



TOGO

SÉRIE DES QUESTIONS GÉNÉRALES

Juin 2019

Ce document de la série des questions générales relatif au Togo a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international à titre de document de référence aux fins des consultations périodiques avec le pays membre. Il a été établi à partir des informations disponibles au 5 juin 2019, date à laquelle il a été achevé.

Ce document peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante.

International Monetary Fund Publication Services
PO Box 92780 Washington, D.C. 20090
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopie : (202) 623-7201
Courriel : publications@imf.org • Web : <http://www.imf.org>
Prix : 18 dollars l'exemplaire

Fonds monétaire international
Washington



TOGO

QUESTIONS GÉNÉRALES

10 juin 2019

Document approuvé
par
Dominique Desruelle
(AFR)

Rédigé par le département Afrique

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| BANQUES PUBLIQUES, PRIVATISATION ET RÉSULTATS MACROFINANCIERS EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE | 3 |
| A. Contexte théorique : Raison d'être et risques liés aux institutions financières publiques | 3 |
| B. Éléments de comparaison internationale : Résultats des institutions financières publiques comparativement aux résultats des banques privées | 7 |
| C. Privatisation des banques publiques en Afrique subsaharienne | 12 |
| D. Politiques pour une privatisation réussie des banques | 19 |
| Bibliographie | 26 |
| ENCADRÉS | |
| 1. Costs and Relative Performance of SOFIs | 9 |
| 2. La privatisation des banques au Togo | 16 |
| ANNEXE | |
| I. Privatisation des institutions financières publiques en Afrique subsaharienne | 25 |
| EFFICIENCE DES DÉPENSES SOCIALES AU TOGO : VUE D'ENSEMBLE | 28 |
| A. Introduction | 28 |
| B. Dépenses sociales au Togo : mesures et programmes | 29 |
| C. Faits stylisés | 30 |
| D. Analyse de frontière | 33 |

| | |
|----------------|----|
| E. Conclusions | 36 |
|----------------|----|

GRAPHIQUES

| | |
|---|----|
| 1. Vue d'ensembles des dépenses de santé et d'éducation, 2001–16 | 32 |
| 2. Frontière d'efficacité DEA | 34 |
| 3. Analyse de l'efficacité des secteurs de la santé et de l'éducation | 35 |

ANNEXE

| | |
|--|----|
| I. Indicateurs d'assistance sociale et d'éducation | 37 |
|--|----|

GOVERNANCE ET INSTITUTIONS 38

| | |
|--|----|
| A. Évaluation globale | 38 |
| B. Gouvernance budgétaire | 39 |
| C. Réglementation des marchés | 43 |
| D. État de droit | 46 |
| E. Lutte contre la corruption | 47 |
| F. Lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) | 51 |
| G. Résumé | 53 |
| Bibliographie | 57 |

ENCADRÉS

| | |
|---|----|
| 1. Législation en matière de gouvernance | 49 |
| 2. Organismes de contrôle et organismes de lutte contre la corruption | 51 |
| 3. Indicateurs de perception cités dans le rapport | 52 |

GRAPHIQUES

| | |
|-------------------------------|----|
| 1. Indicateurs de gouvernance | 55 |
|-------------------------------|----|

TABLEAU

| | |
|--------------------|----|
| 1. Évaluation PEFA | 56 |
|--------------------|----|

BANQUES PUBLIQUES, PRIVATISATION ET RÉSULTATS MACROFINANCIERS EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE¹

Les auteurs du présent document étudient les résultats des institutions financières publiques de pays en développement, la difficulté d'assurer leur viabilité à long terme et les conditions d'une privatisation réussie. L'accent est mis sur l'Afrique subsaharienne, et plus particulièrement sur la privatisation des institutions publiques au Togo, et ce à un moment où l'État togolais a décidé de se désengager encore plus du secteur financier. Les institutions financières publiques, qui ont le plus souvent un mandat d'intérêt général et d'inclusion financière, tendent à affaiblir la stabilité financière et la discipline budgétaire des pays en développement. Cela est tout particulièrement le cas lorsqu'elles ne sont pas soumises à la même réglementation et au même contrôle que d'autres banques. L'expérience du Togo et d'autres pays donne à penser que les résultats s'améliorent après la privatisation lorsque l'État abandonne tout contrôle, que la privatisation se fait au profit d'investisseurs stratégiques et non par émission d'actions, et que l'appel d'offres est ouvert à tous, notamment aux banques étrangères. Le succès d'une privatisation dépend en outre du climat des affaires (concurrence, gouvernance et accès au marché), de la valorisation des banques et de la façon dont les questions de politique publique sont prises en considération, ainsi que de la qualité du contrôle prudentiel exercé sur le propriétaire.

A. Contexte théorique : Raison d'être et risques liés aux institutions financières publiques

1. Les institutions financières publiques ont généralement un mandat d'intérêt général et d'inclusion financière. Il s'agit à l'origine soit d'institutions financières spécialisées dans le développement, soit d'établissements commerciaux, souvent survivances d'un passé marqué par la planification centrale ou les nationalisations, où l'État détenait l'intégralité du capital ou une participation majoritaire directe. De nombreuses banques publiques d'Afrique subsaharienne, créées après la décolonisation, avaient pour mandat explicite d'être au service du pays tout entier, qu'il s'agisse de l'édification de la nation, parfois de l'élaboration d'une politique socialiste, ou du développement. C'est pourquoi ce sont souvent des les institutions les plus grandes, ou du moins relativement grandes, et les seules à avoir un réseau d'agences dans tout le pays et notamment dans les zones rurales. Le papier met l'accent sur les banques commerciales publiques qui acceptent des dépôts (à vue) et peuvent donc présenter un risque systémique. En règle générale, elles ont pour mandat d'assurer la viabilité commerciale, même si parfois cela n'est pas toujours aussi clair. Or, ce mandat peut être incompatible avec leurs objectifs sociaux et leurs objectifs de développement. Outre sa participation directe au capital des banques, l'État intervient aussi en accordant des

¹ Rédigé par by Irina Bunda.

L'auteur tient à remercier Ivo Razafimahefa, Alvaro Piris, Luc Eyraud, ainsi que les participants à la présentation du 29 mars 2019 au CASEF à Lomé (Togo), de leurs remarques et suggestions.

garanties d'emprunt, en fixant des plafonds sur les taux d'intérêt ou en proposant des plans d'épargne, l'objectif étant d'encourager encore plus l'épargne et l'investissement.

2. Selon la « théorie du développement » (Gerschenkron, 1962), en l'absence de marchés des capitaux développés, les banques publiques stimulent le développement de certains secteurs économiques ou de certaines régions que le secteur privé ne peut financer.

Dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne (Ghana, Tanzanie, Madagascar, par exemple), la nationalisation d'établissements financiers privés a donné naissance à des banques de développement rural, des banques de développement industriel ou des banques commerciales nationales, en vue d'accorder des prêts aux investisseurs opérant dans ces secteurs prioritaires. En affectant des investissements à long terme aux secteurs productifs, les institutions financières publiques encouragent la croissance et les gains de productivité et, ce faisant, permettent aux populations mal desservies d'avoir accès aux services bancaires.

3. Selon la « théorie sociale » (Atkinson et Stiglitz, 1980), les institutions financières publiques peuvent aider à surmonter les défaillances du marché propres au secteur bancaire en finançant des investissements qui sont socialement souhaitables et qui améliorent le bien-être.

L'existence de ces institutions se justifie du point de vue théorique en présence d'imperfections du marché financier qui nuisent aux investissements socialement rentables et au bien-être de certaines catégories de population. Il conviendrait donc qu'elles financent des investissements dans les secteurs où il existe des défaillances du marché généralisées, à savoir ceux associés à des asymétries d'information coûteuses (par exemple l'agriculture), aux actifs incorporels, à des besoins de financement externe importants (par exemple dans le secteur de l'aéronautique), et à des retombées importantes (dans la R-D, par exemple).

4. Les banques publiques peuvent également être utilisées de manière contracyclique pour lisser les cycles de crédit (« théorie macroéconomique »)², ce qui a de fait une incidence sur les décisions de prêt fondées sur le marché et la pleine concurrence. En règle générale, les banques privées relancent leurs activités de prêt en période de forte croissance économique et les réduisent en période de récession, ce qui peut aggraver le ralentissement de l'activité économique. Une banque publique qui accorde des prêts en phase descendante du cycle économique peut ainsi contribuer à stabiliser le secteur bancaire. Le recours aux banques publiques pour stimuler le crédit lorsque l'économie montre des signes d'essoufflement pourrait avoir certains effets potentiellement bénéfiques à court terme, à savoir le maintien des flux de crédit. Cela étant, il faut peser des risques accrus sur leur bilan. Toute entrave à la règle d'une gestion prudente du risque de crédit compromettra la qualité des actifs et finira par être contreproductive, sans oublier le risque qu'à une crise budgétaire s'ajoute une crise financière.

5. Les banques publiques ont été en outre utilisées de manière non transparente comme outils pour résoudre les crises. Les grandes banques publiques peuvent aider à gérer les crises financières— une autre forme de défaillance du marché. En effet, elles peuvent être un refuge pour les

² Voir Yeyati, Micco, et Panizza (2004), Hallerberg et Markgraf (2018).

déposants ou se porter potentiellement acquéreurs de banques en faillite. Elles peuvent aussi jouer un rôle déterminant dans l'absorption des créances douteuses des banques restructurées ou dans la distribution de subventions à des secteurs politiquement sensibles. Cela dit, leur éventuelle contribution à la gestion des crises ne saurait remplacer une réglementation et un contrôle rigoureux ou une garantie des dépôts.

6. Le fait que l'on s'attende à ce que les banques publiques maintiennent des services déficitaires pour des raisons de politique publique finit par éroder leur viabilité. Dans la mesure où les banques publiques ou les banques récemment privatisées ont l'obligation de continuer à fournir des services déficitaires dans l'intérêt général (prêts accordés aux agriculteurs ou à d'autres secteurs jugés prioritaires, réseau d'agences en milieu rural, maintien des effectifs, etc.), elles devraient en tenir compte expressément dans leur plan d'exploitation et dans les fonds alloués. Les éléments de subvention doivent être clairement définis en partie pour des raisons de transparence budgétaire, mais aussi parce que le recours aux banques publiques pour subventionner des groupes ou activités choisis non seulement entraîne des recapitalisations à répétition et une augmentation de la dette, mais aussi crée une externalité supplémentaire en augmentant les risques d'instabilité financière. Les coûts de stabilisation, potentiellement élevés en cas de recapitalisation/de défaillance des banques, ont un effet d'éviction sur d'autres politiques publiques souhaitables. Ceci constitue un risque accru de mauvaise affectation des ressources et d'inefficience, ce qui va à l'encontre des objectifs de développement de ces banques.

7. La situation de conflit d'intérêts dans laquelle se trouve l'État qui contrôle les institutions financières publiques dont il est propriétaire affaiblit le système de gouvernance des banques et finit par nuire à leur capacité de s'acquitter de leur mandat. Selon la « théorie de l'agence » (Banerjee, 1997), les coûts d'agence dans un environnement bureaucratique font plus que neutraliser les avancées sociales attendues de la part de l'État actionnaire. La faiblesse des incitations destinées aux dirigeants, la mauvaise affectation des ressources et les inefficiences en résultant s'aggravent à un faible niveau de développement. Les conseils d'administration nommés directement, caractérisés par un manque d'indépendance et de compétences professionnelles, ne sont pas à même d'assumer leur rôle en matière d'orientation stratégique et de performance des entreprises, alors que l'État a des pouvoirs étendus pour passer outre à une décision réglementaire (emprise réglementaire).

8. Selon un autre courant théorique sur le sujet, la réglementation et les subventions permettent de mieux surmonter les défaillances du marché que la participation directe au capital des banques. Selon la « théorie politique » (Shleifer et Vishny, 1994, La Porta et al., 2002), les inefficiences sont dues au fait que les banques publiques servent d'outil financier pour des projets menés à des fins politiques. Les agents de l'État ne sont pas incités à assurer le bon fonctionnement des banques publiques, les avantages qu'ils en retirent étant plus de nature politique, ce qui débouche sur des pratiques de prêt et de gestion des risques mal encadrées et sur l'octroi très répandu de prêts à des dirigeants.

9. En cas de contrôle prudentiel insuffisant (avec des pouvoirs limités sur les institutions financières publiques à vocation commerciale), les choix stratégiques de la banque ou de l'État présentent des risques pour la situation macroéconomique, la stabilité financière et les finances publiques.

- En accordant des prêts dans des domaines où elles ne disposent pas de solides compétences en matière de souscription ou en prenant des engagements trop importants, les institutions financières publiques ont tendance à sous-évaluer les risques, à accumuler les prêts improductifs et à creuser les pertes. Leur poids croissant, qui résulte souvent d'un traitement préférentiel (par exemple, en présence de dispositions réglementaires spéciales les concernant), fait obstacle au jeu de la concurrence, bloque l'arrivée de nouveaux acteurs privés et, en définitive, retarde le développement du marché. Même les institutions qui n'ont pas d'importance systémique peuvent avoir des effets préjudiciables sur la discipline des créanciers et les bonnes pratiques d'autres banques, car les comportements répréhensibles ne sont pas sanctionnés.
- Les difficultés financières des institutions financières publiques peuvent ébranler la confiance et avoir des répercussions sur le reste du système financier et sur le secteur des entreprises et le secteur réel. Les banques en difficulté financière dont le portefeuille est de mauvaise qualité risquent fort de devoir restreindre le crédit, entraînant ainsi une dégradation de la croissance et une hausse des prêts improductifs. S'il s'agit de banques d'importance systémique, l'échec de leur privatisation ou leur mise en liquidation impose une lourde charge financière à l'État, en l'absence de système opérationnel et bien capitalisé d'assurance-dépôts. Cette situation incite à retarder l'adoption de mesures visant à surmonter les difficultés.
- Le plus souvent, les pertes sont reportées sur d'autres entités publiques sans un partage équitable des charges financières pour les créanciers des banques. Le fait que les banques dont l'État est actionnaire aient une gouvernance faible contribue à alléger les contraintes financières des entités du secteur public mêmes, et nuit de ce fait à la discipline budgétaire.

10. Pour se prémunir contre les risques susmentionnés, il conviendrait d'appliquer le principe de viabilité aux banques publiques dans un contexte d'infrastructure institutionnelle solide et de réglementation et de contrôle de toutes les institutions financières. L'infrastructure institutionnelle, à savoir, la stabilité macroéconomique, l'infrastructure juridique (en particulier en ce qui concerne le droit des contrats et les mesures de nantissement des garanties et d'exécution des contrats de sûreté), les normes comptables et la présence d'un filet de sécurité approprié (facilités de prêt de dernier ressort et, éventuellement, assurance des dépôts), est un élément important pour le développement d'un secteur financier sain et concerne toutes les banques, privées ou publiques. Pour que le contrôle de l'État soit durable, la viabilité commerciale des banques publiques devrait être assurée. Pour briser le cercle vicieux des recapitalisations à répétition ou empêcher l'assouplissement temporaire des mesures prises pour faire face aux pertes récurrentes des institutions financières publiques, il convient de respecter plusieurs principes, à savoir i) l'octroi d'un mandat pour pouvoir opérer dans un contexte commercial; ii) la transparence budgétaire ; iii) la mise en place d'une structure de gouvernance permettant d'isoler les institutions financières

publiques de toute influence politique manifeste³ ; et iv) l'application du même régime de surveillance que celui qui est appliqué aux banques privées. Il serait possible de mettre en place plusieurs codes de conduite s'appliquant à la limitation des activités, au contrôle interne, à l'audit ou à l'information, par exemple afin d'atténuer encore le conflit d'intérêts qui résulte du fait de contrôler des banques publiques dont on est également propriétaire.

11. Dans la pratique, il s'est avéré difficile d'assurer la viabilité à long terme des banques publiques des pays en développement d'Afrique subsaharienne pour les nombreuses raisons indiquées. L'État peut donc considérer que la privatisation est une stratégie raisonnable qui lui permettrait de rétablir leur viabilité, d'économiser des ressources budgétaires et d'accroître l'efficacité économique.

B. Éléments de comparaison internationale : Résultats des institutions financières publiques comparativement aux résultats des banques privées

12. Dans les pays en développement, les banques publiques affichent des résultats nettement inférieurs à ceux des banques privées. Dans un large échantillon de banques de 100 pays émergents, Mian (2005) a constaté que les résultats des banques publiques étaient uniformément mauvais et que ces établissements ne devaient leur survie qu'à un soutien actif des pouvoirs publics. Micco, Panizza et Yañez (2006) ont montré que, dans les pays en développement, les institutions financières publiques avaient généralement une rentabilité plus faible et des coûts plus élevés que les banques privées, la différence des résultats étant principalement due à des considérations d'économie politique, à savoir le cycle électoral.

13. Les systèmes de gouvernement d'entreprise des institutions financières publiques sont également plus faibles que ceux des banques privées, la structure des conseils d'administration étant souvent incapable de vérifier s'il y a ou non un contrôle politique. Dans une analyse du système de gouvernement d'entreprise des banques publiques en Espagne, en Italie et en Allemagne, avant et après la crise financière mondiale, Hallerberg et Markgraf (2018) ont souligné que la structure unitaire du conseil d'administration des *Cajas* (caisses d'épargne espagnoles) ne permettait pas de vérifier s'il y avait ou non un contrôle politique et qu'il était difficile d'effectuer un contrôle efficace en raison du conflit d'intérêts. Contrairement aux caisses d'épargne espagnoles, les banques publiques allemandes étaient dotées d'une structure à deux niveaux, avec une séparation nette entre le conseil de surveillance et la direction sans aucun lien personnel entre eux. De plus, les banques publiques dotées d'un mandat clair et soumises à des contraintes réglementaires qui permettent de distinguer nettement leurs activités de celles des banques commerciales ont affiché de meilleurs résultats pendant la crise.

³ La structure de gouvernance d'entreprise de la banque est importante pour que le mandat commercial des institutions financières publiques puisse être exécuté, tout en respectant un juste équilibre entre indépendance et responsabilisation. Un conseil d'administration composé de membres indépendants nommés pour une durée déterminée peut jouer un rôle de régulateur entre l'État et les institutions financières publiques et administrer la banque comme le font les administrateurs de banques privées.

14. Au niveau macroéconomique, des données empiriques montrent que la discipline budgétaire est plus faible dans les pays où l'État est très présent dans le système bancaire.

Dans un ensemble de données de 123 pays, Gonzalez-Garcia et Grigoli (2013) ont constaté que les banques publiques pouvaient contribuer à alléger les contraintes financières des entités du secteur public et devenaient par conséquent un obstacle à la discipline budgétaire. Les effets d'éviction sont assez importants ; une part supplémentaire de 1 point de pourcentage des actifs bancaires détenus par l'État correspond à une diminution de la part des crédits accordés au secteur privé d'environ 0,5 point de pourcentage, à une augmentation de la dette publique de 0,2–0,3 % du PIB et à un creusement du déficit public global d'environ 0,15% du PIB.

15. Plusieurs exemples observés en Afrique subsaharienne donnent à penser que la restructuration et la résolution en temps voulu des banques publiques sont souvent retardées.

En République démocratique du Congo, trois institutions financières publiques ont connu des problèmes de liquidité au cours des dix dernières années, ce qui a limité leurs programmes économiques et leur contribution à la croissance. Les efforts faits pour se désengager de la première banque de développement du Ghana, créée en 1963 afin de promouvoir une industrialisation rapide dans tous les secteurs de l'économie, se sont soldés par un échec, malgré une restructuration de l'encadrement et une restructuration institutionnelle et financière. Au Kenya, la National Bank of Kenya, principale institution financière publique créée en 1989, a dû faire face à de graves problèmes de sous-capitalisation et s'est trouvée à court de liquidités, ce qui a récemment entraîné l'adoption de mesures de désengagement (comme dans deux autres institutions financières publiques). De même, au Zimbabwe, l'État s'est efforcé de fusionner ou de privatiser partiellement les institutions financières publiques fortement endettées et dont le niveau de gouvernement d'entreprise était faible. Enfin, en 2018, la Bank of Tanzania a fermé cinq banques communautaires largement sous-capitalisées et approuvé la fusion de deux banques publiques de petite taille dans le cadre d'un plan visant à améliorer la stabilité financière et à réduire le nombre d'organismes publics de prêt.

16. Les institutions financières publiques togolaises ont été confrontées à des difficultés financières similaires et leur restructuration a été également retardée.

Dans les années 80-90, époque où les banques publiques dominaient le secteur bancaire (représentant 55% de la totalité des actifs bancaires), la volatilité de l'environnement économique a entraîné de nombreuses faillites bancaires. Le secteur bancaire togolais s'est depuis lors considérablement développé avec l'arrivée de plusieurs groupes bancaires panafricains ayant leur siège au Togo. Cela étant, les recapitalisations systématiques des institutions financières publiques en l'absence de restructuration opérationnelle et l'impossibilité de se désengager de certaines d'entre elles comme prévu n'ont fait que perpétuer les difficultés, présentant un risque d'instabilité financière et un risque budgétaire (Encadré 1).

