgétaire, de la dette publique, ...

Outre ces documents, la loi permet aux citoyens de suivre la gestion qui est faite des finances publiques avec la publication des lois, décrets et arrêtés qui interviennent au cours de l'exercice budgétaire et qui modifient les dispositions initialement prévues. Cela permet alors aux citoyens de s'informer directement en consultant les documents publiés au journal officiel ou sur les sites web ([www.finances.gouv.tg](http://www.finances.gouv.tg) ; [www.togoreforme.com](http://www.togoreforme.com) ). Chaque citoyen peut donc consulter ces documents et suivre l'évolution des indicateurs des finances publiques. Outre la publication des documents sur la gestion des finances publiques, la publication des débats parlementaires constitue aussi une source d'informations importante pour le citoyen de même que les audits.

Depuis quelques années (2020), la société civile participe activement à l'appropriation de l'action gouvernementale retracée dans les finances publiques à travers le budget citoyen qui est rendu public et mis à la disposition du citoyen. Le budget citoyen vise en effet à simplifier le langage budgétaire (considéré technique et accessible aux praticiens des finances publiques) pour une meilleure « assimilation » au citoyen de la mobilisation des ressources de l'Etat et de la réalisation qui en est prévue. Dans le cadre du suivi des finances publiques, la publication du budget citoyen offre au public, un aperçu sur le processus budgétaire et les principales mesures fiscales en vigueur pour l'exercice.

Il permet ainsi de comprendre le contexte et les hypothèses de mobilisation des ressources prévues pour le financement des dépenses et charges. Le suivi effectué par le public (citoyen) peut également être appréhendé par des données et informations disponibles sur la répartition des allocations dans les différents secteurs jugés prioritaires . En outre, à travers l'évolution des principaux agrégats macroéconomiques et les critères de convergence permettant d'apprécier la situation économique, le budget citoyen rendu public permet de répondre aux questions d'allocation des ressources et de financement des investissements. Il donne alors aux citoyens, la possibilité d'avoir un droit de regard sur la situation des finances publiques.

D'après le rapport PEFA 2016, il n'existe pas de structures institutionnelles spécifiques pour assurer la participation du public à la gestion du budget et compléter le rôle joué par le pouvoir législatif en sa qualité de représentant des intérêts des citoyens.

## **4.5 Suivi des finances publiques**

L'analyse du suivi des finances publiques<sup>153</sup> est effectuée à travers les différents rapports tels que : l'exécution du budget, l'implication de la société civile dans le processus budgétaire (avec le budget citoyen), les missions d'évaluation PEFA, PIMA<sup>154</sup>. Le système de suivi et de revue pour l'évaluation du financement du développement intègre alors les données disponibles et recueillies lors des enquêtes en ce qui concerne le cadre de suivi-évaluation, *la publication des documents, le suivi des progrès réalisés pour la mobilisation des ressources auprès des partenaires.*

La publication des différents documents des finances publiques depuis quelques années, rendue obligatoire par la LOLF togolaise (notamment les rapports sur l'exécution du budget transmis au parlement) permet à la société civile et au public de disposer d'un droit de regard sur la gestion des finances publiques, notamment sur le niveau de mobilisation des ressources, l'utilisation qui en est faite et l'évolution des principaux indicateurs macroéconomiques. Ainsi, le suivi effectué permet d'apprécier le niveau de mobilisation des recettes opéré par les régies financières (OTR, DGTCP) par rapport aux prévisions faites dans la loi de finances. La publication faite sur l'état des finances publiques permet également au public d'avoir le niveau de réalisation des dons au titre des projets d'investissement et des dons programmes (appuis budgétaires) reçus des

<sup>153</sup> Cette partie se limitera aux finances de l'Etat, compte tenu des informations disponibles.

<sup>154</sup> PIMA- Public Investment Management Assessment

bailleurs ou partenaires. Elle permet en outre au public d'être informé et d'avoir une visibilité sur la réalisation des différentes charges. Toutefois, il est important de préciser que bien que la situation des finances publiques soit rendue publique, la compréhension des différentes analyses faites pourrait aussi nécessiter l'apport d'un spécialiste.

### **Encadré 7 : Les évaluations PEFA et PIMA**

L'analyse du suivi des finances publiques peut aussi se faire à travers les principales évolutions et recommandations des missions du PEFA et PIMA. En matière de suivi, il faut indiquer que le PEFA permet d'avoir une vue d'ensemble sur la performance de la gestion des finances publiques et les progrès réalisés et de mettre en place des politiques de réformes.

L'évaluation du système de gestion des finances publiques (en 2016, dernière mission PEFA) avait servi à mesurer les progrès réalisés depuis la dernière mission d'évaluation effectuée en 2008. Elle a servi à dresser un état des lieux du système de gestion des finances publiques et à mieux identifier et mettre en œuvre les actions visant l'application des réformes des finances publiques.

L'évaluation PIMA, quant à elle se consacrant aux investissements a permis de ressortir les points forts et les points faibles de la gestion des finances publiques en livrant une analyse approfondie de la planification, de la budgétisation et de l'exécution des investissements.

Le suivi des finances publiques réalisé par la mission du PIMA (en 2020) a fait ressortir une lenteur dans la mise en œuvre des recommandations de la dernière mission (de 2016). Toutefois, il note que des mesures de réforme méritent d'être soulignées. A titre d'exemple :

- Il a été mis fin aux pratiques de préfinancement des investissements publics désormais soumis à la procédure normale ;
- Des efforts importants ont été consentis pour arrimer le programme d'investissement public (PIP) aux enveloppes réalistes des ressources à travers un comité PIP créé à cet effet ;
- Un manuel d'évaluation, de sélection et de hiérarchisation des projets élaboré qui connaît un début d'application ; et
- Le renforcement des capacités qui constitue une priorité.

Ce suivi de la mission PIMA de 2020 retient que 23% des recommandations de 2016 ont été mises en œuvre, 43% sont en cours de réalisation et 34% sont non réalisées et sont relatives entre autres à la mise en place d'une cellule PPP, ...<sup>155</sup>

D'après le rapport CPIA<sup>156</sup> de 2021 sur l'évaluation des politiques et institutions nationales pour l'Afrique, le Togo enregistre des progrès dans les questions de gestion économique, du secteur public et des institutions ainsi que celles des politiques structurelles, d'inclusion sociale et d'équité. L'analyse CPIA permet de noter les pays sur une échelle de 1 (note la plus faible) à 6 (note la plus élevée) pour 16 indicateurs regroupés dans quatre catégories : gestion économique ; politiques structurelles ; politiques d'inclusion sociale et d'équité ; gestion et institutions du secteur public. Le rapport jauge la qualité des structures politiques et institutionnelles nationales, et leur capacité à soutenir une croissance durable et à réduire la pauvreté.

Selon ce rapport, le Togo réalise un score global de 3,5 en 2020, en progression de 0,2 points par rapport à 2019. Le Togo est classé 12<sup>ème</sup> sur 39 pays de l'Afrique subsaharienne, fixée par l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale. Le Rwanda est demeuré en tête du classement, pour la septième année consécutive, avec une note globale de la CPIA de 4,1 qui est supérieure à sa note de 4,0 en 2019. Parmi les quatre pays non fragiles ayant connu une évolution positive en matière de qualité de politiques publiques et d'institutions nationales en 2020, seul le Togo a pu opérer une avancée significative par rapport à son score de 3,3 en 2019. Une note au-dessus de la moyenne des pays de la région ouest africaine et de la moyenne globale des 39 pays de l'Afrique subsaharienne. Des progrès satisfaisants ont été également réalisés dans la gestion économique du pays avec une note de 3,7 supérieure à la moyenne IDA de 3,2 et la politiques de lutte contre l'exclusion sociale et de promotion de l'équité avec une note de 3,7 (la moyenne IDA est de 3,3).

<sup>155</sup> Le rapport précise que la publication des informations requiert le consentement de l'administration.

<sup>156</sup> Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) Afrique (2021), Evaluation des politiques et des institutions en Afrique, Banque mondiale, Novembre 2021.

#### 4.6 Les réformes dans les structures de contrôle des finances

Les politiques de réforme dans les structures de contrôle sont relatives aux mesures pouvant améliorer la performance de gestion des finances publiques et concernent notamment les travaux de modernisation du contrôle financier, l'audit et le contrôle des comptes publics suivant les nouvelles règles des finances publiques le plan stratégique de développement et la visibilité des actions des institutions de contrôle. Plusieurs textes ont été élaborés et mis en œuvre ces dernières années.

Le cadre juridique de modernisation de contrôle des finances publiques a ouvert la voie aux différentes structures de contrôle de bénéficier d'un appui pour l'élaboration d'un recueil de textes destiné à renforcer les connaissances juridiques du personnel de contrôle.

Outre la modernisation du cadre juridique, les mesures de réformes des finances publiques ont permis de rendre effective la déconcentration de l'ordonnancement des dépenses consacrée par le déploiement des services de contrôleurs financiers auprès de chaque ministre ou président d'institutions (désormais ordonnateur). Ainsi, suivant la réforme, le contrôle des dépenses publiques est exercé avant, pendant et après l'exécution de la dépense (contrôle a priori et a posteriori) et d'émettre un avis sur la qualité de gestion des ordonnateurs. De ce fait, la politique de réforme souligne la vérification de la régularité des dépenses déjà exécutées, la qualité et l'efficacité du contrôle interne et le contrôle de la gestion mise en œuvre par le ministre ou le président d'institution qui est l'ordonnateur. Les travaux de modernisation de la fonction du contrôle financier ont également fait objet de la réécriture des textes portant attributions, fonctionnement de la direction nationale du contrôle financier, de même que le statut du contrôleur en lien avec le nouveau cadre légal régissant la gestion des finances.

