Rapport No. 53711 - TG

TOGO

Relancer les Secteurs Traditionnels et Préparer l'Avenir : Une stratégie de croissance tirée par les exportations.

Mémorandum économique du pays et étude diagnostique pour l'intégration du commerce.

Septembre 2010

PREM 4
Région Afrique

Document de la Banque mondiale

ÉQUIVALENCES MONÉTAIRES

Unité monétaire : Franc CFA (F CFA)
1 $ EU = 482 F CFA
Avril 2010

POIDS ET MESURES

Système métrique

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AGETUR	Agence d'Exécution des Travaux Urbains
ANPAT	Association Nationale des Producteurs Avicoles du Togo
ANSAT	Agence Nationale de Sécurité Alimentaire du Togo
APE	Accord de Politique Économique
ASS	Afrique Subsaharienne
BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BAD	Banque Africaine de Développement
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
CAPER	Compagnie Autonome des Péages de l'Entretien Routier
CCFCC	Comité de Coordination pour la Filière Café Cacao
CEE	Commission Économique Européenne
CEB	Compagnie Électrique du Bénin
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEET	Compagnie d'Énergie Électrique du Togo
CNCT	Conseil National des Chargeurs Togolais
CNF	Comité National de Facilitation
CNR	Conseil National des Routes
CNUCED	Conférence Nationale pour le Commerce et le Développement
CRA-F	Centre de Recherche Agronomique - zone forestière
CRETFP	Centre Régional d'Enseignement Technique et de Formation Professionnelle
IED	Investissement Étranger Direct
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FER	Fonds d'Entretien Routier
FMI	Fonds Monétaire International
FNAFPP	Fonds National d'Apprentissage, de Formation et de Perfectionnement Professionnelle
FNAIA	Fonds National d'Appui aux Institutions Agricoles
FRIDA	Fonds Régional Interprofessionnel pour le Développement Agricole
FR	Fonds Routier
GPS	*Global Positioning System* (Système de Positionnement Global)
ICAT	Institut de Conseil et d'Appui Technique
IITA	*International Institute for Tropical Agriculture* (Institut international pour l'agriculture tropicale)
ITRA	Institut Togolais de Recherche Agronomique
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche
MCPSP	Ministère délégué auprès du Président pour le Commerce et la Promotion du Secteur privé

MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
METFP	Ministère de l'Éducation Technique et de la Formation Professionnelle
MI	Ministère de l'Industrie, de la Zone franche et des Innovations Technologiques
MJ	Ministère de la Justice
MS	Ministère de la Santé
MT	Ministère des Transports
MTP	Ministère des Travaux Publiques
NERICA	*New Rice for Africa* (Riz nouveau pour l'Afrique)
NSCT	Nouvelle Société Cotonnière du Togo
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation des Droits des Affaires
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPA	Organisation Professionnelle Agricole
OPT	Office Togolais des Phosphates
PAL	Port Autonome de Lomé
PIB	Produit Intérieur Brut
PIBA	Produit Intérieur Brut Agricole
PNASA	Projet National d'Appui aux Services Agricoles
PSE	Plan Secteur Éducation et Formation
SFD	Société de Financement au Développement
SFI	Société Financière Internationale (du Groupe de la Banque mondiale)
SIM	Système d'Information des Marchés
SNPT	Société Nouvelle des Phosphates de Togo
SOTOCO	Société Togolaise de Coton
TEC	Tarif Extérieur Commun
TRIE	Transport Routier Inter-États
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UEMOA	Union Économique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest
WACEM	*West Africa Cement Company*
ZF	Zone franche

Vice-président:	Obiageli K. Ezekwesili (AFRVP)
Directeur pays:	Madani Tall (AFCF2)
Directeur sectoriel:	Sudhir Shetty (AFTPM)
Directeur Technique p.i.:	Philip English (AFTP4)
Chef d'équipe:	Philip English (AFTP4)

TABLE DES MATIÈRES

Résumé Analytique ..... **vii**
Matrice d'actions xviii
1. Aperçu Général et Diagnostic de la Croissance **1**
A. Introduction 1
B. Un cadre de diagnostic de la croissance 2
C. Dynamique du développement 4
D. Pauvreté, emploi et éducation 9
E. Analyse des obstacles à la croissance 10
F. Conclusions 21
2. L'Environnement des Affaires **23**
A. Cadre juridique et judiciaire des affaires 23
B. Environnement réglementaire du secteur privé 25
C. Création d'entreprises 26
D. Octroi de permis de construire 29
E. Marché du travail 29
F. Transfert de propriété (mutation) 31
G. Obtention de prêts 31
H. Protection des investisseurs 33
I. Paiement des impôts 33
J. Commerce transfrontalier 35
K. Exécution des contrats 35
L. Fermeture d'entreprise 35
M. Facteurs de production – électricité et télécommunications 40
3. Aligner les Compétences et la Compétitivité: le Défi de la Formation Professionnelle **45**
A. Le secteur éducation/formation 46
B. La formation professionnelle 46
C. Un partenariat renforcé avec le secteur privé 53
D. L'orientation scolaire et professionnelle et l'observatoire de l'emploi 55
4. La Facilitation du Transport et du Commerce **56**
A. Les problemes du Togo dans le secteur du transport et du transit 56
B. La situation des transports et du transit au Togo 58
C. Contraintes du PORT: gestion et infrastructure 63
D. Contraintes de l'infrastructure routière et de son entretien 67
E. La privatisation du réseau des chemins de fer 70
F. Obstacles au transit et necessité d'améliorer la facilitation du commerce 71
G. Forces et faiblesses des transporteurs routiers 77
5. Le Commerce de Transit et de Réexportation Quel Avenir? **81**
A. Introduction 81
B. Contexte géographique, historique et institutionnel 82
C. Modes de commerce transfrontalier au Togo 86
D. Volume et composition du commerce transfrontalier au Togo et au Bénin 88
E. Concurrence et pratiques douanières au Togo et au Bénin, avec un accent sur le marché des voitures d'occasion 93
F. Importance du commerce de transit et de réexportation pour le Togo 97
G. Conclusions et recommandations 100

6. La Zone Franche Togolaise: un Besoin de Repositionnement? 101
A. Introduction..... 101
B. Principales caractéristiques de la Zone Franche 101
C. L'impact de la zone franche sur l'economie du Togo 105
D. Les atouts et faiblesses de la zone franche togolaise 107
E. Quelle zone franche pour redynamiser la croissance ? 113
F. Conclusions générales..... 123
7. Les Secteurs Minier et Cimentier: des Enjeux Enormes 126
A. Introduction..... 126
B. Les phosphates..... 126
C. Industrie du clinker et du ciment 140
8. L'Agriculture: Premier Pilier de la Lutte Contre la Pauvreté..... 149
A. Le secteur agricole dans l'economie nationale 149
B. Une stratégie agricole favorable aux pauvres 153
C. Principaux produits porteurs de croissance..... 156
D. Filières traditionnelles d'exportation 162
E. Principales contraintes transversales..... 169
9. Les Caractéristiques et la Politique du Commerce Extérieur 182
A. Introduction..... 182
B. Caracteristiques du commerce 182
C. La politique commerciale 189
D. Les institutions chargées de la politique commerciale..... 201
E. Recommandations..... 204

Graphiques:

Graphique 1.1: PIB par habitant au Togo et dans les pays à faible revenu, de 1960 à 2007 (graphique de gauche)..... 2
Graphique 1.2: Arbre de diagnostic de la croissance..... 3
Graphique 1.3: Indice de la productivité totale des facteurs (PTF), Togo et pays comparateurs, 1960-2003 5
Graphique 1.4: Formation de capital au Togo et dans les comparateurs, moyennes 2000-2005..... 6
Graphique 1.5: Formation brute de capital public et privé et épargne nationale, Togo, 2001-2010..... 6
Graphique 1.6: Formation brute de capital, épargne brute et solde du compte courant, 2001-2010 6
Graphique 1.7: Transferts de fonds de l'étranger, Togo, 1974-2007 (% du PIB) 7
Graphique 1.8: Emploi par secteur 8
Graphique 1.9: Principaux facteurs jugés faisant obstacle à l'activité économique, Togo, 2009. 11
Graphique 1.10: Crédit intérieur au secteur privé (% du PIB)/log du PIB par habitant, 2006 12
Graphique 1.11: Pourcentage des entreprises jugeant que le crédit est un obstacle majeur à l'activité économique 12
Graphique 1.12: Demande d'emprunt et raisons du refus, par taille d'entreprise, Togo, 2009 13
Graphique 1.13: Prêts improductifs, 2008 14
Graphique 1.14: Droits reconnus par la loi, informations sur le crédit et couverture des registres publics, 2009 14
Graphique 1.15: Répartition des prêts par catégorie d'institutions financières, Togo et pays retenus comme comparateurs 15
Graphique 1.16: Densité routière (km de routes au km^2), 2001-2006 16
Graphique 1.17: Consommation et production d'électricité au Togo, 1971-2005..... 16
Graphique 1.18: Tarifs des services de télécommunications cellulaires prépayées, 2008..... 17
Graphique 1.19: Taux de scolarisation primaire, 2007 17

Graphique 1.20: Indicateurs de la gouvernance: Togo et pays retenus comme comparateurs 19
Graphique 1.21: Indice de liberté économique: variations dans le temps, Togo et pays retenus comme comparateurs 1999-2009 20
Graphique 4.1*: Ratio* des coûts de transport sur la valeur des importations au Togo et en Afrique 63
Graphique 6.1: Cas théorique où 3 pays d'une union douanière s'approvisionnent mutuellement à partir de leurs zones franches 116
Graphique 8.1: Évolution des exportations de coton, de café et de cacao: 1996 à 2006 151
Graphique 8.2: Évolution de la filière coton 166
Graphique 9.1: Composition des exportations par produits 184
Graphique 9.2: Répartition des exportations par destinations 186
Graphique 9.3: Évolution de la structure des importations par catégories de biens 187

Tableaux:

Tableau 1.1: Décomposition de la progression de la productivité totale des facteurs (PTF) 5
Tableau 1.2: Parts, taux de croissance et contribution à la croissance, Togo, années 1960- années 2000 .. 7
Tableau 1.3: Décomposition des variations du PIB par habitant (points de pourcentage par an) 1981-2005 8
Tableau 1.4: Taux de croissance de la demande/offre globales, par composante de la demande, et par décennie (%) 9
Tableau 1.5: Employés et travailleurs pour compte propre, par secteur, 2006 10
Tableau 1.6: Chômage et sous-emploi, par niveau d'instruction, zones rurales, zones urbaines et Lomé, Togo, 2006 18
Tableau 1.7: Composantes de l'indice de liberté économique, 2008 20
Tableau 2.1: Classement *Doing Business* du Togo en 2010 26
Tableau 2.2: Créations d'entreprises – coûts et délais 27
Tableau 2.3: Octroi de permis de construire – procédures, délais et coûts 29
Tableau 2.4: Embauche des travailleurs – indices et coûts 30
Tableau 2.5: Coût moyen mensuel par employé 30
Tableau 2.6: Transfert de propriété – procédures, délais et coûts 31
Tableau 2.7: Obtention de prêts – indices et couvertures 32
Tableau 2.8: Protection des investisseurs - indices 33
Tableau 2.9: Paiement des impôts – indicateurs divers 34
Tableau 2.10: Commerce transfrontalier – indicateurs divers 35
Tableau 2.11: Coûts de communications internationales en heure pleine 41
Tableau 2.12: Tarifs Internet «entreprise» 43
Tableau 2.13: Comparaison des tarifs mensuels Internet «entreprise» 43
Tableau 4.1: Port de Lomé, croissance du trafic import-export par produits 59
Tableau 4.2: Port de Lomé, croissance et évolution du trafic par type de trafic entre 2003 et 2008 60
Tableau 4.3: Tarifs de référence des transports routiers au Togo - 2009 62
Tableau 4.4: Processus de traitement des déclarations en douanes au port et perception des frais 73
Tableau 5.1: Quelques barrières à l'importation au Nigéria, de 1995 à 2007 85
Tableau 5.2: Importations togolaises mises à la consommation, en transit et destinées à la réexportation 89
Tableau 5.3: Importations béninoises mises à la consommation, en transit et destinées à la réexportation 89
Tableau 5.4: Composition du transit togolais, principaux produits, de 2000à 2008, ... 91
Tableau 5.5: Composition des réexportations togolaises, principaux produits, ... 91
Tableau 5.6: Destinations déclarées pour les produits en transit et réexportés au Togo, 2008* 91
Tableau 5.7: Quelques importations clés au Togo et au Bénin, 2008 93
Tableau 5.8: Taux d'imposition réel du transit au Bénin et au Togo 94
Tableau 5.9: Nombre de voitures importées par régime douanier, entre 2000 et 2009 95

Tableau 6.1: Répartition du chiffre d'affaires et des exportations par secteur en 2008 103
Tableau 6.2: Destination des ventes de la zone franche de 2005 à 2008 103
Tableau 6.3: Togo: Comparaison des différents régimes en zone franche et dépendant du Code des Investissements 124
Tableau 7.1: Productions et exportations de phosphates togolais 127
Tableau 7.2: Exportations de phosphates et exportations totales du Togo 128
Tableau 7.3: Résultats et autres éléments financiers de compagnies de phosphates de 2002 à 2008 133
Tableau 7.4: SNPT Coûts de production et résultats estimés 136
Tableau 7.5: Production de clinker et de ciment de WACEM et FORTIA 141
Tableau 7.6: Production de ciment par WACEM et FORTIA 142
Tableau 7.7: Exportations de ciment et de clinker 143
Tableau 8.1: Agriculture et pauvreté – la dimension régionale 154
Tableau 8.2: Projections de l'évolution des prix internationaux 155
Tableau 9.1: Balance commerciale (marchandises) du Togo de 2002 à 2008 183
Tableau 9.2: Balance des services du Togo de 2003 à 2006 * 183
Tableau 9.3: Structure des importations par grandes catégories économiques* 188

Encadrés:

Encadré 2.1: Recommandations générales pour l'amélioration du climat des affaires 44
Encadré 3.1: L'approche de type « dual » 50
Encadré 3.2: La formation de techniciens aux institutions postsecondaires : une collaboration Canada/Sénégal 51
Encadré 3.3: Deux initiatives du secteur privé au Sénégal 54
Encadré 5.1: Nana Benz togolaises et commerce régional de tissus imprimés 83
Encadré 5.2: La controverse sur l'évaluation des voitures par la COTEC 98

Annexes:

Annexe 1: Problématique des sources et de l'interprétation des statistiques du commerce extérieur du Togo 208

Le présent document fait l'objet d'une diffusion restreinte. Il ne peut être utilisé par ses destinataires que dans l'exercice de leurs fonctions officielles et sa teneur ne peut être divulguée sans l'autorisation de la Banque mondiale.

RESUME ANALYTIQUE

1. **Les 30 dernières années ont été difficiles pour le Togo, mais le pays a réalisé des progrès significatifs au cours des 20 premières années d'indépendance.** Le revenu par habitant a doublé entre 1960 et 1980, les exportations de phosphates ont atteint 3,3 millions de tonnes, le pays est devenu une plaque tournante régionale du transport et de la finance, et la croissance était basée sur une économie ouverte dans laquelle intervenait un secteur privé dynamique. Le pays est resté stable sur le plan politique. La CEDEAO et l'UEMOA ont établi leurs banques de développement à Lomé, et l'Union Européenne, a choisi cette ville pour signer sa fameuse convention sur le commerce et le développement avec les anciennes colonies d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Les perspectives d'avenir étaient prometteuses.

2. **Comme dans de nombreux pays africains, la situation s'est renversée dans les années 80,** le pays se heurtant à la fin de l'emballement des prix des produits de base, à la flambée des prix du pétrole, à une crise du secteur financier et à un fardeau de la dette qui ne cessait de s'alourdir. La surévaluation de la monnaie s'est révélée, pour les pays de la zone franc tel que le Togo, une contrainte supplémentaire entravant le nécessaire ajustement de l'économie. Toutefois, la situation a été sérieusement aggravée par des troubles politiques en 1992/1993 alors que le pays n'était pas en mesure de gérer la transition démocratique que traversait le continent africain. Le pays a été plongé dans une grève générale de neuf mois et le revenu par habitant s'est effondré. Pis encore, la violence qui s'en est suivie, a amené les principaux donateurs à suspendre leur aide, privant ainsi le Togo de sa principale source de financement aux investissements publics, requise pour soutenir la relance économique. Parallèlement, la mauvaise gestion du secteur des phosphates a affaibli la plus importante source de recettes intérieures. La dévaluation du franc CFA a donné un sursis au pays, mais à partir de 1998, l'activité économique a recommencé à régresser.

3. **Le tournant du siècle n'a pas été plus favorable au Togo.** Alors que bon nombre de pays africains récoltaient les fruits de leurs réformes et tiraient parti de l'augmentation des prix des produits de base, le Togo continuait à supporter les conséquences d'une piètre gouvernance économique et de l'instabilité politique. En 2002, le pays a accumulé des arriérés envers la Banque mondiale contrainte alors de suspendre son aide financière. La gouvernance du secteur des phosphates s'est davantage détériorée et la production des principaux produits de base agricoles destinés à l'exportation a reculé. Le décès en 2005 du Président resté au pouvoir pendant 38 ans, a de nouveau provoqué l'instabilité.

4. **Le pays a rompu avec le passé en août 2006 avec la signature de l'Accord politique global** par les principaux partis politiques, l'adoption d'une nouvelle constitution et l'organisation des élections en 2007. Les arriérés vis-à-vis de la Banque mondiale ont été payés en 2008, un programme d'Accord élargi de crédit (ECF) conclu avec le FMI a été lancé, le pays a été admis à bénéficier de l'initiative PPTE en faveur de l'allègement de la dette, enfin l'UE a repris son aide. Les autorités ont mis en œuvre une série considérable de réformes durant les deux dernières années, restant ainsi sur la bonne voie par rapport au programme du FMI, et ce malgré l'environnement économique mondial difficile et d'importantes inondations qui ont détruit des infrastructures essentielles. Toutefois les problèmes structurels ont pris racine et appellent des décisions rigoureuses, et les programmes de réforme à longue échéance qui ont été engagés ne portent pas encore leurs fruits.

5. **Le Togo est un pays potentiellement riche qui a été mal géré.** Il bénéficie de conditions agro climatiques globalement favorables et ne connaît pas de pression foncière jusqu'ici. Le Togo est un pays côtier doté du seul port en eau profonde naturel de l'Afrique de l'Ouest, ce qui facilite aussi bien son propre commerce que son rôle de plaque tournante de la sous-région. Les réserves de phosphates du Togo comptent parmi les dix plus importantes au monde en termes de volume, tandis que leur qualité, leur faible profondeur et la proximité de l'océan les rendent particulièrement rentables. Ses importants

gisements de calcaire, matière essentielle à la production de clinker et de ciment, lui donnent un avantage comparatif de plus dans la sous-région. L'ouverture économique et la croissance ayant pour moteur le secteur privé restent de mise. Une tradition qui, ajoutée à l'existence du port, stimule l'expansion d'une zone franche industrielle qui jette les bases d'une capacité de production à des fins d'exportation. Le présent rapport porte sur le programme de réformes à moyen terme requis pour mettre en valeur ces ressources afin de faire redémarrer les moteurs de la croissance et s'assurer que la population en profite, de manière à ce que le revenu par habitant commence à progresser et la pauvreté à reculer.

6. **L'analyse dans ce rapport mène aux sept priorités suivantes :**

- relancer le secteur des phosphates et exploiter son potentiel énorme par l'amélioration de la gouvernance et l'entrée d'un investisseur privé stratégique;
- renouveler la confiance dans l'avenir du secteur coton par l'amélioration de la gouvernance, le renforcement de la capacité des organisations des producteurs, et en attirant un investisseur stratégique;
- promouvoir la production vivrière pour l'exportation vers la sous-région et la substitution efficace des importations;
- agrandir la zone franche togolaise, réorienter ses activités vers les secteurs à intensité de main-d'œuvre plus élevée et viser les marchés au-delà de la sous-région, sur la base d'une analyse coût/bénéfice de la zone et d'une étude de ciblage;
- développer un cadre règlementaire stable et transparent afin d'attirer des investisseurs solides et prêts à s'engager sur le long terme, tout en assurant à l'État les ressources nécessaires au développement;
- investir dans l'infrastructure et les services du port pour maintenir et renforcer son rôle de « hub » régional;
- promouvoir le commerce licite de transit et de réexportation par la réhabilitation des routes, l'aménagement de réglementation et une plus grande concurrence dans le transport routier.

Diagnostic de la croissance

7. **De nombreuses contraintes pèsent sur l'activité économique du Togo ; la difficulté consiste à recenser les plus importantes,** pour leur consacrer, à brève échéance, les ressources humaines et financières limitées du pays. Certaines ont une portée intersectorielle et d'autres sectorielle. Parmi les contraintes intersectorielles, le capital humain, la géographie, la stabilité macroéconomique et la découverte de nouveaux produits, bien que important, ne semblent pas être des impératifs à ce stade.

8. **Le rôle de l'accès du secteur privé au crédit est ambigu**. Dans les enquêtes menées, le crédit est noté comme étant l'une des plus sévères contraintes pesant sur les entreprises. Mais on constate que le faible volume des prêts résulte en partie de l'absence de la demande due à l'insuffisance des opportunités d'investissement, et seulement en partie de l'offre limitée. Les taux d'intérêts réels sont relativement faibles. Toutefois, le secteur financier affiche de graves insuffisances notamment en ce qui concerne le volume des prêts non productifs et la faible proportion de banques privées. Quelques progrès sont accomplis sur le plan de la restructuration des banques étatiques mais beaucoup reste à faire pour mettre en place un système bancaire plus opérationnel.

9. **La sévérité des contraintes pesant sur les infrastructures est également mitigée**. En général, les entreprises ne mentionnent pas les infrastructures parmi les problèmes les plus graves, mais les données disponibles ne tiennent pas compte des contraintes pesant sur le développement de l'agriculture. Le port de Lomé fonctionne relativement bien et le réseau routier du Togo est comparable à celui des autres pays de la région, en termes de longueur des routes revêtues, bien qu'il soit probablement de

moindre qualité. En revanche, l'électricité et les télécommunications se situent à un niveau inférieur aux moyennes régionales tant sur le plan du coût que de la qualité des services. En outre, les infrastructures sont relativement plus importantes au Togo en raison de son rôle de plaque tournante régionale, et les routes rurales seront essentielles à l'élargissement de la croissance vers les parties plus isolées du pays qui sont en général les plus pauvres.

10. **L'instabilité politique et le climat général des affaires semblent être les contraintes qui pèsent le plus sur le développement des industries de transformation et du secteur des services, tandis que le manque de coordination pèse lourdement sur le secteur agricole.** *L'instabilité politique* du Togo constitue un problème majeur lié à la suppression des revendications démocratiques depuis 1990. Les investisseurs sont sans doute davantage préoccupés par les risques associés à l'incertitude politique que par les coûts supplémentaires qui sont connus et dont ils peuvent s'accommoder. Le *climat des affaires* au Togo laisse toujours à désirer, même lorsqu'on le compare à celui de pays du même niveau de développement, en particulier sur des aspects touchant la corruption, la protection des investisseurs et la création d'entreprise. Une *coordination* plus efficace par le biais d'interprofessions, de mécanismes d'agriculture sous contrat, d'appui gouvernemental et de cadres règlementaires, sera essentielle si les pauvres des zones rurales doivent bénéficier des nombreux débouchés à l'exportation qui existent dans le secteur agricole.

11. **Au niveau des contraintes spécifiques aux secteurs, la réhabilitation des secteurs des phosphates et du coton est primordiale.** Ces secteurs ont régressé à des niveaux jamais atteints depuis une génération, voire plus. La production des phosphates représente aujourd'hui un quart des niveaux maximums atteints par le passé et un dixième de son potentiel, alors que les prix mondiaux devraient rester relativement élevés. La filière du coton est menacée de disparition, pourtant elle a été la principale source de revenus monétaires des populations rurales des zones les plus pauvres du pays. Les problèmes qui se posent dans ces deux secteurs tiennent pour l'essentiel à une mauvaise gestion et à une piètre gouvernance dans les entreprises parapubliques correspondantes, bien que l'échec de la privatisation ait une part de responsabilité dans le secteur des phosphates. En s'attaquant à ces problèmes, il faut y mettre de la vigueur et probablement soutenir cet effort en faisant appel à des partenaires privés stratégiques triés sur le volet.

Climat des affaires

12. **Dans le rapport « *Doing Business* 2010 », le Togo occupe le 165^{e} rang sur 183 pays**, une position qui n'a pratiquement pas évolué par rapport à l'année précédente. Le pays affiche des résultats particulièrement mauvais en ce qui concerne la création d'entreprise, occupant le 170^{e} rang pour cet indicateur, et l'embauche des travailleurs, 159^{e}, ce qui est regrettable au regard du besoin urgent de créer des emplois au Togo. Un centre de formalités des entreprises a été établi au sein de la Chambre de Commerce mais il doit être transformé en un véritable guichet unique regroupant tous les représentants des administrations concernées, avec délégation de signature, et son travail doit être facilité par la réduction du nombre de documents et d'autorisations exigés. Le droit du travail est plutôt inflexible, du moins sur le papier, bien que l'enquête menée auprès des entreprises indique que cela ne constitue pas l'une des principales préoccupations des entreprises privées. Le Togo doit activement participer à la finalisation du nouveau Code du travail de l'OHADA en cours d'élaboration depuis plusieurs années.

13. **Le Togo tire parti de sa participation à l'OHADA** qui lui offre un cadre règlementaire moderne, stable et transparent en matière de commerce. Mais celui-ci reste à appliquer de manière efficace. La cour suprême du Togo ne transmet pas les arrêts d'appel à la Cour commune de justice et d'arbitrage, ce qui entraîne un blocage dans le processus judiciaire. Le temps nécessaire pour la mutation d'une propriété commerciale (295 jours contre 34 au Ghana) et le coût associé semblent excessifs. Même lorsqu'un entrepreneur parvient à obtenir un paiement au titre d'un contrat auprès d'un tribunal,

l'exécution peut prendre un an et demi et coûter la moitié de la valeur du contrat. Dans l'enquête réalisée auprès des entreprises, 60% des entreprises interrogées estiment que les tribunaux ne sont pas impartiaux ou libres de toute corruption. Une attention accrue doit être portée sur la professionnalisation des chambres commerciales des tribunaux et sur l'application du droit commercial.

14. **Les taux d'imposition élevés semblent constituer un problème important au Togo, à commencer par la taxe sur les salaires.** La récente réduction de l'impôt sur les bénéfices à 27-30% représentait un progrès notable, mais la taxe sur les salaires reste contreproductive. Dans un pays où la création d'emplois est une priorité, il semble peu judicieux d'appliquer une taxe de 7% sur l'ensemble des salaires, ce taux étant largement supérieur à celui appliqué dans la plupart des autres pays de la région. Il est recommandé de ramener cette taxe à la norme régionale de 2% et de l'affecter au fonds de formation impulsé par la demande, le Fonds national d'apprentissage, de formation et de perfectionnement professionnels (FNAFPP), sous réserve d'un certain nombre de réformes à entreprendre au sein de cet organe. Les réformes du régime fiscal sont nécessaires pour encourager la formalisation du secteur informel. Le paiement de la taxe professionnelle (TP) ne doit pas être exigé lors de la création de l'entreprise et le montant de cette taxe ne doit pas être le même montant fixe exigé pour les grandes entreprises. En outre, la taxe professionnelle unique (TPU) pourrait être améliorée en établissant des critères clairs qui fixent le niveau d'imposition de manière transparente.

Développement des compétences

15. **L'un des atouts du Togo est sa main-d'œuvre relativement bien instruite, mais il faut plus d'effort pour répondre aux besoins du marché du travail.** Le taux de scolarisation en primaire est élevé mais la qualité de l'instruction régresse. Les dépenses publiques par élève, affectées à l'enseignement secondaire et tertiaire ont diminué, tandis que le taux de chômage est particulièrement élevé parmi les personnes instruites, y compris celles ayant suivi une formation technique ou professionnelle. Le secteur privé doit être associé de manière plus efficace à la formation professionnelle, grâce à des apprentissages en entreprise et à la formation duale, à la contribution à la conception des programmes de formation postsecondaire, et au développement d'institutions de formation privées de bonne qualité.

16. **Le Fonds national d'apprentissage, de formation et de perfectionnement professionnels (FNAFPP) est un bon point de départ mais il gagnerait à être davantage amélioré**. Il faut mettre en place des mécanismes pour s'assurer que ses programmes sont davantage impulsés par les besoins des entreprises et non pas par les services disponibles auprès des fournisseurs de formation. Sa mission doit être élargie aux entreprises de la zone franche, mais aussi au secteur informel. À mesure que le Fonds gagne en efficacité, une plus grande part de la taxe de formation prélevée sur les entreprises privées doit lui être allouée.

17. **La formation de type « dual » ou formation en alternance est particulièrement prometteuse**. En jumelant l'instruction dans une salle de classe avec des stages en entreprise, les élèves reçoivent une formation plus pratique et utile, tandis que les entreprises ont la possibilité de mettre à l'épreuve des employés potentiels. Cette approche donne également aux élèves l'accès à des technologies modernes que les institutions de formation peuvent ne pas être en mesure de se procurer. Toutefois, l'application à grande échelle de cette approche nécessite un cadre réglementaire et probablement des subventions accordées aux entreprises privées, ne serait-ce qu'à court terme.

Infrastructures

18. **Le Togo souffre du coût élevé et de la fourniture peu fiable des services d'électricité et de télécommunications.** Les tarifs de l'électricité sont nettement supérieurs à la moyenne régionale et sont largement supérieurs à ceux pratiqués dans les pays en développement non africains. Le caractère peu fiable de la fourniture a poussé nombre d'entreprises à investir dans des groupes électrogènes qui sont une source d'électricité encore plus onéreuse. C'est pourquoi il est peu probable que le Togo puisse être compétitif dans le secteur des industries manufacturières travaillant pour l'exportation pour lesquelles l'électricité est un intrant important. À court terme, les résultats financiers de la compagnie de distribution de l'électricité, la CEET, doivent être améliorés pour éviter les coupures de la fourniture par la Compagnie de production, la CEB, pour non paiement. À moyen terme, l'accès au gaz acheminé depuis le Nigéria par le gazoduc de l'Afrique de l'Ouest peut être utile, mais à terme la production hydroélectrique depuis le barrage d'Adjarala pourrait bien être la seule solution envisageable pour ramener les tarifs de l'électricité à des niveaux raisonnables.

19. **Les prix du téléphone fixe, du téléphone mobile et de l'accès à l'Internet sont également très élevés.** La situation a été davantage compliquée par la suspension des services de téléphonie mobile par le seul opérateur privé pendant une longue période en 2009. D'autres pays de la région ont bénéficié d'une plus grande ouverture et d'une concurrence accrue, en particulier dans le secteur de la téléphonie mobile. Les intérêts des entreprises parapubliques de télécommunications doivent être minimisés au profit de la compétitivité des secteurs productifs de l'économie togolaise. Un régulateur autonome aiderait à parvenir à un meilleur équilibre.

20. **Le port en eau profonde est assez bien géré mais il doit être amélioré pour soutenir la concurrence.** Le Togo profite d'une situation instable en Côte d'Ivoire, mais celle-ci est en train de changer. Le port peut être une source de croissance si son rôle dans le commerce régional est élargi, grâce notamment au commerce de transit et de réexportation par camions, ainsi qu'au transbordement en mer. Le trafic de conteneurs gagne de l'ampleur dans le commerce maritime, et le Togo a fait appel à des opérateurs privés chevronnés pour gérer le terminal de conteneurs. Les taux qu'ils appliquent sont cependant élevés et les concessions accordées ne sont pas gérées par l'autorité portuaire, d'où la difficulté à assurer un service régulier et sans faille aux clients. Les activités de chargement et de déchargement de marchandises non conteneurisées sont faibles. Les procédures douanières doivent également être allégées davantage et intégrées à la mise en place d'un guichet unique pour toutes les procédures d'import/export.

21. **La zone portuaire est étriquée et doit être élargie efficacement afin de maximiser l'impact économique.** Deux projets d'extension de grande envergure sont en cours de lancement mais leur conception devrait s'inscrire dans la vision à long terme du port. La zone autour du port doit également être affectée aux usages les plus rentables. L'entreposage à très faible coût d'automobiles importées ou de conteneurs vides pourrait ne pas être la formule la plus rentable sur le plan social étant donné que les nouvelles entreprises de la zone franche ne parviennent pas à trouver un terrain attenant au port. Les infrastructures routières à l'extérieur du port requièrent une attention afin de réduire la congestion, et le piètre état des principaux axes routiers menant à l'extérieur du pays décourage certains clients potentiels. L'actualisation du Plan directeur devrait démarrer mi-2010 et doit être finalisée rapidement, en principe, avant que des décisions irrévocables ne soient prises.

22. **Le Togo a cruellement besoin de nouveaux investissements et d'entretenir efficacement son réseau routier**. Le retour de l'aide étrangère permet d'entreprendre les travaux de construction et de réhabilitation des routes dont le pays a tant besoin. Mais ces efforts doivent s'accompagner de mesures visant d'une part, à mettre un terme à la surcharge de camions et d'autre part, à assurer un entretien convenable des routes. Le Togo a adopté un cadre raisonnable à la fin des années 90, mais il a souffert de la diminution de l'aide et de la mauvaise gouvernance qui exigeait une riposte. Les réformes récentes

pourraient ne pas résoudre le problème. La décision d'utiliser les recettes générées localement pour financer les grands travaux de réhabilitation du réseau routier va probablement épuiser le budget d'entretien, et des mesures adéquates de contrôle des travaux d'entretien font toujours défaut. Il est recommandé de mettre en place une agence autonome et privée chargée de l'exécution des travaux d'entretien dans le cadre d'un contrat passé avec les pouvoirs publics.

23. **La concession ferroviaire semble être relativement satisfaisante mais elle pourrait faire plus.** L'opérateur privé respecte les obligations d'investissement, et le volume et la qualité du service associé aux marchandises lourdes ont augmenté. Le projet d'extension du réseau ferroviaire autour de Lomé pour mettre fin au transport par camions de clinker vers le Ghana apportera une contribution fort appréciée à l'entretien de la principale route côtière, mais la récente décision d'attribuer une nouvelle concession à un second opérateur met en péril ce projet. Une solution doit être trouvée d'urgence.

Facilitation du commerce

24. **Plusieurs raisons expliquent les coûts et les retards excessifs dans toutes les formes de commerce**. Les accords régionaux de transit ne sont pas appliqués, les services de douane et d'escorte occasionnent des retards et des surcoûts, les quotas de répartition du trafic entre pays limitent la concurrence, de nombreux intermédiaires procèdent à des prélèvements non justifiés, et il existe de nombreux barrages routiers illicites. La procédure de dédouanement comprend un nombre excessif d'étapes et est appliquée manuellement même si, en principe, elle a été informatisée. Cette situation donne lieu à de nombreux paiements non officiels ou injustifiés. L'introduction récente d'un scanner a davantage compliqué le processus car il est utilisé pour tous les chargements et non de manière sélective. Le système d'escorte ne semble pas fonctionner correctement et occasionne de ce fait des coûts supplémentaires et des retards sans contrepartie. Le Conseil des chargeurs ne joue plus son rôle initial mais il continue d'imposer des frais considérables pour des services qui n'ont pas été demandés par ses membres et dont la valeur reste à démontrer. Il doit être amené à abandonner ses activités actuelles et à les remplacer par un bureau de fret.

25. **Le moment est venu d'abandonner le système des quotas de répartition et du « tour de rôle ».** En protégeant l'exploitation de camions vétustes et inefficaces, ce système limite le nombre de rotations et compromet la rentabilité des investissements dans des camions modernes. La concurrence est entravée, la qualité du service réduite, et la surcharge encouragée parce qu'elle aide à rendre un voyage occasionnel profitable. Le Togo est désavantagé, comparé au Ghana où cette pratique n'existe pas. La modernisation du camionnage accuse du retard et elle ne se fera que lorsqu'un terme aura été mis à ce système. Les taux d'imposition élevés découragent davantage les camionneurs du secteur formel au profit des petits opérateurs informels. Si la liste de recommandations semble trop ambitieuse dans le court terme, on pourrait commencer avec un traitement différencié pour des opérateurs modernes qui sont prêts à respecter les règles du jeu – avec des camions scellés, chargés correctement, et équipés de GPS.

Commerce de transit et de réexportation

26. **Depuis longtemps le Togo fait office d'entrepôt pour ses voisins**, profitant d'un trafic d'import/export dynamique destiné en fin de compte à d'autres pays. Ce trafic concerne une quantité considérable de marchandises provisoirement stockées dans des entrepôts bondés à Lomé en attendant de trouver client. La valeur ajoutée du commerce de transit et de réexportation représenterait 10% du PIB, la part la plus importante provenant de la réexportation des voitures d'occasion. Près de la moitié de ces marchandises entrerait au Nigéria officieusement. La majeure partie de l'autre moitié, serait en provenance ou à destination des pays enclavés. Le Togo doit ce rôle à son port, à sa situation géographique centrale, à sa taille étriquée, à ses liens commerciaux historiques et à l'attrait du marché nigérian hautement protégé. La situation du Togo constitue cependant un inconvénient géographique par

rapport au Bénin en ce qui concerne l'accès au marché nigérian, et l'infrastructure routière du pays laisse à désirer. Le principal avantage est l'emploi plutôt que les recettes fiscales, car le Togo a abaissé le taux d'imposition à un niveau proche de zéro dans le souci de rester compétitif envers le Bénin.

27. **Étant donné qu'une grande partie des échanges est basée sur la contrebande vers le Nigéria, il est important de réfléchir à la place de ce trafic dans la stratégie de développement du pays.** Une partie du trafic disparaîtra tout naturellement si un accord est conclu sur l'harmonisation du régime de taxation à l'importation au sein de la CEDEAO, amenant le Nigéria à abolir ses interdictions d'importation et à réduire les droits de douanes au taux plafond de 35%. En outre, la contrebande contribue à une culture de corruption et d'évasion fiscale, tout en détournant des compétences entrepreneuriales rares des autres activités productives, plus viables à long terme. Au fil du temps, le Togo devrait donc, évoluer vers des relations commerciales plus formelles, mais une telle transition nécessitera une plus grande attention accordée aux aspects normatifs lui procurant un avantage compétitif tels que les infrastructures et la facilitation du commerce.

28. **À brève échéance toutefois, le Nigéria est peu susceptible de changer radicalement de politique commerciale, et le Togo peut continuer à tirer parti de ces distorsions, tout en promouvant les activités de transit vers les pays privés de littoral**. Le Gouvernement devrait se garder de mener des actions qui perturberaient le commerce de transit. Bien qu'il permette d'augmenter les recettes, le relèvement en 2009 de l'évaluation en douane des voitures d'occasion a contribué à faire chuter les ventes d'automobiles. Une baisse de la valeur assignée aux automobiles en transit, accompagnée du maintien de valeurs élevées assignées aux automobiles importées pour le marché intérieur, aiderait à préserver des emplois et à assurer la compétitivité face au Bénin, tout en générant des recettes supplémentaires.

Zone franche togolaise

29. **Le Togo a lancé l'une des premières zones franches industrielles en Afrique et l'une des plus performantes.** Malgré l'instabilité politique que connaît le pays, le nombre d'entreprises dans la zone franche est progressivement passé à 60, ce qui représente plus de 9 000 emplois à plein temps et une production évaluée à approximativement 300 millions de dollars en 2008. Les exportations au cours de la même année se chiffraient à 260 millions de dollars soit plus de la moitié de la valeur totale des marchandises exportées du Togo. À la différence de bon nombre de zones franches de ce type, toutefois, la plupart des exportations n'est pas à forte intensité de main-d'œuvre et elle est destinée aux pays voisins plutôt qu'au monde développé. Le clinker et les produits chimiques et plastiques représentent plus de la moitié des exportations totales, dont 81% sont destinés aux pays membres de la CEDEAO, et 14% à d'autres pays africains.

30. **La zone franche est sujette à controverse pour diverses raisons.** De nombreuses allégations ont été formulées concernant l'exploitation de la main-d'œuvre, les entreprises fermant une fois la trêve fiscale arrivée à terme ou l'évasion fiscale au moyen de fuites sur le marché local ; mais aussi concernant des questions sur le bénéfice net qu'en tire l'économie togolaise, tout cela aggravé par le manque de transparence. Cependant, le salaire minimum est en général supérieur à celui du marché national, le nombre d'emplois créés est non négligeable et le fait que ces emplois aient un caractère industriel est important pour le développement de la main-d'œuvre. Il existe des cas d'entreprises qui sont restées après les 10 ans de trêve fiscale et d'autres qui ont basculé au régime fiscal national lorsqu'il s'avérait plus avantageux. L'absence d'évaluation objective de la situation a finalement entraîné un changement brusque et rétroactif du régime fiscal dans le budget 2009, lequel changement a choqué les entreprises de la zone et mis en péril un certain nombre d'investissements.

31. **Si une analyse coût/bénéfice est nécessaire, on peut déjà formuler quelques premières conclusions.** Les principales explications du succès de la zone franche semblent être : i) le régime fiscal généreux, et ii) la possibilité d'exporter en franchise vers le marché régional. L'exonération de droits de douane et de la TVA sur les intrants importés est relativement courante pour de telles zones, la trêve fiscale de dix ans suivie de dix autres années de taxes réduites étant, quant à elle, beaucoup moins répandue. L'option d'exporter dans les communautés d'échanges préférentiels de l'UEMOA et de la CEDEAO en franchise est particulièrement inhabituel car les zones franches sont normalement considérées comme étant hors du territoire douanier et donc traitées comme tout autre fournisseur étranger. Si cette anomalie a été finalement reconnue, dans la pratique elle continue probablement d'avoir cours. Étant donné que la zone franche togolaise offre peu d'autres avantages qui pourraient expliquer son avantage compétitif par rapport au Nigéria ou au Ghana (par exemple, de meilleures infrastructures, un climat des affaires plus simplifié), on ne peut que conclure que ce sont surtout les incitations fiscales et la porosité des frontières qui constituent le moteur de son expansion. En effet, il existe un risque que des zones similaires se multiplient dans la région, une politique d'appauvrissement du voisin pourrait alors voir le jour, chaque pays affaiblissant les entreprises opérant dans le marché local de son voisin, ce qui aurait des répercussions négatives sur l'assiette fiscale de tous ces pays.

32. **Un repositionnement de la zone franche semble nécessaire pour promouvoir les exportations à forte intensité de main-d'œuvre.** Un tel repositionnement attirerait de nouveaux investissements à la région plutôt que de déplacer les investissements d'un pays de la région à un autre. Il créera aussi plus d'emplois, ce qui est urgent vu le nombre croissant de jeunes chômeurs dans les villes. Ce repositionnement s'appuierait sur les avantages comparatifs plus durables du Togo – sa main-d'œuvre à faible coût et son port – mais il requerrait une plus grande attention à l'amélioration du climat d'investissement – approvisionnement fiable en électricité, moyens de télécommunications peu onéreux, procédures allégées d'import/export, accès à la terre et population active bien formée. La société chargée de gérer la zone franche, la SAZOF, a acquis une certaine expérience dans la promotion des intérêts des entreprises relevant de la zone, ce qui pourrait être utile à la réorientation envisagée, mais une coopération de l'ensemble du gouvernement sera nécessaire au succès de cette initiative.

33. **Les réformes fiscales de 2009 étaient justifiées mais il faut un régime stable pour rassurer les investisseurs.** Les autorités ont conscience qu'une solution à plus long terme est nécessaire, laquelle ferait intervenir une approche plus consultative pour trouver un meilleur compromis. Il sera également important d'établir un nouveau code d'investissement conforme au droit régissant les zones franches, afin de répondre aux besoins légitimes des opérateurs qui visent le marché local ou développent des produits d'exportation à partir de ressources naturelles locales. Enfin, il faut adopter un nouveau code minier qui devrait s'appliquer aux entreprises qui exploitent aussi bien les phosphates que le calcaire.

Activités minières

34. **Le secteur du clinker et du ciment connait le plus grand succès ces dix dernières années**, représentant 39% des exportations en 2007. L'essentiel de ce succès est dû à la transformation d'importantes quantités de calcaire au Togo. Des investisseurs privés, la WACEM, ont repris un projet public régional qui était en faillite et en ont fait la plus grande entreprise privée au Togo. Celle-ci étend ses activités dans les pays voisins, produit localement des intrants tels les sacs d'emballage, et assure le service ferroviaire. L'exploitation de clinker a bénéficié des privilèges de la zone franche, apparemment en raison de l'absence d'un régime d'investissement de substitution. Si cette situation pouvait se justifier à l'époque, il apparaîtrait raisonnable aujourd'hui d'assujettir la production de cette matière au régime minier, surtout qu'un deuxième opérateur devrait faire son entrée dans le secteur.

35. **Ce secteur est sujet à des tensions entre l'État et le secteur privé** venant s'ajouter à celles liées à la modification du régime fiscal de la zone franche. Le ciment est un produit sensible dans la mesure où

il est largement utilisé dans la construction de logements de première nécessité et dans les infrastructures. Une pénurie apparente a amené les autorités à diviser une des deux concessions accordées au premier exploitant de clinker et à attribuer certains des gisements de calcaire à un deuxième investisseur. Toutefois, étant donné que la production locale de ciment suffit à satisfaire la demande intérieure, la pénurie serait manifestement davantage associée au contrôle des prix, lesquels sont maintenus à un niveau souvent inférieur à ceux pratiqués dans certains pays voisins du Togo, ce qui a entraîné un trafic transfrontalier. Comme une frontière n'est jamais loin au Togo, les politiques nationales applicables à tout bien exportable doivent d'une manière générale être définies dans un contexte régional. Dans le cas de la WACEM, les autorités s'efforcent encore d'établir une relation qui permettrait d'en tirer le maximum d'avantages publics tout en promouvant d'autres initiatives privées.

36. **Les phosphates, premier secteur d'exportation traditionnel pâtit de plusieurs années de mauvaise gouvernance.** La production a chuté à un quart du plafond antérieur qui était de 3,3 millions de tonnes, et les ventes de phosphates sont tombées de plus de 50% des exportations totales à moins de 10% en 2007. Les pertes régulières entraînent des défauts d'entretien et de remise en état des équipements, tandis que les fonds disponibles sont utilisés de manière inefficace pour maintenir des équipements obsolètes. Les effectifs excessifs et la mauvaise gouvernance aggravent la situation. L'exploitation par un opérateur privé au milieu des années 2000 n'a pas résolu ces problèmes, le partenaire en question ayant été choisi de gré à gré et manquant d'expertise technique nécessaire.

37. **L'avenir du secteur des phosphates sera particulièrement radieux si des mesures correctives sont prises**. Certes les réserves existantes seront épuisées dans les 5 à 7 prochaines années, mais les nouvelles réserves de phosphates carbonatés sont gigantesques et pourraient être exploitées pendant 100 ans. Que la production puisse augmenter d'un facteur de 10 et d'une valeur ajoutée en aval découlant de la production de l'acide phosphorique paraît tout à fait possible. Les prix des phosphates ont rebondi et devraient rester plus élevés que ces dix dernières années. La valeur totale des exportations de phosphates pourrait atteindre 800 millions de dollars dans dix ans, soit le double de la valeur de l'ensemble des exportations actuelles. Des décisions capitales doivent toutefois être prises d'urgence. Il faut profiter des niveaux actuellement élevés des prix pour investir judicieusement dans de nouvelles technologies et dans la remise en état de l'usine et des infrastructures qui s'imposait depuis longtemps. De nouvelles structures et méthodes de gestion sont nécessaires pour accroître la transparence et améliorer l'utilisation des ressources. En outre, il est recommandé de sélectionner rapidement et judicieusement un nouveau partenaire stratégique qui apporterait l'expertise technique et la capacité financière requise pour mettre en valeur les gisements carbonatés et lancer la phase d'industrialisation. Ceci aiderait aussi à maîtriser les problèmes de mauvaise gouvernance qui ont caractérisé le secteur depuis si longtemps. L'adhésion aux principes de l'ITIE sera un aspect important qui fera en sorte que les recettes générées soient dûment intégrées au budget national au profit de l'intérêt général. L'impact environnemental et les intérêts des communautés locales demandent plus attention.

Agriculture

38. **L'agriculture reste le secteur qui offre le plus de possibilités d'accroître directement les revenus des pauvres.** Le pays comptant 80% de pauvres dans les zones rurales et bénéficiant de conditions agro climatiques raisonnablement favorables, beaucoup reste à faire pour exploiter les opportunités qui s'offrent en agriculture. En fait, un rebond aux niveaux précédents de production des produits d'exportation traditionnels apporterait à l'économie une contribution importante. La production de coton a baissé considérablement de 187 000 tonnes en 2003 à tout juste 25 000 tonnes en 2009, tandis que les exportations de cacao et de café ont chuté de moitié à des niveaux inférieurs à 10 000 tonnes. On a toutes les raisons de croire que le Togo peut être compétitif sur ces trois produits de base, et la récente remontée des prix devrait perdurer, notamment ceux du cacao et du coton. Pourtant ces trois filières sont en crise et ont déjà été désertées par certains agriculteurs.

39. **La filière du coton mérite une attention prioritaire au regard du nombre élevé d'agriculteurs de régions pauvres qui continuent d'y travailler ou qui seraient intéressés à reprendre leurs activités dans ce secteur.** Il s'agit là toutefois d'une filière compliquée qui se heurte à de sérieux problèmes de coordination en raison de l'utilisation intensive d'intrants et de la nécessité de transformer la matière avant de l'exporter. Les premières réformes menées concernaient la liquidation des dettes, l'établissement d'une nouvelle société de production de coton avec la participation des agriculteurs, et l'adoption d'une formule de fixation des prix, mais il faut redoubler d'efforts. D'importants problèmes persistent au sein de l'entreprise et des organisations d'agriculteurs. Une campagne, soutenue par des actions concrètes, est nécessaire pour rassurer les agriculteurs que la situation a effectivement changé, de sorte que la production puisse retrouver des niveaux qui leur garantiront un minimum de rentabilité. Une interprofession adéquate doit être établie et sa capacité renforcée afin que les acteurs concernés assument progressivement la responsabilité de la gestion de la filière. En outre, il faudra faire entrer un nouvel investisseur stratégique qui apporterait la discipline et les ressources financières du secteur privé, dans le cadre d'un contrat de concession faisant l'objet d'un suivi minutieux.

40. **Les filières du cacao et du café requièrent une nouvelle stratégie globale.** Les vieux arbres doivent être remplacés par de nouvelles variétés à haut rendement et des mesures doivent être prises pour lutter contre les maladies et améliorer la qualité. Un service de vulgarisation impulsé par la demande sera nécessaire, parallèlement à un programme de recherche, les deux faisant probablement appel à des fonds publics à court terme. Là également une interprofession doit être mise en place avec le temps, avec l'appui des coopératives, tout cela dans un cadre règlementaire solide. Les routes rurales ont besoin d'être réhabilitées. Toute une gamme d'autres créneaux d'exportation peut être envisagée, tout comme les investisseurs privés devraient être encouragés à expérimenter de nouvelles méthodes, de préférence en poursuivant la formule de l'agriculture sous contrat pour associer les petits exploitants.

41. **La croissance économique et la génération de revenus resteront modestes, à moins que le potentiel de production alimentaire ne soit également mis en valeur.** Il faudra pour cela encourager les exportations vers la sous-région de produits de rentes dont la demande locale est déjà satisfaite, mais aussi substituer de manière sélective, les produits d'importation lorsque cela peut se faire de façon efficace. Le maïs est déjà exporté en petites quantités et la filière a de bonnes chances de se développer, surtout si celle du coton rebondit, étant donné que les deux produits sont généralement cultivés en rotation. Le manioc mérite également une attention puisque, comme le maïs, il pourrait tirer parti de l'accroissement de la demande d'aliments pour bétail dans la sous-région, de même que pour certains usages industriels. La productivité des deux cultures doit être améliorée si celles-ci doivent soutenir la concurrence étrangère. Les autorités devront se garder de prendre des mesures qui découragent l'exportation de cultures vivrières et adopter plutôt une approche proactive pour élargir les opportunités.

42. **La production de riz et de volaille pourrait enregistrer des taux de croissance élevés sous certaines conditions.** Les possibilités qui s'offrent ici reposent sur la substitution d'au moins quelques produits importés et la réponse apportée face à la demande croissante résultant de l'urbanisation et de l'augmentation des revenus des ménages. La perspective de l'augmentation des prix mondiaux du riz et l'accès à de nouvelles variétés de semences augurent bien de la rentabilité future de cette culture. L'expérience recommande un changement de priorités, passant des projets d'irrigation de grande envergure à la petite irrigation et à la mise en valeur des bas-fonds. L'aviculture moderne pourra difficilement rivaliser avec les importations de morceaux de poulet congelés, mais l'aviculture traditionnelle améliorée et la production d'œufs représentent des opportunités prometteuses.

43. **Outre les programmes culturaux spécifiques, un certain nombre de problèmes transversaux doit être pris en compte.** La réforme foncière est nécessaire pour encourager les investissements préservant la fertilité du sol et augmentant la productivité. Il faut des routes rurales de meilleure qualité et des systèmes de diffusion d'informations sur le marché plus efficaces. Les services de recherche et de

vulgarisation devront être modernisés, bien qu'il puisse s'avérer nécessaire de revoir certaines mesures de renforcement du contrôle de l'État pour assurer la réceptivité des clients. La distribution d'engrais pourrait être améliorée par la promotion de fournisseurs privés et par l'adoption d'un système de coupons similaire à celui appliqué au Ghana. Il faut mener des initiatives pour encourager les banques privées à accorder des crédits aux populations rurales, peut-être en ayant recours à des mécanismes de garantie partielle. Les programmes visant à soutenir la qualité et à appliquer les normes internationales gagneront de l'importance avec le temps. L'État devra chaque fois faire des choix prudents entre les domaines où il doit jouer un rôle de contrôle central et ceux où il peut s'appuyer sur le secteur privé une fois qu'un cadre règlementaire approprié a été mis en place.

Politique commerciale

44. **La structure des exportations a évolué radicalement au fil des années**, avec le déclin du secteur des phosphates et plus récemment celui des filières du coton, du cacao et du café. Le ciment et le clinker sont devenus la plus importante catégorie d'exportation, représentant 35 à 40% des exportations, suivis des produits de la sidérurgie et les phosphates, environ 10% chacun. L'essor des exportations depuis la zone franche s'est également accompagné d'une forte diversification de la gamme de produits et d'une réorientation de la destination au profit des pays de la CEDEAO, qui sont destinataires maintenant de 68 à 70% des exportations. Cette tendance serait davantage renforcée si le commerce de réexportation et de transit était pris en compte. La structure des importations a moins évolué mais la place de la Chine comme pays d'origine s'est considérablement consolidée, sa part de marché étant passée de seulement 3% des importations en 2000 à 16% en 2007.

45. **La politique commerciale est déterminée en grande partie par les accords régionaux**. Le régime des importations du Togo est raisonnablement ouvert, simplifié et stable depuis que le pays a adopté, en 2000, le tarif extérieur commun à quatre niveaux de l'UEMOA. Cette situation change quelque peu avec l'établissement d'un tarif extérieur commun pour la CEDEAO, qui comprendra un cinquième niveau de droits de douane plus élevé, restant encore à définir. La CEDEAO négocie également un accord de libre échange (accord de partenariat économique – APE) avec l'UE. Le cinquième niveau de droits de douane représente une régression. Il va probablement encourager la fraude et détourner une partie des échanges de sources étrangères moins coûteuses au profit d'autres pays membres. L'APE aura très peu de conséquences sur l'accès au marché du Togo qui bénéficie déjà d'une entrée en franchise à l'UE, mais il impliquera quelques pertes en droits de douane car il ouvre également le marché togolais. Les autorités togolaises seraient bien inspirées de renforcer leur contribution analytique à ces négociations afin de défendre leurs intérêts légitimes.

46. **Le développement du commerce et la politique commerciale ont été contrariés par divers facteurs.** La capacité technique est faible, les données fiables ne sont pas disponibles en temps opportun, et le cadre institutionnel est instable. Une stratégie commerciale cohérente aiderait à concentrer les ressources limitées sur les priorités. Une approche rationnelle de la promotion des investissements et des exportations devrait être adoptée pour éviter des discriminations au détriment des entreprises hors zone franche. Le mandat de l'entreprise SAZOF chargée de gérer la zone franche doit être élargi plutôt que de créer une institution parallèle chargée de promouvoir les investissements. Force est de constater que l'obstacle fondamental au développement des exportations est la compétitivité et non les accords commerciaux. Les facteurs déterminants de la compétitivité n'étant en général pas du ressort du Ministère du Commerce, des mécanismes efficaces de coordination doivent être mis en place dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Enfin, des processus plus efficaces de consultation avec le secteur privé et un cadre d'intervention des pouvoirs publics plus stable seront essentiels, car ce sont les acteurs privés qui, au bout du compte, tiennent la majeure partie, sinon l'ensemble, de l'activité économique.