Encadré 1. Coûts et résultats relatifs des institutions financières publiques

Pendant la première décennie des années 2000, à la suite d'une autre crise intérieure, le système bancaire togolais s'est retrouvé en situation de quasi insolvabilité en raison du niveau élevé des prêts improductifs consentis aux entreprises publiques. Lors de la crise financière du milieu des années 2000, certaines banques privées, comme la Banque Internationale pour l'Afrique (BIA), ont été renflouées par l'État et sont devenues publiques. Les banques publiques avaient depuis lors été recapitalisées à plusieurs reprises sans succès, comme en 2004. Les fonds représentaient 4,4% du PIB. Des ressources supplémentaires ont été injectées à la fin de l'année 2008 afin de ramener dans les limites des normes acceptables les ratios de liquidité et de solvabilité des trois banques publiques, la Banque Togolaise pour le Commerce et l'Industrie (BTCl), l'Union Togolaise des Banques (UTB) et la BIA, et d'enlever du bilan d'une grande banque privée (Ecobank Togo) des prêts improductifs consentis à des entreprises publiques. Seule cette dernière a fait l'objet d'une restructuration. Pour titriser les prêts improductifs, il fallait que l'État émette des obligations admissibles au refinancement auprès de la BCEAO, dont le montant représentait 6,2% du PIB. Les prêts improductifs devaient être recouverts par la nouvelle Société de Recouvrement du Togo (SRT), qui était un organisme public provisoire dotés de pouvoirs ne lui permettant pas véritablement de recouvrer les prêts de manière efficace.

Quelques années plus tard, les autorités se sont efforcées d'atténuer l'impact budgétaire assez important de la recapitalisation et d'améliorer la gouvernance en se dégageant des trois institutions financières publiques en difficulté et d'une quatrième (la Banque Togolaise de Développement (BTD)) qui ne nécessitait pas une restructuration financière en 2008. L'intermédiation financière s'est développée grâce à plusieurs mesures visant à promouvoir l'accès au marché et l'intégration régionale. Cela étant, la restructuration financière des banques publiques ne s'est pas accompagnée d'un examen rigoureux de la qualité des actifs, alors que leur restructuration opérationnelle et privatisation ont été constamment reportées. Trois institutions financières publiques avaient dû lever de nouveau des fonds à la fin de 2010 afin de satisfaire aux nouvelles normes minimales de fonds propres. La Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS), actionnaire de deux grandes institutions financières publiques, elle-même en proie à des difficultés financières et confrontée à des problèmes de gouvernance, a injecté 4,3 milliards de FCFA dans les banques publiques.

Deux banques publiques (UTB, BTCl) n'ont pas pu être privatisées et leur situation financière n'a cessé de se détériorer. Le processus de privatisation de l'UTB par appel d'offres public a été lancé en 2012, mais il n'a pas abouti pour des raisons de procédure au cours de la phase de sélection des offres et n'a pas été renouvelé peu après. Après la recapitalisation de l'établissement en 2008, son revenu net a été plutôt volatil, mais négatif en moyenne. Les difficultés de la BTCl, plus graves, ont perduré. Les tentatives de privatisation au début de 2013 ont été compromises par la mauvaise gouvernance et la divulgation des pertes réelles, ainsi que par l'insuffisance des capacités de gestion du risque. La BTCl n'a pas satisfait à la plupart des exigences prudentielles (niveau suffisant de fonds propres, liquidités et concentration des emprunteurs) et a été placée à plusieurs reprises sous administration provisoire jusqu'en septembre 2017, sans amélioration sensible. Après sa dernière recapitalisation en 2008, son revenu net a été négatif la plupart du temps (voir graphique).

Les deux banques publiques ont développé les activités de crédit, ouvert des succursales, recruté du personnel supplémentaire et exécuté un mandat public, malgré leurs difficultés persistantes.

Leur portefeuille de prêts a augmenté de 14 à 15% par an entre 2014-16 malgré le placement sous administration provisoire de la BTCl à de nombreuses reprises et la surveillance étroite de l'UTB exercée par la Commission bancaire. Dans les deux banques, le risque de concentration, les prêts improductifs et les coefficients nets d'exploitation ont été systématiquement au-dessus de la moyenne du secteur bancaire. Des complications supplémentaires proviennent d'un problème de coordination de longue date entre les autorités nationales et la Commission bancaire de l'UMOA au sujet de la situation des deux banques publiques en difficulté. Compte tenu des faibles pouvoirs dont dispose l'organisme de réglementation en matière de résolution, du laxisme réglementaire des autorités et de la situation de conflits d'intérêts dans laquelle elles se trouvent, les difficultés rencontrées par les banques n'ont fait que perdurer.

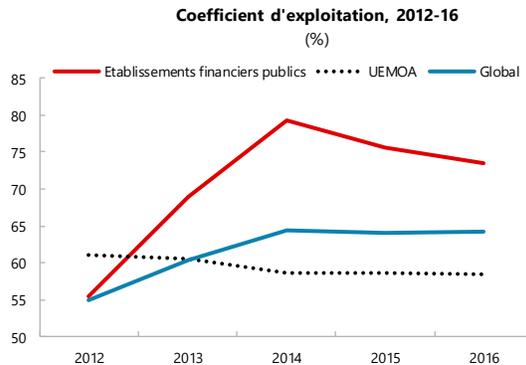
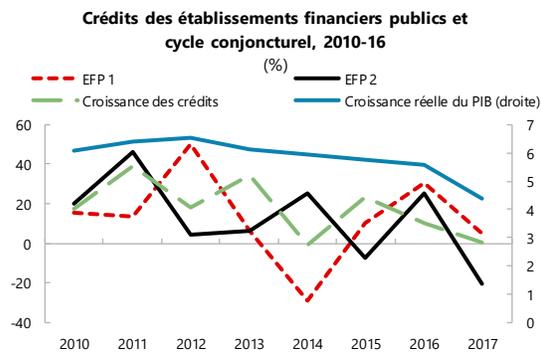
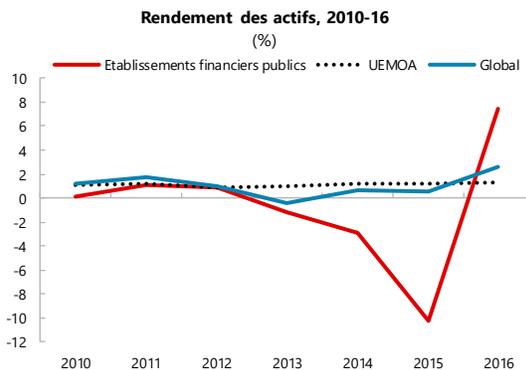
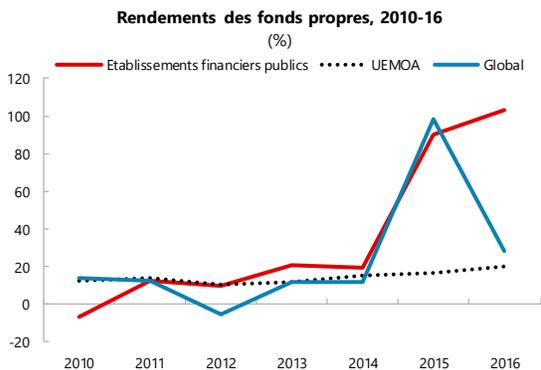
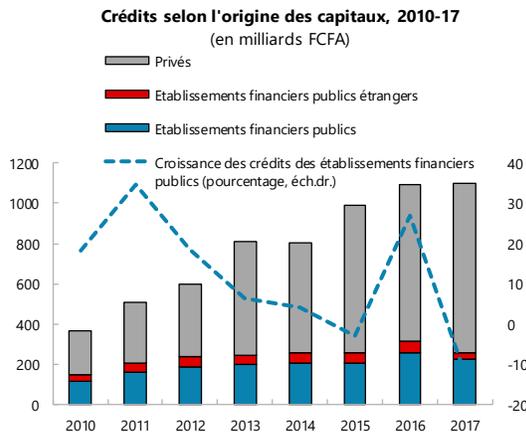
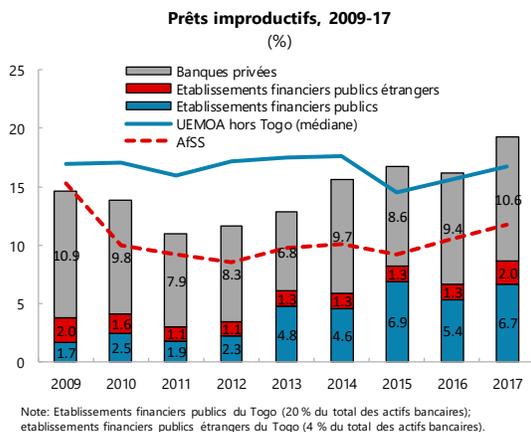
Le choc externe de 2015 et la fin du préfinancement un an plus tard ont placé les deux banques publiques dans une position de faiblesse :

sous-capitalisation, forte concentration des prêts et levier financier, exposition aux principaux secteurs d'exportation, à savoir le commerce et l'industrie. Le creusement des déficits budgétaires du Togo jusqu'en 2017 avait été en partie financé par le secteur bancaire. Les deux banques ont pris une part active dans les programmes de préfinancement de l'État, qui a été une manière peu orthodoxe de financer des investissements publics. Il s'en est suivi une forte augmentation de la dette publique, et l'État a mis fin à ces programmes à la fin de 2016. Après une période de prise de risque excessive, les deux banques ont enregistré une hausse des prêts douteux et une baisse de rentabilité.

Entre 2013 et 2016, plusieurs stratégies ont été envisagées en vue de la résolution des deux banques.

En 2016, compte tenu de l'orientation des risques et conformément aux avis des experts, la fusion des deux banques (avec l'absorption de la plus faible par la plus grande et saine) et la restructuration opérationnelle en profondeur ont été retenues. Bien que les autorités aient par la suite changé de stratégie pour privatiser les deux banques séparément, l'avancement des plans de fusion et de restructuration en 2017 a permis de mettre fin à l'administration provisoire de la BTCl et aux deux banques de changer de cap sur des bases plus saines. La nécessité d'améliorer l'efficacité du système de gouvernance de la banque absorbante (UTB) conformément aux principes de gouvernance a ouvert la voie à une réorganisation interne de la banque et à l'adoption d'une stratégie plus prudente.

Graphique de l'encadré 1. Togo : Résultats des institutions financières publiques comparativement aux banques privées



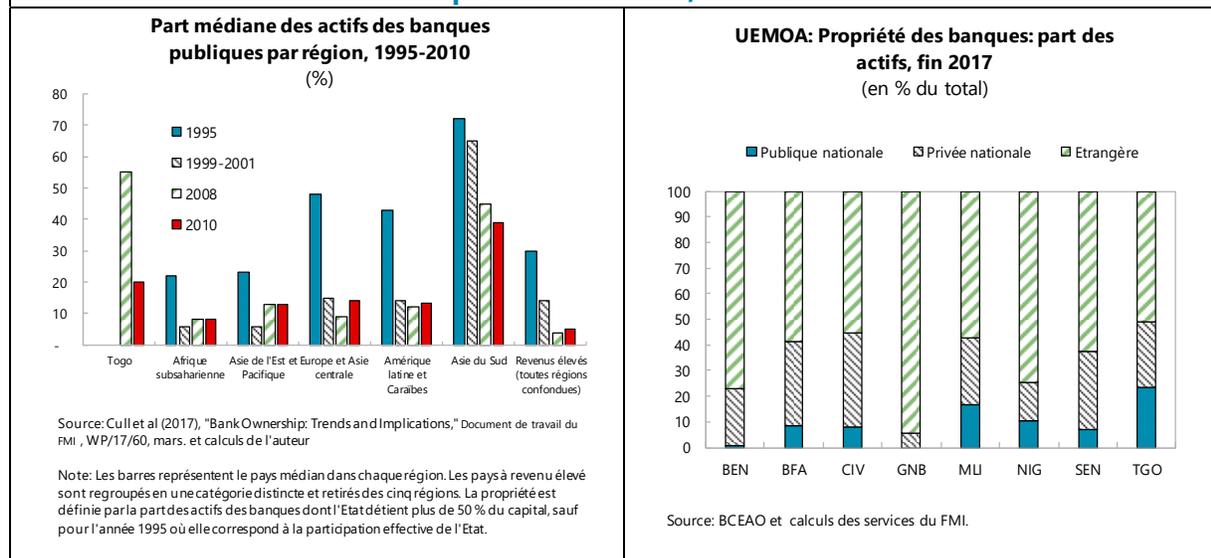
Sources: BCEAO; autorités togolaises; et estimations des services du FMI.

C. Privatisation des banques publiques en Afrique subsaharienne

17. La participation de l'État au système financier en Afrique subsaharienne a diminué à la suite de la libéralisation du secteur financier dans les années 90 et au début des années 2000.

En 2010, la part médiane des actifs des banques étrangères dans la région était la plus faible (73 %) dans le monde en développement de même que la part médiane des banques publiques (8 %) (graphique 1 du texte). Ces tendances masquent l'hétérogénéité des pays ; par exemple, à la fin de 2017, le Togo est le pays de l'UEMOA où l'État contrôle le plus grand nombre de banques (20,5% de la totalité des actifs bancaires). En Éthiopie, le pourcentage est supérieur à 50% et il oscille entre 30 et 50% au Burundi et en Sierra Leone. En 2018, plusieurs pays d'Afrique subsaharienne (Togo, Kenya, Zimbabwe, République démocratique du Congo) ont annoncé la privatisation de quelques-unes des dernières banques publiques en proie à des difficultés financières.

Graphique 1 du texte. Contrôle des banques par l'État dans les pays de l'UEMOA et en Afrique subsaharienne, 1995–2007



18. En Afrique subsaharienne, les programmes de privatisation, notamment dans le secteur financier, se sont déroulés par vagues successives : dans certains pays, la privatisation a eu lieu beaucoup plus tôt que dans d'autres (Bennell, 1997, Estrin et Pelletier, 2018). Plusieurs pays de l'UEMOA (Bénin, Guinée, Niger, Sénégal et Togo) ont été les premiers à lancer des programmes de privatisation à la fin des années 70 et au début des années 80, mais peu de progrès ont été accomplis depuis lors. Tout un ensemble hétérogène de pays a suivi (Ghana, Nigéria, Côte d'Ivoire, Mali, Kenya, Malawi, Mozambique, Madagascar et Ouganda) à la fin des années 80. Une fois encore, peu de progrès ont été enregistrés jusqu'à la fin des années 90, à l'exception du Nigéria. Enfin, ce fut au tour du troisième groupe de pays d'Afrique subsaharienne dans la première moitié des années 90, la Tanzanie, le Burkina Faso et la Zambie affichant une forte volonté politique de privatiser.

19. À la fin des années 90, un nombre croissant de gouvernements de pays d'Afrique subsaharienne se sont décidé à entreprendre d'importantes réformes économiques, qui ont facilité la privatisation des banques. L'infrastructure institutionnelle, à savoir, la stabilité macroéconomique, l'infrastructure juridique (en particulier en ce qui concerne le droit des contrats et les mesures de nantissement des garanties et d'exécution des contrats de sûreté), les normes comptables et un filet de sécurité approprié, est un handicap majeur pour le développement de toutes les banques, privées ou publiques. La libéralisation politique et la nécessité d'un ajustement budgétaire à la suite de la crise financière des années 90 ont facilité la mise en œuvre des programmes de privatisation. De vastes programmes de privatisation ont été menés en Ouganda, au Kenya, au Nigéria et au Malawi. Par exemple, le Nigéria a entrepris un grand programme de privatisation au début des années 90, en se dégageant de 14 banques au total, qui représentaient plus de 50% de la totalité des actifs du secteur bancaire.

20. Les études empiriques sur les effets de la privatisation des banques soulignent que les résultats après la privatisation tendent à s'améliorer en fonction de plusieurs facteurs de gouvernance clairement identifiables :

- **Participation au capital conservée par l'État :** Otchere (2005) a constaté que, dans le cas des banques partiellement privatisées, le fait que l'État conserve sa participation au capital pouvait rendre la restructuration des banques plus difficile pour les dirigeants. La première vague de privatisation en République tchèque et en Pologne a également montré que la privatisation apportait peu d'avantages, voire aucun, lorsque l'État conservait la majorité du capital ou même une participation minoritaire importante au capital de la banque (Clarke, Cull et Shirley, 2005). Ces résultats se vérifient aussi dans un système bancaire concentré et sous-développé comme en Ouganda. Clarke, Cull et Fuchs (2009) ont montré que la seconde privatisation de l'UCB, dans le cadre de laquelle l'État avait cédé l'intégralité de sa participation, représentait une nette amélioration par rapport à la première tentative où l'État avait conservé une participation majoritaire, situation qui n'avait pas permis d'attirer un acheteur de qualité.
- **Type de transaction** (investisseurs stratégiques ou émissions publiques de titres) : dans un cadre institutionnel faible, les gains découlant des émissions publiques sont inférieurs à ceux résultant des ventes directes à des investisseurs stratégiques (Clarke et al., 2005). Dans une analyse internationale, Otchere (2005) a en outre fait remarquer que l'amélioration des résultats des banques vendues par offre d'actions était minime, voire nulle.
- **Part du contrôle étranger autorisée :** Boubakri et al. (2005) ont employé diverses méthodes pour mesurer les résultats avant et après la privatisation d'un échantillon de 81 banques privatisées entre 1986 et 1998, dans 22 pays à revenu faible et intermédiaire, afin d'évaluer différentes catégories de propriétaires détenant la majorité des actions. L'augmentation de la rentabilité après la privatisation dépendait du type de propriétaire (les banques appartenant à des groupes industriels locaux et celles dont le capital était détenu par des étrangers affichaient une plus grande efficacité économique) ; les facteurs environnementaux jouaient également un rôle. Clark et al. (2005) et Megginson (2005) ont montré qu'il y avait une corrélation entre des participations étrangères et l'amélioration des résultats après la privatisation, en particulier par

rapport à la participation de dirigeants au capital. L'entrée d'une banque étrangère sur le marché peut contribuer à l'amélioration de l'efficacité des marchés intérieurs car les banques locales se trouvent alors dans l'obligation de fonctionner de manière plus efficace, ce qui procure aux clients des banques des avantages à long terme sous la forme de réduction des frais d'intermédiation et commissions.

21. En Afrique subsaharienne, il y a eu des cas où la privatisation a été bénéfique en permettant de rétablir les flux de crédit et la qualité du crédit octroyé à l'économie. Clarke et al. (2009) ont étudié la privatisation de l'Uganda Commercial Bank et sa fusion avec la Stanbic Bank (Afrique du sud) au cours de la période 1996-2005. Ils ont fait le bilan de l'évolution de l'UCB, de la Stanbic Bank et de la banque issue de la fusion du point de vue de la rentabilité, de la qualité du portefeuille, de l'efficacité opérationnelle et de la croissance du crédit. Ils ont en outre montré que la rentabilité et le taux de croissance du crédit s'étaient améliorés par rapport à la période précédant la privatisation de l'UCB. De plus, Cull et Spreng (2011) ont examiné la privatisation de la National Bank of Commerce (NBC) de Tanzanie à partir d'un échantillon de 42 banques opérant en Tanzanie entre 1998 et 2006 et ont montré que la vente de cet établissement à un investisseur stratégique étranger (Rabobank) avait permis d'améliorer la rentabilité et de réduire les prêts improductifs, ainsi que d'augmenter le ratio prêts-total des actifs.

22. En général, la privatisation intensifie la concurrence dans le secteur bancaire. Otchere (2005) a examiné les privatisations par émission d'actions dans les pays à revenu faible et constaté que les annonces de privatisation donnaient lieu à des rendements anormalement négatifs des banques rivales, signe d'une concurrence accrue, avec des effets plus prononcés pour les ventes des tranches d'actions suivantes.

23. Dans certains cas, la privatisation peut améliorer les résultats des banques, malgré un environnement macroéconomique et réglementaire défavorable et la vente des banques les plus faibles, pour autant que l'État se désengage totalement du capital des banques. Beck, Cull, et Jerome (2005) ont examiné la privatisation des banques nigérianes dans les années 90, période marquée par la volatilité de l'environnement macroéconomique et financier, à partir d'un échantillon non compensé de banques, trois ans avant la privatisation et huit ans après. Ils ont montré que les résultats s'étaient améliorés après la privatisation (bien qu'elle ait eu lieu au lendemain de la récession économique et d'une période d'instabilité politique), mais ont noté la persistance des effets négatifs du maintien de la participation minoritaire de l'État au capital des banques sur les résultats de nombre d'entre elles.

24. Il est essentiel de mettre en place un organisme de réglementation indépendant et solide non seulement pour assurer le développement de toutes les banques mais aussi pour permettre aux banques privatisées de jouer un rôle efficace dans le développement du secteur financier. Compte tenu des défaillances institutionnelles plus générales, les pays en développement éprouvent de nombreuses difficultés à élaborer une réglementation rigoureuse. Azam, Biais et Dia (2004) ont examiné le cas des pays de l'UEMOA pendant la période 1990-97 en effectuant des régressions sur données de panel sur les bénéfices, les créances douteuses et le type de propriété. À la fin des années 80, le système bancaire d'Afrique de l'Ouest a été secoué par une grave crise, due

en partie à l'intervention de l'État. La restructuration du système bancaire a permis de privatiser des banques ou de les céder à des actionnaires étrangers et de créer, en 1990, la Commission bancaire de l'UMOA, organisme régional de réglementation indépendant, dont l'établissement a contribué à la réduction des créances douteuses dans les années 90.