Les politiques de réforme mises en œuvre dans le cadre du contrôle des finances publiques ont permis également de doter la Cour des comptes d'un plan stratégique de développement pour la mise en place d'une stratégie d'évaluation des ressources humaines des organes de contrôle. En outre, elles ont permis de réaliser des missions d'audit des rapports financiers annuels sur la base des normes ISSAI ou de normes d'audit nationales en ressortant toutes les questions de fonds pertinentes, les risques systémiques et les risques au niveau des contrôles. Ainsi, il a été relevé durant ces dernières années l'étude des projets de lois de règlement, des comptes de gestion, le rapport d'exécution de la loi de finances.

Les réformes engagées dans le secteur du contrôle ont permis de renforcer les capacités des principaux acteurs. Ainsi, des magistrats de la Cour des Comptes ont bénéficié de formations en audit de conformité, audit financier et audit de performance et ont fait de ceux-ci des facilitateurs des normes ISSAI. En plus de la thématique sur l'audit et pour se hisser aux nouvelles données de la gestion des finances publiques, la réforme a permis au corps judiciaire de contrôle de se doter des nouvelles pratiques de mesure de la performance de l'action publique suivant le nouveau cadre légal. Celles-ci ont été matérialisées par l'audit d'attestation de performance, l'audit des investissements publics, l'évaluation des politiques publiques, ...

De même, la direction nationale du contrôle financier, en vue de l'application des nouvelles règles régissant le contrôle des finances publiques a renforcé ses capacités en déconcentration de l'ordonnancement, l'appréciation de la performance des programmes et la mutation du contrôle financier au contrôle budgétaire.

Dans le cadre de l'application des règles de contrôle, il est à relever des missions de contrôle de la gestion financière et comptable des structures de santé, des établissements publics et des projets financés par certains bailleurs (Projet de Développement de la Gouvernance Minière). La réforme a ainsi permis d'ambitionner (pour l'IGF), la mise en place des services d'inspections dans des ministères (à l'instar de l'agriculture, des enseignements primaire et secondaire, infrastructures et transports, ...) et de renforcer le système de contrôle dans les entités publiques à travers la réalisation de la cartographie des risques.

## 4.7 Analyse des forces et faiblesses des systèmes de contrôle

Les forces et faiblesses identifiées au niveau des différentes structures de contrôle sont retracées. L'une des faiblesses communes identifiées pour l'ensemble des structures est le manque de personnel. Toutefois, les services ont indiqué qu'il y a un concours de recrutement en cours pour toutes les structures de l'administration publique.

Tableau 30: Identification des forces et faiblesses des structures de contrôle des finances

Structures de contrôle	Forces	Faiblesses
<b>Assemblée nationale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existence d'une commission qui se charge de l'étude des finances publiques durant l'exercice budgétaire,</li> <li>• Pouvoir constitutionnel et légal conféré par la loi</li> <li>• Implication du parlement au processus budgétaire à travers la tenue du débat d'orientation budgétaire.</li> <li>• Transmission des rapports trimestriels sur l'exécution du budget</li> <li>• Collaboration avec la cour des comptes (notamment pour l'étude de la loi de règlement)</li> <li>• Effectivité de l'évaluation de la performance de gestion à travers les rapports annuel de performance des programmes</li> <li>• Internalisation des directives de l'UEMOA relatives au code de transparence, loi de finances, collectivités, marchés publics, ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transmission des documents et données hors délai (tenue du DOB, rapports d'exécution du budget)</li> <li>• Non publication des débats sur les finances publiques</li> </ul>
<b>Cour des comptes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existence d'un cadre judiciaire pour les comptes publics,</li> <li>• Etude des projets de lois de règlement avant transmission à la cour des comptes</li> <li>• Pouvoir judiciaire consacré par la constitution et reprise par la LOLF</li> <li>• Vote de la loi organique n°2021-025 portant organisation, fonctionnement et attributions de la cour des comptes et des cours régionales des comptes du 1<sup>er</sup> décembre 2021</li> <li>• Personnel judiciaire qualifié</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Non opérationnalisation des cours régionales de comptes</li> <li>• Insuffisance de personnel pour couvrir l'ensemble des missions de la cour</li> <li>• Budget de fonctionnement des dernières années en baisse par rapport à 2019</li> </ul>
<b>DNCF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effectivité de la déconcentration de l'ordonnancement</li> <li>• Mise en place d'un réseau de contrôleurs auprès des ordonnateurs (Ministres et présidents d'institutions constitutionnelles)</li> <li>• Formations (renforcement des capacités) des contrôleurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insuffisance de personnel</li> </ul>

<b>IGF / IGE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existence d'un personnel qualifié pour le contrôle, la vérification et l'audit</li> <li>• Formation régulière du personnel</li> <li>• Institutionnalisation d'un cadre de concertation des organes de contrôle des finances publiques par décret n°2021-125/ PR du 19 novembre 2021</li> <li>• Production des rapports de contrôle et d'audit</li> <li>• Contrôle orienté vers l'efficacité, l'efficience et l'économie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personnel insuffisant pour couvrir l'ensemble des missions de contrôle ou d'audit</li> <li>• Mesures d'incitation du personnel non attractives</li> <li>• Budget de contrôle en baisse d'année en année</li> </ul>
------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Source : Auteur à partir de la collecte des données

#### 4.8 Cadre de suivi de l'INFF

Un cadre de financement national intégré (CNFI) aide les pays à renforcer les processus de planification et à surmonter les obstacles existants au financement du développement durable et des objectifs de développement durable (ODD) au niveau national. Il présente l'éventail complet des sources de financement – sources nationales et internationales de financement public et privé – et permet aux pays de développer une stratégie pour accroître les investissements, gérer les risques et atteindre les priorités de développement durable, telles qu'identifiées dans la stratégie nationale de développement durable d'un pays<sup>157</sup>.

Pour une mise en œuvre efficiente, le CNFI doit être déterminé par la demande, bénéficier d'un solide soutien politique et d'une large appropriation par les pays. L'approche des autorités quant à la manière dont la surveillance et la gestion d'un CNFI seront intégrées dans les institutions existantes est essentielle. Il détermine dans quelle mesure le CNFI peut devenir un élément de planification et de financement du Gouvernement et dans quelle mesure il peut remplir efficacement les fonctions qui réaliseront sa valeur ajoutée potentielle pour le Gouvernement et ses partenaires.

Dans ce contexte, une forte implication du Ministère des finances (MEF) ainsi que du Ministère de la Planification du Développement et de la Coopération (MPDC) dans le processus de l'analyse des financements montre l'intérêt des autorités pour s'impliquer dans le dialogue autour du CNFI. L'implication des autorités sera essentielle pour veiller à ce que les stratégies de mise en œuvre appropriées soient en place pour mobiliser les ressources pour le financement des ODD. Il sera essentiel qu'une harmonisation entre la gouvernance du PND, de la FRG et des ODD soit mise en place.

#### 4.9 Recommandations

##### Axe 15 : Renforcer les capacités de l'UPF

Le financement du développement du Togo est principalement basé sur les ressources internes, et principalement les recettes fiscales. En vue de renforcer l'efficacité de la collecte de l'impôt, le Togo a mis en place une unité de politique fiscale (UPF) qui est opérationnelle depuis juin 2021. L'UPF assume des missions concernant la politique fiscale, les études d'impact, l'évaluation des dépenses fiscales, le contrôle des activités de l'OTR, ... L'UPF a élaboré un Plan stratégique 2022-2026 et un Plan d'actions 2022-2026 avec des objectifs ambitieux mais nécessaires. Dans la perspective d'une mobilisation efficace des ressources en vue de financer les projets et réformes de la FRG et atteindre les objectifs communautaires en matière de pression fiscale, l'UPF devra *être renforcée*.

##### L'EFD Togo recommande de :

- Pérenniser le financement des activités de l'UPF au-delà de la période de financement assuré par le projet PAGE. Renforcer les capacités techniques de l'UPF (logiciels statistiques, outils de prévision et de simulation des recettes,

<sup>157</sup> <https://inff.org/tr/about/a-propos>

- Renforcer les capacités humaines de l'UPF notamment, en matière d'analyse coûts-avantages, outil de suivi-évaluation des politiques publiques, outils d'analyse des dépenses fiscales, lutte contre la fraude fiscale, lutte contre les flux financiers illicites.
- Développer au sein de l'UPF une expertise en matière d'évaluation des dépenses fiscales en ligne avec les pratiques internationales.
- Renforcer la collaboration entre l'UPF et les autres organes de l'Etat en charge des questions de lutte contre la fraude.



## **CHAPITRE 5 : MECANISME DE GOUVERNANCE ET DE COORDINATION**

La mise en place d'un bon dispositif de gouvernance permet de garantir l'efficacité de la politique de développement et du financement de cette politique. Au Togo, les documents de politique de développement prévoient un mécanisme de gouvernance et de coordination, qui constituent en même temps les dispositifs de gouvernance de mobilisation en matière du financement du développement.

## 5.1 Coordination et gouvernance de la mise en œuvre du PND

Dans le cadre de la mise en œuvre du PND, les mêmes acteurs sont identifiés pour constituer le dispositif de coordination et de supervision en vue d'assurer un suivi concerté et coordonné. Dans ce contexte, il a été prévu la création d'une agence avec l'objectif de disposer d'un outil intégré, focalisé et suffisamment efficace pour mobiliser l'ensemble des acteurs, notamment le secteur privé et la société civile. Cette agence, découle de la transformation institutionnelle d'entités existantes dont quelques missions sont de :

- Organiser la mobilisation des ressources ;
- Assurer le suivi des résultats et de promouvoir la redevabilité mutuelle entre l'ensemble des parties prenantes ;
- Entretenir de manière permanente un dialogue avec les partenaires techniques et financiers afin d'assurer une plus grande harmonisation et l'alignement des ressources.

Afin d'assurer un suivi et une mobilisation efficiente des ressources pour le PND, le gouvernement a choisi de s'appuyer sur les structures de coordination des ministères en charge de la planification et celui en charge des finances, ainsi que les unités spéciales de suivi et d'exécution sous le contrôle en dernier ressort de la Présidence de la République.