MATRICE D'ACTIONS

(les actions en gras sont considérées prioritaires)

Objectif	Actions	Calendrier et montants	Responsables
ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES			
Améliorer la sécurité juridique et judiciaire des Affaires	**Créer et installer des juridictions commerciales (ou des tribunaux de commerce) à financer en priorité sur le Plan d'Action Justice ; formation des Magistrats spécialisés.**	Phase 1 Lomé, 2010-11 $ 100 000	MJ
	Élaborer un code de procédure commerciale	2011, $ 50 000	MJ
	Respecter les dispositions du Traité de l'OHADA en matière de recours en cassation (réaffirmer officiellement le principe de la compétence en dernier recours de la CCJA de l'OHADA et la non compétence de la Cour Suprême du Togo en matière commerciale). **Instituer une Cour d'Arbitrage au niveau de la CCIT et lui donner les moyens.**	2010 Aucun coût Arbitrage du Chef de l'État	MJ
Faciliter la création d'entreprises	**Finaliser la réforme des procédures de création d'entreprises, y compris la suppression de l'autorisation d'installation du Ministère chargé du commerce.**	2010 Aucun coût	MCPSP
	Transformer le Centre des Formalités des Entreprises (CFE) en un véritable guichet unique avec délégation de signatures pour les services.	2010 $50 000 sur projet BM	MCPSP, CCIT
	Procéder au recensement des autorisations sectorielles spécifiques (industrie, agriculture et autres ministères techniques). Examiner leur utilité avec la participation du secteur privé. Supprimer certaines autorisations, clarifier les autres et les publier.	2011 $30 000	MCPSP
Permis de construire : réduire délais et coûts	Installer des guichets uniques « Permis de construire » dans les mairies, en commençant par Lomé	2011 $ 20 000	MUH/MAT MTTP et Mairie de Lomé
Titres fonciers et mutation de propriétés : réduire délais et coûts	**Entreprendre une étude sur la réforme de la procédure d'obtention des titres fonciers et des mutations ; Organiser la concertation avec le secteur privé et mettre en œuvre les recommandations.**	2011 $ 50 000 Coût à réévaluer	MEF
Moderniser la fiscalité (suppression des taxes anti économiques et incitation à la formalisation des PME)	**Supprimer (éventuellement en 2 étapes) la taxe sur les salaires de 7% ; la remplacer par une contribution de 2% (y compris les entreprises de la ZF et celles du Code des investissements) de la masse salariale à verser au FNAFPP (après sa réforme) ; manque à gagner à chiffrer**	LF 2011 et LF 2012, pas de coût	MEF
	Mener une étude pour/sur l'opportunité de réformes des textes relatives à l'assiette de la Taxe Professionnelle Unique (TPU) sur la base d'un système indiciaire fondé sur la nature des activités et sur des indices physiques objectifs et facilement vérifiables.	LF 2011 Coût à évaluer, augmentation des recettes probable	MEF
DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES			
Promouvoir la formation dans les	**Concevoir et mettre en œuvre des programmes de développement des compétences pour des secteurs porteurs de croissance en utilisant le modèle de la formation alternance-duale.**	2010-2011 Coût à évaluer	METFP

Objectif	Actions	Calendrier et montants	Responsables
secteurs porteurs de croissance			
Améliorer la performance du FNAFPP	**Évaluer le fonctionnement du FNAFPP et son financement.**	2010-2011 $10 000	METFP
	Mettre à la disposition du Fonds l'intégralité des ressources collectées au titre des prélèvements pour la taxe d'apprentissage.	2011 Sans coût	MEF
	Renforcer le système de gouvernance du Fonds par la mise en place d'un mécanisme de concertations périodiques avec les grandes entreprises.	2011 Sans coût	METFP
	Recenser, évaluer les expériences des associations professionnelles en matière de développement des compétences pour appuyer les programmes de formation professionnelle.	2011 $10 000	FNAFPP
Accroître l'efficacité de la formation professionnelle	**Opérationnaliser la participation des opérateurs économiques dans la conception des dispositifs de formation professionnelle.**	2010-2013 A évaluer	METFP
	Elaborer et mettre en œuvre une Charte de partenariat public-privé-PTF en matière de développement des compétences.	2011 A évaluer	METFP/MESR
	Prendre des mesures visant à rationaliser le secteur privé de formation, à mieux l'organiser et à assurer un accès au financement.	2011 A évaluer	METFP
	Explorer la possibilité d'une coordination avec les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) en vue d'aider les opérateurs privés à mieux formuler des projets de financement.	2011 Sans coût	METFP
	Encourager les banques à investir dans le privé, en fournissant une assistance technique aux chargés de prêts en évaluation et suivi de projets de formation.	2012 Sans coût	METFP
	Recenser les qualifications des entreprises de formation privées et concevoir un programme d'appui.	2011 A évaluer	METFP
	Mettre en place un système d'information ; de suivi-évaluation (SISE) du dispositif de développement des compétences et de l'emploi	2011 Financement à rechercher	METFP/Ministère du Travail et de l'Emploi
	Mettre en place un mécanisme d'orientation professionnelle	2011 A évaluer	METFP
	Revisiter les normes de qualité relatives à l'ouverture et au fonctionnement des centres de formation publics et privés ; accorder les permis d'ouverture conformément aux normes ; assurer le contrôle des établissements et centres de formation conformément aux normes et standards	2011 Sans coût	METFP
Étendre la formation professionnelle aux PME	Établir un système de bons de formation afin de stimuler la demande de formation au sein des PME et des micro entreprises et créer une plus grande offre de formation.	2011 Sans coût	METFP
TRANSPORT ET FACILITATION DU COMMERCE			
Développer une politique nationale et allouer les ressources nécessaires à sa mise	**Adopter une politique nationale sur la base de ce rapport ; organiser des ateliers nationaux avec tous les partenaires concernés pour préciser les objectifs, les mesures et les modalités de mise en œuvre ; préparer une lettre de politique sectorielle avec un calendrier détaillé.**	2010-12 $75 000	Premier Ministre, MTTP, Assemblée nationale
	Réactiver le Comité National de Facilitation et (i) lui donner le budget et les moyens de sa mission, (ii) en faire l'organe relais entre le gouvernement, les institutions publiques, les opérateurs	2010 à fin 2012	MCPSP, MEF, MT, MTP, CCIT

Objectif	Actions	Calendrier et montants	Responsables
en œuvre	**économiques et la société civile, (iii) doter son président d'un pouvoir décisionnel pour saisir les responsables chargés de mettre en place les actions prioritaires, et (iv) préparer un décret pour renforcer ce pouvoir.**		
Associer les pays du Sahel à cette politique de Facilitation	**Renégocier les accords bilatéraux pour abolir le système de répartition du fret en transit, y compris les obligations de transiter par des entrepôts des pays du Sahel.**	2010	Premier Ministre et Ministres concernés
Renforcer le rôle institutionnel du port de Lomé pour permettre un développement rationnel	**Modifier le statut du port par une loi portuaire lui attribuant l'entièreté de la fonction régalienne pour, entre autres, contrôler les conditions des contrats des concessionnaires de la manutention.**	2011	Premier Ministre/ Assemblée nationale
	Préparer un nouveau plan directeur du Port pour son développement, et en faire un port d'éclatement/transbordement, basé sur sa profondeur naturelle.	2010-11 $400 000	PAL, MT, MTP
Améliorer la compétitivité du port	Comparer la qualité des services portuaires et les tarifs avec les ports voisins pour conserver un avantage concurrentiel et le trafic de transit ; Contrôler les tarifs des concessions des manutentionnaires.	2011 et suivis annuels	PAL et la Communauté portuaire
Réduire les coûts et le nombre d'intervenants dans le passage portuaire	Réduire le montant des prélèvements sans valeur ajoutée du Conseil National des Chargeurs Togolais (CNCT), notamment les charges sur les imports et les exports : (i) bordereau électronique de suivi des cargaisons, (ii) commission de rémunération	2010 -12	Premier Ministre et Assemblé nationale
	Supprimer les ponctions non-justifiées sur l'importation des voitures d'occasion (certains sans reçu) opérés par diverses institutions étatiques et privées. 13 structures interviennent dans les procédures administratives.	2011	Premier Ministre/ PAL/ Douanes/ Ministères concernés
	Clarifier et rationnaliser les termes de location des espaces portuaires en (i) respectant les prix du marché, et (ii) réduisant le nombre des intermédiaires et des sous locataires.	2011	
Améliorer la politique préférentielle pour les marchandises en transit	Comparer les avantages consentis par le port à ceux offerts par les autres ports pour qu'ils restent égaux ou supérieurs ; coordonner avec les douanes.	suivis annuels	PAL et Douanes
	Redéfinir la politique de Solidarité sur la mer en respectant les accords TRIE, y compris l'arrêt obligatoire au Terminal du Sahel.	2010	PAL et Douanes
Réorganiser le système de l'entretien routier	**Réorganiser les fonctions pour l'entretien courant des routes entre : (i) programmation/audit des travaux (Conseil des routes, CR) ; (ii) mobilisation des ressources (Fonds routier, FR et CAPER) ; (iii) exécution des travaux par des entreprises suite à appels d'offres et supervision par des consultants sous contrôle d'une agence responsable de l'attribution des contrats et des paiements, et audités par les CR+FR+CAPER.**	2010-11	MEF, MT, MTP
Mobiliser les moyens nationaux adéquats	**Accroître la mobilisation des ressources non budgétaires pour l'entretien courant par (i) une augmentation de la redevance sur les carburants ; (ii) le paiement de la charge à l'essieu des camions et des pénalités pour surcharges.**	2010-12 ; $50 million par an	MT, MTP, MEF
Assurer la protection du patrimoine routier	Mettre en place la limitation de la charge à l'essieu de 11,5 tonnes selon les accords de l'UEMOA avec un personnel formé et des ponts bascules aux postes de péages désignés.	2011 $3 millions	MT, MTP

Objectif	Actions	Calendrier et montants	Responsables
Remettre à niveau l'ensemble du réseau routier pour permettre un entretien normal	Préparer un programme national de réhabilitation des routes pour couvrir tout le réseau, y compris les pistes rurales, sur la base d'un engagement de la prise de l'entretien courant sur un financement interne.	2011-2017 $330 millions	MT, MTP, MEF
	Rechercher les préfinancements pour l'assistance technique pour les études du programme de réhabilitation des routes.	2011-2012 $3 millions	MEF, MT, MTP
Mettre en place les conditions d'une concurrence saine et d'une amélioration de la productivité et de la qualité des services	**Supprimer le système de « tour de rôle » organisé par le bureau de fret dans le port de Lomé et mettre en place une bourse de fret où les chargeurs et les transporteurs pourront négocier librement les prix et la qualité des prestations, aux conditions du plus offrant.**	2011-2012 $100 000	MT, CNCT
	Réduire les prélèvements demandés comme frais du système de répartition des cargaisons aux syndicats de transporteurs et au Conseil des chargeurs.	2011-2012	MT, Syndicats
	Renforcer les visites techniques, confiées à une concession, par des contrôles plus méthodiques ; informatiser les données pour permettre un suivi plus performant.	2011	MT, CNF
	Simplifier les paiements aux postes de péage et pesage avec utilisation à terme de cartes prépayées.	2011-2015	MT, CNF
Accélérer le traitement des déclarations	**Appliquer mieux les critères de sélectivité pour faire passer le pourcentage du dédouanement accéléré (circuit vert) à 50%.**	2011	MEF/ Douanes
	Reconstruire le bâtiment des douanes au Port comme un service moderne et efficace.	2011-12 $1.5 million	MEF/Douanes/ PAL
	Combattre les prises de pots-de-vin à chaque étape du traitement des déclarations et prendre des sanctions ; utiliser totalement le système SYDONIA.	2011-2013	MEF/Douanes
Améliorer la circulation sur le territoire	**Confirmer la suppression des escortes à partir du Terminal du Sahel et accepter la garantie de la Chambre de Commerce (CCIT).**	2011	MEF/Douanes/ CNF
	Appliquer le système de TRIE unique sans avoir à réémettre ces documents au passage aux frontières.	2011-12	MEF/Douanes/ pays voisins, CNF
	Participer à une campagne pour abolir les barrages routiers, sur le corridor de la Nationale N.1 et le corridor côtier, et remplacer les contrôles par des brigades d'interception ciblées sur les camions suspectés.	2011-13	MEF/ Sécurité/MT/ MS, Douanes
	Étudier la possibilité d'utiliser des GPS pour surveiller les mouvements de camions.	2011-12 $100 000	MEF/Douanes et pays voisins, CNF
Prioriser le rail pour le trafic lourd	**Exécuter la construction de la ligne Lomé-Ghana selon les plans de TogoRail pour éliminer le transport du clinker par camion de l'usine d'Aflalo.**	2011	MT, MTP
ZONE FRANCHE			
Aligner le système d'incitations fiscales sur l'objectif de	**Procéder à une analyse « coûts/avantages » de la zone franche ; définir clairement les critères d'agrément pour maximiser l'apport des entreprises à l'économie nationale.**	2010 Etude : $100 000	MI

Objectif	Actions	Calendrier et montants	Responsables
création d'emplois	Moduler les incitations en fonction de la création d'emplois.	Coût des ateliers $ 30 000	MI
Disponibilité de terrains et leur sécurité juridique	**Fixer de nouveaux critères d'attribution des terrains dans la zone portuaire et des loyers qui assurent leur utilisation rationnelle sur la base d'une étude bilan de l'existant.**	2010 $50 000	
	Pour les loyers actuels, passer progressivement aux prix du marché, sans mettre en danger les conditions d'exploitation des entreprises existantes.	2010-2011 Aucun coût	
	Élaborer une clause spécifique dans les contrats de vente et de bail pour assurer la sécurité juridique des terrains et bâtiments occupés en ZF.	comprise dans l'étude	MJ
	Mener une étude de faisabilité sur le nouveau terrain au nord de Lomé. Mener une enquête auprès des investisseurs existants et potentiels sur leur intérêt à s'y installer.	2010-2011 $ 200 000	
	Procéder à la recherche de financement et à la viabilisation – en cas de conclusions positives de l'étude et de l'enquête.	2011-2013 $ 1-5 millions	MI
	Élaborer un cadre spécifique pour le partenariat public – privé dans le développement des zones spéciales.	2011 $ 50 000	MEF, MI
Promouvoir la zone franche	**Engager une ou des études de ciblage, fondées sur des analyses détaillées des coûts de production en ZF du Togo ; élaborer une stratégie de promotion et la mettre en œuvre.**	2010-2011 $ 150-200 000	MI
SECTEUR MINIER ET CIMENTIER			
Relancer le secteur des phosphates	**Adopter une stratégie pour le secteur des phosphates.**	2010	MME, MEF
	Améliorer la performance de la NSPT par la mise en œuvre des recommandations de l'audit, notamment : (i) un programme de réhabilitation et de remplacement d'équipements et d'infrastructures mieux ciblé et plus contrôlé ; et (ii) la réorganisation de l'administration et de la gestion de la société.	2010-2011	MME, NSPT
	Démarrer le processus afin d'identifier un partenaire stratégique.	2011	MME, MEF
Consolider le développement du secteur clinker/ciment	**Conclure les négociations pour une deuxième opération de clinker et assurer une coordination entre les deux opérateurs, notamment en ce qui concerne le transport.**	2010	MME, MEF, MTTP
	Tenir compte des prix du ciment dans le pays voisins dans la politique de fixation des prix au Togo.	2010 Aucun coût	MCPSP
Améliorer le cadre légal	Adopter un nouveau code minier et l'appliquer à toutes les opérations minières (phosphates, calcaire, fer).	2010-2011	MME, MEF
AGRICULTURE			
Actions transversales			
Encourager l'investissement agricole et la conservation des sols	Adopter et mettre en œuvre une nouvelle politique foncière rurale: (i) mettre en œuvre des opérations pilotes; (ii) préparer et adopter la reforme/loi; (iii) mettre en place des marchés fonciers transparents et efficaces; (iv) décentraliser la gestion foncière et la gestion des conflits.	2010-2013 $10 millions	MAEP
	Mettre en œuvre le programme de gestion intégrée des sols dans les zones sensibles/prioritaires.	2010-2015 $ 5 millions	MAEP
Réduire les risques climatiques	**Mettre en valeur les terres irrigables, avec une priorité à l'aménagement des bas-fonds et à la réhabilitation pour une meilleure gestion et valorisation des retenus (pour l'agriculture et la pisciculture) au niveau des périmètres existants**	2010 $50 millions	**MAEP**

Réduire les coûts de transport	**Mettre en œuvre le programme d'urgence pour la réhabilitation des pistes rurales, axé sur les zones de grande production et les zones à haut potentiel mais enclavées et sous-exploitées**.	2010-2015 $100 millions	MAEP et MTP
Améliorer l'accès à l'information	Promouvoir les systèmes de communication (téléphone, internet) et les systèmes d'information de marchés (SIM) et aider à l'émergence de bourses électroniques de produits agricoles	2010 À évaluer.	MTC, MCPSP, MAEP
Améliorer l'accès au matériel génétique à haute productivité	Adopter une politique nationale de semences (végétale et animale) et mettre en place le cadre législatif et réglementaire pour la gestion de la production et commercialisation de semence et plants, dans le schéma d'harmonisation des politiques semencières de la CEDEAO et UEMOA.	2010-2011 US$0.3 million	MEAP
	Mettre en œuvre un programme de renforcement des capacités des acteurs semenciers dans la production, le conditionnement et la distribution des semences et renforcer le réseau national de professionnels semenciers privés (basé sur les organisations de producteurs, et le secteur privé)	**2010-2015** **$ 10 millions**	**MAEP**
Renforcer l'efficacité des services agricoles	Approuver une politique nationale en matière de conseil agricole qui: (i) associe les bénéficiaires à l'expression de la demande ainsi qu'à la maîtrise d'ouvrage, le financement et l'évaluation des services requis ; (ii) ouvre le marché des services d'appui/conseil au secteur privé et aux ONG.	2010-2011 $0.2 million	MAEP
	Mettre en place un mandat sanitaire pour les services vétérinaires.	2010 $0.2 million	MAEP
Renforcer l'efficacité des services agricoles	Mettre en œuvre un programme national de renforcement des services agricoles, largement basé sur la demande et incluant le renforcement des capacités des prestataires publics et privés d'appui à la production agricole.	2011-2015 $30.0 millions	MAEP
Améliorer l'accès et la qualité des engrais, produits phytosanitaires et vétérinaires	**Entreprendre un audit technique et détaillé du programme de distribution d'engrais subventionné pour en déterminer l'impact économique et financier, le ciblage et l'impact sur le développement des réseaux de distributeurs privés.** **Redéfinir les conditions de mise en place d'un système durable d'approvisionnement et de distribution des engrais incluant les distributeurs privés**	**2010** **$0.2 million** **2010, $30 000** **Déjà financé**	**MAEP/MEF**
	Renforcer les capacités des laboratoires nationaux pour l'analyse de la composition des produits	2010-2015 $0.5 million	MDC
	Mettre en œuvre les textes et règlements régissant l'homologation et la distribution d'engrais, produits phytosanitaires et vétérinaires dans l'espace UEMOA et CEDEAO.		MAEP
Améliorer l'accès aux crédits de campagne et d'investissement	Mettre en œuvre un programme opérationnel pour améliorer le financement de l'agriculture, basée sur une approche diversifiée : mobilisation des banques commerciales, établissement des FNAIA/FRIDA avec des modalités appropriées d'opérations; promotion des SFD… Faire une étude de faisabilité de création d'une banque agricole.	2010-2015 $20 millions	MAEP/MEF
Promouvoir la qualité des produits importés et exportés.	Mettre en œuvre les textes du cadre réglementaire national harmonises avec le cadre UEMOA, les conventions internationales, y compris la mise aux normes des procédures d'inspection, de contrôle et de gestion de la qualité.	2010-2012 $0.5 million	MAEP/MDC
	Mettre en place un système de contrôle de la qualité des produits stratégiques importés (similaire au système CODINORM Ivoirien), pour assurer la qualité minimum des produits importés et permettre une compétition saine entre des produits concurrents	2010-2012 $1 million	MAEP/MDC
Renforcer la capacité de contrôle	Améliorer la qualité des prestations des laboratoires nationaux et en identifier un à accréditer.	2010-2012 $2 millions	MAEP/MDC
Promouvoir la qualité auprès des opérateurs et des producteurs	**Mettre en place une structure (mixte public/privée) pour promouvoir la qualité des exportations agricoles et qui doit être responsable de l'information des acteurs des filières agricoles sur les normes et réglementations en vigueur sur les principaux marchés d'exportation, de la formation des acteurs des filières à l'approche qualité (HACCP) et de l'appui des entreprises dans leur mise à**	2010-2012 $5 millions	**MAEP/MDC**

	niveau et pour leur certification		
Libéraliser le commerce des produits vivriers	**Engager un débat national pour redéfinir les attributions de l'ANSAT** **Eliminer les obstacles au commerce et à l'exportation des produits vivriers, et revoir la politique et de la stratégie de sécurité alimentaire du gouvernement, y-compris l audit opérationnel de l'ANSAT.**	2010-2011 $0.5 million	**MDC/** **MEF/MAEP**
Appuyer les exportateurs émergents	**Préparer et mettre en œuvre un programme pour apporter aux exportateurs les appuis dont ils ont besoin : (i) renforcer les capacités des opérateurs individuels et de leurs associations ; (ii) mettre en place l'infrastructure institutionnelle et physique ; (iii) développer les services (information sur les marchés, aide à la préparation de plans d'entreprise et d'exportation, appui à l'approche qualité) ; et (iv) apporter un appui financier aux porteurs de projets.**	**2010-2015** **$30 millions**	**MAEP/MDC**
Accroître les dépenses publiques agricoles/rurales et améliorer leur efficacité	**Accroitre les dépenses publiques (décaissements effectifs) à au moins 10% des dépenses totales, hors dépenses en faveur des pistes rurales.**	**2010- 2015**	**MEF/MAEP**
	Améliorer (i) le ciblage des dépenses publiques, avec alignement sur les plus hautes priorités du PNIASA et (ii) la planification et l'exécution des programmes prioritaires. **Faire une revue annuelle des dépenses publiques du ministère**	**2010- 2015** **$30 000**	**MAEP**
Filières Prioritaires			
Relancer la production de café et de cacao	Préparer et mettre en œuvre un programme de relance incluant : (i) la réhabilitation et l'extension des centres de production de plants du CRA-F ; (ii) la réhabilitation de vieilles plantations et l'extension des superficies en robusta et en variétés hybrides résistantes de cacao ; (iii) la mise en place d'un dispositif d'appui comprenant l'opérationnalisation de l'Unité Technique café/cacao de l'ICAT et la relance des programmes de recherche de l'ITRA ; (iv) l'appui à la mise en place de systèmes de crédit; (v) le renforcement des coopératives de base, des unions régionales et de la FUPROCAT ; et (vi) la mise en place d'une structure chargée de la définition de la politique et du cadre réglementaire de la filière et d'une organisation interprofessionnelle.	2011-2015 $ 30 millions	MAEP
Restructurer et relancer la filière cotonnière	**Préparer et mettre en œuvre un programme détaillé comprenant : (i) une campagne d'information des producteurs et la mise en place des systèmes de communication afin de restaurer leur confiance ; (ii) la mise en place d'outils et de méthodes de gestion performants au sein de la NSCT ; (iii) l'identification et la sélection d'un partenaire stratégique privé et l'adoption d'un cadre d'obligations mutuelles entre l'État et cet opérateur ; (iv) le renforcement de la capacité et de la représentativité des organisations de producteurs ; (v) le règlement du problème des dettes internes aux GPC ; et (vi) la création d'une interprofession.**	2010-2015 $20 millions	MAEP/MEF
Développer la filière avicole	*Filière traditionnelle*. Mettre en œuvre un programme pour le développement de l'aviculture traditionnelle visant à: (i) améliorer la structuration et l'organisation des petits producteurs; (ii) faciliter l'accès à l'investissement (microcrédit); (iii) encourager l'intensification et améliorer la conduite de l'élevage (couverture sanitaire, amélioration de géniteurs, de l'alimentation et de l'habitat) ; (iv) organiser la collecte au niveau des producteurs et faciliter l'écoulement des produits vers les centres urbains.	2011-2015 $ 10 millions	MAEP
	Filière moderne. Mettre en œuvre un programme fondé sur: (i) l'amélioration de l'accès au crédit à moyen terme pour améliorer les infrastructures de production; (ii) une meilleure organisation pour l'approvisionnement en poussins d'un jour; (iii) l'amélioration des provenderies pour l'optimisation technico-économique du rationnement alimentaire; (iv) l'amélioration de la couverture sanitaire; (v) un appui à la conduite des élevages par un renforcement des capacités techniques et commerciales des exploitants; et (vi) le renforcement de l'ANPAT pour la gestion des biens communs de la filière ; (vii) la mise en place d un abattoir de volaille.	2011-2015 $20 millions	MAEP

Développer la filière manioc	Préparer et mettre en œuvre une stratégie opérationnelle pour (i) multiplier et distribuer les variétés hautement productives et vulgariser les bonnes façons culturales, en vue de doubler ou tripler les rendements agricoles; et (ii) soutenir la promotion de l'innovation technique dans la transformation non seulement pour l'alimentation humaine mais aussi les utilisations industrielles (aliments de bétail, amidon, alcool…).	2011-2015 $10 millions	MAEP
Promouvoir les filières de diversification (cajou, karité, soja, fleurs, élevage spéciaux…)	(i) Faire un état des lieux des marchés potentiels des produits togolais de diversification, (ii) disséminer l'information auprès des acteurs concernés, (iii) **mettre en place une structure (mixte public/privée) pour informer les acteurs sur les normes et réglementations en vigueur sur les principaux marchés d'exportation, pour former les acteurs des filières et pour** appuyer les exportateurs impliqués dans lesdites filières, (iv) élaborer une stratégie permettant la transformation desdits produits dans la Zone Franche.	2012-15 À évaluer	MAEP
Dynamiser la pisciculture	Mettre en place des programmes de formation et d'appui à l'installation de jeunes piscicultures	2013-15 $US 5 millions	MAEP
POLITIQUE COMMERCIALE			
Développer les capacités du Ministère chargé du commerce	**Identifier les compétences nécessaires pour l'exécution du programme (profil des postes) et faire un audit en ressources humaines** ; **établir un plan stratégique de formation, complété éventuellement par des recrutements.**	2010-2011 $ 100 000	MCPSP
Améliorer l'accès aux statistiques	Instaurer une concertation entre la Douane, la BCEAO, la Direction Générale de la Statistique et la Direction du Commerce Extérieur sur les modalités d'accès aux statistiques du commerce extérieur.	3 mois pas de coût	MCPSP
Promouvoir l'investissement et les exportations	**Assurer la cohérence des instruments d'incitation à l'investissement (Code Général des Impôts, Code des Investissements) et à l'exportation (Code des Investissements, Loi sur la Zone franche), par des réformes concertées et simultanées.**	2010 ateliers $30 000	MEF, MI

1. APERÇU GENERAL ET DIAGNOSTIC DE LA CROISSANCE

A. INTRODUCTION

Le Togo est l'un des plus petits pays d'Afrique continentale; il couvre 57 000 km^2, compte 6,5 millions d'habitants et se trouve en bordure de l'Atlantique, entre le Ghana et le Bénin. Il est aussi l'un des pays les plus pauvres du monde, son PIB par habitant était de 400 dollars en 2008, et il est classé 159^e sur 182 pays sur la base de l'Indice de développement humain 2009 du PNUD. En 2006, le taux de pauvreté atteignait 62% selon les estimations.[1] De plus, on estime que 20% de la population dont les revenus sont à présent supérieurs au seuil de pauvreté officiel courent le risque de tomber dans la pauvreté.

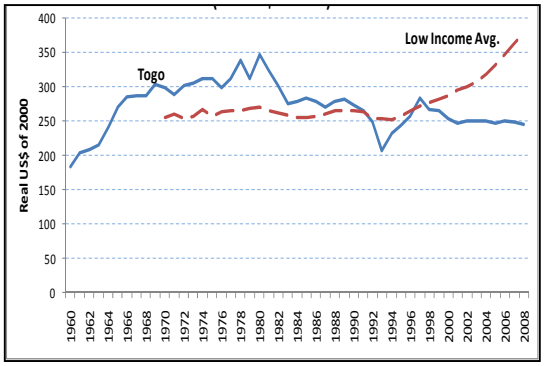
Les résultats économiques du Togo sont même moins bons que ceux d'autres pays à faible revenu (graphique 1.1). Dans les années 60, la poursuite de politiques macroéconomiques judicieuses et un contexte extérieur favorable ont contribué à une croissance soutenue du PIB par habitant, au rythme de 5,8% par an. Toutefois, le revenu par habitant a stagné dans les années 70 malgré l'essor des cours des produits de base par suite de l'échec de politiques extrêmement interventionnistes. L'augmentation des recettes publiques a donné lieu à des investissements publics dans des projets mal conçus et à l'expansion d'entreprises manufacturières paraétatiques, protégées par de lourdes barrières tarifaires. Lorsque les cours des produits de base ont chuté, les dépenses ont rapidement dépassé les recettes, et l'État a accru son endettement. Durant les années 80, à l'instar de nombreux autres pays d'Afrique subsaharienne (ASS), le Togo s'est trouvé en proie à une crise de la dette, qui l'a forcé à prendre des mesures de coupures budgétaires et d'ajustement structurel ; son revenu par habitant s'est alors contracté de 2% par an. Les années 90 se sont caractérisées par une instabilité politique croissante et un important repli de l'aide. Les programmes de stabilisation et d'ajustement n'ont pas été appliqués de manière systématique, et le revenu par habitant ne s'est accru que de 0,7% par an, pourcentage bien trop faible pour compenser le recul des années 80. La situation politique s'étant quelque peu améliorée depuis 2006, les réformes économiques sont poursuivies de manière plus résolue. La reprise économique a toutefois été retardée par de graves inondations en 2008 et la crise économique mondiale de 2008-2009.

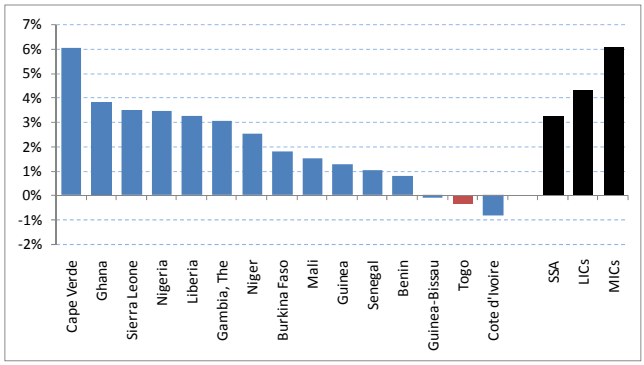
Gnassingbé Eyadéma a été Président du Togo pendant près de 40 ans (1967-2005) et le chef d'un régime de parti unique jusqu'au début des années 90 lorsque, sous l'effet du mécontentement de la population et des pressions des bailleurs de fonds, les partis d'opposition ont été autorisés. M. Eyadéma a gagné les élections suivantes dans des conditions qui ont suscité des contestations. Il est décédé en février 2005 et a été remplacé par son fils, Faure Gnassingbé. Suite aux pressions internationales, des élections ont eu lieu en avril 2005, mais la victoire de Gnassingbé a été contestée par l'opposition et les observateurs internationaux; des actes de violence ont été commis; des centaines de personnes sont mortes et des dizaines de milliers d'autres se sont enfuies dans les pays voisins. En août 2006, l'Accord politique global a été signé et, en octobre 2007, des élections parlementaires ont été tenues, qui ont marqué le début d'une nouvelle période de réconciliation et la volonté de poursuivre des réformes économiques.

[1] Le seuil de pauvreté est de l'ordre de 1,40 dollar à Lomé mais de seulement 1 dollar dans le reste du pays. Stratégie de réduction de la pauvreté, 2009.

Graphique 1.1: PIB par habitant au Togo et dans les pays à faible revenu, de 1960 à 2007 (graphique de gauche)

Taux de croissance du PIB par habitant, Togo et différents pays de la CEDEAO de 2004 à 2008 (en dollars de 2000) (graphique de droite)





Source : Données DDP, Banque mondiale.

Malgré les récentes améliorations observées sur le plan de la stabilité politique et des réformes économiques, la croissance reste lente au Togo. Le revenu réel par habitant a de nouveau stagné durant la période 2004-2008, pour afficher un taux de croissance annuel moyen de -0,1%, qui n'est supérieur qu'à celui d'un seul autre pays de la CEDEAO et très inférieur à la moyenne de l'ASS (3,2%) et à celle des pays à faible revenu (4,3%) (graphique 1.1). Selon les estimations du FMI, le taux de croissance du PIB devrait rester faible pour s'établir à 2,5% en 2009, ce qui veut dire qu'il n'y aura toujours pas d'augmentation du PIB par habitant, et ne s'améliorerait que légèrement au cours des trois années suivantes.

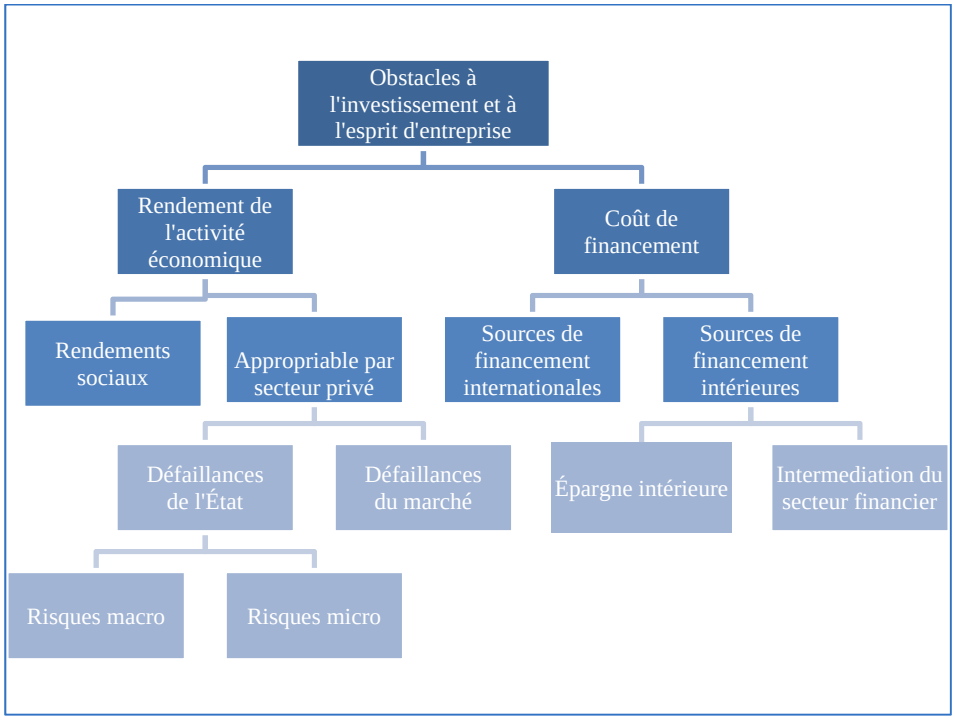
L'aide extérieure s'est accrue depuis 2007 par suite de l'amélioration de la situation politique et de l'élimination des arriérés. Le régime répressif et les conflits politiques qui ont sévi au Togo ont motivé le retrait de certains des principaux donneurs d'aide vers le milieu des années 90. La Banque mondiale elle-même, a mis un terme à ses financements en 2002, lorsque le pays s'est trouvé en arriéré de paiement. Les recettes publiques ayant diminué suite au recul de l'industrie des phosphates, les investissements publics sont restés extrêmement faibles pendant longtemps. Le montant total de l'aide par habitant est passé de 8,2 dollars en 2001 à 18,4 dollars en 2007, ce qui reste faible par rapport aux moyennes établies pour les pays à faible revenu (US$37) et l'Afrique subsaharienne (US$44). À la fin de 2008, le Togo avait rempli les conditions nécessaires pour bénéficier du programme d'allégement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE et il a normalisé ses relations avec les institutions financières internationales. En 2008 et en 2009, il a atteint pratiquement tous les objectifs de réforme structurelle convenus avec le FMI. Il lui reste néanmoins encore un long chemin à parcourir pour assurer un climat de politique économique propice à une croissance soutenue. Maintenant que la demande régionale et mondiale reprend et que les investisseurs et les bailleurs de fonds reprennent confiance, il est essentiel que le Togo saisisse cette opportunité de relancer son économie en poursuivant de manière résolue un programme de réformes et en procédant à des investissements publics bien ciblés.

B. UN CADRE DE DIAGNOSTIC DE LA CROISSANCE

L'analyse présentée dans ce chapitre a été réalisée dans le cadre de diagnostic de la croissance mis au point par Hausmann, Rodrik et Velasco (HRV 2005). Cette démarche comporte trois étapes principales : (i) l'*analyse de la dynamique de développement*, notamment l'examen des principaux facteurs expliquant l'évolution passée de la croissance dans le pays, la dynamique démographique, l'évolution de la productivité générale et de l'emploi, les dynamiques sectorielles, le stade de la transformation et de la diversification économiques; (ii) le *profil des intervenants économiques*,

notamment une description des caractéristiques démographiques, des niveaux de revenus, de l'emploi, de la pauvreté, de la santé et de l'éducation, par secteur et par région; et (iii) le *diagnostic de la croissance*. La démarche HRV s'appuie sur un arbre de diagnostic de la croissance qui permet d'organiser la réflexion sur les obstacles contraignants à la croissance du secteur privé à court et moyen terme (graphique 1.2). Elle a recours à différentes données, macro et micro, au niveau des entreprises et des ménages, quantitatifs et qualitatifs, pour évaluer la gravité des différents obstacles et les classer par ordre d'importance.

Graphique 1.2: Arbre de diagnostic de la croissance



Source : Douanes togolaises, statistiques Sydonia, exportations directes (territoire douanier) et zone franche, années 2000 et 2007. - Définition de « produits de la sidérurgie » : cumul des positions 72.08 à 72.29 et 73.01 à 73.18.

L'investissement et l'esprit d'entreprise peuvent être limités parce que le rendement du capital est faible ou parce que le coût du financement est élevé. Il se peut que le *rendement du capital* soit peu élevé pour plusieurs raisons. La première, en raison de la faiblesse des « rendements sociaux » qui tient elle-même à l'insuffisance des investissements dans des facteurs de production complémentaires comme l'infrastructure et le capital humain et le manque de productivité des terres, causé par une mauvaise gestion des ressources naturelles ou des conditions géographiques défavorables. La deuxième, en raison de la faiblesse des rendements privés du capital résultant de « défaillances de l'État » (par exemple une fiscalité trop lourde, des droits de propriété mal établis, la corruption, des conflits sociaux, l'instabilité macroéconomique, etc.). Enfin, en raison de « défaillances du marché » (comme les externalités de la coordination ou de l'apprentissage qui ont un impact négatif sur l'adoption de nouvelles technologies). Le *coût du financement* peut être élevé parce que le pays a un accès limité aux marchés internationaux des capitaux ou parce que des problèmes se posent sur le marché financier intérieur. Un pays peut avoir des difficultés à obtenir des ressources sur les marchés internationaux des capitaux pour diverses raisons, notamment un « risque pays » élevé, des obstacles à l'entrée d'investissements directs étrangers, des vulnérabilités dans la structure des échéances de la dette et une réglementation trop lourde des mouvements de capitaux. L'insuffisance du financement intérieur peut tenir à la faiblesse de l'épargne intérieure et/ou aux carences de l'intermédiation financière intérieure.

L'établissement d'un diagnostic de la croissance donne lieu à l'examen et à l'analyse des facteurs indiqués sur les branches de l'arbre de diagnostic dans le but de déterminer si ces facteurs sont des obstacles contraignants à la croissance.[2] Bien que tous les facteurs aient de l'importance pour la croissance et le bien-être, c'est l'élimination de ceux qui ont l'impact le plus contraignant qui aura probablement l'effet direct positif le plus élevé. Si cette méthode paraît simple, il est difficile, en pratique, d'identifier les obstacles les plus graves à la croissance. Comparer la performance d'une économie à celle de pays pertinents choisis comme comparateurs est l'un des moyens employés pour déterminer les facteurs qui entravent l'investissement et l'activité économique. Les données produites par les enquêtes auprès des entreprises sont également utiles à cet égard.

C. DYNAMIQUE DU DÉVELOPPEMENT

Situation générale

Le Togo appartient à l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) dont les membres ont une monnaie commune, le franc CFA, qui était autrefois rattachée au franc français et est maintenant rattachée à l'euro. Le Togo n'a donc pas de politique monétaire indépendante. Son taux de change réel s'est progressivement apprécié depuis la dévaluation de 50% survenue en 1994. Le Togo affiche d'importants déficits commerciaux, financés par l'aide extérieure, les envois de fonds de l'étranger et les entrées de capitaux privés, en particulier au titre d'IED. Les produits d'exportation les plus importants sont le ciment et le clinker, les phosphates, les produits en fer et en acier, et le coton. Les réexportations et le commerce de transit en direction des pays enclavés voisins et du Nigéria sont des composantes très importantes des flux commerciaux.

Le Togo suit une politique budgétaire prudente depuis quelques années. Le pays a mené à bonne fin un programme suivi par le FMI sur la période allant d'octobre 2006 à juin 2007, et a entrepris un programme sur trois ans dans le cadre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (appelé maintenant Accord élargi de crédit) au deuxième trimestre de 2008. L'élimination des arriérés, la stabilisation des finances publiques et l'amélioration de la stabilité politique depuis 2007 ont motivé une augmentation des financements des bailleurs de fonds, en particulier l'Union européenne et la Banque mondiale.

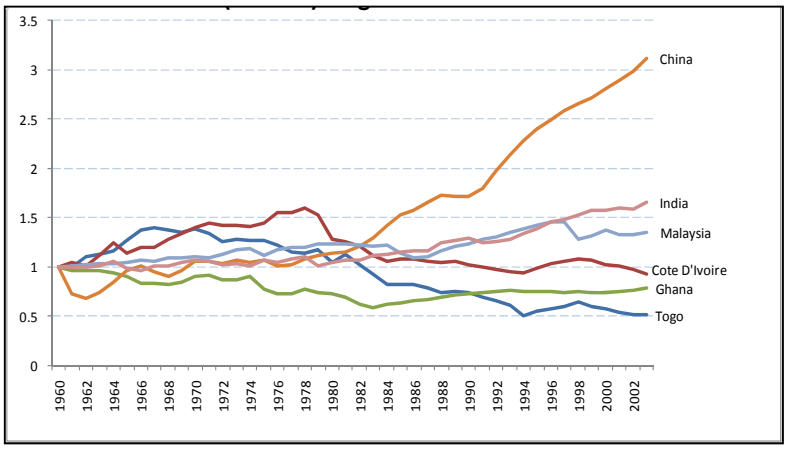
L'économie togolaise est essentiellement rurale et agricole : la moitié de la production et les deux tiers des emplois sont imputables au secteur primaire. Les services, dont les sous-secteurs les plus importants sont le commerce, les services publics et les transports et les communications, ne génèrent que 20% des emplois et 25% du PIB. Le port naturel en eau profonde de Lomé est un grand atout pour le Togo et joue un rôle important dans le commerce régional. Le secteur bancaire, autrefois important, a connu une crise dans les années 80 puis de nouveau en 2008 et ne contribue que pour moins de 0,5% au PIB. L'industrie fournit 15% des emplois et 25% du PIB, et ses principaux sous-secteurs sont le ciment et le clinker, les phosphates et l'agroalimentaire. Le Togo exploite une zone franche, industrielle et de services, relativement florissante depuis 1989, qui emploie plus de 9 000 personnes dans environ 60 entreprises.

Dynamiques de la productivité, de l'investissement et de l'emploi

Le graphique 1.3 et le tableau 1.1 montrent que la productivité totale des facteurs (PTF) évolue à la baisse depuis 1970, et que les résultats affichés par le Togo sont nettement inférieurs à ceux de nombreux autres pays en développement.

[2] Nous partons de l'hypothèse que nous trouverons, non pas un seul obstacle contraignant, mais un ensemble de facteurs auxquels il faut tous remédier pour déclencher le processus de croissance. Le but n'est toutefois pas d'en faire une liste exhaustive mais d'identifier quelques domaines de préoccupation prioritaires.

Graphique 1.3: Indice de la productivité totale des facteurs (PTF), Togo et pays comparateurs, 1960-2003



Source : Calculs des auteurs. Données DDP, Banque mondiale.

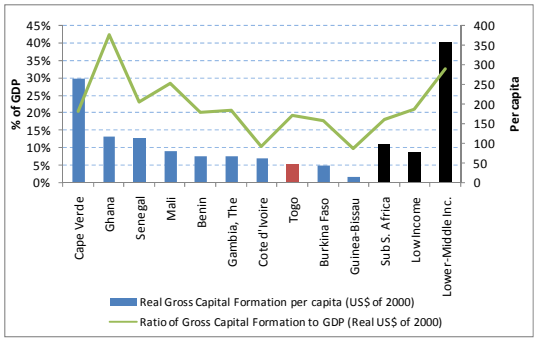
Tableau 1.1: Décomposition de la progression de la productivité totale des facteurs (PTF)

Période	Croissance du PIB	Capital physique	Capital humain	Main-d'œuvre	PTF	Crois. PIB Par habitant
Années 80	1,2%	0,3%	0,4%	2,4%	-1,9%	-2,0%
Années 90	2,2%	-0,1%	0,3%	2,1%	-0,1%	-0,5%
2000-2007	2,0%	0,4%	0,5%	1,8%	-0,7%	-0,8%

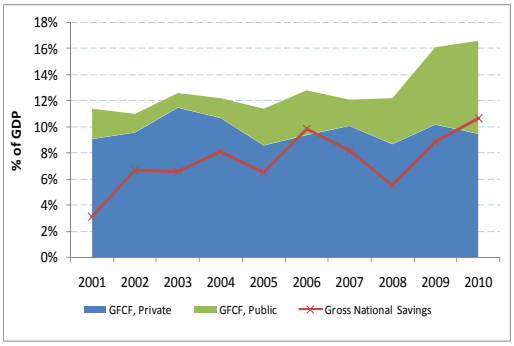
Source : Calculs des auteurs. Données DDP, Banque mondiale.

La baisse du *ratio* capital/travail, associée au recul de la PTF, a contribué à réduire la productivité de la main-d'œuvre et le revenu par habitant. Bien que la population active ait régulièrement augmenté et que le capital humain ait progressé grâce à l'amélioration de l'éducation, l'accumulation de capital physique stagne depuis les années 90 et la productivité totale des facteurs baisse régulièrement depuis 1980. Le *ratio* capital/travail est retombé au niveau des années 60, et le niveau de formation de capital par habitant n'est plus faible que dans 10 des 152 pays considérés. L'investissement moyen par habitant pour la période 2000-2005 est de US$45 au Togo, contre US$99 pour l'ASS (graphique 1.4).

Graphique 1.4: Formation de capital au Togo et dans les comparateurs, moyennes 2000-2005



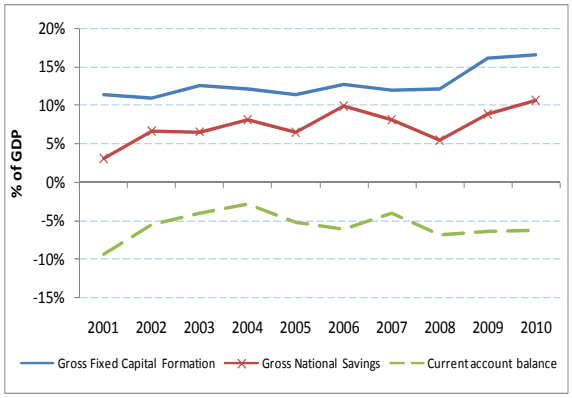
Graphique 1.5: Formation brute de capital public et privé et épargne nationale, Togo, 2001-2010



Source : Données WDI, Banque mondiale. *Source :* Statistiques financières internationales, FMI.

Les investissements publics sont extrêmement limités, essentiellement depuis la contraction de l'aide publique extérieure amorcée au milieu des années 90. Les recettes fiscales sont restées aux alentours de 17% du PIB. Vers le milieu des années 90, l'aide exprimée en pourcentage du revenu national brut (RNB) est tombée à environ 3% alors que cette proportion est généralement de l'ordre de 10 à 15% dans les pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne. En 2007, le pourcentage du RNB représenté par l'aide est remonté à 5% et continue d'augmenter progressivement. La formation de capital dans le secteur public a donc amorcé une reprise (graphique 1.5).

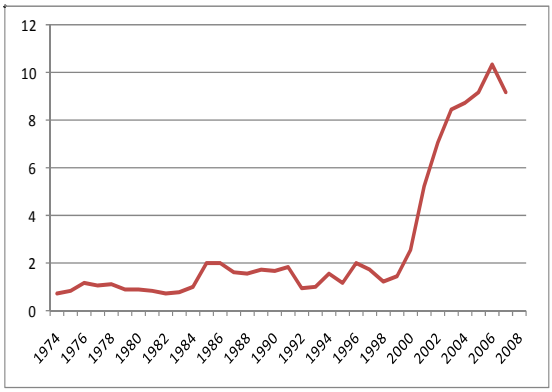
Graphique 1.6: Formation brute de capital, épargne brute et solde du compte courant, 2001-2010

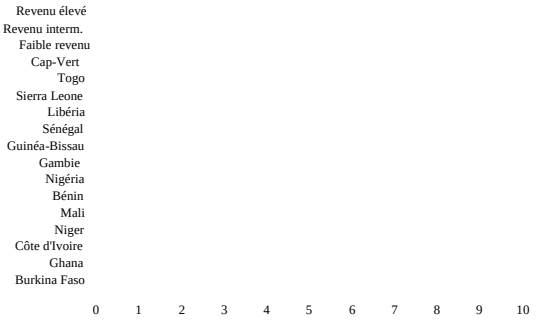


Le Togo a un taux d'épargne national peu élevé, qui est encore plus faible que son taux d'investissement. En revanche, les transferts de fonds de l'étranger ont fortement augmenté depuis 2000 et le Togo a maintenant l'un des ratios de transferts de fonds des travailleurs/PIB les plus élevés d'Afrique (9,2% en 2008). Ces transferts de fonds privés conjugués aux transferts publics sont les principales sources de financement du déficit commercial, qui représente en moyenne depuis quelques années 15% du PIB (graphique 1.7).

Graphique 1.7: Transferts de fonds de l'étranger, Togo, 1974-2007 (% du PIB) (graphique de gauche)

Envois de fonds de l'étranger, Togo et comparateurs, (% du PIB) 2007 (graphique de droite)





Source : Données DDP, Banque mondiale.

Évolutions sectorielles

Le Togo est de plus en plus tributaire des activités du secteur primaire, essentiellement aux dépens du secteur tertiaire (Tableau 1.2**).** La part de la valeur ajoutée par les activités primaires a doublé entre 1980 et 2009 et représente maintenant presque 50% du PIB. Cette évolution tient toutefois moins au dynamisme de l'agriculture qu'à la stagnation de l'industrie, qui continue de représenter une part relativement constante du PIB (20 à 25%), et au repli des services, dont la contribution au PIB est tombée de 51% en 1980 à 25% du PIB en 2009. L'agriculture de subsistance prend de l'ampleur tandis que les productions de café et du coton diminuent d'environ 2% par an depuis 1990. Le cacao est le seul produit traditionnel du secteur primaire dont la production a évolué légèrement à la hausse au cours de la période considérée, mais elle a aussi commencé à baisser au cours des dernières années.

Tableau 1.2: Parts, taux de croissance et contribution à la croissance, Togo, années 1960- années 2000

Parts, taux de croissance et contribution à la croissance par activités économiques et par décennies.

	An. 60	An. 70	An. 80	An. 90	An. 00
Part du PIB, en termes de valeur ajoutée					
Primaire	32,2	26,2	29,4	44,31	46,50
Secondaire	18,9	21,3	21,5	21,24	24,90
Tertiaire	48,8	52,5	49,1	34,45	28,60
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Croissance du PIB, en termes de VA					
Primaire	6,2%	2,8%	4,5%	3,1%	2,5%
Secondaire	11,2%	7,8%	-0,2%	2,6%	3,6%
Tertiaire	7,3%	3,6%	-0,4%	-0,8%	-2,0%
PIB en VA total	7,7%	4,3%	1,1%	1,5%	1,4%
Contribution à la croissance					
Primaire	2,0%	0,7%	1,3%	1,4%	1,2%
Secondaire	2,1%	1,7%	0,0%	0,6%	0,9%
Tertiaire	3,6%	1,9%	-0,2%	-0,3%	-0,6%
PIB en VA total	7,7%	4,3%	1,1%	1,5%	1,4%

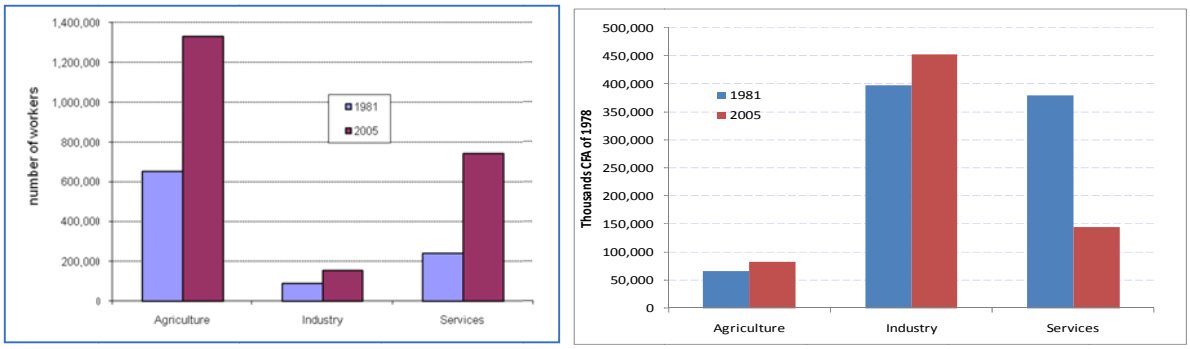
Note : Tous les calculs sont basés sur des données en unités de monnaie nationale constante.
Source : Calculs des auteurs basés sur des données de la Banque mondiale (DDP) et du Togo.

Dans le secteur secondaire, les industries extractives marquent le pas. La valeur ajoutée par le secteur des phosphates diminue de 6,2% par an en moyenne depuis 1990 et cette évolution n'a été qu'en partie compensée par la production de clinker à partir des gisements de calcaire, qui s'accroit de plus de 9% par an depuis 1998. Les industries manufacturières se sont développées entre 1990 et 2008, notamment dans

le domaine des minéraux non métalliques et des produits métallurgiques dont la production annuelle a respectivement augmenté de 12,4% et de 11,2%. Les crises financières des années 80 et de l'année 2008 ont contribué au recul des services. Les activités bancaires et les assurances, qui ne représentaient déjà que 6% du PIB tertiaire (et 2,6% du PIB total) sont tombées à tout juste 1% du PIB tertiaire en 2008. Le commerce stagne mais le secteur des transports et celui des communications affichent des résultats relativement bons, puisqu'ils se développent au taux de 2% par an grâce à l'ampleur du commerce de transit et de réexportation et à l'arrivée de la téléphonie cellulaire.

Graphique 1.8: Emploi par secteur (graphique de gauche)

Produit par travailleur et par secteur (graphique de droite)



Source: Données DDP, Banque mondiale, et Indicateurs de base du bien-être 2006.

La structure sectorielle de l'emploi s'est fortement modifiée, sous l'effet de l'augmentation de la part des emplois dans les services, et de la baisse de la part des emplois dans l'industrie, tandis que celle des emplois dans l'agriculture reste dominante. La contribution des services au PIB ayant diminué, signifie que la productivité a considérablement chuté dans ce secteur (graphique 1.8, graphique de droite). En revanche, c'est dans le secteur industriel, qui affiche la productivité la plus forte, que l'emploi a le moins augmenté. La composition sectorielle de l'emploi s'est modifiée au détriment des emplois industriels hautement productifs au profit d'emplois ayant une moindre productivité dans le secteur des services. Il s'en est suivi une baisse de la productivité globale de la main-d'œuvre dans l'économie.

Tableau 1.3: Décomposition des variations du PIB par habitant (points de pourcentage par an) 1981-2005

	it par avail.	Niveau ploi	mpos. de ii	Total
Variation du PIB par habitant:				**-1,01**
	-1,5	**0,0**	**0,3**	**-1,20**
-Primaire	0,3	-0,3	0,1	0,15
	0,1	-0,1	-0,2	-0,14
-Tertiaire	-1,9	0,4	0,3	-1,21
				-0,05
Pop15-64 ans/Population				**0,24**
		ur		**-1,46**
-Due aux variations de la PTF				0,00
	il			

Note : Les variations du produit par habitant sont décomposées en: i) variations du produit par travailleur, sous l'hypothèse que ni le niveau ni la composition sectorielle ne se modifient; ii) variations du niveau de l'emploi par habitant, sous l'hypothèse que ni le produit par travailleur ni la composition sectorielle de l'emploi ne se modifie; et iii) variations de la composition sectorielle de l'emploi, toutes choses étant égales par ailleurs.

Source : Calculs des services de la Banque, données DDP, Banque mondiale, et Indicateurs de base du bien-être 2006.

Structure de la demande

Les exportations et la formation de capital ont affiché une forte croissance dans les années 70, mais les dépenses publiques ont progressé à un rythme impossible à maintenir. Il s'en est suivi une crise financière et budgétaire au début des années 80 qui a marqué le début d'une période de repli de 20 ans. Ce n'est que récemment que les dépenses publiques, les investissements et les exportations ont repris. Le tableau 1.4 récapitule l'évolution de la demande globale au cours des 40 dernières années.

Tableau 1.4: Taux de croissance de la demande/offre globales, par composante de la demande, et par décennie (%)

Période	PIB réel	Importations de biens et services	Offre/demande globales	Consommation privée	Consommation publique	Formation brute de capital fixe	Exportations de biens et services
Années 70	2.8	10.9	**5.8**	-1.1	9.8	11.9	8.5
Années 80	1.1	1.0	**1.0**	4.9	-2.3	-0.2	-1.0
Années 90	2.3	-1.2	**0.9**	4.1	-0.5	-4.8	0.3
Années 00	1.8	4.0	**2.6**	1.2	3.9	3.4	5.6

*****L'offre globale = PIB plus importations = demande globale = demande intérieure plus exportations.
Source: Calculs des auteurs, données des WDI, Banque mondiale**.**

D. PAUVRETÉ, EMPLOI ET ÉDUCATION

Le Togo est un pays très pauvre, marqué par d'importantes disparités régionales, mais néanmoins relativement égalitaire.[3] L'indice numérique de pauvreté est de 62%. Les taux de pauvreté régionaux sont plus élevés dans le nord et diminuent de manière générale au fur et à mesure que l'on se dirige vers le sud : région de la Savane (90%), région de la Kara (75%), région Centrale (78%), région des Plateaux (60%) et région Maritime (69%). Le taux de pauvreté est de 24,5% à Lomé.[4] De manière générale, le taux de pauvreté est de 37% pour les zones urbaines et de 74% pour les zones rurales. Les zones rurales comptabilisent à elles seules 80% des pauvres du pays. Le Togo affiche toutefois une répartition des revenus relativement égalitaire puisque le coefficient de Gini était de 34% en 2006 contre 44% en moyenne pour l'Afrique subsaharienne.

Le Togo a un taux de croissance démographique relativement élevé (2,4%) et un taux de fécondité (de 4,8 naissances par femme) représentatif des taux observés dans les pays à faible revenu. La proportion de la population totale qui est en âge de travailler a augmenté depuis 1992, de sorte que le ratio de dépendance a diminué. L'effet positif de cette évolution a toutefois été atténué par une légère contraction des actifs dans la population en âge de travailler sous l'effet d'une diminution du taux de participation et de la montée du chômage.

Taux d'alphabétisation et le niveau d'instruction de la population en âge de travailler

Le taux d'alphabétisation est faible, comme dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne, mais les taux d'alphabétisation et les niveaux d'instruction sont très différents entre les populations urbaines et rurales et d'une région à l'autre. Le taux d'alphabétisation pour le groupe d'âge de 15 à 45 ans est de 88% à Lomé, de 84% pour l'ensemble des zones urbaines, de 52% pour les zones rurales et de seulement 26% pour les zones rurales de la région de la Savane. Les travailleurs urbains sont nettement plus instruits que les travailleurs ruraux. En effet, 45% des travailleurs urbains ont au moins achevé le premier cycle de l'enseignement secondaire, plus de 40% ont achevé leurs études primaires et 15%

[3] La majeure partie de l'analyse présentée dans cette section est basée sur les résultats du questionnaire sur les grands indicateurs de bien-être (QUIBB/CWIQ) 2006. Le seuil de pauvreté retenu est de 164'842 Francs CFA. Il a été calculé sur la base des échelles d'équivalence FAO/ OMS (voir Banque mondiale (2007)).
[4] Le seuil de pauvreté retenu pour Lomé est plus haut car le coût de la vie y est plus élevé.

seulement n'ont pas fini ces dernières. En revanche, la moitié des travailleurs ruraux n'ont pas terminé leurs études primaires et 37% n'ont pas été scolarisés au-delà du primaire. Le taux d'alphabétisation s'améliore : il est nettement plus élevé que le taux national pour les groupes d'âge plus faibles, et la plupart des enfants âgés de 6 à 11 ans sont scolarisés aussi bien dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Les taux bruts de scolarisation primaire dépassent maintenant 100%.

Fait peu surprenant, l'incidence de la pauvreté est plus élevée parmi les travailleurs qui ont un niveau d'instruction plus faible, aussi bien dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Toutefois, l'incidence de la pauvreté est encore de 39% même pour ceux qui ont achevé leurs études secondaires dans les zones rurales. Le taux correspondant n'est que de 6% dans les zones urbaines.

Emploi

La majeure partie des emplois se trouve dans l'agriculture de subsistance en zone rurale ou bien dans le secteur informel en zone urbaine, où les services prédominent (tableau 1.5). L'agriculture fournit presque 60% des emplois au niveau national. Dans les zones urbaines, le commerce est la plus importante source d'emplois (22% des emplois à l'échelle nationale). Le pourcentage élevé de personnes travaillant pour leur propre compte et pour leur famille (91%) suggère une forte incidence d'emplois peu qualifiés et à faible productivité dans le secteur informel. Les emplois salariés prédominent essentiellement dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'administration publique et se situent, dans une moindre mesure, dans les industries extractives, le secteur du bâtiment et celui des transports. Ces secteurs ne contribuent toutefois que très peu à l'emploi total. Ainsi environ seulement 24% des travailleurs urbains reçoivent un salaire ou sont payés à la pièce. Les autres sont des apprentis, des membres de la famille non rémunérés ou des personnes travaillant pour leur compte propre.

Tableau 1.5: Employés et travailleurs pour compte propre, par secteur, 2006

	Wage or piece-rate earner	Self-employed/ family helper	Total
Agriculture	0.9%	58.0%	58.9%
Mining	0.2%	0.4%	0.6%
Manufacturing	0.5%	3.2%	3.7%
Construction	0.6%	1.2%	1.7%
Transport	1.1%	1.5%	2.6%
Commerce and Trade	1.3%	20.2%	21.5%
Education/ Health	2.0%	0.6%	2.6%
Administration	0.8%	0.1%	0.9%
Financial Services	1.7%	4.4%	6.1%
Other Services	0.3%	1.1%	1.4%
Total	9.4%	90.6%	100.0%

Les travailleurs sont plus souvent sous-employés qu'au chômage. Les taux de chômage globaux mesurés au Togo sont de 7,4% dans les zones urbaines du Togo et de 1,4% dans les zones rurales. En revanche, 19% des travailleurs ruraux et 25% des travailleurs urbains sont sous-employés, en ce sens que ces travailleurs ont déclaré avoir essayé d'accroître leurs revenus au cours des sept jours précédents.