Encadré 2. La privatisation des banques au Togo

La part de l'État togolais dans le capital des institutions financières publiques a diminué depuis le milieu des années 2000, à la suite des privatisations, mais reste supérieure à la moyenne de l'Afrique subsaharienne. Les tentatives de privatisation des banques ont commencé en 2004 avec la vente d'une petite banque publique, la SNI, à la Financial Bank (devenue Orabank en 2011). La privatisation des quatre autres institutions financières s'est accélérée dans le cadre du premier programme 2008–11 appuyé par la facilité élargie de crédit. Elle avait pour objectif de rétablir la confiance dans le secteur financier togolais, de réduire le risque d'une nouvelle instabilité macroéconomique liée aux banques accusant des pertes considérables (46% du montant total des actifs du secteur bancaire) et de promouvoir le développement du secteur financier et l'expansion de l'intermédiation financière.

En 2008, le système bancaire était caractérisé par la faiblesse de l'intermédiation financière, avec un ratio prêts/dépôts inférieur aux moyennes de l'UEMOA, des pays de l'Afrique subsaharienne et des pays à revenu faible. En 2008, les ratios des prêts improductifs étaient de 20% pour les institutions financières publiques et de 7% pour les banques privées. À la suite d'un appel d'offres public pour les quatre banques, Orabank, grand groupe régional, a acheté 56 % du capital de la BTD à la fin de 2012 et, en septembre 2013, l'État a vendu 55 % de ses parts dans le capital de la BIA au groupe bancaire Attijarwafa. À la fin de 2017, les institutions financières publiques représentaient 20,5% du montant total des actifs du système bancaire, soit un pourcentage supérieur au niveau médian des pays d'Afrique subsaharienne.

Les autorités togolaises s'étaient engagées à avancer sensiblement dans la privatisation des banques avant décembre 2009, n'est qu'en juin 2011 que l'appel à manifestation d'intérêt n'a été lancé. Ces retards étaient liés aux problèmes rencontrés pour actualiser le cadre juridique de la privatisation et obtenir certaines informations financières et informations relatives au bilan pour quelques-unes des banques, ainsi qu'à l'hésitation des milieux politiques à s'approprier le processus de privatisation des banques. Des acheteurs potentiels ont manifesté un vif intérêt pour les banques publiques mais les autorités togolaises se devaient d'agir rapidement pour que des retards supplémentaires n'entament pas la crédibilité du processus. Les retards affaiblissaient la validité des données financières sur lesquelles se fondait l'appel d'offres définitif. De ce fait, il a été recommandé aux conseillers en privatisation d'actualiser rapidement les données financières recueillies en 2010 afin de ne pas retarder encore plus les étapes intermédiaires devant déboucher sur l'appel d'offres définitif.

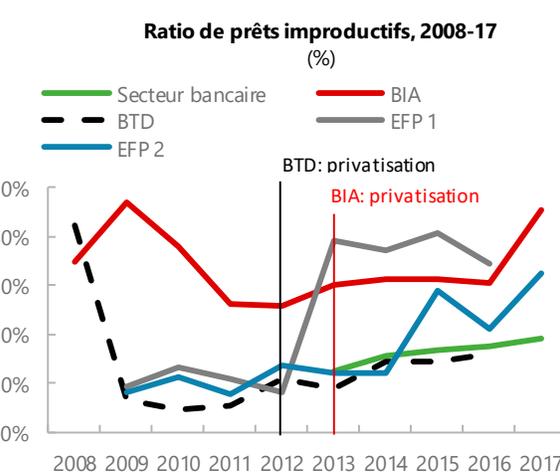
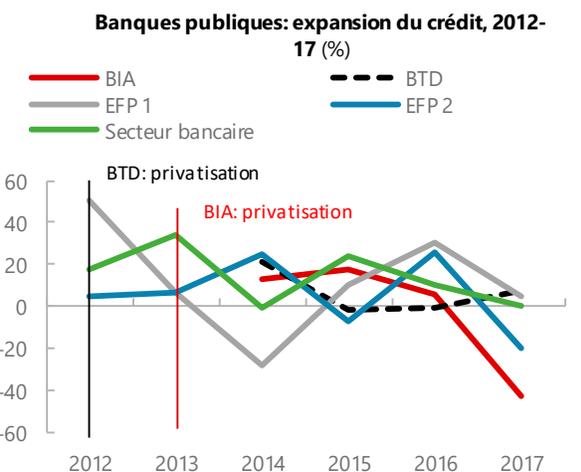
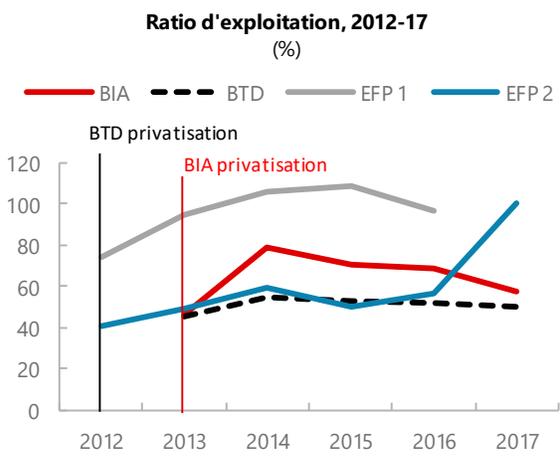
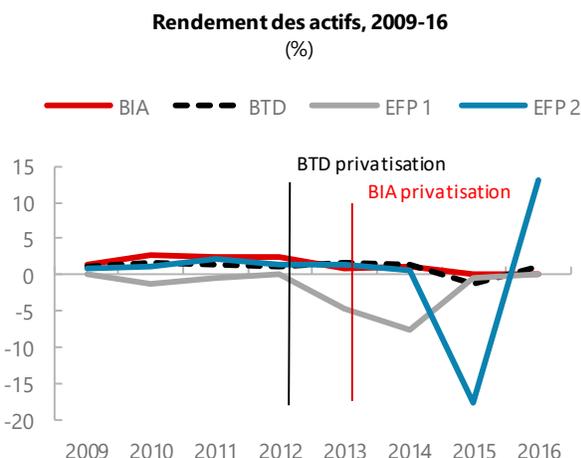
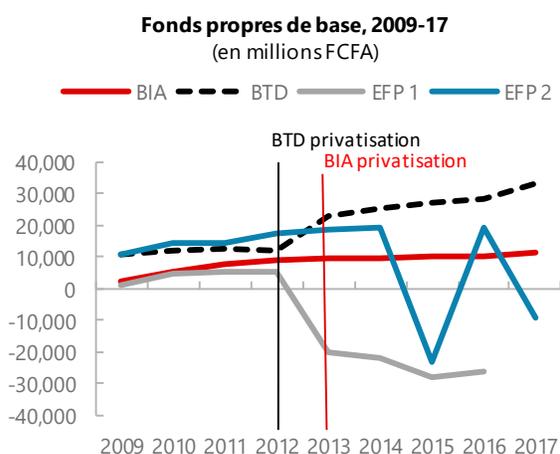
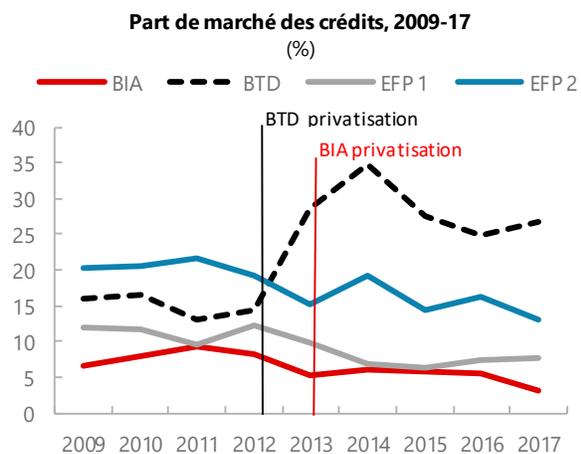
Les tensions politiques croissantes dues aux pressions sociales et aux conflits suscités par les réformes électorales ont encore compliqué le processus. Au début 2013, la privatisation de la BTCI a été abandonnée en cours de route et les fonds provenant de la privatisation et de l'appui budgétaire ont été nettement inférieurs aux prévisions. Le déficit global a plus que doublé, atteignant 7% du PIB.

La privatisation des banques au Togo a été une réussite pour la plus grande banque du pays (BTD) et sans véritable incidence pour la plus petite (BIA). Les fonds provenant de la privatisation de la BTD et de sa fusion ultérieure avec Orabank représentaient 0,6% du PIB. La nouvelle banque est devenue la plus grande banque togolaise (29% des prêts et 23% des dépôts) en 2013. Les activités de crédit se sont développées rapidement et les indicateurs de bénéfices et de rentabilité ont continué de s'améliorer. À la fin de 2017, sa part de marché s'était stabilisée aux alentours de 27% de l'encours total des prêts. De même, les fonds provenant de la privatisation de la BIA dans le cadre de son rachat par une banque publique étrangère représentaient 0,7 % du PIB. Les activités de crédit se sont

multipliées se sont développées tout de suite après la privatisation en 2014-15, mais la tendance à la hausse a ralenti ultérieurement. La BIA a connu des problèmes de rentabilité et a vu sa part de marché diminuer. Il se peut que ces problèmes soient liés à des ajustements imparfaits des coûts (comme le montre le rapport coût/revenu relativement élevé, de 0,66% en moyenne, après la privatisation, alors qu'il était de 0,54% pour la BTB) et au haut niveau d'anciens prêts improductifs figurant à son bilan depuis avant la privatisation. Certes, le ratio des prêts improductifs d'Orabank a été inférieur à la moyenne du secteur bancaire ou en était proche, mais la qualité des actifs de la BIA n'a cessé de baisser. Les deux banques disposent de fonds propres de base d'un niveau satisfaisant et observent la nouvelle réglementation Bâle II et III.

Au cours de la vague actuelle de privatisation, les autorités ont cherché à éviter plusieurs erreurs qui avaient mis en échec la vente précédente des deux banques. Une loi sur le désengagement de l'État et la privatisation adoptée plus récemment (2014) a été modifiée de nouveau en septembre 2018 afin de permettre à l'Assemblée nationale de définir le cadre juridique général des procédures applicables à la privatisation et, partant, de simplifier le processus de privatisation et de le rendre plus transparent. Contrairement à l'époque où la Commission ad hoc chargée des privatisations avait un pouvoir discrétionnaire total à chaque étape décisionnelle, les autorités apportent maintenant à ce dernier un appui politique plus fort.

Graphique de l'encadré 2 : indicateurs pour des institutions financières publiques anciennes ou existantes



Sources: BCEAO et estimations des services du FMI.

D. Politiques pour une privatisation réussie des banques

25. La première vague de privatisations au Togo permet de tirer plusieurs enseignements.

À cette occasion, près de la moitié du portefeuille des banques publiques ont pu être privatisée. Le processus de privatisation de l'autre moitié n'a pas pu être mené à son terme en raison des retards, de l'inaction, des conflits d'intérêts et de la faiblesse des contrôles. Cette situation témoigne de la nécessité d'apporter un soutien politique fort au processus de privatisation. Il faut éviter une multiplication d'organismes de privatisation à intérêts directs. Il convient d'agir rapidement en raison des fortes pressions politiques et de la détérioration rapide de la situation financière des institutions financières publiques. Des avis d'experts de qualité sur le processus de privatisation et une évaluation réaliste et récente de la valeur des banques sont des éléments importants de la réussite. Les autorités doivent surveiller attentivement la situation de liquidité des banques publiques engagées dans un long processus de privatisation et présentant des risques d'exécution importants. Des plans d'urgence devraient être mis en place en cas d'échec de la privatisation, car il ne fait aucun doute que cet échec entraînerait une détérioration de la situation des institutions bancaires publiques. Il faudrait alors que des mesures correctives soient prises rapidement et que l'organisme de réglementation soit doté de solides pouvoirs de résolution, faute de quoi les établissements bancaires pourraient être placés sous administration provisoire pendant une très longue période. Il ne faudrait pas que l'État table sur le produit attendu des privatisations et l'utilise, car elles pourraient ne pas se concrétiser. Toute restructuration financière doit aller de pair avec une restructuration opérationnelle pour assurer la viabilité financière à long terme et réduire au minimum les coûts pour l'État. Par ailleurs, il conviendrait d'établir un mécanisme de collecte des prêts improductifs pour réduire le plus possible les coûts de liquidation.

26. D'autres études de cas en Afrique subsaharienne et analyses internationales permettent de tirer de nouveaux enseignements en vue d'une privatisation réussie. Dans les pays en développement, l'expérience montre que la privatisation des institutions financières publiques n'aboutit pas automatiquement à de meilleurs résultats. Plusieurs conditions doivent être réunies pour en assurer le succès.

Préalablement à la privatisation

27. L'infrastructure institutionnelle détermine la conception et les résultats de la privatisation. Un environnement macroéconomique défavorable réduit les avantages de la privatisation. La discipline budgétaire est un élément important. Par exemple, au Nigéria, Beck et al. (2005) ont montré qu'après les privatisations des années 90, le régime d'incitations sous-jacent faussé par des conditions macroéconomiques défavorables et le caractère arbitraire de la réglementation avait permis d'obtenir des rendements élevés sur les investissements en obligations d'État et les activités autres que les prêts, ce qui semblait avoir pénalisé les banques privées et les banques récemment privatisées dont le crédit aux particuliers était la principale activité. En outre, le système des taux de change multiples a créé des possibilités d'arbitrage pour les institutions financières qui avaient un accès privilégié aux devises étrangères et, ce faisant, a été propice à un secteur bancaire privilégiant les activités d'acquisition de rentes plutôt que l'intermédiation

financière. Ce régime d'incitations avait toujours une incidence sur le comportement des banques privatisées. Dans le cas des pays en transition, Bonin, Hasan et Waechter (2005) ont décrit comment l'instabilité de la situation macroéconomique avait rendu la privatisation matériellement impossible en Bulgarie et en Roumanie jusqu'à la fin des années 90. À ce moment-là, la situation des banques publiques s'était tellement détériorée qu'il avait fallu opérer une recapitalisation substantielle des banques pour susciter l'intérêt des investisseurs.

28. Le cadre réglementaire, qui est un produit de l'environnement institutionnel et politique, est un facteur clé d'une privatisation réussie. Le pays doit se doter de capacités en matière de réglementation pour que les privatisations donnent les résultats escomptés. La privatisation améliore les résultats même lorsque le cadre réglementaire laisse à désirer, et ce, bien que les lacunes de la réglementation réduisent les gains découlant de la privatisation. Par exemple, la privatisation des banques nigérianes par émission d'actions dans les années 90 n'a abouti qu'à une amélioration limitée des résultats dans un environnement institutionnel relativement faible (Beck et al., 2005).

29. Dispositif institutionnel pour le processus de privatisation. Les États doivent rationaliser le processus de privatisation. Pour ce faire, ils doivent créer un processus qui soit à la fois solide, au plus juste, centralisé et transparent et mettre en place un centre de coordination, petit mais efficace, qui sera chargé des privatisations et de veiller à ce que le processus soit public et équitable (Shirley, 1992). Par exemple, au Lesotho, bien qu'elles aient rencontrées des difficultés au début, les autorités ont nettement progressé dans la mise en œuvre du programme de privatisation après avoir procédé à quelques réformes institutionnelles indispensables. En 1995, le parlement a approuvé une loi sur la privatisation prévoyant la création d'un organisme unique chargé des privatisations, en lieu et place de la structure antérieure où les ministères compétents, défendant leurs intérêts directs, contribuaient très largement à la privatisation, souvent de manière contradictoire.

30. Climat des affaires propice à la concurrence, à la bonne gouvernance et à l'accès au marché. Des enseignements peuvent être tirés de la privatisation dans des secteurs autres que le secteur bancaire (par exemple les télécommunications, Megginson, 2005). La privatisation permet plus facilement à l'entreprise d'obtenir de meilleurs résultats quand le climat des affaires est meilleur, car la réussite du processus dépend de l'efficacité du gouvernement d'entreprise de l'entité privatisée, ainsi que de la concurrence effective sur le marché (Estrin et Pelletier, 2018). Compte tenu de l'absence d'obstacles à l'accès au marché, la banque peut bénéficier des meilleures offres, y compris de la part d'étrangers. Les décideurs doivent donc s'attaquer aux obstacles dans ce domaine (obstacles à l'accès au marché de nouvelles entreprises nationales, qualité du système juridique concernant le gouvernement d'entreprise et ouverture à l'investissement étranger direct). Cela peut être une contrainte pour de nombreuses banques publiques d'Afrique subsaharienne dont le réseau est essentiellement rural et qui n'ont pratiquement pas de concurrence dans bon nombre de régions du pays. Il arrive souvent que ces réseaux soient déficitaires bien qu'ils soient les seuls à fournir des services financiers. En règle générale, la banque collecte un faible volume d'épargne et doit fournir des services bancaires de base à un faible coût pour l'utilisateur, tout en supportant des

dépenses élevées et des frais généraux. L'État devrait donc créer un climat propice à l'adoption d'autres réformes visant à encourager la concurrence et la croissance.

31. Adoption de mesures correctives ponctuelles et rapides, et mise en œuvre de plans avant la privatisation. La privatisation de nombreuses banques a été longtemps reportée ou abandonnée en cours de route. Parmi les questions clés à gérer, nous pouvons citer le coût⁴, l'ordre des autres réformes (par exemple, le climat des affaires) et le consensus politique qu'il faut obtenir. Les décideurs devraient briser le cercle vicieux des recapitalisations à répétition ou empêcher l'assouplissement temporaire des mesures prises pour faire face aux pertes récurrentes des institutions financières publiques inefficaces en mettant en place plusieurs mesures (portant notamment sur la réglementation et le contrôle, la définition d'un mandat clair et la mise en place d'un système de gouvernance solide) pour rendre la participation de l'État viable et durable, ainsi que pour ouvrir à terme la voie à la privatisation. Par exemple, la Bank of Mauritius vérifie les pouvoirs du commissaire aux comptes indépendant des banques du secteur privé et du secteur public avant d'approuver sa nomination. La surveillance sur pièce et sur place est effectuée de la même manière pour les banques du secteur privé et celles du secteur public. La réforme de la gouvernance, la nouvelle gestion professionnelle et le renforcement de la réglementation prudentielle ont permis de stabiliser les banques publiques en Europe centrale et en Amérique latine dans le cadre du processus ayant abouti à la privatisation (Hawkins and Mihaljek, 2001).

Processus de privatisation

32. Travaux préparatoires en vue de la privatisation d'une banque. Il est préférable de vendre une banque « en l'état », car la vente peut se faire rapidement, mais cela sera pratiquement impossible si elle est insolvable. Les institutions financières publiques sont souvent dans un piètre état et doivent être restructurées pour intéresser des investisseurs privés (Andrews, 2003). Par exemple, en Ouganda, le portefeuille de la banque privatisée a été nettoyé avant d'être vendu ; la banque est restée relativement solide et la rentabilité et la croissance du crédit sont désormais au même niveau que celles des autres banques ougandaises, et l'accès au crédit s'est amélioré pour certains groupes difficiles à desservir (Clarke et al, 2007).

- **Conception de la restructuration financière.** Il se peut que les investisseurs ne veuillent rien déboursier pour l'acquisition d'une banque insolvable. L'État (le propriétaire) doit donc faire en sorte que la part des actifs de qualité soit suffisamment importante pour être équivalente au passif s'il veut pouvoir attirer de nouveaux investisseurs. Un modèle de restructuration fréquemment utilisé est celui de la « bonne banque », qui consiste à laisser les prêts improductifs dans la « mauvaise » banque et à fournir des actifs (généralement des obligations) à la « bonne banque », afin de combler l'écart au bilan (par exemple, Argentine dans les années 90). Une variante de ce modèle utilisée au Ghana, en Tanzanie et en

⁴ La privatisation entraîne pour l'État divers coûts et engagements hors bilan. Par exemple, l'État devra peut-être fournir des garanties pour les prêts improductifs avant de pouvoir vendre la banque. La restructuration peut entraîner différents types de coûts, tels que les indemnités de licenciement.

Ouganda, consiste à céder les actifs sans valeur à une société de gestion de portefeuilles spécialisée. Lorsque le volume des créances irrécouvrables est moindre ou s'il est décidé que la banque doit elle-même trouver une solution au problème, l'État peut, en tant qu'actionnaire, souscrire à de nouvelles émissions d'actions, ou si la banque a une assise financière raisonnablement saine, il peut émettre des créances de rang inférieur afin de renforcer ses fonds propres avant la privatisation (Andrews, 2003).