Les organes suivants sont prévus pour le dispositif de suivi dans le cadre du PND:

- Un conseil national de développement : structure positionnée au niveau stratégique qui donne les orientations et effectue le suivi stratégique des résultats ;
- Un secrétariat stratégique en appui au conseil national de développement et chargé de la coordination du suivi des actions menées ;
- Un secrétariat opérationnel constitué par le secrétariat technique du DSRP et dont la mission reste l'animation quotidienne du dispositif de suivi intégré.

Dans l'objectif de la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre du PND, le programme de Facilité élargie de crédit (FEC) 2017 – 2019 conclu avec le FMI a visé l'optimisation des ressources et la programmation budgétaire efficiente.

La disponibilité des données à collecter en vue d'alimenter le cadre de résultats du PND devrait nécessiter la mise en place au niveau des départements ministériels sectoriels et de l'INSEED, de systèmes d'informations statistiques basés sur une collecte régulière de données pour le suivi des indicateurs du cadre des résultats. A cet effet, une Stratégie nationale de développement de la statistique (SNDS II) 2020–2024 a été adoptée par le Conseil national de la statistique en août 2020 avec l'appui des partenaires. Un diagnostic du système national des statistiques a été fait avant de définir les trois (03) axes stratégiques budgétisés. Le deuxième objectif opérationnel de l'axe 2 prévoit d'améliorer la coordination et la programmation statistiques. Un rapport d'évaluation annuelle est élaboré et soumis au Conseil.

Aussi pour renforcer le mécanisme de gouvernance et de coordination, un programme de renforcement de capacité à trois niveaux a été prévu. Le deuxième niveau est relatif à l'aspect organisationnel avec l'amélioration des systèmes, des procédures et du cadre institutionnel.

## 5.2 Mécanisme institutionnel de coordination

Pour mener à bien la coordination et assurer une bonne gouvernance de sa politique de développement et la mobilisation du financement y relative, des dispositifs ont été élaborés. La coordination de la mobilisation des ressources extérieures qui proviennent de l'aide publique au développement est assurée par le ministère en charge de la planification à travers sa Direction générale de la mobilisation de l'aide et du partenariat (DGMAP). Cette direction élabore chaque

année avec l'aide du PNUD un rapport sur le rapport sur l'aide publique au développement qui retrace principalement les flux d'aide au développement au cours de l'année concernée.

### 5.2.1 Le dispositif de coordination, de suivi et de l'évaluation des politiques

Le dispositif a été mis en place par le gouvernement par décret n°2010-170/PR du 13 décembre 2010, pour être le mécanisme de coordination et de supervision dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de développement et de leur financement. Quelques objectifs du DIPD sont :

- faire du budget de l'Etat l'instrument d'harmonisation, d'alignement, de financement annuel des activités contenues dans les plans sectoriels ;
- accélérer le respect des principes de développement durable et l'intégration des thèmes transversaux dans les politiques et programmes de développement ;
- réaffirmer le leadership national en favorisant une appropriation du processus de coordination et de suivi de la stratégie du gouvernement, en l'opérationnalisant progressivement en cohérence avec le processus de décentralisation.

Il a prévu les organes suivants :

- Un Conseil national de pilotage des politiques de développement (CNPPD), organe suprême présidée par le Premier Ministre, Chef du Gouvernement et qui réunit l'ensemble des acteurs au développement (gouvernement, PTFs, Organisations de la société civile et secteur privé) ;
- Un Comité Etat -Donateurs (CED) ;
- Un Secrétariat technique du DSRP (ST-DSRP) ;
- Des Comités sectoriels (CS) ;
- Des Comités régionaux et locaux.

Dans ce dispositif, les travaux des différents comités devraient être reversés au secrétariat technique du DSRP qui rend compte au CNPPD. Il faut rappeler que ce Secrétariat technique avait été créée lors des précédents documents de politique de développement, dénommé « Document de stratégie de réduction de la pauvreté » (DSRP I et II). Ce secrétariat est une structure centrale du ministère en charge de la planification du développement.

Selon le DIPD, les comités sectoriels sont composés d'acteurs du secteur privé, de la société civile, du secteur public et des partenaires au développement. Les comités régionaux et locaux ont pour membres les représentants des collectivités territoriales, des élus locaux, des acteurs des organisations de la société civile et du secteur privé. Le comité Etat-donateurs devrait être composé de représentants des ministères et des partenaires techniques et financiers. Par ailleurs, des instruments de mise en œuvre ont été prévus au niveau de ces différents acteurs impliqués dans ce dispositif de mise en œuvre. Ce sont :

- les plans régionaux et locaux de développement et les contrats de plan Etat-Collectivités territoriales auprès des collectivités territoriales ;
- les contrats de participation des OSC dans la mise en œuvre des programmes et projets de développement à la base avec les organisations de la société civile ;
- les plans de compétitivité et les contrats d'objectifs par filières et les conventions de mise à niveau des entreprises auprès du secteur privé ;
- les stratégies sectorielles, les plans d'actions prioritaires (PAP) sectoriels, les Cadres de dépense à moyen termes (CDMT) ministériels qui sont devenus les documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) dans le cadre du Budget Programme,

les programmes d'actions et les budgets au niveau de l'administration centrale ;

- les stratégies de coopération alignées sur la politique de développement, les conventions de financement auprès du comité de Etat – donateurs.

Le renforcement du Système de statistiques nationales devrait permettre de fournir les données pour alimenter ce dispositif de gouvernance et de coordination.

Pour les comités sectoriels, un arrêté N°2011-066/PMRT a été adopté en Novembre 2011 mettant en place 11 comités. Une disposition de cet arrêté a prévu un comité sectoriel gouvernance économique et capacités institutionnelles présidé par le Ministère de l'Économie et des Finances, associant le Ministère de la Planification et le Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération. Ce comité n'a pas pu être opérationnel car n'ayant tenu aucune réunion.

### **5.2.2 Revue du mécanisme de coordination et de gouvernance**

Dans le cadre de la mise en œuvre du document de politique de développement de la période 2013-2017 qui a précédé le Plan national de développement 2018-2022, un axe du document a été consacré au « renforcement de la gouvernance » sur les cinq (05) axes du document. Il s'agit de la gouvernance politique et institutionnelle, de la gouvernance administrative et locale, et de la gouvernance économique.

Selon le dernier rapport d'évaluation de la SCAPE 2017, l'indicateur CPIA (Evaluation des politiques et des institutions nationales) de la Banque mondiale mesurant la qualité des politiques mises en œuvre et leurs dispositifs institutionnels a évolué de 0,1 point en 2017. Ceci a permis de jauger les efforts du Togo en la matière après une stagnation de 2013 à 2016. Cette évolution s'explique d'un point de vue sectoriel que sont les politiques de lutte contre l'exclusion sociale et de promotion de l'équité les politiques de gestion économique et de gestion des institutions du secteur public, les politiques structurelles. En 2021, le Togo a augmenté son score global de 0,2 point. Sur la gestion économique, le Togo a obtenu un score de 3,7 contre une moyenne de l'IDA de 3,2. De même en ce qui concerne les politiques structurelles, le score du Togo est de 3,3 contre une moyenne de l'IDA de 3,2.

Selon ce rapport, par rapport à la gouvernance économique, les principales actions sur la période de 2013-2017, ont porté sur le renforcement de la gestion des finances publiques et la lutte contre la corruption, l'amélioration du climat des affaires, le renforcement du partenariat et de l'efficacité de l'aide publique au développement et le renforcement de la planification et du système statistique national.

### **5.3 Coordination et gouvernance de la FRG 2020-2025**

Dans le cadre de la mise en œuvre de la feuille de route gouvernementale un mécanisme de gouvernance globale du portefeuille de projets en quatre (4) instances mobilisant l'ensemble du gouvernement à quatre niveaux hiérarchiques est prévu.

- Un comité de suivi ministériel pour lequel il est prévu des rencontres hebdomadaires ;
- Un comité de suivi interministériel qui a la même fréquence de rencontres que le précédent présidé par le Premier Ministre;
- Un comité de pilotage qui devrait se réunir deux fois par mois sur les six (06) premiers présidé par le Président de la République ;
- Un séminaire gouvernemental qui devrait se réunir une fois par trimestre et qui regroupe tous les acteurs sous la présidence du Président de la République et avec la participation du Premier Ministre, des ministres concernées et des autres parties prenantes de la mise en œuvre de la feuille de route.

La CPES a été mandatée pour faire le suivi de la FRG et le reporting hebdomadaire au Chef de l'Etat

Par ailleurs, un tableau de bord permet de suivre l'avancement des projets et réformes contenus dans la feuille de route, de même que l'évolution du financement mobilisé et dépensé. Au niveau de chaque ministère porteur de projet, un tableau de bord est également tenu pour suivre l'état d'avancement, les ressources dépensées et le financement complémentaire à mobiliser, les principales étapes atteintes, les aspects du projet qui exigent un suivi particulier et les prochaines étapes.

Par rapport au cadre de résultat, chaque ministère ayant le lead de la mise en œuvre d'un projet devrait élaborer une feuille de route, qui fait ressortir des éléments principaux tels que :

- La vision et les objectifs du Ministère à l'horizon 2025 ;
- Les indicateurs chiffrés de résultats à atteindre ;
- Les projets et les réformes de la feuille de route pilotés par le ministère ;
- La feuille de route de ces projets et réformes ;
- Une fiche de description de ces projets ;
- Une évaluation des conditions préalables requises pour l'exécution de la feuille de route sectorielle en termes d'organisation, de ressources humaines de méthodologie et de gouvernance.

Chaque projet est synthétisé dans une fiche descriptive qui fait ressortir les objectifs du projet, le besoin de financement, les différents acteurs, les actions préliminaires à mener et un planning d'exécution des activités y relatives :

#### **5.4 Plateformes de dialogue public privé**

Le rôle du secteur privé est déterminant pour créer les emplois, pour accroître le niveau de mobilisation de ressources internes en vue du financement du développement durable. Ainsi de nombreuses actions sont initiées par le gouvernement togolais ces dernières années pour promouvoir les investissements, améliorer le climat des affaires et développer structurellement le secteur privé.