E. ANALYSE DES OBSTACLES A LA CROISSANCE

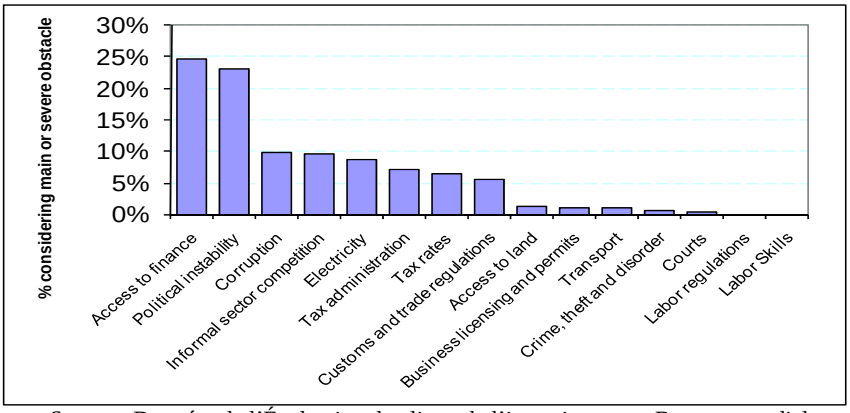
De récentes données provenant d'enquêtes auprès des entreprises[5] au Togo fournissent d'utiles informations sur les principaux obstacles que rencontrent les entreprises à Lomé. Ces données facilitent le classement des obstacles par ordre d'importance mais doivent être interprétées avec prudence et vérifiées au moyen d'autres informations. Elles ne couvrent, notamment, aucun des problèmes

[5] www.enterprisesurveys.org. Les données de l'enquête auprès des entreprises concernent plus de 100'000 entreprises de 117 pays. Les enquêtes fournissent des indicateurs qui permettent de comparer la qualité du cadre de l'activité économique dans les différents pays. Ces indicateurs sont couramment qualifiés d'indicateurs de « l'évaluation du climat de l'investissement ». L'enquête auprès des entreprises au Togo s'est concentrée sur la capitale, Lomé, et a couvert 300 entreprises, dont 145 étaient des micro-entreprises (0-4 travailleurs); 99 étaient des petites entreprises (5 à 19 travailleurs); 41 étaient des moyennes entreprises (20 à 99 travailleurs); et 15 des grandes entreprises (plus d'une centaine de travailleurs). Cet échantillon comprend 19 entreprises qui bénéficient du statut de la zone franche. Il a été demandé à leurs représentants de classer 15 obstacles dans trois catégories de gravité.

rencontrés par le secteur agricole et sont entachées de fortes distorsions en faveur du cadre de l'activité économique à Lomé où se trouvent 90% des entreprises non agricoles.

L'instabilité politique et l'accès à des financements sont perçus comme les deux obstacles qui sont, de loin, les plus graves (graphique 1.9). La corruption, la concurrence exercée par le secteur informel, la réglementation du commerce et les douanes, l'alimentation en électricité et l'administration fiscale sont d'autres obstacles importants. La criminalité, les tribunaux, la réglementation du travail, les compétences de la main-d'œuvre, les transports, l'enregistrement des entreprises et l'accès à la terre sont considérés poser moins de problèmes. Ces perceptions varient quelque peu selon la taille des entreprises, mais l'instabilité politique, l'accès à des capitaux et la corruption sont systématiquement cités comme étant les obstacles les plus importants.

Graphique 1.9: Principaux facteurs jugés faisant obstacle à l'activité économique, Togo, 2009.



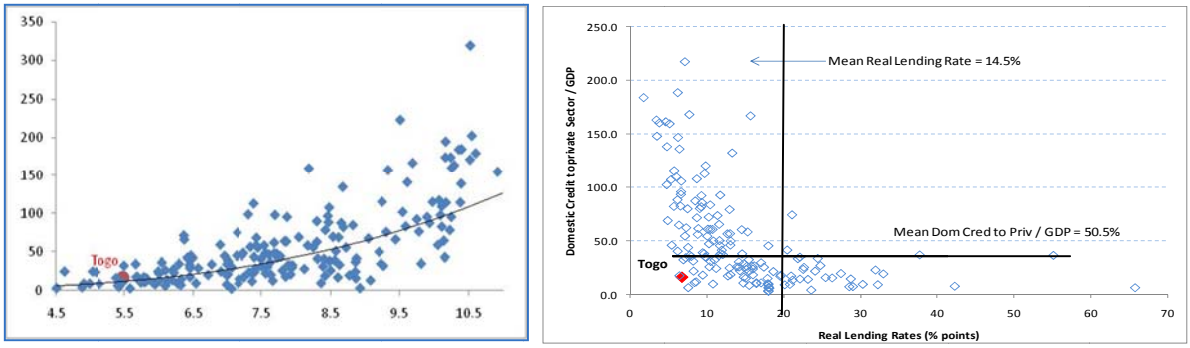
Source : Données de l'Évaluation du climat de l'investissement, Banque mondiale.

Coût du financement et accès aux capitaux

Le volume des prêts et les taux d'intérêt ne témoignent pas de graves contraintes de financement. Si le coût des financements et l'accès aux capitaux entravaient la croissance, les taux d'intérêt devraient être élevés et/ou les flux de financement intérieurs ou étrangers au secteur privé devraient être limités. Les résultats sont mitigés. Le crédit au secteur privé, en pourcentage du PIB, est faible au Togo mais cadre avec le niveau du PIB togolais (graphique 1.10, graphique de gauche**).** Les taux d'intérêt réels sont également faibles (graphique 1.10, graphique de droite).

Graphique 1.10: Crédit intérieur au secteur privé (% du PIB)/log du PIB par habitant (US$ constants), 2006 (graphique de gauche)

Crédit intérieur au secteur privé (% du PIB)/Taux d'intérêt réel, 2000-2008 (graphique de droite)

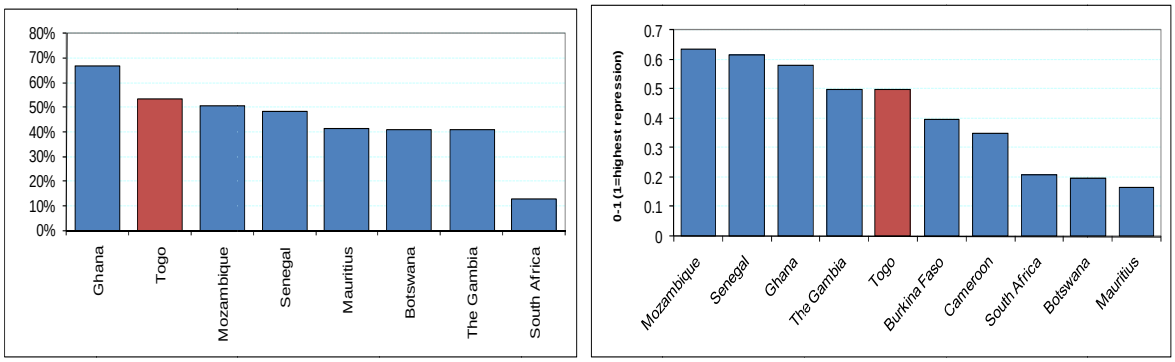


Source: Données DDP, Banque mondiale, et informations sur les taux prêteurs communiquées par les banques au Togo.

Bien que les enquêtes menées aux fins d'évaluer le climat de l'investissement placent le financement au premier rang des obstacles auxquels se heurtent les entreprises au Togo, un examen plus attentif de la situation fait ressortir certaines ambiguïtés. Cette perception est commune à tous les pays à faible revenu et peut induire en erreur car elle pourrait tenir au manque de solvabilité des emprunteurs plutôt qu'à une défaillance des marchés financiers eux-mêmes. L'indice des « dispositions financières contraignantes », qui fait la synthèse d'une série d'obstacles concrets à l'accès des différentes entreprises au crédit, montre que plus de 50% d'entre elles se sont heurtées à un obstacle financier quelconque, soit un pourcentage élevé mais inférieur à celui observé pour le Sénégal ou le Ghana (graphique 1.10). L'indice des dispositions financières contraignantes (dont la valeur est comprise entre zéro et un et est d'autant plus élevée que les contraintes financières sont lourdes) indique la proportion des entreprises qui n'ont pas obtenu de crédit soit parce qu'elles ont sollicité un emprunt qui leur a été refusé soit parce qu'elles ont renoncé à déposer une demande de crédit (parce que le crédit était trop cher, les montants offerts insuffisants, les échéances proposées inadéquates ou le nantissement requis trop élevé). Trente-huit pour cent des entreprises qui ont sollicité un prêt ne l'ont pas obtenu, ce qui correspond à la moyenne pour l'Afrique. Sur l'ensemble des entreprises qui n'ont pas contracté d'emprunt, 77% n'ont jamais soumis de demande, un tiers de ces dernières indique qu'elles n'en avaient pas besoin (graphique 1.11).

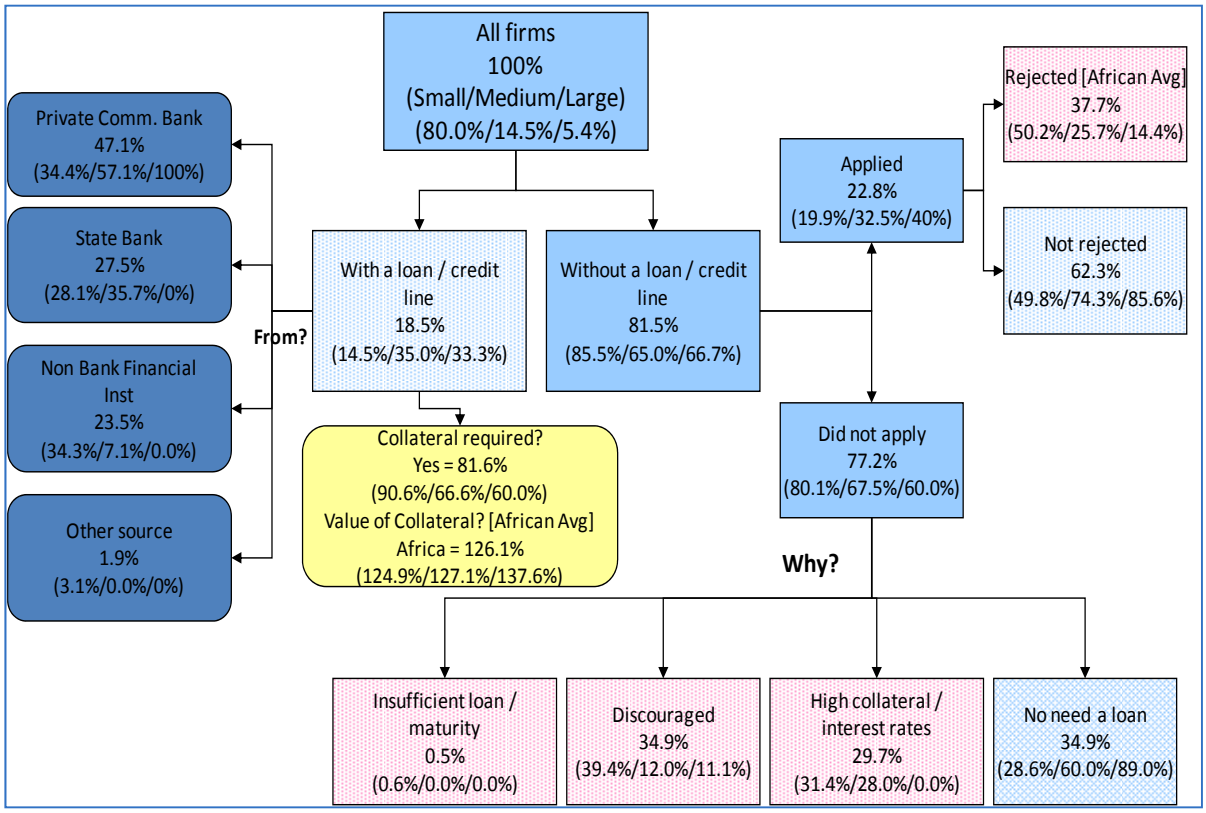
Graphique 1.11: Pourcentage des entreprises jugeant que le crédit est un obstacle majeur à l'activité économique (graphique de gauche)

Indice des dispositions financières contraignantes (graphique de droite)
Togo et pays retenus comme comparateurs



Source: Données de l'évaluation du climat de l'investissement, Banque mondiale. Les données relatives au Togo sont celles de 2009.

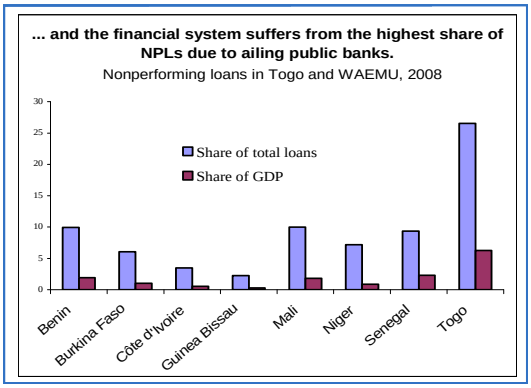
Graphique 1.12: Demande d'emprunt et raisons du refus, par taille d'entreprise, Togo, 2009



Source: Données de l'évaluation du climat de l'investissement, Banque mondiale.

D'autres études laissent penser que l'intermédiation financière est déficiente au Togo. Le FMI (2009a) montre que les vulnérabilités du secteur bancaire sont, à court terme, un important obstacle à l'activité économique. Au début des années 2000, la capitalisation des grandes banques privées s'est avérée nettement insuffisante, en raison essentiellement des prêts improductifs qu'elles avaient consentis aux secteurs du coton et des phosphates qui se trouvaient alors en difficulté, entrainant la nationalisation de ces banques. La part des prêts improductifs dans le total a atteint le niveau le plus élevé observé en Afrique de l'Ouest en 2008 (graphique 1.13).

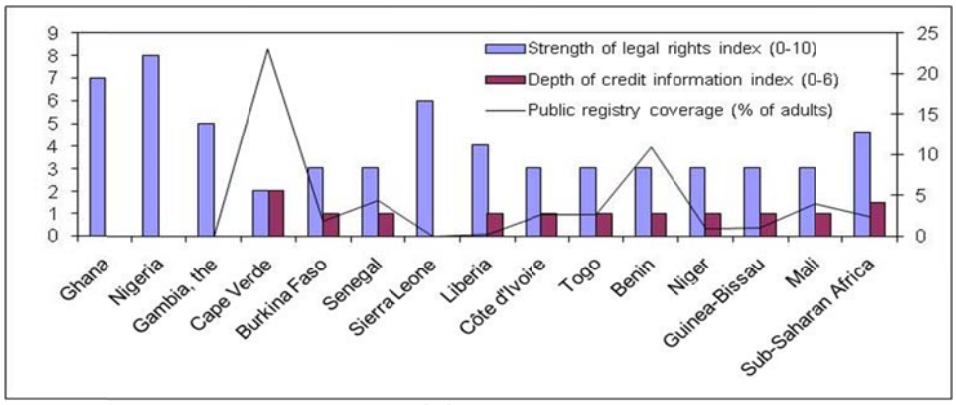
Graphique 1.13: Prêts improductifs, 2008



Source: FMI (2009a).

Toutefois, la performance des banques s'améliore. Trois banques d'État ont été intégralement recapitalisées avec l'appui des pouvoirs publics en décembre 2008, et leur privatisation est en cours. Le Togo compte plus d'une douzaine de banques commerciales, parmi lesquelles certains établissements financiers régionaux. L'indice de la taille du secteur bancaire et les indicateurs de *Doing Business* 2010 concernant les droits reconnus par la loi, l'information sur le crédit et la couverture des registres publics sont faibles, mais restent comparables à ceux des pays voisins du Togo (Graphique 1.14).

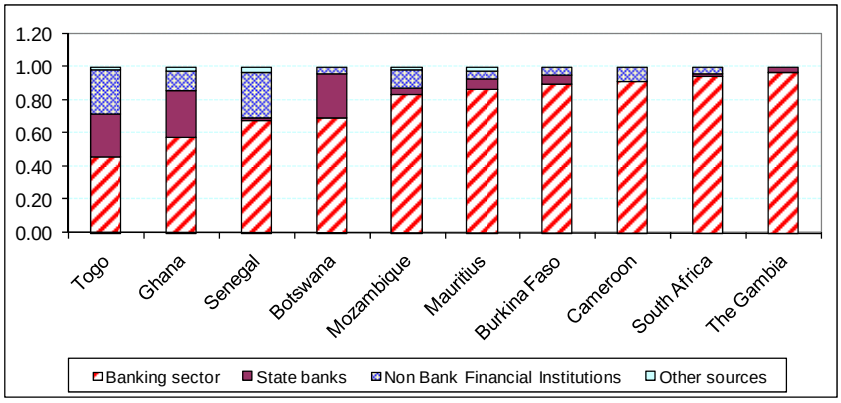
Graphique 1.14: Droits reconnus par la loi, informations sur le crédit et couverture des registres publics, 2009



Source: Doing Business 2010, Banque mondiale.

La micro finance s'est développée, en particulier dans les zones rurales (FMI, 2009a). En juin 2008, les dépôts et les prêts des institutions de micro finance équivalaient à environ 15% des valeurs correspondantes du système bancaire (DSRP, 2009). Le nombre de bénéficiaires était de l'ordre de 540 000, soit environ 8% de la population. Les moyennes correspondantes sont de l'ordre de 0,5% pour l'Europe de l'Est et l'Asie centrale et de 2,5% pour l'Asie du Sud (Gonzales et Rosenberg, 2006). Les banques régionales sont également une source de plus en plus importante de crédits aux petites entreprises et aux petits entrepreneurs (FMI, 2009b).

Graphique 1.15: Répartition des prêts par catégorie d'institutions financières, Togo et pays retenus comme comparateurs



Source: Données de l'évaluation du climat de l'investissement, Banque mondiale.
Les données sur le Togo sont celles de l'année 2009.

Le système financier, dans son ensemble, souffre de graves carences, mais la faiblesse du crédit, au Togo, semble tenir tout autant à la faiblesse de la demande et, par conséquent, à celle du rendement des investissements, qu'à la cherté du capital et au manque des fonds prêtables. On ne dispose d'aucune estimation fiable sur le rendement du capital, mais il est possible de déduire qu'il est faible par la progression très limitée de la productivité totale des facteurs, examinée précédemment, ainsi que d'autres carences du cadre de l'activité économique considérées ci-après.

Situation géographique et potentiel régional

Bien que le Togo soit un très petit pays, ses perspectives économiques ne sont pas limitées par ses caractéristiques géographiques. Le Togo est une économie côtière dotée d'un port naturel, et il est bien situé pour servir de centre commercial pour la région. Sa densité de population et son taux d'urbanisation sont comparables à ceux d'autres pays de la région. Le Togo a le ratio terres arables/superficie totale le plus élevé de tous les pays de la CEDEAO et bénéficie de pluies d'un niveau adéquat bien que variable. Il possède également des ressources exceptionnelles en phosphates et en calcaire.

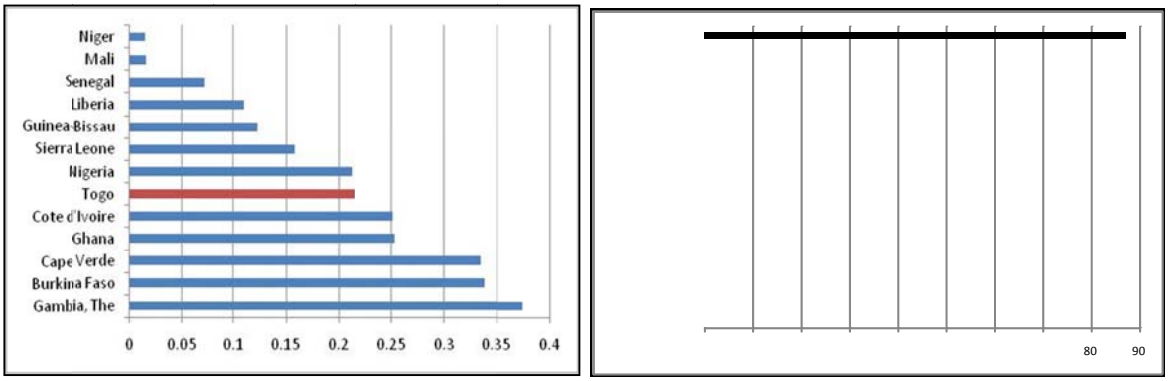
Infrastructure

Selon l'indice de performance logistique de la Banque mondiale, **l'infrastructure du Togo rapportée à son PIB est supérieure à la moyenne**. Les transports ne sont pas considérés constituer un obstacle majeur à la croissance dans les enquêtes consacrées à l'évaluation du climat de l'investissement, bien qu'il faille noter, à cet égard, que les entreprises interrogées se trouvaient toutes à Lomé, de sorte que leur perception reflète probablement l'existence d'un port fonctionnant relativement bien. Le Togo est classé 119^{e} sur 150 pays sur la base de l'indice de performance logistique globale, mais il se trouve en 97^{e} position si l'on considère uniquement l'infrastructure. Les données utilisées sont toutefois antérieures à 2007, c'est-à-dire avant les inondations de 2008 qui ont endommagé de nombreux ponts. De surcroit, aucune des analyses ne prend en compte les obstacles rencontrés dans le secteur agricole, notamment la dégradation des pistes rurales.

Le port de Lomé est le plus profond d'Afrique de l'Ouest, ce qui est un avantage majeur étant donné le rôle croissant joué par les gros porte-conteneurs dans le commerce international. Quatre-vingt-dix pour cent du commerce extérieur du Togo passe par le port de Lomé. Environ 40% des importations qui entrent dans le pays par le port sont des marchandises en transit ou devant être réexportées, ce qui témoigne de l'efficacité relative du port en comparaison aux autres ports de la région. Le trafic portuaire a augmenté de 9% par an en moyenne sur la période 2003-2008 et il ne semble pas, à ce stade, que l'activité se ralentisse sous l'effet de la crise mondiale.

La densité routière au Togo correspond approximativement à la moyenne de celles des pays voisins, mais la proportion de routes revêtues y est plus élevée que dans les autres pays d'Afrique de l'Ouest (graphique 1.16). La qualité du réseau routier se détériore toutefois, faute d'entretien et de construction de nouvelles routes, ainsi que d'une mauvaise utilisation des ressources disponibles. Plusieurs nouveaux projets routiers sont en cours ou prévus, grâce à l'augmentation de l'aide.

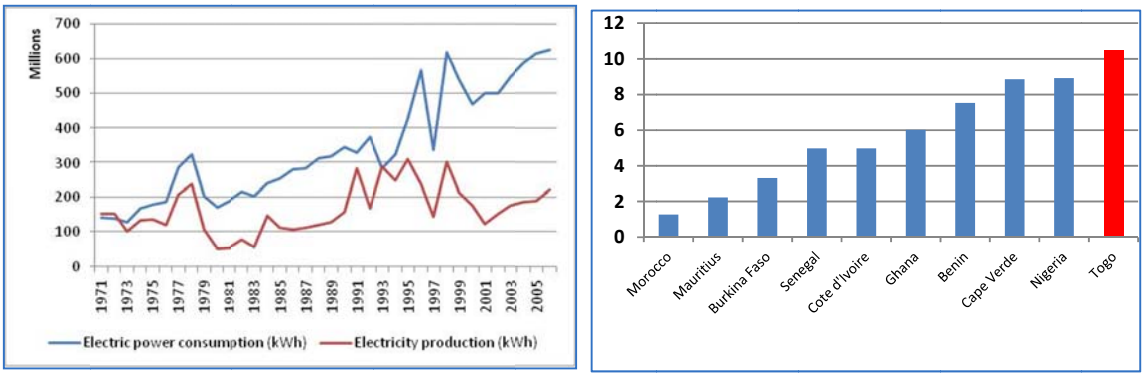
Graphique 1.16: Densité routière (km de routes au km^2), 2001-2006 (graphique de gauche)
Routes revêtues (% du total des routes), 2000-2006 (graphique de droite)
Togo et pays retenus comme comparateurs



Note : Les données relatives aux différents pays ne sont pas toutes de la même année, mais elles correspondent toutes à des années de la période 2000-2006.
Source : Données DDP, Banque mondiale. Les données sur le Togo proviennent d'Assiongbon et Chausse (2008).

Le réseau ferroviaire togolais s'est dégradé sous l'effet de plusieurs années de négligence bien que certaines parties du réseau aient récemment été réhabilitées. Le rétablissement de la ligne principale vers le nord pourrait contribuer à promouvoir le commerce de transit et appuyer le développement des régions plus pauvres du nord. Une attention immédiate doit être portée à la ligne qui relie les mines de phosphates au port. L'extension du réseau ferroviaire autour de Lomé en direction de la frontière ghanéenne contribuerait à réduire l'impact du transport des clinkers par la route.

Graphique 1.17: Consommation et production d'électricité au Togo, 1971-2005 (graphique de gauche)
Valeur perdue par suite de pannes d'électricité en % des ventes (graphique de droite)

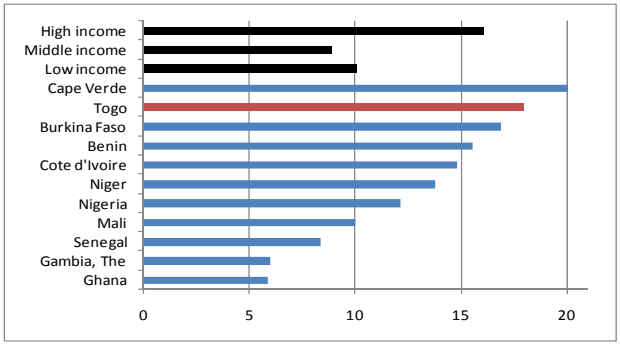


Source: Données DDP et enquête pour l'évaluation du climat de l'investissement, Banque mondiale.

La consommation d'électricité est faible au Togo, mais cadre avec son PIB par habitant. Toutefois, un tiers seulement de cette consommation est satisfaite par la production intérieure, et l'écart entre la production et la consommation se creuse (graphique 1.17, graphique de gauche). Les tarifs de l'électricité, qui sont plus élevées au Togo que dans d'autres pays de la région, et les fréquentes pannes de courant, constituent un obstacle particulièrement important pour les sociétés minières et pour les entreprises situées dans la zone franche. La valeur des ventes perdues par suite de pannes de courant est donc plus élevée que dans la plupart d'autres pays comparables (graphique 1.17, graphique de droite). De nombreuses entreprises ont donc été obligées d'investir dans des capacités de génération onéreuses.

Le Togo a un taux d'abonnement aux services de téléphonie mobile assez faible. La couverture du réseau est relativement bonne pour la région mais les tarifs sont plus élevés que ceux pratiqués dans d'autres pays. Le Togo ne compte que deux sociétés de téléphonie cellulaire, la plus grande appartenant à l'État. L'utilisation de l'Internet est très peu développée au Togo.

Graphique 1.18: Tarifs des services de télécommunications cellulaires prépayées (US$ par mois), 2008

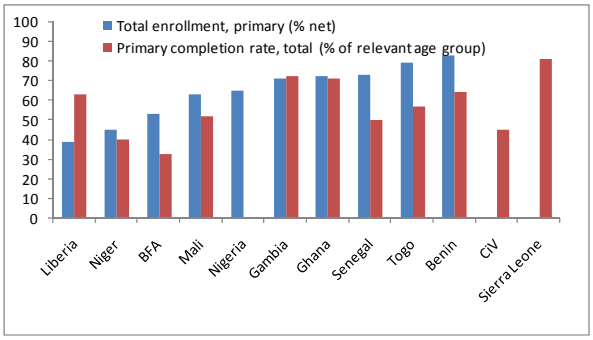


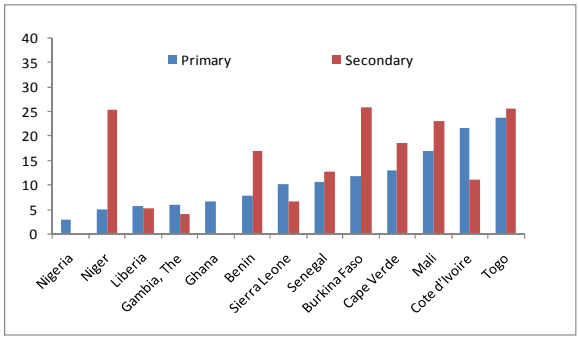
Source: Données DDP, Banque mondiale

Santé et éducation

Les indicateurs sociaux décrivent une situation légèrement meilleure au Togo que dans le reste de la région. Le taux de mortalité infantile n'est plus faible que dans un seul autre pays de la CEDEAO et la proportion de naissances assistées par un agent sanitaire qualifié n'est plus élevée que dans un autre pays. Le Togo a un taux de scolarisation primaire relativement élevé, mais le taux d'achèvement des études primaires est beaucoup plus bas du fait du grand nombre de redoublements et d'abandons en cours d'études. Le ratio enseignant/élève est également peu élevé. Le montant total des dépenses de santé par habitant est relativement faible, et la part des dépenses de santé privée dans le total des dépenses est élevée par rapport à celles enregistrées pour les pays retenus comme comparateurs.

Graphique 1.19: Taux de scolarisation primaire, 2007 (graphique de gauche), taux de redoublement dans le primaire et dans le secondaire, 2007 (graphique de droite)





Source: Données DDP, Banque mondiale.

C'est parmi les plus instruits que le chômage est le plus important, ce qui permet de penser que l'éducation n'est pas un obstacle contraignant à l'emploi (tableau 1.6). S'il se peut que les chômeurs aient des compétences inadaptées au marché de l'emploi, l'enquête effectuée pour l'évaluation du climat de l'investissement montre que la disponibilité des travailleurs qualifiés au Togo n'est pas considérée comme un obstacle grave. En fait, l'enquête montre que les responsables togolais ont un niveau d'instruction relativement élevé par rapport à ceux d'autres pays de la région.

Tableau 1.6: Chômage et sous-emploi, par niveau d'instruction, zones rurales, zones urbaines et Lomé, Togo, 2006

	Unemployed			Underemployed		
	Urban	Rural	Lomé	Urban	Rural	Lomé
None	3.9%	0.6%	5.4%	19.4%	24.5%	22.5%
Primary	7.4%	2.3%	7.8%	20.7%	25.2%	21.2%
Junior high	7.4%	3.9%	8.3%	15.7%	21.4%	17.6%
Senior high & above	11.4%	2.3%	12.2%	13.7%	18.6%	14.6%
Total	7.4%	1.4%	8.5%	17.8%	24.2%	19.0%

Source: QUIBB 2006 et calculs de l'auteur.

Stabilité macroéconomique

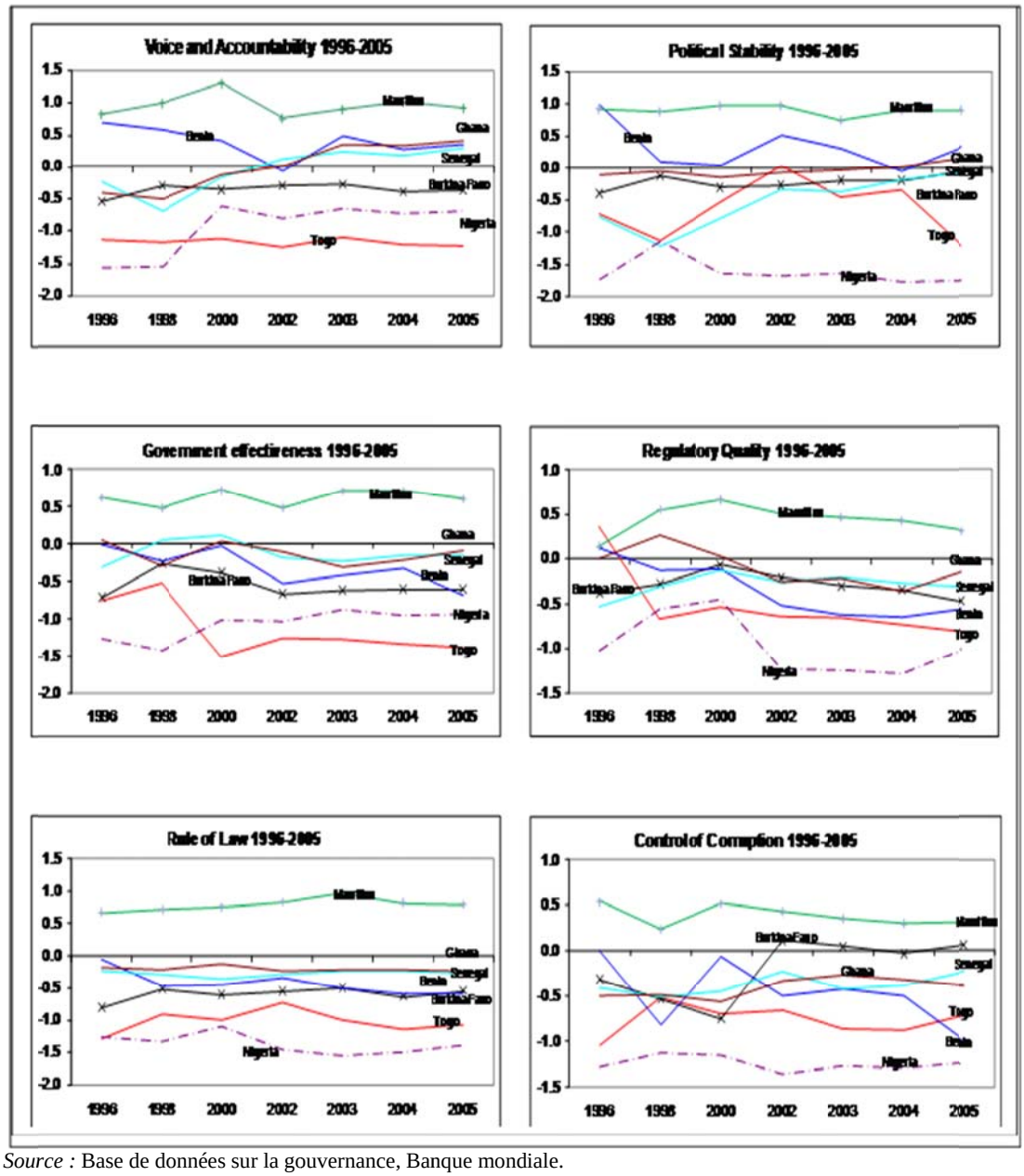
La latitude dont dispose le Togo pour déterminer sa politique monétaire est fortement limitée par l'appartenance du pays à l'UEMOA et le fait que la monnaie de l'Union est rattachée à l'euro. L'inflation n'est pas un problème important. La politique budgétaire respecte les objectifs décidés en accord avec le FMI, bien que ce résultat tienne en partie à la faiblesse du taux d'exécution des dépenses, en particulier au titre de l'investissement public. Le solde primaire de base a affiché un excédent équivalent à 0,4% du PIB en 2008, et le montant des recettes fiscales et douanières collectées a été supérieur aux prévisions. Les dépenses d'investissements ont augmenté à un taux estimé à 3,5% du PIB en 2008, contre 2% en 2007, et devrait, selon les projections, continuer de progresser rapidement au cours des prochaines années pour atteindre un taux de 6 à 7% du PIB (FMI 2009a).

Le Togo espère atteindre le point d'achèvement dans le cadre de l'Initiative PPTE à la fin de 2010, car il bénéficiera d'un allégement de la dette aussi bien dans le cadre de l'Initiative PPTE que dans celui de l'Initiative d'allégement de la dette multilatérale (IADM). Il est donc bien placé pour assurer un niveau d'endettement tolérable. Le Togo a contracté d'importants arriérés dans le cadre de ses obligations au titre de la dette extérieure, mais il en a éliminé une grande partie en 2008 et il règle le solde conformément au calendrier établi. La stabilité macroéconomique n'est pas actuellement un obstacle contraignant à la croissance au Togo, mais il sera essentiel de maintenir le niveau de performance actuel et d'éviter de contracter des emprunts non concessionnels, à court et à moyen terme, qui pourraient amener le pays à répéter les erreurs des années 70 et 80.

Gouvernance, corruption et efficacité des administrations publiques

L'instabilité politique et la corruption comptent parmi les obstacles importants les plus souvent cités dans le cadre de l'enquête sur l'évaluation du climat de l'investissement. Le Togo affiche également de piètres résultats pour d'autres indicateurs de la gouvernance. Les notes obtenues par le pays sur la base des indicateurs de la gouvernance de la Banque mondiale sont faibles, même pour l'Afrique de l'Ouest, et ne se sont guère améliorées sur la période 1996-2007 (graphique 1.20).

Graphique 1.20: Indicateurs de la gouvernance: Togo et pays retenus comme comparateurs



Source : Base de données sur la gouvernance, Banque mondiale.

Les erreurs de gestion des entreprises d'État sont un problème courant au Togo. Certaines opérations portuaires et le réseau ferroviaire sont maintenant aux mains d'intérêts privés, mais seulement une faible partie de la capacité de génération d'électricité. Des réformes sont en cours dans les entreprises paraétatiques du secteur des phosphates et du coton. Plusieurs banques ont été restructurées et doivent être privatisées. On peut toutefois craindre que les intérêts établis retarderont ce processus de réforme. Il sera important de poursuivre ces initiatives sur une base plus concurrentielle et de manière plus transparente que cela n'a été le cas jusqu'à présent.

Obstacles à l'activité économique et coûts connexes

Les notes obtenues par le Togo pour les indicateurs du climat de l'activité économique sont médiocres. La note obtenue par le Togo pour l'indice de «liberté économique» de *Heritage Foundation* s'est quelque peu améliorée depuis 2001 mais elle reste faible, et le Togo se retrouve 33e sur 46 pays d'Afrique subsaharienne (tableau 1.7). Il affiche une note particulièrement faible pour l'indice d'« absence de corruption ». L'indice global de liberté économique fait état de certains progrès entre 2001 et 2007 mais cette évolution semble s'être récemment arrêtée (graphique 1.21).

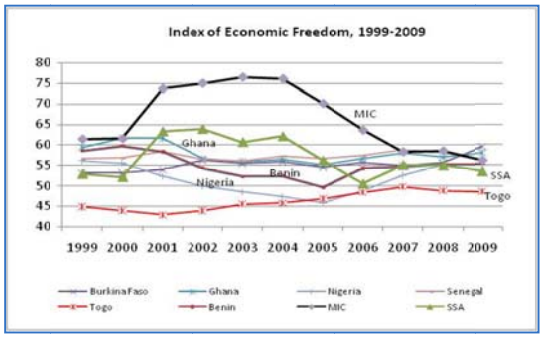
Tableau 1.7: Composantes de l'indice de liberté économique, 2008

	Sub-Saharan Africa	Togo
2009 Overall	53.1	48.7
Business Freedom	51.9	36.4
Trade Freedom	64.9	70.6
Fiscal Freedom	72.2	53.7
Gov't Size	70.7	86.6
Monetary Freedom	71.4	81.5
Investment Freedom	42.1	30.0
Financial Freedom	40.9	30.0
Property Rights	32.6	30.0
Freedom from Corruption	29.0	23.0
Labor Freedom	55.6	44.7

Source: Calculs des auteurs à partir de données de *Heritage Foundation.*

Le classement du Togo dans *Doing Business* 2010 (Banque mondiale) est encore plus bas, puisque le Togo arrive en 165e position sur 183 pays. Les notes obtenues par le pays dans les différentes catégories de *Doing Business* cadrent avec les résultats de l'enquête pour l'évaluation du climat de l'investissement. Le Togo est particulièrement mal classé dans la catégorie de la création d'une entreprise. Le pays n'obtient des résultats meilleurs que les pays voisins que pour le commerce transfrontalier, grâce à l'efficacité relative des opérations du port de Lomé. De plus amples détails et une analyse des classements du Togo dans *Doing Business* sont présentés dans le chapitre consacré au climat de l'investissement.

Graphique 1.21: Indice de liberté économique: variations dans le temps, Togo et pays retenus comme comparateurs 1999-2009



Source: Calculs des auteurs à partir de données de *Heritage Foundation.*

La zone franche élimine certaines contraintes mais n'améliore que faiblement le cadre de l'activité économique. Les conclusions de l'évaluation sur le climat de l'investissement montrent que le cadre de l'activité économique est relativement meilleur pour les entreprises opérant dans la zone franche mais que ces dernières ont, à bien des égards, les mêmes préoccupations que les autres entreprises, notamment en ce qui concerne l'accès aux financements et l'instabilité politique. L'obtention de licences, l'administration fiscale et la gestion des douanes sont toutefois jugées quelque peu moins contraignantes par les entreprises de la zone franche que par les autres.

Défaillances du marché

Le développement économique s'appuie sur l'innovation et la diversification des exportations, mais ce processus est compromis par les défaillances du marché. Deux catégories de défaillances du marché ont fait l'objet de récentes études économiques : l'auto-découverte et les défaillances de la coordination (Hausmann et Rodrik, 2004).

Auto-découverte

L'auto-découverte s'entend du processus consistant à identifier des industries pour lesquels un avantage comparatif pourrait exister bien qu'il ne soit pas encore matérialisé. Les entrepreneurs

privés peuvent ne pas souhaiter accepter les risques associés à la création de nouveaux produits ou le lancement de nouvelles industries s'ils craignent que d'autres les imiteront rapidement et ne leur permettront donc plus de réaliser les bénéfices nécessaires pour compenser leurs investissements initiaux et leurs risques. Les séries chronologiques des exportations d'un pays particulier et d'autres pays ayant des niveaux de revenu similaires, peuvent permettre de déduire l'existence d'opportunités de diversification des exportations et de croissance (Klinger et Lederman 2006, Hausmann *et al*. 2005, Hausmann et Klinger 2006, et Klinger et Lederman 2006). Les études indiquées ici utilisent le concept d'avantage comparatif révélé dans le temps, par exemple l'évolution de la composition des exportations à différentes périodes, pour évaluer le dynamisme des exportations d'un pays. Les exportations de produits particuliers peuvent également être évaluées en termes de potentiel de croissance en examinant les niveaux de revenu d'autre pays qui exportent ces produits, et d'autres articles similaires. En d'autres termes, les produits généralement exportés par les pays à revenu élevé sont supposés avoir une plus grande contribution à la croissance que les produits généralement exportés par les pays à faible revenu.

L'évolution de la composition des exportations permet de penser que l'auto-découverte n'est pas un obstacle contraignant majeur à la croissance à ce moment. Environ 20% des exportations du Togo rentrant dans 31 groupes de produits définis dans la nomenclature à trois chiffres de la CTCI ne sont commercialisés que depuis 2000, ce qui permet de penser que le Togo innove dans une certaine mesure. Les exportations des produits de ce groupe ont augmenté de 14,5% entre 1992-1996 et 2002-2006. Le « revenu associé » à ce panier d'exportations, en regardant les autres pays qui les exportent aussi, est supérieur de 30% à celui des exportations traditionnelles du Togo.

Défaillances de la coordination

La coordination est défaillante lorsqu'il n'existe pas une masse suffisante d'activités ou de services connexes pour assurer le lancement d'une industrie offrant des possibilités d'avantage comparatif. Cette défaillance peut se produire lorsque le nombre d'entreprises opérant dans un domaine spécialisé est trop faible pour pouvoir soutenir les services auxiliaires nécessaires, ou lorsqu'un grand nombre de petits exploitants sont tributaires d'agents externes pour la fourniture de biens publics essentiels. La zone franche peut être considérée comme un effort mené pour surmonter les défaillances de la coordination, bien que sa principale contribution semble avoir été de nature financière. Comme indiqué au chapitre 6, il importe de faire plus pour attirer des sociétés à vocation exportatrice visant des marchés extérieurs à la sous-région en offrant un ensemble coordonné de services.

Les défaillances de la coordination sont particulièrement courantes dans le domaine de la petite agriculture, dans le cadre de laquelle les exploitants sont tributaires d'une large gamme d'intervenants privés et publics pour l'obtention de facteurs de production, des formations, des travaux de recherche, des services de commercialisation, des infrastructures, des capacités de traitement et des financements. Ce problème est très important pour les exportations de cultures de rente traditionnelles, à savoir le coton, le cacao et le café, et contribue à expliquer leur déclin. La société d'État SOTOCO peut être considérée comme le fruit des efforts déployés par les pouvoirs publics pour surmonter certaines des défaillances du marché dans le secteur du coton; toutefois, des problèmes de gouvernance ont compromis ses résultats. Deux sociétés de filatures privées se sont effondrées suite à ces défaillances de coordination. En ce qui concerne les exportations agricoles non traditionnelles, des investisseurs privés internationaux peuvent parfois procéder à la coordination des activités nécessaires pour pénétrer sur de nouveaux marchés, mais il n'y a pas d'exemples importants à l'heure actuelle. La coordination est l'un des grands thèmes du chapitre 8 qui traite de l'agriculture.

F. CONCLUSIONS

La productivité du travail doit augmenter dans tous les secteurs de l'économie, ce qui n'est guère surprenant. Le secteur agricole affiche les niveaux de productivité les plus faibles mais occupe le plus grand nombre de personnes, de sorte que la productivité moyenne ne pourra guère augmenter tant qu'elle

ne s'accroîtra pas dans le secteur agricole. La forte chute de la productivité de la main-d'œuvre dans les services doit être arrêtée et la tendance inversée; ce sera peut-être là le défi le plus facile à relever puisque retrouver, ne serait-ce que les niveaux de 1981, marquerait une avancée notable. Le secteur industriel ayant, de loin, la productivité la plus élevée, peut avoir un impact considérable en absorbant de la main-d'œuvre provenant des secteurs de l'agriculture et des services.

Fait tout aussi peu surprenant, de nombreux obstacles entravent l'activité économique au Togo. Plusieurs de ces contraintes sont, toutefois, de moindre importance. Le *capital humain*, la *géographie*, la *stabilité macroéconomique* et l'*auto-découverte* ne semblent pas être contraignants à l'heure actuelle.

Le rôle joué par l'accès du secteur privé au crédit n'est pas clair. Selon les enquêtes, le crédit est jugé constituer l'un des obstacles les plus graves auxquels se heurtent les entreprises, mais c'est ce qui ressort généralement des enquêtes effectuées auprès des entreprises quel que soit le pays considéré. Il semble que la faiblesse des volumes de financement s'explique par l'insuffisance de la demande des emprunteurs, qui tient elle-même au manque d'opportunités d'investissement et, en partie seulement, au volume limité des crédits dont disposent les prêteurs. Fait positif, les taux d'intérêt réels sont relativement faibles. Le secteur financier présente des carences notables, en particulier si l'on considère le volume des prêts non performants et la faible part du marché revenant aux banques privées. Certains progrès sont à noter dans le cadre de la restructuration des banques d'État mais il reste beaucoup à faire pour pouvoir mettre en place un système bancaire plus fonctionnel. Les efforts en ce sens permettraient de rétablir la productivité de la main-d'œuvre dans cette importante composante du secteur des services.

Les obstacles posés par l'infrastructure ne sont pas tous de la même importance. Dans l'ensemble, les entreprises ne classent pas l'infrastructure dans les problèmes les plus graves, mais les données disponibles font abstraction des obstacles au développement de l'agriculture. Lorsque l'on examine les données à un niveau de ventilation plus poussé, la situation est également variable. Le port de Lomé fonctionne relativement bien et le système routier togolais est similaire à celui d'autres pays de la région. Toutefois, si l'on considère le coût de l'électricité et des télécommunications et la qualité des services fournis dans ces domaines, la performance du Togo est inférieure aux moyennes de la région. Par ailleurs, il est probable que l'infrastructure sera un déterminant essentiel du succès avec lequel le Togo pourra établir sa stratégie de croissance en tant que pôle commercial régional, et que les pistes rurales seront essentielles à l'augmentation de la croissance dans les régions plus isolées du pays qui sont généralement les plus pauvres. La récente reprise des opérations des bailleurs de fonds et l'augmentation des investissements publics dans l'infrastructure qui en a résulté, devraient avoir des effets très positifs.

L'analyse présentée dans ce chapitre suggère que l'instabilité politique et le climat général de l'activité économique sont les obstacles les plus importants au développement du secteur manufacturier et à celui des services, tandis que les défaillances de la coordination ont un impact majeur sur le secteur agricole. L'instabilité politique est un problème majeur au Togo, lié à la répression des attentes démocratiques depuis 1990 et, plus récemment, à l'arrivée au pouvoir de Faure Gnassingbé, marquée initialement par des violences puis par des ouvertures timides vers la démocratie. Les investisseurs sont souvent plus inquiets des risques associés à l'incertitude politique que des coûts supplémentaires qui sont une quantité connue et qui peuvent donner lieu à des ajustements. Il ressort des enquêtes que le climat de l'activité économique reste très médiocre au Togo, même par rapport à celui observé dans des pays ayant un niveau de développement similaire, en particulier en ce qui concerne la corruption, la protection des investisseurs et le lancement d'une entreprise. Il sera essentiel d'améliorer la coordination pour permettre aux populations rurales pauvres de tirer parti des nombreuses opportunités qui existe dans le domaine des exportations agricoles.

2. L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES

Dans une large définition, l'environnement des affaires ou climat des investissements se réfère à l'ensemble des facteurs qui déterminent la compétitivité des entreprises. Dans une acception plus étroite, l'environnement des affaires est défini comme étant l'ensemble des conditions légales, réglementaires, administratives et institutionnelles qui régissent les activités des entreprises. L'indice de compétitivité du Rapport sur la compétitivité dans le monde, partant du Rapport sur la Compétitivité en Afrique 2009[6], est fondé sur la définition plus large, mais le Togo n'en fait pas partie. Nous retenons donc ici la définition plus étroite qui est couverte pour l'essentiel par le classement *Doing Business* du Groupe de la Banque mondiale, en développant toutefois une section séparée sur la fiscalité et en ajoutant des éléments concernant les infrastructures (électricité, télécommunications) en tant que facteurs de production[7] de l'entreprise. Les transports sont traités dans un chapitre séparé ainsi que la formation professionnelle.

A. CADRE JURIDIQUE ET JUDICIAIRE DES AFFAIRES

La sécurité juridique et judiciaire des activités économiques est une condition indispensable pour l'investissement et le développement des affaires, sous forme d'un cadre juridique stable, transparent et adapté au monde des affaires moderne ainsi qu'un système judiciaire rapide et efficace. Le Togo dispose d'un tel cadre juridique des affaires avec les actes uniques de l'OHADA,[8] un droit des affaires commun à 16 États qui constitue un fondement juridique moderne et solide pour les activités du secteur privé.[9] Les huit actes uniques entrés en vigueur entre 1998 et 2004 couvrent un vaste champ du droit des affaires,[10] portant sur:

- le droit commercial général;
- le droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique;
- l'organisation des sûretés;
- l'organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution;
- l'organisation des procédures collectives d'apurement du passif;
- le droit de l'arbitrage;
- l'organisation et l'harmonisation des comptabilités des entreprises (cadre comptable SYSCOA);
- les contrats de transport de marchandises par route.

Le traité a été révisé en 2008 et les actes uniques sont également en cours de révision pour les adapter à l'évolution constante du droit international et aux réalités africaines sur la base des enseignements qui se dégagent de plus d'une décennie d'application sur le terrain. Un acte unique sur le droit du travail est en cours de préparation depuis plusieurs années.

---

[6] Publié conjointement par le Forum Économique Mondial, le Groupe Banque mondiale et la Banque africaine de développement, BAD.

[7] Les infrastructures au sens du terme utilisé par les entrepreneurs, pas au sens de la théorie économique.

[8] L'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) a été créée par traité en 1993 et révisé en 2008. L'Assemblée nationale du Togo a autorisé la ratification de ce traité révisé en décembre 2009. L'OHADA regroupe 16 pays : les 14 pays de la Zone franc, les Comores et la Guinée.

[9] Contrairement à certaines affirmations, il est inexact que l'application des actes uniformes de l'OHADA puisse être « légalement contestée » pour cause de non ratification des actes par les parlements nationaux. Il serait donc « urgent de trouver des solutions pour éviter des remises en cause ultérieures de contrats et/ou décisions de justice ». Les actes uniques sont adoptés en Conseil des Ministres de l'OHADA et ratifiés par publication au Journal Officiel de l'OHADA; par conséquent, ils n'ont pas besoin de ratification parlementaire pour entrer en vigueur. Seulement le Traité de 1993 et sa révision de 2008 devaient être ratifiés par les parlements nationaux.

[10] Comme pour « l'environnement des affaires » il n'y a pas de définition universellement admise pour le « droit des affaires ». Dans l'acception large, le droit bancaire et des assurances, le droit de la concurrence, le droit du travail, etc. font également partie du droit des affaires.

Mais la sécurité juridique procurée par la modernisation et l'uniformisation du droit ne suffit pas.[11] Encore faut-il assurer la sécurité judiciaire de leur application qui ne peut être garantie que par des juridictions bien rôdées au droit des affaires, maniant des procédures adaptées à la rapidité des solutions, à la protection des droits des créanciers et à la sauvegarde des entreprises en difficulté. Cette sécurisation est recherchée, dans le cadre de l'OHADA, par:

- la formation des magistrats et de toutes les personnes appelées à utiliser ce droit (avocats, huissiers, juristes d'entreprises, etc.) à l'École Régionale Supérieure de la Magistrature (ERSUMA);
- le contrôle de l'application et de l'interprétation des normes uniformisées par une juridiction suprême unique de cassation, la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA). La CCJA est juge de cassation pour tous les différends relatifs au droit uniforme et est saisie par voie de recours en cassation des arrêts d'appel des juridictions nationales, à l'exception des décisions prononçant des sanctions pénales;
- l'adoption de règles de procédure adaptées aux impératifs précités (actes uniformes sur le recouvrement des créances, les procédures collectives d'apurement du passif des entreprises; l'arbitrage).

Le problème principal de la sécurité juridique et judiciaire au Togo est le fonctionnement du système judiciaire, et non pas le cadre législatif. L'OHADA prévoit la création et le fonctionnement dans les états membres de registres de commerce et de crédit mobilier (RCCM) où sont inscrits les actes relatifs à la création des sociétés et à leur modification ainsi que ceux portant sur les sûretés (crédit mobilier). Au Togo, cette fonction est assurée par le greffe du tribunal de commerce. Les litiges portant sur le droit des affaires sont portés devant les chambres commerciales des tribunaux de première instance et d'appel.

Mais une caractéristique essentielle du droit des affaires de l'OHADA n'est pas appliquée au Togo : le contrôle de l'application et de l'interprétation des normes uniformisées par la CCJA. Cette disposition doit garantir une plus grande impartialité par des juges qui sont soustraits à leurs chancelleries nationales et disposent d'une rémunération qui les met davantage à l'abri de la corruption. Elle contribue également à créer une jurisprudence pour tous les pays membres dont les cours de première instance et d'appel pourront s'inspirer. Malheureusement le Togo ne respecte pas cette disposition importante du droit de l'OHADA. Sa cour suprême ne se déclare pas incompétente quand des affaires sont portées en cassation devant elle, mais elle ne rend pas non plus de sentence ce qui serait contraire au traité de l'OHADA. Il en résulte une situation de blocage préjudiciable au bon fonctionnement de la justice en matière commerciale au Togo.

Un programme national de modernisation de la justice est en cours sur financement des partenaires au développement (l'Union Européenne, la France et le PNUD). Ce programme de modernisation vise: (i) l'indépendance de la justice du pouvoir exécutif; (ii) l'efficience de la justice en renforçant les capacités des magistrats, l'équipement et l'informatisation des juridictions centrales, etc.; (iii) le rapprochement de la justice du citoyen; (iv) la prévisibilité du droit, enfin; (v) l'assujettissement de l'administration au droit. On peut estimer que ce programme n'accorde pas une attention suffisante à la mise en œuvre du droit commercial qui est crucial pour le fonctionnement d'une économie.

Recommandations

- Accorder une importance particulière aux juridictions commerciales dans la mise en œuvre du programme de modernisation de la justice.

[11] Professeur Joseph ISSA-SAYEGH, «Le bilan jurisprudentiel du droit uniforme OHADA», intervention au Congrès 2008 de Lomé sur «Le rôle du droit dans le développement économique».

- Mettre fin à la situation de blocage créée par le non respect des dispositions du traité de l'OHADA en matière de cassation.
- Bien préparer la position togolaise pour l'acte unique portant droit de travail.

B. ENVIRONNEMENT REGLEMENTAIRE DU SECTEUR PRIVE

Un environnement réglementaire et institutionnel favorable est aussi indispensable pour le développement du secteur privé. Pour permettre aux Gouvernements de comparer l'environnement des affaires dans leur pays aux meilleures pratiques internationales et pour identifier les réformes nécessaires, le Groupe de la Banque mondiale, GBM, a développé un mécanisme d'évaluation des réformes réglementaires à travers le monde, dénommé «*Doing Business*».

«*Doing Business*» classe les pays en fonction de dix indicateurs relative à la création d'entreprise, l'octroi de permis de construire, l'embauche de travailleurs, le transfert de propriété, l'obtention de prêt, la protection des investisseurs, la fiscalité, le commerce transfrontalier, l'exécution des contrats, et la fermeture d'entreprise. «*Doing Business*» ne mesure donc que l'aspect juridique réglementaire de l'environnement des affaires, il n'englobe pas d'autres indicateurs importants comme la politique macroéconomique, le taux de change, la qualité de l'infrastructure, ou le taux de criminalité, autrement dit le climat des affaires dans son acception plus large. Certains aspects des dix indicateurs relèvent du domaine de la loi et sont donc couverts par les actes uniques de l'OHADA. Il en est ainsi pour une partie des composantes de l'indicateur «protection des investisseurs» qui relèvent du droit des sociétés. De même, l'indicateur *Doing Business* «fermeture des entreprises» relève de l'organisation des procédures collectives d'apurement du passif, donc du droit de la faillite de l'OHADA. L'indicateur «exécution des contrats» constitue une mesure de l'efficacité du système judiciaire. Pour conserver la cohérence de l'approche *Doing Business*, il n'est pas fait de distinction ici entre les éléments qui relèvent de la loi (donc des actes uniques de l'OHADA) et ceux qui relèvent du règlement (textes d'application de compétence nationale, actes administratifs, etc.).

Il est incontestable que le classement «*Doing Business*» est devenu le baromètre de l'environnement des affaires d'un pays et un facteur important dans les décisions d'investissement pour les entreprises qui ont le choix de la localisation, quelles que soient les limites méthodologiques de l'approche (indicateurs standardisés, notation sur la base normative des textes, alors que la pratique peut être plus ou moins favorable que les délais et les coûts théoriques, etc.). Les gouvernements en ont pris conscience et rivalisent de mesures de réforme pour améliorer le classement de leur pays.

Dans le présent rapport, les données *Doing Business* sont complétées ou illustrées, le cas échéant, par les résultats d'une enquête menée au Togo entre mai et septembre 2009 par l'équipe d'un cabinet spécialisé, sous la direction de l'Unité d'Analyse des Entreprises de la Banque mondiale. Cette unité utilise des enquêtes menées auprès d'entreprises du monde entier pour alimenter la recherche sur les déterminants micro-économiques de la croissance. Ces enquêtes rassemblent des données sur l'environnement des affaires dans la perception des entreprises et les contraintes pour leur performance et la croissance économique en général. Des données sont disponibles sur environ 100 000 entreprises dans 118 pays et permettent ainsi aux décideurs politiques de procéder à un *benchmarking* de leur pays, et d'identifier, prioriser et mettre en œuvre des réformes économiques pour le développement du secteur privé.

Dans le classement *Doing Business 2010*,[12] le Togo occupe le 165ème rang sur 183 économies – une situation pratiquement inchangée par rapport à 2009.[13] Le tableau 2.1 donne le classement général et le classement pour chacun des dix indicateurs qui composent le classement global.

[12] Correspondant à la date limite de fin mai 2009 pour la collecte des données.

Tableau 2.1: Classement *Doing Business* du Togo en 2010

Facilité de...	***Doing Business* 2010**	***Doing Business* 2009**	**Variation 2010/ 2009**
Création d'entreprise	170	181	+11
Octroi de permis de construire	152	145	-7
Embauche des travailleurs	159	148	-11
Transfert de propriété	155	158	+3
Obtention de prêts	150	147	-3
Protection des investisseurs	147	143	-4
Paiement des impôts	155	160	+5
Commerce transfrontalier	87	90	+3
Exécution des contrats	154	151	-3
Fermeture d'entreprise	97	97	0
Classement global	**165**	**166**	**+1**

Source: Doing Business 2010, consulté sur Internet le 15 décembre 2009.

Le Togo a été inclu pour la première fois parmi les pays couverts par l'enquête, alors que pour d'autres pays, les enquêtes sont menées à des intervalles périodiques. Les questionnaires sont standardisés pour être comparables au niveau mondial. Les réponses des entreprises sont confidentielles, seuls les agrégats statistiques peuvent être publiés. Contrairement aux données du *Doing Business* (qui ne reposent pas sur des moyennes effectivement observées, mais sur les délais et les coûts auxquels on peut s'attendre dans des circonstances normales sur la base de la réglementation en vigueur), les résultats des enquêtes auprès des entreprises sont basés sur leur expérience vécue ou reflètent au moins leur perception. Les deux approches peuvent donc se compléter utilement.[14]

Il y a eu une amélioration dans le classement relatif à la création d'entreprises, mais un glissement dans l'indicateur portant sur l'embauche des travailleurs. La détérioration sur ce dernier indicateur n'est pas forcément imputable à des mesures défavorables prises par le gouvernement togolais. Comme il s'agit d'un classement, toute mesure qui entraîne une amélioration dans d'autres pays résulte dans un recul du pays qui reste au *statu quo*. Dans l'ensemble, le classement du Togo sur huit des dix indicateurs s'échelonne entre 147 et 170, dans le dernier quartile des pays notés, avec deux exceptions notables: (a) le commerce transfrontalier dont le classement (87ème) situe le Togo légèrement au-dessus de la moyenne des 183 économies et atteste de la relative efficacité du Port de Lomé et (b) la fermeture des entreprises (97ème) régie par l'acte unique de l'OHADA sur l'organisation des procédures collectives d'apurement du passif (droit de la faillite) ; le développement suivant l'analyse plus en détail, le classement pour chacun des dix indicateurs.