- **Moment choisi pour la restructuration opérationnelle.** Il peut aussi arriver que les nouveaux propriétaires hésitent à s'occuper des suppressions de postes et des fermetures d'agences. En particulier, quand ils s'attendent à de fortes pressions politiques, ils peuvent exiger la fermeture de certaines agences ou le licenciement de certaines personnes pour raison économique avant la privatisation. Cela dit, Welch et Fremond (1998) ont recommandé que la restructuration préalable à la privatisation soit à la fois brève et défensive et qu'elle se limite au bilan et aux changements d'ordre organisationnel (fermetures, suppressions de postes, transferts de services sociaux, etc.). Les ajustements technologiques, l'investissement en capital et les achats importants devraient être laissés aux nouveaux propriétaires, et non aux hauts fonctionnaires.
- **Risques liés à l'ordre de la restructuration opérationnelle/financière préalablement à la privatisation.** Dans le cas d'institutions financières publiques insolvable, la lenteur de la restructuration financière (p.ex. une recapitalisation retardée) entraînera presque toujours une hausse des pertes et compliquera la restructuration opérationnelle, vu que la réorganisation des activités bancaires nécessite des liquidités supplémentaires. De plus, le revenu des actifs productifs d'une banque insolvable peut ne pas être suffisant pour couvrir les coûts, et sans les nouveaux actifs productifs acquis par voie de recapitalisation, la banque ne pourra peut-être pas redevenir rentable, quel que soit le coût de la restructuration opérationnelle, ce qui risque de compromettre la privatisation. En revanche, quand une banque a été recapitalisée, l'échec de la restructuration opérationnelle et les retards importants pris dans la privatisation pourraient entraîner de nouvelles dépenses de recapitalisation au moment où la banque est enfin prête à être cédée. Pour tenir compte de ces complémentarités et synergies, il existe une solution. Il faut avancer progressivement sur le front de la restructuration opérationnelle et financière en procédant à une recapitalisation par étapes, sous réserve que les objectifs de la restructuration opérationnelle aient été atteints (p.ex. l'Indonésie au lendemain de la crise financière).

33. Qualité des nouveaux propriétaires. Les résultats sont encore meilleurs quand l'État cède la totalité de sa participation, quand les banques sont privatisées au profit d'investisseurs stratégiques plutôt que par émission d'actions et lorsque les appels d'offres sont ouverts à tous, y compris aux banques étrangères, comme le montrent Clarke et al. (2005) et Megginson (2005). La transparence, l'équité et des conditions égales pour tous sont essentielles. Il y a une corrélation entre des participations étrangères et l'amélioration des résultats après la privatisation, comme le montrait la réussite des privatisations à Madagascar (BNI-Crédit Lyonnais et BFV dans les années 90) et en Tanzanie (la CRBD dans les années 90, la National Bank of Commerce et la National Micro

Finance Bank dans la première décennie des années 2000). Les détenteurs de participations étrangères sont également soumis à une réglementation dans leur propre pays, ce qui peut inciter à une plus grande prudence.

34. Examen prudentiel du nouveau propriétaire. L'organisme de réglementation devrait jouer un rôle clef dans le processus de privatisation et n'approuver la transaction que si les acheteurs potentiels (nouveaux propriétaires) possèdent l'honorabilité et les compétences requises, que la direction est compétente et a fait ses preuves, que l'origine des capitaux est vérifiée et que le plan d'entreprise est viable. Compte tenu des pressions exercées pour qu'une transaction soit approuvée en dépit de préoccupations d'ordre prudentiel et au vu de l'incapacité d'entreprendre un examen approprié ou de poursuivre la privatisation sans que l'organisme de réglementation ne soit intervenu, une intervention ultérieure s'est avérée nécessaire après l'échec des privatisations en Croatie, au Mozambique, en Ouganda et en République tchèque, entre autres, (Andrews, 2003). Au Mozambique, après sa privatisation en 1996, la Banco Austral a commencé à enregistrer de lourdes pertes financières, ce qui a conduit au retrait de l'adjudicataire choisi. Une intervention a alors eu lieu et la banque a été restructurée et reprivatisée avec succès, puis vendue au groupe Amalgamated Banks of South Africa (ABSA) en 2002. En 2005, Barclays a acquis une participation de 56% dans ABSA, devenant ainsi l'actionnaire majoritaire de Banco Austral. Fin 2006, le réseau bancaire de Barclays Bank Mozambique était le deuxième plus important du pays.

35. Préoccupations d'ordre public et incidence de l'inclusion financière. Les implications de la nouvelle stratégie bancaire doivent être gérées *ex ante* (Andrews, 2013). Parmi les préoccupations d'ordre public figurent le maintien des services dans toutes les zones desservies par les institutions bancaires publiques avant la privatisation (par exemple, si les institutions financières publiques contribuent à l'inclusion financière en desservant des zones rurales), le maintien des services dans certains secteurs et la préservation de l'emploi. Ces préoccupations peuvent aller à l'encontre de l'efficacité car les nouveaux propriétaires privés cherchent généralement à fermer des lieux d'implantation non rentables, à éliminer les crédits accordés à des entreprises d'État pour des raisons liées à l'action gouvernementale, et à améliorer l'efficacité en réduisant les effectifs. Les banques publiques sont presque toujours des éléments importants du système de paiement et leur taille est importante par rapport au système. Leur important réseau de succursales et leur pléthore de personnel génèrent souvent des coûts élevés et des pertes. Or, le simple fait de les privatiser et de laisser aux nouveaux propriétaires le soin de fermer le réseau de succursales non rentable pourrait avoir un coût élevé en termes d'inclusion. Il faudra tenir compte de ces préoccupations *ex ante* dans le cadre du processus de privatisation, par exemple en obligeant la nouvelle banque à conserver quelques succursales en milieu rural. Ces considérations peuvent expliquer certaines des conditions parfois imposées aux acheteurs au cours du processus de privatisation. Par ailleurs, la banque mobile peut être maintenant le meilleur moyen de parvenir à l'inclusion financière, laissant entendre qu'il faudrait trouver un équilibre entre ces conditions et les avantages de la privatisation (concurrence accrue, approfondissement du marché financier).

36. Juste valeur. Les avis d'experts jouent un rôle important dans le processus de privatisation (Shirley, 1992). Souvent, la valeur comptable d'une entreprise n'a rien à voir avec sa valeur de

marché, surtout si l'entreprise n'obtient pas de bons résultats, que ses effectifs sont excédentaires et qu'elle doit faire face à de nombreux problèmes d'exploitation. La valeur est un concept difficile à évaluer et la valeur d'une banque sera différente selon les acheteurs et fonction des synergies existantes à leurs yeux entre leur propre banque (réseau) et une acquisition potentielle. La banque devrait être vendue à la valeur de marché et la vente ne devrait pas entraîner de transfert net de richesse du secteur public au secteur privé. Dans la pratique, les avoirs détenus par l'État ont souvent été sous-évalués (Estrin et al., 2009). C'est le cas, par exemple, de la République tchèque ou de la Russie où des avoirs importants détenus par l'État ont été cédés à des intérêts privés au prix nominal ou à prix nul (Andrews, 2003).

37. Le Togo a mis en place plusieurs conditions préalables, par exemple en ce qui concerne le climat des affaires, la concurrence et l'accès au marché, alors que l'environnement général propice à la privatisation et l'efficacité économique. La privatisation des banques intervient après la privatisation du principal fournisseur de services de télécommunications, et la privatisation d'autres entreprises publiques a été envisagée. Le secteur privé devrait jouer un rôle de plus en plus important comme moteur de la croissance. Cela dit, si la vente directe de la première banque ne réussit pas, plusieurs solutions sont possibles, chacune d'entre elles ayant des coûts et des avantages propres ; 1) vente de capitaux propres (adjudication) ; 2) vente des actifs et transferts des passifs, avec appel d'offres pour la « bonne banque » et cession de la « mauvaise banque » à une entité juridique en vue de sa liquidation ; 3) fusion et restructuration des deux banques publiques ; 4) remboursement des dépôts et liquidation. Plusieurs mesures peuvent être mises en place immédiatement afin d'empêcher toute nouvelle détérioration (p. ex. interdire l'acceptation de nouvelles demandes de dépôts).

Annexe I: Privatisation des institutions financières publiques en Afrique subsaharienne

Cameroun : Standard Chartered Bank (1994).

Cap-Vert : Caixa Económica Cabo Verde (1999); Banco Comercial do Atlântico (1999, ventes aux enchères entre professionnels).

Côte d'Ivoire : BIAO (2000, ventes aux enchères entre professionnels) ; SGBCI (1999, offre publique de vente).

Ghana : Merchant Bank (1995) ; Barclays Bank Ghana Ltd (1998, vente directe); Social Security Bank (1995, vente à des intérêts privés) ; National Investment Bank (2000, cession partielle).

Kenya : Kenya Commercial Bank Ltd (1988, IPO) ; National Bank of Kenya (1994, 1996, offre publique de vente partielle).

Lesotho : Lesotho Bank (1999, IPO).

Madagascar : BNI-Crédit Lyonnais Madagascar (1991) ; National Bank of Commerce (1998, vente d'actions sur une base non concurrentielle) ; Banque de développement rural (1999).

Mali : Banque malienne de crédits et de dépôts (2000, cession partielle).

Malawi: Malawi Savings Bank Limited (2015).

Maurice: State Bank of Mauritius (1995, IPO, SEO).

Mozambique : Banco Commercial de Moçambique (1996, appel d'offres) ; Banco Populaire de Desenvolvimento (1997, vente à des intérêts privés) ; Banco Austral (2002, appel d'offres).

Nigéria: Merchant Bank of Africa (1992, placement privé); Allied Bank (1993, offre publique); First Bank of Nigeria (1993, offre publique); Savannah Bank of Nigeria (1993, soumission) ; FSB International Bank (1993, adjudication) ; Afribank Nigeria (1993, adjudication) ; Assurance Bank (2001) ; Union Bank of Nigeria (1993, 2007, adjudication) ; United bank for Africa (1993, adjudication).

République centrafricaine : Union bancaire en Afrique Centrale (1998).

République démocratique du Congo : Union zairoise de banques (1995).

Sénégal ; Banque sénégal-tunisienne (1999, 2007).

Tanzanie: National Bank of Commerce (2000); CRBD (1996); National Micro Finance Bank (2005, cession).

Togo : Société Nationale d'Investissement (2004) ; BTB (2012, adjudication); BIA (2013, adjudication) ;

Ouganda : Stanbic Bank (1997, vente directe), Uganda Commercial Bank (1997, 2001, vente directe, cession); Barclays Bank (1998, offre publique).

Zambie : Zambia National Commercial Bank (2007).

Zimbabwe : Commercial Bank of Zimbabwe (1998, premier appel public à l'épargne).

Sources : Andrews (2003), Base de données de la Banque mondiale sur la privatisation (1988-2008), et sites Web des banques.

Bibliographie

- Andrews, M., 2005, "State-Owned Banks, Stability, Privatization, and Growth: Practical Policy Decisions in a World Without Empirical Proof," IMF Working Paper No. 05/10, IMF: Washington D.C.
- Azam, J.-P., Biais, B., and Dia M., 2004, "Privatization versus Regulation in Developing Economies: The Case of West African Banks," *Journal of African Economies*, 2004, vol. 13, issue 3, pp. 361-94.
- Atkinson, A. B., and J. E. Stiglitz, 1980, *Lectures on Public Economics*, London, McGraw Hill.
- Banerjee, A. 1997, "A Theory of Misgovernance," *Quarterly Journal of Economics*, 112, pp. 1289-1332.
- Beck T., Cull R., and A. Jerome, 2005, "Bank Privatization and Performance: Empirical Evidence from Nigeria." *Journal of Banking and Finance*, vol. 29 (8-9), pp. 2355–79.
- Bonin, J., Hasan, I. and P. Wachtel, 2005, "Bank Performance, Efficiency and Ownership in Transition Countries," *Journal of Banking and Finance*, vol. 29(1), pp. 31-53.
- Boubakri N., Cosset J.-C., Fischer K., and O. Guedhami, 2005, "Privatization and Bank Performance in Developing Countries," *Journal of Banking and Finance*, vol. 29, pp. 2015–41.
- Bennell P, 1997, "Privatization in Sub-Saharan Africa: Progress and Prospects during the 1990s." *World Development*, vol. 25 (11), pp. 1785–803.
- Clarke G., Cull R., and M. Shirley, 2005, "Bank Privatization in Developing Countries: A Summary of Lessons and Findings," *Journal of Banking and Finance*, vol. 29, pp. 1905–30.
- Clarke, G.; Cull, R. and M. Fuchs, 2007, "Bank Privatization in Sub-Saharan Africa: The Case of Uganda Commercial Bank," *Policy Research Working Paper No. 4407*, World Bank.
- Cull R., and C. Spreng, 2011, "Pursuing Efficiency While Maintaining Outreach: Bank Privatization in Tanzania," *Journal of Development Economics*, vol. 94 (2), pp. 254–61.
- Estrin, A. and S. Pelletier, 2018, "Privatization in Developing Countries: What Are the Lessons of Recent Experience?" *The World Bank Research Observer*, Vol. 33, Issue 1, February, pp. 65–102.
- Gerschenkron, A. 1962, "Economic Backwardness in Historical Perspective," Cambridge, United States: Harvard University Press.
- Gonzalez-Garcia, J. and F. Grigoli, 2013, "State-Owned Banks and Fiscal Discipline," IMF Working Paper WP/13/206, IMF: Washington D.C.

Hallerberg, M. and J. Markgraf, 2018, "The Corporate Governance of Public Banks before and after the Global Financial Crisis," *Global Policy, Special Issue: Ten Years after the Global Financial Crisis: Lessons Learned, Opportunities Missed*, vol. 9, June.

Hawkins, J. and D. Mihaljek, 2001, "The banking Industry in the Emerging Market Economies: Competition, Consolidation and Systemic Stability: An Overview," Chapter in "The Banking Industry in the Emerging Market Economies", *BIS Papers*, vol. 04, pp 1-44, Bank for International Settlements.

La Porta, R., F. López-de-Silanes, and A. Shleifer, 2002, "Government Ownership of Commercial Banks." *Journal of Finance*, vol. 57, pp. 265-301.

Meggison W. L., 2005, "The Economics of Bank Privatization," *Journal of Banking and Finance*, vol. 29 (8-9), pp. 1931-80.

Micco, A., Panizza, U. and M. Yanez, 2006, "Bank Ownership and Performance. Does Politics Matter?" *Journal of Banking and Finance*, vol. 31(2007), pp. 219-241.

Mian, A., 2005, "Foreign, Private Domestic, And Government Banks: New Evidence from Emerging Markets," *Journal of Banking and Finance*, vol. 27 (7), pp. 1219-1410.

Otchere I., 2005, "Do Privatised Banks in Middle-and Low-income Countries Perform Better than Rival Banks? An Intra-Industry Analysis of Bank Privatization," *Journal of Banking and Finance*, vol. 29(s 8-9), pp. 2067-93.

Shleifer, A. and R. Vishny, 1994, "Politicians and Firms," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109 (4), pp. 995-1025.

Shirley, M., 1992, "The What, Why, and How of Privatization: A World Bank Perspective," *Fordham Law Review*, vol. 60, issue 6.

Welch, D. and O. Fremond, 1998, "The Case-by-Case Approach to Privatization: Techniques and Examples," *World Bank Technical Paper no. WTP 403*, The World Bank: Washington D.C.

Yeyati, E.L., Micco, A., and U. Panizza, 2004, "Should the Government Be in the Banking Business? The Role of State-Owned and Development Banks," *Working Paper, No. 517*, Inter-American Development Bank, Research Department, Washington, D.C.

EFFICIENCE DES DÉPENSES SOCIALES AU TOGO : VUE D'ENSEMBLE¹

Le Togo a entrepris un important assainissement des finances publiques depuis 2017. Jusqu'à présent, l'ajustement s'était essentiellement fondé sur la réduction des dépenses d'investissement et la maîtrise des dépenses courantes. Dans ce contexte, il est essentiel de préserver les dépenses publiques sociales et d'obtenir de meilleurs résultats sur le plan social. En remédiant au manque d'efficacité dans les secteurs de la santé et de l'éducation, il serait possible de contribuer à l'assainissement des finances publiques. Dans le présent document de la série des Questions générales, nous passons en revue les dépenses publiques du Togo dans les secteurs de la santé et de l'éducation et évaluons les efficacités techniques des entrées-sorties qui en découlent en effectuant une analyse de frontière. Nous constatons qu'en général, les résultats du Togo sur le plan social sont inférieurs à ceux de certains pays au même stade de développement. Compte tenu des niveaux de dépenses actuels, le Togo peut améliorer ses résultats dans les secteurs de la santé et de l'éducation de 4,8 % et 6,3 % respectivement. En outre, les détournements de ressources, d'environ 10 % et 14 % respectivement dans les deux secteurs, pourraient être réduits pour tirer le meilleur parti des dépenses sociales. Pour gagner en efficacité, il faudra mettre en œuvre à moyen terme une série de réformes structurelles dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

A. Introduction

1. Un assainissement budgétaire audacieux est en cours. Depuis la fin de 2016, le Togo s'est engagé dans un grand programme d'assainissement budgétaire à la suite d'une modernisation importante des infrastructures grâce au préfinancement. Un programme appuyé par le FMI a été approuvé en mai 2017. Depuis le début de ce programme, les investissements publics ont retrouvé leur niveau d'avant le préfinancement et les dépenses courantes ont été très largement maîtrisées. Les dépenses primaires intérieures ont été réduites de 5 points de pourcentage et le ratio dette publique/PIB du Togo a été réduit de 7 points de pourcentage entre 2016 et 2018, reculant de 81,1 % en 2016 à 74,1 % en 2018. Ce ratio devrait tomber en dessous des critères de convergence régionaux fixés à 70 % d'ici à la fin de 2019.

2. L'enveloppe allouée aux prestations sociales est de plus en plus serrée. Les dépenses sociales publiques ont été loin d'être satisfaisantes par rapport aux objectifs fixés dans le cadre du programme appuyé par la FEC. Pour 2017-18, l'objectif indicatif en matière de dépenses sociales n'a pas été atteint, la raison principale étant les difficultés rencontrées dans l'exécution budgétaire. Cela contraste avec l'objectif clé que s'est fixé le Togo en matière d'ajustement des finances publiques, à savoir préserver et créer un espace pour les dépenses sociales et mettre en œuvre des programmes ciblés de dépenses sociales.

¹ Rédigé par L. Kebalo, I. Sowou et S. J. Tapsoba.

3. Les dépenses sociales sont un moyen d'améliorer le capital humain à plus long terme. La réduction des inefficiences dans les dépenses sociales publiques (dépenses d'éducation et de santé) pourrait améliorer sensiblement les services sociaux et le capital humain et, partant, la croissance et la productivité à moyen terme.

4. Dans le présent document de la série des Questions générales, nous apportons un éclairage sur les évolutions récentes des dépenses sociales et évaluons leur efficience tant sur le plan des moyens que sur celui des résultats. La note est organisée comme suit ; la section II traite de la définition des dépenses sociales publiques dans le cadre du programme du Togo appuyé par la FEC. La section III présente certains faits stylisés clés. La section IV évalue l'efficience des entrées-sorties des dépenses sociales au Togo par rapport au reste des pays d'Afrique subsaharienne, et la section V conclut le document.

B. Dépenses sociales au Togo : mesures et programmes

5. Définition générale des dépenses sociales. Les dépenses sociales comprennent les dépenses publiques consacrées à l'éducation, la santé et la protection sociale. La protection sociale comprend les transferts sociaux contributifs (pensions de retraite et allocations de chômage) et les prestations sociales (prestations familiales, programmes d'aide aux chômeurs et transferts en espèces). Compte tenu de l'insuffisance des filets de protection sociale et faute de données exhaustives, nous mettons l'accent dans le présent document de la série Questions générales sur les secteurs de l'éducation et de la santé². Compte tenu des données disponibles, nous utilisons principalement des données sur les dépenses de santé et d'éducation des administrations publiques (État et entités publiques) tirées des indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale. D'après ces indicateurs, les dépenses de santé recouvrent les produits et services de santé et les dépenses consacrées à l'éducation englobent les dépenses courantes, les dépenses en capital et les dépenses de transfert et couvrent tous les secteurs (y compris la santé, l'éducation, les services sociaux, etc.).

6. Mesurer les dépenses sociales au Togo. En ce qui concerne le programme en cours au Togo appuyé par la FEC, les dépenses sociales sont mesurées comme suit : les dépenses sociales totales (courantes et en capital) financées par des ressources intérieures sont calculées pour chaque catégorie du compte courant et du compte de capital (traitements, produits et services, transferts et subventions, etc.) financée sur ressources intérieures. Dans un contexte national, les dépenses sociales sont considérées comme des dépenses publiques visant les secteurs sociaux suivants ; 1) le ministère de l'Éducation ; 2) le ministère de la Santé ; 3) le ministère de l'Action sociale, de la Promotion de la femme et de l'alphabétisation ; 4) le ministère du Développement

² Pour le Togo, en l'absence de données exhaustives sur la protection sociale, les dépenses sociales sont mesurées en tant que dépenses d'éducation et de santé. En 2015, les dépenses de protection sociale sont estimées à 0,6 % du PIB et les fonds de pension représentent 1,8 % du PIB (voir l'Appendice I).

à la base, de l'artisanat, de la jeunesse et de l'emploi des jeunes ; 5) le ministère de l'Agriculture, de la Production animale et halieutique ; 6) le ministère des Mines et de l'Énergie (projets d'électrification rurale) ; 7) le Programme d'urgence de développement communautaire (PUDC) ; 8) le Programme d'appui aux populations vulnérables (PAPV).³

C. Faits stylisés

7. Hausse des dépenses. Les dépenses sociales n'ont cessé d'augmenter au Togo ces quinze dernières années. Les dépenses sociales, définies comme la somme des dépenses de santé et d'éducation, ont augmenté, passant de 5,4 % du PIB en 2001 à 7,1 % du PIB en 2016 (Graphique 1a). Cette hausse s'explique essentiellement par l'évolution démographique, à savoir l'accroissement de la proportion de jeunes (de moins de 15 ans) et de populations âgées (de plus de 65 ans), facteur clé pour les services sociaux, *autrement dit* les jeunes pour l'éducation et les personnes âgées pour la santé (voir l'Appendice I).