Un Comité de concertation entre l'Etat et le secteur privé a été créé par décret N° 2017-049/PR du 31 mars 2017 portant création, organisation et fonctionnement dudit comité. Ce cadre vise à renforcer la confiance mutuelle entre le secteur privé et l'Etat, à contribuer à l'élaboration d'une politique de promotion du secteur privé et à d'autres actions nécessaires au développement du secteur. Trois organes de fonctionnement sont prévus pour ce cadre de concertation :

- Un Conseil de concertation, organe de concertation entre l'Etat et le secteur privé; présidé par le premier Ministre ;
- Un Comité technique de concertation, organe technique de concertation entre l'Etat et le secteur privé présidé par le Ministre de l'Economie et des Finances et
- Le Secrétariat Exécutif, organe de coordination technique, de gestion administrative et financière, dirigé par un Secrétaire Exécutif.

#### **5.5 La Cellule Climat des affaires**

En vue de coordonner et de suivre efficacement les actions du gouvernement dans les différents ministères par rapport à la mise en œuvre des réformes pour l'amélioration du climat des affaires, il a été créée par décret N°2017-111 du 29 septembre 2017, une Cellule Climat des Affaires rattachée à la Présidence. La cellule comprend une coordination nationale et trois comités sectoriels notamment:

- Commerce et compétitivité,

- Gouvernance économique et judiciaire,
- Infrastructures.

Un plan d'actions composé de deux grandes parties a été élaboré, validé au cours d'un atelier tenu le 30 janvier 2018 et devrait être exécuté à court et à moyen terme. Ce plan d'actions a pour objectif de:

- Renforcer la transparence et simplifier les procédures administratives;
- Moderniser le droit des affaires et offrir un cadre réglementaire adapté et incitatif à l'investissement et à l'entrepreneuriat;
- Généraliser l'usage des techniques de l'information et de la communication à l'ensemble des structures relatives à l'amélioration du climat des affaires; et
- Améliorer la concertation et la communication autour de réformes engagées par le Togo.

La première partie du plan d'actions prend en compte les dix indicateurs du rapport Doing Business de la Banque Mondiale tandis que la deuxième partie intègre des actions sur :

- Le Partenariat Public Privé,
- La compétitivité,
- Le foncier,
  - Les marchés publics et
  - Les facteurs de production (énergie et télécommunication).

Les activités de cette cellule ont permis au Togo d'améliorer son classement au Doing Business entre 2018 et 2020 passant de la 156<sup>ème</sup> place dans le rapport Doing business 2018 à la 97<sup>ème</sup> place dans celui de 2020.

## **5.6 Lutte contre la corruption**

Le dernier rapport PEFA de 2016 a relevé l'insuffisance de l'implication des autorités de contrôle externe que sont la Cour des Comptes et l'Assemblée nationale et recommandé la révision de leurs textes constitutifs. Cette révision a été faite en ce qui concerne la Cour des comptes.

### Encadré 8 : Note sur la lutte contre corruption

La corruption est le principal obstacle au développement économique et social. Les pratiques de corruption vident les caisses de l'État, portent préjudice au libre-échange et découragent les investisseurs. Selon le Fonds monétaire international (FMI), le coût des pots-de-vin versés chaque année dans le monde est de 1500 à 2000 milliards de dollars, soit 2% du PIB mondial. De leur côté, les détournements de fonds publics s'élèvent chaque année à 2600 milliards de dollars, soit 5% du PIB mondial<sup>158</sup>.

Selon l'Initiative conjointe OCDE/BAD pour l'intégrité des entreprises et la lutte contre la corruption en Afrique (2011), la corruption fait perdre chaque année à l'Afrique 148 milliards de dollars US, soit 25% du PIB de l'Afrique, alors que l'aide au développement qu'elle reçoit par an se chiffre à 146 milliards de dollars US<sup>159</sup>.

Selon la Banque mondiale, la corruption peut réduire le taux de croissance d'un pays de 0,5 à 1 point de pourcentage par an. Les recherches du FMI ont montré de leur côté que les investissements réalisés dans les pays corrompus sont inférieurs d'environ 5% à ceux réalisés dans les pays relativement non corrompus.

Le Togo n'étant pas à l'abri de la corruption, la lutte contre ce fléau occupe une place très importante dans les politiques publiques. Le Togo a ratifié les trois instruments internationaux spécifiques de lutte contre la corruption et les infractions assimilées, auxquels s'ajoutent d'autres instruments de bonne gouvernance et de lutte contre la criminalité organisée, à savoir :

- la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) signée à Mérida (Mexique), le 9 décembre 2003, entrée en vigueur le 14 décembre 2005 et ratifiée par la loi n°2005-007 du 18 mai 2005 ;
- la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (CUACC), adoptée le 11 juillet 2003 à Maputo et entrée en vigueur le 5 août 2006, est ratifiée par le Togo au moyen de la loi n° 2009-005 du 04 mai 2009 ;
- le Protocole A/P3/12/01 de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur la lutte contre la corruption est adopté le 21 décembre 2001 à Dakar et ratifié par le Togo par la loi n° 2009-005 du 4 mai 2009 ;
- la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention CTO) adoptée le 15 novembre 2000 à New York, a été signée par le Togo le 12 décembre 2000 et ratifiée le 2 juillet 2004 ;
- le Protocole A/SPI/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, adopté à Dakar, le 21 décembre 2001.

En outre, le Togo a renforcé son dispositif de lutte par la transposition de plusieurs directives communautaires de l'UEMOA.

Sur le plan du droit interne, plusieurs lois ont été votées cette dernière décennie pour promouvoir la transparence, instaurer la bonne gouvernance. L'on peut citer :

- la loi N°2012-016 du 14 décembre 2012 portant création de l'Office Togolais des Recettes (OTR) ;
- la loi N°2014-009 du 11 juin 2014 portant Code de transparence dans la Gestion des Finances Publiques ;
- la loi N°2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois des finances ;
- la loi N°2015-006 du 28 juillet 2015 portant création de la Haute Autorité de Prévention et de Lutte contre la Corruption et les Infractions Assimilées (HAPLUCIA)<sup>160</sup> dont les membres ont été nommés par décret N°2017\*001/PR du 03 Janvier 2017 ;

<sup>158</sup> <https://www.imf.org>

<sup>159</sup> Guide de conformité et de lutte contre la corruption pour les entreprises africaines (2011), Initiative Conjointe OCDE/BAD, <https://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/Guide-corruption-entreprises-africaines.pdf>

<sup>160</sup> [http://jo.gouv.tg/sites/default/files/publications/JOS\\_28\\_07\\_15-60](http://jo.gouv.tg/sites/default/files/publications/JOS_28_07_15-60)

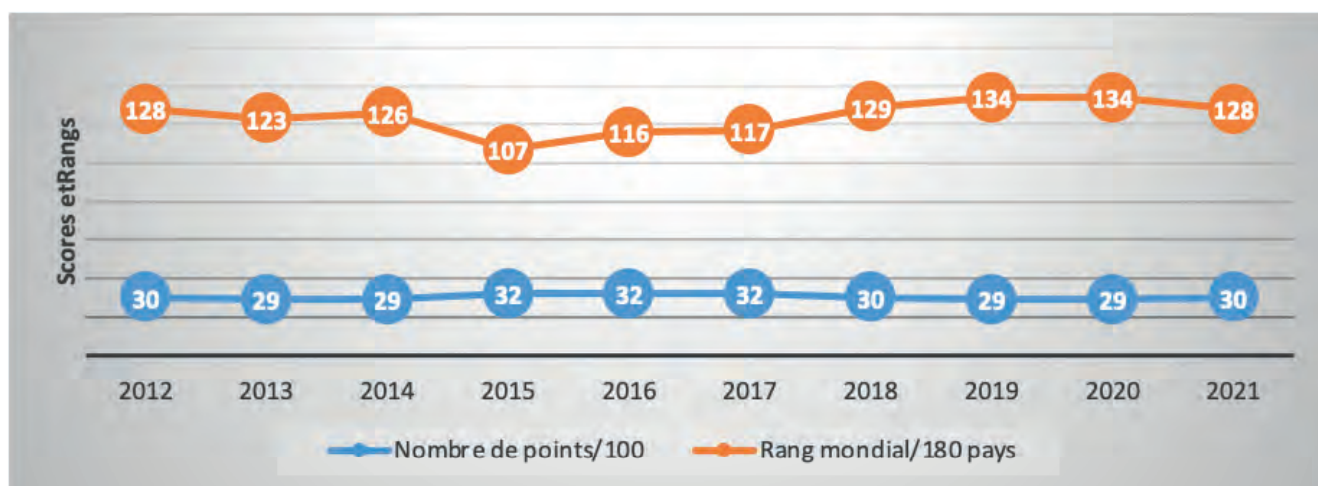
- la loi N°2016-006 du 30 Mars 2016 portant liberté d'accès à l'information et à la documentation publique<sup>161</sup>.
- L'arrêté interministériel N° 022/2012/MME/MEF du 10 Avril 2012 faisant obligation aux entreprises extractives de certifier leurs états financiers et de déclarer à l'ITIE leurs paiements à l'Etat.

Malgré tous les efforts constants des plus hautes autorités togolaises pour enrayer ce fléau, il persiste comme l'en témoigne le rapport de l'Etude sur la perception et le coût de la corruption au Togo<sup>162</sup> (EPCCT), réalisée en 2020 par la HAPLUCIA.