C. CREATION D'ENTREPRISES (170ÈME/183)

Cet indicateur recense toutes les procédures officiellement exigées d'un entrepreneur pour la création d'une entreprise industrielle ou commerciale. Après examen des lois, de la réglementation et de toute information disponible au public, une liste détaillée des procédures et des délais encourus dans

[13] 166ème sur 181 en 2009, position recalculée pour tenir compte des changements de méthodologie et de l'addition de deux nouveaux pays en 2010.

[14] Les résultats des enquêtes seront publiés ultérieurement sous la forme d'une Note sur le Climat des Investissements au Togo *(Investment Climate Policy Note).*

des circonstances normales est établie, en tenant compte de l'ordre des procédures à accomplir et de la possibilité de les accomplir simultanément. Aux coûts administratifs est ajouté le montant minimum de capital à verser. On fait l'hypothèse qu'il n'existe pas de corruption au niveau des services impliqués dans le processus de création d'entreprise, autrement dit, on ne tient pas compte d'éventuels versements « informels » pouvant accélérer le cheminement du dossier. Les données rassemblées sont complétées et vérifiées par des juristes locaux experts en constitution de sociétés et par des fonctionnaires. Pour que les données soient comparables d'un pays à l'autre, certaines hypothèses concernant l'entreprise sont retenues : société à responsabilité limitée (S.A.R.L), détenue par cinq nationaux, pas de régime fiscal particulier, locataire des usines, magasins et bureaux. D'autres hypothèses concernent le montant du capital, le nombre d'employés (10 à 50), etc.[15] Le coût et les délais sont résumés dans le tableau 2.2.[16]

Tableau 2.2: Créations d'entreprises – coûts et délais

	Togo	**Afrique subsaharienne**	**OCDE moyenne**
Procédures (nombre)	7	9	6
Délai (jours ouvrables)	75	46	13
Coût des procédures (en % du revenu par habitant)	205%	100%	5%
Capital minimum exigible (en % du revenu par habitant)	514%	145%	16%

Source: Doing Business 2010.

Les principales structures intervenant dans la création d'une entreprise au Togo sont:

- le notaire (rédaction et dépôt des statuts, obligatoire pour les S.A.R.L. et les S.A. selon l'acte unique de l'OHADA sur les sociétés;
- le Registre du Commerce (greffe du tribunal de commerce);
- la Direction Générale des Impôts pour la délivrance de la carte d'opérateur économique;[17]
- le Ministère chargé du commerce pour la délivrance d'une autorisation d'installation.

Un Centre de Formalités des Entreprises (CFE) a été établi au sein de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Togo (CCIT). Mais il ne s'agit pas d'un véritable « Guichet Unique » qui regrouperait des représentants des diverses administrations impliquées, avec délégation de signature. À l'heure actuelle, le Centre fait uniquement circuler les dossiers dans les administrations concernées, sans qu'il n'y ait une obligation de leur part à respecter des délais. Dans la terminologie anglaise, il s'agit donc non pas d'un *One stop window*, mais d'un *One-more-stop window* (un guichet de plus). Comme le recours au Centre est facultatif, les notaires déposent généralement le dossier directement dans les administrations

[15] La liste complète des hypothèses peut être consultée sur : http://francais.doingbusiness.org/MethodologySurveys/StartingBusiness.aspx. La méthodologie est donnée ici à titre d'exemple. D'autres hypothèses sont retenues pour les autres indicateurs et peuvent être consultées sur le même site web en sélectionnant l'indice correspondant.

[16] Détail des coûts et délais sur http://www.doingbusiness.org en sélectionnant « Togo » ou directement sur http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/?economyid=187: aller sur *Resources – details*. Le nombre de procédures, les délais et les coûts sont bien disponibles dans la version française, mais les détails le sont uniquement dans la version anglaise.

[17] Contrairement à certains autres pays de l'OHADA où seul un certificat d'imposition à la taxe professionnelle ou à la patente établi par le contrôleur du centre fiscal de rattachement est exigé, au Togo la création d'une entreprise donne lieu à l'établissement d'une *carte d'opérateur économique* qui doit être signée par le Directeur Général des Impôts.

impliquées [18] pour les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés par actions. Les prestations du CFE font l'objet d'une taxation forfaitaire destinée à couvrir ses frais de fonctionnement. Malgré son informatisation, le CFE n'est pas en mesure[19] de fournir des statistiques sur les délais moyens des différentes procédures ni sur la durée moyenne de la création d'une entreprise au Togo. Par contre, *Doing Business* estime qu'il y a eu un allongement des délais malgré la réduction du nombre de procédures (75 jours pour 7 procédures dans l'édition 2010 contre 53 jours pour 13 procédures dans l'édition 2009). Cette apparente contradiction s'explique facilement, car plusieurs procédures (obtention de la carte d'opérateur économique auprès de la Direction Générale des Impôts, obtention de la carte d'importateur/exportateur auprès du Ministère du Commerce, inscription au Registre du Commerce, enregistrement à l'Inspection du travail et à la Caisse de sécurité sociale, etc.) ont été regroupées, dans la terminologie du *Doing Business*, en une seule procédure: au dépôt du dossier auprès du CFE, sans que le circuit soit simplifié pour autant.

Selon *Doing Business,* la majeure partie des délais excessifs est imputable à la Direction Générale des Impôts et au Ministère du Commerce. Ce dernier délivre une autorisation d'installation, à signer par le Ministre lui-même. L'autorisation d'installation pose deux problèmes : (a) celui de son opportunité intrinsèque, et (b) celui des agréments spécifiques à obtenir d'autres départements ministériels avant sa délivrance. En ce qui concerne l'opportunité de l'autorisation, la justification avancée est le « *suivi* » des opérateurs. Mais il n'existe pas de fichier informatisé des opérateurs, seulement un classement des photocopies des cartes délivrées. Par ailleurs, le ministère n'est pas informé des changements apportés au Registre du Commerce (par exemple l'augmentation de capital, la modification de la composition des associés, le changement d'objectif social, la fermeture d'entreprise, etc.). Un suivi efficace semble donc illusoire. Le problème principal réside cependant dans l'absence de textes clairs sur les agréments spécifiques à un secteur, à obtenir auprès du département ministériel concerné. Il n'existe aucun recensement de ces textes (dans le cas où les textes existent, les critères d'agrément sont souvent laissés à l'appréciation des agents des ministères sectoriels).[20] Les rejets ne sont pas motivés et sans référence au texte invoqué.[21]

Une équipe du Service Conseil de l'Investissement de la Banque mondiale spécialisée dans les réformes pour améliorer le classement Doing Business des pays s'est rendu au Togo en avril 2009 sur demande du Chef de l'État et a produit une série de recommandations.[22] Un atelier présidé par le Ministre chargé du commerce et du développement du secteur privé s'est tenu en mai 2009 avec la participation de l'ensemble des administrations concernées et du secteur privé, pour identifier les différentes procédures intervenant dans la création d'entreprises au Togo, établir leur justification, et obtenir un consensus sur la réduction des coûts et des délais pour les procédures qui devaient être maintenues. Début 2010, le Ministère en charge du commerce affirme que le nombre de procédures et les coûts auraient déjà été réduits de manière significative. Cela devrait se refléter dans l'édition 2011 du rapport.

[18] Ce circuit semble d'ailleurs avoir la préférence des administrations concernées et résulterait, selon les informations très partielles recueillies, des délais plus courts.

[19] En mi-2009.

[20] Dans un cas précis, la création d'une société d'informatique a été subordonnée à la production par le promoteur d'un diplôme d'informaticien. Pour information, Bill Gates (fondateur de Microsoft) n'a jamais eu de diplôme d'informaticien … ni un autre diplôme universitaire …

[21] Les auteurs du rapport ont pu constater en mai 2009 qu'il existe des rejets sur *Post-it*, avec la simple mention *« rejeté »* sans invoquer de motif ni, à plus forte raison, de référence au texte invoqué.

[22] *Investment Climate Advisory Service* est un département de la Banque mondiale géré par la SFI. Il apporte un appui à un grand nombre de pays et dispose d'une unité spécialisée qui assiste les pays à améliorer leur classement *Doing Business*, tout en étant distincte du Département *Doing Business* qui établit le classement. Le rapport des recommandations est disponible sur demande.

Recommandations

- Réformer le fonctionnement du CFE et le transformer en véritable Guichet Unique, non facultatif, avec représentation des principaux services concernés avec délégations de signature. Imposer des critères de performance pour les délais et tenir des statistiques permettant de vérifier ces délais ex-post et identifier les services dont les fonctionnaires ne respectent pas les normes. S'inspirer des exemples des pays qui ont réalisé des réductions drastiques de délais, comme le Sénégal.
- Procéder à un recensement des autorisations sectorielles spécifiques et examiner leur utilité réelle (autre que de procurer aux ministères concernés des recettes extrabudgétaires sous forme de frais de dossier), avec la participation du secteur privé. Pour les autorisations justifiées, clarifier les critères d'obtention et les publier à l'intention des opérateurs. Dans les autres cas, éliminer ces autorisations. Interdire formellement à tout fonctionnaire d'exiger la production de documents non prévus par les textes et prévoir des sanctions si nécessaire.

D. OCTROI DE PERMIS DE CONSTRUIRE (152EME/183)

Cet indicateur recense toutes les procédures, les délais et les coûts nécessaires pour la construction d'un entrepôt, incluant l'obtention des licences et des permis nécessaires, l'accomplissement des notifications et des inspections requises et l'obtention des raccordements (eau, téléphone, et électricité). Pour obtenir le permis de construire et accomplir toutes les formalités pour la construction dans Lomé d'un entrepôt d'une valeur de 260 millions de F CFA, il faut payer 2,5 millions de F CFA de taxes et de frais divers. Il faut au total 277 jours ouvrables (autrement dit plus d'une année calendaire), y compris en moyenne, 30 jours pour avoir la connexion téléphonique, 86 jours pour l'eau et 30 jours pour l'électricité (procédures simultanées).

Tableau 2.3: Octroi de permis de construire – procédures, délais et coûts

	Togo	Afrique subsaharienne	OCDE moyenne
Procédures (nombre)	15	17	15
Délai (jours ouvrables)	277	251	157
Coût des procédures (en % du revenu par habitant)	1 285%	1 956%	56%

Source: Doing Business 2010.

Recommandation

L'installation de guichets uniques dans les principales mairies pour accélérer le processus d'obtention de permis de construire s'impose, comme d'autres pays africains ont pu conduire ces réformes avec succès. Les délais d'intervention des services publics doivent être réduits de façon drastique.

E. MARCHÉ DU TRAVAIL (159ÈME/183)

Cet indicateur évalue la réglementation de l'emploi, plus particulièrement concernant l'embauche, la rigidité des horaires du travail et le licenciement. Le Togo occupe le 159ème rang mondial en 2010, en recul sur le classement 2009. En effet, son Code du travail contient des dispositions rigides qui ne favorisent pas la flexibilité du marché du travail. À titre d'exemple, le code exige, qu'avant tout placement, les agences de placement ou l'employeur s'assurent que le demandeur d'emploi soit préalablement inscrit au service public de l'emploi. Par contre, l'opportunité du recours obligatoire à l'inspecteur du travail pour le licenciement économique individuel ou collectif fait l'objet d'avis divergents. Certains employeurs estiment que cette disposition devrait être maintenue tout en l'encadrant (même si elle donne de mauvais points dans le classement *Doing Business)*, pour se prémunir contre les procès ultérieurs pour licenciement abusif.

Tableau 2.4: Embauche des travailleurs – indices et coûts

	Togo	Afrique subsaharienne	OCDE moyenne
Indice de difficulté de recrutement (0-100)	83	37	27
Indice de rigidité des horaires (0-100)	40	29	30
Indice de difficulté de licenciement (0-100)	40	40	23
Indice de rigidité de l'emploi (0-100)	54	36	26
Coût moyen du licenciement (en semaines de salaire)	36	68	27

Source: Doing Business 2010.

Recommandations

En tant que pays membre de l'OHADA, le Togo devrait changer sa position concernant le projet d'Acte Unique portant Code du travail de l'OHADA, dans le cadre d'une concertation tripartite renforcée. La flexibilité du travail (contrat à durée déterminée, CDD, annualisation du temps de travail, liberté d'embauche) est perçue comme un facteur positif du climat d'investissement et, finalement, contribue à la création d'emplois par l'augmentation de l'investissement. Par contre, en échange de la flexibilité accrue, l'employeur devrait être mis à contribution pour compenser la précarité qui pourrait en résulter (par exemple sous forme de prime de précarité pour les CDD de courte durée). Le rôle de l'inspection du travail reste à déterminer.

L'indicateur *Doing Business* mesure uniquement la rigidité de la réglementation du travail. Il ne contient pas d'informations sur son application effective, ni sur d'autres éléments importants du marché du travail, comme la fréquence des conflits collectifs de travail (grèves), la propension à porter des conflits individuels devant les tribunaux du travail, la tendance des jugements rendus (en faveur de l'employeur ou de l'employé), etc. Il ne donne pas non plus d'informations sur le niveau de qualification et la productivité de la main d'œuvre. Les informations à partir de l'enquête auprès des entreprises complètent utilement l'indicateur ; elles indiquent que moins de 5% des firmes togolaises considèrent la législation du travail comme une contrainte majeure.

L'enquête confirme également que le coût du travail est très modéré au Togo ce qui devrait constituer un atout si la productivité du travail et la qualification se développent :

Tableau 2.5: Coût moyen mensuel par employé

Caractéristiques de l'entreprise	Coût moyen (en F CFA)	
Grande / petite entreprise	85,800	40,300
Exportation / marché local	83,900	35,200
Zone franche / territoire douanier	54,600	50,500
Industrie / services	46,400	52,900
Capital étranger / togolais	87,400	35,200

Note : Le coût moyen du travail correspond à la masse salariale par employé. Il s'agit du coût pour l'employeur qui est donc plus élevé que le salaire brut versé à l'employé.
Source : Enquêtes auprès des entreprises, 2009.

Par contre, l'enquête révèle que 22% des entreprises en zone franche et 18% des entreprises du territoire douanier estiment que la qualification de la main d'œuvre constitue une contrainte majeure. Voir les propositions à ce sujet dans le chapitre sur la formation professionnelle.

F. TRANSFERT DE PROPRIETE (MUTATION), (155EME/183)

Cet indicateur mesure l'ensemble des procédures nécessaires au transfert du titre de propriété, du vendeur à l'acheteur, lorsqu'une entreprise achète un terrain ou un bâtiment. Toutes les procédures obligatoires en vertu de la loi ou nécessaires dans la pratique sont prises en compte, qu'elles relèvent de la responsabilité du vendeur ou de l'acheteur, ou qu'elles s'effectuent *via* un tiers agissant en leur nom. Le temps nécessaire pour la mutation d'une propriété commerciale ou industrielle est excessif au Togo, même par rapport à la moyenne de l'Afrique subsaharienne. Avec environ 13% de la valeur du bien,[23] le coût de la mutation est également plus élevé que la moyenne de l'Afrique subsaharienne et comprend 9% de droit d'enregistrement au titre de la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre (Impôts) et 1,2% de taxe de conservation foncière. Il est en effet quelque peu surprenant, que le Gouvernement impose un coût élevé aux entreprises en cours d'installation, avant même le démarrage de leur activité, alors qu'il prévoit par ailleurs des incitations fiscales sous forme d'exonérations dans le Code des investissements.

Tableau 2.6: Transfert de propriété – procédures, délais et coûts

	Togo	Afrique subsaharienne	OCDE moyenne
Procédures (nombre)	5	7	5
Délai (jours ouvrables)	295	81	25
Coût de la mutation (en % de la valeur du bien)	13%	10%	5%

Source: Doing Business 2010.

Recommandation

Le traitement des titres fonciers et des mutations doit subir une réforme profonde au Togo pour ne plus constituer une contrainte pour l'environnement des affaires. Il s'agit de se fixer des objectifs chiffrés en termes de délais et de coûts et de s'inspirer des réformes des autres pays africains ayant entrepris des réformes dans ce domaine.[24]

G. OBTENTION DE PRÊTS (150ÈME/183)

Cet indicateur mesure la qualité des droits dont disposent les emprunteurs et les créanciers, ainsi que l'accessibilité des informations sur les débiteurs. La première série d'indices a trait à la règlementation sur le nantissement et la faillite (cette information mise à la disposition des banques facilite l'obtention de prêts car elle réduit le risque encouru par le banquier et le créancier en général). La seconde série mesure la couverture, la qualité et l'accessibilité des informations sur le crédit qu'il est possible d'obtenir auprès des registres publics ou privés. Il est à noter que cet indicateur ne mesure pas la facilité d'obtention de crédit dans un pays (qui dépend de beaucoup d'autres facteurs), mais l'environnement juridique et institutionnel du risque lié au crédit, toutes choses égales par ailleurs. L'expérience montre que la concurrence dans les services financiers, la fiabilité des droits des emprunteurs, des créanciers et des actionnaires, la transparence, la circulation de l'information et la surveillance prudentielle de la prise de risque conformément aux normes internationales sont parmi les principaux facteurs qui concourent au développement du secteur financier moderne et du secteur privé dans un pays. Lorsque les droits des créanciers sont faibles, les intermédiaires financiers sont moins

[23] Hypothèse standardisée : valeur 10 millions de F CFA

[24] Plusieurs pays de l'Afrique de l'Ouest ont pu fortement réduire les délais, comme la Côte d'Ivoire 62 jours, le Burkina Faso 59 jours, le Ghana 34 jours. Par contre, la plupart des pays de l'UEMOA se situent autour d'un coût de 13% de la valeur du bien, tandis que le coût est de 4,2% au Kenya et de 1,1% au Ghana.

enclins à prêter aux entreprises et, lorsque les droits des actionnaires ne sont pas assurés, les investisseurs hésitent à apporter des fonds à une société. Le tableau suivant retrace les indices qui concourent à l'indicateur.

Tableau 2.7: Obtention de prêts – indices et couvertures

	Togo	Afrique subsaharienne	OCDE moyenne
Indice de fiabilité des garanties (0-10)	3	4,6	6,8
Étendue de l'information sur le crédit (0-6)	1	1,5	4,9
Couverture par les registres publics (% des adultes)	2,7	2,4	8,8
Couverture par les bureaux privés (% des adultes)	0	4,5	59,6

Source: Doing Business 2010.

La loi sur le recouvrement des créances est jugée très rigide par les interlocuteurs du secteur privé au Togo. Il est à noter qu'il s'agit de l'acte unique de l'OHADA sur le recouvrement des créances et que plusieurs autres pays membres de l'OHADA (dont la Cote d'Ivoire, le Cameroun, le Bénin et le Niger) sont encore plus mal classés que le Togo. Il y a là matière à réflexion pour déterminer s'il s'agit d'une insuffisance des textes ou de problèmes d'application. Sur le plan de l'accessibilité et de la qualité de l'information sur le crédit par des registres publics, seule la centrale des risques de la BCEAO qui enregistre les emprunts auprès du secteur bancaire, est disponible au secteur financier, sur sa demande. Cette centrale ne tient pas de fichier sur les retards de paiements. Il n'existe pas de bureaux privés qui disposeraient de données sur les prêts bancaires, les débiteurs insolvables, etc.[25].

Recommandations

Il serait utile d'analyser si l'acte unique de l'OHADA sur le recouvrement des créances comporte des insuffisances ou rencontre des problèmes spécifiques d'application. En ce qui concerne l'accès à l'information sur le crédit, les pouvoirs publics peuvent créer un cadre juridique propice à la collecte d'informations par des bureaux privés, destinés aux créanciers, en adoptant et en faisant respecter des lois sur la protection des données et sur les fichiers de crédit qui permettent le partage de l'information tout en protégeant les droits des consommateurs.

L'enquête auprès des entreprises togolaises apporte des informations complémentaires sur la réalité de l'accès au crédit. Elle indique que 26% des entreprises du territoire douanier ont un emprunt bancaire ou une ligne de crédit, mais seulement 6% sont des entreprises de la zone franche.[26] Mais 72% des entreprises considèrent que l'accès au financement constitue une contrainte majeure. Ce dernier groupe comporte à la fois des entreprises qui ont essayé d'obtenir des financements qui leur ont été refusé, ainsi que celles qui s'abstiennent pour diverses raisons, y compris parce qu'elles ne sont pas bancables (voir chapitre 1). Des enquêtes plus fines sont nécessaires afin de tirer des conclusions opérationnelles.

[25] L'importance accordée par le classement *Doing Business* aux bureaux privés d'information sur le crédit semble s'inspirer des pratiques anglo-saxonnes et il n'est pas certain que celle-ci soit compatible avec la législation des pays de droit romain. C'est un champ de réflexion qui pourrait être approfondi dans le cadre de l'OHADA ou de la Francophonie. Un rapport d'évaluation du *Doing Business* analyse l'hypothèse d'un biais méthodologique en défaveur des pays de droit « français », mais il ne va pas jusqu'à la valider.

[26] On peut supposer qu'une partie des entreprises de la zone franche, à capitaux étrangers, ont accès à des sources de financement à travers leurs sociétés mères.

H. PROTECTION DES INVESTISSEURS (147EME/183)

Cet indicateur évalue le niveau de protection des actionnaires minoritaires contre l'utilisation frauduleuse des actifs de la société par les administrateurs à des fins personnelles. Les indicateurs distinguent trois aspects de la protection des investisseurs : la transparence des transactions entre parties intéressées (indice de divulgation de l'information), la responsabilité légale en cas d'abus de biens sociaux (portée de l'indice de responsabilité des dirigeants) et la possibilité pour les actionnaires de poursuivre en justice les dirigeants et les administrateurs pour mauvaise gestion (indice de facilité des poursuites intentées par les actionnaires).

Recommandations

La confiance des actionnaires et des investisseurs potentiels se trouve renforcée lorsque le système juridique prévoit des mécanismes permettant aux actionnaires d'engager des actions en justice à un coût raisonnable et sans délais excessifs. Il y a, toutefois, le risque qu'un système juridique permettant à tout actionnaire de contester les activités d'une société devant les tribunaux, ne donne lieu à un nombre excessif de procédures judiciaires. Il s'agit donc de trouver un équilibre entre le souci de permettre aux investisseurs d'engager des recours en cas de violation de leurs droits et celui d'éviter un afflux excessif de procédures judiciaires, susceptibles de rendre les dirigeants et les administrateurs réfractaires à toute prise de risque. Un système judiciaire efficace est essentiel pour décourager de manière crédible toute velléité de violation des droits des actionnaires.

Tableau 2.8: Protection des investisseurs - indices

	Togo	Afrique subsaharienne	OCDE moyenne
Indice de divulgation de l'information (0-10)	6	4,8	5,9
Indice mesurant la responsabilité des dirigeants (0-10)	1	3,3	5,0
Indice de faisabilité de poursuites par les actionnaires (0-10)	4	5,1	6,6
Indice de protection des investisseurs (0-10)	3,7	4,4	5,8

Source: Doing Business 2010.

I. PAIEMENT DES IMPÔTS (155ÈME/183)

Cet indicateur mesure le poids de la fiscalité et le fonctionnement de l'administration fiscale. Il recense le montant des impôts, taxes et cotisations sociales obligatoires, qu'une PME moyenne doit payer et évalue les démarches administratives nécessaires à leur paiement. Les taxes, les impôts et les cotisations comprennent notamment: l'impôt sur les bénéfices, les taxes foncières, les droits de mutation, l'impôt sur les dividendes, l'impôt sur les plus-values, la taxe sur les transactions financières, les cotisations sociales et les autres charges patronales payées par l'employeur, etc. Selon la méthodologie retenue par *Doing Business*,[27] le taux d'imposition global serait moins élevé au Togo que dans le reste de l'Afrique subsaharienne, grâce au passage de la Loi de finances 2009 qui a réduit le taux de l'impôt sur le bénéfice des sociétés (IS), à 30% sur les sociétés industrielles et à 33% sur les autres sociétés,[28] l'alignant ainsi sur la plupart des autres pays de l'UEMOA.

[27] Voir http://www.doingbusiness.org/MethodologySurveys/PayingTaxes.aspx
[28] Et à 27% et à 30% respectivement par la LF 2010, après la parution du *Doing Business* 2010

Tableau 2.9: Paiement des impôts – indicateurs divers

	Togo	Afrique subsaharienne	OCDE moyenne
Paiement (nombre par an)	53	37,7	12,8
Délais (heures par année)	270	306,0	194,1
Impôt sur le bénéfice (%)	11,1* *(30-33)*	23,9	16,8
Charges sociales (en % du bénéfice brut)	28,3	13,1	24,4
Autres impôts et taxes (en % du bénéfice brut)	13,3	30,5	3,3
Taux d'imposition global (en % du bénéfice brut)	52,7 *(71.6)*	67,5	44

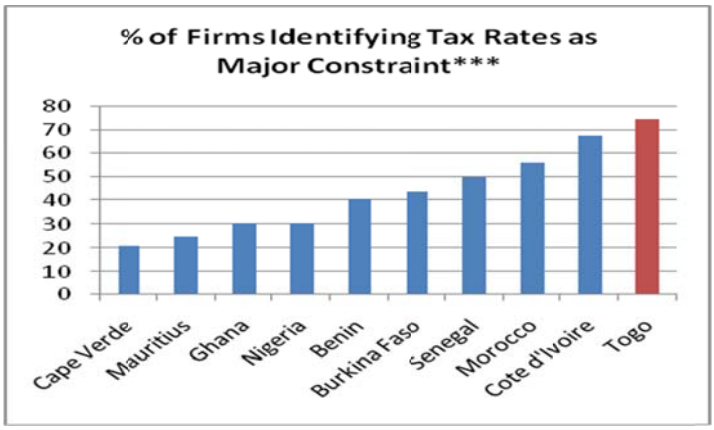
*Le chiffre de 11,1 % du *Doing Business* est basé sur une méthodologie particulière (voir http://www.doingbusiness.org/MethodologySurveys/PayingTaxes.aspx) et est très éloigné des taux statutaires.

Source : Doing Business 2010. Les chiffres en italique reflètent les taux statutaires pour le Togo, mais ces taux statutaires ne sont pas disponibles pour l'Afrique subsaharienne et l'OCDE.

Recommandations

Le Togo doit poursuivre ses efforts pour moderniser son administration fiscale et réduire le poids de sa fiscalité. La concurrence pour attirer des investisseurs en Afrique est forte et certains pays ont déjà réduit l'IS à 25%. Une fiscalité modérée de droit commun permet à l'État de se dispenser d'un système d'incitations fiscales, lourd à gérer et occasionnant des dépenses fiscales importantes.

Graphique 2.1: Firmes identifiant le niveau de fiscalité comme une contrainte majeure



Source : Enquête 2009 auprès des entreprises.

Les données objectives du classement *Doing Business* contrastent fortement avec les résultats de l'enquête auprès des entreprises. Plus de 70% des entreprises considèrent que le poids de la fiscalité (autrement dit le niveau d'imposition et non les relations avec l'administration des impôts) constitue une contrainte majeure au Togo. S'il est normal dans ce genre d'enquête, que les entreprises aient tendance à se plaindre de la fiscalité, il est surprenant que ce pourcentage soit le plus élevé au Togo parmi un échantillon de dix économies retenues pour le *benchmarking*.

J. COMMERCE TRANSFRONTALIER (87ÈME/183)

Cet indicateur retrace les procédures, les délais et les coûts à l'import et à l'export d'un container par voie maritime. Pour l'exportation, les procédures commencent lors du conditionnement des marchandises à l'usine et se terminent avec le chargement sur le bateau. Pour l'importation, les procédures vont de l'arrivée du navire à la livraison des marchandises dans l'entrepôt de l'usine. Le paiement est effectué par lettre de crédit. Les coûts ne comprennent donc pas le fret maritime lui-même. Le Togo fait ici un score très honorable en occupant le 87ème rang mondial. Les performances en termes de délai et de coût sont largement au dessus de la moyenne de l'Afrique subsaharienne, d'autant plus que les délais à l'import et à l'export semblent être surestimés par rapport à la réalité. La comparaison n'est pas cependant pertinente, car le Togo est surtout en rivalité avec les ports concurrents sur la côte ouest africaine. Pour l'instant, la performance du Togo est comparable à celle du Ghana (en 83ème rang), et meilleure que celle du Bénin (128) et de la Côte d'Ivoire (160). Pour les recommandations, voir le chapitre sur les transports.

Tableau 2.10: Commerce transfrontalier – indicateurs divers

	Togo	Afrique subsaharienne	OCDE moyenne
Documents pour l'export (nombre)	6	8	4
Délai à l'export (jours)	24	34	11
Coût à l'export (USD par conteneur)	940	1 942	1 090
Documents à l'import (nombre)	8	9	5
Délai à l'import (jours)	29	39	11
Coût à l'import (USD par conteneur)	963	2 365	1 146

Source : Doing Business 2010.

K. EXÉCUTION DES CONTRATS (154ÈME/183)

L'indicateur relatif à l'exécution des contrats mesure l'efficacité du système judiciaire en matière de résolution de litiges commerciaux. Les données sont établies en suivant l'évolution d'un litige de paiement commercial devant les tribunaux locaux, étape par étape, entre le dépôt de la plainte et le règlement du créancier. Au Togo, il faut 41 étapes sur une durée de 588 jours ouvrables (plus de deux ans calendaires) en moyenne. Le coût total est estimé à 47,5% du montant initial du litige ; autrement dit, même si le plaignant obtient entière satisfaction, il ne lui reste que la moitié de la somme due. Le mauvais classement est dû aux nombreux dysfonctionnements de la Justice. L'enquête auprès des entreprises révèle d'ailleurs que seuls 40% d'entre elles considèrent le système judiciaire comme impartial et non corrompu, 60% étant d'un avis contraire.

Recommandation

Le Togo dispose d'un droit des affaires, moderne avec l'OHADA. Il lui reste à réformer son système judiciaire pour bénéficier pleinement de l'atout que représente la sécurité juridique et judiciaire dans la perception des investisseurs.

L. FERMETURE D'ENTREPRISE (97ÈME/183)

Cet indicateur mesure la durée et les coûts des procédures collectives en cas de faillite d'une entreprise. Le taux de recouvrement représente le pourcentage qu'un créancier peut espérer récupérer sur le montant de sa créance. *A priori* il peut paraître paradoxal de considérer la facilité de fermeture d'une entreprise comme un atout du climat des investissements. Mais la rapidité de cette procédure et un coût raisonnable permettent aux créanciers de rentrer dans leurs droits et contribuent ainsi au développement

du crédit entre partenaires commerciaux (notamment par le crédit fournisseur) qui constitue l'un des fondements du développement du secteur privé. Le Togo se classe au 94ème rang mondial pour cet indicateur. La procédure prend en moyenne 3 ans, coûte 15% de la valeur de l'actif, et les créanciers récupèrent en moyenne environ 27% de la valeur de leur créance. Ce pourcentage est bien trop faible et doit être amélioré pour sécuriser les créanciers et développer le crédit commercial.

Recommandation

Comme pour le recouvrement des créances, il faudrait analyser si le problème se situe au niveau de l'acte unique de l'OHADA sur les procédures collectives ou résulte plutôt de dysfonctionnements dans l'application de la procédure, liés par exemple au mode de rémunération du syndic de faillite ou au système judiciaire.

La fiscalité des entreprises

La fiscalité des entreprises fait partie de l'indicateur « Payer les impôts » du classement *Doing Business* qui mesure autant le taux d'imposition que la lourdeur des procédures (nombre de paiements annuels et temps passé à préparer et à effectuer les paiements). Compte tenu de l'importance de la fiscalité dans la vie des entreprises, un traitement plus détaillé lui est consacré ici. L'entreprise formelle togolaise est assujettie aux principaux impôts et taxes suivants (liste non exhaustive) :

Fiscalité directe:

- l'impôt sur les sociétés (IS) (30% du bénéfice imposable pour les sociétés industrielles et 33% pour les autres jusqu'en 2009, sera ramené respectivement à 27% et à 30% avec la Loi de finances 2010), ou l'impôt minimum forfaitaire selon un barème basé sur le chiffre d'affaires ;
- la taxe sur les salaires (7%) ;
- la taxe foncière ;
- la taxe professionnelle.

Fiscalité indirecte:

- la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (18%) ;
- la taxe sur les activités financières (TAF) (10%) ;
- les droits de consommation, y compris le droit d'accise sur les produits pétroliers (DAPP).

L'impôt sur les sociétés (IS) était à un niveau nettement trop élevé jusqu'en 2008. La Loi de finances 2009 a introduit une baisse de 7%, et la Loi de finances 2010 une baisse supplémentaire de 3%, en ramenant l'IS à 27% pour les industries et à 30% pour les autres sociétés. Le Togo s'aligne ainsi sur les autres pays de la sous-région. Par ailleurs, la Loi de finances 2010 introduit une possibilité intéressante d'amortissement accéléré pour l'investissement qui a pour effet de réduire encore d'avantage l'assiette de l'IS et donc son montant. Le Togo se rapproche ainsi d'un niveau d'imposition raisonnable lui permettant de généraliser le régime commun, au moins pour la plus grande partie des entreprises, et de se dispenser ainsi des exonérations difficiles à maîtriser telles que prévues dans les codes des investissements « ancien régime ».

La taxe sur les salaires de 7% est contreproductive dans un pays caractérisé par un taux de chômage élevé où la création d'emplois constitue une priorité.[29] À notre connaissance, le Togo et le

[29] Le secteur formel hors administration n'occupe qu'un faible pourcentage de la population active. Les estimations varient beaucoup selon la source. L'estimation la plus fiable sur le plan méthodologique semble être celle du rapport de Jean-Michel Marchat, « Le marché du travail au Togo », CERDI/Maxwell Stamp, 1999. Ce rapport situe l'emploi du secteur moderne (formel) à 73'000 personnes, dont 18'000 pour le secteur privé (1,1% de la population active entre 15 et 64 ans) et 65'000 pour l'administration centrale, les collectivités locales, les sociétés d'État et les

Bénin sont les seuls pays de l'UEMOA où une taxe sur les salaires de cette importance est encore prélevée. Les autres pays de l'UEMOA appliquent une taxe d'apprentissage et de formation professionnelle d'environ 2% affectée à un fonds spécial. Au Togo, seulement une partie de la taxe (environ 1% sur les 7%) est affectée à la formation professionnelle, les autres 6% sont de nature fiscale.

Le calcul de la taxe professionnelle se compose de deux éléments: (1) le chiffre d'affaires global de l'entreprise hors TVA; (2) la valeur locative des terrains et des locaux, etc., servant à l'exercice des activités de l'entreprise, y compris les installations de toute nature, passibles de la taxe foncière. La taxe professionnelle dans sa forme actuelle est donc (a) également un impôt anti-économique (comme la taxe sur les salaires) dans la mesure où elle taxe l'outil de production des entreprises; (b) un impôt qui fait double emploi avec d'autres impôts et taxes basés sur les mêmes assiettes, à savoir la TVA et la taxe foncière. Elle va donc à l'encontre de la simplification souhaitable du système fiscal. La principale justification de la taxe professionnelle est historique car elle remplace l'ancienne patente affectée aux collectivités locales. Mais au Togo, seule une partie de la taxe professionnelle est actuellement affectée aux collectivités locales; l'autre partie va au budget général et aux primes des agents des impôts.[30]

Recommandations

La taxe sur les salaires devrait être ramenée à 2% comme dans la plupart des autres pays de l'UEMOA, et transformée entièrement en taxe d'apprentissage et à la formation professionnelle continue, elle-même gérée par le Fonds national d'apprentissage, de formation et de perfectionnement professionnels (FNAFPP). Les firmes qui financent elles-mêmes la formation devraient avoir la possibilité de se faire rembourser dans la limite des 2% versés, tout en offrant les garanties nécessaires contre une utilisation abusive. Les entreprises de la zone franche ainsi que les entreprises éligibles au Code des investissements devraient également être soumises à cette taxe de 2% pour favoriser le développement des ressources humaines dont elles ont besoin au même titre que les autres entreprises.

Recommandations

Le Togo ne pourra pas échapper à la réflexion sur la réforme de la taxe professionnelle qui s'est accélérée avec sa récente suppression en France. Mais cette réflexion doit s'insérer dans l'approche globale du financement des collectivités locales et sera probablement menée dans un cadre sous-régional ou régional (Forum des Administrations Fiscales de l'Union Economique Monétaire Ouest Africaine FAF-UEMOA et /ou Centre de Rencontres et d'Etudes des Dirigeants des Administrations Fiscales CREDAF) et avec l'assistance du FMI et des AFRITACs. Il sera important pour le Togo de fournir une contribution active à cette réflexion et de préparer les éléments d'analyse au niveau national, par la collecte des informations sur le rendement de l'impôt, y compris les caractéristiques des entreprises assujetties, les exonérations, les affectations de l'impôt, les sources éventuellement de remplacement, etc.

Code des investissements

Face à la fiscalité relative lourde de son régime commun contenu dans le Code Général des Impôts (CGI), le Togo s'était doté en 1989 d'un Code des investissements contenant des régimes dérogatoires sur le plan fiscal et douanier. Pour diverses raisons, y compris l'initiative de la préparation d'un code communautaire des investissements de l'UEMOA, le Code de 1989 a été très peu utilisé et a ensuite été *de facto* suspendu en 1996. Au lieu de recourir au cadre transparent du Code des investissements, des conventions particulières ont été conclues avec des entreprises de la place, notamment dans le cadre des

organismes assimilés (4% de la population active). Ces estimations restent *grosso modo* valables, l'essentiel des privatisations étaient déjà terminées à cette époque.

[30] Un certain pourcentage alimente un fonds de « primes » versées au personnel de la DGI. Le principe de primes n'est pas à remettre en cause, mais elles devraient être basées sur la performance des services par rapport à des objectifs annuels, au lieu de représenter simplement un pourcentage fixe d'un impôt existant.

privatisations, bien que la possibilité de recourir à des conventions particulières n'ait pas de base juridique explicite.

Le Gouvernement a élaboré l'avant-projet d'un nouveau code des investissements. Par rapport au Code existant, l'avant-projet adopte une présentation beaucoup plus claire; les garanties accordées et les voies de règlement des différends sont satisfaisantes. Par contre, cet avant-projet se place toujours dans l'approche conceptuelle des codes des années 80 et n'intègre presque aucune des meilleures pratiques qui se sont répandues dans le monde pendant les deux dernières décennies. Dans le contexte particulier du Togo, il risque de contribuer très peu à surmonter les défis majeurs économiques et sociaux, notamment la création d'emplois productifs. Voici les principales lacunes de l'avant-projet :

- il est très compliqué, avec des incitations différentes selon la taille du projet, la localité choisie, et s'il y aura des exportations;
- il soumet les projets d'investissement qui dépasse 600 millions de F CFA à la procédure de l'agrément préalable et à la signature d'un arrêté interministériel, ce qui diminue la transparence;
- il accorde les avantages *ex-ante* sur étude du dossier, et non pas *ex-post* sur la base des performances effectivement réalisées par l'entreprise (notamment en termes d'emplois);
- il privilégie les incitations fiscales pour favoriser la décentralisation – une approche qui a presque partout échouée;[31]
- il recourt à l'incitation dépassée de l'exonération de l'IS alors qu'il y a des instruments plus modernes et plus ciblés (comme le crédit d'impôt) qui occasionnent moins de manque à gagner pour l'État tout en favorisant autant l'investissement;
- le champ d'application est trop large: il inclut les investissements miniers qui devraient être une source de revenus pour le Gouvernement au lieu d'occasionner des pertes fiscales, et les activités de première transformation qui devraient se localiser dans le pays de production de la matière première (comme l'égrenage du coton), et pour lesquels il n'y a pas lieu d'accorder des exonérations.

Recommandation

Une réflexion approfondie s'impose qui devrait aboutir à une refonte de l'avant-projet actuel pour lui permettre de contribuer à la relance de l'économie. Une coordination avec la nouvelle législation sur les zones franches/parcs économiques est également souhaitable.

Fiscalité des PME et des micro-entreprises

Le Togo a adopté un cadre de la fiscalisation pour promouvoir les PME-PMI et la formalisation des micro-entreprises. Les PME-PMI, dont le chiffre d'affaires est compris dans certaines limites fixées par le Code des Impôts,[32] sont soumises au régime simplifié d'imposition du bénéfice réel (ou « régime réel simplifié »). Elles doivent tenir une comptabilité selon les normes allégées du cadre comptable SYSCOHADA qui s'applique dans tous les pays membres de l'OHADA, et comprend trois systèmes : normal, allégé et système minimal de trésorerie. Les taux d'imposition sont les mêmes que pour le régime réel normal, seulement les obligations de tenue de comptabilité sont allégées. Les entreprises en dessous du seuil peuvent opter pour le régime du réel simplifié si elles sont en mesure de satisfaire aux normes de comptabilité et trouvent le régime du réel simplifié plus avantageux que l'impôt synthétique.

Pour les micro-entreprises, la Loi de finances 2000 a introduit un impôt synthétique dénommé taxe professionnelle unique (TPU) qui représente et libère du paiement de quatre catégories d'impôts : l'impôt

[31] Les entreprises choisissent l'implantation en dehors de la capitale pour être proches de leur matière première, et non en fonction d'incitations fiscales, ce qui occasionne des pertes de recettes fiscales.

[32] Depuis la LF 2006, entre 30 et 70 millions de F CFA pour les entreprises, personnes physiques ou morales, dont le commerce principal est de vendre des marchandises, et entre 10 et 20 millions de F CFA pour les autres.

sur le revenu (IR), la taxe professionnelle (TP), la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la taxe sur les salaires (TS). la TPU remplace l'ancien système du forfait. Initialement prévu uniquement pour les personnes physiques, la TPU a été étendue par la Loi de finances 2006 aux personnes morales, y compris les sociétés unipersonnelles prévues par l'acte unique de l'OHADA sur les sociétés. La TPU constitue une avancée indéniable dans le contexte des efforts du Gouvernement pour « formaliser » progressivement le secteur informel, mais elle continue à présenter de sérieux inconvénients. En effet, l'assiette de la TPU est représentée par le chiffre d'affaires « présumée » du contribuable et est établie de manière contradictoire. Autrement dit, ce mode d'imposition donne lieu à des « négociations » entre l'agent des impôts et le petit contribuable dont le résultat n'est pas toujours favorable ni au contribuable ni au Trésor public. Ce mode de détermination de l'assiette de la TPU, en dehors des paiements informels qu'il peut occasionner, a d'autres inconvénient : (i) il ne présente pas de visibilité pour le micro-entrepreneur qui n'est jamais sûr de sa charge fiscale jusqu'au terme de la procédure contradictoire, (ii) il est peu rentable pour l'administration fiscale si on rapproche le temps passé par les agents des impôts à établir et « négocier » les assiettes d'imposition avec le produit de cet impôt.

Il existe pourtant des propositions, depuis plus d'une décennie, pour un système d'assiette « indiciaire » qui ne présenterait pas ces inconvénients et remplacerait l'assiette du chiffre d'affaires actuellement « estimée » par une base à laquelle on applique une série de coefficients « indiciaires », voir visuels, différenciés selon: la nature de l'activité, le quartier et la rue (centre-ville/périphérie, rue goudronnée ou non), la taille et l'état du bâtiment professionnel (surface, en dur ou non,), c'est-à-dire exactement les mêmes critères qui permettent actuellement à l'agent des impôts de déterminer le chiffre d'affaires supposé, mais tirés de l'expérience cumulée de nombreux agents, systématisés et ensuite codifiés.[33] Ce mode de détermination de l'assiette de la TPU aurait l'avantage d'une part, d'offrir une plus grande visibilité au petit contribuable (le mode d'assiette serait publié, le contribuable connaîtra donc à l'avance l'impôt à payer), d'éviter les négociations et les paiements informels préjudiciables au Trésor public, et d'autre part, de permettre aux agents de se concentrer sur les enquêtes et les recoupements fiscaux plus « rentables » en termes de produit fiscal/temps passé. Une possibilité de recours du contribuable ou d'exception soulevée par la DGI pourrait être prévue pour les cas qui ne rentreraient manifestement pas dans ce schéma. Mais il ne faudrait pas s'attendre à ce que l'initiative d'une telle réforme vienne de la base de la DGI.[34] L'impulsion devra venir de la Direction ou alors de l'extérieur des services (par ex. du Ministère des Finances et/ou du Ministère chargé du développement du secteur privé) si l'objectif d'une plus grande formalisation du secteur informel et du développement des PME représente effectivement une priorité pour le Gouvernement.

Dans le but d'assister les petites entreprises qui auraient fait le choix du formel, le Togo a institué en 2004 un cadre juridique pour la création des Centres de Gestion Agréés (CGA).[35] Le CGA est habilité à tenir et à présenter la comptabilité de ces adhérents et d'une manière générale à leur apporter une assistance en matière fiscale et de gestion. La Loi de finances pour 2006 prévoit une incitation sous forme d'un abattement de 10% pour le calcul de l'impôt, pour les entreprises ayant adhéré à un centre de gestion agréé et passibles de l'impôt sur le revenu dans le cadre d'un régime d'imposition au bénéfice réel.

[33] Une étude innovatrice sur l'impôt local menée au Togo vers 1999-2000 aboutit à ces propositions. Plus récemment, les travaux de Gérard Chambas du CERDI sur la fiscalité locale vont dans le même sens : voir http://www.slideshare.net/Capacity4Dev/jour4-session2chambas-presentation

[34] D'autant plus que le montant de la taxe professionnelle collectée représente actuellement la base de la prime versée aux agents des impôts.

[35] Loi Nº 2004-013 du 15 juin 2004.

M. FACTEURS DE PRODUCTION – ELECTRICITE ET TELECOMMUNICATIONS

Électricité

La Compagnie Énergie Électrique du Togo (CEET) est responsable de la distribution de l'énergie électrique au Togo, tandis que la production et le transport est essentiellement assurée par la Communauté Électrique du Bénin (CEB), société d'État dont le capital est détenu par les gouvernements du Bénin et du Togo. A la suite d'une réforme du secteur, les activités de distribution de l'énergie électrique au Togo ont été concédées en 2001 à Togo Électricité, filiale de la Société Elyo. En 2006, le Gouvernement a mis fin à la concession de Togo Électricité, la distribution de l'énergie électrique a alors été restituée à la CEET. La CEET dispose de plus de 4 000 km de réseau, moyenne et basse tension. L'électricité commercialisée (plus de 450 millions de kWh par an) provient de la CEB pour environ 90% et les 10% restants la production propre de la CEET par centrales thermiques. Les principaux fournisseurs de la CEB sont la *Volta River Authority* au Ghana, la Compagnie Ivoirienne d'Eau et d'Électricité et la TCN (Nigéria).

Depuis 2007, la situation énergétique au Togo a connu de graves crises répétées qui ont affecté la capacité de production des entreprises privées et renchéri leurs coûts de production. Les grandes entreprises ont été obligées d'utiliser des groupes électrogènes dont le coût élevé en consommation de carburant s'est répercuté sur la compétitivité de leurs produits ou sur leurs marges. Selon certaines estimations, cette crise énergétique aurait coûté au moins un point de croissance de PIB au Togo (environ 10 milliards de F CFA) en 2008. Les problèmes sont dus : (i) aux difficultés d'approvisionnement en énergie hydroélectrique par le barrage de Nangbéto qui n'a fourni que 10 MW en 2007 pour une capacité installée de 65 MW ; (ii) à la réduction de la fourniture d'électricité en provenance du Ghana et de la Côte d'Ivoire à la CEB en raison de la sécheresse, de l'accroissement de la demande dans ces deux pays et du non paiement des arriérés de la CEB vis-à-vis de la *Volta River Authority* ; et (iii) au coût élevé de carburant JET A1 qui n'a pas permis à la CEB de faire fonctionner la turbine à gaz d'appoint installée en complément de capacité.

Le tarif moyen de l'électricité basse tension au Togo était de 100 F CFA/KWh jusqu'en juillet 2009. La moyenne en Afrique subsaharienne peut être estimée à 56 F CFA/KWh, contre 30 F CFA/KWh en Amérique Latine et 17 F CFA/KWh en Asie du Sud.[36] En juillet 2009, une augmentation de 12% de la tarification moyenne tension (clients industriels) est intervenue au Togo, alors que le tarif des ménages n'est pas affecté.[37]

Il n'est pas possible d'analyser ici les coûts de production de la CEB et de la production thermique complémentaire de la CEET[38] ni les éléments de tarification. Par contre, on peut affirmer que le coût élevé et l'irrégularité de l'approvisionnement en électricité ont un impact négatif sur la compétitivité des entreprises et découragent les investisseurs potentiels. Dans la perspective d'une relance de l'économie à la sortie de crise, le rôle de l'électricité en tant que facteur de production doit recevoir une attention spécifique, y compris dans les efforts de promotion de la zone franche qui aurait intérêt à cibler des entreprises peu consommatrices en électricité tant qu'il n'y aura pas de pr évision réaliste de baisse du prix.

[36] Source : Eberhard et autres (2008) et CEET

[37] Le surcoût, pour faire tourner les groupes thermiques de production de la CEET, continuera d'être supporté par une subvention budgétaire.

[38] Cependant la CEET fait état de 20% de pertes techniques et n'a pas réussi à réduire ce pourcentage malgré l'engagement du Gouvernement dans le cadre des programmes d'urgence I et II soutenus par la Banque mondiale.

Entre-temps, le Gouvernement a pris les mesures suivantes pour pallier la crise:

- achat de 14 groupes électrogènes d'une capacité totale de 20 MW. Cette capacité additionnelle a permis de réduire les délestages, mais comporte un coût de fonctionnement élevé en carburant qui s'est déjà répercuté sur les tarifs (voir ci-dessus) ;
- signature d'une convention de concession avec une société privée (Contour Global) pour une période de 25 ans. L'usine devrait entrer en service au premier trimestre 2010 et fournir de l'électricité au prix moyen de 14 cents/kWh, soit 60 F CFA/KWh.[39] Cependant, comme ce prix dépasse le prix moyen payé à la CEB (55 F CFA/KWh), des subventions seront nécessaires dans le court terme.[40]

On note également quelques initiatives du secteur privé local:

- promotion du biocarburant par l'éthanol produit par la bagasse de canne à sucre ;
- implantation d'une unité de production d'électricité de 30 MW à base de charbon importée par une société de ciment de la place, destinée à sa propre consommation, mais réduisant ainsi la demande en énergie adressée à la CEET.

À terme, c'est l'entrée en production du gazoduc de l'Afrique de l'Ouest qui devrait améliorer durablement la situation énergétique au Togo. Ce pipeline de 1'033 kilomètres et d'un coût de 500 millions de dollars, transportera du gaz du Nigéria vers ses trois voisins ouest africains, Bénin, Togo et Ghana. Les premières livraisons de gaz au Togo devaient commencer début 2010. Il n'a, cependant, pas été possible d'obtenir des estimations, même approximatives, de l'impact attendu de la réduction du coût de l'approvisionnement sur les tarifs d'électricité facturés aux entreprises. Dans le long terme, c'est la réalisation du barrage d'Adjarala qui pourra réduire de façon significative le coût de l'électricité au Togo.

Télécommunications

Téléphonie fixe

La Société d'État Togo Télécom détient le monopole du marché de la téléphonie fixe au Togo. Le nombre d'abonnés était d'environ 62'200 en 2008 et ne progresse pratiquement plus depuis 2003, une situation fréquente dans beaucoup de pays africains pour la téléphonie fixe. Le réseau couvre toutes les villes, chefs-lieux de préfectures et sous-préfectures et plus de 122 villages d'au moins 3 000 habitants. Les tarifs de la téléphonie fixe sont de 30 F CFA/min pour les communications urbaines, 60 F CFA/min pour l'interurbain, 120 F CFA/min vers les cellulaires et 300 F CFA/min à l'international. Le prix à l'international (qui a le plus grand impact sur les entreprises) est élevé par rapport à d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest.

Tableau 2.11: Coûts de communications internationales en heure pleine (F CFA par minute)

	Togo	**Côte d'Ivoire**	**Sénégal**	**Mali**
Vers l'Union Européenne et la CEDEAO	354	250	130	148
Vers le reste du Monde	354	341	130	185

Cette situation ne vaut pas seulement pour le trafic départ, mais également pour le trafic entrant, où le Togo se situe parmi les pays les plus chers en Afrique. Pour les correspondants des entreprises entretenant des relations commerciales avec l'étranger, cette situation ne donne pas au Togo l'image d'un

[39] En prenant une hypothèse moyenne du prix du fuel lourd HFO.
[40] Il est aussi fort probable que cette usine ne sera pas en mesure de fonctionner à pleine capacité pendant quelques années, faute d'une demande suffisante, ce qui risque d'augmenter le coût moyen de sa production.

pays *a priori* compétitif sur le plan des coûts de facteurs. Sur le plan de la qualité, les moyennes du taux d'échec des communications se situent à 23% entre 7h et 12h, à 19% entre 12h et 18h et à 21% entre 18h et 23h.[41]

Le tarif élevé des communications internationales peut s'expliquer par deux facteurs. (1) Le prix des télécommunications est en corrélation inverse au degré d'ouverture du secteur; autrement dit les pays qui ont su créer les conditions d'une concurrence efficace bénéficient des prix les plus bas. Or, on constate que la téléphonie fixe est libéralisée en Côte d'Ivoire et au Mali où la concurrence entre les opérateurs a largement contribué à la baisse des coûts, alors que Togo Télécom continue à jouir d'un monopole à l'international. (2) Pendant la période des troubles socio-politiques et probablement aussi par manque d'une vision à long terme du secteur, le Togo a « raté » l'opportunité de se rattacher au Sat-3, un câble sous-marin qui part du Portugal à l'Afrique du Sud, puis vers l'Inde et la Malaisie. Des branches desservent le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Bénin, le Nigéria, le Cameroun, le Gabon, et l'Angola sur la côte Atlantique. Le Togo n'ayant pas de « point d'atterrissement » est obligé d'acheter l'accès au Bénin ou de passer par la technologie satellitaire, nettement plus coûteuse.

Téléphonie mobile.

Deux opérateurs se partagent le marché de la téléphonie mobile : Togocel (filiale de Togo Télécom, société d'État) et Moov (ex-Télécel, Groupe Atlantique Télécom à capitaux privés ivoiriens, récemment associé à l'opérateur Étisalat de Dubai). Une 3ème licence mobile est en cours d'attribution. De 2000 à 2008, le nombre d'abonnés au téléphone mobile a explosé en passant de 55'800 à 1'660'500, dont environ 70% pour Togocel et 30% pour Moov. La télédensité du mobile est ainsi passée de 1,3% en 2000 à 29,1% en 2008. Sur le mobile à l'international, la quasi-totalité des communications passe obligatoirement par le réseau de Togo Télécom ce qui se reflète dans la structure des prix : environ 300 F CFA la minute sur les pays de la CEDEAO (situation fin 2008) et 490 F CFA pour le reste du monde. Au Sénégal, le coût d'une communication internationale par l'opérateur Orange est de 170 F CFA/minute, soit un tiers du coût au Togo. Un nouvel accord a été finalement signé avec Moov, qui aura dorénavant l'accès direct à l'international, malheureusement mais pas avant une longue interruption.

Les solutions technologiques nouvelles comme le « VoIP » (*Voice Over IP*), susceptibles de baisser considérablement les coûts pour les entreprises et les particuliers, sont bridées par la politique sectorielle qui semble avoir pour objectif principal d'assurer la rentabilité de la société d'État. Même l'arrivée sur le marché d'un 3ème opérateur mobile risque de ne pas faire baisser significativement les prix si l'Agence de Régulation des Télécommunications (ART) n'exerce pas efficacement ses prérogatives dans la fixation des tarifs d'interconnexion avec le réseau fixe et surtout l'ouverture du marché à l'international.

Internet

Il y a 3 acteurs sur le marché de l'Internet: Togo Télécom, Café Informatique et eProcess de Ecobank qui ont installé un nœud Internet pour la fourniture de l'accès Internet aux ISP (Fournisseurs de Services Internet) et aux organisations privées. Togo Télécom domine de loin ce marché. Les tarifs pratiqués pour la clientèle « entreprise » se présentent comme suit :

[41] Source : enquête Togo Télécom

Tableau 2.12: Tarifs Internet «entreprise»

Débit	Frais d'installation (F CFA)	Redevance mensuelle (F CFA)
128 Kbps	82 600	63 720
256 Kbps	82 600	69 120
512 Kbps	116 820	212 400
1 M	212 400	495 600
2M	1 062 000	1 132 800

Source : Togo Télécom, 2008.

Le coût de l'abonnement Internet peut être qualifié de prohibitif au Togo, comme l'illustre le tableau 2.13, une comparaison pourtant limitée uniquement à l'Afrique de l'Ouest. Si on considère qu'une connexion haut débit de 1 M constitue un minimum acceptable pour une entreprise, l'abonnement mensuel au Togo est 2,5 fois plus cher qu'en Côte d'Ivoire et 12 fois plus qu'au Sénégal dont le Gouvernement pratique une politique agressive pour attirer les entreprises NTIC, Nouvelles technologies de l'information et de la communication. Il est à noter que certaines sociétés togolaises qui seraient prêtes à payer ces prix exorbitants pour leurs besoins d'exploitation, ne peuvent pas obtenir le haut débit. Selon les informations recueillies, il semblerait que l'abonnement Internet par ligne téléphonique serait plus rémunérateur financièrement pour Togo Télécom. Sur le plan de la qualité, la connexion est intermittente et le taux de dérangement, très élevé. La structure des prix des télécommunications et particulièrement de l'Internet, ne permet pas au Togo de se positionner sur le marché des NTIC comme le Ghana et le Sénégal dans la sous-région (centres d'appel, opérations *back-office*).

Tableau 2.13: Comparaison des tarifs mensuels Internet «entreprise» (en FCFA TTC)

	Togo (Togo Télécom)	Burkina Faso (Onatel)	Côte d'Ivoire (Aviso)	Sénégal (Sonatel)
ADSL 128 K	63 200	19 900	19 500	-
ADSL 256 K	82 600	34 900	20 000	-
ADSL 512 K	116 820	59 900	42 000	12 500
ADSL 1 M	212 400	114 900	85 000	17 000
ADSL 2 M	1 062 000	219 900	169 000	39 200

Source : Togo Télécom et recherches Internet sur les tarifs des autres opérateurs, 2008.

Les télécommunications modernes sont vitales pour l'environnement des entreprises, et notamment pour le commerce extérieur et les services (banques, assurances, transports, etc.). Dans une économie qui se mondialise, le coût et la qualité déterminent la compétitivité de nombreux secteurs et constituent un facteur important pour les décisions d'investissement. Ce coût est en forte baisse partout dans le monde, à la faveur des avancées technologiques et des réformes de la réglementation, et de la généralisation de la concurrence entre opérateurs. L'exemple positif du Sénégal dans la réduction sensible des prix des télécommunications, pourrait inciter les autorités togolaises à évaluer objectivement la pertinence du dispositif réglementaire actuel et l'impact des situations de monopole sur la compétitivité et la relance de l'économie.

Recommandations

Tout en faisant la part des surcoûts occasionnés par la non connexion au réseau Sat-3, le déterminant majeur des coûts élevés au Togo réside probablement dans l'absence d'une politique sectorielle qui privilégierait résolument la compétitivité de l'économie du pays, même si elle doit avoir un impact négatif à court terme sur la rentabilité des sociétés d'État opérant dans le secteur. Les entreprises en zone franche subissent également les conséquences de cette politique sectorielle car elles ne sont pas isolées de leur environnement économique, malgré les tarifs préférentiels qui leur sont consentis.

Encadré 2.1: Recommandations générales pour l'amélioration du climat des affaires

L'impact de l'environnement des affaires sur la croissance économique et la création d'emplois n'est plus à démontrer. Les mesures ponctuelles de promotions et d'incitations (code des investissements, institutions spécialisées, etc.) n'atteindront pas leurs objectifs dans le contexte d'un environnement qui n'est pas propice à l'investissement et à la compétitivité des entreprises. Il y a, à l'heure actuelle, un large consensus sur les politiques à adopter et les mesures à mener pour améliorer l'environnement des affaires au Togo. ***Ce qui semble manquer est une impulsion émanant des plus hautes autorités de l'État, accompagnée d'un plan d'action prioritaire fixant des objectifs mesurables à atteindre dans des délais donnés (éventuellement en passant par des étapes intermédiaires) et responsabilisant les ministères et les services devant contribuer à la réalisation de ces objectifs.*** Le principe directeur du plan d'actions doit être l'impact des mesures sur le développement économique, et notamment sur la situation des PME qui apportent la contribution la plus importante à la création d'emplois.