8. Modification de la composition.

- *La part des dépenses sociales dans les dépenses des administrations publiques a été stable dans l'ensemble.* Entre 2001 et 2016, les prestations sociales ont représenté en moyenne plus de la moitié des dépenses budgétaires, environ 29,1 % (Graphique 1b). Entre 2001 et 2016, la part des dépenses sociales n'ayant cessé de baisser, de 33½ % à 23½ %. Ceci est lié à la hausse sensible des dépenses publiques pendant la période de préfinancement. Quoi qu'il en soit, les dépenses sociales représentent aussi une catégorie budgétaire importante et, à ce titre, l'accroissement de leur efficience à moyen terme pourrait se traduire par des économies budgétaires considérables et améliorer les indicateurs sociaux.
- *Sur le plan de la composition, les dépenses sociales au Togo sont plutôt des dépenses d'éducation.* La part du secteur de l'éducation s'établissait à 20 % des dépenses consacrées en moyenne par les administrations publiques. Le secteur de la santé ne représentait, quant à lui, que 9,2 %. C'est pourquoi l'effort d'efficience doit porter sur les deux secteurs, mais surtout sur l'éducation (Graphique 1b). De plus, si l'on examine la dynamique sur les 20 dernières années, la tendance à la hausse des dépenses sociales est principalement attribuée aux dépenses d'éducation (Graphique 1b), qui sont passées de 4,1 % du PIB en 2009 à 5,1 % du PIB en 2016. Après une hausse au cours de la première moitié de la décennie 2000, les dépenses de santé ont diminué et stagnent depuis 2009 autour de 2,0 % du PIB.

³ Deux programmes sociaux sont actuellement mis en œuvre. Le programme d'appui aux populations vulnérables (PAPV) est une initiative visant à rénover les infrastructures sociales et à développer les projets sociaux. Le programme porte sur des domaines comme l'eau potable, l'assainissement, l'électricité, l'éducation, la santé, le logement, l'inclusion financière et l'emploi des jeunes. Le programme d'urgence de développement communautaire (PUDC) ambitionne de réduire les inégalités sociales en améliorant les conditions de vie des populations vivant dans des zones isolées où les infrastructures sociales de base sont insuffisantes.

9. Le Togo par rapport à l’Afrique subsaharienne. Les dépenses de santé et d’éducation au Togo se situent au même niveau que la moyenne de la région de l’Afrique subsaharienne, autour de 2,1 % et 5,1 % du PIB en 2016, respectivement. Pour le secteur de la santé, en 2015, les fonds publics représentaient 38,4 % du total, ce qui était nettement inférieur à la moyenne de la région d’Afrique subsaharienne (Graphique 1c). Pour le secteur de l’éducation, cette part est estimée en environ 18 % (Graphique 1d). De ce fait, les dépenses de santé et d’éducation restant à la charge des ménages sont élevées par rapport à la norme en Afrique subsaharienne.

Les résultats sur le plan social sont sous-optimaux

10. D’une manière générale, si l’on examine les données par pays, l’efficacité des secteurs de la santé et de l’éducation du Togo pourrait être nettement renforcée.

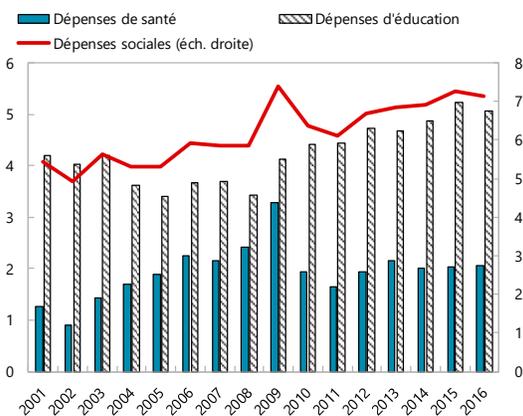
- Les résultats du Togo en matière de santé sont légèrement inférieurs à la moyenne des pays d’Afrique subsaharienne et le niveau des dépenses du Togo est beaucoup plus faible (Graphique 1e). Toutefois, par rapport à d’autres pays (p.ex. Madagascar, Maurice la Mauritanie, le Soudan et l’Ouganda), ce résultat a été atteint à un coût relativement plus élevé. Le Togo consacre environ 2,0 % du PIB pour le secteur de la santé, alors que Madagascar et l’Ouganda consacrent entre 1,5 et 1,8 % du PIB pour améliorer l’espérance de vie ajustée sur la santé (EVAS).⁴
- En ce qui concerne le secteur de l’éducation, les résultats du Togo sont meilleurs par rapport à la moyenne de l’Afrique subsaharienne, mais le coût pour les atteindre reste relativement supérieur. En 2015, le Togo était en tête du classement pour les taux nets d’inscription (Graphique 1f). Cela dit, le coût en découlant était le plus souvent élevé. Cette conclusion peut être tirée pour le taux d’achèvement de l’enseignement primaire comme pour les résultats scolaires (Appendice I).
- Les pays dont les résultats sont analogues (p.ex. le Bénin et le Rwanda) consacrent un pourcentage relativement moins élevé. Selon les estimations, le Togo consacrait 5,2 % du PIB à l’éducation, alors qu’au Bénin et au Rwanda, le pourcentage oscillait entre 3,6 et 4,4 % pour des résultats comparables.

11. Ces comparaisons entre les pays montrent qu’il est possible de renforcer l’efficacité des secteurs de la santé et de l’éducation du Togo. Dans la section suivante, nous examinons les gains d’efficacité potentiels dans le cadre d’une analyse de frontière.

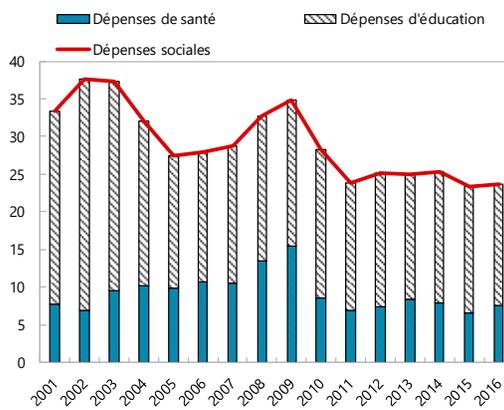
⁴ L’espérance de vie ajustée sur la santé (EVAS) est une mesure de la santé de la population qui tient compte de la mortalité et de la morbidité. Elle ajuste l’espérance de vie globale en fonction des années passées en mauvaise santé. L’espérance de vie ajustée sur la santé (EVAS) représente le nombre d’années pendant lesquelles une personne peut s’attendre à vivre en bonne santé en tenant compte des années passées en mauvaise santé due à une maladie ou un accident.

Graphique 1. Togo : Vue d'ensembles des dépenses de santé et d'éducation, 2001-16

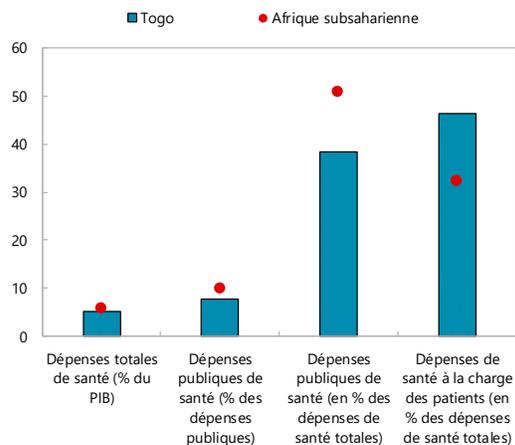
Graphique 1a. Dépenses sociales publiques
(en % du PIB)



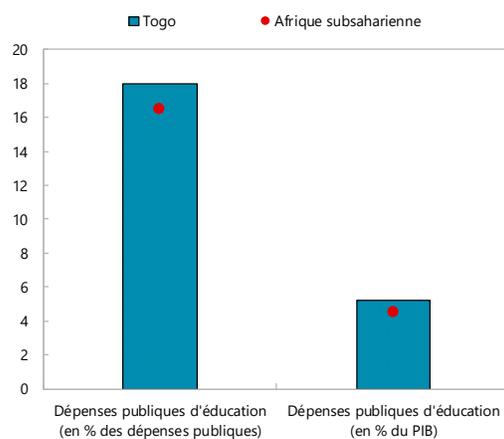
Graphique 1b. Dépenses sociales publiques
(en % des dépenses publiques)



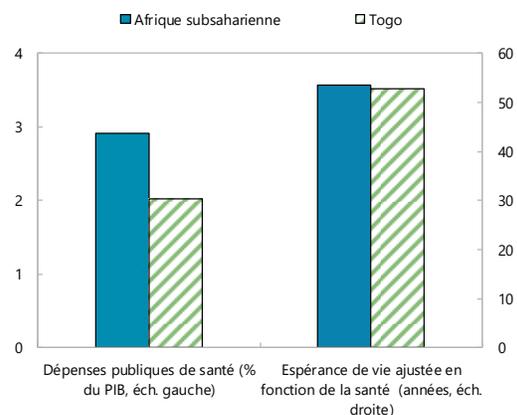
Graphique 1c. Dépenses de santé, 2015



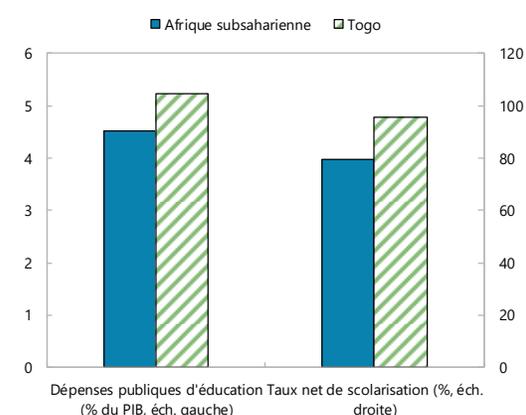
Graphique 1d. Dépenses d'éducation, 2015



Graphique 1e. Vue d'ensemble des indicateurs de santé, 2015



Graphique 1f. Vue d'ensemble des indicateurs d'éducation, 2015

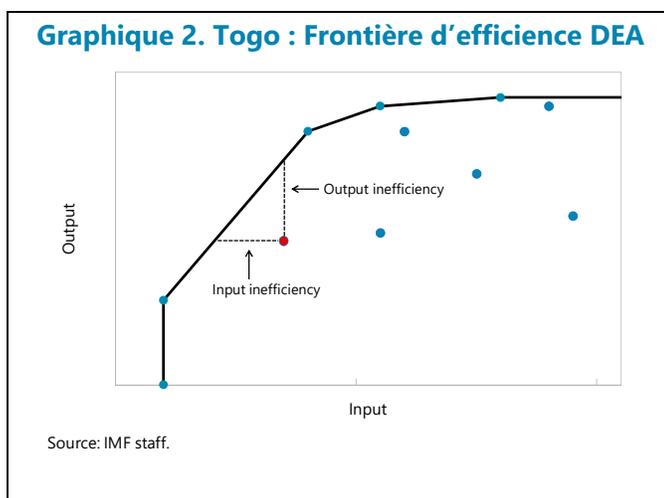


Source ; Indicateurs du développement dans le monde ; et estimations des services du FMI.

D. Analyse de frontière

12. Méthodologie. L'analyse de frontière nous permet d'évaluer l'efficacité des secteurs de la santé et de l'éducation du Togo en appliquant la méthode d'analyse d'enveloppement des données (DEA).⁵ La méthode DEA établit une « frontière des meilleures pratiques » sur laquelle se retrouvent des pays dans lesquels les ressources et les prestations sont combinées de façon optimale. Cette frontière est construite à l'aide de techniques de programmation linéaire à partir des observations les plus efficaces, qui « enveloppent » les observations les moins efficaces. Les gains d'efficacité sont calculés en mesurant la distance à partir de la frontière d'efficacité et en l'exprimant par un ratio distance de l'observation par rapport à la frontière d'efficacité/distance par rapport à l'axe. Ces gains peuvent être définis comme le montant qui pourrait permettre de réduire les ressources tout en maintenant constant le niveau des prestations (inefficacité des ressources) ou d'augmenter les prestations tout en maintenant constant le niveau des ressources (orientation prestations), comme l'indique la Graphique 2. Le score d'efficacité dépend de l'angle sous lequel l'efficacité est examinée. Le score d'efficacité des ressources mesure la possibilité de produire le même niveau de prestations tout en rationalisant le coût de production pour être sur la frontière. À l'inverse, l'efficacité des prestations permet de mesurer la possibilité d'améliorer les prestations pour être sur la frontière sans augmentation de coût. Dans le premier cas, les ressources sont réduites au minimum et les prestations sont maintenues au même niveau. Dans le dernier cas, on augmente les prestations autant que possible et on maintient les ressources à leur niveau actuel. Les scores d'efficacité vont de 0 à 1 et mesurent le taux de conversion des ressources en prestations. En filigrane, les gains d'efficacité déterminent l'importance des économies potentielles. Pour chaque type de dépenses, le taux de conversion du Togo est ensuite comparé à celui d'autres pays d'Afrique subsaharienne. Aux fins de la présente analyse, l'espérance de vie ajustée sur la santé et le taux net d'inscriptions dans l'enseignement primaire sont considérés comme les résultats ayant une valeur sur le plan social pour la santé (*autrement dit* un allongement de la durée de vie grâce à un bon système de soins de santé) et l'éducation (*autrement dit* un taux net d'inscriptions dans l'enseignement primaire, qui résulte de la qualité de l'enseignement), respectivement.

⁵ La technique DEA convient mieux pour un échantillon homogène tel que les pays d'Afrique subsaharienne. En effet, en tant que mesure relative de l'efficacité la DEA est très sensible à la sélection de l'échantillon et aux erreurs de mesure en ce qui concerne la qualité des facteurs de production. Les valeurs aberrantes peuvent avoir un effet important sur les scores d'efficacité et la forme de la frontière.



Secteur de la santé

13. En utilisant le EVAS comme résultat souhaité du secteur de la santé, le Togo reste en deçà de la frontière, ce qui laisse supposer qu'il est possible d'obtenir plus de résultats compte tenu du niveau actuel des dépenses.

- *Efficience des ressources* — En 2015, le Togo a alloué 76,3 dollars PPA par habitant au système de santé avec une EVAS de 52,3 ans. Ce résultat reste inférieur à celui d'autres pays ayant d'excellents résultats (Graphique 5). Par exemple, la Guinée, pays très proche de la frontière, consacre seulement 68,5 dollars PPA par habitant au système de santé avec une EVAS similaire (51,7 ans), ce qui semble indiquer que le Togo peut économiser au maximum 7,8 dollars PPA par habitant pour produire la même EVAS. Cela équivaut à une efficience des ressources d'environ 10,2 %⁶.
- *Efficience des prestations* — L'Éthiopie, qui est très proche de la frontière, consacre en moyenne 73 dollars PPA par habitant au secteur de la santé avec une EVAS de 56,1 ans. La comparaison avec l'Éthiopie dotée d'une enveloppe de dépenses similaires laisse supposer que le Togo peut améliorer son EVAS de 3,3 ans au maximum avec des dépenses similaires. Cela représente une efficience des prestations d'environ 6,3 %⁷.

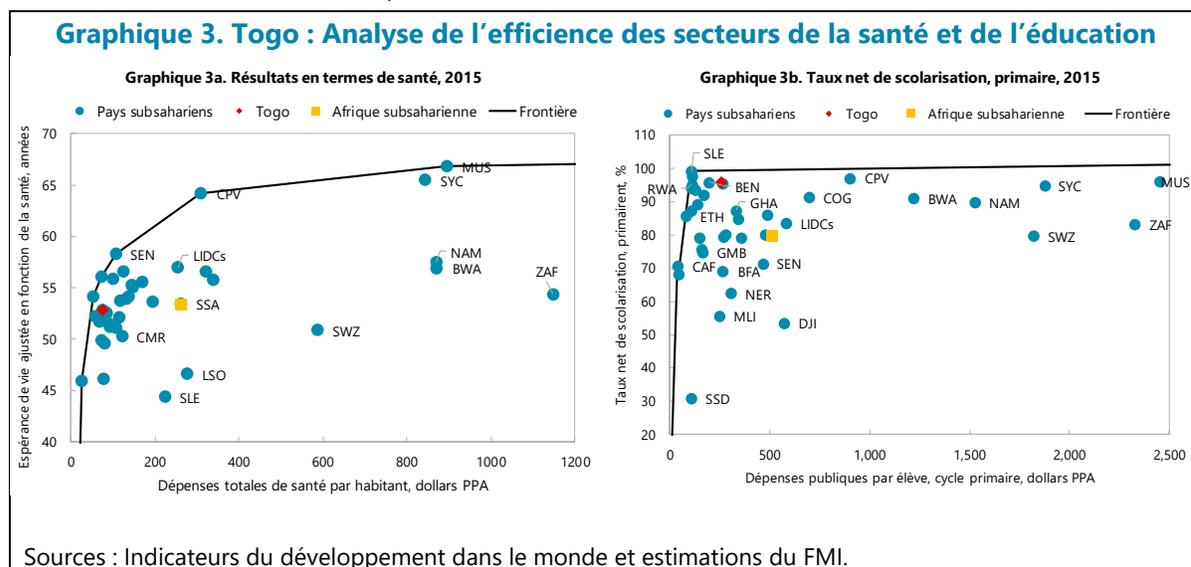
⁶ Le calcul correspondant est le suivant ; $100 \cdot ((76,3 - 68,5) / 76,3) = 10,2$.

⁷ Le calcul correspondant est le suivant ; $100 \cdot ((56,1 - 52,8) / 52,8) = 6,25$.

Secteur de l'éducation

- *Efficiences des ressources* — En faisant du taux net d'inscriptions dans l'enseignement primaire le résultat désiré, le Togo est en deçà de la frontière. En 2015, le Togo a alloué 76,3 dollars PPA par habitant au secteur de l'éducation avec un taux net d'inscriptions de 95,4 %. Ce résultat reste inférieur à celui d'autres pays ayant d'excellents résultats (Graphique 3). Par exemple, la Sierra Leone a consacré 223,7 dollars PPA par habitant pour atteindre un taux net d'inscriptions de 99,1 %. Le score d'efficacité des ressources est estimé à environ 14,1 %.^{8,9}
- *Efficiences des prestations* — Le Togo peut améliorer de 100 % au maximum l'efficacité des prestations (par construction) avec le même niveau de dépenses d'éducation. En d'autres termes, le Togo peut encore améliorer son taux net d'inscriptions de 4,8 % compte tenu des niveaux actuels des dépenses d'éducation^{10,11}.

14. L'analyse de frontière semble indiquer que le Togo peut faire nettement mieux compte tenu des niveaux actuels de dépenses.



⁸ Le calcul correspondant est le suivant ; $100 * ((260,5 - 223,7) / 260,5) = 14,1$.

⁹ Il est possible de parvenir à une conclusion similaire pour le taux d'achèvement (voir l'Appendice I). En 2015, le Togo a alloué 260,5 dollars PPA par habitant au système éducatif avec un taux d'achèvement de la scolarité dans l'enseignement primaire de 82,9%. Des pays proches de la frontière comme le Bénin consacrent seulement 194 dollars PPA par habitant au système éducatif avec un taux d'achèvement similaire de l'ordre de 81,1%, ce qui semble indiquer que le Togo peut économiser au maximum 66,5 dollars PPA par habitant pour atteindre le même résultat. Cela équivaut à une efficacité des ressources d'environ 25,5%. Le calcul correspondant est le suivant ; $100 * ((260,5 - 190) / 260,5) = 25,5$.

¹⁰ Le calcul correspondant est le suivant ; $100 * ((100 - 95,4) / 95,4) = 4,8$.

¹¹ S'agissant du taux d'achèvement de la scolarité dans l'enseignement primaire, le Togo peut améliorer ses résultats en matière d'éducation de 9,6 points de pourcentage, ce qui revient pratiquement au même qu'une efficacité des prestations d'environ 11,6%. Le calcul correspondant est le suivant ; $100 * ((92,5 - 82,9) / 82,9) = 11,6$.

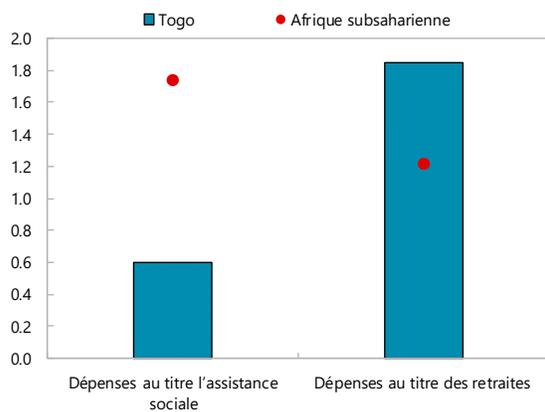
E. Conclusions

15. Il est possible d'améliorer de façon radicale les résultats des secteurs de la santé et de l'éducation du Togo. Une série d'options devraient être considérées.