En effet, selon ce rapport, le secteur public serait le plus corrompu (84,4%), suivi du secteur privé (5,7%) et de la société civile (3,3%). Ce rapport indique que le montant cumulé des pots-de-vin versés par la population aux agents et entreprises publics au cours des 12 derniers mois précédant l'enquête, à environ 10 milliards de FCFA à raison de 7,9 milliards de FCFA payés par les individus et 2,1 milliards de FCFA par les entreprises. Le phénomène de la corruption constitue un obstacle au climat des affaires selon l'avis des entreprises formelles (81,3%) et informelles (78,7%). Les raisons avancées pour le paiement de pots-de-vin sont notamment le souci d'accélérer une procédure (47,9%) ou d'éviter le paiement d'un impôt, d'une taxe ou d'une amende (22%) (HAPLUCIA, 2020).

D'après le rapport de l'ONG *Transparence Internationale*<sup>163</sup>, le Togo, se situe à la 128ème place mondiale sur 180 pour l'année 2021 contre 117ème en 2017. Cependant, le pays gagne 6 places par rapport à 2020 (134ème). Le score du Togo en 2021 a connu une légère amélioration en s'établissant à niveau de 30 points en 2021 contre 29 points en 2020. Cependant, le pays perd 2 points sur base du niveau atteint durant les années 2015-17 (32 points). Les progrès sont donc encore nécessaires pour éradiquer la corruption.

Figure 56: Évolution de l'IPC-TI du Togo de 2012 à 2021 (score et rang mondial)



Source : Transparency International, IPC du Togo de 2012 à 2021

Selon la Banque mondiale<sup>164</sup>, « l'indice de perception de la corruption dans le secteur public était de 70 points en 2021 aux au Togo. L'échelle va de 0 à 100, et plus le score est élevé, plus la corruption est massive. Le Togo occupe ainsi la 133e place. Le résultat est donc considérablement inférieur à la moyenne par rapport à d'autres pays ».

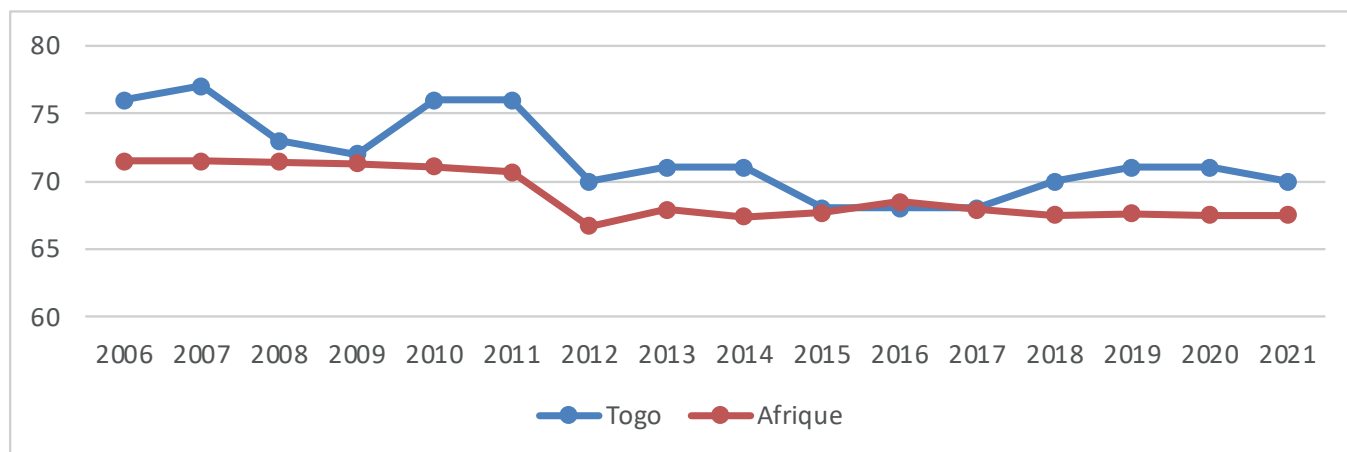
<sup>161</sup>[http://jo.gouv.tg/sites/default/files/publications/JOS\\_30\\_03\\_16-61](http://jo.gouv.tg/sites/default/files/publications/JOS_30_03_16-61)

<sup>162</sup> Etude sur la perception et le coût de la corruption au Togo (EPCCT), HAPLUCIA (Août 2020), [https://haplucia-togo.org/tempOne/documents/HAPLUCIA\\_Version\\_finale\\_Rapport\\_EPCCT\\_du\\_21\\_09\\_2020.pdf](https://haplucia-togo.org/tempOne/documents/HAPLUCIA_Version_finale_Rapport_EPCCT_du_21_09_2020.pdf)

<sup>163</sup> <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/tgo>

<sup>164</sup> <https://www.donneesmondiales.com/afrique/togo/corruption.php>

Figure 57: Evolution de l'indice de corruption 2006-2021



Source : Banque Mondiale<sup>165</sup>

Dans son rapport de mai 2020, le FMI<sup>166</sup> note que « il demeure important de renforcer les institutions de gouvernance et de réduire les risques de corruption. Les enquêtes portant sur la gouvernance font en général apparaître une confiance fragile du marché dans le pouvoir judiciaire du Togo et un écart entre le cadre juridique existant et les pratiques concrètes ».

### ➤ Haute Autorité de Lutte contre la Corruption et les infractions assimilées (HAPLUCIA)

Dans le cadre de la lutte contre la corruption, la Loi N° 2015-006 portant création de la Haute Autorité de Lutte contre la Corruption et les infractions assimilées (HAPLUCIA) a été adoptée en 2015. Cette structure étatique, est chargée de promouvoir et de renforcer la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions assimilées dans les administrations, les établissements publics, les entreprises privées et les organismes non étatiques. Elle est dotée d'une autonomie administrative et financière et a été opérationnelle à partir de 2017. La HAPLUCIA a élaboré un premier plan stratégique 2019-2021 relatif à l'évaluation de son besoin de financements, à la mise en place d'un cadre de concertation et de coordination avec tous les acteurs étatiques, d'organismes de contrôle et de représentants de la société civile en vue de mener une politique crédible de lutte contre la corruption, à l'élaboration d'un projet de loi portant prévention et lutte contre la corruption et les infractions assimilées qui a été voté à l'Assemblée.

Par ailleurs, la HAPLUCIA a mené des campagnes de sensibilisation de lutte contre la corruption en direction de la société civile, les journalistes et le secteur privé. La Loi cadre portant prévention de la corruption HAPLUCIA prend en compte les dispositions du code pénal adopté en novembre 2015 (loi N. 2015-10) et intègre les dispositions des conventions internationales des Nations Unies, de l'Union Africaine et du protocole de la CEDEAO sur la lutte contre la corruption. A ce jour, elle a élaboré une stratégie de lutte contre la corruption et un plan d'actions quinquennal qui ont fait l'objet de validation en fin mars 2022.

Aussi, le plan d'actions de réformes de la gestion des finances publiques fondé sur la transposition de la directive portant Code de transparence N° 009/2014 renforcent le dispositif de gouvernance et pour la transparence des informations financières. D'autres dispositifs visant à promouvoir la bonne gouvernance étatique ont été mis en place :

- Le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) par lequel le budget de l'Etat est exécuté, l'Office Togolais des Recettes (OTR) à travers la direction de l'anti-corruption.
- La Direction nationale des marchés publics (DNCMP) et l'Agence de Régulation des Marchés publics (ARMP) avec la rénovation du cadre juridique par l'adoption de la loi 2021-033 du 31 décembre 2021 relative aux marchés publics et la Loi n°2021-034 du 31 décembre 2021 relative aux contrats de partenariat public privé démontrent l'engagement du gouvernement à lutter contre la corruption.

<sup>165</sup> Idem

<sup>166</sup> Rapport du FMI N° 20/107

En ce qui concerne les PTF, des groupes PTF par thématique ou par secteur tiennent des réunions, à savoir, le groupe PTF gouvernance économique, le groupe PTF énergie, ...pour discuter de la coordination de leurs programmes et aussi pour mener des actions conjointes dans le cadre de la transparence et de la bonne gouvernance. Toutefois, il faut préciser que cette coordination des PTF est une initiative de ces PTF sans aucune implication du gouvernement.

Le mécanisme de coordination de l'aide et de suivi de l'efficacité des politiques publiques n'est pas fonctionnel.

Des programmes, avec l'appui des partenaires, soutiennent le dispositif de gestion transparente, tels que :

- Le Programme d'amélioration de la gestion économique (PAGE) cofinancé par l'Union européenne (UE) et de la Banque Mondiale avec trois (03) composantes notamment : l'appui à la gestion des investissements publics, l'appui à la mobilisation des ressources domestiques ; et le renforcement de l'engagement de la société civile et des organes de contrôle et suivi publics à l'exécution budgétaire et
- Le programme financé par l'UE et mis en œuvre par le Fonds Monétaire International (FMI) pour accompagner le basculement au budget programme avec des volets comme la gestion de la trésorerie, la fiabilité des prévisions et la gestion de la dette à moyen terme.
- Au plan institutionnel, le besoin en terme de renforcement de capacités pour le pays est important et l'accompagnement des partenaires dans ce domaine est nécessaire pour mener à bien les réformes en cours.

## 5.7 Gouvernance dans le secteur des industries extractives

Le Togo a adhéré à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) en 2010 et est devenu pays conforme après trente (30) mois en avril 2013. Au cours de cette première phase de mise en œuvre de l'initiative, le Togo a été un pays de référence pour l'ITIE. C'est le premier pays à publier les données sur les quantités de production, d'exportation et la nationalité des promoteurs. Ce qui a inspiré la considération de ces données contextuelles, dans la « Norme ITIE » qui a évolué avec pour principales innovations, la prise en compte des informations contextuelles dont la divulgation de la propriété réelle.

La gouvernance du secteur des industries extractives à travers l'initiative se fait conformément aux dispositions de la norme qui préconise la constitution de groupe multipartites composés des parties prenantes de l'initiative, notamment : le gouvernement, les industries extractives et la société civile.