Le Ministère chargé de la promotion du secteur privé pourrait être l'animateur principal de ce plan d'actions, bien qu'il n'ait pas sous son autorité les services dont relèvent les différentes réformes (Impôts, Douanes, Justice, Formation professionnelle, Infrastructures, etc.). ***Il serait donc indispensable d'instaurer un cadre de suivi du plan d'action prioritaire en associant le principal acteur, à savoir le secteur privé***, à travers les différents organismes qui le représentent. Ce cadre de suivi pourrait constituer une application pratique de dialogue entre le secteur public et le secteur privé, quasi inexistant depuis de nombreuses années. Il se réunirait périodiquement pour évaluer les avancées et identifier les sources de blocage qui seraient portées pour arbitrage à l'attention des plus hautes autorités, si elles n'étaient pas résolues dans des délais raisonnables. Le secrétariat national proposé par le programme du Cadre Intégré pour la mise en œuvre de la matrice d'action de cette étude pourrait jouer ce rôle s'il est bien conçu et autorisé.

3. ALIGNER LES COMPETENCES ET LA COMPETITIVITE: LE DEFI DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Quelles seraient les éventuelles sources de croissance économique et leur contribution à la création d'emplois dans le secteur moderne ? L'exploitation des phosphates a de belles perspectives. Toutefois, elle est plus intensive dans l'utilisation de capitaux plutôt que dans la création d'emplois. Il en est de même pour le clinker – principal intrant du ciment. Le coton, le café et le cacaoyer ont des perspectives de croissance avec la création d'emplois. La plupart de ces emplois ne demanderont qu'une éducation primaire (bien que sa qualité sera importante) et une proportion relativement faible – 10 pour cent du total environ – nécessitera une éducation secondaire et des qualifications techniques. Vraisemblablement, la création d'emplois modernes dépendrait plutôt d'une amélioration du climat des affaires et de la diversification de l'économie vers des sous-secteurs créateurs d'emplois, notamment de la zone franche, les services, spécialement le transport, et enfin, les exportations agricoles. Mais à court terme, le secteur informel dans lequel 82% des jeunes étaient employés en 2006, restera le plus porteur d'emplois (tableau 3.1).

Tableau 3.1: Distribution des actifs de 25-34 ans selon leur niveau d'éducation et leur statut dans l'emploi (%), en 2006

		Aucun	Primaire	Secondaire 1	Secondaire 2	Technique et professionnel	Supérieur	Ensemble
Public	H	0,6	5,7	22,6	33,9	16,4	20,8	100,0
	V	**0,1**	**0,6**	**3,6**	**16,5**	**14,6**	**25,4**	**3,4**
Privé	H	10,2	22,4	29,6	16,7	13,8	7,3	100,0
	V	**2,3**	**5,4**	**10,3**	**17,8**	**27,1**	**19,6**	**7,6**
Informel	H	38,8	33,7	20,5	4,6	1,5	0,9	100,0
	V	**95,1**	**88,4**	**76,9**	**53,4**	**31,5**	**26,2**	**81,7**
Chômage	H	11,5	23,6	27,6	12,0	14,1	11,1	100,0
	V	**2,5**	**5,5**	**9,2**	**12,3**	**26,8**	**28,8**	**7,3**
Ensemble	H	33,3	31,1	21,8	7,1	3,8	2,8	100,0
	V	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

H = pourcentage en ligne, V = Pourcentage en colonne

Source : Calculs à partir de l'enquête des ménages QUIBB 2006

A. LE SECTEUR ÉDUCATION/FORMATION

Le Togo est en tête de la plupart de ses pays voisins en termes de scolarisation. La qualité de l'éducation et le maintien des élèves à l'école continuent d'être des priorités. Le Togo a réussi à ce qu'une grande majorité des enfants aillent à l'école primaire, mais seulement 66% la terminent et 58% poursuivent leurs études. Le taux continue de diminuer au cours du premier cycle du secondaire, et seulement 55% de ce groupe d'âge commence le second cycle. Seule la moitié de ces élèves parviennent à achever le cycle de l'éducation secondaire. De plus, le Togo est confronté à un défi important en ce qui concerne l'éducation non formelle, celui de fournir une alphabétisation fonctionnelle et des écoles de « seconde chance » à ceux qui n'ont pu fréquenter l'école ou ont dû l'abandonner avant de maîtriser la lecture et l'arithmétique. Les données de l'enquête menée auprès des ménages en 2001 indiquent que parmi les adultes qui avaient terminé l'école primaire, environ 32% étaient redevenus analphabètes.

Les principaux défis du secteur éducation sont d'améliorer la qualité de l'enseignement de base et d'augmenter l'efficacité interne. Ces tâches sont rendues difficiles par l'extrême pression démographique déjà très présente au niveau secondaire, des salles de classes surpeuplées avec très peu de moyens au delà du tableau noir. Le financement n'a pas pu suivre la croissance des effectifs. À titre d'exemple, les dépenses réelles par élève pour le second cycle secondaire ont baissé de 16% entre 2000 et 2007; pour l'éducation supérieure, elles ont reculé de 38% au cours de la même période. Cependant, cette trajectoire de croissance, impulsée par l'accès généralisé des enfants en primaire, place l'éducation en concurrence avec les secteurs économiques, tout en amenuisant l'espace fiscal. Quant au sous-secteur formation professionnelle, il dépendra beaucoup du financement que pourra lui consacrer le secteur privé, étant donné les coûts de ses intrants.

L'emploi restera un défi important du système éducatif dont les diplômés du primaire seront de l'ordre de 100 pour cent du groupe d'âge vers 2020. Le Plan Secteur Education, PSE, prévoit qu'environ 30% des sortants du primaire et des premiers cycles secondaires ne suivront pas d'études ultérieures, mais entreront sur le marché de travail. Mais on trouve déjà dans le contexte actuel, un taux de chômage et de sous-emplois très élevés (30% des 15 à 50 ans). Il faudra une forte reprise de l'économie nationale pour entraîner la création d'emplois, typiquement avec un retard d'un à deux ans. Un des défis sera d'éviter l'installation d'un chômage permanent et endémique de personnes éduquées, tel que celui dans les pays de l'Afrique du Nord. La formation professionnelle aura un rôle important dans l'insertion des chômeurs. Cependant, à l'heure actuelle, la formation technique et professionnelle ne semble pas répondre aux besoins du marché, à moins qu'elle ne soit mal adaptée, car le taux de chômage des diplômés sortants était estimé à environ 27% en 2006 (voir tableau 3.1).

B. LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Le Plan Secteur Education et Formation, PSE, (2010-2020) a été approuvé par le Gouvernement et ses partenaires pour le développement en mars 2010 par un schéma directeur pour le développement du secteur. Le PSE identifie les stratégies pour les sous secteurs et fournit les éléments principaux des programmes, y compris celui de la formation professionnelle, considérée comme la clé à la diversification économique et la croissance. Même si les stratégies sont arrêtées, les programmes ne sont qu'esquissés, laissant une opportunité pour l'examen d'alternatives tirées des leçons de l'expérience internationale.

La formation professionnelle comporte deux défis distincts. Le premier défi est de soutenir les efforts de modernisation et de diversification de l'économie du secteur moderne par une formation professionnelle moderne ayant connaissance des contenus et des compétences requises. Par exemple, la transformation des produits agricoles, de la pêche et des produits forestiers pour l'exportation et/ou la modernisation du secteur service et du secteur transports. Le second défi est de moderniser l'emploi dans le secteur informel par des formations visant l'introduction de nouvelles technologies et méthodes afin d'augmenter la productivité et accélérer la transition des petites entreprises vers des moyennes, plus

modernes, par des formations en gestion financière, gestion de personnel, passation des marchés et contrôle de qualité.

Il y a des caractéristiques communes entre ces deux approches, notamment celle du rôle central du client dans la sélection de la formation, dans la définition des contenus et des compétences requises. D'autres aspects importants sont la nécessité d'établir des relations collaboratives entre le client et l'opérateur de formation, sans oublier l'État dans, (i) son rôle règlementaire de contrôle des références techniques et financières des opérateurs, de l'assurance des normes de sécurité et sanitaire, de la gouvernance et du suivi/évaluation des formations, et (ii) l'établissement d'un système d'informations sur l'évolution de l'économie et de l'emploi, permettant d'informer à la fois les clients et les opérateurs de formation.

Toutefois, il existe des différences importantes entre les deux secteurs qui vont conditionner la stratégie et la conception des programmes. Les entreprises du secteur moderne sont plus aptes à reconnaître que la formation peut transformer une entreprise permettant non seulement des gains en productivité mais aussi une diversification des produits, et en conséquence, d'investir dans la formation. Dans le secteur informel, la tendance est de rester dans les voies bien connues, préférant de ne pas courir de risques par des changements telle que l'introduction de nouvelles technologies ou produits. Mais la réticence principale des entreprises envers la formation est le coût, et par ricochet, le détachement des apprentis pour suivre des cours, et l'augmentation de la part du temps de production consacrée à la formation *in situ*. Dans le cas du secteur informel, les défis sont donc de stimuler la demande pour la formation et de créer une offre crédible et accessible du point de vue des coûts, permettant la création d'un marché de formation.

Le défi du secteur moderne est discuté en premier lieu. Il s'agit en premier lieu de son importance pour la modernisation et la diversification de l'économie, même si le nombre d'emplois concernés serait beaucoup plus réduit que dans l'informel. Des études de cas, déjà en cours, la formation de type « dual », la formation de techniciens dans les collèges communautaires, etc., suggèrent des approches compatibles avec le contexte togolais.

La stratégie envers le secteur informel vient tout juste d'être reconnue par le PSE. Il s'agit de reconfigurer et moderniser l'apprentissage traditionnel. Toutefois, il reste à étudier la faisabilité technique et économique et la compatibilité culturelle des différentes approches. L'exemple du Bénin et du Kenya a été présenté. L'enjeu est important. En attendant que le climat d'investissement s'améliore, l'insertion de la majorité des sortants du primaire et du premier cycle secondaire dans les petites et moyennes entreprises comme dans le secteur agricole sera prioritaire.

L'apport du secteur privé peut être important pour les deux secteurs. Déjà 70% des effectifs de la formation professionnelle se trouve dans le privé mais l'offre est de faible qualité et ne reflète pas les débouchés réels. Des approches permettant une meilleure organisation et le financement de ce secteur doivent être discutées, illustrées par les cas du Ghana et du Sénégal.

La Formation professionnelle et le secteur moderne

Le Fonds National d'Apprentissage, de Formation et de Perfectionnement Professionnel du Togo (FNAFPP) est le point d'articulation avec le secteur moderne. Un conseil tripartite composé de représentants du gouvernement, d'entreprises et de d'employés assure la supervision du FNAFPP. Il a été créé en 1998 avec l'appui de la Banque mondiale et a été soutenu par la suite par une contribution de 1%, prélevée sur les salaires payés par les entreprises. Le FNAFPP est une entité publique au sein du Ministère de l'Éducation Technique et de la Formation Professionnelle.

Les frais de fonctionnement semblent être élevés par rapport aux services fournis, bien qu'une évaluation n'a pas été possible. Les revenus du Fonds sont loin d'être utilisés – chaque année environ

25% des revenus sont versés au Trésor. Seulement 50% des revenus sont destinés à couvrir les frais de formation. Les 25% restants financent les frais de fonctionnement. Cependant ces frais sont sous-estimés car ils n'englobent pas les salaires. Le FNAFPP ne gère ni les ressources humaines, ni la masse salariale. Dans la pratique, le Trésor ne transfère pas l'intégralité de la taxe collectée dans le fonds de formation.

Plusieurs secteurs clés ont été exclus jusqu'à maintenant. Les entreprises de la zone franche ne sont pas admises à recevoir des ressources du FNAFPP car elles ne sont pas obligées de verser la taxe de 1%. Il en est de même pour la plupart des petites et moyennes entreprises qui se trouvent dans le secteur informel et ne paient pas de taxe. Les activités du FNAFPP sont donc limitées : 1 986 personnes formées en 2007 et 1 031 en 2008.

Les procédures du Fonds aussi bien que les faiblesses des opérateurs de formation limitent son efficacité. Le Fonds reçoit des demandes de formation formulée soit par une entreprise, un groupe de personnes ou des bureaux de conseils à la demande de l'entreprise. Jusqu'à 2009, un grand nombre de prestataires de services préparaient des programmes de formation qu'ils fournissaient eux-mêmes, souvent sur des spécifications de programmes « tout faits ». Le résultat était une approche axée sur l'offre plutôt que sur la demande et d'une pertinence douteuse. En 2009, le Fonds a introduit une nouvelle règle qui interdit au bureau responsable de l'élaboration de la demande d'en être l'exécuteur.

Toute entreprise privée qui cherche à fournir des services de formation doit être accréditée mais celle-ci n'est pas requise pour les institutions de formation publiques. Il existe quelques 50 bureaux spécialisés dans la formation mais la qualité de leurs apports techniques n'a pas été évaluée. Il est probable qu'un certain nombre d'entre eux soit des créations récentes pour dispenser des formations «à la mode». Les bureaux de formation sont surtout spécialisés dans le secteur services et ne représente guère un vecteur de modernisation technologique.

Une initiative du secteur privé par la chambre de métiers automobile démontre une demande insatisfaite de formations dans les technologies nouvelles. L'association des métiers de l'automobile (APROMA) a eu l'initiative de lancer un programme de formation visant à améliorer les connaissances et les compétences des chefs d'ateliers de réparation, en matière de gestion (personnel, comptabilité, inventaire, etc.) et de former leurs techniciens aux nouvelles technologies. Une récente étude du sous-secteur réparation/entretien automobile révèle les difficultés rencontrées. Le recensement des problèmes des entreprises dévoile, par exemple, un manque général des appareils électroniques de diagnostic indispensables au dépistage des problèmes techniques des derniers modèles automobile, dépistage compliqué du fait que le moteur, les freins et d'autres composantes sont réglés par des servomoteurs sous contrôle de programmes informatiques. L'association des opérateurs a proposé que la formation professionnelle les aide. Ce programme pourrait être soutenu par des vendeurs d'automobiles qui pourraient mettre à la disposition du programme des outils de dépistage et de réparation modernes. Le programme serait étoffé par une assistance technique étrangère.

La ZF semble être un vecteur privilégié de la transmission de la formation moderne. En comparaison avec les entreprises qui produisent pour le marché national, les entreprises de la zone franche sont plus susceptibles de moderniser le matériel et d'introduire de nouvelles technologies pour rester compétitives. Les employeurs de la ZF estiment qu'un avantage important du Togo est le bon niveau d'éducation des travailleurs, par rapport au niveau des salaires. Pour les années 2006-2008, il s'agissait d'une main d'œuvre affectée à la production pour un niveau d'éducation primaire (77%), avec des composantes moins importantes de techniciens (20%) et de cadres (3%). L'expérience des autres zones franches (Égypte, Île Maurice, Maroc) souligne l'importance d'une « agilité » face à un marché mondial où les avantages comparatifs peuvent rapidement changer. Des mécanismes rigoureux de modification des filières, des technologies et des profils d'emplois ainsi que des programmes de formation semblent être primordial.

Les entreprises de la zone franche considèrent que le développement des compétences fait partie intégrale de leur environnement concurrentiel et estiment que leurs travailleurs sont capables de s'adapter aux conditions changeantes. Les entreprises privilégient la formation, sachant bien que la productivité et la compétitivité dépendent d'une formation spécifique aux besoins de leur entreprise en question.[42] Toutefois la ZF n'est pas habilitée à percevoir une contribution du Fonds. Ses entreprises payent une redevance réduite de 2% des coûts de personnel, versés directement au Trésor sans affectation au Fonds.

Le cas d'autres ZF comme celui de Tanger, est bien différent. Un exemple illustratif est la zone franche de Tanger. Des entreprises telles que Siemens et Volkswagen ont accès aux services de formation de l'entreprise mère et en collaboration avec la formation professionnelle marocaine, elles dispensent les formations les plus modernes. Ces services ont aussi établi des liens de coopération avec les universités dispensant des filières professionnelles courtes en technologie. Le PSE du Togo envisage la mise en place de telles filières. Il pourrait être ainsi pour le Togo si des relations formelles étaient établies avec les entreprises de la ZF. Une part des recettes provenant de la ZF pourrait être affectée au Fonds, incitant une telle collaboration.

Le Centre Régional d'Enseignement Technique et de Formation Professionnel (CRETFP) « Région Maritime » illustre bien le manque de relations entre la formation professionnelle et les opérateurs de la ZF. Localisé à côté de la ZF, le CRETFP propose des formations dans la mécanique automobile et dans la menuiserie. Son équipement et la formation de certains instructeurs ont été financés par une aide allemande gérée par GTZ. Il s'agit de l'approche de formation de type « dual », c'est-à-dire en alternance entre le centre de formation (enseignement théorique et pratique en atelier) et le poste de travail (formation sur le tas). Il aurait été logique que le centre collabore avec l'entreprise ZF et le port autonome pour la formation automobile et pour la formation menuiserie avec le fabricant de mobilier en teck à l'export (entreprise maintenant défunte). Cela n'a pas été possible en raison du non accès au Fonds par les dites les sociétés de la ZF. Les relations entre le Centre et les opérateurs économiques restent informelles et occasionnelles. Un réparateur de voiture peut demander occasionnellement l'utilisation d'un équipement (l'appareil pour aligner les châssis ou le local de peinture) ou un service de gouvernement, la réparation de mobilier, mais il n'existe pas en fait, de relations contractuelles formelles. Dans le PSE, il est prévu que la formation professionnelle réponde à cette demande en créant des partenariats public/ privé pour la formation en alternance des employés/apprentis - un retour à la réforme des années 80 soutenue par la Caisse de Coopération Économique, la CCE, GTZ et la Banque mondiale. L'encadré 3.1 décrit l'approche de type « dual », caractérisée surtout par les relations étroites entre le CRETFP et les sociétés clientes.

[42] Le Groupe Wacem définit un ensemble de compétences professionnelles pour chaque poste dans la société, et fournit une formation propre au travailleur pour combler les lacunes.

Encadré 3.1: L'approche de type « dual »

Pratiquée à l'origine surtout en Allemagne, les éléments essentiels de cette formation sont la participation directe de l'entreprise et l'importance accordée au stage en entreprise. L'entrepreneur s'engage à respecter les normes de contenu et de compétences établis pour le poste de travail en question. Il doit nommer un tuteur – généralement un technicien expérimenté – pour suivre de près la formation du stagiaire. Le ou la stagiaire est rémunéré pour ses jours de travail à un taux agréé par l'État et basé sur le salaire minimum. En France, la répartition du programme est de 50 pour cent du temps à l'entreprise, les 50 pour cent restants au Centre de formation professionnelle.
Dans celui-ci, le programme d'études comporte des cours spécifiques à l'occupation du poste visé ainsi que des cours d'éducation générale définis par l'État. Pour les compétences professionnelles, les examens sont décidés et conduits par la chambre de métiers concernée.

Afin que l'approche réussisse, plusieurs facteurs doivent être réunis : (a) une entreprise « demandeuse » de formation, suffisamment organisée et à échelle permettant d'intégrer une formation à la production, et pouvant détacher un technicien expérimenté à cette fonction; (b) un établissement de formation ayant des liens directs avec le responsable de formation de l'entreprise et un cadre réglementaire en ce qui concerne les contenus, les compétences et les mesures d'apprentissage, les normes déontologiques et appliquant la loi du code de travail.

Cette approche rencontre parfois des difficultés d'application. Tout d'abord elle impose un coût à l'entreprise (le détachement même partiel d'un ou de plusieurs techniciens), de plus elle doit se plier à la réglementation. Certaines entreprises n'acceptent donc pas de recevoir des apprentis. La réponse de l'État en cas de pénurie de places peut être d'établir un contrat de formation avec une entreprise. L'entreprise garde toutefois le droit de sélectionner les apprentis.

Au Togo**,** les entreprises du secteur moderne ne sont ni nombreuses ni d'une taille suffisante permettant la formation et le suivi de stagiaires. Toutefois cette approche pourrait être efficace dans le cas de grands opérateurs économiques de type clinker ou phosphates, et dans le cas d'associations professionnelles telle que « APROMA ». Une association patronale pourrait parrainer une telle formation. L'approche a déjà été pilotée au CRETFP Maritime qui a bénéficié d'une assistance de l'Allemagne encadrée par GTZ avec un financement pour les équipements et des bourses de formation pour les formateurs.

Les « collèges communautaires » fournissent également une approche réussie en matière d'alternance, présente dans plusieurs pays (le Canada, les États-Unis, la Jordanie et, récemment, le Sénégal). Les opérateurs économiques définissent les contenus et les compétences visées et déterminent la taille des promotions à former. Les opérateurs fournissent un matériel moderne haut de gamme et détachent des techniciens (contre maîtres, mécaniciens expérimentés) comme formateurs tandis que l'État met à leur disposition des spécialistes en matière de conception de programmes et d'évaluation aussi bien dans les ateliers et les salles de classe qu'au soutien administratif. L'approche est caractérisée par une meilleure adéquation formation/emploi et par une flexibilité permettant de clôturer ou d'ouvrir des filières selon les demandes. L'encadré 3.2 décrit un programme de coopération au Sénégal.

Encadré 3.2: La formation de techniciens aux institutions postsecondaires : une collaboration Canada/Sénégal

Dans le cadre du programme « Éducation pour l'emploi », financé par l'Agence canadienne de coopération internationale (ACDI) et géré par l'Association des Collèges Communautaires du Canada (ACCC), le Collège Maisonneuve (à Montréal, Québec) a été choisi pour développer un partenariat de deux ans avec l'institution postsecondaire Sainte Jeanne d'Arc, à Dakar au Sénégal. L'objectif du projet est de valider un programme existant en industrie agroalimentaire et d'en développer un autre en hygiène, sécurité et environnement. Afin de faciliter l'emploi des jeunes sénégalais, le projet vise aussi le développement de la formation continue et la création de liens plus formels avec les entreprises. Plusieurs services et départements du Collège Maisonneuve seront mis à contribution : le Département de techniques de diététique, l'Institut de technologie des emballages et du génie alimentaire (ITEGA) et le Service de la formation continue. L'on peut imaginer un accord similaire entre des entreprises d'exportations agricoles ou de produits de pêche et le CRETFP Maritime**.**

Une leçon importante peut être tirée de ces deux cas. Le coût des équipements et l'évolution rapide de la technologie ont pour conséquence que les coûts d'investissement dépassent les possibilités financières de l'État. L'apport des opérateurs privés en équipement et en matériel est un élément indispensable du partenariat/formation. Aucune entreprise sérieuse n'accepterait que la formation de son personnel dépende d'équipements surannés. L'implication est claire en ce qui concerne l'enseignement secondaire technique. Il n'y a pas eu d'investissements en équipements techniques depuis vingt ans. Le coût des équipements ainsi que leur particularité oblige une formation en entreprise. C'est le cas pour les grues portuaires, par exemple, pour lequel le coût peut dépasser US$500 000. C'est aussi le cas du PAL, de WACEM et de l'exploitation de phosphates. La formation professionnelle devrait trouver les moyens d'impliquer les spécialistes de ces entreprises en formation dans la formulation des politiques de formation et dans la conception des programmes. Dans une étape ultérieure de la diversification de l'économie et avec un plus grand nombre d'entreprises moyennes, une solution économique pourrait être de créer un institut de conception et d'ingénierie de programmes de formation dont le mandat serait d'aider les entreprises à mieux organiser la formation en alternance ou de monter leurs propres départements de formation. C'est une approche introduite en Algérie auprès des grandes sociétés d'État par la Banque mondiale en 1989, et reprise récemment par l'AFD en 2009.

Le défi du secteur informel

Pour le secteur informel, les apprentissages traditionnels demeurent la principale voie d'acquisition des compétences pour la majorité de la main-d'œuvre. Ceux qui abandonnent les études scolaires avant de les avoir terminées entrent sur le marché du travail en tant qu'apprentis ou en tant que travailleurs non qualifiés. Les apprentissages traditionnels, qui prévalent dans une économie informelle, sont régis par des dispositions personnelles qui ne comportent pas de contrats détaillant les obligations et les responsabilités des parties concernées. La plupart des entreprises du secteur informel fonctionnent en utilisant une technologie peu avancée et des méthodes organisationnelles traditionnelles, mais des compétences rudimentaires et des compétences spécifiques à l'emploi.

Le secteur informel n'a pas accès au Fonds, il faut soit élargir son mandat soit trouver d'autres directions financières. Le coût représente le principal obstacle à la formation dans le secteur informel, en termes de corrélation coût/temps, par le détachement d'un travailleur de l'entreprise pour suivre l'apprenti, et en termes de rémunération salariale supérieure une fois l'apprenti ayant achevé sa formation formelle. Il faut donc réfléchir et trouver d'autres approches flexibles, plus à la portée financière des clients.

Le PSE entame une nouvelle stratégie. En ce qui concerne les métiers traditionnels et les emplois dans le secteur de développement rural, il est proposé un partenariat, les maîtres d'apprentissage et les cultivateurs, et d'autre part entre les Centres de Formation Professionnelle et les services de la vulgarisation agricole. Le partenariat sera appuyé par la Chambre des Métiers, les associations de cultivateurs et les ONG. L'objet principal est de créer un réseau de formation en cascade, formant les maîtres, relevant le niveau de leur technologie, afin que ces derniers forment à leur tour les apprentis et les employés. Le but serait de maintenir des coûts unitaires soutenables, tout en amplifiant l'impact de la formation. Toujours est-il que le coût du formateur reste un obstacle important. Celui-ci est souvent tenté d'exiger de l'apprenti plus d'heures de travail, le considérant comme un travailler « bon marché », et négligeant sa fonction tutorale. Un cahier des charges et des procédures opérationnelles reste ainsi à définir pour protéger les intérêts de tous, tirant les leçons des expériences internationales pour mieux présenter un éventuel projet pilot.

Une expérience réussie est celle du réseau des petites entreprises « Jua Kali » au Kenya (1996). La demande de formation a été fortement stimulée par un système de bons et l'offre a été élargie jusqu'à incorporer les dirigeants de micro et petites entreprises ayant trouvé une nouvelle vocation dans la formation comme maîtres artisans. L'outil clé a été le recours sous forme de « bons de formation » alloués à ces petites entreprises. Celles-ci peuvent s'adresser à des prestataires de formation publics ou privés, en payant directement avec les dits bons. Ces prestataires ont été préalablement sélectionnés par concours sur la base de leurs compétences dans des domaines spécifiques.[43] Un aspect novateur est que le « marketing » et la distribution des bons est confiée, encore sur une base concurrentielle, à des intermédiaires. Ceux-ci peuvent être des sociétés privées, ou des associations Jua Kali. Les intermédiaires aident les clients à formuler leurs demandes de formation et à identifier la formation la plus appropriée. Le client doit payer un forfait équivalent à dix pour cent de la valeur du bon de formation et l'intermédiaire peut retenir jusqu'à trois pour cent de cette valeur pour rembourser ses prestations de services. L'impact a été très positif du point de vue de la satisfaction des clients et des formateurs. La plupart de ces bons ont été dépensé auprès des maîtres artisans, créant un réseau de formateurs au plus près des clients.

Il existe un fonds semblable à l'Île Maurice. Reconnaissant que la sous formation des PME freinait leur modernisation et l'utilisation de nouvelles technologies, l'Île Maurice a décidé de mettre aussi en place un système de bons pour encourager ses entreprises à former leurs employés. Le choix de l'opérateur de formation reste à l'entreprise mais celui-ci doit se conformer à des spécifications et à des normes établies par le « *National Vocational Training Board* ». Une fois la formation dispensée, le bon accompagné de ses pièces justificatives, leur était soumis pour paiement. Toutefois cette approche s'est heurtée à une difficulté inattendue. La demande n'était pas contrainte par le coût, mais par l'impact du détachement du personnel sur la productivité, fortement ressenti dans des entreprises dont la marge de bénéfice était faible. On trouverait vraisemblablement la même réticence au sein des petites entreprises au Togo, particulièrement dans le secteur informel. Dans un premier temps, il conviendra de déterminer l'octroi d'une subvention à ces petites PME. Celle-ci pourrait être basée sur le salaire des apprentis, comme au Malawi. Dans ce pays, la subvention est la principale dépense du fonds d'apprentissage**,** payée pour toute la durée de l'apprentissage.

Le Bureau d'Appui aux Artisans (BAA) du Bénin, soutenu par la coopération Suisse, fournit encore un exemple d'une institution de médiation financière et de conseils. Le Bureau d'Appui lie les maîtres et leurs apprentis, par associations professionnelles (travailleurs du bois, forgerons, habillement), à des opérateurs de formation, publics, confessionnels ou à but lucratif. Les associations servent de guides. Elles sont responsables de l'organisation et de la réalisation des programmes de formation ainsi que de la sélection des apprentis, agissant comme un Comité de Formation (CF). Les membres du CF, en

[43] Cette approche a fait ses preuves dans le domaine de l'alphabétisation fonctionnelle - le « faire faire » - au Sénégal, au Mali et en Côté d'Ivoire. Le contrôle des performances des opérateurs ainsi que la vérification des dépenses sont des mesures indispensables.

collaboration avec les opérateurs, décident du contenu des cours, du choix des instructeurs, de la rémunération de leurs prestations, mais aussi, des épreuves des examens théoriques et pratiques dans lequel ils participent en tant que jurys. Les formations sont validées par un diplôme d'apprentissage agréé par l'État. Le CF visite les sites de formation et les ateliers d'apprentissage des maîtres artisans. En fait, il s'agit du système dual, établi en Suisse aussi bien qu'en Allemagne. Les maîtres des apprentis sont eux-mêmes éligibles à recevoir de la formation, par groupe de 20 à 30 en centre de formation. Ils sont motivés par l'apprentissage de nouvelles technologies mais aussi par le souhait de ne pas se voir dépasser par leurs apprentis. Le BAA a profité de contacts avec le CRETFP Maritime de Lomé, accompagné par GTZ.

Le Bénin a également créé un fonds autonome pour la modernisation de micro et petites entreprises : le *Fonds de Développement de la Formation Professionnelle Continue et de l'Apprentissage* (FODEFCA). Géré par des représentants de l'administration, du secteur privé (employeurs/employés), le Fonds permet une réponse flexible à des demandes de formation en créant et finançant des partenariats entre différents bénéficiaires de formation (PME, coopératives, associations régionales et professionnelles dans les secteurs modernes et informels). Le FODECFA vise aussi de transformer la gestion et le marketing des petites entreprises. Le FODECFA évalue la faisabilité technique et économique des demandes de formation. Il passe en revue les compétences techniques et les références financières des opérateurs de formation devant fournir la formation aux entreprises demandeurs. Les projets de formation dépassant 3 millions de F CFA sont soumis à la concurrence ; en dessous, le choix se fait sur la base de la qualité des prestations attendues. Les bénéficiaires des formations contribuent aux dépenses de fonctionnement à la hauteur de 15%. Le fonds privilégie la formation dans le secteur informel pour les petits métiers et pour l'agriculture : formation en gestion permettant de faciliter la transition vers le secteur moderne, formation à de nouvelles techniques de production (par exemple, pour la transformation de produits agricoles), et l'alphabétisation fonctionnelle (théorie du « faire faire »). Le Fonds finance également la formation par alternance appuyée par le BAA. Le Fonds assure un contrôle de qualité par un suivi sur le terrain. Il étudie l'impact des formations et leur coût/efficacité en lien avec l'Observatoire de travail.

C. UN PARTENARIAT RENFORCE AVEC LE SECTEUR PRIVE

Le secteur privé pourrait être une ressource importante. Actuellement, le secteur privé de la formation est caractérisé par une inadaptation aux besoins du marché, par une faible capacité en matière de conception et d'ingénierie de formations et par un manque de crédit. Fréquemment, l'entrepreneur finance ses activités par ses propres moyens. Il n'y a pas de tradition de financement bancaire et les risques sont considérés élevés. Le résultat est souvent un centre de formation en informatique sans ordinateurs, l'enseignement restant purement théorique. D'autres cours sont animés par une demande publique peu informée quant aux débouchés. Par exemple, les instituts de cosmétologie et de couture prolifèrent principalement parce que ce genre de formation demande peu d'investissement.

Le défi est donc de rationaliser le secteur, de mieux l'organiser et d'assurer un montage financier. GTZ, qui accompagne la réforme de la formation professionnelle en Ouganda, appuie l'association d'opérateurs privés à aligner son offre sur la demande du marché, tout en améliorant sa qualité et son image. PROPARCO, le service d'investissement privé de l'Agence Française de Développement, l'AFD, et les services éducation de la Société Financière Internationale, la SFI, de la Banque mondiale fournissent des conseils aux groupements d'opérateurs privés, afin (i) qu'ils se conforment à la réglementation de l'État en matière de normes sanitaires, de sécurité et d'assurances des risques ; (ii) qu'ils formulent des projets de financement bancables. Ces agences aident aussi les institutions financières à comprendre la rentabilité de l'investissement dans le secteur, et établissent des partenariats pour partager les risques. Au Sénégal, ces deux institutions travaillent étroitement ensemble.

Encadré 3.3: Deux initiatives du secteur privé au Sénégal

La Fédération Nationale de l'Habillement (FEDNATH) du Sénégal est un exemple d'initiative purement privée. Les entreprises du sous-secteur se sont ralliées en coopérative pour établir un centre de formation à Dakar. Leur but est de moderniser le secteur afin de pénétrer le marché international de la mode. Le centre livre trois types de formation payante : des cours académiques de 2 à 9 mois (la mode, le marketing) pour les professionnels du secteur, les chefs d'entreprise, avec la coopération technique de l'Académie Internationale de Coupe de Paris; des cours de formation professionnelle de 2 à 9 mois (les compétences spécifiques – dessin, coupe, textiles); et des cours à l'heure, des modules ciblant des individus souhaitant améliorer le niveau de leurs compétences. La FEDNATH bénéficie d'une aide de l'AFD.

La formation hôtelière. Sous l'égide du ministère du tourisme, il a été créé un centre de formation hôtelière dont la présidence du conseil de direction était confiée à base rotative à un PDG d'hôtel. Les hôtels détachent, à temps partiel, leurs responsables « réception », « restaurant/bar », gestion de personnel ou des stocks, comme instructeurs. Les apprentis suivent avec alternance des stages entre l'hôtel d'application et leurs hôtels d'origine.

Conforté par un environnement réglementaire favorable et par l'accès au crédit, les associations professionnelles devront s'organiser pour se former à leurs propres spécifications. L'encadré 3.3 traite de deux cas. Dans le premier, il s'agit d'un regroupement de petites entreprises, encouragé par la demande des touristes, déterminé à accéder au marché international de l'habillement. Dans le second, il s'agit de sociétés hôtelières conscientes de la nécessité d'améliorer leurs prestations de service devant une clientèle touristique.

L'accès au crédit financier est indispensable au développement d'un secteur éducation privée de qualité. Au Ghana, une forte demande pour l'éducation et la formation privée a créé de nouveaux besoins en matière de financement pour l'acquisition des terrains, la construction et l'achat des équipements ainsi que les autres facteurs de production nécessaires à un enseignement de bonne qualité dans un marché de plus en plus concurrentiel. Une banque, « The Trust Bank » s'était déjà lancée dans le marché des PME avec une portefeuille de prêts d'une valeur de US$13 millions dont une partie vouée aux opérateurs privés du secteur éducation. La SFI a travaillé avec la banque à concevoir et à mettre en place un guichet de financement de l'éducation, fournissant des conseils aux emprunteurs dans les domaines de montage de projets et de gestion financière et prévisionnelle. Elle a également aidé la banque à développer sa capacité en matière d'évaluation de projets d'éducation et de suivi technique et financier.

Le secteur privé pourrait jouer un rôle important dans la généralisation des Technologies de l'Information et de Communications (TIC), essentielles à la modernisation de l'économie. Le PSE vise à généraliser l'accès aux TIC, appuyant les programmes d'enseignement à tous les niveaux, améliorant la qualité et la gestion administrative et financière, avec des retombées importantes sur la productivité de la main d'œuvre. Étant donné la taille du pays, et le manque des ressources humaines, cette stratégie est logique et nécessaire. Il existe toutefois d'importantes mesures préalables à prendre, reconnues en partie par le PSE, notamment une négociation avec le ministère responsable des télécommunications pour obtenir des prix raisonnables en ce qui concerne l'accès et l'utilisation des satellites ou des câbles fibres optiques.

Les gains seront du côté de la qualité de l'éducation et de la formation ainsi qu'un meilleur accès à l'éducation. Internet peut ouvrir la porte à des contenus modernes de haute qualité, des modules de formation sur base de compétences (surtout en matière des sciences et des mathématiques) qui ont fait leurs preuves, l'accès aux professeurs les plus qualifiés par vidéoconférence, un soutien pédagogique des inspecteurs par courrier électronique et la mise à disposition de « leçons modèles » par des enseignants. Les TIC se révèlent donc un instrument puissant dans les efforts visant à améliorer la qualité. De plus, il permet de réduire les différences de qualité entre écoles. Les mêmes bénéfices pour tous peuvent s'obtenir dans la formation**.** Au Maroc, le schéma directeur de Grand Casablanca donne la priorité à

l'interconnexion Internet « Wi-Fi » entre les entreprises des zones franches et les centres de formation, permettant l'échange de programmes de formation et un apprentissage plus individualisé. L'Internet ouvre la porte à des bases de données portant sur les postes de travail et les carrières, et permet d'accéder à des présentations audiovisuelles sur des industries spécifiques et leurs besoins en formation. L'Internet permet une recherche personnalisée des vocations et des carrières en complément à une orientation plus formelle.

Existe-t-il un rôle pour l'enseignement technique secondaire ? En fait, celui-ci confronte les mêmes difficultés en matière d'accueil que le secondaire général : des locaux vétustes et insalubres, un manque de matériel, de manuels, et de professeurs qualifiés.[44] En ce qui concerne les lycées techniques, le même gouffre existe entre l'établissement et les employeurs. Tout contact reste informel et le directeur/directrice n'a pas d'incitations pour établir un contact régulier et des relations de travail. Les budgets des établissements sont restreints, les dépenses unitaires du secondaire général ont chuté de 16 pour cent entre 2007 et 2008, et il n'est pas possible de concurrencer les salaires du privé. Les connaissances et les compétences des instructeurs ne sont pas actualisées. Toute modernisation efficace impliquerait des investissements mais ceux-ci sont actuellement hors de portée financière de l'État.

L'exemple de l'Égypte est convaincant. Après des décades d'existence, les branches secondaires techniques (agriculture, commerce, industrie, etc.) qui accueillaient les deux tiers des effectifs secondaires ont été converties en enseignement général, étant donné leur manque d'efficacité externe. En ce qui concerne l'enseignement tertiaire, par exemple, la qualité de l'enseignement secondaire général semble être le facteur le plus déterminant de la réussite dans les cursus scientifiques et techniques et dans les filières professionnelles supérieures courtes.

D. L'ORIENTATION SCOLAIRE ET PROFESSIONNELLE ET L'OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI

L**a réussite d'éventuelles réformes est liée à la capacité de suivre rapidement l'évolution du marché de l'emploi et d'aligner l'offre de la formation avec la demande.** L'inadéquation de la demande et de l'offre de la formation dans le secteur privé actuel révèle un manque d'informations sur le marché de l'emploi, du côté des consommateurs comme celui des opérateurs de formation. Afin de mieux les informer, le PSE envisage de créer un service d'orientation scolaire. Mais il ne doit pas se limiter à des informations sur les opportunités d'études ultérieures mais être réceptif au marché de travail. C'est urgent car la plupart des enfants à la sortie du primaire ou du premier cycle secondaire ont très peu de sources fiables d'informations sur les opportunités de poursuivre leurs études ou de choisir une formation.

Le PSE prévoit également de créer un « observatoire de l'emploi » afin de mieux informer les consommateurs et les fournisseurs de formation. Il aurait comme mandat de suivre l'évolution de l'économie et de ses relations étroite de travail avec les Finances. Pour ce faire, il semblerait logique que cet observatoire soit logé au Ministère du Plan. Toutefois, dans l'intérêt d'optimaliser l'utilisation des ressources humaines et d'assurer la flexibilité et l'efficacité dans la conduite d'enquêtes emploi et d'études longitudinales sur les carrières, ces responsabilités pourraient être du ressort de l'université. Son département d'économie appliquée pourrait aider à la réalisation de ces travaux. La participation des professeurs et des candidats en maîtrise et en doctorat aurait des retombées pédagogiques positives, liant ces fonctions importantes à la formation et la recherche académique.

[44] Un lycée visité aux alentours de Lomé avait 2500 élèves, des classes de 80 en classe terminale de sciences, un ratio élève/manuel de physique de 4/1, et toute expérience était limitée au tableau noir. Le mobilier était inadapté à l'âge des élèves et les salles mal éclairées. Le lycée n'avait pas de bibliothèque ni d'ordinateurs, ni pour les élèves ni pour les enseignants et l'administration.

4. LA FACILITATION DU TRANSPORT ET DU COMMERCE

L'économie du Togo dépend fortement du commerce extérieur pour sa croissance. Situé sur la côte, ce pays a développé une activité importante d'import-export, de transport et de transit grâce à son port et aux corridors qui desservent les pays voisins dans son hinterland. Il est devenu un passage presque obligé bien qu'il y ait des corridors alternatifs. Si le Togo tient à maintenir et à développer encore cette activité, il devra réduire les coûts de ses services de transport et de transit pour rester compétitif. La mise en place d'une stratégie de facilitation des échanges pour rendre le système de transport et de transit plus efficace semble être une priorité. Les coûts de ces services sont élevés. Plusieurs facteurs et certaines pratiques engendrent des surcoûts prélevés pour les transactions au port, aux douanes et dans plusieurs services, ainsi que sur route pendant le transit, à l'import comme à l'export.

A l'import, ces surcoûts grèvent à la fois la compétitivité de l'économie du Togo et celle des pays desservis enclavés. Ils augmentent les prix des intrants nécessaires à la production entraînant des prix de revient des produits élevés. A l'export, s'ajoutent les frais de transit rendant encore moins compétitifs les produits de ces pays sur les marchés mondiaux. Le coût élevé du transport et du transit au Togo provient de trois types de causes : (i) du mauvais état et de la médiocre gestion des infrastructures (port, routes, voies ferrées et aéroports), (ii) des contraintes de gestion des moyens de transports (navires, camions et trains) et (iii) de l'environnement réglementaire relativement hostile au transport et au transit. Celui-ci est semé d'obstacles importants (cadre institutionnel et régional, taxes et prélèvements divers, douanes, contrôles multiples et pratiques anormales), en dépit des conventions régionales et des traités conçus et signés pour faciliter le transit, mais non appliqués.

A. LES PROBLEMES DU TOGO DANS LE SECTEUR DU TRANSPORT ET DU TRANSIT

Le challenge principal du Togo, plaque tournante des flux de transports vers les pays voisins et enclavés de l'hinterland, est de s'assurer que les coûts d'accès aux marchés (intérieur et international) soient assez bas pour rester compétitifs avec les services similaires d'autres pays côtiers. De même, le Togo doit s'assurer de la compétitivité de ses produits sur les marchés.

Le port est un atout pour renouer avec la croissance, à condition de le rendre, rapidement, plus attractif dans le cadre des réformes à entreprendre. En effet, le port de Lomé n'a pas la garantie de conserver le trafic de transit qui a diminué[45] au cours des quatre dernières années, car la situation en Côte d'Ivoire se normalise et les pays côtiers voisins font eux aussi des investissements portuaires et des réformes pour améliorer leur compétitivité. Le Togo devrait donc attirer des investisseurs privés pour rendre plus performant son port et renforcer la stratégie de facilitation, afin de maintenir les avantages comparatifs du pays et conserver son avance.

Les corridors d'accès depuis l'océan Atlantique vers les Pays du Sahel (le Burkina Faso, le Mali et le Niger) sont nombreux. Les cinq plus importants sont au départ des ports de Dakar, d'Abidjan, de Tema, de Lomé et de Cotonou. On constate une grande concurrence entre eux et une forte interdépendance. Lors de la crise en Côte d'Ivoire, le trafic de transit a dû emprunter d'autres corridors et la part de trafic *via* Abidjan a été réduite en 2003 à moins de 10% du trafic habituel. Ce trafic s'est reporté sur les ports de Dakar, Tema, Lomé et Cotonou, ce qui a favorisé pendant un temps le Togo. Sur deux axes importants, il y a concurrence entre la route et le rail. Ce dernier relie les trois pays enclavés à l'océan.

[45] Cependant, cette baisse du trafic de transit au port n'est pas observée dans les statistiques du fret routier quittant le port vers les pays du Sahel et pays voisins, celles-ci montrent au contraire que le fret a augmenté entre 2005 et 2008 ce qui serait peut-être dû à des importations destinées au Togo revendues aux pays de transit et à des réexportations en provenance du port franc.

Nécessité d'améliorer l'état et le fonctionnement des infrastructures car les temps de transport sont longs sur les corridors d'accès aux Pays du Sahel et aux pays voisins. L'état médiocre des routes ne permet que rarement d'avoir des vitesses de pointe dépassant 60 km/h sur les bonnes sections, mais elles sont souvent de moins de 15 km/h sur les mauvaises sections. Sur le rail, la vitesse de pointe est de l'ordre de 45 km/h et les zones de ralentissement sont de l'ordre de 20 km/h. Il est évident que pour stimuler la croissance, et améliorer les échanges commerciaux, il faudrait, en premier lieu, disposer d'infrastructures de transport adéquates et d'opérateurs professionnels offrant des services de transport de qualité, à des prix compétitifs. Il faudrait donc réhabiliter ces infrastructures, en réformer la gestion et l'entretien avec une meilleure mobilisation des ressources locales pour leur financement. Les capacités de la flotte de transport, pour le fret comme pour les passagers, sont vétustes et peu performantes; elles devront être modernisées pour mieux satisfaire la demande du trafic de transit. La reprise de l'exploitation du rail par un concessionnaire privé chargé d'importants travaux de réhabilitation, devrait permettre d'offrir une alternative fiable au trafic routier sur une partie du corridor nord, bien que cette possibilité semble être fragilisée avec l'attribution à un autre concessionnaire des lignes nord et ouest.

Le rôle de la facilitation: alléger les contraintes du transport et du transit. Si l'amélioration des infrastructures, des flottes et de leur gestion est une condition nécessaire, elle n'est pas suffisante. Il faut que l'environnement dans lequel ils opèrent fonctionne normalement, selon un cadre reconnu de règles et de réglementations auxquelles tous adhèrent, y compris l'administration des États. Ces contraintes sont diverses et ont pour résultat des performances mauvaises et des coûts élevés, rendant marginale la rentabilité des investissements du secteur.

Les temps de transport sont allongés à cause des temps morts importants d'immobilisation des véhicules, et parfois des trains. Ceci résulte de formalités administratives répétitives et inutiles : la règle de répartition du trafic routier (tour de rôle),[46] les contrôles réglementaires exigés aux douanes et dans d'autres services, et les tracasseries multiples de vérification des documents, souvent pour extorquer des paiements illégaux. Ainsi, les temps de voyage (rotations) des poids lourds sont de 30 à 40 jours en moyenne sur les plus grandes distances, alors que ces rotations pourraient être réduites de moitié, et même davantage dans les meilleurs cas, en éliminant ces contraintes (par exemple, pour la desserte de Ouagadougou depuis Lomé ou de Bamako depuis Abidjan avant la crise).

Les coûts de transit sont élevés à cause des barrières tarifaires, des ponctions fiscales et illégales qui s'y ajoutent. Ces pratiques sont autant d'entraves à la fluidité des échanges. Les chargeurs et les opérateurs de transport sont peu organisés. Ils subissent les pressions et les extorsions de toutes sortes d'administrations, de leurs agents et des syndicats. Le cadre réglementaire des transports, bien qu'en principe libéralisé, tend à être contourné par le secteur informel qui représente plus de la moitié de l'activité économique du pays et reste un poids politique freinant les réformes. Aux coûts des délais dus au temps de route, arrêts obligatoires pour contrôles[47], et prélèvements divers, s'ajoutent les frais financiers sur les valeurs des importations et des exportations ainsi immobilisées, ce qui augmente encore leur prix de revient.

Le résultat est que les consommateurs payent beaucoup plus qu'ils ne devraient, et que les industries de transformation sont grevées de coûts additionnels non nécessaires qui rendent leurs productions moins compétitives. Dans ce contexte assez hostile à l'intégration économique communautaire, comment peut-on encore vendre le ciment, le bétail, le riz, les tissus qui sont les produits exportables dans la région? Les exportations possibles vers les autres pays du reste du monde - coton, cacao, café, légumes et fruits

[46] Le système de répartition du trafic routier de transit avec 2/3 des tonnages attribués aux camions des pays du Sahel et 1/3 à ceux du Togo nuit à une saine compétition. De plus le « tour de rôle » force les chargeurs à accepter les camions que les syndicats proposent, selon l'ordre d'arrivée dans la queue, même si le camion n'est pas celui qui conviendrait.

[47] L'UEMOA a recensé en moyenne 48 contrôles par corridor et une ponction de 240 US dollars par camion pour le passage.

tropicaux - sont extrêmement pénalisées par ces pratiques et ces contraintes qu'il est urgent de réduire, pour soutenir tant la croissance du Togo que celle des pays enclavés de l'hinterland.

Nécessité de réduire les coûts et les temps de transport pour accroître l'offre de transport. Le challenge pour le Togo, c'est de comprendre combien l'économie même du système des transports est compromise du fait des pratiques actuelles. Les conditions d'une rentabilité normale devraient restaurées. Le diagnostic, tout au long de la chaîne des transports, montre les abus qui entraînent des surcoûts. Par ces pratiques, le pays met lui-même en échec sa capacité de maîtriser son développement économique.

L**es lenteurs des rotations des camions et des wagons, les attentes inutiles dans les entrepôts, entraînent une sous utilisation de ces équipements qui oblige à une augmentation de ces flottes.** Si on réduisait de moitié les temps de transport, le nombre de rotations annuelles pourrait être doublé et les besoins de stockage sensiblement réduits. Une meilleure utilisation de la flotte des poids lourds permettrait de la réduire à sa taille économique en allégeant de façon substantielle la valeur des investissements nécessaires à la fonction transport. On aurait une réduction des coûts fixes et de meilleures marges pour amortir de nouveaux investissements. Des camions plus récents permettraient un service plus fiable et moins d'accidents.

La mondialisation du commerce oblige à réduire tous les coûts inutiles dans la chaîne de transport, tant au niveau de la manutention et de l'entreposage que des ruptures de charge. Le succès de la conteneurisation au niveau maritime doit prolonger le processus de bout en bout, dans le cadre du transport combiné multimodal. En particulier, la réduction des stocks et des inventaires dans les usines et les magasins permet de réduire les frais financiers et les fonds de roulement des entreprises. Cela oblige à rechercher des solutions de transport en « flux tendu », où les temps d'arrêt et d'immobilisation sont évités de façon systématique, pour assurer les délais les plus courts, ce qui est l'objectif recherché dans les contrats de transport allant de « porte à porte ».

Le cadre institutionnel et organisationnel de la provision des infrastructures de transport doit être renforcé et simplifié en particulier les statuts et la gestion du port d'une part, l'organisation et la capacité de l'entretien des routes d'autre part. Les traités et les conventions de la CEDEAO doivent être appliqués, et en priorité celle du transport routier inter-États (TRIE). Le rôle et l'organisation des transporteurs doivent être clarifiés et allégés pour libérer le marché des entraves actuelles. L'interface au niveau du port et des douanes, avec les flux de marchandises, doit être accéléré en réduisant les tarifs, les tracasseries des contrôles, et en supprimant les pratiques anormales.

Ces dernières années, le Togo a mis en œuvre dans le secteur des transports, plusieurs mesures qui ont commencées à renverser la baisse de sa performance, mais les effets sont lents et parfois remis en question. Parmi ces mesures citons: (i) l'amélioration des conditions d'exploitation du Port autonome de Lomé, PAL, par la mise en place d'une autorité portuaire déléguant l'exploitation de la manutention à des concessionnaires, (ii) l'adoption d'un mécanisme d'entretien routier par des entreprises privées et la mise en place d'une redevance de la route permettant de mobiliser des fonds pour assurer l'entretien du réseau routier, et (iii) la privatisation de la gestion du réseau ferré qui a permis de revitaliser ce trafic et de réhabiliter en partie le réseau.

B. LA SITUATION DES TRANSPORTS ET DU TRANSIT AU TOGO

Le commerce extérieur est en pleine croissance mais est fortement déséquilibré en volume et en valeur. Entre 2003 et 2008, la croissance du trafic du port a été très forte passant de 4,5 millions de tonnes à 7,3 millions. Elle est surtout due à la croissance, exceptionnelle pour l'Afrique de l'Ouest, des conteneurs de 28% par an en moyenne. Mais ce commerce extérieur est très déséquilibré en raison de la faiblesse des exports. En 2008, les imports représentaient 69% avec 5 millions de tonnes, tandis que les exports 1,7 million soit 23%, et les transbordements 0,6 million soit 8%. En 2008, sur les 5 millions de tonnes à l'import, 3 millions étaient à destination du Togo, soit 60 % et 2 millions de tonnes en transit,

soit 40%. A l'export, sur les 1,7 million de tonnes, 1,6 million provenait du Togo, en grande majorité de la réexportation, et seulement 0,1 million était en transit. C'est le cas pour un certain nombre de produits, par exemple, la majorité des exportations de cacao provient de la Côte d'Ivoire et du Ghana, mais recensée comme venant du Togo, alors qu'il s'agit de réexportation (tableau 4.1).

Tableau 4.1: Port de Lomé, croissance du trafic import-export par produits entre 2003 et 2008

Tonnage (en tonne)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003 à 08	2008/03	Ratio
							période	par an	en 2008
Imports + exports	4,567,404	4,429,345	5,080,033	5,349,195	6,183,771	7,280,810	59%	12%	100%
croissance annuelle		-3%	13%	5%	13%	15%			
Importations Togo	2,551,981	2,548,525	2,863,822	2,943,809	3,042,586	3,027,405	19%	4%	42%
Hydrocarbures	811,595	729,641	760,966	834,278	722,130	601,820	-26%	-5%	
croissance annuelle		-11%	4%	9%	-16%	-20%			
Clincker/Gypse	706,535	632,712	721,673	827,558	788,851	862,086	22%	4%	
croissance annuelle		-12%	12%	13%	-5%	8%			
Materiaux de construction	122,969	113,628	93,357	117,626	130,437	134,283	9%	2%	
Engrais	64,819	37,731	29,185	33,372	30,961	101,353	56%	11%	
Blé en vrac	87,541	70,569	107,346	89,716	91,100	45,500	-48%	-10%	
Riz	148,005	227,589	319,139	183,466	193,330	193,923	31%	6%	
Sucre	73,403	112,440	136,249	101,473	148,785	122,363	67%	13%	
Produits alimentaires	134,459	166,618	187,430	206,068	168,770	168,735	25%	5%	
Textiles	44,426	62,244	72,804	100,753	121,977	148,569	234%	47%	
Vehicules	76,220	72,336	66,484	64,020	85,702	89,775	18%	4%	
Autres marchandises	282,009	332,017	369,189	385,479	560,543	558,998	98%	20%	
Exportation Togo	581,550	658,293	856,042	978,043	1,131,465	1,595,198	174%	35%	22%
Cacao	7,046	36,452	75,580	82,342	76,558	122,569	1640%	328%	
Café	4,165	9,359	11,986	7,576	16,274	11,465	175%	35%	
Teck	19,190	16,007	55,607	97,487	74,916	61,766	222%	44%	
Coton (fibres et graines)	120,852	127,645	116,806	34,702	30,735	22,753	-81%	-16%	
Autres poduits agricoles	40,578	31,762	39,741	51,959	31,140	89,327	120%	24%	
Hydrocarbures (reexport)	126,643	42,126	64,081	227,188	226,703	193,813	53%	11%	
Tare des conteneurs vides	102,647	144,552	163,225	172,104	197,743	296,192	189%	38%	
Re-export mar/se diverses	61,296	99,045	160,538	171,749	235,046	496,404	710%	142%	
Ferrailles	9,058	63,669	74,417	74,045	129,864	182,741	1917%	383%	
Autres marchandises	90,075	87,676	94,061	58,891	112,486	118,168	31%	6%	
Total Togo	3,133,531	3,206,818	3,719,864	3,921,852	4,174,051	4,622,603	48%	10%	
Transit -Import	964,394	772,859	784,991	889,927	1,381,768	1,972,739	105%	21%	27%
croissance annuelle		-25%	2%	12%	36%	30%			
Transit-export	248,521	262,776	347,141	266,019	283,200	88,556	-64%	-13%	1%
croissance annuelle		5%	24%	-30%	6%	-220%			
Transbordement	220,958	186,892	228,037	251,397	344,752	596,912	170%	34%	8%
croissance annuelle		-18%	18%	9%	27%	42%			

Source: Statistiques du PAL et calculs de la Banque Mondiale

Le déséquilibre du commerce international dans le port se retrouve sur le transport de transit dont les camions font très souvent des retours à vide en raison des faibles volumes exportés. Les transporteurs routiers n'ayant que très peu de fret de retour, doivent couvrir leurs frais allers-retours sur les seuls revenus de l'aller. Ils ont ainsi tendance à surcharger les camions pour accroître leurs revenus et compenser les pertes du retour, occasionnant de très sérieux dégâts aux routes à cause des essieux trop lourds. La répartition entre modes de transport est aussi très déséquilibrée avec plus de 85% des tonnages allant par la route, et moins de 15% par le rail, dont la majorité utilise la ligne entre Lomé et Tabligbo où se trouvent les usines de clinker et de ciment.

Avec la forte croissance du trafic, la composition du trafic a évolué de 2003 à 2008, passant d'un port minéralier (vrac) avec 46% du trafic total vers un port à conteneurs avec 48%, le conventionnel régressant de 22 à 15%. La croissance du trafic est forte avec 12% par an en moyenne sur cette période (tableau 4.2).

Tableau 4.2: Port de Lomé, croissance et évolution du trafic par type de trafic entre 2003 et 2008

Tonnage (en tonne)	Ratio en 2003	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003 à 08 période	2008/03 moyenne par an	Ratio en 2008
Trafic conteneurisé	32%	1,447,235	1,991,183	2,309,683	1,978,986	2,825,071	3,482,664	141%	28%	48%
croissance annuelle			27%	14%	-17%	30%	19%			
Trafic vrac	46%	2,116,660	1,630,733	1,746,298	2,125,140	2,375,769	2,682,609	27%	5%	37%
croissance annuelle			-30%	7%	18%	11%	11%			
Trafic conventionnel	22%	1,003,509	807,429	1,024,052	1,245,069	982,931	1,115,537	11%	2%	15%
croissance annuelle			-24%	21%	18%	-27%	12%			
Imports + exports	100%	4,567,404	4,429,345	5,080,033	5,349,195	6,183,771	7,280,810	59%	12%	100%
croissance annuelle			-3%	13%	5%	13%	15%			

Source: Statistiques du PAL et calculs de la Banque Mondiale

La croissance des imports, tous tonnages, est de 4% par an entre 2003 et 2008, bien en dessous des 12% du trafic global. Les principaux produits à l'import sont le vrac avec le clinker, les hydrocarbures et le blé (ces deux derniers avec des croissances négatives sur cette période). Les autres produits, importés, sont des matériaux de construction, des engrais et des produits alimentaires (riz, sucre). Les imports de textiles ont fortement augmenté (croissance annuelle de 47%), ainsi que ceux des véhicules d'occasion.

La croissance des exports du Togo est forte avec 35% par an sur cette même période. Elle est révélatrice du développement du commerce, de la production industrielle de la zone franche et de l'agriculture. Les ***produits de réexportation*** avec près de 500 000 t en 2008, soit 1/6 des imports, ont connu une croissance de 140% par an en moyenne. Les hydrocarbures, réexportés en 2008 étaient près de 200 000 t par le port, et de 170 000 t par la route, auxquels il faut ajouter, aussi par la route, les expéditions en transit de 120 000 t. Les exports de cacao ont augmenté de plus de 300% par an en moyenne (une partie venant d'autres pays dont la Côte d'Ivoire), le teck de 44% et le café de 35%. Par contre le coton, seul produit important en volume, a baissé de 120 000 t en 2003 à 22 000 t en 2008, soit une chute de 80%, reflétant les déboires de la filière coton. Le volume des ferrailles exportées a cru de 380% par an, atteignant près de 200 000 t en 2008 et reflète la hausse des prix de l'acier. ***Le transbordement de conteneurs pleins*** et le repositionnement des vides ont augmenté fortement de 34% en moyenne par an sur la période. Ce trafic encore limité avec 500 000 t en 2008 (8% du total) peut présager d'une nouvelle fonction du port, celle de port d'éclatement, tablant sur sa capacité d'accueil des navires de 3ème génération avec un fort tirant d'eau.