- Il faudrait se concentrer immédiatement sur la poursuite de la mise en œuvre et de l'élargissement de différentes initiatives en matière de prestations sociales reposant sur un principe de ciblage. Il s'agirait notamment de : i) finaliser et mettre en œuvre le registre social unifié pour les programmes de protection sociale visant à assurer une meilleure coordination des interventions de protection sociale ; ii) étendre la mise en œuvre des programmes de transferts monétaires non assortis de conditions à 40 000 ménages et le programme d'alimentation scolaire à 50 000 élèves ; iii) renforcer la mise en œuvre du programme d'appui aux populations vulnérables (PAPV) et le programme d'urgence de développement communautaire (PUDC).
- Il sera essentiel d'améliorer la gouvernance des secteurs de la santé et de l'éducation comme cela est prévu dans les stratégies sectorielles. Dans le secteur de la santé, l'accent devrait être mis sur l'accès équitable aux services de santé, le caractère abordable des services, y compris l'élargissement de la prescription et de l'utilisation des médicaments génériques et les mécanismes de partage des coûts, tout en veillant à la mise en place des garanties nécessaires pour prévenir les détournements de ressources. Dans le secteur de l'éducation, les stratégies à moyen terme devraient avoir pour objet d'assurer une éducation primaire universelle ; limiter les dépenses personnelles et à étendre la couverture préscolaire afin de couvrir de nouvelles zones rurales.
- Il importe en outre d'améliorer l'exécution des dépenses sociales inscrites au budget. Les crédits budgétaires alloués aux secteurs sociaux sont souvent caractérisés par un faible taux d'exécution. L'insuffisance du taux d'exécution des dépenses sociales inscrites au budget pourrait expliquer pourquoi il est difficile d'atteindre l'objectif indicatif dans le cadre du programme de dépenses sociales.
- Enfin, il est possible de renforcer la protection des personnes les plus vulnérables en assurant une source de financement durable, par exemple la mobilisation des ressources ou la réaffectation des dépenses d'autres secteurs, ou en améliorant l'efficacité des dépenses sociales. Dans la plupart des pays, l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques, y compris les dépenses sociales, est important.

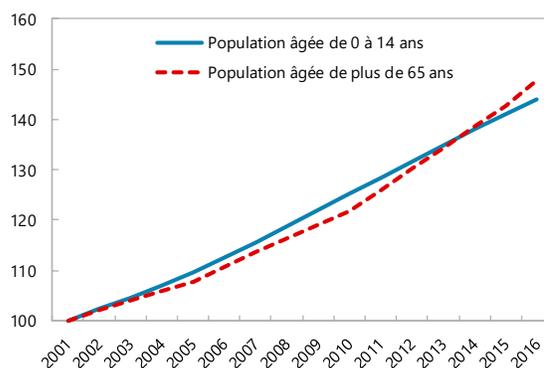
Annexe I : Indicateurs d'assistance sociale et d'éducation

Dépenses au titre l'assistance sociale et des retraites, 2015
(% du PIB)



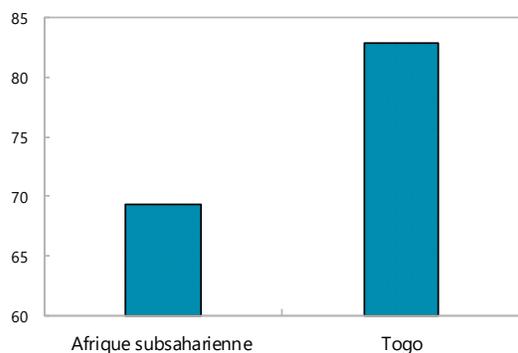
Sources: ASPIRE; EPD; estimations des services du FMI

Evolution démographique (enfants et personnes âgées), 2001-16
(indice, 2001=100)



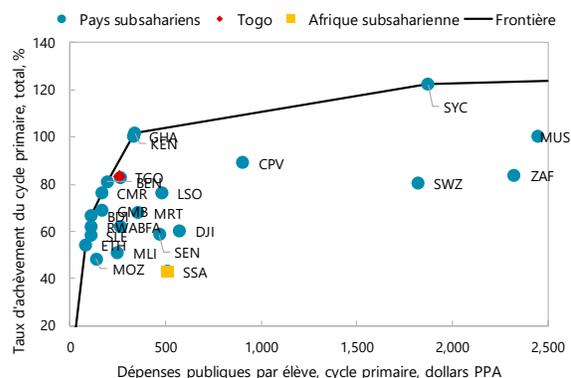
Sources: Indicateurs du développement dans le monde; estimations des services du FMI

Taux d'achèvement du cycle primaire, 2015
(% de la tranche d'âge concernée)



Sources: Indicateurs du développement dans le monde; estimations des services du FMI.

Taux d'achèvement du cycle primaire, 2015
(% de la tranche d'âge concernée)



Sources: Indicateurs du développement dans le monde; estimations des services du FMI.

GOVERNANCE ET INSTITUTIONS¹²

La solidité et la qualité des institutions publiques togolaises s'améliorent. Les indicateurs nationaux de gouvernance, qui étaient comparables à ceux d'un pays fragile caractéristique de l'Afrique subsaharienne il y a quinze ans, se rapprochent des moyennes de la région et de l'UEMOA. Des réformes institutionnelles ont été mises en œuvre ces dernières années, dont l'amélioration de la gouvernance budgétaire. Si la priorité accordée à cette dernière se justifie, il conviendrait de mettre davantage l'accent sur l'application de la législation relative à la lutte contre la corruption par des institutions efficaces et indépendantes. La présente analyse dresse un bref panorama des forces et faiblesses des institutions publiques togolaises¹³.

A. Évaluation globale

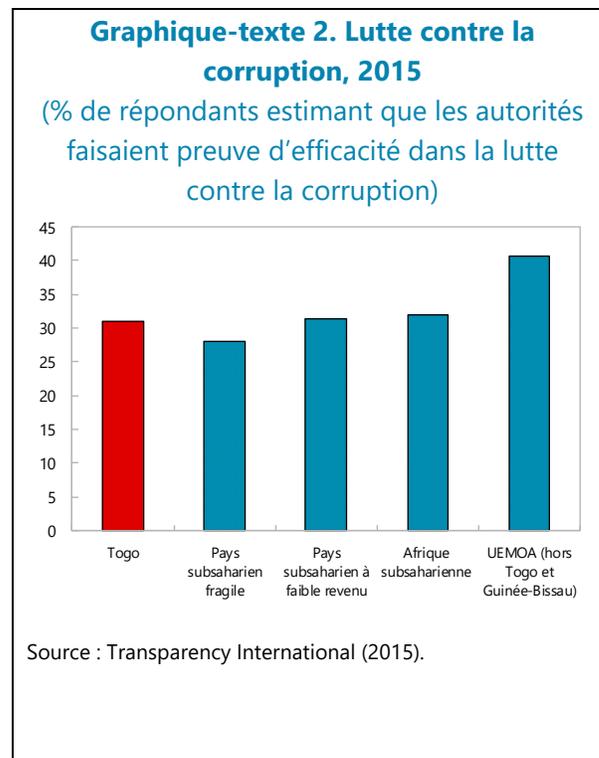
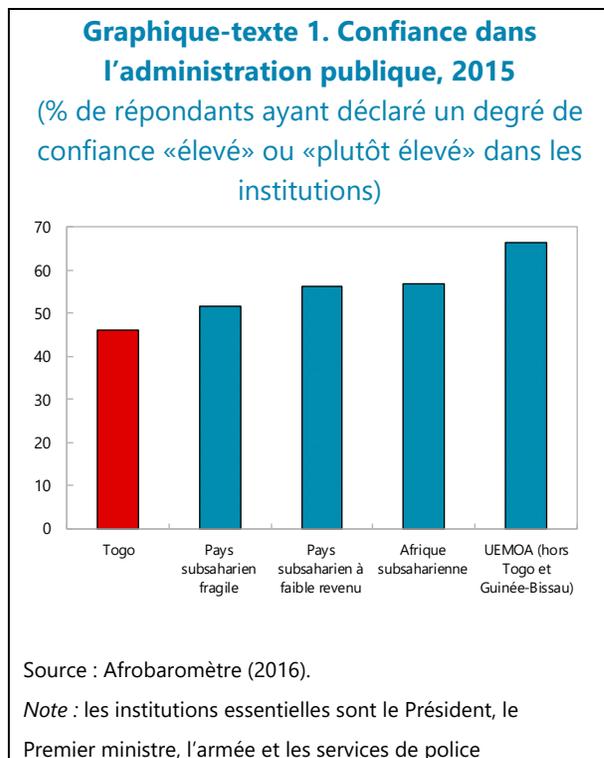
- 1. Malgré une nette amélioration, les structures générales de gouvernance du Togo semblent demeurer en deçà de la moyenne de l'UEMOA et de l'Afrique subsaharienne.** Il y a quinze ans, le pays était dans une position proche de celle d'un pays fragile caractéristique de l'Afrique subsaharienne ; aujourd'hui, les indicateurs mondiaux de la gouvernance l'assimilent plutôt à un pays à faible revenu et, en ce qui concerne l'État de droit, à un pays moyen d'Afrique subsaharienne (graphique 1). Les faiblesses actuelles de la gestion budgétaire et d'autres problèmes de gouvernance continuent de faire obstacle à la fourniture de biens et de services publics, ce qui a vraisemblablement une incidence négative sur la croissance économique et la lutte contre la pauvreté.
- 2. La confiance de la population dans les institutions publiques est un indicateur de la qualité et de la capacité de ces dernières.** Quand on demande aux citoyens d'évaluer leur confiance dans l'État, la note du Togo est également inférieure à la moyenne de l'UEMOA et de l'Afrique subsaharienne. Selon une enquête réalisée en 2015, 46 % des personnes interrogées au Togo déclarent un niveau de confiance «élevé» ou «plutôt élevé» dans les institutions publiques essentielles, alors que la moyenne était de 57 % pour l'Afrique subsaharienne et de 65 % pour l'UEMOA (graphique-texte 1).
- 3. La mise en place d'institutions solides et la lutte contre la corruption nécessitent un soutien sans réserve des responsables nationaux.** Il sera difficile de lutter contre la corruption si la mobilisation de la classe politique est mise en doute. La corruption est le symptôme d'un mauvais fonctionnement de l'État ; pour y remédier, des changements s'imposent à de nombreux niveaux. Il est donc plutôt inquiétant de constater, dans l'enquête de 2015, que 31 % seulement

¹² Préparé par Lars Engstrom. Le rapport a bénéficié des observations de collègues de différents départements.

¹³ Le rapport fait appel à plusieurs indicateurs de perception résultant d'enquêtes. La prudence est de mise lorsque l'on procède à des comparaisons entre pays et dans le temps. Voir l'encadré 3 pour de plus amples informations.

des Togolais jugent l'action du gouvernement efficace à cet égard, contre 41 % en moyenne dans l'UEMOA (graphique-texte 2).

4. Ces dernières années, les autorités ont procédé à des réformes institutionnelles pour renforcer la gouvernance et combattre la corruption. Une refonte du système de gestion des finances publiques (PFM) est en cours ; le Togo a par ailleurs adopté une nouvelle législation anti-corruption et créé plusieurs institutions de surveillance et de lutte contre ce fléau, dont l'organisme HAPLUCIA, qui est entré en activité en 2017.



B. Gouvernance budgétaire

5. La gouvernance budgétaire du Togo paraît plus faible que celle globalement observée en Afrique subsaharienne et dans l'UEMOA. L'indicateur mondial de la gouvernance portant sur l'efficacité des pouvoirs publics rend compte des perceptions de la qualité des services publics, de celle de la fonction publique et de son degré d'indépendance vis-à-vis des pressions politiques, de la qualité des politiques publiques, tant dans leur définition que dans leur application, et de la crédibilité de l'engagement des autorités à mener ces politiques. Quoiqu'en hausse, la note du Togo pour la période 2015-17 est restée proche de celle des pays à faible revenu et fragiles d'Afrique subsaharienne, et inférieure à la moyenne des pays de la région et de l'UEMOA (graphique 1).

6. Les directives publiées par l'UEMOA contiennent de nombreuses dispositions relatives à la gestion des finances publiques. Celles-ci prévoient notamment l'amélioration de

l'accès aux informations budgétaires, une programmation budgétaire pluriannuelle, une gestion axée sur les résultats, une exécution budgétaire décentralisée, et un nouveau cadre de suivi comptable et financier¹⁴. La dernière évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA), publiée en 2016, a montré que le Togo affichait des résultats plus faibles, ou parmi les plus faibles, dans la plupart des catégories de la GFP en comparaison aux pays voisins membres de l'UEMOA (tableau 1)¹⁵. Dans ce contexte, le programme des autorités appuyé par la FEC a donné priorité à un programme ambitieux de réformes dans ce domaine.

Transparence

7. La publication de données budgétaires pourrait être plus transparente. De nombreuses failles limitent les possibilités d'assurer une surveillance efficace des fonctions de l'État. L'actuelle présentation du budget se fonde essentiellement sur une nomenclature administrative et économique. Des informations capitales en sont absentes, notamment : i) les résultats du budget précédent ; ii) l'intégralité des chiffres relatifs à l'encours de la dette ; iii) des données complètes sur les actifs financiers ; iv) des informations détaillées concernant les risques budgétaires ; et v) une analyse approfondie des retombées budgétaires de nouveaux projets et investissements. Des montants substantiels des recettes et des dépenses publiques ne figurent pas au budget, concernant par exemple : i) les institutions publiques autonomes ; ii) la caisse de sécurité sociale ; et iii) la caisse de retraite. Les informations relatives à l'activité des unités extrabudgétaires sont incomplètes. Le document de budget ne contient pas suffisamment de renseignements quant aux résultats prévus et réels des différentes activités, et les données sont trop agrégées pour que l'on puisse suivre l'affectation des dépenses budgétaires. Le public n'a pas accès à plusieurs documents fondamentaux, notamment les rapports périodiques sur l'exécution du budget et les états financiers vérifiés.

8. Des mesures ont récemment été adoptées en vue d'améliorer la transparence : i) des estimations de toutes les dépenses fiscales ont été annexées au budget 2019 et ii) il a été décidé que le budget 2020 sera présenté et adopté sous forme de programmes, conformément aux réformes des finances publiques mises en œuvre dans les pays membres de l'UEMOA.

¹⁴ Directive 06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances ; Directive 07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique ; Directive 08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire ; Directive 09/2009/CM/UEMOA portant plan comptable de l'État ; et Directive 10/2009/CM/UEMOA portant tableau des opérations financières de l'État.

¹⁵ PEFA (2016). Le Togo est comparé à des pays voisins qui ont mené à terme une évaluation PEFA ces dernières années.

Recettes

9. Les réformes de l'administration fiscale et douanière ont progressé ces dernières années, mais les recettes ont augmenté plus lentement que prévu. Les administrations fiscale et douanière ont été réunies à l'intérieur de l'Office togolais des recettes (OTR) qui a été établi en 2014 ; les recettes fiscales sont alors passées de 15,9 % du PIB en 2013 à 16,9 % en 2016, mais sont ensuite retombées à 16,1 % en 2017 (année marquée par des troubles politiques). Elles sont remontées à 16,5 % du PIB en 2018, niveau supérieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne et de l'UEMOA, et inférieur d'environ 1,5 % du PIB à la frontière fiscale estimée (graphique-texte 3).

10. La mobilisation des recettes va être améliorée moyennant les mesures suivantes :

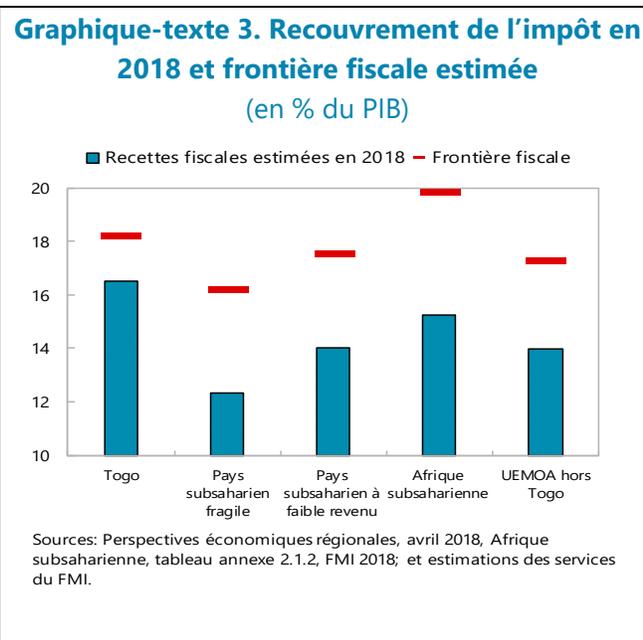
i) élargissement de l'assiette fiscale, accroissement de l'efficacité et de l'équité du régime fiscal, et réduction des exonérations fiscales qui ont représenté 3,5 % du PIB en 2016 ; ii) renforcement des mesures visant à détecter la fraude fiscale ; et iii) amélioration du recouvrement des arriérés fiscaux. Les autorités fiscales perfectionnent actuellement leur utilisation des analyses de risques et le recoupement des différentes sources de données. Par exemple, pour repérer d'éventuelles sous-déclarations des contribuables, on peut recouper les données relatives aux marchés publics recueillies par le Trésor public et celles concernant les chiffres d'affaires communiqués à l'OTR. Des procédures de recoupement des données concernant les impositions, les réclamations fiscales, et les arriérés fiscaux recouverts sont également indispensables, et la relance des défaillants déclaratifs a été rendue systématique. La déclaration en ligne est désormais obligatoire pour les grandes entreprises ; les formalités de dédouanement et la documentation afférente vont être progressivement numérisées. Le dédouanement de marchandises importées par des agents qui ont des arriérés d'impôts sera interdit.

Dépenses et investissements

11. Pour améliorer la rentabilité, de nouvelles mesures visent à rehausser l'efficacité de la gestion des dépenses publiques et de l'investissement :

- *Des plans de trésorerie défectueux* ont donné lieu à des
- contraintes de trésorerie et augmenté le risque d'arriérés. De nombreux arriérés publics n'ont toujours pas été apurés, dans l'attente d'accords avec les créanciers. Pour faire face à cette situation, le ministère de l'Économie et des Finances a entrepris d'élaborer des plans mensuels de passation de marché et

- d'engagement conformes au budget approuvé en 2018. Un non-respect de ces plans pourrait poser un problème majeur et durable pour l'établissement de prévisions de trésorerie. La réglementation en matière de passation de marchés publics fixe des délais maxima pour la validation de contrats, délais qui ne sont pas respectés dans la pratique. Certains des crédits prévus dans le plan de trésorerie ne sont donc pas disponibles au stade du paiement. La conversion du compte de règlement du Trésor ouvert auprès de la banque centrale (BCEAO) en 2018 en compte unique du Trésor se heurte en outre à des difficultés persistantes.



- *Les arriérés de paiement* seront apurés sur la base d'un audit des arriérés existants en 2017 et selon un calendrier établi d'un commun accord. Les autorités mettent en place un système complet visant à prévenir l'accumulation de nouveaux arriérés.
- *La gestion des investissements publics est présente des faiblesses* ; l'évaluation de la gestion des investissements publics (PIMA) réalisée en 2016 a classé le Togo dans le quartile inférieur de l'indice de gestion de l'investissement (avec une note de 0,3, sur une échelle comprise entre 0 et 1)¹⁶. La collecte de données relatives aux projets par les ministères de tutelle est insuffisante, se limitant généralement à des rapports de suivi sporadiques ; en conséquence, le choix des projets d'investissement public s'effectue d'après des informations techniques et financières lacunaires. Un processus de budgets-programmes pluriannuels est en cours de préparation, et le programme d'investissement public (PIP) pour la période 2019-21 a été publié en annexe au budget 2019. Une lettre circulaire diffusée en décembre 2018 prescrit que la sélection des futurs projets d'investissement doit être effectuée suivant le guide méthodologique établi à cet effet ; seuls figureront dans le PIP et au budget ceux qui auront été choisis conformément à celui-ci. À la fin de chaque exercice, un rapport portant sur tous les grands projets menés à terme sera établi, comprenant les évaluations *ex ante* et *ex-post*.

Gestion des actifs et des passifs

12. La gestion des actifs et passifs publics doit être renforcée. Les informations financières relatives aux actifs publics sont insuffisantes, et aucune structure administrative n'est

¹⁶ FMI (2016a).

aujourd'hui en mesure d'assurer le suivi des entreprises publiques. Il existe bien une liste des participations de l'État dans différentes entreprises, mais les états financiers ne sont pas communiqués de manière régulière et systématique aux autorités de surveillance. La communication d'informations par les autorités régionales et les vérifications des garanties sont insuffisantes. Le suivi et la gestion de la dette publique ont marqué une amélioration ces dernières années. La direction de la gestion de la dette publique a été renforcée, toutes les fonctions de gestion de la dette ayant été centralisées au sein d'un organisme unique. Un manuel de procédures a été élaboré. Les autorités ont également établi une stratégie de gestion de la dette à moyen terme qui sera régulièrement actualisée. La situation des banques publiques togolaises, qui ont été confrontées à plusieurs reprises à des difficultés financières et doivent être recapitalisées, est examinée en profondeur dans un autre document de la série des Questions générales.