Au Togo, trois organes interviennent dans la gouvernance du secteur des industries extractives à travers la mise en œuvre de l'ITIE :

- Le secrétariat technique est la structure administrative qui assure l'exécution technique du plan d'actions de mise en œuvre approuvé par le Comité de pilotage sous l'orientation stratégique du Conseil national de supervision ;
- Le Comité de pilotage compte vingt-cinq (25) membres désignés par les trois parties prenantes ; il est présidé par le Ministre en charge des mines et devrait se réunir quatre fois par an ;
- Le Conseil national de supervision compte seize (16) membres ; il est présidé par le premier ministre et devrait se réunir deux fois par an.

Le Togo a fait l'objet de la troisième validation en 2020 et est classé dans les pays ayant fait des progrès significatifs dans la mise en œuvre de l'ITIE et la conformité à sa norme.

Pour suivre les nouvelles orientations de la stratégie de développement retracées dans la feuille de route gouvernementale, le Secrétariat technique a élaboré un plan d'actions 2021-2025 en août 2021 qui devrait mettre en exergue le lien entre les objectifs de l'initiative et les priorités nationales.

Quelques lois votées ces dernières années pour promouvoir la transparence, instaurer la bonne gouvernance et lutter contre la corruption sont :

- La Loi N°2012-016 du 14 décembre 2012 portant création de l'Office Togolais des Recettes (OTR) ;
- La Loi N°2014-009 du 11 juin 2014 portant Code de transparence dans la Gestion des Finances Publiques ;
- La Loi N°2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois des finances
- La Loi N°2015-006 du 28 juillet 2015 portant création de la Haute Autorité de Prévention et de Lutte contre la Corruption et les Infractions Assimilées (HAPLUCIA) dont les membres ont été nommés par décret N°2017-001/PR du 03 Janvier 2017 ;
- La loi N°2016-006 du 30 Mars 2016 portant liberté d'accès à l'information et à la documentation publique.
- L'arrêté interministériel N° 022/2012/MME/MEF du 10 Avril 2012 faisant obligation aux entreprises extractives de certifier leurs états financiers et de déclarer à l'ITIE leurs paiements à l'Etat ;
- La Loi 2021-033 du 31 décembre 2021 relative aux marchés publics
- La Loi n°2021-034 du 31 décembre 2021 relative aux contrats de partenariat public privé

## 5.8 Recommandations

Le Togo a mis en place plusieurs dispositions qui vont dans le sens de l'amélioration de la mise en œuvre des politiques et de la gouvernance. En matière de suivi des politiques, les organes de contrôle disposent d'un cadre légal modernisé. Cependant, pendant nos rencontres, il a été relevé l'insuffisance des capacités. En matière de gouvernance, pour faire avancer la lutte contre la corruption, le Togo a mis en place la Haute Autorité de Prévention et de Lutte contre la Corruption et les Infractions Assimilées (HAPLUCIA) en 2017. D'autres dispositions ont été mises en place, dont une loi portant code de transparence dans la gestion des finances publiques instituée (depuis 2014). Au cours des dernières années, le pays a accompli des progrès notables dans l'amélioration du climat des affaires. Néanmoins, des progrès restent encore à faire dans plusieurs secteurs.

### Axe 16 : Opérationnaliser le Comité de surveillance du CNFI

L'objectif du CNFI est d'aider le pays à renforcer les processus de planification et à surmonter les obstacles existants au financement du développement durable et des objectifs de développement durable (ODD) au niveau national. Le CNFI présente l'éventail complet des sources de financement et permet aux pays de développer une stratégie pour accroître les investissements, gérer les risques et atteindre les priorités de développement durable, telles qu'identifiées dans la stratégie nationale de développement durable d'un pays.

La mise en œuvre réussie d'un CNFI dépend d'un solide soutien politique et d'une large appropriation nationale. Elle nécessite un cadre de gouvernance et de coordination intégrant les plus hautes autorités du pays permettant d'engager toutes les parties dans le processus consultatif, initié par les dialogues de financements dans le cadre de l'étude EFD.

Il est essentiel que les autorités s'impliquent formellement dans la surveillance et la gestion du CNFI. L'approche des autorités quant à la manière dont cette surveillance sera intégrée dans le cadre institutionnel existant est essentielle. Elle détermine dans quelle mesure le CNFI peut devenir un élément de planification et de financement du Gouvernement et dans quelle mesure il peut remplir efficacement les fonctions qui réaliseront sa valeur ajoutée potentielle pour le Gouvernement et ses partenaires.

Le CNFI implique de nombreuses priorités gouvernementales et, vue leur interdépendance, nécessite une coordination forte et un échange organisé des informations, à la fois pour garantir la cohérence d'ensemble mais aussi permettre à chaque partie prenante de progresser dans la

mise en œuvre de ses réformes. En l'absence d'un pilotage unifié, la mise en œuvre des réformes risque de devenir plus difficile, au moment où des actions s'imposent.

L'implication de la Présidence de la République, de la Primature et du Ministère de l'Economie et des Finances tout au long de l'évaluation du financement du développement du Togo prouve l'intérêt fort des hautes autorités dans l'approche CNFI. Cette forte implication et la mobilisation de l'ensemble des parties prenantes devrait faciliter l'harmonisation entre les ODD et la FRG, d'une part, et la coordination avec le CNFI, d'autre part.

#### L'EFD Togo recommande de :

- Opérationnaliser le Comité de surveillance chargé de superviser le CNFI et de guider le processus de sa conception et de son opérationnalisation
- Renforcer les capacités du Comité de surveillance

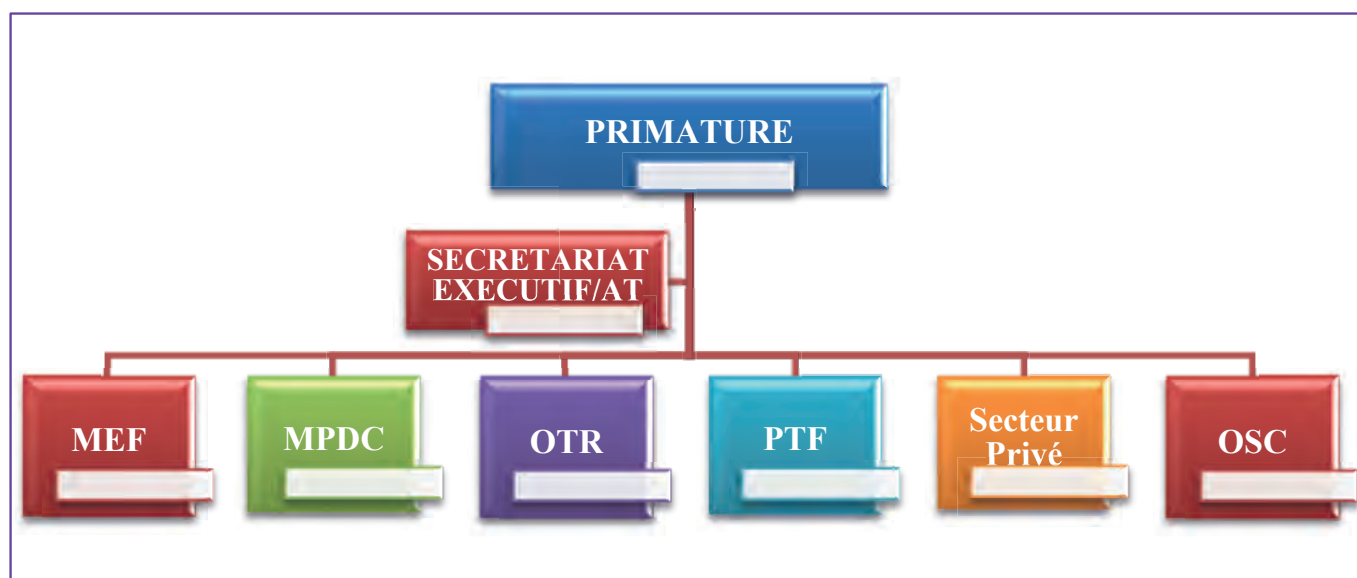
Le contexte de mobilisation des nouvelles ressources et les ambitions transformatrices portées par la FRG nécessitent une véritable stratégie de mise en œuvre supervisée par un comité de surveillance qui, à chaque étape, met les différents acteurs devant leurs responsabilités. La concertation autour d'un CNFI peut donner l'occasion pour déclencher un tel processus tout en restant pleinement alignée au cadre de pilotage stratégique prévu par la FRG.

Le comité de surveillance est l'organe chargé de superviser le CNFI et de guider le processus de sa conception et de son opérationnalisation. Le comité de surveillance guide une série d'exercices d'évaluation et de diagnostic concernant les besoins de financement, les tendances, les risques et les contraintes de financement. Il supervise le CNFI et s'en sert pour appuyer la conception d'une stratégie de financement pour mobiliser des ressources et promouvoir l'alignement avec les priorités nationales en matière de développement durable et de mise en œuvre de la FRG.

Le comité de surveillance appuiera la mise en œuvre de la stratégie de financement une fois que le CNFI sera opérationnel, en collaboration avec les ministères, le secteur privé, les PTF et les autres acteurs non-étatiques.

Le comité de surveillance du CNFI sera un groupe multipartite appuyé par un secrétaire exécutif ou une assistance technique qui devra assurer le suivi opérationnel. Il sera présidé par le Premier Ministre et sera constitué des représentants des ministères et les organes publics impliqués dans la mobilisation des ressources, le secteur privé, les PTF et les acteurs de la société civile. En vue d'assurer le suivi opérationnel, un secrétaire exécutif ou une assistance technique sera mise à la disposition dudit comité .