Cette croissance accélérée du trafic portuaire est due non seulement à la demande du Togo, mais aussi au trafic de transit vers les pays côtiers et du Sahel qui représentaient en 2008 respectivement 63% et 37% (tableau 4.3). Les pays côtiers avec plus de 1,3 million de tonnes comprennent le Ghana (1 million de t), le Bénin (122 000 t), le Nigéria (115 000 t) et la Côte d'Ivoire (31 000 t). La croissance du trafic des imports sur la période 2003 à 2008 est forte pour le Nigéria (x5) et le Bénin (x3), mais minime pour la Côte d'Ivoire. Il faut noter le cas du clinker importé pour le Ghana[48] qui a cru de façon gigantesque, de 18 fois entre 2004 et 2008, pour atteindre près d'un million de tonnes, soit la moitié du

[48] Ce clinker alimente la cimenterie d'Aflao juste de l'autre côté de la frontière à quelques kilomètres de Lomé.

trafic total de transit. Mais ce trafic devrait réduire fortement dès 2010 quand WACEM[49], aura accru sa capacité de production locale à Tabligbo.

Parmi les Pays du Sahel, le Burkina Faso est le plus important à utiliser le port de Lomé avec près de 500 000 t dont 400 000 t à l'import contre 90 000 t à l'export en 2008. Il reste le seul exportateur de transit, mais le trafic d'export est en forte baisse en 2008, ce qui est probablement du au retour à la paix en Côte d'Ivoire. Le Niger est deuxième avec 195 000 t essentiellement à l'import, avec une croissance moyenne de près de 10%, dont celle des imports de textiles (+38%) et de matériaux de construction (+ 26%) sur cette période 2003-2008. Mais, d'autres imports sont en baisse, notamment les hydrocarbures (-58%), les véhicules (-47%) et le riz (-30%). Les exports du Niger sont minimes. Le Mali est troisième avec des imports de 83 000 t, mais en baisse annuelle moyenne de -7% sur cette même période. Les baisses sont fortes pour les véhicules (-70%) et les produits pétroliers (-58%), seuls le riz et le sucre sont en hausse avec de petits volumes. Le coton n'est plus exporté par Lomé en 2008, cet export du Mali étant passé de 80 000 t à zéro dans la même période.

Les raisons de la croissance du trafic du port de Lomé sont variées et reflètent en partie la crise en Côte d'Ivoire:

- le report du trafic de transit des pays enclavés utilisant le port d'Abidjan;
- le transfert d'activités industrielles et commerciales de la Cote d'Ivoire à la zone franche du Togo;
- la congestion d'autres ports voisins tels que Cotonou au Bénin et Tema au Ghana;
- l'activité commerciale et économique qui s'est développée au Togo grâce au port franc et à la zone franche facilitant les opérations de transit et de réexportation;
- la mise en concession de la manutention portuaire, la gestion assez efficace du port avec des temps d'attente minimal; et permettant de servir les navires sans trop de délai;
- l'efficacité relative de la douane, en dépit du fait que le transit doive emprunter des axes routiers en assez mauvais état;
- la facilitation relative au niveau du transport routier due à une réduction des points de contrôle au Togo, bien que le système de Transport Routier Inter États (TRIE) ne soit pas encore effectif.

La compétition entre les ports africains de la région est forte, et tous les ports de la région ont des projets importants pour améliorer leur compétitivité. Il est intéressant de comparer la compétitivité du port de Lomé (tableau 4.4). Avec le retour à la normale en Côte d'Ivoire et les nouveaux investissements dans les ports des pays voisins (Ghana), il y a un grand risque d'une réduction de la demande de transport et de transit au Togo. Il est urgent que le PAL, pour continuer d'attirer du trafic et du commerce, améliore la qualité et la compétitivité des infrastructures et des services. En termes de capacité et de rapidité des cadences de manutention des grues à conteneurs, le PAL est encore un petit port en comparaison des ports de l'Afrique de l'Ouest. Il est clair que les baisses de trafic à Abidjan et à Cotonou lui ont apporté un surcroit de demande, cependant celle ci pourrait disparaitre si la qualité des prestations portuaires dans les opérations de traitement des navires et des marchandises n'était pas davantage améliorée.

Les cadences pour le chargement des conteneurs avec 18 à l'heure sont assez bonnes pour les grues mobiles à Lomé, mais sont loin d'approcher la norme attendue d'un grand port à conteneurs, qui est au dessus de 30 mouvements/heure avec des portiques, tels que ceux qui ont été installés à Abidjan. Ceci est un minimum pour en faire un port d'éclatement, et nécessitera d'importants investissements avec de nouveaux quais, des portiques et des engins de manutention.

Des contraintes importantes demeurent qui affectent les performances et les coûts du secteur des transports et réduisent le potentiel d'accélération de la croissance économique. Ces inefficiences des

[49] WACEM: West African Cement qui exploite une concession de calcaire et argile à Tabligbo pour la fabrication du clinker et du ciment sous le nom de Diamond Cement au Togo, Ghana et Burkina Faso.

services peuvent s'apprécier en termes de longueur de temps de la rotation (aller-retour) d'un camion ou d'un train sur le corridor du Togo reliant Lomé et Bamako, par exemple, ou avec les autres ports et corridors voisins. Les estimations du nombre de jours perdus pour des contrôles et des démarches administratives, font qu'en moyenne une rotation par camion depuis Lomé desservant le Burkina prend 2 semaines, 3 semaines pour le Niger et un bon mois pour le Mali. Les délais proviennent des attentes aux points de chargement (dues au système de répartition du fret mis en œuvre par le tour de rôle), et des temps de route qui sont fonction de l'état des routes et des barrages routiers plus ou moins nombreux. Ces temps de rotation peuvent être plus courts en fonction du type de cargaison (« carburants-Cotonou ») et de parcours, (par exemple, sur l'axe « Dakar-Bamako-train »).

La vitesse moyenne des camions est lente et les distances journalières parcourues sont rarement supérieures à 280 km car les véhicules sont vieux et en mauvais état, les chaussées déformées et les conditions de sécurité ne sont pas bonnes. La nuit, il n'y a pas de circulation, les obstacles sur la route ne sont pas visibles et les attaques sont fréquentes. Les temps d'attente aux ports et de chargement sont proches de 5 jours, les formalités aux frontières et aux barrages routiers de 3 à 5 jours, les temps de transit vont de 5 à 7 jours. Ces temps sont nettement plus longs que nécessaire et augmentent les coûts de transport, et donc les prix à payer par les clients, comme dit l'adage « le temps c'est de l'argent ».

Les tarifs et les frais portuaires du PAL pour les conteneurs sont assez élevés. Ils font l'objet de plaintes des opérateurs et le trafic de transit avec le Burkina Faso et le Niger aurait tendance à passer par le port de Tema et le Ghana où la route est, en plus, en bien meilleur état qu'au Togo. Néanmoins, le PAL essaie de retenir ce trafic de transit en ayant des tarifs plus favorables que pour le trafic national[50]. Pour le conventionnel, les tarifs sont variables. Pour le ciment en sacs, la manutention serait de 1500 F CFA la tonne et serait le double à Cotonou. Pour le blé, le port charge une redevance de manutention à bord de 400 F CFA/tonne et à terre de 900 F CFA/tonne. Ces tarifs semblent exagérés car le déchargement du vrac se fait entièrement par le personnel et l'équipement de l'importateur (capacité de 1 800 à 2 500 tonnes/jour).

Les tarifs routiers pour le fret sont libres mais sont chers pour la qualité offerte. Les chargeurs ou les transitaires qui les représentent, négocient les tarifs avec les transporteurs qui, bien qu'en surnombre, avec des camions vieux et peu fiables, obtiennent des tarifs assez élevés pour la faible qualité des services (tableau 4.3). Les transporteurs sont en effet protégés par le quota inter-États de répartition du trafic avec le système du tour de rôle et améliorent ainsi leurs marges qui seraient sinon très étroites. Pour atténuer l'effet de retours à vide, les transporteurs, dans 80% des cas, sont habitués à augmenter la charge des camions qui, souvent, excède la charge à l'essieu autorisé de 11,5 t par l'UEMOA.

Tableau 4.3: Tarifs de référence des transports routiers au Togo - 2009

Axe International sur route revêtue	Chargement tonnes	Kms	FCFA/ T/Km ou m3	FCFA tonne ou m3	Cout du Transport
Lomé- Ougadougou ou Niamey		1 250			
Marchandises (conventionnel)	36		36	45 000	1 620 000
Conteneur 40 pieds	25		48	60 000	1 500 000
Hydrocarbures	45		32	40 000	1 800 000

Source: Syndicat des Transporteurs

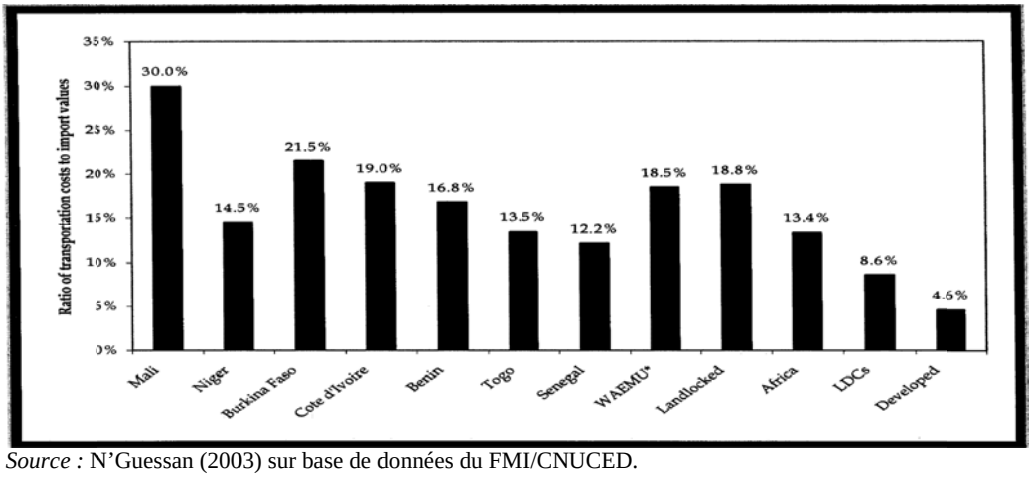
Les marchandises pour la consommation au Togo ou en transit doivent supporter un nombre important d'autres frais qui alourdissent énormément des coûts du commerce, en plus des frais portuaires et des tarifs de transports. La liste de ces frais est longue et l'on observe des différences de

[50] Le tarif de chargement et de manutention pour un conteneur de 40 pieds plein facturé par SE2M serait de 146'000 F CFA.

coûts entre corridors. Par exemple, pour du transit concernant le Burkina Faso, il est moins onéreux par Tema que par Lomé où les frais de séjour au port sont très élevés. En plus des honoraires des transitaires, le transitaire doit compter des frais de documentation (apurement de manifeste, déclaration TRIE, assurances, avis à la COTECNA), des douanes lors des déclarations (en plus des droits), du Conseil National Togolais des Chargeurs, des syndicats de transporteurs administrant la répartition du trafic, des fonds de garantie TRIE, de la redevance statistique, d'escorte douanière, de passage dans les entrepôts des pays du Sahel, d'usage du Terminal du Sahel, des frais de route et des prélèvements divers légaux et illégaux aux barrages routiers.

Les coûts de transport et de transit même assez chers au Togo sont moindres que dans bien d'autres pays de l'Afrique de l'ouest. L'étude de N'Guessan sur des données du FMI/CNUCED de 2002 montre la grande variation des coûts de transport par rapport à la valeur des importations de cette année. Certes, le Mali avec un *ratio* de 30%, est très pénalisé par ces diverses pratiques et surcoûts, en plus de l'éloignement des ports, comme d'autres pays enclavés tels le Burkina Faso ou le Tchad. Il faut noter que ce *ratio* est normalement très bas, autour de 5% dans les pays développés, et que les pays côtiers tels que le Togo ou le Sénégal sont à un niveau de coûts intermédiaire de l'ordre de 12 à 14%. La norme de pays en voie de développement est autour de 9%.

Graphique 4.1*: Ratio* des coûts de transport sur la valeur des importations au Togo et en Afrique



Source : N'Guessan (2003) sur base de données du FMI/CNUCED.

C. CONTRAINTES DU PORT: GESTION ET INFRASTRUCTURE

Le Port a le potentiel de se positionner dans la région comme port d'éclatement pour les conteneurs (hub port). Le port est très bien situé à la jonction de deux corridors routiers : est-ouest entre la Côte d'Ivoire et le Ghana d'une part, le Bénin et le Nigéria de l'autre; et sud-nord entre l'Atlantique et les pays voisins enclavés : Burkina Faso, Mali et Niger. Seul port de la région en eau profonde, nécessitant que peu de dragage, il peut accueillir la classe des gros navires requérant 14 mètres de tirant d'eau. Il pourrait l'avenir, jouer à un rôle stratégique important au carrefour des transports et des échanges commerciaux de la sous région.

Créé en 1967, le port jouit d'une autonomie financière et d'une gestion autonome. Depuis 2001, l'État a décidé de confier au secteur privé, la manutention portuaire du trafic conventionnel avec 4 postes à quai et du terminal « conteneurs » avec 2 postes à quai. L'autorité portuaire est en charge des fonctions régaliennes de contrôle, de sécurité et de développement des aires portuaires. Elle exploite des installations, des entrepôts et le port minéralier, la capitainerie, le pilotage et le remorquage des navires, la gestion du domaine portuaire et maritime. Ce dernier comprend un bassin de 81 hectares, un appontement

pétrolier et un port de pêche. Les magasins couvrent 11 hectares au port et autant hors du port, les terre-pleins 20 hectares, auxquels s'ajoutent 60 hectares de parc pour véhicules d'occasion, et 4 hectares au nord de Lomé pour le « Terminal du Sahel », où transitent les convois routiers. La zone franche industrielle sur les terrains du port, s'étend sur 900 hectares.

Le type de gestion est celui d'un port en partie exploitant (service port) et en partie propriétaire (landlord) : le port est opérateur de la capitainerie (qui traite les navires avec les trois remorqueurs, le pilotage et l'amarrage), du quai minéralier et de l'appontement pétrolier**.** La manutention du fret est faite par des concessionnaires privés pour le trafic conteneurisé[51] et le conventionnel[52], sur la base de contrats négociés par l'État. Le rôle nouveau du port est celui de « port propriétaire » qui est déchargé des activités de manutention. Ce rôle devrait être renforcé pour superviser les termes des contrats de concession par des rapports réguliers sur la productivité de la manutention afin d'en vérifier le respect. Mais en fait, le port qui n'a pas négocié ces contrats n'a pas d'emprise sur les concessionnaires. Il n'y a pas de synergie entre les actions du port et les concessionnaires, et il est difficile dans ces conditions d'avoir une politique harmonieuse répondant à la demande de la clientèle. Les activités de *marketing* et de promotion sont insuffisantes et le service après vente décevant. C'est ainsi que les chargeurs des pays de transit cherchent de meilleures conditions ailleurs, ce qui est préjudiciable au port et au pays. Un renforcement institutionnel est nécessaire pour asseoir l'autorité du port.

La productivité du port est relativement bonne, mais devrait être meilleure. Mesurée en termes de temps d'attente des navires, elle est de 24h à 48h selon les types de cargaison. Ce temps est moindre pour les porte-conteneurs (environ 24h), mais il est parfois beaucoup plus long pour les vraquiers (cas du blé qui a dû être déchargé au Ghana et cas du clinker). Ces retards sont dus soit à des pannes des équipements de quai ou du convoyeur, soit à des capacités d'équipements/manutention inadéquates, soit à un personnel peu expérimenté.[53] Les cadences de déchargement des conteneurs de 18 mouvements/l'heure sont tout juste acceptables.

La conteneurisation et la compétitivité du Port de Lomé. La croissance économique du Togo comme dans bien d'autres pays d'Afrique s'est accélérée en partie grâce aux progrès dus à la conteneurisation et à la réduction des coûts de transport maritime. De 2004 à 2008 la croissance des conteneurs à l'import a été de près de 16% par an en moyenne et mesure l'accroissement du commerce import venant des pays d'Asie plus que de l'Europe. En 2009, la majorité du trafic maritime du Togo se fait avec la Chine. Cependant, ce trafic « conteneurs » est fort déséquilibré, arrivant pleins, la plupart d'entre eux reparte vides. La croissance des pleins reflète une activité profitable, mais les retours à vide sont très coûteux. Le nombre des navires est stable pour la période 2004-2008, et à peine un dixième sont des porte-conteneurs, environ 100 à 120 par an ou une dizaine par mois. Cette centaine de navires charge près de la moitié du trafic total annuel du port de Lomé. Le nombre de compagnies maritimes de conteneurs a baissé et l'on assiste à une forte concentration avec des acquisitions et des fusions d'entreprises. De plus en plus, elles s'intéressent à la gestion portuaire, pour mieux maîtriser les temps de parcours des navires et éviter tout retard très onéreux.[54]

La problématique sous-jacente à la gestion et au repositionnement des conteneurs vides a trouvé sa solution car le surplus du Togo peut être absorbé par les exportateurs des pays voisins où il y a une

[51] Société d'Entreprise de Manutentions Maritimes (SE2M/Progossa) et depuis novembre 2008 Manuport (GETMA) qui traitent les conteneurs entre navires et quais avec deux grues mobiles de 400 t chacun sur le mole 2, avec deux postes à quai, et des équipements de manutention entre les quais et les aires de stockage.

[52] Société d'Entreprise de Manutentions Maritimes (SE3M/Progossa) et Manuport (GETMA) qui traitent les navires sur le mole 1, avec 4 quais pour les marchandises diverses, sacheries, et voitures d'occasion.

[53] Au début de l'opération « conteneurs » du deuxième concessionnaire, Manuport, fin 2008, les cadences étaient de l'ordre de 6 à 8 boîtes/heure, provoquant des retards pour les autres navires, dus aux immobilisations trop longues à quai. Des compagnies maritimes se sont plaintes, mais cette situation se serait améliorée.

[54] Un jour d'immobilisation d'un porte-conteneur de 2'500 boîtes aurait un coût de l'ordre de $30'000.

demande de vides, comme en Côte d'Ivoire ou au Ghana (produits agricoles, coton, etc.). Le port de Lomé a l'avantage d'avoir de l'espace disponible pour stocker les vides et offre comme incitation des conditions de franchise très généreuses[55] pour le stockage des conteneurs en transit, avec des tarifs dérisoires. Le droit de passage portuaire unique sur les conteneurs vides est de 5 euros seulement. Ainsi, cette fonction vient s'ajouter aux autres services offerts par le port. La justification économique de cette politique commerciale doit encore être vérifiée, mais le port y voit une opportunité de croissance dont le but est d'attirer ce trafic des pays tiers enclavés et côtiers. C'est ainsi que vient de se développer un trafic de transbordement, typique d'un port d'éclatement. La rade de 16 m de tirant d'eau de Lomé permet aux gros navires[56] d'y accoster, ils y sont allégés et peuvent ainsi aller dans les autres ports de la région limités à 11,50m. Les conteneurs sont repris par des bateaux *feeders* ainsi que les vides qui peuvent être entreposés longtemps jusqu'à 43 jours sans frais, ce qui est un cadeau pour les compagnies maritimes. Cette politique va-t-elle dans l'intérêt à long terme du port ? N'y a-t-il pas d'autres manières pour mieux valoriser l'usage de ces espaces?

La productivité de la manutention des conteneurs faite depuis 2001 et 2006 par des concessionnaires privés s'est bien améliorée, mais les tarifs ont augmenté. Avec 18 boîtes à l'heure, le maximum a été atteint sur ce terminal étroit avec deux postes à quai, qui ne permet pas d'installer des grues portiques. La demande supplémentaire avec la conteneurisation progressive du cargo conventionnel ne pourra pas être satisfaite sans une extension portuaire. Le trafic conteneur représente maintenant 48% du trafic total et devrait atteindre environ 60 à 70%. Les concessionnaires perçoivent des tarifs sur le déchargement des conteneurs des navires et leur chargement, ainsi que des frais de manutention à terre (acconage), séparément des charges portuaires perçues directement par le port. Les tarifs réellement appliqués par les concessionnaires sont confidentiels et font l'objet de négociation en fonction des garanties de volumes. De plus, ils varient selon la demande qui, avec la crise actuelle,[57] est visiblement en baisse et affecte toute l'activité maritime. Cependant, ces tarifs de référence, ont pu être obtenus; ils ont évolué en général à la hausse depuis la mise en concession, mais ont baissé pour le trafic de transit.

En général, les opérateurs se plaignent que les tarifs du PAL sont trop élevés et des clients du Burkina Faso et du Niger préfèrent acheminer leurs imports par le port de Tema et le Ghana où la route serait en bien meilleur état qu'au Togo. Les frais de séjour des marchandises sont très élevés en comparaison avec le port de Tema. Par contre, le port de Lomé insiste sur le fait que la location des terrains portuaires n'est que de 400 F CFA au m2.[58] Néanmoins, le PAL essaye d'attirer du trafic de transit en ayant des tarifs plus favorables que pour le trafic national. La politique commerciale et tarifaire du port devra donc être revue pour offrir de meilleurs services et s'assurer que les tarifs redeviennent compétitifs, en particulier pour ce trafic non captif qu'est le transit. Le PAL doit donc aussi orienter sa politique pour s'assurer que le Togo améliore son attrait tant au niveau du passage en douane qu'à celui de l'état des routes et des conditions de passage sur les corridors nord et côtier.

La circulation est très congestionnée dans le port *:* Cela est dû au manque d'espace de parkings, aux voies étroites y compris celle de la porte d'entrée/sortie à voie unique. De même, toutes des voies d'accès extérieures au port sont congestionnées, créant des attentes fort longues pour les camions. En plus, les formalités aux douanes sont encore longues causant des retards importants, malgré la mise en place du

[55] La franchise est de 25 jours pour les conteneurs en transit maritime ou transbordement et transit terrestre, et de 43 jours pour les conteneurs vides pour le repositionnement.

[56] L'avantage du grand tirant d'eau du PAL ne sera peut-être que de faible durée étant donné que les compagnies maritimes ont passé commandes de nouveaux navires conteneurs livrables en 2011 spécialement conçus pour les ports africains avec 11,5 m de tirant d'eau. Ces navires plus larges ont une capacité de 3000 boîtes.

[57] En mai 2008, le *Lloyd's Register Fairplay* relatait que 735 navires étaient en attente de cargaison dans le détroit de Malacca près du Singapour. Le cours du fret pour expédier un conteneur de 40 pieds de l'Asie du Sud à l'Europe du Nord aurait baissé de $1400 à $300, et selon *Drewry Shipping Consultants* à Londres, serait en dessous du coût réel de fourniture.

[58] Les tarifs de location aux autres ports pour des entrepôts et autres utilisations sont environ de 8000 F CFA au Bénin et l'équivalent de 2000 F CFA au Ghana.

système informatisé de déclaration et de suivi (SYDONIA) et le passage au scanner pour tous les conteneurs, sauf ceux en transit, avant la sortie du port. Le temps de séjour au port pour les marchandises ne doit pas en principe dépasser 48h, mais de nombreux importateurs se plaignent de délais beaucoup plus longs, avec une moyenne d'une semaine. Ils se plaignent aussi du service peu attentif envers la clientèle.[59]

Besoins de développement et le Plan Directeur du Port. La capacité du port étant bientôt atteinte, pour le vrac minéralier et les conteneurs en particulier, le port doit préparer le développement à venir et actualiser le Plan Directeur du Port.[60] Les projections de trafic sont dépassées, même l'hypothèse forte de 4,9 millions du Plan était bien en deçà de la réalité de 7,2 millions atteints en 2008. Une étude approfondie est nécessaire pour aider le port à choisir une nouvelle stratégie de développement portuaire, définissant les alternatives d'un plan d'occupation des sols et des phases de développement flexibles tenant compte des aléas des projections de trafic. L'approche future devra éviter certaines erreurs du passé et s'assurer que la procédure suivie, analysant les offres de projets d'expansion portuaire de tous les groupes privés, détermine bien si leurs objectifs sont cohérents avec le Plan Directeur. Beaucoup de projets de développement sont d'intérêt national et devraient pouvoir être rendus possibles par les extensions à prévoir du PAL. A l'exportation, il s'agit du clinker, du ciment, du minerai de fer, et des produits agricoles (coton, café, fruits tropicaux, etc.). A l'importation, il s'agit de projets importants comme celui d'AREVA[61] au Niger ainsi que des importations de tous les pays du Sahel.

Comment préserver l'intérêt national dans les projets portuaires ? A ce sujet, il n'est pas évident qu'il soit dans l'intérêt du Togo d'aller de l'avant avec le projet MSC pour un nouveau terminal conteneur, dont l'objectif est de développer le repositionnement des vides et le transbordement des pleins. Si la décision des investisseurs semble être motivée par le faible droit de passage portuaire (5 euros par boite) et la quasi-gratuité du stockage des vides, ceci visiblement n'apporte au Togo que peu d'avantage compétitif pour un espace portuaire unique dans la région. Ce projet important comprend la construction en BOT[62] d'une darse, avec 5 postes à quai, dont l'autorisation de concession aurait été signée par le gouvernement fin 2008 avec MSC/GETMA pour 30 ans[63]. Il est surprenant d'apprendre que les termes opérationnels et financiers n'aient pas été évalués par port.

Un autre développement important, également en BOT, proposé par Maersk, est en discussion pour la construction d'un quai 3 long de 250 m pour accueillir un nouveau terminal conteneur avec des terre-pleins de stockage et un nouvel accès indépendant à la route côtière longeant le port. Ce projet aurait un impact important sur l'usage des terrains du port qui risque d'empêcher tout développement futur à l'arrière de l'espace portuaire. L'approche la plus rationnelle, fortement recommandée, serait de faire précéder tout accord par l'étude du Plan Directeur qui doit évaluer les alternatives de développement à moyen et longs termes.

D'autre part, la logique voudrait que ce soit le port qui soit demandeur d'investissement pour des projets qui soutiennent le développement national. Les termes mêmes de ces concessions en BOT devraient être précisés dans des cahiers des charges sur la base desquels des appels d'offre devraient être lancés. Ceci garantirait que les caractéristiques du port public soient sauvegardées, et qu'il soit accessible

[59] Selon l'Étude sur la Compétitivité du Port de Lomé, juillet 2007, par Intrans Conseils et Services, Sarl, Lomé.
[60] Le Plan Directeur du Port de Lomé actuel date de novembre 1999 (Étude par Consultants Prof. Dr. Lackner & Partner, Allemagne).
[61] Le projet d'AREVA prévoit de doubler la production minière d'uranium au Niger et aurait une demande d'importation d'intrants de l'ordre de 450'000 tonnes par an qui devrait transiter par les ports de la région.
[62] BOT: *Build, Operate, Transfer*, type de concession où l'opérateur portuaire entreprend de financer l'ensemble d'un projet y compris le génie civil et les équipements qu'il doit amortir sur la durée du projet tout en consentant à une *royaltie* pour le port, à qui sera remis l'ensemble des installations à la fin du contrat de concession.
[63] Néanmoins, l'importance de cet investissement de l'ordre de 200 millions d'euros, se heurte à la mobilisation de financements complémentaires à ceux du groupe, particulièrement difficile avec la récession actuelle.

à tout navire, sans préférence d'accueil à ceux du groupe privé développeur du projet. De plus, ces concessions devraient être attribuées sous la condition que des besoins urgents d'aménagement soient inclus dans les travaux. Ces besoins sont, par exemple, de doubler ou tripler les voies de circulation à l'intérieur du port, d'aménager des aires de stationnement pour les poids lourds, d'intégrer les entrées et sorties du port avec des échangeurs adaptés aux voies de circulation à l'extérieur afin de réduire l'engorgement du trafic aux abords du port.

D. CONTRAINTES DE L'INFRASTRUCTURE ROUTIERE ET DE SON ENTRETIEN

Effets des faiblesses des infrastructures de transport du Togo. Malgré les nombreuses améliorations entre 1968 et 2000, dont la construction de routes et l'aménagement du port, pour répondre à la demande de cette période, ces infrastructures sont loin d'être satisfaisantes aujourd'hui. Leur capacité limitée et leur mauvais état d'entretien ralentissent le trafic et entraînent des coûts de fonctionnement élevés. L'entretien des routes a été insuffisant par manque de moyens durant la dernière décennie et le trafic a fortement augmenté depuis 2002 en raison de la crise ivoirienne qui fait que le trafic des pays enclavés passant par le port d'Abidjan, s'est reporté sur d'autres ports, y compris Lomé. Ce trafic lourd a congestionné le port et dégradé l'état du réseau routier. Ainsi le corridor côtier de 56 km entre le Ghana et le Bénin, qui longe l'océan et traverse Lomé est en mauvais état sur plus de la moitié. L'axe routier vers le nord de 650 km jusqu'à la frontière vers les pays enclavés, est aussi en mauvais état sur plus des 2/3. Cet axe est doublé jusqu'à Blitta sur 260 km par une voie ferrée, elle aussi en mauvais état.

L'état du réseau routier. Il comprend près de 4 400 km de routes, pistes classées et voies urbaines, dont 1 720 km soit 39% sont revêtues. La plupart des voiries urbaines ne sont pas revêtues et leur état est défectueux. Il y a en plus environ 6 000 km de pistes rurales, non classées, dont l'état est très mauvais. Seulement 14% des routes du réseau national sont en bon état et 16% sont passables. Seules 32% des routes revêtues sont considérées en bon état, soit un linéaire de 545 km. Au total 70% du réseau est en mauvais état. Il est donc essentiel de mettre la priorité sur l'entretien de ce réseau qu'il faut sauver rapidement pour éviter de lourdes dépenses de réhabilitation et de reconstruction dans le futur. La pérennité du réseau est menacée à la fois par le manque d'entretien et par les abus de surcharge des poids lourds qui ne respectent pas les limites de la charge à l'essieu. Le mauvais état des routes fait que les usagers ont des coûts d'opération des véhicules très élevés avec des réparations plus fréquentes et des temps de trajet plus longs, ce qui réduit la rentabilité du parc routier.

La réhabilitation et l'aménagement des infrastructures routières au Togo sont une des priorités du Gouvernement qui devrait être soutenue par les bailleurs de fonds. Le réseau routier a bénéficié, dans le passé, de nombreux investissements sur de tels financements dont ceux de la Banque mondiale. Le Projet de Réhabilitation des Transports (PRT) 1995-2000 avait permis de définir le cadre de réformes et leur mise en œuvre, dont la mise en place du Fonds d'Entretien Routier. L'orientation générale de cette politique, précisée dans la Lettre de Politique du Secteur des Transports est toujours d'actualité, mais un certain nombre d'actions n'ont pas abouti suite à l'interruption de l'aide multilatérale en 1998. Il est recommandé de réactiver ces réformes dans plusieurs services du Ministère des Travaux Publics et des Transports (MTPT) dont la Direction Générale des Travaux Publics chargée des routes avec (i) la Direction de la Construction et de la Reconstruction des Routes (DCR) ; (ii) la Direction de la Planification, des Études et du Suivi/Évaluation (DPESE) ; (iii) la Direction de l'Entretien Routier (DRE) et (iv) la Direction des Pistes Rurales (DPR). La maîtrise d'ouvrage pour les travaux neufs, de reconstruction et de réhabilitation est faite par la DCR. Une agence d'exécution des travaux urbains, l'AGETUR, a passé une convention avec la DGTP pour exécuter les travaux d'entretien des voies urbaines aménagées et les travaux d'assainissement par des entreprises privées sélectionnées selon les règles des marchés publics. De même, il est recommandé de compléter la nouvelle organisation pour l'entretien routier par la mise en place d'une agence d'exécution, autonome et privée, chargée de l'exécution des travaux d'entretien courant et périodique des routes selon des règles similaires.

Le programme d'aménagement routier de la DGTP a repris après une interruption de près de 10 ans. Il a pour but (i) de mieux relier les villes en complétant l'asphaltage du réseau de routes menant aux corridors ; (ii) de renforcer les capacités des axes corridors pour garder le trafic de transit ; (iii) d'améliorer des pistes rurales ; et enfin (iv) les voiries en ville. Des travaux très importants sont en cours ou vont de démarrer. Notons la reconstruction de la section côtière du corridor Abidjan-Lagos en trois lots,[64] la reconstruction de Tanjouaré-Cinkassé de 77 km sur le corridor nord et la reconstruction de 8 ponts, et 1 500 km de pistes rurales à réhabiliter.

Ces travaux, très importants, donneront des alternatives stratégiques intéressantes pour les chargeurs et les transporteurs qui iront vers les corridors les plus avantageux en termes de fluidité du transport, facilité de transit portuaire et tarifs. La baisse des coûts d'opérations des véhicules rendue possible sur tous les axes, par la qualité des routes et le gain de temps en roulant à des vitesses supérieures, augmentera la compétitivité du Togo. De plus, pour pérenniser le patrimoine routier restauré, il sera capital de faire en sorte que les routes revêtues soient entretenues régulièrement et protégées en faisant respecter la limite de la charge à l'essieu fixée à 11,5 tonnes.[65]

Des solutions doivent être apportées à la situation de congestion du trafic du grand Lomé. Les poids lourds sont interdits de circulation de jour au centre et parqués aux abords de la ville, soit au port, soit au Terminal de Sahel au nord de la ville, sauf s'ils contournent le centre urbain par une voie très étroite entre le port et le Terminal du Sahel. Par contre, le trafic lourd n'est pas interdit sur la route côtière qui traverse la ville entre le port et la frontière à l'ouest proche du Ghana. La croissance de la ville est rapide, avec des développements très importants vers le nord qui obligent à prévoir la construction d'un périphérique de contournement de la ville pour raccorder les zones industrielles et la zone franche au sud-est près du port, au Terminal du Sahel et à la gare ferroviaire de Lomé au nord. Ceci éviterait d'avoir les camions de clinker sur la route côtière ainsi que ceux venant des dépôts pétroliers de la STE[66] et de la STSL.[67]

La congestion du trafic est très forte à proximité du port et des zones industrielles proches où la majorité des poids lourds convergent. Les flux de trafic liés aux activités du port sont mélangés avec du trafic de passage et ceci nécessite de séparer ces trafics pour éviter cette congestion. Cependant, il apparaît que dans la partie sud du projet du périphérique de contournement par le nord de Lomé, l'alignement n'est pas intégré de façon optimale aux besoins évolutifs du trafic portuaire et de son extension. Des adaptations et des améliorations au projet sont nécessaires; il faut augmenter le nombre de points d'accès au port et séparer les trafics avec des échangeurs adaptés. Ceci permettrait aux poids lourds de desservir le port et d'éventuels autres terminaux routiers à créer, ainsi qu'un terminal ferroviaire pour cibler les transports lourds, avec en priorité ceux des minéraliers et pétroliers. Ce contournement de la ville éviterait la congestion présente et les pertes de temps, tout en améliorant la productivité de ces camions. Des études devront être faites à la suite des pré-études financées par l'UE pour évaluer la faisabilité de ces aménagements, en liaison avec l'actualisation prochaine du Plan Directeur du port.

L'adoption d'un système pour faire entretenir les routes par des entreprises privées et mobiliser le financement local par une redevance de la route. Le Togo a adopté cet excellent système dès 1997 avec la création du Fonds d'Entretien Routier (FER) et un Conseil National des Routes (CNR) qui fonctionnèrent jusqu'en novembre 2008. La mobilisation des fonds était régulière avec la redevance de 35

[64] Dont l'un financé sur fonds IDA, comme composante du Projet Régional sur ce corridor.
[65] La réglementation adoptée par les pays de la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) oblige les transporteurs à adapter et à charger les véhicules en respectant cette norme - Décision C/DEC 7/7/9.
[66] STE = Société Togolaise d'Entreposage avec une capacité de stockage de 12 000 t fournit les carburants pour tous les distributeurs du Togo, recevant le carburant par pipeline de la STLS et l'évacuant au rythme de 80 camions par jour.
[67] STSL = Société Togolaise de Stockage de Lomé avec une capacité de 260 000 t reçoit par pipeline du port tous les carburants, destinés (i) au Togo, et (ii) au transit. De là sont chargés près de 250 camions par jour pour les pays de transit.

F CFA payée par tous les usagers de la route sur le prix du carburant à la pompe (à 445 F CFA le litre). Ces fonds disponibles à temps ont permis d'entretenir les routes, en dehors du budget national, par des entreprises privées dont les contrats étaient attribuées, sur appels d'offre, par la Direction des Routes. Ce système avait le double avantage d'être simple pour mobiliser des ressources et d'éviter le cycle budgétaire qui empêche trop souvent de disposer des fonds quand les travaux doivent être faits avant la période des pluies.

Cependant, ce dispositif d'exécution et de financement de l'entretien routier créé par la loi Nº 97-02 a été suspendu, puis dissout par l'Assemblée Nationale qui a voté une nouvelle loi Nº 2008-016, promulguée le 19 décembre par le Président de la République. Cette décision serait due à des défauts dans l'attribution des marchés et à des malversations entraînant le mécontentement des usagers et de la société civile jugeant que les travaux d'entretien réalisés n'étaient pas en rapport avec les dépenses engagées.

La nouvelle loi a mis en place un nouveau système comprenant deux nouvelles structures: le Fond Routier (FR) et la Compagnie Autonome des Péages de l'Entretien Routier (CAPER), sous la supervision du Conseil National des Routes (CNR), organe préexistant remanié. Les décrets d'application n'ont été signés qu'an plus tard, interrompant les travaux d'entretien des routes qui s'étaient encore détériorées tandis que les fonds de la redevance d'usage de la route s'accumulaient. Les projets de décrets ont été soumis pour avis à la Banque mondiale qui avait financé en 1996-1997 dans le cadre du Projet de Réhabilitation des Transport (PRT) des études stratégiques amenant le Conseil des Ministres d'alors à créer le FER. Le principe fondateur, lors de concertations avec les bailleurs de fonds, était que ces derniers accompagneraient le Togo en prenant à leur charge l'entretien lourd par réhabilitation et grosses réparations, tandis que l'entretien courant et périodique serait à la charge des usagers *via* les fonds mobilisés par le FER.

L'examen de ces projets de décrets révèle que la réforme change le système sur les trois points importants suivants:

- ***la redevance d'usage de la route collectée sur les prix pétroliers est maintenue avec le FR mais*** serait affectée aux travaux neufs de construction et de tracé de nouvelles routes et non plus à l'entretien routier qui serait financé par les péages, pesages et redevance sur la charge à l'essieu ;
- ***L'entretien courant et périodique du réseau routier qui était insuffisant, en raison d'un manque de ressources du FER, risque d'être encore moins bien effectué par*** manque de ressources car il est prévisible que les péages, les pesages et la redevance sur la charge à l'essieu soient très inférieurs aux montants collectés par le FER (10 milliards de F CFA (soit 15,3 millions d'euros), dont 15% seulement venait des péages en 2007). Le budget pour être réaliste devrait atteindre entre 70 à 100 %,
- ***Le système de contrôles des dépenses proposées est de type administratif et comptable, alors que le problème semble concerner davantage les questions techniques et les chantiers où la concussion a lieu.*** Les insuffisances en qualité et quantité des travaux d'entretien, proviennent surtout des contrôles défectueux et de la connivence entre entreprises, bureaux de contrôle de travaux et certains agents de la Direction Générale des Travaux Publiques (DGTP),
- ***L'objectif de cette réforme sera néanmoins atteint si les adaptations requises telles que signalées dans les trois points ci-dessus sont faites***. D'une façon générale, toutes les mesures prises pour réduire, en priorité, le défaut de bonne gouvernance[68] seront très utiles, en particulier les exigences concernant les cahiers des charges des travaux, les passations des marchés et la supervision des travaux. Il sera important de s'assurer que les revenus des stations de péage et pesage pour l'entretien courant soient augmentés très rapidement par la CAPER pour dépasser les niveaux de financement atteint par l'ancien FER. Au besoin, il faudra puiser dans le FR, et donner la priorité à l'entretien courant plutôt qu'à des travaux neufs.

[68] Le Parlement a estimé que les fonds du FER ont été mal gérés avec de nombreux mini-contrats léonins.

L'option du péage/pesage est sans doute fondée et nécessaire car les trafics[69] **sont élevés** en particulier sur les corridors nord-sud desservant les pays enclavés et est-ouest vers les pays côtiers voisins. La taxe à l'essieu n'existant pas, le péage exigé en fonction du poids des véhicules est justifié pour tous les véhicules nationaux et étrangers. En effet, deux catégories de redevances seront perçues pour: (i) les camions normalement chargés et qui devront contribuer dorénavant à l'usage et à l'usure intense de la route causée par les chargements lourds, et (ii) les camions qui sont en surcharge, soit en poids total et/ou dépassant la limite de la charge à l'essieu de 11,5 tonnes et qui devront être pénalisés, en payant en plus le péage pour leur catégorie du poids lourd concerné, une surcharge car ils causent des dégâts importants et inacceptables.[70] Les stations de pesage à côté des péages devraient donc être développées très rapidement et les redevances fixées en fonction des gabarits des véhicules.

E. LA PRIVATISATION DU RESEAU DES CHEMINS DE FER

C'est un bel exemple de reprise en main de la fonction rail par un groupe privé qui est en train de la réhabiliter. Elle a permis d'augmenter les volumes et d'améliorer la qualité des services pour le fret lourd. Togo-Rail est devenu en décembre 2002 concessionnaire en tant que société indépendante, pour la WACEM principal utilisateur et adjudicataire de l'appel d'offre,[71] qui détient le contrat de concession. Le réseau de 513 km, à une voie métrique, comprend quatre sections allant à partir de Lomé vers Blitta au nord 276 km, Tabligbo à l'est 71kms, Kpalimé à l'ouest 119 kms et celle d'Aného sur la côte vers le Bénin 47 kms. Les deux premières sections sont utilisées, la troisième est désaffectée et la quatrième abandonnée. Le matériel roulant comprend 12 locomotives dont 9 acquises en 2004 par Togo-Rail ainsi que 29 wagons spéciaux ajoutés la même année à la flotte qui totalise 204 wagons. Entre 2003 et 2008, Togo-Rail a investi 6,43 millions de dollars, au lieu des 4,73 prévus dans le contrat de concession de 25 ans. Le personnel comprend 76 employés permanents et 22 temporaires ; 140 ouvriers sont sous des contrats de personnel.

Le trafic transporté par Togo-Rail comprend les besoins de la WACEM (clinker, charbon, gypse, calcaire, et fioul lourd), et ceux d'autres clients (coton, ciment, engrais, teck et charbon de bois). Le trafic a augmenté de 300 000 t en 2002, avant la mise en concession, a atteint 1.1 million de t en 2004, mais a chuté jusqu'à 586 000 t en 2008, à cause de la baisse de production du clinker pendant la période des travaux d'extension à l'usine de Tabligbo afin de doubler ses capacités en 2010. Cette baisse d'envois de clinker vers la cimenterie d'Aflao au Ghana a été compensée par de l'importation, dont la forte croissance a été notée au PAL.

Les tarifs sont compétitifs par rapport aux tarifs routiers. Pour le clinker, le charbon, le gypse, ils sont de 21 F CFA/la tonne/kilomètre, de 42 F CFA pour le coton et de 23,25 F CFA pour le ciment. Sur un chiffre d'affaires de 1 500 millions de F CFA en 2008, Togo-Rail a versé 200 millions en *royalties* à l'État togolais, payé 22,4 millions en taxes, et versé 278 millions en salaires.

Des travaux de réhabilitation importants ont été faits sur la ligne de Blitta et dans la zone de Lomé où les traverses métalliques étaient corrodées et des rails cassés. Du ballast a été placé ainsi que de nouvelles traverses et rails. Des ponts ont été renforcés et des gares réhabilitées. Une usine de traverses en béton a été installée, et le programme en cours va renouveler plus de 20 km.

Le projet d'une nouvelle voie ferrée entre Lomé et Aflao au Ghana pour transporter 1,5 million de tonnes de clinker, étudié et soumis au Gouvernement, permettrait d'éviter à ce trafic pondéreux de passer

[69] Le trafic est de l'ordre de 8000 à 15000 véhicules par jour dans les sections les plus fréquentées.
[70] Au Burkina Faso, une étude en 2008 a évalué le surcoût engendré par la surcharge des véhicules poids lourds à plus de 30 milliards de F CFA en 2007 pour les 1450 km de routes bitumées étudiées.
[71] Néanmoins un Décret Nº 2008-145/PR du 28 novembre 2008, vient de modifier de façon unilatérale et rétroactive le cadre de cette concession signée avec WACEM.

par la route. Financé par Togo-rail, la construction de 6,5 km peut être réalisée en un an, après accord de l'État et son acquisition des terrains requis. Ce projet dans le cadre de la concession de 25 ans de Togo-rail, dont 15 ans non prescriptibles, se heurte à l'attribution d'une deuxième concession[72] divisant ce réseau et oblige d'utiliser 2 km sur cette nouvelle concession pour construire cette ligne. Le décret amputant la concession de Togo-rail pose un problème juridique qui doit être résolu rapidement par l'État. Car celui-ci risque de se priver d'un investissement très utile pour éviter la destruction de la nouvelle route côtière en projet, par les camions de clinker allant au Ghana. Il est urgent de trouver une solution permettant à Togo-Rail de conserver un droit sur les 2 premiers kilomètres de la section Lomé-Kpalimé, où doit être construit l'embranchement de la nouvelle ligne Lomé-Aflao. Il sera important aussi d'intégrer dans le réseau ferroviaire la nouvelle ligne qui devrait être construite pour le projet de Scancem à Tabligbo, et d'assurer leur accès à la ligne proposée pour Aflao, car le projet Scancem prévoit aussi des exportations au Ghana.

F. OBSTACLES AU TRANSIT ET NECESSITE D'AMELIORER LA FACILITATION DU COMMERCE

Parmi les nombreuses causes des surcoûts du transit nous trouvons : (i) en premier lieu la non application des traités communautaires dont l'objectif est la facilitation des échanges des biens et des services entre pays membres ; (ii) les retards et les frais occasionnés par les douanes et les escortes ; (iii) les quotas de répartition du trafic entre pays; (iv) les prélèvements non justifiés de certains organismes tel que le CNCT; et enfin (v) les barrages routiers qui retardent le transit avec les multiples interférences, contrôles et perceptions souvent illicites, des services de sécurité ou d'administrations nationales ou locales, censées vérifier le chargement ou la sûreté du véhicule. Il est essentiel qu'une politique de facilitation plus agressive soit mise en place pour réduire ces pratiques non conformes à l'intérêt général.

Mauvaise application des traités ouest-africains de facilitation des échanges régionaux et les règles de transport routiers inter-États. Pour faciliter le transit, les pays membres de la CEDEAO et de l'UEMOA ont signé dans le passé plusieurs conventions régionales (plus de deux douzaines). L'une d'elles, la Convention de Lomé de 1982 sur le Transport Routier Inter-États (TRIE), permet la circulation du fret « en transit » en suspension des droits et taxes de douane entre ces pays sans que les camions ne s'arrêtent. Ceci est permis sous couvert d'un carnet unique standard CEDEAO de transit faisant état des marchandises transportées et de toutes les données les concernant, et d'une assurance unique garantissant l'ensemble des droits de douanes à percevoir au cas où la marchandise ne serait pas dédouanée à destination. D'autres conventions[73] ont enrichi ce cadre institutionnel du transit: (i) camions aux standards homologués requis pour le transport international ; (ii) limitation de la charge à l'essieu à 11,5 tonnes ; (iii) suppression des contrôles aux barrages routiers et (iv) création d'observatoires de l'activité routière. Toutes ces conventions et ces traités sont censés faciliter l'intégration économique et les échanges entre les pays membres.

Conventions non appliquées et surcoûts pour les opérateurs. Force est de constater qu'à ce jour ces Conventions n'ont été ni effectivement ni correctement appliquées dans aucun des États membres. Il en résulte des obstacles à la libre circulation des marchandises sur les corridors routiers de la région, tels que:

- l'absence d'un système de garantie efficace, car la caution n'est pas utilisée, bien que payée;
- le surcoût de l'émission des carnets TRIE à chaque frontière, bien qu'il doive être unique;
- l'existence de nombreux postes de contrôles, licites et illicites;
- l'absence de normes régionales aux fins de scellement des véhicules;

[72] Le décret de novembre 2008, remet en question la concession signée en mai 2002 avec la WACEM lui cédant l'entièreté du réseau, et la scindant en deux concessions, l'une à WACEM sur le segment Lomé-Tabligbo, qui est tenue de réaliser. l'embranchement Lomé-Aflao dans un délai d'un an, et l'autre à la société MM Mining S.A sur des lignes Lomé-Blitta et Lomé-Kpalomé pour le transport, non exclusif, de ses produits.

[73] Conventions de Cotonou en 1982, de Banjul en 1990, Conférence de chefs d'États de Dakar en janvier 2003.

- la multiplication des frais pour des escortes douanières payées, mais rarement effectuées.

La Conférence des chefs d'États et de Gouvernements de la CEDEAO de Dakar, de janvier 2003 s'est réunie suite aux progrès insuffisants et carences qui alimentent les protestations des transporteurs et chargeurs supportant les frais de ces pratiques prédatrices. La Conférence prend la décision A/DEC/13/01/03 d'établir un Programme Régional de Transport Routier et de Facilitation pour aider le commerce intracommunautaire et les mouvements aux frontières**.** Ce programme prévoit, en plus de la mise en place de comités de suivi, et de cellules de sécurité routière, et une concentration des activités sur deux couloirs prioritaires transafricains (côtier par Lagos-Nouakchott et trans-sahélien Dakar-N'Djaména). Il prévoit aussi :

- d'établir des postes de frontière communs à deux États (postes juxtaposés[74]);
- de mettre en place des observatoires pour identifier les pratiques anormales;
- de faire campagne d'information pour que tous appliquent la Convention TRIE.

Depuis, une intensification des contacts et la préparation d'un programme de mise en œuvre témoignent des activités menées tant au sein de l'UEMOA que de la CEDEAO. Le Togo qui contribue substantiellement à leurs budgets, devrait bénéficier de cette dynamique à condition de jouer le jeu et de prendre ses responsabilités en introduisant de la rigueur au niveau de l'administration nationale. Ce serait la marque d'une volonté politique et d'une bonne gouvernance qui refuserait de tolérer les abus dont souffrent les opérateurs économiques. Le Comité de Facilitation du Togo est pourtant inactif d'après la Direction Générale des Transports.

Les faiblesses du cadre et de la gouvernance de l'administration des douanes. Malgré des innovations importantes telle que l'introduction du SYDONIA++ permettant aux commissionnaires en douane de faire *les déclarations* par Internet, les douanes ont beaucoup à faire pour réduire les retards et les frais qu'elles occasionnent. Il est assez clair que les douanes n'ont pas encore accepté que leur mission doit être de faciliter et d'aider à développer les échanges commerciaux, plutôt qu'à les ralentir et en tirer quelques avantages. Par exemple, la validation automatique de ces déclarations avec attribution d'un numéro d'enregistrement et assignation à un régime et circuit de contrôle n'est faite qu'après réception de la liste des documents suivants dont l'absence d'un seul retarde le traitement :

- manifeste avec données sur la marchandise, l'importateur, le navire, l'origine et la destination;
- « Bon à enlever » du consignataire du navire, permettant au transitaire de prendre la marchandise;
- facture avec la description de la marchandise et le code de système harmonisé (SH);
- avis de vérification de la COTECNA;
- bordereau de suivi de cargaison (BESC) et commissions de rémunération payé au CNCT;
- facture du fret maritime;
- facture de l'assurance de la marchandise par une compagnie nationale;
- Incoterms et attribution de devises BCEAO.

La procédure de dédouanement est longue et comprend plusieurs étapes, bien que le système SYDONIA ait été conçu pour simplifier et systématiser cette procédure. Les différents régimes douaniers (consommation, admission temporaire, réexportation, entrepôts fictifs, exonération de droits et en transit) sont classés dans quatre circuits (vert, jaune, rouge et bleu) en fonction de la gestion du risque. La procédure est néanmoins longue et le dossier de déclaration est traité manuellement, bien que le système soit informatisé. Cela permet à tout instant de contrôler le support documentaire et la marchandise quel que soit le circuit, dès qu'il y a un dossier suspect. Pourquoi, par exemple, exiger le BESC et le reçu de la commission de rémunération du Conseil National des Chargeurs Togolais (CNCT) dont l'utilité est questionnée par ailleurs ? En fait, il s'agit d'un véritable « parcours du combattant » que les

[74] En terminologie douanière, ces postes désignés par « BCNJ » sont les Bureaux de Contrôle Nationaux Juxtaposés.

Commissionnaires Agréés en Douanes (CAD) sont obligés d'entreprendre pour suivre ce processus de dédouanement (tableau 4.4). Notons en particulier les prélèvements requis, avec et sans reçus, pour faire en sorte que la déclaration ne soit pas bloquée.

Tableau 4.4: Processus de traitement des déclarations en douanes au port et perception des frais

Niveau	**Action**	**Paiement**	**Montant en F CFA**
Secrétariat du Chef de bureau	Obtenir la recevabilité de la déclaration	Temps extra légal (TEL) Paiement avec reçu	4 000 pour consommation 4 000 pour transit 8 000 pour changement
Chef de bureau	Signature de l'autorisation de mettre la déclaration dans le circuit	Paiement **sans reçu**	2 000
Bureau chef de Visite	Assigne un agent vérificateur	Paiement **sans reçu**	2 000
Agent vérificateur	Vérification des documents joints à la déclaration Si OK émet le « Bulletin de liquidation »	Paiement **sans reçu**	15 000
Passage à la Caisse	Dépose du chèque ou du liquide de l'importateur Émission d'une quittance	Paiement **sans reçu**	5 000 pour consommation 2 000 pour transit
Inspecteur vérificateur	Retour à l'Agent vérificateur Émission du « bon à enlever »		
Bureau d'apurement du manifeste	Apurement n'est pas fait par SYDONIA	Paiement **sans reçu**	2 000
Secrétariat du Chef de Brigade	Enregistre la quittance et le bon d'enlèvement fait de façon manuscrite	Temps extra légal (TEL) à nouveau Paiement avec reçu	4 000 pour consommation 4 000 pour transit 8 000 pour changement
	Émission de « l'Ordre d'exécution »	Paiement **sans reçu**	4 000
Chef de Brigade	Signature de l'Ordre d'Exécution Signature de la quittance	Paiement **sans reçu**	2 000 et plus
Bureau du contentieux	Cas de Redressement et paiement à la Caisse de la Brigade	Paiement **sans reçu**	Montant parfois très élevé 50 000 et plus
Chef de quart	Dossier transmis pour contrôle actif dans les magasins des quantités chargées Vérification du Numéro du conteneur	Paiement **sans reçu**	2000 et plus
Scanner	Passage au scanner pour tous les conteneurs à la consommation	Paiement à COTECNA Avec reçu	50 000 par conteneur

Source: Transitaires CAD et observations de la Banque mondiale.

Les droits perçus à la frontière comprennent pour la mise à la consommation au Togo les droits de douanes, variant de 0 à 20% de la valeur du produit importé plus le fret, la taxe à la valeur ajoutée de 18%, les redevances communautaires (PCS 1% et PC 1%), la redevance statistique (RS 1%), la taxe de péage pour les infrastructures urbaines (TPI) de 2 000 F CFA par tonne. Pour les pays de transit, la RS et le Fonds de garanti (FDG 0,25%) sont perçus, sauf pour les pays enclavés qui sont exonérés de la RS. Les faux frais de passage en douane sans reçu s'appliquent dans tous les cas, et se montent à 30 000 F CFA au minimum.

Les locaux de la Douane au port sont désuets, une sorte de labyrinthe, peu évocateur d'une administration moderne. Il serait utile de reconstruire les bâtiments de façon fonctionnelle. D'autre part, les heures de bureau devraient être modifiées pour adopter la journée continue. Les heures supplémentaires (dites travail extra-légal) ne devraient être chargées que lorsqu'il y a un service après les heures normales. La douane, comme le port, devraient davantage tenir compte du fait que les clients ont d'autres choix.

Le contrôle au scanner est la dernière étape du contrôle douanier dans le port. Il s'applique à 100% aux conteneurs importés pour la consommation au Togo. Cette mesure est très discutable car elle coûte chère et son utilité est très limitée. Les résultats montrent que 2 à 3 % des conteneurs sont confirmés suspects et engendrent des redressements souvent minimes. Le criblage selon les critères de sélection des assignations aux divers circuits, devrait permettre d'identifier le petit pourcentage de conteneurs potentiellement suspects et qui, seuls, devraient passer au scanner. Cette utilisation sélective, mieux adaptée aux risques réels, devrait être aussi réservée dans certains cas, pour scanner les cargaisons à l'export dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Les règles de sécurité deviennent de plus en plus exigeantes, et le PAL devrait s'y préparer s'il veut être accepté parmi les grands ports accrédités.

Les coûteuses et inutiles escortes douanières et le Terminal du Sahel. Ce système d'escorte payante de convois a été organisé à la demande des douanes. Craignant la disparition de camions et la revente des cargaisons au Togo, les douanes ne remettent pas aux camionneurs à la sortie du port, les documents de la cargaison (les carnets TRIE), mais les acheminent dans le véhicule de la douane qui doit accompagner le convoi, jusqu'à la frontière. Pour cela, le Terminal du Sahel à la sortie nord de Lomé[75], a été développé par le port pour permettre de regrouper les camions sur cette aire de stationnement et de les former en convois qui partent trois fois par semaine, escortés par la douane sur la traversée du pays. Ces convois d'une cinquantaine de camions devaient bénéficier d'une meilleure sécurité, évitant les coupeurs de route, les tracasseries policières et celles d'autres agents de l'État aux points de contrôle des barrages routiers. Ce système d'escorte, s'il a fonctionné au début, n'a pas généré les avantages escomptés et apparaît comme une complication supplémentaire affectant la fluidité du trafic de transit.[76]

- La ***non remise du document TRIE*** qui doit suivre les cargaisons, est en contravention avec les règles de la CEDEAO et rend inutile la garantie émise par la Chambre de Commerce.
- Les ***camions doivent attendre plusieurs jours au parking et supportent ces frais***, plus un droit d'escorte; il en résulte aussi des temps de voyage plus long et des pertes de rotations.
- Les camions sont ***souvent bloqués à la frontière, attendant la remise du carnet TRIE*** de la voiture de la douane qui n'a pas suivi le convoi.
- Dans ***la pratique, le convoi escorté par les forces de sécurité, se disloque rapidement ou n'est même pas organisé,*** et tous les objectifs (accroître la fluidité, supprimer les faux frais, et assurer la sécurité) ne sont pas atteints, alors que les coûts de l'escorte doivent être payés.

En définitive, le remède semble pire que le mal. Il est donc recommandé de cesser le système d'escorte car il pénalise l'efficacité des transports routiers. Les douanes doivent restituer les carnets TRIE aux transporteurs pour qu'ils puissent quitter le port sans attendre sans être obligés à perdre du temps au Terminal du Sahel.

L'usage du Terminal du Sahel ne devrait pas être obligatoire, mais ouvert à l'usage de ceux qui en ont besoin. Une aire de stationnement est utile et bien placée pour les poids lourds à la recherche de fret, cet emplacement étant à l'intersection de la route vers le nord et du périphérique contournant Lomé. Le Terminal pourrait être organisé comme un espace de bourse de fret où affréteurs et transporteurs conviendraient librement des prises de fret au plus offrant**.**

Les entraves à la libre circulation des transports : les quotas de répartition du trafic de transit entre pays et le Bureau de Fret. À la demande des pays enclavés, des accords bilatéraux ont été conclus entre les pays de l'UEMOA fixant une répartition du fret routier avec 1/3 pour le Togo et 2/3 pour les pays enclavés, selon un principe protectionniste recommandé jadis par l'UNCTAD. Ce système est administré sous la supervision de la Direction des transports, par le Bureau de Fret présent dans le port de Lomé. Dans le même esprit et pour promouvoir la fonction de port de transit, le PAL a lancé dans les années 1995, l'opération « Solidarité sur la Mer » qui s'est matérialisée par différents accords avec les

[75] Le Terminal est situé à une dizaine de kilomètre du port.
[76] Les conteneurs scellés sont astreints aux mêmes escortes que les camions bâchés.

Gouvernements des pays du Sahel qui ont obtenu des terrains et construits leurs entrepôts de transit dans l'enceinte du port ainsi que des tarifs préférentiels portuaires pour les opérateurs sahéliens.