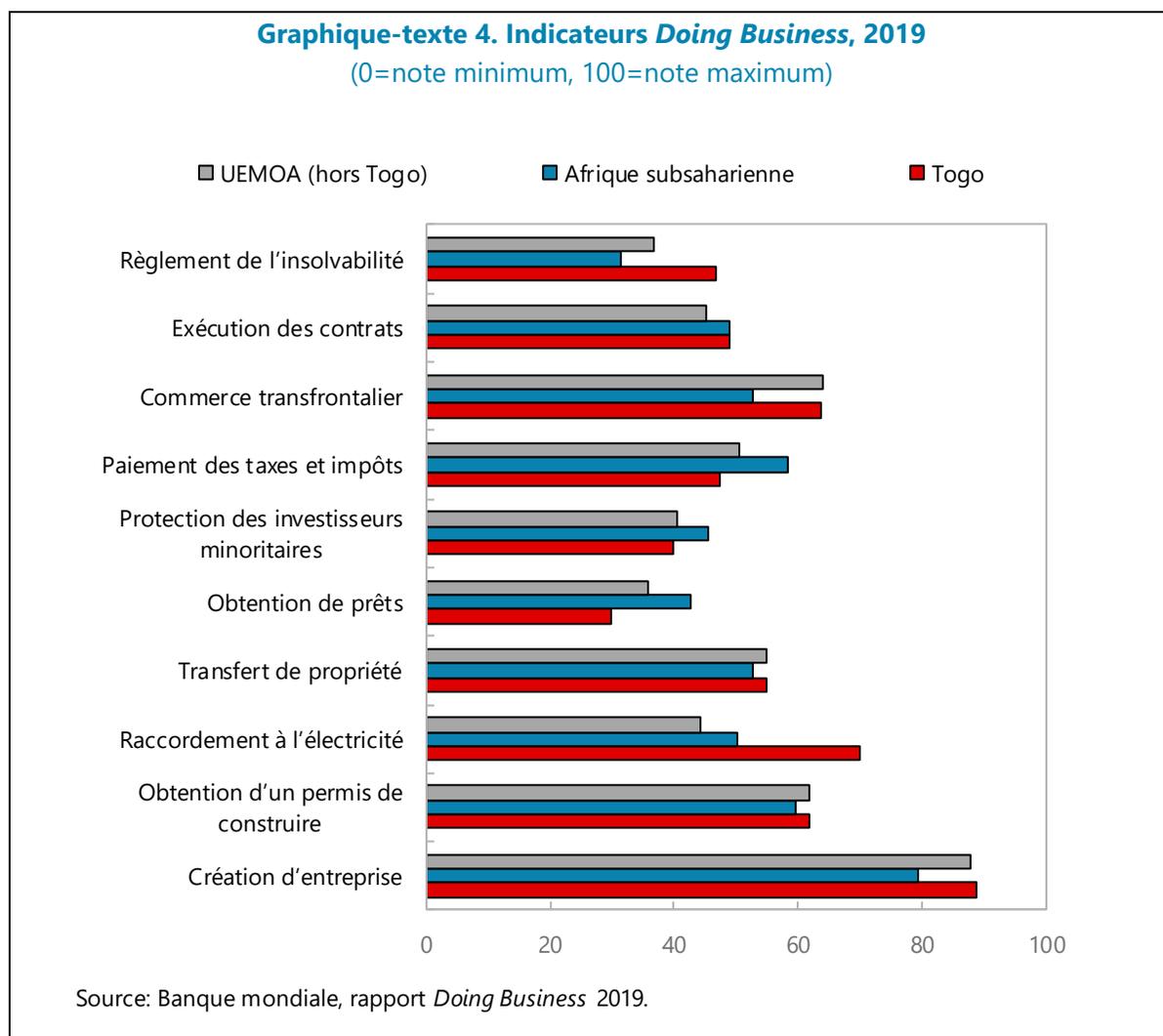
Passation de marchés publics

13. Les pays de l'UEMOA ont lancé en 2005 un vaste processus de réforme des marchés publics. Au Togo, la transparence a été renforcée en 2009 par la loi relative aux marchés publics et délégations de services publics. L'Autorité de la régulation des marchés publics (ARMP), créée en 2009, règlemente le système de passation des marchés publics ; la Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) est responsable du contrôle des procédures de passation des marchés publics et émet des avis de non objection sur les dossiers d'appel d'offres. Les appels d'offres sont publiés dans la presse et sur le site de la DNCMP. En général, ils contiennent les spécifications et les conditions de l'offre, ainsi que les critères d'évaluation. Les entreprises reconnues coupables d'infraction aux réglementations se voient interdire toute participation aux futurs appels d'offres, et leurs noms sont publiés sur le site de l'ARMP. Nonobstant ces mesures ambitieuses, un renforcement des capacités des ministères serait dans l'ensemble nécessaire, notamment la mise en place d'un système de gestion électronique des appels d'offres et l'établissement de mécanismes de revue de la conformité des procédures de passation des marchés publics et de vérification.

C. Réglementation des marchés

14. Les indicateurs de l'environnement réglementaire togolais dressent un tableau contrasté de la situation. Les indicateurs *Doing Business* mesurent les aspects juridiques et réglementaires du climat des affaires. Le rapport *Doing Business* de 2019 indique que les résultats du Togo à cet égard sont comparables à ceux d'autres pays de l'UEMOA ou de l'Afrique subsaharienne dans la plupart des domaines (graphique–texte 4). Le Togo est mieux placé que la moyenne de l'Afrique subsaharienne en ce qui concerne le raccordement à l'électricité, et moins bien pour ce qui est du paiement des impôts et de l'obtention de prêts. Dans le même temps, la note attribuée par les indicateurs mondiaux de la gouvernance à la qualité réglementaire du pays en 2017 est sensiblement inférieure à celle d'autres pays de l'UEMOA (graphique 1). Cette contradiction s'explique probablement par les effets positifs des récentes réformes réglementaires. Le Togo a par exemple rattrapé d'autres pays de l'UEMOA en ce qui concerne les transferts de propriété, domaine dans lequel il accusait un retard prononcé. Le délai nécessaire à

un transfert de propriété a remarquablement diminué, passant de 283 jours il y a deux ans à 84 jours actuellement (voir la section IV pour de plus amples détails).

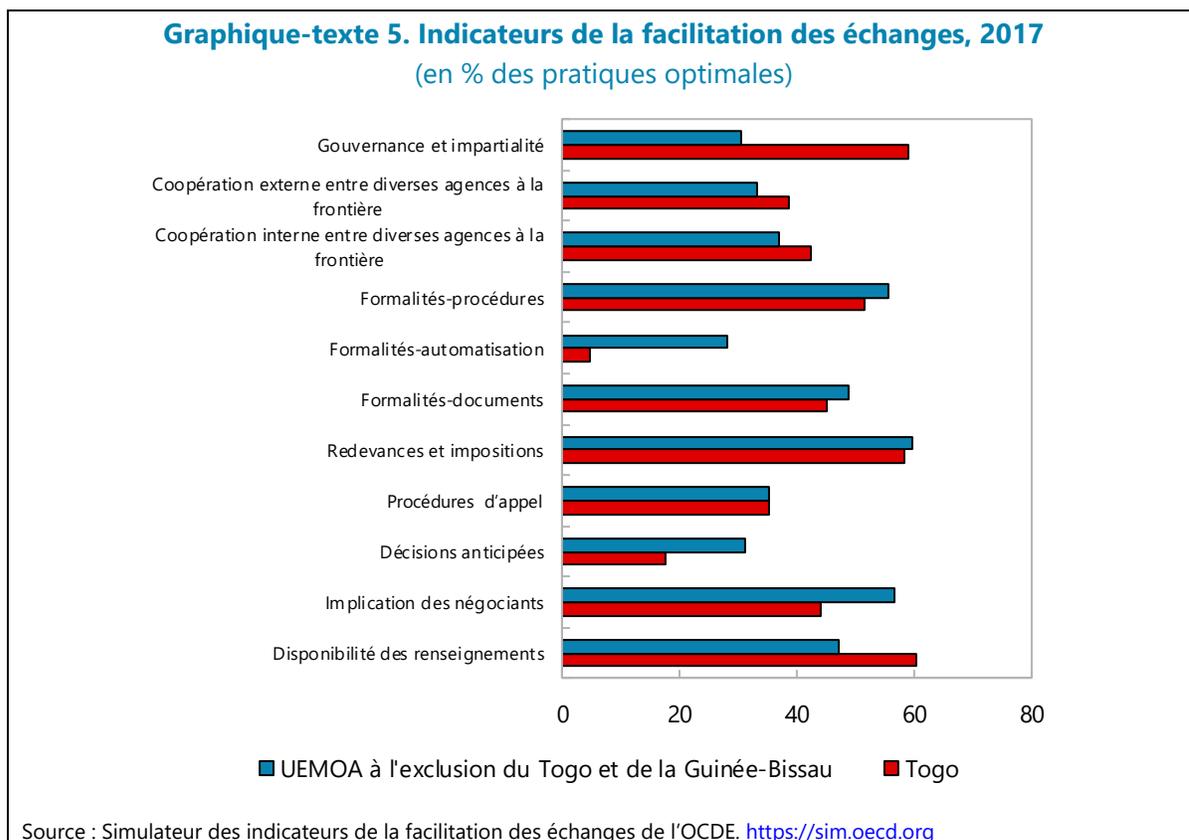


15. Une analyse plus minutieuse des règlements liés au commerce extérieur révèle qu'il serait possible de procéder à de nouvelles réformes. Les indicateurs de la facilitation des échanges de l'OCDE mesurent l'ensemble des formalités aux frontières (graphique-texte 5). Le Togo se situe nettement en-deçà des pratiques optimales dans tous les domaines, et plus particulièrement les suivants :

- *Automatisation* : l'automatisation des formalités est un instrument puissant à l'appui des échanges car elle favorise la mise en œuvre de pratiques modernes de gestion douanière.
- *Décisions anticipées* : le délai nécessaire à la déclaration et au dédouanement est moins long quand l'administration douanière formule à l'avance des décisions contraignantes

sur la classification, l'origine ou la valeur douanière des marchandises à importer ou exporter.

- *Procédures d'appel* : des procédures d'appel fiables et transparentes donnent à l'importateur et à l'exportateur des garanties supplémentaires que toutes les mesures prises par les organismes douaniers se fondent sur des lois et règlements en vigueur.



16. Quoique nettement en deçà des pratiques optimales, le Togo enregistre des résultats sensiblement supérieurs à d'autres pays de l'UEMOA en matière de gouvernance, d'impartialité et de mise à disposition d'informations. Les organismes présents aux frontières sont dotés de structures et de fonctions transparentes, des sanctions effectives étant imposées au personnel en cas de faute. Des informations sont disponibles sur le site web de l'administration nationale des douanes, les taux des droits sont publiés, et les documents requis sont aisément téléchargeables. Néanmoins, pour assurer la compétitivité du port de Lomé et pour que celui-ci soit en mesure de défendre sa position de plaque tournante régionale du transport, comme l'envisage le plan national de développement, les autorités auraient tout intérêt à fixer des objectifs ambitieux et à mettre en place des formalités aux frontières qui soient proches des pratiques optimales dans le plus grand nombre de domaines possible.

D. État de droit

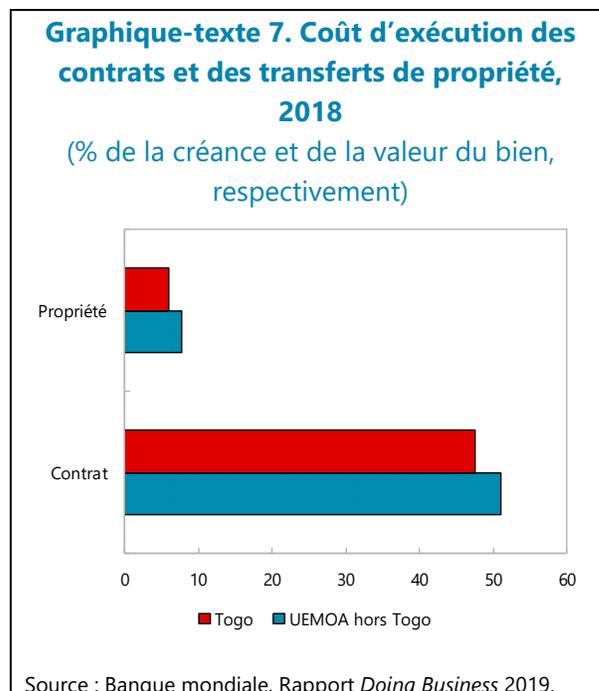
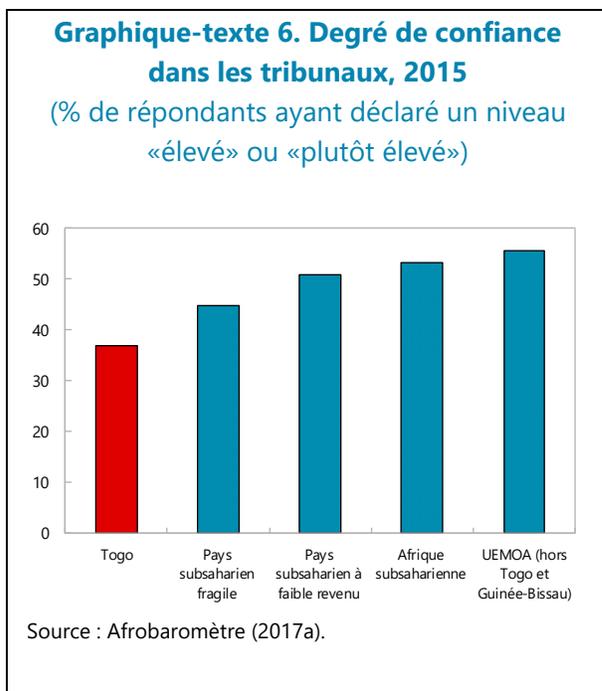
17. Les informations relatives à l'état de droit laissent supposer une divergence entre le cadre juridique existant et la pratique. La constitution prévoit que le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Le Togo est l'un des rares pays francophones en Afrique où le Président ne préside pas le Conseil supérieur de la magistrature, ou une entité équivalente chargée de recruter, sanctionner et révoquer les juges¹⁷. Or, des enquêtes récentes montrent que la confiance du marché dans le pouvoir judiciaire est faible, ce qui mine le climat des affaires, le sentiment que le système souffre d'ingérence politique et de corruption étant persistant¹⁸.

- L'indicateur mondial de la gouvernance concernant l'Etat de droit rend compte de la mesure dans laquelle les agents ont confiance dans les règles de la société et les respectent, de la qualité de l'exécution des contrats, des droits de propriété, et des tribunaux, ainsi que des risques de criminalité et de violence. La note du Togo s'est améliorée au fil du temps, et était proche de la moyenne d'autres pays de l'UEMOA et d'Afrique subsaharienne pour la période 2015-17 (graphique 1).
- Les données d'enquêtes menées en 2015 font état de failles dans le cadre juridique. Interrogés sur leur niveau de confiance dans les tribunaux, 37 % seulement des répondants togolais ont répondu «élevé» ou «plutôt élevé», les moyennes correspondantes étant de 53 % pour l'Afrique subsaharienne et de 58 % pour l'UEMOA (graphique-texte 6).

18. Manifestement, les tribunaux n'offrent pas une solution efficace aux créanciers désireux de faire appliquer un contrat. Le coût lié à l'exécution des contrats est prohibitif au Togo où, selon *Doing Business 2019*, il atteint 48 % du montant de la créance, mais ce pourcentage est en fait légèrement inférieur à la moyenne des autres pays de l'UEMOA, qui se monte à 51 % du montant de la créance (graphique-texte 7). Pour remédier à ce problème, les autorités ont récemment décidé de créer deux tribunaux spécialisés dans le règlement des litiges commerciaux. Les nouvelles procédures d'enregistrement foncier ont diminué le coût des transferts de propriété. Le cadastre relève désormais de la responsabilité des autorités fiscales (l'OTR); l'OTR a informatisé les titres fonciers et lancé une campagne nationale de recensement foncier. En conséquence, le coût du transfert de propriété a baissé, passant de 9 % environ du montant du bien concerné (chiffre supérieur à la moyenne des autres pays de l'UEMOA) à un peu moins de 6 % (chiffre inférieur à cette même moyenne).

¹⁷ Global Integrity (2016).

¹⁸ Voir par exemple l'Afrobaromètre (2017a).

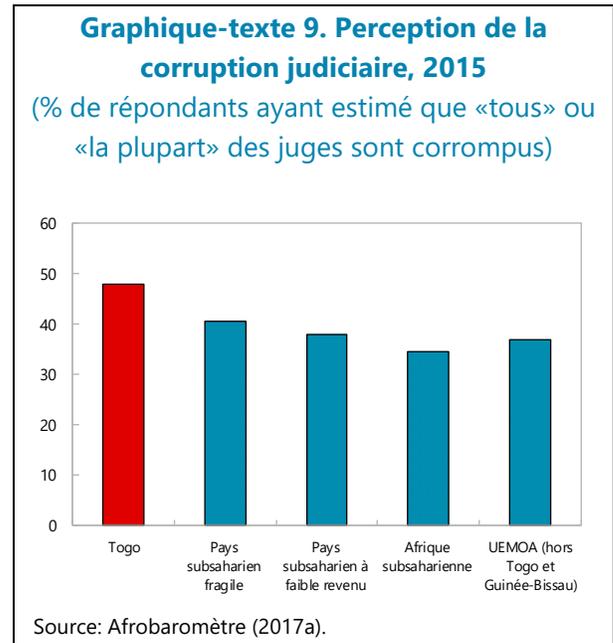
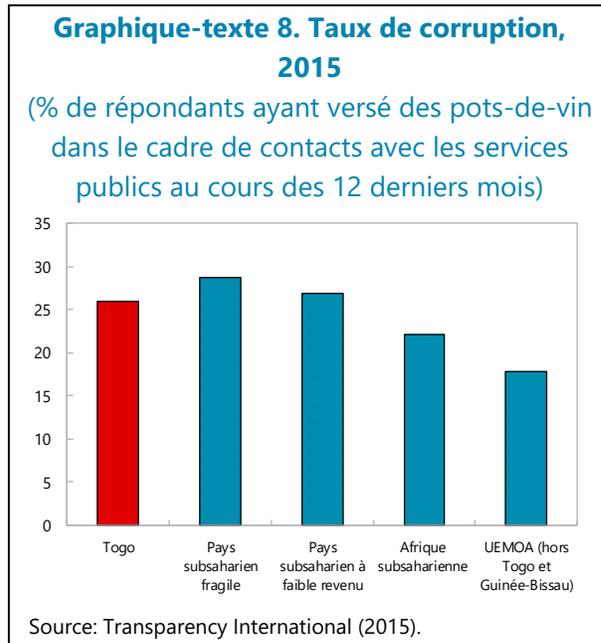


E. Lutte contre la corruption

19. La lutte contre la corruption au Togo semble plus faible que la moyenne de l'UEMOA. L'indicateur mondial de la gouvernance consacré à ce domaine marque une amélioration, le Togo se situant à un niveau supérieur à celui des pays fragiles et à faible revenu d'Afrique subsaharienne, mais, globalement, légèrement en deçà des autres pays de l'UEMOA (graphique 1). Une enquête menée en 2015 a révélé que 26 % des Togolais ont recours aux pots-de-vin pour accéder aux services publics, contre 22 % en moyenne pour l'Afrique subsaharienne et 18 % pour l'UEMOA (graphique-texte 8). Les pots-de-vin sont le plus couramment utilisés dans le cadre des contacts avec les services de police, les tribunaux, les entreprises de services publics, et dans celui des demandes de permis ou d'autres documents. Ils le sont moins dans le cadre des contacts avec les établissements scolaires et les services de santé. À la question de savoir s'ils pensaient que les juges étaient corrompus, 48 % des Togolais ont répondu «tous» ou «la plupart», les moyennes correspondantes étant de 34 % en Afrique subsaharienne et de 37 % dans l'UEMOA (graphique-texte 9).

20. Le renforcement de la gouvernance et la lutte contre la corruption devrait passer par une pénalisation appropriée des actes de corruption. Le Togo a mis en place une législation visant à détecter, prévenir et punir les actes de corruption (encadré 1). La corruption est également interdite par l'article 46 de la Constitution (Loi fondamentale) ; le Togo a par ailleurs ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) en 2005, et la Convention de l'Union africaine sur la lutte contre la corruption en 2009. Le pays s'apprête à adopter une loi qui fera obligation à tous les fonctionnaires exposés, sur le plan professionnel ou politique, au risque de corruption de déclarer leurs avoirs. Cette loi devra clairement définir les

avoirs à déclarer, qui devraient comprendre les actifs, passifs et intérêts des fonctionnaires de haut rang, établir un mécanisme de publication et de vérification des déclarations, et prévoir un cadre pour l'application de sanctions dissuasives. Le Togo aurait aussi tout intérêt à mettre en place des procédures précises pour le recouvrement et la gestion des biens acquis dans le cadre d'activités illicites liées à la corruption, au blanchiment de capitaux et à la criminalité organisée internationale.



Encadré 1. Législation en matière de gouvernance

Loi relative aux marchés publics et délégations de services publics, adoptée en 2009 (2009-014).

Loi portant code de transparence dans la gestion des finances publiques, adoptée en 2014 (2014-009).

Loi organique relative aux lois de finances, adoptée en 2014 (2014-013).

Le nouveau Code pénal, adopté en 2015 :

- définit précisément i) les cas de corruption passive (l'acte de corruption est à l'initiative de l'agent public) ou active (l'acte de corruption est à l'initiative d'un particulier) ; et ii) les délits existants assimilés à des actes de corruption.