Figure 58: Comité de surveillance du CNFI



## Axe 17 : Renforcer la gestion des investissements publics

Le gouvernement a pris des engagements en vue d'appliquer les principales recommandations de l'évaluation de la gestion des investissements publics (EGIP) de 2016 et de son suivi en 2019. Le récent suivi de l'EGIP a recommandé, notamment, d'assurer une meilleure adéquation entre le programme d'investissement public (PIP) et des enveloppes de ressources réalistes à moyen terme ; de continuer à appliquer la méthode coûts-avantages pour sélectionner les projets d'investissement ; d'intégrer les structures décisionnaires des PPP dans celles des projets financés de manière classique et d'élargir progressivement le périmètre du PIP afin de coordonner la politique d'investissement de l'administration centrale et des autres entités du secteur public comme les collectivités locales et les entreprises publiques.

Le Togo dispose d'un logiciel de pilotage de la FRG (Wave) qui permet, notamment, d'assurer le suivi des projets et de produire des rapports.

L'application des recommandations de l'EGIP et celles formulées par le FMI lors de la 6<sup>ème</sup> revue de mai 2020 pourront positionner le Togo parmi les bons élèves en matière de gestion des investissements. Les progrès sont également encore nécessaires concernant la qualité de conception et de l'évaluation des projets d'investissements publics.

### EFD Togo recommande de:

- Opérationnaliser le fonds d'études de projets en vue de renforcer la qualité de préparation des projets. Un tel fonds permettrait d'appuyer les ministères et les organes de l'Etat qui ont la charge d'élaborer les projets d'investissement en fournissant un appui technique tout le long du cycle de projet selon l'approche coûts-avantages en ciblant l'impact sur la pauvreté et sur les ODD.
- Mettre en place un système informatisé, notamment un Système Intégré de Gestion du Programme d'Investissements Publics (SIGPIP) qui permettrait de faire le lien entre le cadre de résultats de la FRG, le ciblage de la pauvreté, et les projets et programmes publics.

## Axe 18 : Renforcer la lutte contre la corruption

Le Togo a pris des mesures et voté plusieurs lois pour lutter contre la corruption. Cependant, comme montré ci-dessus, des progrès sont encore nécessaires. Le pays pourrait mettre à profit les progrès impressionnant dans le Doing Business pour renforcer ses résultats en matière de lutte contre la corruption.

### EFD Togo recommande de:

- Réaliser une cartographie de la corruption et identifier les causes des faibles résultats enregistrés dans la lutte contre la corruption en vue de cibler les goulots d'étranglement dans le cadre de l'opérationnalisation des dispositions mises en place ces dernières années.
- Renforcer les capacités d'action de la HPALUCIA et application stricte des dispositions légales assurant la protection du personnel de la HAPLUCIA ainsi que les lanceurs d'alerte. Opérationnaliser la collaboration avec les tribunaux.
- Mettre en place un cadre spécifique avec des conditions de travail satisfaisantes au personnel de la HAPLUCIA de conditions de travail hautement satisfaisantes. La HAPLUCIA dispose d'un plan stratégique (2019-2023) qui prévoit plusieurs chantiers dont (i) la mise à jour du cadre juridique et institutionnel pour lutter contre la corruption ; (ii) l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption et (iii) la mobilisation et l'implication de la population.

Afin de tirer profit de ces engagements, l'indépendance du personnel chargé de veiller à leur mise devrait être renforcée et leur statut protégé.

## **Axe 19 : Renforcer la coordination entre le gouvernement et les PTF**

Actuellement, il n'existe pas un cadre de concertation entre le Gouvernement et les PTFs.

### **EFD Togo recommande de :**

- Elaborer un cadre de concertation Gouvernement - PTF
- Mettre en place une dynamique de systématisation du principe de l'alignement des 'stratégies pays' des Bailleurs de fonds sur les priorités de développement du Gouvernement (PND/FRG) et le CNFI/ODD pour le long terme
- Mise en place de coordinations sectorielles entre les PTFs des différents projets d'APD.
- Institution de réunions de concertation semestrielles entre tous les PTFs et les Autorités togolaises.



**CHAPITRE 6 : FEUILLE DE  
ROUTE POUR L'ELABORATION  
DU CNFI**

## STRATEGIE DE MOBILISATION DES RESSOURCES PUBLIQUES

		<b>ECHEANCE</b>			
		CT	MT	LT	
<b>Axe 1 : Combattre les flux financiers illicites et l'évasion fiscale</b>		RESPONSABLE DE LA MISE EN ŒUVRE			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Création d'une Cellule spéciale chargée de la lutte contre les flux financiers illicites et l'évasion fiscale. Cette cellule serait composée des organes de l'Etat qui ont des compétences en matière de lutte contre la fraude, les flux illicites, la criminalité financière, ... Renforcer les capacités de la Cellule.</li> </ul>		<b>LEAD : CENTIF</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Développer un plan stratégique de lutte contre les flux financiers illicites et l'évasion fiscale.</li> </ul>		APPUI ; OTR, UPF			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcer l'application des lois, introduire des pénalités dissuasives et renforcer la coopération internationale.</li> </ul>		MEF, PNUD, UE, BAD, BM			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Accélérer la digitalisation de l'Administration fiscale</li> </ul>		X			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcer l'analyse de risque, les échanges d'information et la collaboration avec le programme ISF</li> </ul>		X	X	X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Réformer et simplifier la fiscalité pour une fiscalité sensible au genre et la pauvreté</li> </ul>		X	X	X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Systématiser l'analyse coûts-avantages des incitations fiscales, le suivi des recettes et le contrôle parlementaire</li> </ul>				X	X
<b>Axe 2 : Renforcer le contrôle des prix de transfert</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Création au sein de l'OTR d'une unité chargée du contrôle des prix de transfert et la lutte contre l'érosion de la base imposable.</li> </ul>		<b>LEAD : OTR</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcer les pouvoirs d'investigation de l'unité prix de transfert, notamment les enquêtes auprès des tiers, la collaboration avec les administrations fiscales régionales.</li> </ul>		APPUI ; UPF, MEF			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcer l'analyse des risques et créer des compétences de haut niveau dans les matières techniques.</li> </ul>		PNUD, FMI			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcer la collaboration entre l'OTR et les autorités fiscales et douanières de la région</li> </ul>		X	X		
			X	X	
<b>Axe 3 : Explorer la fiscalité verte.</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Cartographier et réformer les secteurs et les activités dont le cadre fiscal abritent des régimes dérogatoires qui sont en contradiction avec la stratégie environnementale et les CDN révisées.</li> </ul>		<b>LEAD : UPF</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Etudier l'opportunité et les modalités d'introduction d'une taxe carbone dans certains secteurs</li> </ul>		APPUI: OTR, MEF, MERF, PNUE, PNUD			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcer l'éducation à la fiscalité verte, le civisme fiscal et la responsabilité environnementale</li> </ul>		X	X	X	
<b>Axe 4 : Accroître les recettes non-fiscales</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Opérationnaliser la stratégie de mobilisation des recettes non-fiscales pilotée par la DGTCP.</li> </ul>		LEAD : DGTCP			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborer une stratégie de gestion du portefeuille des participations de l'Etat.</li> </ul>		APPUI: MEF			
		X			
<b>Axe 5 : Optimiser la fiscalité locale</b>					

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluer l'état de mise en œuvre des recommandations formulées par la Banque mondiale (2018) et la GIZ (2018).</li> </ul>	<b>LEAD : UPF</b>		<b>X</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer les capacités des collectivités territoriales dans les domaines liés à la maîtrise de l'assiette fiscale, la fiscalité foncière, la digitalisation, le suivi des fichiers des contribuables, le recouvrement</li> </ul>		APPUI: OTR, MEF, GIZ, BAD, PNUD, MATDD	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opérationnaliser la décentralisation fiscale et renforcer la budgétisation et l'alignement de la fiscalité locale avec les ODD</li> </ul>				<b>X</b>	<b>X</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborer une formule de partage des revenus fiscaux entre le gouvernement central et les collectivités locales</li> </ul>				<b>X</b>	<b>X</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer la mobilisation des ressources au niveau local : élargir l'espace de la fiscalité locale, renforcer l'autonomie d'endettement a niveau local.</li> </ul>				<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Axe 6 : Optimiser la mobilisation des financements verts</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartographier les financements verts accessibles pour le Togo et évaluer les causes des faiblesses participation des projets togolais et établir un plan d'intervention pour positionner le Togo dans la mobilisation des fonds</li> </ul>	<b>LEAD : MERF</b>		<b>X</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifier les sources et les mécanismes de financement au niveau mondial et les instruments financiers utilisés par les différents fonds financement.</li> </ul>		APPUI: MEF, PNUE, PNUD, AFDB, UE, BM, SECTEUR PRIVE		<b>X</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer les capacités des administrations et organismes publics impliqués dans les projets verts, sur le montage des projets verts et les canevas utilisés par les bailleurs afin de maximiser la réussite des projets togolais.</li> </ul>			<b>X</b>	<b>X</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Développer la finance environnementale, les investissements et les PPP verts et la transition vers une économie verte</li> </ul>				<b>X</b>	<b>X</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Développer un cadre de suivi, d'évaluation et de reporting concernant les financements et les projets vers</li> </ul>				<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Axe 7 : Optimiser la mobilisation de l'APD</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartographier les financements multilatéraux et bilatéraux et évaluer les forces et les faibles de l'approche actuelle de mobilisation des fonds auprès de ces bailleurs.</li> </ul>	<b>LEAD : MPCD</b>		<b>X</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explorer d'autres guichets nouveaux et les opportunités sous-exploitées par le Togo (bailleurs bilatéraux, fonds mondiaux, coopération sud-sud).</li> </ul>		APPUI: MEF, MAIRTE	<b>X</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer les capacités de la cellule chargée des relations avec les PTFs et les services qui ont la charge de l'élaboration des projets et des programmes.</li> </ul>			<b>X</b>	<b>X</b>	
<b>Axe 8 : Explorer le mécanisme d'échange dette-nature</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Créer un groupe de travail interministériel et convenir d'objectifs nationaux en matière d'investissements climatiques, en lien avec la FRG, les ODD et les CDN.</li> </ul>	<b>LEAD : MEF</b>		<b>X</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identification dans le portefeuille de la dette souveraine les opportunités prometteuses pour un mécanisme d'échange dette-nature.</li> </ul>		APPUI: MERF, MPDC, PTFs,	<b>X</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifier les domaines d'atténuation des gaz à effet de serre et de préservation d'écosystèmes éligibles pour un mécanisme d'échange dette-nature.</li> </ul>			<b>X</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etablir un plan d'action précisant la position gouvernementale, les créanciers avec lesquels les négociations peuvent s'engager et une proposition de calendrier de celles-ci.</li> </ul>				<b>X</b>	<b>X</b>