La répartition des quotas de trafic et ses rigidités. À l'arrivée des cargaisons au port, les affréteurs font des demandes de fret routier au Bureau de fret, qui sont attribuées sur proposition des syndicats et des Conseils des chargeurs en respectant les quotas de répartition entre le Togo et les pays de destination. Pour pénétrer dans le port, les camions qui ont attendu et obtenu du fret, doivent se présenter au Bureau de fret qui vérifie s'ils sont en règle et délivre « un bon de chargement » qui les autorise à entrer dans le port pour prendre les cargaisons. Cette régulation, aussi appelée système de « tour de rôle » est pénalisante pour tous les pays concernés :

- ***l'efficacité et l'amélioration de la qualité du transport ne sont pas stimulées*** dans ce type de cartel qui protège l'utilisation de camions peu couteux qui sont vétustes et non performants ;
- ***les tarifs sont élevés pour les chargeurs qui n'ont pas véritablement le choix*** de refuser les camions qui leur sont assignés ;
- ***le système encourage la pratique de surcharge des camions*** pour compenser le faible nombre de rotations possible et est la cause principale de la dégradation de la structure des routes[77].

Bien que le bureau de fret soit un service gratuit, son action perpétue le système du tour de rôle et les prélèvements non justifiés des Conseils de chargeurs et des syndicats des transporteurs qui exploitent leurs membres.[78] Il est temps de libérer le pays de ce système quasi obligatoire afin que les opérateurs économiques puissent travailler dans un environnement encourageant la modernisation, la productivité et la baisse des prix de transport.

Les prélèvements non justifiés de certains organismes tels que le CNCT pénalisent les opérateurs économiques. Le Conseil National des Chargeurs du Togo, dans sa forme actuelle, est une création nouvelle,[79] suite à l'abolition du système de répartition du fret de la navigation maritime[80] en 1997. Ce rôle ayant disparu, le CNCT, comme tous les conseils de chargeurs des pays voisins[81] aussi représentés au Togo, a dû redéfinir sa mission. Le CNCT est un organisme indépendant du type d'« établissement public à caractère professionnel » ou de « société d'État à gestion privée », qui est exonéré de droits. Le CNCT reçoit quelques demandes du Ministère des Transports et des Travaux Publics, mais il n'y a pas de lien hiérarchique. Ses missions principales seraient : (i) l'organisation et la représentation des chargeurs Togolais ; (ii) l'assistance aux transporteurs sur la route et (iii) le suivi du transport maritime du Togo et la production de statistiques, auquel a été ajouté récemment le nom d'« Observatoire National des Transports ».

La représentation professionnelle des chargeurs ne serait qu'une façade puisque les chargeurs eux-mêmes ne reconnaissent pas cette fonction de représentant au CNCT, ni de porte parole, même s'il existe bien une liste de chargeurs avec inscription au Ministère du Commerce et à la Chambre de Commerce, avec carte unique et cotisation. Les quelques séminaires annuels de formation sur la

---

[77] Cette pratique permet aux conducteurs d'accroître leurs revenus en prenant du fret additionnel à leur propre compte, ce qui est toléré par les propriétaires des camions qui donnent de petits salaires, tout en se gardant des marges importantes.

[78] L'Étude de la Banque mondiale publiée en juillet 2009 sous le titre: « Le Prix et le Coût du Transport en Afrique - Étude des principaux corridors » par S. Teravaninthorn et G. Raballand, est particulièrement intéressante pour démontrer le côté pervers des systèmes des tours de rôle, abandonnés depuis longtemps en Europe comme des non-sens économiques, pénalisant les pays où ils perdurent.

[79] Décret présidentiel N. 2001-066/PR 09 mars 2001.

[80] La règle de l'UNCTAD de 40/40/20 donnait selon ces *ratios*, les attributions des cargaisons qui étaient réservées respectivement aux pavillons nationaux, aux pays d'origine de la marchandise et à des pays tiers.

[81] Il s'agit du Conseil Nigérien des Utilisateurs des Transports (CNUT), du Conseil Burkinabé des Chargeurs (CBC) et du Conseil Malien des Chargeurs (CMC) représenté par l'EMATO (Entrepôts Maliens du Togo).

règlementation maritime qu'organise le CNCT sont payants, et peu nombreux sont les chargeurs qui en font bénéficier leur personnel. Quant à la fonction d'aide (ou de dépannage)[82] aux transporteurs routiers qui lui aurait coûté une bonne partie de ses revenus prélevés sur le trafic maritime, il n'est pas clair en quoi il est justifié que les chargeurs contribuent aux besoins des transporteurs ou au financement de la construction en cours de 8 aires de repos sur le corridor nord ou des travaux sur la déviation routière après l'effondrement du pont sur la RN1 pendant les inondations.

Pour les chargeurs, la fonction du suivi du transport maritime apparait comme fort onéreuse et inutile et ils la considèrent comme une imposition d'un service qu'ils n'ont pas demandé. Le CNCT privé de son rôle de répartiteur des cargaisons, s'est réorienté sans l'aval des chargeurs, sur l'activité de saisie de statistiques et de production d'un « Bulletin Statistiques Maritimes ». Mais il se trouve que ce document n'a pas d'utilité car d'une part, il double les statistiques produites par le Port de Lomé, les consignataires de navires et la BCEAO sur le commerce extérieur du Togo ; et d'autre part, il est édité avec un certain retard[83]. Ces statistiques sur le tonnage, la nature, l'origine et la destination du fret togolais et de transit, sont assez muettes sur les coûts des transports maritimes et n'apportent pas des renseignements utilisables telle que des données sur les tarifs qui intéresseraient particulièrement les chargeurs et les affréteurs.

Le coût du système de suivi des cargaisons du CNCT est particulièrement onéreux aussi pour les opérateurs économiques. Pour faire les déclarations en douane, les importateurs doivent obtenir un bordereau de suivi des cargaisons, et s'inscrire en ligne sur le site informatique : CNCT.tg. Une fiche d'informations doit être remplie donnant l'identité de l'importateur, la marchandise, la destination, la valeur, la quantité, le poids, le taux de fret et les Incoterms utilisés. Une fois la fiche complétée, il faut, pour obtenir le bordereau, payer en devises dans le pays d'importation sur un compte de la Société Phoenix ou de ses correspondants dans le monde entier. En plus de la redevance du Bordereau Électronique de Suivi des Cargaisons (BESC), il faut aussi payer au Togo la Commission de Rémunération (CR). Les tarifs sont élevés.

Les revenus du CNCT qui proviennent de l'ensemble des trafics passant par le port de Lomé sont très importants. Ces coûts pénalisent l'activité économique du pays pour tous les imports et les exports. Le bilan et le compte d'exploitation du CNCT n'ont pas pu être obtenus. L'intérêt national du service rendu n'est pas établi. Par contre, l'aspect prédateur de ces prélèvements doit être noté du fait que ces revenus ne sont pas taxés et ne sont pas en rapport avec le coût des services de collecte des informations qui sont minimes depuis que le système est informatisé. Ce coût qui est supporté par les déclarants n'est pas justifié. Le traitement de l'information et l'édition statistique sont loin de coûter ce qui est prélevé sur l'économie et l'État ne reçoit rien. Ces prélèvements devraient donc être supprimés.[84] Dans la pratique, la copie du BESC qui faisait partie de la déclaration en douane, comme preuve que cette redevance a été payée, n'est plus requise pour la recevabilité des déclarations. *De facto*, la commission de rémunération devrait aussi être supprimée.

En fait, le même problème touche l'ensemble des Conseils des chargeurs en Afrique qui, créés pour défendre les droits de trafic des compagnies maritimes nationales, sont devenus inutiles avec leur disparition. Ces organismes ont une mauvaise réputation chez les expéditeurs eux-mêmes, car ils ont confisqué leu droit de choisir leurs transporteurs et leurs compagnies maritimes. Les « tours de rôle » qui perdure pour le transport routier n'ont garanti ni la qualité du service, ni des tarifs compétitifs, ceux-ci étant imposés et généralement élevés. Le rôle du Conseil des chargeurs du Togo dans sa forme actuelle,

[82] Le CNCT avec deux engins dont un camion grue, maintenant vétustes, a dépanné les camions en panne ou accidentés sur la rampe de la faille d'Alédjo, et les véhicules embourbés lors des grandes inondations de 2008.
[83] Le Bulletin Statistiques Maritimes de 2007 est le seul disponible au 15 juillet 2006.
[84] On pourrait les remplacer par une charge fixe, calculée sur la base du coût de production de ces statistiques qui serait leur prix de vente payable par les utilisateurs. Cela ne doit pas être, en tout cas, en fonction des tonnages passant par le PAL.

bien que modifié, ne sert pas les intérêts des chargeurs mais les siens propres. Il est recommandé pour être utile que le CNCT organise une bourse de fret pour aider les chargeurs à regrouper la demande de transport et obtenir de meilleurs services des transporteurs.

Les nuisances et surcoûts des barrages en cours de route et des délais aux postes frontières. Les transporteurs routiers sont sujets à toutes sortes de tracasseries qui ralentissent énormément le temps de parcours vers leur destination. Ces pratiques sont dénoncées par les transporteurs eux-mêmes, victimes d'agents des administrations qui stoppent les véhicules aux barrages routiers. Entre les frontières de chacun des pays traversés, il y a de tels barrages tous les 30 à 40 km en moyenne. Là, diverses administrations (police, gendarmerie, sécurité, eaux et forêts, santé, DNT) font toutes sortes de vérifications et perçoivent illicitement des taxes et des droits pour les transporteurs et sur les marchandises. Mais rarement une sanction réelle n'est appliquée pour tenter de stopper certains abus fait par de nombreux camionneurs tels que la pratique de forte surcharge des poids lourds ou la conduite de véhicules dangereux.

Le Syndicat togolais des transporteurs routiers, l'UNATROT, a fourni plusieurs états des perceptions licites et illicites sur les axes Lomé-Ouagadougou et Lomé-Niamey. Les résultats sont édifiants, bien que le problème semble moindre au Togo qu'ailleurs dans la région. Dans le cas du corridor Lomé-Cinkassé-Ouagadougou, on constate que les perceptions sont moins nombreuses au Togo (8 postes) qu'au Burkina Faso (14 postes) soit un total de 22 postes de prélèvements, et aussi que les montants sont bien moins élevés au Togo dont 25 000 F CFA avec reçus et 15 000 sans reçus. Ces prélèvements sont bien inférieurs à ceux prélevés sur la route en territoire Burkinabé où ils sont respectivement de 28 130 F CFA et 34 500 F CFA sur une distance de moitié de celle au Togo.

Avec un total de faux frais de route de 103 130 F CFA pour 2 100 km aller-retour, ce corridor jusqu'à Ouagadougou est « bon marché » si on le compare avec celui qui va jusqu'à Niamey. Ces frais représentent néanmoins environ de 8 à 10% du tarif du transport, mais l'augmentation des coûts est bien plus importante si l'on prend en compte les temps d'arrêt à la frontière. Ceux-ci peuvent durer une journée voire plus, surtout quand les carnets TRIE détenus par la douane Togolaise n'arrivent pas. Ces blocages à cause de la douane sont inadmissibles et doivent cesser. Il faudrait simplement remettre les carnets aux camionneurs au départ de Lomé et que la Douane accepte la garantie (FDG-Fond de Garantie) de la Chambre de Commerce, ou bien une autre forme de garantie qu'elle juge plus crédible.

Ces demandes faites au mépris des lois, semblent être motivées par la possibilité de percevoir de l'argent et prospèrent faute de sanctions prises à l'encontre des fautifs ; elles seraient aussi explicables par la faiblesse des rémunérations et des perspectives de carrière des douaniers (y compris des Commissionnaires agréés en douane).[85] La diversité linguistique aggrave la situation sur l'axe de transit avec le Ghana, conduisant parfois à la réémission de documents en anglais (ou inversement) et à un nouveau paiement de droits d'émission.

G. FORCES ET FAIBLESSES DES TRANSPORTEURS ROUTIERS

L'état du parc togolais est vétuste et ses coûts d'opération élevés. Le parc des camions est estimé à 4 500 véhicules seulement et le nombre croît de 7 à 9% par an. La Direction des Transports Routiers qui n'est pas informatisée, n'a pas de statistiques du nombre de véhicules du parc, car il n'y a pas de suivi lorsqu'ils sont détruits, hors d'usage, ou immatriculés au Togo mais utilisés dans les pays voisins. L'âge moyen des poids lourds, de 10 ans à 20 ans, est très élevé et tous sont importés d'occasion ; 85% des camions ont plus de 10 ans et 15 % sont achetés à plus de 20 ans. Le nombre de véhicules effectivement

[85] Les commissaires agrées en douanes bénéficient du travail supplémentaire et inutile de la réémission de ces livrets à chaque passage de frontière moyennant un paiement, en plus de la perception d'une nouvelle prime d'assurance pour renonciation aux droits de douane.

opérationnels (ou disponibles) serait de 50% en 2008, soit à peu près 2 150, comprenant environ 600 porte-conteneurs, 1 300 conventionnels et 250 citernes.

La productivité de la flotte de camion pour le trafic de transit est faible. Elle comprend 500 porte-conteneurs et 900 conventionnels qui pourraient faire environ 25 rotations par an, soit 2 par mois. Le kilométrage annuel moyen est estimé à 60 000 km par an, mais les véhicules les plus vétustes, la majorité d'entre eux, ne font que 15 000 à 30 000 km, soit une rotation par mois. Par comparaison, les normes européennes de kilométrages des poids lourds sont de l'ordre de 180 000 km par an. De plus, la capacité de transport de fret solide avec plus de camions à bennes et à ridelles que de plateformes est inadaptée au transport routier des conteneurs vers les pays enclavés, encore peu conteneurisés alors que les importations au PAL viennent pour plus de la moitie du tonnage par conteneur. Cette flotte correspond plus à la demande intérieure qui est orientée vers le ramassage du coton graine et le transport du coton fibre en balles. Pour le trafic extérieur du Togo, la capacité de chargement est estimée à 22 500 tonnes pour les camions (900 x 25 t) et 20 000 tonnes pour les semi-remorques (500 x 40 t), soit un total de 42 500 tonnes, ou plus de 500 000 t par an. Or le tonnage total du trafic de transit est de cet ordre, mais le Togo n'a droit de transporter qu'un tiers de ce trafic selon les accords bilatéraux signés avec le Burkina, le Niger et le Mali. Ainsi, il y a une surcapacité de camions, vétustes et peu efficaces.

Nécessité d'améliorer la productivité du parc de poids lourds par la mise en place d'une politique de facilitation. Cette politique doit abolir le système de répartition des cargaisons qui introduirait une compétition régionale véritable, en offrant des services de transport de meilleure qualité à des prix acceptables pour les chargeurs. La réduction des attentes avec l'arrêt du tour de rôle et l'interdiction des barrages routiers abaisserait sensiblement les coûts d'opération. Si les rotations sur le transport international pouvaient passer d'une par mois à une par semaine, la productivité serait multipliée par 4. Les transporteurs avec les gains accrus renouvelleraient les camions vétustes par d'autres plus performants et plus rentables. L'impact serait une baisse généralisée des coûts de transports, une réduction des temps de convoyage et une baisse de frais financiers sur les inventaires de marchandises. Les pays du Sahel auraient tout intérêt à cesser de protéger leur marché des transports car ils seraient gagnants avec des coûts nettement réduits.

Le cadre réglementaire de la profession de transporteur ne favorise pas l'amélioration de la productivité ni la baisse de tarifs. La politique de transport du Togo, dite « d'orientation libérale » soumet les transporteurs professionnels aux règles de protection du marché pour tout le trafic de transit avec les pays voisins dans le cadre des accords bilatéraux de répartition du trafic. Les conséquences sont l'inadaptation de la flotte routière nationale qui reste vétuste, en surnombre, avec une faible productivité et une incapacité à affronter la compétition internationale sur des bases concurrentielles. Ces règles ne s'appliquent pas aux transports effectués par les propriétaires ou les chargeurs qui exercent pour leur propre compte. Au niveau national, la réglementation porte sur le cadre professionnel, la fiscalité, et les tarifs.

La fiscalité sur l'industrie est assez lourde et mérite d'être réévaluée et assouplie pour permettre aux opérateurs de dégager des revenus et de réinvestir dans des camions plus adaptés au transport des conteneurs, par exemple. La loi sur la fiscalité du transport routier affecte de façon différente (i) les entreprises avec 3 camions et plus, qui ont des charges fiscales plus élevées en fonction du chiffre d'affaires (BIC) et de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) ; et (ii) les autres opérateurs dits informels ou artisans avec 2 véhicules ou moins qui payent un forfait libératoire : l'impôt sur les revenus du transporteur routier (IRTR) sans déclaration trimestrielle. Ainsi, l'industrie reste entre les mains de petits opérateurs moins taxés que les opérateurs formels, empêchant les économies d'échelle d'entreprises mieux structurées. Il serait bon d'inverser ou de neutraliser l'effet de cette fiscalité pour favoriser le développement de ces dernières et freiner celui de l'informel.

Les taxes et les redevances sont lourdes et comprennent les droits d'importation des véhicules, les droits sur les carburants, les droits sur la propriété des véhicules et les taxes sur l'utilisation des

véhicules. Le poids global de la fiscalité sur les transports et par extension sur les marchandises qui les payent en fin de compte, est assez lourd. On peut estimer que ce poids de la fiscalité par rapport au chiffre d'affaires est de l'ordre de 45 à 55% pour les entreprises structurées et de 15 à 20% pour les entreprises informelles.

Les tarifs de transport sont libres en principe pour le transport intérieur, mais sont souvent fixés par les chargeurs en position de monopsone telle la SOTOCO pour l'industrie du coton, ou la WACEM pour le clinker. En 2008, ces tarifs sont fixés unilatéralement à 30 F CFA la tonne kilométrique pour le coton, 27 F CFA pour le clinker et 18 F CFA pour le ciment. Les prix sont fixés aussi par l'application de tarifs de référence sous la pression du cartel des syndicats pour les produits tels que le riz, le sucre et les engrais au taux de 50 F CFA la tonne kilomètre, ainsi que pour la part de 33% du transport de transit réservé aux transporteurs togolais dans le cadre d'accords bilatéraux, ou pour les 100% du transport des hydrocarbures réservés aux nationaux pour des raisons stratégiques. Les tarifs pratiqués[86] n'ont pas évolué de plus de 15% en 10 ans malgré la forte augmentation des prix des carburants, ce qui dénote des marges très confortables.

L'application de la nouvelle limite de charge à l'essieu de 11,5 tonnes de l'UEMOA va introduire ces pesages très rapidement et changer les pratiques ce qui inquiètent les transporteurs. Un accord cosigné le 23 avril 2009 entre les pays de l'UEMOA et le Ghana prévoit la mise en mise en place effective, dans un délai d'un an au 30 juin 2010, du Règlement relatif à l'harmonisation des normes et des procédures du contrôle du gabarit, du poids et de la charge à l'essieu[87]. Les transporteurs ne seront plus en mesure de pratiquer ces surcharges et d'avoir des revenus supplémentaires. Ceci sera l'occasion d'abroger le système de répartition du trafic, d'introduire la liberté de la concurrence permettant d'obtenir de meilleurs tarifs pour de meilleures prestations, et une baisse des prix pour des prestations médiocres comme maintenant.

En conclusion, parmi les mesures à prendre, il faudrait en priorité mettre fin à tous les coûts évitables et diminuer la part variable des coûts obligés. Ceci réduirait d'une part, près de moitié les coûts de transit et d'autre part, améliorerait la productivité des transports grâce aux gains de temps qui permettraient d'augmenter le taux de rotation d'au moins 50%, et feraient donc encore plus baisser les coûts. Il faut donc:

- éliminer les postes de contrôle illicite, et réduire les postes licites au minimum avec un au départ (au port), un à la frontière au BCNJ, et un à l'arrivée, grâce à l'application du TRIE unique;
- accélérer la mise aux normes de sécurisation des camions, pour utiliser le TRIE unique et son suivi par GPS avec des balises pour contrôler à distance son parcours et l'intégrité du chargement;
- systématiquement éliminer toutes les causes de perte de temps dues à la manutention au port, au point de rupture de charge et à la livraison. Ceci est possible avec la conteneurisation.
- réduire les temps d'attente aux chargements et aux déchargements dus aux retards de préparation de la documentation, aux contrôles des manifestes et aux déclarations en douanes;
- abandonner le système des quotas de répartition et du tour de rôle obligeant les camions à attendre aux points de chargement au port et dans les entrepôts des pays du Sahel;

[86] S. Teravaninthorn et G. Raballand, « Le Prix et le Coût du Transport en Afrique- Etude des principaux Corridors », révèle des prix comparables, bien qu'elle dénote une grande hétérogénéité des prix qui sont souvent encore plus chers en Afrique Centrale, mais beaucoup plus bas en Afrique Australe du fait de l'absence de cartels gérant la répartition du trafic.

[87] À la date butoir du 30 juin 2010 doivent être mis en place : le contrôle de la charge à l'essieu à 11,5 t au niveau de l'immatriculation, des visites techniques, aux sorties des ports, et des activités générant au moins 200 000 tonnes par an et sur les axes routiers où de ponts bascule pour tous les poids lourds. Le poids total roulant maximum autorisé sera de 51 tonnes pour un ensemble articulé à 6 essieux.

- éliminer le système d'escorte des convois bloquant les camions à l'entrée au port en raison de l'encombrement de l'espace et à la sortie de Lomé au Terminal du Sahel;
- créer une bourse de fret permettant aux chargeurs et aux transporteurs de faire des offres et des demandes de chargement à des prix selon la qualité des services, et attribuées aux offres les plus compétitives,
- éliminer les temps d'attente au dédouanement en facilitant le paiement des droits (crédit d'enlèvement) et permettre à la marchandise de sortir tous les jours, soirs et week-end.

Si cette liste semble trop ambitieuse dans le court terme, on pourrait commencer avec un traitement différencié pour des opérateurs modernes qui sont prêts à respecter les règles du jeu – avec des camions scellés, chargés correctement, et équipés de GPS.

5. LE COMMERCE DE TRANSIT ET DE REEXPORTATION QUEL AVENIR?

A. INTRODUCTION

Le commerce régional transfrontalier joue depuis longtemps un rôle de premier plan dans l'économie togolaise. De par son port en eaux profondes, sa proximité avec les grandes économies du Nigéria et du Ghana, et le fait qu'il soit une porte d'entrée pour les pays sans littoral que sont le Burkina Faso et le Niger, le Togo est une plaque tournante naturelle.

Les échanges commerciaux dynamiques et variés qu'entretient le Togo avec d'autres pays africains sont une version plus prononcée d'un phénomène observé sur tout le continent (Berg, 1985). Les statistiques du commerce intra-africain publiées par des organisations telles que le FMI ou l'ONU montrent un commerce transfrontalier limité, en dépit d'initiatives d'intégration régionale qui, en théorie, ont levé les barrières commerciales intra-régionales (Agbodji, 2007). Ces statistiques commerciales ne saisissent toutefois pas l'importance du commerce transfrontalier en raison de ses caractéristiques inhabituelles. Les statistiques commerciales publiées se limitent généralement à enregistrer les exportations et les importations de biens produits et consommés sur le territoire douanier. Cette définition apparemment raisonnable ne tient pas compte de certains aspects importants du commerce régional en Afrique, parmi lesquels :

***Le transbordement des importations et des exportations*.** Des pays côtiers tels que le Togo et le Bénin font office de plaque tournante pour des pays sans littoral, ou même pour des pays côtiers dont les ports sont congestionnés ou dont certaines localités sont plus facilement accessibles à partir d'un port étranger. C'est le cas, particulièrement, du Nigéria, qui est connu pour l'inefficacité de ses ports, et dont certaines localités sont plus accessibles à partir de Cotonou ou de Lomé que de Lagos.

Le commerce transfrontalier de céréales alimentaires traditionnelles et de bétail. Les excédents et les pénuries de denrées de consommation courante dans la région peuvent être atténués par le commerce régional, ce qui réduirait les fluctuations de prix et les difficultés. Ce type de commerce de denrées traditionnelles n'est généralement pas très affecté par les restrictions.

***La contrebande de produits primaires exportés et de biens de consommation importés*.** Quand les politiques commerciales, de change et de prix varient d'un pays à l'autre, comme c'est souvent le cas en Afrique, la contrebande est un phénomène généralisé (Bhagwati et Hansen, 1973; Azam, 2007; Golub et Mbaye, 2009). Il en est souvent ainsi des exportations de denrées primaires telles que les arachides, le café ou le cacao, dont les offices de commercialisation fixent artificiellement des prix à la production bas, ou de droits d'exportation qui produisent le même effet, encourageant ainsi la contrebande vers des pays où les prix sont plus élevés. Du point de vue des importations, certains pays tels que le Nigéria et le Sénégal se sont engagés plus résolument que d'autres dans l'industrialisation par la substitution des importations, ce qui a souvent entrainé la création d'industries inefficaces et fortement protégées. Des pays voisins tels que la Gambie, dans le cas du Sénégal, ainsi que le Togo et le Bénin, dans le cas du Nigéria, prélèvent délibérément des droits d'importation relativement bas pour promouvoir le développement du commerce local et la contrebande vers les marchés protégés de leurs voisins. Ces « *États-entrepôts* » tels que la Gambie, le Bénin et le Togo (Igué et Soulé, 1992) ont aussi tendance à encourager des services de facilitation des échanges relativement efficaces pour promouvoir l'utilisation de leurs ports.

Dans le présent chapitre, le commerce transfrontalier togolais sera analysé en profondeur. L'exposé commence par une présentation géographique, historique et institutionnelle du commerce au Togo. Les caractéristiques et l'ampleur du commerce régional togolais seront ensuite examinées, avec un accent sur les premier et troisième types de commerce mentionnés plus haut. Le deuxième type (commerce intra-

régional d'aliments produits localement) est aussi répandu, mais n'est pas l'objet du présent exposé. Les politiques commerciales togolaises seront comparées à celles du Bénin et du Nigéria, dans la mesure où les politiques commerciales des voisins représentent les déterminants les plus importants des échanges commerciaux, tout comme les considérations géographiques. C'est ainsi que la concurrence avec le Bénin pour ce qui est de l'accès au marché nigérian sera analysée comme facteur déterminant pour le Togo. Nous examinerons ensuite les effets de ce commerce sur l'économie togolaise, l'exposé se terminant sur une évaluation des perspectives du commerce transfrontalier et des implications politiques de ce dernier.

B. CONTEXTE GEOGRAPHIQUE, HISTORIQUE ET INSTITUTIONNEL

Géographie

Le Togo est situé sur la côte et dispose du seul port en eaux profondes de la région. Il est le point d'accès vers les pays sans littoral de l'intérieur, et est voisin des grands pays anglophones que sont le Nigéria et le Ghana, toutes choses qui en font une plaque tournante commerciale naturelle. La situation géographique du Bénin est similaire à celle du Togo, d'où la concurrence que se livrent ces deux pays pour les marchés régionaux. Le Bénin a l'avantage de partager une longue frontière avec le Nigéria, qui est de loin la plus grande économie de la région, et celle qui présente le plus de distorsions. Le port de Lomé reçoit toutefois des navires plus grands que celui de Cotonou, exige des dragages moins fréquents, et est, d'une manière générale, mieux géré. La section sur le transport examine avec plus de détails les forces et les faiblesses du port de Lomé.

Histoire

Les populations des différents pays d'Afrique de l'Ouest partagent depuis longtemps des affinités culturelles qui transcendent les nationalités. Le Togo, le Bénin, le Nigéria et d'autres pays de la sous-région se caractérisent par des disparités ethniques et culturelles entre le Nord et le Sud, ce qui encourage un commerce transfrontalier de l'Est à l'Ouest. Les Yoruba sont la plus importante des nombreuses ethnies dispersées au Nigéria, au Togo et au Bénin, et sont largement impliqués dans les réseaux commerciaux. Les routes commerciales traditionnelles, y compris le commerce transsaharien, étaient utilisées avant la période coloniale. Une classe de commerçants côtiers prospères a continué à opérer au Togo et au Bénin à l'ère coloniale en dépit de la répression des autorités de l'époque, et a étendu son influence économique et politique après les indépendances (Heilbrunn, 1995; Igué et Soule, 1992). Les femmes jouent un rôle important dans le commerce togolais, en particulier celui des tissus (encadré 5.1).

En Afrique, d'une manière générale, et dans la zone ouest-africaine en particulier, les frontières nationales instaurées à l'ère coloniale sont artificielles et poreuses (Herbst, 2000), et la nationalité est souvent secondaire à l'appartenance au clan ou au groupe ethnique. De nombreux villages chevauchent des frontières, fournissant un refuge aux contrebandiers. Pourtant, des États-nations faibles et incapables de surveiller ces frontières adoptent souvent des politiques commerciales, de change et de prix hautement interventionnistes qui favorisent la contrebande. Des douaniers mal payés sont aisément persuadés de regarder ailleurs. Le Nigéria est l'un des exemples les plus marquants de ce phénomène en Afrique, avec des grande divergences de prix par rapport à ces voisins, grâce, entre autre, aux prix de produits pétroliers artificiellement bas, des pics tarifaires très élevés et des interdictions totales d'importation (Golub, 2009; Raballand et Mjekiqi, 2009).

Alors que le Nigéria est engagé dans une industrialisation par substitution aux importations, créant des filières manufacturières et agricoles derrière des fortes barrières à l'importation, l'industrie locale béninoise et togolaise est très peu étoffée et ces deux pays ont plutôt orienté leurs politiques commerciales de manière à maximiser leur fonction d'entrepôt (Igué et Soulé, 1992). Depuis les années 70, le Bénin et le Togo ont fait le choix d'ériger de faibles barrières à l'importation, ainsi que de mettre en place des ports et des administrations douanières efficaces pour encourager les importations en vue de la réexportation vers le Nigéria et les pays sans littoral.

Encadré 5.1: Nana Benz togolaises et commerce régional de tissus imprimés

Pendant des décennies, Lomé a été le centre du commerce Ouest Africain de tissus traditionnels imprimés, wax et fancy. Un petit groupe de femmes connues sous le nom de « Nana-Benz » ont dominé le marché de Lomé dans les années 80 (Heilbrunn, 1997; Ayina, 1987) par leur esprit d'entreprise et leur dynamisme.

L'appellation « Nana-Benz » est née de l'habitude de ces commerçantes, souvent imposantes,[88] d'utiliser des Mercedes-Benz coûteuses pour leur transport personnel et pour leurs énormes livraisons de tissus dans leurs boutiques ou magasins. Nombre de ces femmes étaient illettrées et ont commencé très jeunes à vendre des tissus; d'autres sont issues de vieilles familles commerçantes. Ces femmes concevaient les dessins des imprimés à la mode et importaient des tissus wax imprimés de grande qualité de la société hollandaise Vlisco, ce qui leur a permis d'amasser une fortune considérable au fil du temps.

Dans les années 80, les importations et les ventes de tissus ont explosé au Togo, la majeure partie étant distribuée dans toute la région. Les femmes ont développé d'étroites relations politiques avec le régime du président Gnassingbé Eyadema. Elles ont formé un groupe de pression influent, l'Association professionnelle des revendeuses de tissu (APRT), qui a pu obtenir l'instauration de faibles droits de douane sur les importations de tissus et le droit d'être exonérées du contrôle des prix. Elles mettaient à la disposition du Président un parc de Mercedes pour recevoir des Chefs d'État en visite et celui-ci leur a offert un grand bâtiment commercial aéré quand elles se sont plaintes des inondations et du piteux état du Grand Marché historique.

La domination des Nana Benz s'est estompée au milieu des années 90 pour plusieurs raisons : la dévaluation du franc CFA de 1994 a entrainé une augmentation du coût d'importation du tissu européen; la disponibilité accrue de copies chinoises à moindre coût des fameux imprimés Wax; et les troubles politiques des années 90, particulièrement le fait qu'elles aient été associées au régime discrédité d'Eyadema. En dépit de tout cela, les Nana Benz ont laissé un héritage considérable au Togo. Les femmes ont diversifié leurs activités dans le commerce général, la restauration, les boîtes de nuit et l'immobilier, en particulier des appartements à Paris. Nombre d'entre elles ont utilisé leur fortune pour financer l'éducation de leurs filles, permettant à leurs descendants de poursuivre diverses carrières professionnelles, y compris dans la création de mode. De plus, les Nana Benz sont un modèle vivant de participation réussie des femmes à l'activité commerciale, et le Togo reste un centre important, bien qu'affaibli, de conception et de vente de tissus.

Institutions

Le Togo et le Bénin sont membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) qui rassemble un groupe de pays surtout francophones, **et de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO),** qui inclut l'UEMOA, et comprend, tant les pays francophones qu'anglophones de la région, parmi lesquels le Nigéria. L'UEMOA est une union douanière à part entière alors que la CEDEAO avait, jusqu'à récemment, fait peu de progrès en vue de la réduction des barrières au commerce intra et interrégional, principalement en raison de la réticence du Nigéria à libéraliser ses industries hautement protégées. La CEDEAO et l'UEMOA ont conclu des accords qui autorisent la libre circulation des marchandises en transit au sein de la région, mais ces dispositions n'ont jamais été effectivement appliquées. Des camions s'alignent pendant des jours aux points de passage des frontières togolaises, en particulier du côté béninois. Les entraves infrastructurelles et administratives au commerce de transit seront davantage expliquées dans la section sur le transport. Il suffit ici de dire que l'avantage concurrentiel du Togo dans le commerce de transit pourrait être considérablement accru par l'amélioration de l'efficacité du port, la facilitation du passage des frontières, la diminution des postes de contrôle et l'augmentation des ressources allouées à l'entretien et à l'investissement routiers.

[88] Selon une source, le terme « nana » était à l'origine réservé aux membres féminins de la famille des chefs traditionnels au Ghana, et désignait par extension une personne respectée en *éwé* (langue commune des populations du sud du Ghana et du Togo). Ensuite, Nana est devenu un prénom féminin et masculin. Voir aussi: "*Bestowing of names in ewe culture*" http://www.mamiwata.com/names.html

Tout comme le Bénin, le Togo impose délibérément de faibles barrières à l'importation pour favoriser son rôle d'entrepôt. Avec la mise en application du tarif extérieur commun (TEC) de l'UEMOA en 2000, le Togo et le Bénin ont perdu une partie de leur avantage concurrentiel à l'égard d'autres pays de l'Union. Le TEC prévoit quatre bandes tarifaires :

- biens sociaux essentiels: 0% de la valeur CAF;
- biens de première nécessité, matières premières de base et biens d'équipement: 5%;
- intrants et produits intermédiaires: 10%;
- biens de consommation finale: 20%.

En outre, les importations pour mise à consommation sont assujetties à une taxe sur la valeur ajoutée de 18% et divers autres droits et taxes:

- redevance statistique (RS): 1% de la valeur CAF;
- prélèvement communautaire de solidarité (PCS) de l'UEMOA: 1% de la valeur CAF;
- prélèvement communautaire (PC) de la CEDEAO: 1% de la valeur CAF;
- taxe de protection des infrastructures (TPI) de 2 000 francs CFA par tonne;
- redevance informatique (RI) de 5 000 francs CFA par déclaration douanière;
- taxe sur la valeur ajoutée (TVA): 18% de la valeur augmentée des différents droits et taxes (DD, RS, PCS et PC);
- prélèvement sur bénéfices industriels et commerciaux (BIC): 5% (entreprises informelles) ou 1% (secteur formel) de la valeur augmentée des droits de douanes.[89]

Mises ensembles, ces diverses taxes représentent presque 50% de la valeur du produit de consommation finale (voir chapitre 9). Si la TEC semble limiter la concurrence fiscale entre le Togo et le Bénin, les douaniers de ces deux pays ont toujours exercé une grande discrétion lors de l'évaluation de la valeur des marchandises pour moduler les taux des droits réels appliqués. Par contre, la fiscalité du transit et de la réexportation n'est pas harmonisée au sein de l'UEMOA. Les droits et les taxes applicables au Togo sur les marchandises en transit et destinées à la réexportation sont fixés à des niveaux très bas, très inférieurs à ceux appliqués au Bénin, comme il sera démontré ci-dessous, dans un effort apparent de compenser son désavantage géographique par rapport à l'accès au marché nigérian.

Les politiques commerciales nigérianes et les implications du tarif extérieur commun de la CEDEAO. Malgré le projet de création d'une union douanière poursuivi depuis longtemps par la CEDEAO, très peu d'avancées ont été réalisées jusqu'à un passé récent, surtout en raison de la réticence du Nigéria à faire partie d'une telle union. Le Nigéria, qui est de loin la plus grande économie de la région, applique l'une des politiques commerciales les plus protectionnistes du monde, avec des pics tarifaires très élevés et un grand nombre d'interdictions d'importation (Golub, 2009; Raballand et Mjekiqi, 2009). Contrairement au Bénin et au Togo, le Nigéria dispose d'industries manufacturières et agricoles assez développées, quoique souvent inefficaces, et représentés par de puissants groupes d'intérêt qui encouragent le protectionnisme. Le tableau 5.1 présente l'évolution des politiques commerciales au Nigéria sur certains produits importants jusqu'en 2007. L'application largement discrétionnaire des politiques nigérianes mérite aussi d'être relevée, des exemptions étant souvent accordées à des importateurs privilégiés.

[89] Le prélèvement sur biens industriels et commerciaux de 5% appliqué aux importateurs informels remplace l'impôt sur le revenu des entreprises. Le BIC de 1% appliqué aux entreprises du secteur formel est remboursable après acquittement de l'impôt sur le revenu des entreprises.

Tableau 5.1: Quelques barrières à l'importation au Nigéria, de 1995 à 2007
(droits de douanes en pourcentage, ou interdictions)

	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007
Huile alimentaire	Interdit	Interdit	55	40	Interdit	Interdit	Interdit
Volaille	Interdit	Interdit	55	75	Interdit	Interdit	Interdit
Bière	Interdit	Interdit	100	100	100	Interdit	Interdit
Vin	100	100	100	100	100	20	20
Produits laitiers	55	55	50	50	100	20	20
Tomates en conserve	45	45	45	45	45	20	20
Vêtements usagés	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit
Pneus	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit
Pâtes de blé**	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit
Voitures d'occasion*	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit
Sucre	10	10	10	40	100	50	50
Tissus et vêtements	Interdit	50	65	55	100	Interdit	Interdit
Tabac et cigarettes	90	90	80	80	100	50	50
Riz	100	50	50	75	110	50	50

*Définies comme ayant plus de huit ans en 1994-2002, plus de cinq ans en 2002-2004, plus de huit ans depuis 2004-2008, et plus de dix ans depuis octobre 2008.
**Interdiction d'importer levée en octobre 2008.
Source: LARES-IRAM (2004) et données des services douaniers nigérians fournies par la Banque mondiale.

Récemment toutefois, la CEDEAO a accompli quelques progrès dans son processus de libéralisation des échanges, avec la participation du Nigéria aux négociations. Le Nigéria avait insisté sur l'adoption d'une cinquième bande tarifaire à 50%, mais un compromis pour fixer le taux de cette cinquième bande à 35% a été trouvé (voir *infra*, le chapitre sur le commerce extérieur). L'avenir du commerce de transit et de réexportation au Togo (et au Bénin) dépendra beaucoup des modalités de cette cinquième bande tarifaire, notamment du nombre de produits concernés, et de leur application par le Nigéria. En octobre 2008, le Nigéria a retiré 25 produits de sa liste d'importations prohibées, parmi lesquels certaines catégories de viande, de fleurs, le manioc, des fruits frais et séchés, le blé, le beurre de cacao, les biscuits, la bière, certains types de pneus de camions et de produits textiles, et des cadres de bicyclette. Pour nombre de ces produits, l'interdiction d'importer de ces dernières années a été levée, ce qui représente pratiquement un retour à la situation de 2004. Les interdictions les plus importantes restent toutefois en place (tableau 5.2), pour des produits tels que la volaille congelée, les textiles, les vêtements, les chaussures et les voitures d'occasion, même si l'âge autorisé pour les importations de ces voitures a été relevé de huit à dix ans. Pour un certain nombre d'autres produits importants tels que le riz, les cigarettes et le sucre, le pic tarifaire de 50% reste en vigueur, en attendant la formalisation de la 5ème bande au sein de la CEDEAO. En bref, les barrières tarifaires imposées par le Nigéria sur certains produits importants sont bien plus restrictives que celles du Togo et du Bénin, et les perspectives d'une libéralisation accrue au Nigéria sont incertaines. En octobre 2008, il y avait encore 28 catégories de produits pour lequel l'importation était interdite.

C. MODES DE COMMERCE TRANSFRONTALIER AU TOGO

Le Togo sert de point d'entrée et de sortie pour des marchandises importées à destination des pays sans littoral de l'intérieur, et des exportations en provenance de ces pays, notamment le Burkina Faso et le Niger, ainsi que de pays côtiers comme le Nigéria et le Ghana, mais également de pays aussi éloignés que la Côte d'Ivoire et le Libéria. Au vu des déficits commerciaux considérables enregistrés dans la quasi-totalité de ces pays, les importations sont bien plus importantes que les exportations, et de nombreux conteneurs rentrent vides au port de Lomé. Ainsi, la présente section sera surtout axée sur les importations. Le grand marché du Nigéria, avec toutes ses distorsions, est l'enjeu le plus important pour lequel se battent le Togo et le Bénin, même si le commerce togolais est plus diversifié que le marché béninois, et le Togo moins dépendant du Nigéria, comme il est décrit plus bas.

Les produits importés au Togo sont rarement commandés par leurs consommateurs finaux. Plutôt, de grandes entreprises importatrices, tant locales qu'étrangères, acheminent des marchandises à Lomé pour les revendre à des acheteurs locaux et régionaux. Quand ces marchandises entrent au port de Lomé, elles sont transférées dans des entrepôts avant d'être dédouanées. Si elles sont achetées directement au port par des distributeurs locaux, elles peuvent se retrouver dans des « entrepôts » appartenant à ces distributeurs. Dans la plupart des cas, les importateurs eux-mêmes stockent les marchandises dans de grands magasins et des aires de dédouanement (MAD) qui sont des entrepôts privés contenant des marchandises de toutes sortes en attente de vente et ne sont encore déclarées sous un régime douanier spécifique. C'est uniquement quand ces marchandises sont vendues qu'elles sont déclarées sous l'un des principaux régimes douaniers: mise à la consommation (marché intérieur), transit ou encore réexportation.

Si les marchandises sont déclarées pour le marché intérieur, l'acheteur doit acquitter tous les droits d'importation, y compris les droits de douane, la taxe sur la valeur ajoutée ainsi que d'autres taxes moins importantes, telles que décrites plus haut. Au Bénin, certaines marchandises mises à la consommation sont très souvent passées en contrebande au Nigéria, les barrières commerciales dans ce pays étant si élevées qu'il demeure lucratif de vendre en contrebande même après avoir payé des droits d'importation au Bénin (Golub, 2009). C'est le cas pour des produits interdits au Nigéria tels que les poulets congelés et les tissus, ainsi que pour des marchandises assujetties à des tarifs élevés comme le riz. Au Togo, l'on observe aussi des cas de réexportation de marchandises pour lesquelles des droits d'entrée sur le territoire ont été payés, bien qu'à une moindre échelle, en raison du coût d'expédition plus élevé du Togo vers le Nigéria. Certaines données pertinentes sont présentées plus bas.

Il existe deux principaux types de commerce transfrontalier licite de marchandises au Togo: le transit, et la réexportation. Contrairement à la définition conventionnelle du transit, selon laquelle des marchandises sont commandées à l'avance par des pays voisins et entrent au port avec un statut de transit prédéterminé, au Togo, le transit concerne surtout des marchandises acheminées dans le pays puis achetées sur place pour revendre à l'extérieur. Le transit conventionnel existe aussi au Togo, où il est appelé « transit à l'importation ». Celui-ci est toutefois marginal, représentant seulement 2% de toutes les marchandises déclarées en transit au Togo. Ces dernières années, le transit était bien plus important que les réexportations (tableau 5.3).

Les réexportations concernent principalement les produits pétroliers, le coton et les tissus. Par exemple, des navires contenant des produits pétroliers destinés au Nigéria arrivent au port de Lomé où ces produits sont transférés dans de plus petites embarcations qui vont assurer la livraison au Nigéria.[90] De gros volumes de coton produit au Burkina Faso et au Niger sont expédiés à partir du port de Lomé.

[90] Bien que le Nigéria soit un gros exportateur de pétrole brut, il est incapable de produire suffisamment d'essence et d'autres produits pétroliers raffinés pour son marché local, et est donc importateur et exportateur de produits pétroliers.

Bien que des définitions claires existent, dans la pratique il est difficile d'établir avec précision la distinction entre réexportation et transit au Togo, et les douaniers eux-mêmes ont parfois de la peine à expliquer pourquoi certaines marchandises sont classées sous l'un ou l'autre régime.[91] En réalité, cela importe peu car la différence entre les deux régimes est minime et ceux-ci ont quasiment le même impact sur l'économie togolaise. Les deux régimes sont très légèrement imposés, comme il est expliqué ci-dessous. Ainsi, pour ce qui reste de la présente section, ces deux modes de transbordement seront souvent regroupés et désignés par commerce « d'entrepôt ». Mais ce qui importe surtout ici, c'est l'ampleur de la valeur ajoutée et des emplois créés par la manutention des marchandises alors que celles-ci se trouvent au Togo, et non pas la manière dont ces marchandises sont classées. Comme il est dit plus bas, les activités de transit créent beaucoup de valeur ajoutée, en fonction des marchandises concernées.

La réexportation et le transit supportent de faibles taxes. Le transit est soumis à une redevance statistique (RS) de 1%, mais il en est exonéré quand les marchandises sont destinées à des pays sans littoral plutôt qu'à des pays côtiers. Les réexportations sont aussi assujetties à la redevance statistique, les expéditions vers des pays sans littoral en étant, une fois encore, exemptées. De plus, dans ce cas, le commerçant doit s'acquitter d'une taxe de réexportation de 1%, cette transaction est donc un peu plus lourdement imposée que le transit. Il y a quelques autres droits et taxes plus faibles appliqués à la réexportation et au transit. En conclusion, selon qu'elles sont déclarées à destination des pays sans littoral ou la manière dont elles sont classées, les marchandises transbordées sont imposées à des taux très bas variant de 0 à 2%.

Les marchandises en transit ne sont habituellement pas escortées à la frontière par des douaniers, sauf pour les points de passage vers le Bénin (distant de 40 km du Port) ou le Ghana (la ville de Lomé est située sur la frontière). Les douaniers citent le coût élevé et le manque de ressources pour escorter les marchandises en transit à la frontière burkinabé, qui est bien plus éloignée. Le dédouanement des marchandises se fait plutôt de manière électronique, avec apurement des documents de transit à la frontière par le logiciel SYDONIA++. Il y a une controverse autour de l'ampleur des abus sous forme de « fuites », c'est-à-dire détournement des marchandises en transit vers le marché local (la différence d'imposition est énorme). Certains commerçants soutiennent que de nombreuses marchandises en transit sont, en fait, vendues au Togo, évitant ainsi les droits de douane. Pour leur part, les douaniers affirment vérifier les manifestes de la grande majorité des cargaisons en transit.

Les marchandises transbordées ne parviennent pas nécessairement, ou même habituellement, au pays de destination déclaré, étant donné que les douanes togolaises n'en contrôlent pas la destination ultime. Douaniers et commerçants affirment ne rien savoir de ce qu'il advient des marchandises dès que celles-ci sortent du Togo. Qu'elles passent ou non clandestinement au Nigéria après leur sortie du territoire togolais, dans tous les cas, cela n'est pas essentiel du point de vue togolais, mais nous en parlerons plus bas.

Bien qu'il concerne des marchandises généralement importées légalement, le commerce d'entrepôt est dominé par des opérateurs informels ou semi-formels, tant locaux qu'étrangers, dès que les marchandises sont vendues et quittent les magasins avant dédouanement. Les femmes jouent un rôle important dans le passage illicite des marchandises à travers les frontières.[92]

[91] La distinction semble porter surtout sur la nationalité de l'acheteur (togolais ou étranger) et la voie utilisée (terrestre ou maritime). Mais un ancien responsable est allé jusqu'à prétendre qu'il est vain d'essayer d'appliquer des principes généraux aux procédures de classement des marchandises sous régime de transit ou de réexportation.

[92] « Commerce Transfrontalier: Les Femmes béninoises, véritables vedettes du secteur », *Le Progrès*, 15 juillet 2007.

D. VOLUME ET COMPOSITION DU COMMERCE TRANSFRONTALIER AU TOGO ET AU BENIN

Il ne semble pas exister d'études sur l'ampleur et l'importance des réexportations et du transit au Togo.[93] L'analyse qui suit est fondée sur des données commerciales désagrégées obtenues auprès des services douaniers togolais et béninois. Ces deux pays disposent de données à jour et de séries chronologiques sur les importations par régime douanier (marché intérieur, transit et réexportation). Comme nous l'avons déjà indiqué, les régimes déclarés sont parfois trompeurs: certaines importations déclarées comme mises à la consommation sont réexportées, alors que des marchandises déclarées en transit sont vendues sur le marché local. Cela dit, une analyse minutieuse des données disponibles éclairera considérablement la compréhension de l'évolution des flux commerciaux.

Volume global des échanges

Le tableau 5.3 montre les importations togolaises par régime douanier déclaré, en pourcentage du PIB. Les importations béninoises sont présentées au tableau 5.4 à des fins de comparaison, également en pourcentage du PIB. Le tableau 5.3 indique que le commerce d'entrepôt au Togo (transit et réexportation combinés) est bien plus important que les importations mises à la consommation. Le commerce d'entrepôt a atteint un record de 88% du PIB en 2003, soit plus du double des 43% enregistrés en 2000, et qui, après une baisse à 66% du PIB en 2004, est remonté à 75% du PIB en 2008.

Le transit est bien plus important que les réexportations au Togo. Ces dernières ont largement diminué en 2008, mais cette baisse est plus que compensée par la progression du transit. La distinction entre réexportation et transit au Togo est assez floue et le total global ainsi que la composition des produits comptent plus que la répartition des transbordements entre ces deux catégories.

Il est utile de comparer le commerce transfrontalier au Togo et au Bénin. L'essor du transit et de la réexportation au Togo en 2003 reflétait une baisse sévère du transit au Bénin en 2003/2004 (tableau 5.4).[94] Comme il est indiqué *infra*, le Bénin a relevé les droits et les taxes de transit en 2003, et a eu un sérieux différend frontalier avec le Nigéria la même année, cela ayant encouragé les expéditions du Togo vers le Nigéria. Le volume global du transit et des réexportations déclarés représente désormais une plus grande part du PIB au Togo qu'au Bénin. Dans ce dernier pays, le transit et la réexportation ont progressivement remonté de 26% du PIB en 2004 à 62% du PIB en 2008, niveau atteint en 2002, avec un bond particulièrement important en 2007-2008.

[93] Le rapport du FMI (2007) inclut un diagramme pour les réexportations dans son tableau sur la balance des paiements, mais ne donne pas d'explications sur ce sujet. Les estimations du FMI sont aussi très inférieures à ce qui est présenté ici.

[94] Au Bénin, le volume des réexportations licites est insignifiant.

Tableau 5.2: Importations togolaises mises à la consommation, en transit et destinées à la réexportation (en pourcentage du PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mises à la consommation	24	23	24	24	28	32	32	34
Transit	31	36	61	47	43	46	49	59
Réexportation	9	14	27	19	27	27	25	16
Importations totales	64	74	112	91	98	105	105	109
Transit et réexportation	40	51	88	66	70	72	74	75

Source: Services douaniers togolais et calculs de l'auteur.

Tableau 5.3: Importations béninoises mises à la consommation, en transit et destinées à la réexportation (en pourcentage du PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mises à la consommation	23	23	24	21	20	20	26
Transit	58	22	26	31	45	49	61
Réexportation	5,0	2,3	0,3	0,3	0,5	0,6	0,9
Importations totales	86	48	50	53	65	70	88
Transit et réexportation	63	25	26	32	46	49	62

Source: Services douaniers béninois et calculs de l'auteur.

Ces comparaisons de données consolidées togolaises et béninoises doivent toutefois être nuancées. Tout d'abord, il faudrait noter que le PIB du Bénin est quasiment le double de celui du Togo, même si sa population est seulement un peu plus élevée (environ six millions et demi au Togo contre neuf millions au Bénin), l'évaluation par rapport au PIB des tableaux 5.3 et 5.4 occulte donc le fait, que le commerce béninois est plus important en valeur absolue. Au Togo surtout, les produits pétroliers et le coton représentent près de la moitié de tout le commerce de transit et de réexportation, ce qui suppose très peu de valeur ajoutée locale, comme il est indiqué plus bas. Si l'on exclut le coton et les produits pétroliers, le rapport du transit togolais au PIB est très inférieur à celui du Bénin, en particulier après la très forte augmentation du transit béninois en 2008. Par ailleurs, un volume substantiel d'importations béninoises mises à la consommation est aussi passé en contrebande, alors que les importations de produits pétroliers au Bénin sont surtout informelles et n'apparaissent pas dans les statistiques officielles, contrairement au Togo (Golub, 2009). Par conséquent, les volumes d'importation et de transit déclarés au Bénin sont probablement davantage sous-estimés qu'au Togo. Une comparaison plus désagrégée des importations des deux pays est présentée ci-dessous.

Composition des réexportations et du transit

Les marchandises importées au Togo à des fins de transbordement sont assez diversifiées. Elles peuvent être classées en quatre grandes catégories :

- des véhicules, en particulier des voitures d'occasion, mais aussi des camions, des motocyclettes et des remorques, importés à travers le port de Lomé et conduits pour la plupart au Nigéria *via* le Bénin ou à travers le Burkina Faso et le Niger ;
- d'autres importations de biens de consommation et d'équipement arrivant au port en provenance d'autres continents incluent des denrées de consommation courante tels que le riz et le sucre, les textiles et les vêtements, une variété de produits alimentaires transformés et d'articles ménagers, des engrais et des produits métallurgiques destinés aux pays sans littoral et au Nigéria et, dans une moindre mesure, à d'autres pays africains comme la Côte d'Ivoire et le Ghana ;

- des produits pétroliers arrivant au port et qui sont, soit envoyés à quai pour expédition par camions vers des pays sans littoral, soit transférés sur de petits pétroliers pour livraison au Nigéria ;
- des matières premières entrant au Togo à partir des frontières internes et expédiées à travers le port de Lomé, en particulier le coton brut en provenance du Mali et du Burkina Faso, mais aussi l'or extrait de pays voisins, ainsi que la ferraille.

Les tableaux 5.5 et 5.6 montrent les marchandises les plus importantes, en termes de valeur, qui ont été importées et expédiées respectivement sous régimes de transit et de réexportation entre 2000 et 2008. Les deux types de marchandises en transit qui arrivent en tête sont les produits pétroliers et les voitures d'occasion. D'autres articles importants qui entrent en transit sont les tissus, les vêtements et les huiles alimentaires. Les 16 produits cités au tableau 5.5 représentaient environ 60% de la totalité du transit en 2008. Les réexportations sont encore plus concentrées, seuls les produits pétroliers et le coton représentent deux tiers du volume total de ces dernières années.

Il y a chevauchement partiel des types de marchandises inclus sous les régimes de transit et de réexportation au Togo, les produits pétroliers et les tissus étant en tête dans les deux catégories, et le coton apparaissant comme un produit de transit important en 2008, alors qu'il représentait, cette année-là, la seconde plus grande réexportation.[95] Les voitures et les autres véhicules d'occasion sont pour la grande majorité expédiés sous régime de transit, presque aucune automobile n'étant listée sous réexportation. Le poisson congelé, d'un autre côté, est réexporté et pas expédié sous régime de transit.

Destinations déclarées et effectives

Le tableau 5.7 montre les destinations déclarées, en pourcentage, pour des marchandises données, sous les catégories 1 et 2 (véhicules et autres biens de consommation importants) consolidées de transit et réexportation, indiquant les principaux pays de destination de la région. Les manifestes des voitures d'occasion en transit indiquent pour la plupart, la destination du Burkina Faso, suivi du Bénin et du Niger, alors que la réexportation et le transit d'autres biens de consommation sont plus diversifiés, mais également destinés en priorité au Burkina Faso, suivi étroitement du Niger, puis du Bénin et du Gabon. La proportion déclarée à destination du Nigéria est infime, en particulier en ce qui concerne les véhicules, en contradiction avec le fait largement reconnu que la plupart des véhicules entrent en contrebande dans ce pays *via* le Niger et le Bénin. La plupart des acheteurs de véhicules sont Nigérians. Qui plus est, le Bénin est lui-même un gros importateur de véhicules et n'a certainement pas besoin de les faire passer par Lomé, alors que le Burkina Faso ne pourrait absolument pas absorber plus d'un quart des 30 000 voitures et plus qui ont été déclarées en transit vers ce pays en 2008. Une grosse part des tissus en transit est déclarée à destination du Bénin, alors qu'elle est très probablement aussi expédiée au Nigéria. Pour d'autres biens de consommation également, une quantité substantielle est probablement déroutée vers le Nigéria, étant donné que les marchandises des tableaux 5.5 et 5.6 incluent des produits connus comme passés en contrebande pour contourner les interdictions et les tarifs élevés au Nigéria. D'une manière générale, c'est probablement la moitié ou plus des biens de consommation importés sous régime de transit ou de réexportation qui achèvent leur parcours au Nigéria.

[95] Des douaniers ont déclaré qu'il est possible que la même cargaison soit comptabilisée sous les deux régimes de réexportation et de transit, par exemple dans le cas des produits pétroliers. Cela dit, un examen plus minutieux des données suggère que cela n'est pas le cas. Si des produits tels que les hydrocarbures, le coton et les tissus s'affichent sous les deux régimes, ils visent différentes destinations, il ne semble donc pas y avoir de double comptabilisation. Les manifestes des hydrocarbures destinés à la réexportation mentionnent le Nigéria, alors que les hydrocarbures en transit sont principalement destinés aux pays sans littoral. On trouve la même distinction pour les manifestes des tissus.

Tableau 5.4: Composition du transit togolais, principaux produits, de 2000à 2008, (part en pourcentage du transit total)

	2000	2002	2004	2006	2008
Voitures	20,8	19,6	19,4	14,4	17,8
Produits pétroliers	25,0	32,0	14,2	18,4	15,0
Clinker	5,0	0,0	0,0	0,0	4,2
Camions	1,7	1,6	1,7	4,2	3,5
Motocyclettes	1,1	0,6	2,2	2,3	3,1
Tissus	3,5	3,5	2,7	2,3	2,6
Vêtements	0,4	0,3	0,3	1,3	2,5
Médicaments	0,7	2,0	5,3	2,5	2,1
Riz	4,2	3,6	2,3	2,7	1,9
Sous-total	**62,4**	**63,2**	**48,1**	**48,1**	**52,7**

Source: Services douaniers togolais et calculs de l'auteur.

Tableau 5.5: Composition des réexportations togolaises, principaux produits, de 2000 à 2008 (Part en pourcentage des réexportations totales)

	2000	2002	2004	2006	2008
Produits pétroliers	23,3	27,0	6,7	27,1	42,2
Coton	18,9	36,4	65,9	48,8	20,9
Tissus	4,0	8,1	5,1	2,9	5,4
Poisson congelé	7,6	5,0	2,6	4,1	2,2
Huile végétale	0,5	1,3	1,8	0,3	1,3
Vêtements	0,3	0,2	0,3	0,2	1,0
Sous-total	**54,6**	**78,0**	**82,4**	**83,4**	**73,0**

Source: Services douaniers togolais et calculs de l'auteur.

Tableau 5.6: Destinations déclarées pour les produits en transit et réexportés au Togo, 2008* (Pourcentage du volume total de transit et de réexportation)

	Biens de consommation	Véhicules
Bénin	9,7	9,8
Burkina Faso	21,2	53,7
Côte d'Ivoire	2,9	0,7
Gabon	7,4	0,1
Ghana	3,2	8,2
Mali	6,1	1,9
Nigéria	5,1	0,8
Niger	18,2	5,2
Sous-total	**73,9**	**80,4**

*Mêmes produits que ceux présentés au tableau 5.8.
Source: Services douaniers togolais et calculs de l'auteur.

Comparaison du Togo et du Bénin par produit

Le tableau 5.8 offre une comparaison par produit du Togo et du Bénin couvrant certains des principaux produits importés présentés aux tableaux 5.5 et 5.6, ainsi que le poulet congelé, qui est l'un des principaux produits importés au Bénin. Un examen minutieux de ce tableau révèle de nombreuses caractéristiques intéressantes du comportement commercial du Togo et du Bénin. En raison des similarités entre les économies et les habitants de ces deux pays, il est improbable que la demande intérieure diffère grandement d'un pays à l'autre, même si le PIB par habitant du Bénin est bien plus élevé que celui du Togo.