- instaure i) le délit de corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires internationaux ; ii) le délit général de corruption dans le secteur privé ; iii) l'abus de fonctions, à savoir le fait, pour un agent public, d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir intentionnellement, un acte afin d'obtenir un avantage indu ; et iv) l'enrichissement illicite comme étant l'acquisition d'un bien mobilier ou immobilier sans être en mesure de justifier légalement l'origine des fonds utilisés.

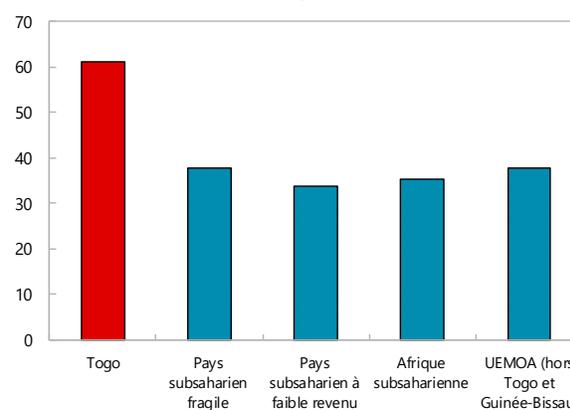
- définit i) le trafic d'influence comme le fait pour une personne d'abuser de son influence réelle ou supposée pour obtenir un droit indu ; et ii) la prise illégale d'intérêts comme le fait pour une personne de prendre ou de recevoir un intérêt dans une opération qu'elle est chargée d'exécuter ou de surveiller.

- punit sévèrement ces faits de corruption, passibles de peines de cinq à dix ans de réclusion criminelle.

21. La corruption est peu dénoncée, souvent par crainte des conséquences.

Selon une enquête de 2015, 85 % environ des répondants à qui un pot-de-vin avait été réclamé en Afrique subsaharienne n'ont pas déclaré l'incident aux autorités—le plus souvent par peur des conséquences. Dans l'ensemble, 34 % ne l'ont pas fait par crainte de représailles ou d'autres conséquences négatives, et 14 % (deuxième raison la plus souvent évoquée) parce qu'ils pensaient que c'était inutile—que rien ne serait fait de toute façon. La peur des conséquences est particulièrement importante au Togo (61 % des répondants, Graphique-texte 10).

Graphique-texte 10. Corruption non signalée par crainte des conséquences, 2015
(% des répondants)



Source : Afrobaromètre (2017b).

22. La législation anti-corruption n'est crédible que si elle est appliquée par des institutions efficaces¹⁹. Les autorités togolaises ont mis en place plusieurs institutions de premier plan dont la mission consiste en partie à faire reculer ce fléau en supprimant les possibilités de corruption et de fraude (encadré 2). L'organisme de lutte contre la corruption HAPLUCIA est entré en opération en 2017, et a commencé à enquêter sur les premières affaires de corruption à la fin de 2018, dans la foulée d'une campagne de sensibilisation lancée en septembre de la même année. Quelques faiblesses ont été observées : le suivi insuffisant des audits effectués par l'IGE, l'IGF, et l'ARMP, et l'absence de mesures de suivi systématique aux rapports de la Cour des Comptes. L'enjeu est de permettre à ces institutions de s'acquitter pleinement de leur mission et de lutter contre la peur des représailles ou des conséquences négatives d'une dénonciation.

¹⁹ FMI (2016b).

Encadré 2. Organismes de contrôle et organismes de lutte contre la corruption

Inspection générale d'État (IGE) : l'IGE appuie les réformes administratives en procédant à des contrôles administratifs et financiers de l'administration centrale, des entreprises publiques, des entreprises à participation publique, des entreprises bénéficiant d'une aide financière de l'État, de l'armée et du système judiciaire.

Inspection générale des finances (IGF) : l'IGF exerce un contrôle sur les opérations réalisées par les ordonnateurs de recettes et de dépenses publiques ainsi que sur les comptes publics.

Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) : L'organisme responsable de la réglementation des marchés publics.

Direction nationale du contrôle des marchés publics (DNCMP) : elle est responsable du contrôle des procédures de passation des marchés publics et émet des avis de non objection sur les dossiers d'appel d'offres.

Cour des Comptes (CC) : elle assure la vérification des comptes de l'État, surveille l'exécution de la loi de finances, et vérifie la gestion des entreprises publiques.

Conseil supérieur de la magistrature (CSM) : il est chargé de la désignation, du transfert, et de la révocation des juges. Il est présidé par le Président de la Cour suprême.

Haute Autorité de prévention et de lutte contre la corruption et les infractions assimilées (HAPLUCIA): elle enquête sur les signalements de corruption et soumet les affaires de corruption présumée au ministère public.

Cellule nationale de traitement des informations financières (CENTIF): ce service a été créé en 2009. Il reçoit et analyse les déclarations d'opérations suspectes et transmet les informations financières au ministère public aux fins d'enquête et de poursuites.

F. Lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC)

23. La lutte contre les mouvements illicites de capitaux, y compris le blanchiment du produit de la corruption, est un défi pour le Togo. Ses frontières poreuses, sa vulnérabilité à la corruption, et son vaste secteur informel créent des risques importants de blanchiment de capitaux. En juin 2018, le CENTIF a entamé une évaluation nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme qui permettra aux autorités d'appréhender pleinement les menaces et vulnérabilités, y compris en termes de corruption, de manière à orienter leurs politiques et à allouer leurs ressources de manière plus efficace.

24. Le renforcement du régime LBC appuierait les efforts anticorruption du Togo et permettrait de s'attaquer au problème du blanchiment du produit de la corruption. Le Groupe d'action financière (GAFI), qui fixe les normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT), appelle à la mobilisation du cadre LBC afin de détecter et de remonter les filières de blanchiment du produit de la corruption

et d'aider à la recherche et à la poursuite des faits de corruption²⁰. Certains éléments du cadre LBC/FT sont particulièrement pertinents: l'application d'une obligation de vigilance aux personnes exposées politiquement (PEP) au niveau national, avec notamment le recensement des PEP propriétaires effectives de personnes morales, et le signalement de transactions aux autorités par les institutions financières lorsqu'elles soupçonnent ou ont une raison de soupçonner que les fonds correspondants constituent le produit d'activités délictueuses, y compris de la corruption.

25. Le Togo doit assurer la mise en œuvre effective de la loi de 2018 relative à la LBC/FT pour appuyer la lutte contre la corruption. La nouvelle loi transpose la loi uniforme LBC/FT de l'UEMOA dans le cadre juridique national. Le régime LBC/FT togolais doit faire l'objet d'une évaluation mutuelle du Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest (GIABA) l'an prochain. Les autorités devraient ainsi corriger les lacunes techniques que présentent encore leur cadre juridique et institutionnel et vérifier l'efficacité du régime LBC/FT en matière d'atténuation des risques liés au blanchiment de capitaux et aux infractions principales, actes de corruption compris. Elles devraient notamment renforcer les règles de vigilance à l'égard des PEP nationales, y compris les membres de leur famille et leurs proches associés, et améliorer la transparence de la structure de propriété effective de manière à permettre l'identification des PEP. La surveillance en matière de blanchiment de capitaux exercée par la Commission bancaire sur le secteur bancaire doit en outre être renforcée pour vérifier que les mesures préventives en la matière soient effectivement appliquées²¹.

Encadré 3. Indicateurs de perception cités dans le rapport

Afrobaromètre : il est établi par un réseau de recherche panafricain qui mène des enquêtes d'opinion publique sur la gouvernance, la situation économique et les questions connexes dans plus de 35 pays africains. Il repose sur un partenariat entre des établissements de recherche basés en Afrique du Sud, au Bénin, aux États-Unis, au Ghana et au Kenya. Les enquêtes se fondent sur des entretiens en face à face avec un échantillon aléatoire de 1.200, 1.600 ou 2.400 personnes dans chaque pays.

Indicateurs Doing Business : ils sont établis par la Banque mondiale. Ils traduisent les avis de spécialistes fondés sur un examen des lois et règlements.

Indicateurs de la facilitation des échanges (IFE) : ils sont établis par l'OCDE. Ils traduisent les avis formulés par des spécialistes sur la base d'informations sur les formalités aux frontières enregistrées dans la base de données IFE.

Transparency International : organisation non gouvernementale internationale basée à Berlin (Allemagne). Elle publie un Indice de la perception de la corruption qui indique le degré de corruption du secteur public perçu par les hommes d'affaires et les experts dans un pays donné au cours des deux années antérieures.

²⁰ GAFI (2013).

²¹ FMI (2019).

Indicateurs mondiaux de la gouvernance (WGI): ils sont établis par Daniel Kaufmann (Natural Resource Governance Institute et Brookings Institution, et Art Kraay (Banque mondiale, Groupe de recherche pour le développement). Cette base de données synthétise les avis sur la qualité de la gouvernance communiqués par de nombreux citoyens, entreprises, et spécialistes dans le cadre d'enquêtes conduites dans plus de 200 pays. Les données sont recueillies auprès de divers instituts de sondage, cercles de réflexion, organisations non gouvernementales, organisations internationales et entreprises du secteur privé. Les WGI signalent des marges d'erreur pour encourager à faire preuve de prudence au moment d'établir des comparaisons entre pays et dans le temps. La prudence s'impose d'autant plus que la qualité des données sous-jacentes peut varier selon les pays et les sources de données.

G. Résumé

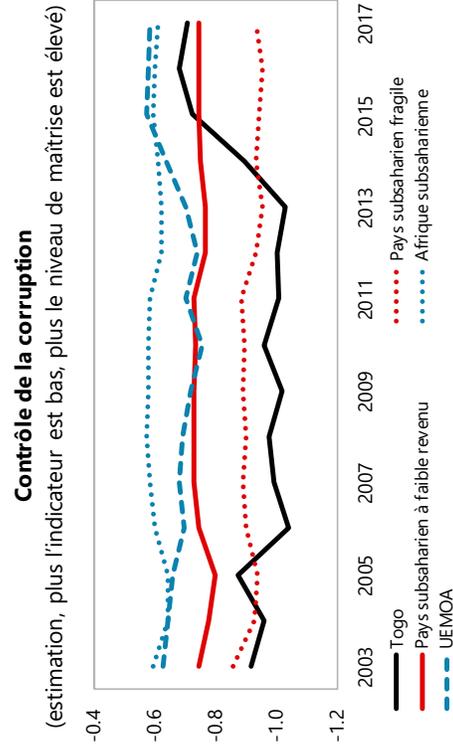
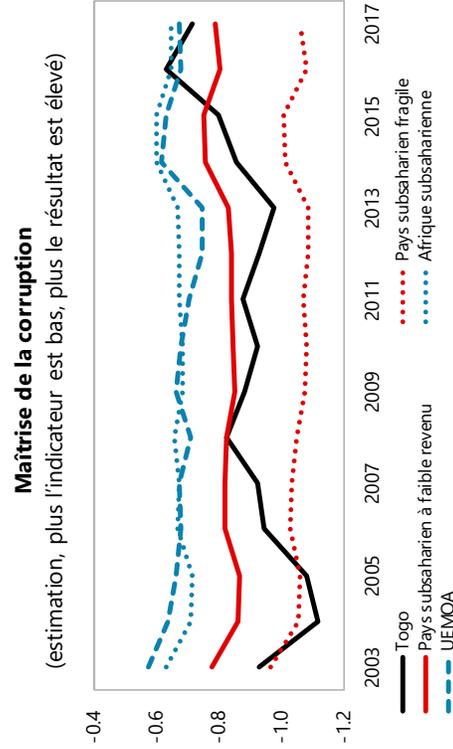
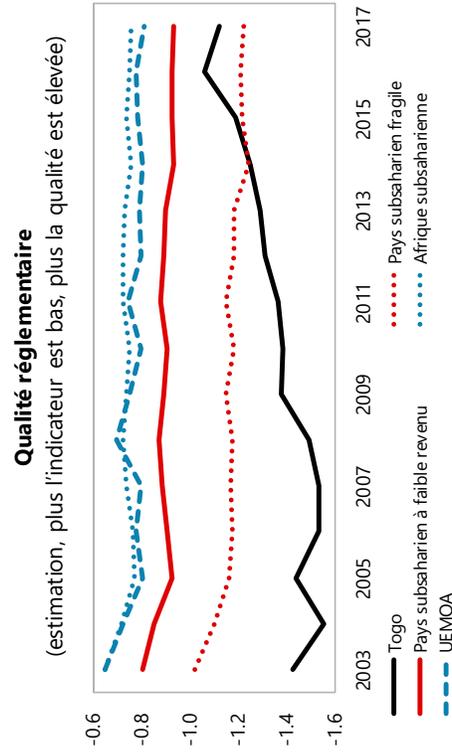
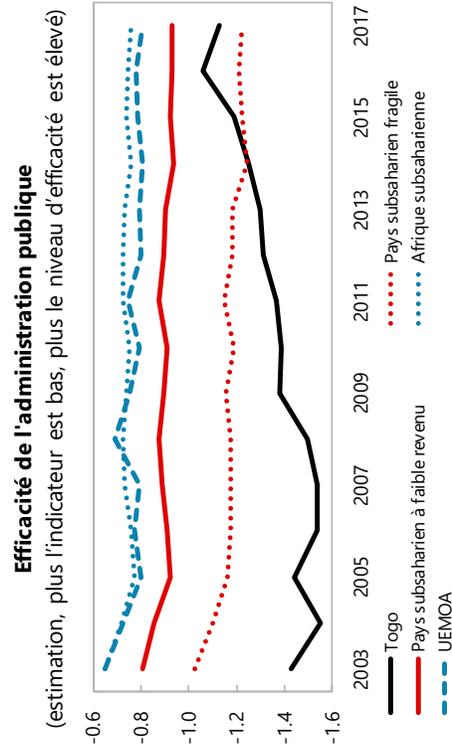
26. Malgré une nette amélioration, le cadre général de gouvernance du Togo semble se situer légèrement en deçà de la moyenne de l'UEMOA et de l'Afrique subsaharienne. Dans ce contexte, les autorités ont engagé un nombre important de réformes institutionnelles visant à renforcer la gouvernance et les institutions. À ce stade, elles auraient tout intérêt à axer leurs efforts sur les éléments suivants :

- *Poursuivre les réformes globales de la gestion des finances publiques.* Publier des données budgétaires plus claires, approfondir les réformes fiscales et développer l'utilisation des analyses de risques, hiérarchiser les projets d'investissement public en fonction de critères coûts-avantages rigoureux, renforcer le contrôle des entreprises publiques, et établir des procédures pour donner systématiquement suite aux rapports d'audit de la Cour des Comptes et d'autres organismes de contrôle. Il importe d'assurer une communication transparente des données budgétaires car l'accès à l'information garantit les résultats et l'efficience et permet à la société civile et aux législateurs d'assurer une surveillance efficace des fonctions gouvernementales.
- *Renforcer les mesures de lutte contre la corruption.* Le Togo se prépare à adopter une loi sur la déclaration des avoirs de tous les fonctionnaires politiquement exposés au risque de corruption. Cette loi doit viser à satisfaire aux bonnes pratiques internationales, notamment en ce qui concerne l'exhaustivité, la publication et la vérification des renseignements fournis. Le Togo aurait également intérêt à établir des procédures précises pour la récupération et la gestion des biens acquis dans le cadre d'activités illicites et à renforcer les instruments LBC qui appuient les mesures de lutte contre la corruption ; il s'agirait par exemple de rehausser la transparence des entités juridiques, de mettre en place des mesures préventives pour les PEP nationaux, et d'assurer leur application moyennant un contrôle efficace.
- *Assurer l'exécution juste et efficace des lois et règlements en vigueur.* Cela suppose de renforcer les capacités et d'éviter les ingérences politiques qui compromettent la prévisibilité et l'efficacité du pouvoir judiciaire, des institutions de lutte contre la corruption, et des organismes de contrôle, et qui ont une incidence négative sur le climat

de l'investissement. La concurrence est vive pour attirer l'investissement du secteur privé, et les pays qui offrent un climat juridique et réglementaire prévisible auront un avantage sur les autres au moment où les investisseurs devront choisir l'endroit où procéder à des investissements décisifs.

- *Simplifier les formalités aux frontières et mettre en place un cadre réglementaire plus solide pour les projets publics délégués à des prestataires privés.* Des procédures et règlements efficaces présentent toujours un intérêt vital, et c'est tout particulièrement le cas pour un pays comme le Togo qui ambitionne de devenir une plaque tournante du transport régional grâce aux marchandises transitant par le port de Lomé.

Graphique 1. Indicateurs de gouvernance



Source: Indicateurs mondiaux de la gouvernance.

Tableau 1. Évaluation PEFA

| Indicateur | Togo | Burkina Faso | Côte d'Ivoire | Mali | Niger |
|---|-------------|--------------|---------------|---------|---------|
| | 2012-14 | 2014-16 | 2014-16 | 2013-15 | 2012-14 |
| Fiabilité du budget | | | | | |
| 1. Dépenses effectives totales | C | D | A | D | D |
| 2. Composition des dépenses effectives | D | D | C | D | D |
| 3. Recettes effectives | D | C | C | C | C |
| Transparence des finances publiques | | | | | |
| 4. Classification du budget | C | A | C | C | C |
| 5. Documentation budgétaire | C | C | C | C | D |
| 6. Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers | D | D | D | D | D |
| 7. Transferts aux administrations infranationales | D | C | C | C | C |
| 8. Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de services | D | D | D | C | D |
| 9. Accès du public aux informations budgétaires | D | D | D | D | D |
| Gestion des actifs et des passifs | | | | | |
| 10. Établissement de rapports sur les risques budgétaires | D | D | D | D | D |
| 11. Gestion des investissements publics | D | D | C | C | D |
| 12. Gestion des actifs publics | D | D | C | D | C |
| 13. Gestion de la dette | D | C | C | C | C |
| Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques | | | | | |
| 14. Prévisions macroéconomiques et budgétaires | D | C | C | C | D |
| 15. Stratégie budgétaire | D | D | C | C | D |
| 16. Perspectives à moyen terme de la budgétisation des dépenses | D | C | D | D | D |
| 17. Processus de préparation du budget | D | C | C | C | C |
| 18. Examen des budgets par le pouvoir législatif | C | C | C | C | C |
| Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget | | | | | |
| 19. Gestion des recettes | D | C | D | D | D |
| 20. Comptabilisation des recettes | C | D | C | D | D |
| 21. Prévisibilité de l'affectation des ressources en cours d'exercice | D | C | C | C | C |
| 22. Arriérés de dépenses | D | D | D | C | D |
| 23. Contrôle des états de paie | D | D | C | C | D |
| 24. Gestion de la passation des marchés | C | D | C | C | C |
| 25. Contrôle interne des dépenses non salariales | C | C | C | C | C |
| 26. Audit interne | D | C | D | D | D |
| Comptabilité et établissement de rapports | | | | | |
| 27. Intégrité des données financières | D | C | D | D | D |
| 28. Rapports budgétaires en cours d'exercice | D | D | C | C | D |
| 29. Rapports financiers annuels | C | C | C | D | C |
| Supervision et audit externe | | | | | |
| 30. Audit externe | C | D | D | D | D |
| 31. Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif | pas de note | D | C | D | C |

| | |
|---|------|
| | Note |
|  | A |
|  | B |
|  | C |
|  | D |

Bibliographie

- Afrobarometer (2016), "Do trustworthy institutions matter for development? Corruption, trust, and government performance in Africa," Dispatch No. 112, August 2016.
- Afrobarometer (2017a), "L'ambition des ODD confronté à la réalité : La justice demeure inaccessible à beaucoup d'Africains," Synthèse de Politique No. 39, March 2017.
- Afrobarometer (2017b), "Efficacy for fighting corruption: Evidence from 36 African countries," Policy Paper No. 41, July 2017.
- ANCE-Togo (2018), "Rapport Parallèle 2018 : Mise en œuvre de l'objectif de développement durable," 2018.
- Bertelsmann Stiftung (2018), "BTI 2018 Country Report – Togo," Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2018.
- FATF (2013), "[Best Practices Paper: The Use of the FATF Recommendations to Combat Corruption](#)," October 2013, FATF, Paris, France. (www.fatf-gafi.org)
- Global Integrity (2016), "Africa Integrity Indicators: Togo—Country Findings Summary," 2016. www.globalintegrity.org
- IMF (2016a), "Evaluation de la gestion des investissements publics (PIMA)," Fiscal Affairs Department (FAD), IMF, May 2016.
- IMF (2016b), "Corruption: Costs and Mitigating Strategies," IMF Staff Discussion Note, SDN/16/05, 2016.
- IMF (2018), "Domestic Revenue Mobilization and Private Investment," Regional Economic Outlook, Sub-Saharan Africa, April 2018.
- IMF (2019), "West African Economic and Monetary Union—Staff Report on Common Policies for Member Countries," IMF Country Report No. 19/90, March 2019.
- PEFA (2016), "République Togolaise, Evaluation du système de gestion des finances publiques," June 2016.
- Transparency International (2015), "People and Corruption: Africa Survey 2015."
- US Department of State (2014), "2014 International Narcotics Control Strategy Report, Volume II: Money Laundering and Financial Crimes," 2014. (www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2014/supplemental/228016.htm)
- World Bank (2019), "Training for Reform," Doing Business 2019.