STRATEGIE DE MOBILISATION DES RESSOURCES PRIVEES					
<b>Axe 9 : Mobiliser les financements privés à long terme</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Créer un cadre fiscal incitatif pour encourager l'épargne privée à long terme.</li> </ul>	<b>LEAD : MEF</b>  APPUI:BCEAO, OTR, PNUD, BM, BAD, APBEF, TOGO INVEST, AGET, SECTEUR PRIVE		X		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcer les capacités des entrepreneurs et des PME à monter dans projets bancables dans les secteurs prioritaires du PND et de la FRG.</li> </ul>		X	X	X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Explorer les options réalistes et un plan d'actions pour la mise en place des produits et des instruments financiers innovants au Togo : titrisation, finance mezzanine, obligations à impact, obligations vertes.</li> </ul>		X			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Faciliter l'accès à des mécanismes de garantie pour les sociétés financières non bancaires qui émettent des obligations d'entreprises en vue de financement les projets investissements.</li> </ul>		X	X	X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborer une stratégie de long terme pour le financement des PME, alignée à la FRG</li> </ul>				X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcer l'accès au financement des PME, inciter les banques locales à financer les PME (exiger un ratio seuil de crédit bancaire aux PME pour la participation des banques aux émissions obligataires de l'Etat)</li> </ul>				X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborer une vraie stratégie du marché de l'assurance. Introduire des incitations à l'investissement dans le secteur. Encourager l'éducation et la culture de l'assurance.</li> </ul>				X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>Favoriser l'assurance inclusive grâce, notamment, à une bonne articulation entre le secteur de l'assurance et le secteur de la microfinance. Soutenir le secteur de la micro-assurance.</li> </ul>			X	X	
<b>Axe 10 : Renforcer le partenariat université- entreprise</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcer le partenariat entre les universités et les entreprises, inciter les universités à sonder les besoins des entreprises et, dans le cadre de l'élaboration des programmes, de s'inspirer des transformations des modes de production et d'échanges sur le marché.</li> </ul>	<b>LEAD : MPI</b>  FAIEJ, PNUD, BAD, MSRE, MDJE, APBEF, SECTEUR PRIVE, UNIVERSITES.		X	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcer les liens entre la formation et la création d'entreprise, faciliter le passage de la formation à la création d'entreprise.</li> </ul>		X	X	X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Soutenir les initiatives du secteur bancaire visant les prêts aux jeunes entrepreneurs. Cette initiative peut consister à accompagner les jeunes dans le montage des projets bancables.</li> </ul>		X	X	X	
<b>Axe 11 : Développer l'entrepreneuriat numérique</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Soutenir l'offre existante en matière de formation à l'entrepreneuriat numérique.</li> </ul>	<b>LEAD : MENTD</b>  FAIEJ, PNUD, MSRE, MDJE, APBEF, AGET, SECTEUR PRIVE		X		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Appuyer et dynamiser les structures privées spécialisées dans la prestation des services aux entreprises,</li> </ul>		X	X	X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Soutenir la dynamique du marché pour les entrepreneurs du numérique afin de faciliter l'expansion des start-ups dans le secteur.</li> </ul>		X	X	X	

<b>Axe 12 : Mobiliser les financements islamiques</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Explorer les financements islamiques les plus adaptés au contexte institutionnel togolais et réaliser une analyse coûts-avantages par rapport aux instruments de financement traditionnels.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>LEAD : DGTCP</b></li> <li>APPUI: MEF, APBEF, SECTEUR PRIVE</li> </ul>		X		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Appuyer les entreprises togolaises dans la mobilisation des financements islamiques</li> </ul>				X	X
<b>Axe 13 : Mobiliser les fonds de la diaspora</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en place un mécanisme fiscal attractif pour les investissements de la diaspora.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>LEAD : MPCD</b></li> </ul>		X		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Explorer l'émission d'une obligation de la diaspora au niveau régional, en vue l'élargir les investisseurs potentiels au-delà de la diaspora togolaise.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>APPUI: MEF, OTR, MAIRTE, UPF, SECTEUR PRIVE, OSCs</li> </ul>		X	X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Faciliter l'investissement, l'accès à la propriété, la création d'entreprise par la diaspora</li> </ul>				X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborer un plan d'actions pour optimiser les transferts de la diaspora : renforcer la connexion avec les banques locales pour faciliter l'épargne, faciliter les réseautage entre diaspora et entrepreneurs locaux, réduire les coûts de transfert.</li> </ul>				X	X
<b>Axe 14 : Dynamiser les IDE et renforcer les PPP</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcer l'analyse des projets publics, renforcer la concurrence sur les marchés d'infrastructures et mieux encadrer et contrôler le recours aux PPP.</li> </ul>	LEAD : MPI  APPUI : MEF, MPCD, PTF, SECTEUR PRIVE			X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>Évaluer le cadre institutionnel et réglementaire des PPP pour identifier les réformes clés afin d'aligner le cadre juridique des PPP sur les priorités de la FRG et des ODDs.</li> </ul>			X	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>Réaliser une analyse de l'efficacité des incitants fiscaux et rendre systématique les analyses coûts-avantages des appuis aux investissements publics et privés.</li> </ul>			X	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>Poursuivre les efforts engagés en matière de lutte contre la corruption, renforcer les instruments juridiques et les pénalités.</li> </ul>			X	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>Envisager des réformes permettant de faciliter l'accès à la propriété pour les investisseurs étrangers.</li> </ul>				X	X

## SUIVI ET REVUE DES POLITIQUES ET GOUVERNANCE

<b>Axe 15 : Renforcer les capacités de l'UPF</b>					
• Pérenniser le financement des activités de l'UPF au-delà de la période de financement assuré par le projet PAGE	LEAD : MEF  APPUI: UPF, OTR, UNDP, WB, IMF, AFDB, UE		X		
• Renforcer les capacités techniques de l'UPF (logiciels statistiques, outils de prévision et de simulation des recettes)		X			
• Renforcer les capacités humaines de l'UPF notamment, en matière d'analyse coûts-avantages, outil de suivi-évaluation des politiques publiques, outils d'analyse des dépenses fiscales, lutte contre la fraude fiscale, lutte contre les flux financiers illicites		X	X		
• Développer au sein de l'UPF une expertise en matière d'évaluation des dépenses fiscales		X	X	X	
• Renforcer la collaboration entre l'UPF et les autres organes de l'Etat en charge des questions de lutte contre la fraude.		X	X	X	
<b>Axe 16: Opérationnaliser le Comité de surveillance du CNFI</b>					
• Opérationnaliser le Comité de surveillance chargé de superviser le CNFI et de guider le processus de sa conception et de son opérationnalisation	LEAD : PRIMATURE		X		
• Renforcer les capacités du Comité de surveillance	APPUI : MEF, MPCD, OTR, PTF, SECTEUR PRIVE, OSCs		X		
<b>Axe 17 : Renforcer la gestion des investissements publics</b>					
• Opérationnaliser le fonds d'études de projets en vue de renforcer la qualité de préparation des projets.	LEAD : MEF  APPUI: MPI, PNUD, BAD, BM, UE			X	
• Mettre en place un système informatisé, notamment un Système Intégré de Gestion du Programme d'Investissements Publics (SIGPIP) qui permettrait de faire le lien entre le cadre de résultats de la FRG, le ciblage de la pauvreté, et les projets et programmes publics.			X		
• Mettre en place un Comité d'Analyse des Projets d'Investissements Publics chargé de mener les analyses coûts-avantages, d'évaluer la faisabilité et de suivre les investissements publics. Ce Comité pourra s'appuyer sur le logiciel Wave en matière de pilotage de projets.			X	X	
<b>Axe 18 : Renforcer la lutte contre la corruption</b>					

<ul style="list-style-type: none"> <li>Réaliser une cartographie de la corruption et identifier les causes des faibles résultats enregistrés dans la lutte contre la corruption en vue de cibler les goulots d'étranglement dans le cadre de l'opérationnalisation des dispositions mises en place ces dernières années</li> </ul>	LEAD : HPALUCIA		X		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcer les capacités d'action de la HPALUCIA et application stricte des dispositions légales assurant la protection du personnel de la HAPLUCIA ainsi que les lanceurs d'alerte</li> </ul>	APPUI : PNUD, BANQUE MONDIALE, FMI		X	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en place un cadre spécifique avec des conditions de travail satisfaisantes au personnel de la HAPLUCIA de conditions de travail hautement satisfaisantes</li> </ul>		X			
<b>Axe 19 : Renforcer la gouvernance et coordination entre le gouvernement et les PTF</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborer un cadre de concertation Gouvernement - PTF</li> </ul>	LEAD : MEF				
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en place une dynamique de systématisation du principe de l'alignement des 'stratégies pays' des Bailleurs de fonds sur les priorités de développement du Gouvernement</li> </ul>	APPUI : PNUD, UE		X		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mise en place de coordinations sectorielles entre les PTFs des différents projets d'APD.</li> </ul>		X	X	X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Planifier l'agenda des réunions de concertation semestrielles entre tous les PTFs et les Autorités togolaises</li> </ul>		X			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcer l'alignement entre le budget et les priorités nationales de développement. Il est nécessaire d'adopter une feuille de route pour la mise en place d'une budgétisation des ODD.</li> </ul>			X	X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcer la participation citoyenne dans le processus budgétaire et le contrôle parlementaire et citoyen des dépenses liées aux ODD.</li> </ul>			X		