La grande majorité des produits présentés au tableau 5.8 sont interdits d'importation ou assujettis à des droits d'entrée élevés au Nigéria, comme nous l'avons vu plus haut (volaille congelée, riz, huile de palme et autres huiles végétales, sucre, cigarettes, médicaments, tissus, vêtements neufs et usagés, et voitures d'occasion). Le poisson congelé et les motocyclettes sont deux produits importés en assez grandes quantités au Togo et au Bénin, mais dont l'importation n'est pas limitée au Nigéria.

Les voitures d'occasion et les tissus sont les deux produits dont la réexportation illégale, en grandes quantités, au Nigéria, par le Togo et le Bénin, est la plus certaine puisque leurs importations en transit dépassent de loin les volumes mis à la consommation ou absorbables par le marché intérieur. Les importations béninoises de ces deux produits sont également bien plus élevées que celles du Togo. Ceci suggèrerait que le Togo joue un rôle moins important que le Bénin dans la réexportation de ces produits vers le Nigéria. Le riz et la volaille congelée affichent des tendances quelque peu différentes, le Bénin étant un très gros importateur, mais exclusivement (en volaille congelée) ou principalement (en riz) pour le marché local, plutôt que pour le transit. Étant donné que les importations béninoises de ces deux produits excèdent celles du Togo par un facteur de plus de dix, nous pouvons en conclure que celles-ci ne sont pas consommées localement, mais plutôt réexpédiées illicitement en très grandes quantités vers le Nigéria à partir du Bénin. En fait, il est bien connu au Bénin, que la quasi-totalité des poulets congelés importés est réexportée au Nigéria pour contourner l'interdiction d'importation.

Un certain nombre d'autres produits, parmi lesquels le sucre, l'huile de palme, d'autres huiles végétales, les camions et les vêtements usagés présentent aussi l'une ou l'autre des deux caractéristiques suivantes à divers degrés : (i) le transit dépasse largement les importations mises à la consommation dans l'un des deux pays, ou dans les deux, et (ii) les importations béninoises dépassent largement celles du Togo. Pour certains autres produits toutefois, y compris ceux qu'il est interdit d'importer au Nigéria, les importations au Togo sont presque importantes, voire plus qu'au Bénin: cigarettes, médicaments, vêtements, lait concentré, motocyclettes et poisson congelé. En ce qui concerne le cas des médicaments importés, interdit au Nigéria, le Togo et le Bénin qui les reçoivent en assez larges quantités, tant pour le transit que pour le marché local, créent des suspicions de détournement d'une grande partie d'entre eux vers le marché nigérian. Tout comme le fait que les importations togolaises de cigarettes pour la consommation locale soient plus importantes que celles du Bénin, laisse penser que le Togo excelle plus dans la réexportation illicite de ce produit, même après paiement de droits de douanes, comme c'est le cas avec le poulet congelé au Bénin.

D'une manière générale, l'on peut penser que ce n'est certainement pas une coïncidence si nombre des plus grandes importations togolaises et béninoises sont des produits lourdement protégés au Nigéria par des interdictions d'importation ou des tarifs élevés. Même si le Togo est moins dépendant du marché nigérian que le Bénin, cette analyse suggère que le Nigéria est une importante destination des importations togolaises de voitures d'occasion et d'autres biens de consommation interdits en ce pays, tels les tissus, les médicaments et les cigarettes.

Tableau 5.7: Quelques importations clés au Togo et au Bénin, 2008 (milliards de francs CFA)

	Togo			Bénin		
	Importations mises à la consommation	Transit et réexportation	Total	Importations mises à la consommation	Transit et réexportation	Total
Poulet congelé	4,4	0,0	4,5	58,6	0,0	58,6
Poisson congelé	2,1	4,9	7,0	4,6	0,7	5,3
Lait concentré	2,0	8,7	10,6	5,6	8,8	14,4
Riz	4,2	8,7	12,8	88,4	43,7	132,1
Huile de palme	3,5	6,6	10,1	35,0	27,2	62,1
Huile végétale	1,1	6,6	7,8	0,3	11,7	11,9
Sucre	2,1	7,2	9,3	7,8	8,2	16,0
Cigarettes	8,8	11,9	20,7	2,6	19,2	21,9
Médicaments	17,7	15,5	33,2	18,8	10,2	29,1
Tissus en coton	2,3	30,4	32,7	17,9	350,5	368,4
Vêtements neufs	15,2	20,9	36,2	17,6	19,1	36,7
Vêtements usagés	4,0	6,0	9,9	22,4	33,1	55,4
Voitures	10,9	69,7	80,6	25,7	398,7	424,4
Camions	3,0	5,5	8,5	5,9	12,1	18,1
Motocyclettes	5,1	3,3	8,4	5,1	0,8	5,9

Source: Services douaniers béninois et togolais et calculs de l'auteur.

E. CONCURRENCE ET PRATIQUES DOUANIERES AU TOGO ET AU BENIN, AVEC UN ACCENT SUR LE MARCHE DES VOITURES D'OCCASION

Fiscalité du transit au Togo et au Bénin

Le Togo est en concurrence avec le Bénin pour des parts du marché de contrebande de produits réglementés au Nigéria ainsi que pour le transit de marchandises vers les pays sans littoral du Nord. Le voisinage du Bénin avec le Nigéria constitue pour le Togo un désavantage concurrentiel, les produits togolais devant transiter par le Bénin ou le Niger *via* le Burkina Faso pour parvenir au Nigéria. Ce désavantage se fait particulièrement sentir quand il s'agit de denrées périssables ou nécessitant d'être réfrigérées comme la volaille congelée, ce qui explique pourquoi le Togo n'importe pas ce produit en grandes quantités comme le fait le Bénin.

Le Bénin applique un droit de transit de 6,3% sur les marchandises venant du Togo et à destination du Nigéria. Il essaie aussi de surveiller sa frontière avec le Togo pour limiter le passage de marchandises en transit aux points autorisés. Dans ses efforts de lutte contre la contrebande de produits importés, le Bénin bloque parfois l'expédition transfrontalière de produits locaux togolais en violation de la réglementation de l'UEMOA sur le libre échange. Les commerçants togolais ont développé des circuits élaborés de passage en contrebande de produits vers le Bénin, tant pour les marchés béninois que nigérian.[96]

Pour compenser son désavantage géographique lié au commerce de véhicules et d'autres produits, le Togo a diminué ses droits de transit au fil du temps, qui sont désormais très inférieurs à ceux du Bénin. Dans les années 80, les droits de transit au Togo étaient d'environ 8% en moyenne. Au début des

[96] « Secteur oléagineux au Bénin: Quand la contrebande fait la nique à l'État », http://gnona.wordpress.com/2007/03/21/secteur-oleagineux-au-benin-quand-la-contrebande-fait-la-nique-a-l%E2%80%99État/

années 90, ceux-ci ont été ramenés à environ 4% et, aujourd'hui, comme nous l'avons indiqué précédemment, les droits de transit et de réexportation varient de 0 à 2%. Le tableau 5.9 montre le taux réel d'imposition du transit dans les deux pays, obtenu en divisant le montant total des recettes douanières par les valeurs importées. Le tableau 5.9 confirme que les taxes effectives payées sur le transit sont très faibles au Togo, bien en deçà de 1% pour la plupart des marchandises, même si elles ont quelque peu augmenté en 2008. Pour ce qui est des voitures d'occasion en transit, le taux d'imposition au Togo est passé de 0,3% à un taux toujours négligeable de 0,5% en 2008. Le taux réel d'imposition du transit sur les tissus au Togo a aussi légèrement augmenté à 0,8% environ en 2008.

Tableau 5.8: Taux d'imposition réel du transit au Bénin et au Togo

				Bénin			
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Toutes les marchandises	1,3	4,6	4,7	4,5	4,3	4,8	4,5
Voitures d'occasion	3,2	10,9	10,7	9,9	9,4	12,6	13,5
Tissus	0,7	2,6	3,1	2,5	2,0	1,2	0,4
				Togo			
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Toutes les marchandises	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5
Voitures d'occasion	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3
Tissus	0,6	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,8

Source: Données des services douaniers togolais et béninois sur les droits recouvrés, et informations recueillies par l'auteur.

Pour ce qui est du Bénin, le tableau 5.9 confirme que les recettes fiscales tirées du transit étaient aussi relativement faibles jusqu'en 2003, avec une moyenne de 1,3% en 2002 et de 3,2% pour les voitures d'occasion. En 2003, le Bénin a considérablement relevé ses droits de transit, en particulier sur les voitures d'occasion ; la moyenne s'est élevée à 4,6%, alors que le taux applicable aux voitures d'occasion a progressé à presque 11%. Ces augmentations de taxes au Bénin, de même que la fermeture de la frontière avec le Nigéria en 2003 en réponse à un différend politique, ont contribué à rétrécir significativement le commerce de transit béninois et à accroître considérablement celui du Togo, comme le montrent ci-dessus les tableaux 5.3 et 5.4. L'on peut en conclure que le Bénin a sacrifié une partie de son commerce de transit pour générer des recettes plus importantes. Le Togo, pour sa part, prélève peu d'impôts sur le transit et la réexportation pour stimuler sa compétitivité. Le commerce de transit béninois s'est néanmoins significativement relevé de l'effondrement de 2003.

La plus grande célérité et le coût inférieur des services portuaires de Lomé, par rapport à ceux de Cotonou, résultent aussi probablement des efforts déployés par le Togo pour rester compétitif. Il semble que les taxes très faibles appliquées au transit et à la réexportation au Togo, ainsi que la compétitivité du port de Lomé, sont la traduction d'une décision stratégique prise par le Gouvernement togolais pour promouvoir le rôle de plaque tournante du pays et compenser les coûts élevés de transport vers le Nigéria à partir de Lomé, par rapport à Cotonou.

Tableau 5.9: Nombre de voitures importées par régime douanier, entre 2000 et 2009 (en '000s)

Togo

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Total	57.3	83.3	80.4	91.8	71.0	67.4	75.1	67.9	91.9	46.9
Mises à la consommation	10.1	8.6	9.9	9.9	7.8	8.0	9.0	9.2	11.4	5.4
Transit	47.1	74.7	70.4	82.0	63.2	59.4	66.1	58.7	80.5	41.4

Bénin

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Total	203.0	251.4	245.1	207.1	144.0	153.9	203.6	257.7	321.0	235.9
Mises à la consommation	ND	ND	7.5	9.8	6.1	7.8	7.1	9.0	19.2	21.0
Transit	ND	ND	237.5	197.3	137.9	146.1	196.5	248.7	301.8	214.8

*Cinq premiers mois de 2009 calculés sur une base annuelle.
Source: Port de Cotonou au Bénin, services douaniers togolais et calculs de l'auteur.

Le marché des voitures d'occasion

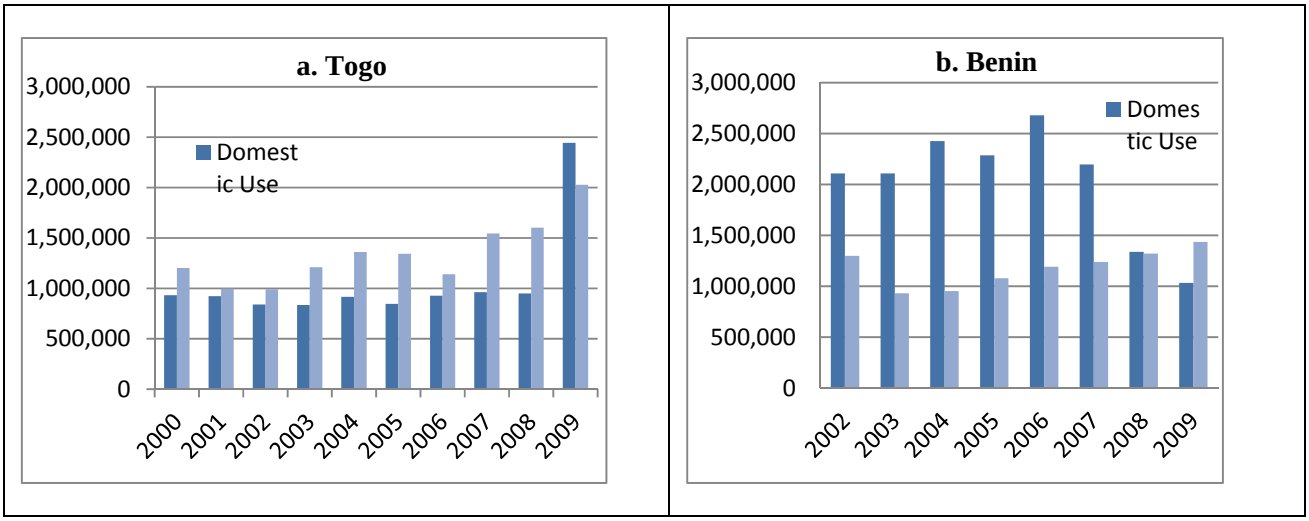
La concurrence sur le marché des voitures d'occasion est particulièrement vive et significative en raison de la plus grande valeur ajoutée et du volume plus important d'emplois créés par ce commerce, comme il est expliqué dans la section suivante. Un grand nombre de voitures d'occasion est envoyé clandestinement au Nigéria à partir du Bénin et du Togo. Le tableau 5.10 montre le volume de voitures importées au Togo et au Bénin par régime douanier. Les voitures d'occasion sont rarement déclarées pour la réexportation dans l'un ou l'autre pays, mais plutôt comme étant en transit. Entre 2000 et 2008, les importations béninoises de voitures d'occasion s'établissaient à 200 000 unités environ en moyenne annuelle, avec une baisse en 2003 et 2004 et une remontée en 2008 à plus de 300 000 unités. De ces volumes, environ 8 000 unités sont déclarées comme mises à la consommation et le reste sous régime de transit, apparemment pour la plupart à destination du Niger, alors qu'en pratique une partie considérable est destinée au Nigéria où les importations de voitures d'occasion sont sévèrement réglementées, comme il a été indiqué plus haut. Les importations togolaises représentent moins de la moitié de celles du Bénin, avec une moyenne annuelle d'environ 70 000 unités ces dernières années, et un record à plus de 90 000 unités en 2003 et 2008. Pratiquement le même nombre d'unités qu'au Bénin est déclaré pour le marché local, les 80% restants étant sous régime de transit.[97] Les importations togolaises de voitures d'occasion destinées tant au marché local qu'au transit se sont effondrées pendant les cinq premiers mois de 2009, pour des raisons indiquées ci-dessous dans l'encadré 5.2.

Les autorités douanières togolaises et béninoises exercent un grand pouvoir discrétionnaire lors de la détermination de la valeur des marchandises, en particulier des voitures d'occasion dont la valeur

[97] Il est surprenant de constater que les achats d'automobiles par des nationaux au Togo semblent excéder ceux des Béninois jusqu'en 2007, au regard de la plus petite population et du plus faible PIB par habitant du Togo. Environ un tiers des automobiles importées pour le marché local togolais sont probablement réexportées illégalement. Des observateurs avertis estiment le nombre d'automobiles achetées par des Togolais, à environ 500 par mois, ce qui ramènerait la consommation locale réelle du Togo à environ 6 000 automobiles par an. L'accroissement des importations d'automobiles destinées au marché local béninois en 2008 et en début 2009 reflète aussi probablement une augmentation des ventes vers d'autres pays.

dépend du modèle et de l'année, et qui peut être difficile à vérifier. Les graphiques 1a et b montrent l'évaluation moyenne en douane des voitures importées au Togo et au Bénin, classées par régime douanier en importations mises à la consommation et en transit.[98]

Graphique 5.1: Évaluation moyenne en douane des voitures d'occasion (francs CFA par voiture)



Domestic use = Marché intérieur.

Les pratiques douanières sont très importantes car elles influent sur le montant des droits recouvrés et donc, sur la compétitivité dans le commerce de transit des voitures ainsi que sur les recettes douanières. Pour les voitures déclarées en transit, l'évaluation sur les déclarations officielles peut aussi affecter le niveau des paiements illicites prélevés aux postes frontaliers et contrôler douaniers et policiers, étant donné que les « pots-de-vin » sont liés à la valeur de la marchandise déclarée sur les documents officiels. Une faible évaluation accroît par conséquent la compétitivité du commerce de transit en réduisant les paiements illicites. Par ailleurs, la sous-évaluation des voitures déclarées pour le marché local réduit les droits d'importation et agit sur le fait qu'il est plus facile de réaliser des profits en réexportant ces voitures, même quand elles ont été importées pour le marché intérieur.

La graphique 5.1 semble indiquer que les pratiques d'évaluation en douane au Togo et au Bénin diffèrent considérablement et ont évolué au fil du temps. Jusqu'en 2009, le Togo appliquait en moyenne une faible valeur sur les voitures d'occasion importées pour le marché intérieur, par rapport aux voitures déclarées en transit, alors que le Bénin a fait l'inverse jusqu'en 2008. Les deux pays attribuaient aux voitures en transit, en moyenne, une valeur variant entre 1 et 1,5 million de francs CFA (environ 2 000 à 3 000 dollars) jusqu'en 2008, avec une tendance légèrement à la hausse au fil du temps. Pendant les cinq premiers mois de 2009, le Togo a brusquement augmenté la valeur assignée aux voitures après avoir sous-traité les opérations d'évaluation des véhicules à la COTEC en décembre 2008. L'encadré 5.2 examine les controverses qui entourent la COTEC au Togo et les effets de ce changement. Entre-temps, au Bénin, l'évaluation des voitures importées pour le marché intérieur était bien plus élevée qu'au Togo jusqu'en 2007, mais a chuté considérablement en 2008 et 2009, entraînant une augmentation considérable du nombre de voitures déclarées pour le marché intérieur. En raison du caractère peu plausible d'une telle

[98] Selon les autorités douanières, les données portant sur la valeur et le poids sont plus fiables que les informations liées au nombre de produits. En particulier, les données sur le nombre d'automobiles sont de piètre qualité au Togo et incomplètes au Bénin. Le nombre d'automobiles a donc été en partie estimé sur la base de leur poids net, en supposant en moyenne, une tonne par automobile. Par ailleurs, l'on suppose que les automobiles importées pour le marché local et pour le transit présentent à peu près, les mêmes caractéristiques en raison des similarités de la demande dans les différents pays.

augmentation de l'utilisation des voitures au niveau intérieur, il est probable que la plupart de ces véhicules sont en fait réexportés de manière illicite, ce qui est favorisé par le bas niveau des taxes acquittées effectivement en raison de la sous-évaluation.

F. IMPORTANCE DU COMMERCE DE TRANSIT ET DE REEXPORTATION POUR LE TOGO

Comme on l'a vu dans le tableau 5.3, la valeur brute du commerce de transit et de réexportation représentait environ 75% du PIB en 2008. Quels avantages en tire l'économie togolaise sous forme de valeur ajoutée, de génération de revenu, de création d'emplois et de recettes de l'État ?

Recettes de l'État

Les taxes sur le commerce international génèrent plus de la moitié des recettes fiscales de l'État togolais, tout comme au Bénin. Au Togo toutefois, la quasi-totalité de ces recettes provient des droits de douanes et de la taxe sur la valeur ajoutée appliqués sur les marchandises mises à la consommation, en raison de la modicité des taux, alors qu'au Bénin, le Gouvernement génère des recettes considérables des droits et des taxes sur le transit, en particulier des voitures d'occasion. Par ailleurs, certains opérateurs privés parlent d'abus généralisés sur les marchandises déclarées en transit et étant vendues sur le marché local, ce qui réduit les recettes douanières. Les services douaniers reconnaissent que certaines marchandises sont illégalement détournées, tout en affirmant que les montants concernés sont assez négligeables. En considérant tant les effets négatifs que positifs, il est probable que l'impact net des droits de transit sur les recettes de l'État est quasiment nul. Le fait que le Gouvernement togolais ait choisi de s'abstenir d'imposer lourdement le commerce de transit montre une remarquable appréciation des autres avantages économiques qui découlent de ce secteur. Le compromis entre les recettes de l'État et la compétitivité du commerce de transit est illustré par la récente controverse sur l'évaluation des véhicules d'occasion, décrite à l'encadré 5.2.

Contribution au PIB

En dépit de son impact limité sur les finances publiques, le commerce de transit est une importante source d'emplois et de revenus au Togo. Dans ce pays comme au Bénin, le FMI estime à 15% le taux de valeur ajoutée des réexportations. Il y a toutefois une variation substantielle du montant de la valeur ajoutée générée au Togo, en fonction du type de produit et des volumes manutentionnés dans ce pays. Par conséquent, une approche plus désagrégée semble appropriée, se fondant sur les quatre catégories de marchandises présentées à la section D. Pour les voitures et les autres véhicules usagés, la valeur ajoutée au Togo pour la manutention et l'expédition est considérable. D'un autre côté, les produits pétroliers demandent peu de manutention au Togo, en particulier quand ils sont simplement transférés au port d'un navire à l'autre, pour être expédiés au Nigéria. Les marchandises qui arrivent au Togo en provenance de frontières terrestres et qui sont expédiées par voie maritime *via* le port de Lomé, notamment le coton du Burkina Faso, lui génèrent aussi assez peu de revenus car elles sont conditionnées dans les pays voisins et le traversent sans demander beaucoup de manutention. Des biens de consommation importés tels que les tissus, le riz et le sucre, sont des cas intermédiaires qui supposent des activités de distribution et de transport.

Encadré 5.2: La controverse sur l'évaluation des voitures par la COTEC

En décembre 2008, la Compagnie privée togolaise d'évaluation et de contrôle des véhicules d'occasion (COTEC) s'est vue attribuer un contrat pour évaluer les voitures d'occasion importées. L'évaluation des voitures d'occasion est compliquée en raison de leur grande diversité de modèles et d'âge, qui peut aisément être dénaturé sur le connaissement. Les importateurs sont incités à déclarer des automobiles plus vieilles que dans la réalité et à en sous-estimer la valeur pour réduire leurs obligations fiscales. Le directeur de la COTEC est un expert dans le commerce des voitures d'occasion et a accès au registre mondial des valeurs de tous les modèles de véhicules d'occasion. Par ailleurs, il contrôle les numéros de châssis pour vérifier l'exactitude des déclarations en douane faites par les importateurs.

La COTEC a considérablement augmenté les valeurs moyennes des automobiles importées, doublant les valeurs des automobiles destinées au marché intérieur et relevant d'environ 25% celles des automobiles en transit (graphique 1). Le tollé général contre cette hausse des prix a trouvé un écho dans la presse, avec des allégations selon lesquelles cette hausse détruirait le commerce togolais de voitures d'occasion.

Les défenseurs de la COTEC justifient de plusieurs manières la hausse des valeurs:

1) des valeurs plus élevées reflètent correctement les prix du marché. En effet, les évaluations de la COTEC sont similaires à celles appliquées aux importations béninoises destinées au marché intérieur avant la baisse drastique de 2008 ;
2) les acheteurs aisés et ayant des relations haut placées sont les plus affectés car ce sont les valeurs des véhicules haut de gamme qui ont été le plus relevées. Auparavant, c'étaient les cadres de l'administration ayant des relations haut placées qui profitaient le plus des valeurs douanières minorées ;
3) même si les volumes d'importation ont baissé, les recettes de l'État ont augmenté, en particulier par rapport aux véhicules destinés au marché intérieur ;
4) la chute considérable des ventes au Togo est surtout due à la crise économique au Nigéria et à la dépréciation du *naira*, et non aux valeurs plus élevées de la COTEC.

Nous pouvons tester cette dernière assertion en comparant les importations togolaises et béninoises. Les ventes des automobiles ont baissé considérablement au Togo pendant les cinq premiers mois de 2009 (calculées sur une base annuelle), par rapport aux chiffres de 2008, soit de 53% pour le marché intérieur et de 49% pour le transit, ce qui représente une chute globale de 50%. Au Bénin, les importations totales d'automobiles sont aussi en baisse, mais seulement de 26,5%, les importations destinées au marché local ayant augmenté de 9,5%, alors que celles en transit diminuaient de 29%. Ces données suggèrent que la crise au Nigéria explique environ la moitié de la baisse des ventes au Togo, et que la nouvelle grille d'évaluation en douane a aussi une incidence sur la compétitivité togolaise. Même si la COTEC a moins augmenté les valeurs des voitures en transit que celles destinées au marché intérieur, la hausse des valeurs des voitures en transit au Togo est bien plus importante qu'au Bénin.

Du point de vue de l'intérêt national, la politique optimale pour le Togo devrait consister à augmenter, aux prix du marché, les valeurs des voitures mises à la consommation, comme l'a fait la COTEC, et générer ainsi des recettes additionnelles, tout en appliquant de faibles valeurs aux automobiles en transit afin de rester concurrentiel face au Bénin. Environ 90% des recettes fiscales générées par les voitures d'occasion sont tirées d'unités déclarées comme mises à la consommation, même si celles-ci ne représentent que 10 à 20% des importations d'automobiles, étant donné la modicité des droits de transit sur les voitures d'occasion, comme indiqué ci-dessus.

En juin 2009, le Gouvernement a évalué les performances de la COTEC. Tout en confirmant le nouveau système d'évaluation des véhicules et en dénonçant la campagne de « désinformation » menée contre la COTEC, le Gouvernement a annoncé des réductions d'impôt sur les importations de voitures d'occasion, soit une baisse de 15 à 30% des valeurs des véhicules d'occasion. Des détails supplémentaires n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du présent exposé.

Les voitures d'occasion génèrent des revenus substantiels au Togo. Les transitaires au port reçoivent environ 320 000 F CFA d'un acheteur d'une automobile d'occasion évaluée à environ 1,3 million de F CFA environ, ou 25%, pour couvrir tous les droits portuaires, y compris les taxes, les redevances de divers services portuaires, la manutention, le stationnement, les paiements illicites versés aux douaniers, et une petite marge bénéficiaire pour eux-mêmes.[99] On peut supposer que des importateurs basés au Togo ont des marges bénéficiaires de 5 à 10%. En plus des profits de l'importateur et des droits portuaires prélevés par le transitaire, les voitures d'occasion requièrent des paiements liés à une grande diversité de commerces togolais en dehors du port. On peut ainsi les énumérer : hôtels qui hébergent les acheteurs arrivant au Togo, mécaniciens, ateliers de tôlerie, fabricants de plaques d'immatriculation, électriciens, peintres, conducteurs,[100] vendeurs de denrées alimentaires et de boissons au port et le long des routes, employés de stations d'essence, ainsi que des paiements illicites versés aux agents aux postes de contrôle situés le long des routes. Tout compte fait, un *ratio* de valeur ajoutée de 40% pour les voitures et autres véhicules d'occasion semble raisonnable et cohérent avec l'étude détaillée de Perret (2002) sur le marché des véhicules d'occasion au Bénin.[101]

Pour d'autres marchandises importées telles que les tissus, les vêtements, le riz et d'autres denrées alimentaires, les marges brutes sont estimées à environ 10% par les importateurs et les transitaires interrogés par la mission. Pour ce qui est du coton, de l'or et d'autres produits entrant au Togo en provenance de pays sans littoral ou côtiers, on estimait le *ratio* de valeur ajoutée à 5%, puisque la manutention et les profits reviennent probablement en grande partie aux entreprises des pays producteurs. Pour les hydrocarbures, le chiffre correspondant était seulement de 2%.

En bref, on suppose pour les quatre catégories d'importation les *ratios* de valeur ajoutée suivants, par rapport à la valeur des importations :

- véhicules 40-50%;
- autres importations *via* le port 10%;
- coton et autres produits provenant de la région 5%;
- produits pétroliers 2%.

À partir de la composition des produits en transit et réexportés cités aux tableaux 5.5 et 5.6 et sur la base de calculs ultérieurs fondés sur les données d'importation, l'on a jugé que les quatre catégories avaient approximativement le même poids dans le volume total des importations à des fins de réexportation et de transit. Si l'on retient l'hypothèse que les quatre catégories s'équivalent et sur la base des ratios de valeur ajoutée ci-dessus, la valeur ajoutée totale représente 15% en moyenne de la valeur d'importation, ce qui est similaire à l'hypothèse du FMI. Étant donné que le transit et la réexportation fournissaient pour leur part entre 70 et 75% du PIB en 2006/2008, l'on peut en conclure que la contribution du trafic de transbordement représentait environ 10% du PIB ces dernières années. Ce niveau correspond *grosso modo* aux estimations du FMI (2007) selon lesquelles le commerce et le transport ont contribué quelque 21% du PIB en 2006, et en supposant que le commerce transfrontalier est responsable de la moitié de ce pourcentage.

[99] Le niveau des frais acquittés pour des voitures d'occasion importées est tiré de divers entretiens avec des transitaires au Togo et au Bénin qui ont fourni des données similaires.

[100] Les conducteurs doivent être de nationalité togolaise dans un rayon de 15 km à partir du port. Au-delà, ils peuvent être ressortissants d'autres pays. Les transitaires et les camionneurs au port estiment à 40% environ les conducteurs sur de longues distances qui ramassent des marchandises à Lomé.

[101] Perret (2002) a estimé que la valeur ajoutée au Bénin en 2001 représentait près de 100% de la valeur des importations des voitures d'occasion, mais ses estimations sont fondées sur une hypothèse de marge élevée pour les importateurs. Les frais portuaires sont aussi plus élevés au Bénin qu'au Togo.

G. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Bien que très inférieur à celui du Bénin, le commerce d'entrepôt est l'un des secteurs les plus importants du Togo, avec un trafic de réexportation et de transit brut équivalant à 75% environ du PIB en 2008, et créant de la valeur ajoutée pour un *ratio* estimé à 10% du PIB. Ensemble, le transit et la réexportation représentent plus du double des importations déclarées pour le marché intérieur. Ce commerce crée des emplois pour un grand nombre de personnes au port, ainsi que dans la manutention et le transport des marchandises sorties du port. Le commerce de transit est en grande partie dominé par le secteur informel, mais avec la participation de quelques grandes sociétés, et l'on estime que près de la moitié de ce trafic aboutit en contrebande au Nigéria, le reste provenant en grande partie de régions sans littoral de l'intérieur, ou partant vers celles-ci. Le Togo tire très peu de retombées fiscales de la réexportation et du transit, puisqu'il a réduit les droits de transit à un *ratio* quasi-nul en vue de rester compétitif face au Bénin.

Le rôle du Togo comme plaque tournante d'un commerce de transit illicite et légitime est lié à son avantage géographique, et en particulier à son port en eaux profondes, à ses relations commerciales historiques, aux frontières nationales artificielles qui séparent des groupes ayant des liens ethniques étroits, et à l'attrait du marché nigérian hautement protégé. Toutefois, dans la concurrence avec le Bénin, le Togo a un désavantage géographique pour ce qui est de l'accès au marché nigérian. Par ailleurs, l'infrastructure togolaise est en mauvais état, comme cela est démontré dans la section sur la facilitation du commerce. Si le port et les services douaniers fonctionnent assez bien, suivant les standards africains, les routes sont dans un état lamentable et les déplacements sont entravés par de nombreux postes de contrôle et le harcèlement des forces de l'ordre, comme c'est le cas dans d'autres pays de la région.

Il n'est pas certain qu'une stratégie de développement fondée sur la contrebande et la fraude soit une option viable sur la longue route vers un statut de marché émergent. Une grande partie de ce commerce disparaîtra si un accord est conclu au sein de la CEDEAO sur l'harmonisation des droits d'importation et effectivement appliqué par le Nigéria, notamment les dispositions sur la suppression des interdictions d'importation et la réduction des droits à un taux maximum commun de 35%. La bataille pour une plus grande part du trafic de contrebande a envenimé les relations entre le Bénin et le Togo, le premier cherchant à bloquer l'entrée sur son sol de produits en provenance du second, y compris ceux fabriqués localement. La contrebande alimente une culture de la corruption et de l'évasion fiscale qui n'est pas propice à une économie productive. Elle détourne aussi de rares aptitudes pour les affaires qui auraient pu être consacrées à d'autres activités productives plus viables. Par conséquent, le Togo a tout intérêt à évoluer et à adopter des procédures commerciales plus formelles avec l'avancée du processus d'harmonisation de la CEDEAO. En plus des avantages géographiques de ce pays, ses entrepreneurs, y compris ses femmes, affichent un dynamisme, un talent organisationnel et un esprit d'innovation qui révèlent de fortes potentialités pour une économie de marché prospère. Pour tirer parti de ces forces, le Togo devra améliorer davantage ses infrastructures et la gestion de ses services douaniers, comme il a été démontré dans la section sur le transport.

Toutefois, il est peu probable que le Nigéria change de comportement du jour au lendemain. À court terme, le Togo peut continuer à bénéficier des distorsions du Nigéria tout en favorisant des activités de transit plus légitimes à destination des pays sans littoral. Pour ce faire, le Gouvernement togolais devrait abolir les dispositions inutiles qui entravent la capacité du secteur privé à répondre avec flexibilité à un environnement changeant, y compris les mesures qui entravent le commerce de transit. Les nouvelles valeurs plus élevées assignées aux voitures d'occasion par la COTEC, tout en réussissant à accroître les recettes tirées des véhicules destinés au marché intérieur, ont entrainé une chute plus importante des ventes de véhicules que ce que l'on observe au Bénin. La réduction des valeurs des automobiles en transit, en même temps que sont maintenues des valeurs élevées pour les véhicules importés destinés au marché intérieur, serait bénéfique pour rester compétitif par rapport aux bas prix appliqués au Bénin pour les véhicules en transit.

6. LA ZONE FRANCHE TOGOLAISE: UN BESOIN DE REPOSITIONNEMENT?

A. INTRODUCTION

L'étroitesse du marché domestique togolais avait amené très tôt le Gouvernement à privilégier l'exportation comme source de croissance pour les industries manufacturières et les services. Cette vision a amené les autorités à créer une zone franche d'exportation dès 1989, à une époque où la stratégie de substitution aux importations était encore la politique prépondérante en Afrique. La Zone franche du Togo est la cinquième créée en Afrique, après celles de l'Ile Maurice (1970), du Sénégal (1974), du Libéria (1976) et de la RDC (1981) – les deux dernières n'ayant jamais vraiment démarré à cause des problèmes intérieurs.

La justification économique d'une zone franche se trouve principalement dans les recettes en devises attendues, la création d'emplois (et de revenus correspondants), les effets d'entraînement éventuels sur l'économie nationale, l'effet catalyseur de l'investissement étranger sous forme de transfert de technologie et de développement du capital humain, et aussi dans l'effet de démonstration sur l'entrepreneuriat local. En contrepartie de ces retombées positives, les Gouvernements offrent des incitations fiscales, l'exonération des droits de douane sur les matières premières et les équipements nécessaires à la production, une plus grande flexibilité de la législation du travail, des subventions sur les tarifs des services (électricité, télécommunications, etc.) et une simplification des formalités administratives. La quasi-totalité des zones franches des pays en voie de développement tirent leur compétitivité du différentiel de salaires avec les pays du Nord vers lesquels ils exportent, et d'un environnement de facilitation par rapport au climat des affaires souvent défavorable du pays hôte. La tendance actuelle va plutôt vers les zones économiques spéciales et les pôles de compétitivité comme alternatives intéressantes, eu égard à leurs résultats en Asie. Le concept de zone économique spéciale est en effet plus large et inclut autant les zones franches à l'exportation traditionnelle que des zones géographiquement délimitées qui offrent de bonnes infrastructures, un environnement juridique sécurisé et la facilitation réglementaire, ou alors des zones spéciales pour encourager des activités spécifiques (parcs technologiques, etc.). Si l'exonération de l'impôt sur les bénéfices est souvent présente, au moins pendant une période limitée, elle n'est plus la principale attraction par rapport aux autres avantages. Une bibliographie sélective sur la question est donnée en annexe.

Le présent chapitre analysera (1) les principales caractéristiques de la zone franche togolaise, (2) son impact sur l'économie, (3) ses forces et ses faiblesses, et proposera (4) des pistes pour redynamiser le développement de la zone franche et de l'exportation en général.

B. PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE LA ZONE FRANCHE

La Zone Franche du Togo[102] est entrée en activité en 1990. L'objectif affiché était de *« stimuler au Togo le développement des activités orientées vers l'exportation, en garantissant aux entreprises opérant sous ce régime les meilleures conditions de compétitivité »*. Le dispositif prévoit des zones franches physiquement délimitées ainsi que le statut d'entreprise franche qui peut s'établir dans n'importe quel point du territoire sous certaines conditions.[103] Au total, 276 agréments ont été délivrés sur la période de 1990 à 2008. Une partie des sociétés n'ont jamais donné suite et ni réalisé des investissements; l'agrément

[102] Créée en 1989 par la Loi nº 89-14 du 16 septembre 1989 portant statut de Zone Franche de Transformation pour l'Exportation et Décret nº 90/40 du 4 avril 1990 pris en application de cette loi.

[103] On utilisera ci-après indifféremment les termes « zone franche » et « entreprises bénéficiant du statut de zone franche ». En prévoyant le statut d'entreprise franche en dehors d'une zone physiquement délimitée, le Togo a pu tirer les leçons d'autres pays, et notamment de celle de la zone franche du Sénégal dont la localisation à 18 km de Dakar, à contribué à son relatif échec.

leur est retiré après un certain délai. D'autres s'étaient installées, mais ont fermé entre-temps. Quelques rares sociétés ont décidé de renoncer au statut de zone franche parce que le marché intérieur togolais s'avérait plus porteur que le potentiel à l'exportation. Fin octobre 2009, 60 entreprises étaient en activité,[104] 34 autres avaient reçu l'agrément[105] et étaient à divers stades du processus d'installation. Ceci se compare avec les 122 entreprises en activité dans la zone franche du Ghana selon son site web.[106]

Les ventes réalisées en 2008 étaient de 145 milliards de F CFA, dont 127 milliards F CFA (87.5%) à l'exportation (US$324 millions, dont US$282 millions à l'exportation).[107] Les entreprises en activité employaient environ 9 000 personnes fin 2008, pour une masse salariale de 6 milliards de F CFA (13.4 millions de dollars). Les investissements cumulés sur la période 1990-2008 pour les sociétés en activité fin 2008[108] se montent à 120 milliards de F CFA (US$266 millions). La part des nationaux togolais dans le capital des entreprises représentait, selon la SAZOF, 29% en 2007.

Composition par branche/secteur*[109]*

En 2008, les secteurs dominants étaient les industries chimiques (essentiellement articles en plastique, peintures et colles, voir tableau ci-après[110]) et les matériaux de construction (essentiellement le clinker) qui représentaient respectivement 36,1% et 20,2% de la production en Zone Franche. Le cumul de ces deux secteurs relativement intensifs, voire très intensifs en capital, représente donc plus de la moitié du chiffre d'affaires des entreprises de la zone. Le secteur des services, essentiellement deux entreprises (l'une de transport de fret entre Bruxelles et certaines capitales africaines et l'autre de technologies de l'information, fournisseur Internet qui réalisaient la quasi-totalité du chiffre d'affaires), représente 27,5% du total de la zone franche et le secteur textile/habillement/cuir représente 7,6% (la production de cette dernière branche est constituée en quasi-totalité par la fabrication de mèches et de postiches). Suivent les industries agro-alimentaires (5,2%), le secteur des industries du bois/métalliques/mécaniques (3,1%) et les industries diverses (0,2%).

[104] 61 selon les statistiques de la SAZOF qui incluent la SAZOF elle-même.

[105] Ces 34 entreprises sont incluses dans le chiffre des 276 agréments délivrés. Agbodji (2007) indique que sur la période 1990-2000, *« sur un total de 169 agréments accordés aux entreprises, 45 entreprises (27%) étaient en activité tandis que 33 entreprises (19,5%) ont fermé après un temps d'activité compris entre moins d'un an et trois ans. »* On en déduit que plus de la moitié n'avaient pas – *ou pas encore* - donné suite à l'agrément fin 2000. Un délai de 2 ans est accordé pour la réalisation de l'investissement.

[106] www.gfzb.com.gh

[107] Source : http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=MEI_FIN#. Au taux de change moyen de 2008, 1 $US = 448 F CFA. Pour simplifier les calculs, nous utiliserons ce taux moyen de 2008 pour toutes les conversions F CFA/US$, même dans le cas de montants cumulés sur plusieurs années.

[108] Selon la SAZOF, ces investissements cumulés portent uniquement sur les sociétés en activité à la fin de l'année 2008 (après soustraction des investissements réalisés par les sociétés fermées entre-temps).

[109] La classification qui suit a été établie pour cette étude et ne correspond pas toujours à la classification de la SAZOF. Elle a permis de mieux faire ressortir les caractéristiques des secteurs. Par exemple, les industries du bois (meubles, parquets), métalliques (fer forgé) et mécaniques ont été regroupées, parce qu'ils demandent une certaine technicité de la main d'œuvre.

[110] L'industrie chimique se présente comme un ensemble d'industries utilisant les matières premières et les procédés de fabrication les plus diverses : « ces industries n'ont souvent aucun point commun, y compris en ce qui concerne leur intensité capitalistique. La NAF (nomenclature des activités françaises) de l'INSEE distinguait dans la division 20 la chimie de base (chimie minérale et chimie organique) et la parachimie (colles, lessives et savons, peintures, parfumerie et phytosanitaire, etc.). La NAF ne classe pas la pharmacie et les articles en caoutchouc parmi les industries chimiques. Voir le lien Internet suivant : http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=nomenclatures/cpf2008/cpf2008.htm

Tableau 6.1: Répartition du chiffre d'affaires et des exportations par secteur en 2008

	CA (milliards de FCFA)	CA en% du total zone franche	% exportations du secteur	Dont % exp Europe-Asie-Amerique	% ventes locales du secteur
Chimie	52.5	36.1%	94.6%	4.2%	5.4%
- dont Pharma / Cosmétiques	*3.6*	*2.5%*	*88.4%*	*0.0%*	*11.6%*
- dont Plastique-Peintures-Colles	*42.8*	*29.5%*	*97.7%*	*0.5%*	*2.3%*
- dont Engrais	*6.1*	*4.2%*	*76.7%*	*32.1%*	*23.3%*
Services	39.9	27.5%	83.4%	3.0%	16.6%
- dont 2 sociétés (transport et NTI)		*25.7%*			
Clinker	29.4	20.2%	74.4%	0.0%	25.6%
Habillement-Textile-Chaussures	11.0	7.6%	92.6%	5.6%	7.4%
- dont mèches / postiches		*7.1%*			
Agro-Alimentaire	7.6	5.2%	97.8%	10.5%	2.2%
Bois-Métallique-Mecanique	4.5	3.1%	96.4%	16.8%	3.6%
Industries Diverses	0.3	0.2%	95.2%	12.6%	4.8%
Total Zone Franche	145.2	100.0%	87.5%	3.8%	12.5%

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

L'élément frappant dans la composition sectorielle est la prépondérance d'industries relativement intensives en capital – industries chimiques, industries extractives – ce qui distingue cette zone de la plupart des zones franches dans les pays en voie de développement et notamment en Afrique de l'Est et australe.[111] Cette caractéristique sera analysée plus en détail ci-dessous.

Répartition par destination (exportations et marché local)

Le tableau 6.2 résume la répartition moyenne par destination de la production de la zone franche, sur la période de 2005à 2008. En moyenne, 15% de la production est vendue sur le marché local, ce qui est globalement compatible avec le seuil de 20% prévu par la Loi nº 89-14 régissant le statut de la Zone Franche. 69% sont destinés au marché de la CEDEAO (dont un peu plus de la moitié au marché de l'UEMOA), 12% vont vers les autres marchés africains, et 3% vers l'Europe. Les exportations vers l'Asie et l'Amérique sont insignifiantes à l'heure actuelle.

Tableau 6.2: Destination des ventes de la zone franche de 2005 à 2008 (en milliards de F CFA)

Année	Nbre sociétés	Chiffre d'Affaires Total	Ventes locales	CEDEAO sauf TOGO	dont UEMOA sauf TOGO	Reste de l'Afrique	EUROPE	ASIE	AME-RIQUE
2005	54	125.9	15.88%	68.34%	38.14%	12.39%	3.06%	0.16%	0.17%
2006	57	146.2	15.49%	70.33%	35.13%	11.34%	2.66%	0.12%	0.05%
2007	57	137.3	16.03%	70.99%	43.84%	9.61%	3.35%	0.03%	0.00%
2008	58	145.2	12.74%	67.89%	41.51%	15.77%	3.56%	0.24%	0.05%
moyenne 2005-08			**15.04%**	**69.39%**	**39.65%**	**12.28%**	**3.16%**	**0.14%**	**0.07%**

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

[111] La composition sectorielle des entreprises installées bénéficiant du statut des zones franches au Ghana, notamment Tema, n'était pas disponible sur le site web du GFZB, non mis à jour depuis un certain temps.

Destination des ventes par secteur (moyennes 2005-2008)

- Agro-Industries : les exportations vers la CEDEAO dominent avec 87%.
- Industries du Bois : ce secteur exporte 84% de sa production vers l'Europe.
- Textile/Habillement/Cuir : ce secteur exporte la quasi-totalité de sa production (86%) vers la CEDEAO (essentiellement les mèches).
- Industries chimiques (plastique, pharmacie, cosmétique, etc.) : la quasi totalité de la production (86%) s'exporte vers les pays de la CEDEAO.
- Matériaux de construction (clinker/ciment) : environ les deux tiers de la production s'exportent vers la CEDEAO (68%). Le reste (32%) va vers le marché local.
- Industries métalliques/mécaniques : les deux destinations prépondérantes des exportations sont la CEDEAO (69%) et l'Europe (21%).
- Services : l'essentiel des services va vers la CEDEAO (47% et le reste de l'Afrique 26%); 13% du chiffre d'affaires est réalisé sur le marché local.

Comment expliquer le caractère atypique de la zone franche du Togo

Par l'historique. Jusqu'au début des années 2000, la plupart des entreprises se sont installées pour servir le marché régional (UEMOA et CEDEAO) en profitant du double avantage (i) de l'exonération fiscale complète de la zone franche du Togo, (ii) de l'accès hors droits de douane au marché commun sous-régional, ou au moins de la perspective de l'accès. Les brochures promotionnelles de la SAZOF faisaient alors explicitement référence au marché sous-régional de 250 millions habitants. Ce n'est que vers 2001/2004 que l'UEMOA d'abord (avec l'introduction du TEC) et la CEDEAO ensuite, ont clarifié qu'une entreprise installée en zone franche ne pouvait pas bénéficier en même temps de la libre circulation au sein d'une union douanière ni même dans une zone de libre-échange.

Par le fonctionnement du commerce transfrontalier. Sur le plan douanier, les zones franches relèvent du concept d'extra-territorialité. Par conséquence, lors de leur importation sur le territoire douanier d'un pays ou de l'union douanière, les marchandises produites en zone franche doivent acquitter des droits de douane et de la TVA, tout comme les marchandises originaires d'un pays tiers. Or, il est possible, voire probable, que seule une partie des entrepreneurs de la zone franche vers les pays de la sous-région acquitte ces droits à l'importation, selon la nature des produits et selon le mode d'exportation (direct ou indirect). En effet, la plupart des entreprises de la zone n'exportent pas directement, mais vendent départ usine (par ex. usine) à des acheteurs domiciliés dans les pays de destination. Les marchandises sont « en principe » escortées par la Douane jusqu'à la frontière (les agents des douanes sont censés rapporter à leur bureau d'origine la déclaration d'exportation dûment visée à la frontière) et l'acheteur ou son transitaire prennent ensuite les dispositions pour le dédouanement des marchandises lors de leur introduction sur le territoire douanier de l'État importateur. La situation est comparable au commerce de réexportation (voir chapitre à ce sujet), où l'État exportateur fait suivre (plus ou moins) la marchandise jusqu'à sa propre frontière, mais estime qu'il n'est pas de sa responsabilité de s'occuper des conditions d'entrée dans celui-ci. On est donc en présence d'une procédure d'exportation légale qui entre par la suite dans une zone grise au moment de l'importation dans le pays destinataire.

Par des aléas. Selon la SAZOF, les quelques grandes entreprises orientées à 100% vers l'exportation en Europe ont fermé pour des raisons qui leur étaient propres et indépendantes les unes des autres. C'est le cas de l'entreprise Darégal (herbes aromatiques) qui avait plus de 1000 emplois agricoles, suite à un conflit lié aux conditions financières de la reprise, de l'entreprise Crustafric (crevettes) qui possédait plusieurs bateaux, et d'une usine de transformation ayant fermé en raison de la suspension du Togo en Europe pour non respect des normes de qualité (absence de laboratoire de certification au Togo). C'est aussi le cas d'une usine de fabrication de meubles de jardin en raison du retour en Angleterre de son promoteur, et d'une usine d'égrenage de coton à cause de l'effondrement de la filière. Si chacune de ces raisons prise isolément peut sembler valable, leur cumul est néanmoins troublant et il serait important de

creuser davantage pour déterminer les raisons de ce caractère atypique pour une zone franche dans un pays en voie de développement.

C. L'IMPACT DE LA ZONE FRANCHE SUR L'ECONOMIE DU TOGO

L'impact d'une zone franche doit être mesuré par rapport aux avantages qui étaient initialement attendus de son implantation. Il n'a pas été possible de mener une étude coûts/bénéfices systématique dans le contexte de ce chapitre. On analysera ci-après l'impact selon les critères d'évaluation les plus importants et sur la base des statistiques globales disponibles, à savoir : (i) la part de la valeur ajoutée dans la production des entreprises ; (ii) la contribution de la zone franche au PIB ; (iii) l'intégration avec l'économie locale et les effets d'entraînement qui en résultent ; (iv) la contribution à la création d'emplois et enfin (v) la contribution aux exportations. D'autres facteurs positifs, plus difficilement mesurables, comme le transfert de technologie et l'impact sur la formation de la main d'œuvre locale devront être abordés dans une future étude coûts/bénéfices complète.

Caractéristiques et évolution de la valeur ajoutée

La part de la valeur ajoutée dans le chiffre d'affaires des entreprises manufacturières et de services de la zone franche, estimée par la différence entre production déclarée et intrants intermédiaires (achats locaux et importés)[112] représente en moyenne 40,5% sur la période 2000-2008, ce qui est proche des *ratios* de beaucoup d'industries manufacturières en comparaison internationale. Il n'a pas été possible de faire une comparaison avec la valeur ajoutée d'autres zones franches en Afrique et dans le monde. Autour de cette moyenne de 40.5%, on observe cependant dans la zone franche togolaise une certaine tendance à la baisse: 51% en moyenne sur la période 2000-2001 contre 36% sur les deux dernières années 2007-2008, probablement due à la fermeture des entreprises agro-industrielles à forte valeur ajoutée. D'un autre côté, il est probable que le *ratio* moyen 2007-2008 soit encore tiré vers le haut par la valeur ajoutée élevée des industries de matériaux de construction (clinker), secteur organisé en chaîne de valeur verticalement intégrée (exploitation d'une matière première locale par l'entreprise, et d'un montant limité d'achats importés ou locaux) et dont la production a débuté seulement en 2000-2001. Il est par conséquent probable, que la part de valeur ajoutée des autres entreprises de la zone franche (hors clinker) soit sensiblement inférieure à la moyenne de 36%[113] en 2007-2008. Il n'est cependant pas possible de tirer des conclusions pertinentes de cette évolution, compte tenu de la forte variabilité de la part de la valeur ajoutée dans la production d'une année sur l'autre (ce qui est soi assez inhabituel car cette caractéristique est normalement structurelle et ne devrait pas varier autant sur de courtes périodes). Une analyse détaillée de la part de valeur ajoutée par secteur devrait mettre en évidence les différences intersectorielles et permettre de fournir une explication à la baisse constatée sur la période 2000-2008.[114]

[112] La valeur ajoutée brute par année a été estimée en soustrayant du chiffre d'affaires global annuel les achats (locaux et importés). Le montant des achats est disponible depuis 2000, c'est donc seulement à partir de cette année que la valeur ajoutée globale générée par les entreprises de la zone franche peut être calculée. Comme les entreprises franches ne paient pas d'impôts et taxes, cette définition devrait pour l'essentiel correspondre à celle de la valeur ajoutée hors taxes (VAHT) de la Comptabilité Nationale.

[113] D'une façon générale, la part moyenne de valeur ajoutée de l'ensemble des entreprises de la zone franche varie fortement d'une année sur l'autre, constat qui n'est pas facile à expliquer pour une structure d'entreprises relativement homogène avec quelques entrées et sorties seulement par an. La fiabilité de ces statistiques n'est pas assurée comme elles reposent entièrement sur les déclarations des entreprises.

[114] On rappelle que la définition de la valeur ajoutée en comptabilité nationale se rattache au statut de « résidents » et ne peut pas être assimilée aux revenus des nationaux. Il faudrait soustraire la rémunération des facteurs de production non nationaux rapatrié hors du pays (salaires des non nationaux non dépensés sur place, dividendes non réinvestis, etc.) pour obtenir la valeur ajoutée revenant aux nationaux.

Contribution de la valeur ajoutée au PIB des secteurs marchands

La contribution de la zone franche à la valeur ajoutée globale des branches marchandes (primaire, secondaire et tertiaire) de l'économie togolaise peut être estimée à 5% en 2007,[115] ce qui est non négligeable. Si l'on se focalise sur la contribution des entreprises de l'industrie manufacturière de la zone franche (augmentée de la sous-branche « clinker » des industries extractives) à ce secteur de l'économie, l'on peut l'estimer à environ un tiers de la valeur ajoutée globale du secteur, [116] ce qui est très significatif. Actuellement, la croissance de l'industrie manufacturière togolaise est donc tirée en grande partie par la production de la zone franche. Même si la reprise de la coopération dans les années à venir permettra d'augmenter le pouvoir d'achat des populations et donc la demande émanant du marché domestique, la contribution de la zone franche à la croissance restera importante.

Intégration à l'économie nationale

La part des achats locaux peut servir à mesurer le degré d'intégration de la zone franche dans l'économie nationale; elle se situe en moyenne à 24,5% du total des achats de biens sur la période 2000-2008.[117] On constate que cette part est tombée de 32% en 2000-2001 à 12,5% en 2008. Cette évolution est plutôt inquiétante pour la création d'effets d'entraînement sur l'économie nationale. Il est à noter que les statistiques disponibles n'incluent pas la fourniture de services dont l'impact sur l'intégration dans l'économie nationale n'a pu être mesuré.

La combinaison de ces deux évolutions (baisse tendancielle de la part de la valeur ajoutée dans la production et diminution des achats locaux dans le total des achats) pourrait être assimilée à une diminution progressive de la contribution de la zone franche à l'économie togolaise durant la période 2000-2008. Mais dans la mesure où les statistiques qui ont servi de base à cette estimation sont déclarées par les entreprises elles-mêmes et ne suivent pas forcément les définitions communément acceptées de la comptabilité nationale, la réalité de cette évolution et à plus forte raison sa signification ne sont pas certaines. Il serait opportun de procéder à une analyse économique plus poussée de ces évolutions. Les résultats pourraient contribuer à une meilleure modulation des bénéfices en fonction de la contribution de l'activité à l'économie nationale.

Contribution à l'emploi, coût par emploi créé et valeur ajoutée des exportations par emploi

Contribution à l'emploi du secteur moderne

Fin 2009, la zone franche employait environ 9 000 salariés permanents. Les statistiques sur l'emploi pour l'ensemble du secteur moderne togolais (hors administration) varient énormément entre différents services et publications (entre 25 000 et 80 000)[118] et, la contribution de la zone franche à l'emploi moderne varie entre 11 et 36% en fonction du chiffre retenu.

Coût par emploi créé

Avec les hypothèses utilisées,[119] le coût par emploi créé en zone franche pour les sociétés en activité fin 2008 peut être estimé à environ 17 millions F CFA (US$38 000) ce qui semble relativement élevé.[120]

[115] Année 2007, les données pour 2008 n'étant pas encore disponibles. Valeur ajoutée brute de la ZF: 47 milliards F CFA, valeur ajoutée brute des branches marchandes: 972 milliards F CFA.
[116] Respectivement 38 et 121 milliards de F CFA.
[117] Achats de biens seulement. Les achats de services ne sont pas détaillés dans les statistiques disponibles.
[118] Chiffre donné par la Direction de l'emploi fondé sur les déclarations à la CNSS.
[119] Coût de l'emploi créé = montant cumulé des investissements actualisés/effectifs. Prise en compte uniquement des investissements de sociétés encore en existence (selon les informations fournies par la SAZOF, les investissements

Valeur ajoutée des exportations par emploi et intensité en travail de la production

Le chiffre d'affaires à l'exportation *par emploi* est parmi les plus élevés de l'Afrique subsaharienne avec environ 16 millions de F CFA (US$36 000) en 2008, tandis que la valeur ajoutée exportée *par emploi* se situe à 6 millions de F CFA (US$14 000) pendant la même année. Mais ni l'un ni l'autre *ratio* ne peut valablement servir d'indicateur pour la productivité du travail. En effet, ces *ratios* sont plutôt des indices supplémentaires de l'intensité capitalistique moyenne, relativement élevée des entreprises de la zone franche et points francs du Togo.[121] On rappelle que les industries de matériaux de construction et les industries chimiques – toutes deux très capitalistiques – représentent 56% de la production de la zone franche, et que ce poids élevé influence donc significativement l'intensité capitalistique moyenne de la zone.

Analysée sous l'angle opposé, la faible intensité moyenne en travail qui caractérise la plus grande partie de la production de la zone franche[122] est inhérente à la nature de l'activité des entreprises industrielles de la zone et ne relève pas de choix technologiques ou de décisions de gestion des entreprises. Cette caractéristique structurelle limite forcément le potentiel de création d'emplois et la distribution d'une masse salariale importante aux nationaux. Dans ce contexte, il est à noter que la part de la masse salariale dans le chiffre d'affaires global est constante à 4% sur toute la période 1991-2008 et que cette masse salariale ne représente en moyenne que 10% de la valeur ajoutée durant la période 2000-2008.[123] On peut se demander si un système d'incitations privilégiant l'investissement en tant que tel et comportant des exonérations fiscales indépendantes du volume d'emplois créés, ne contribue pas à cette spécialisation de la zone franche dans les activités capitalistiques.

Part des entreprises de la zone franche dans les exportations du Togo

Les exportations de marchandises des entreprises de la zone franche durant la période 2005-2008 représentent en moyenne 46% des exportations de marchandises totales du Togo, avec une tendance croissante (55% en 2008) due à l'effondrement des cours du phosphate et du coton (territoire douanier) et à la bonne tenue du clinker (zone franche).[124] Cette part élevée dans les exportations du pays justifie l'attention particulière que les autorités portent à l'avenir de la zone franche.

D. LES ATOUTS ET FAIBLESSES DE LA ZONE FRANCHE TOGOLAISE

Atouts de la zone franche

Les principaux atouts de la zone franche togolaise résident dans (i) un régime fiscal et douanier très avantageux ; (ii) le faible niveau des salaires pour une main d'œuvre disciplinée disposant d'un bon niveau d'enseignement général et d'une productivité généralement considérée comme satisfaisante par les employeurs, (iii) sa position géographique et l'existence d'un port réputé pour la rapidité des

des sociétés fermées sont soustraits des statistiques). Taux d'actualisation des investissements passés: hypothèse de 4% par an.

[120] Dans un récent projet de création d'une zone économique spéciale en Palestine, la Banque mondiale estime le coût d'investissement par futur emploi à $10 000-15 000.

[121] Pour obtenir des indicateurs plus fiables de productivité, il aurait fallu utiliser la méthode de la productivité globale des facteurs (TFP, *total factor productivity*).

[122] Ce constat ne s'applique pas forcément à la majorité des entreprises (en nombre), mais à la plus grande partie de la production. Certaines entreprises, comme la fabrication de mèches et de postiches, ont une intensité en travail très élevée.

[123] Avec l'augmentation de grille salariale en zone franche intervenue en mai 2008 et mai 2009, la part de la masse salariale dans la valeur ajoutée pourrait encore augmenter légèrement en 2009.

[124] Cette estimation est obtenue sur la base de deux sources: les statistiques douanières pour les exportations totales et les statistiques de la zone franche (biens et services) desquelles on a soustrait le pourcentage représenté par les services en 2008 (27,5%) pour estimer les exportations de biens.

opérations.[125] Elle a également bénéficié de facteurs temporaires comme l'instabilité politique en Côte d'Ivoire.

Régime fiscal et douanier

Le régime fiscal et douanier créé par la Loi nº 89-14, en vigueur jusqu'à la publication de la Loi de finances 2009) prévoyait les dispositions suivantes :

- exonération de l'impôt sur les sociétés (c'est-à-dire, l'impôt sur le bénéfice) pendant les 10 premières années, et stabilisation au taux de 15% à partir de la 11ème année suivant la date d'agrément de l'entreprise;
- exonération de l'impôt sur les dividendes pendant les dix premières années pour les actionnaires non nationaux;
- stabilisation de la taxe sur les salaires au taux réduit de 2% pendant la durée de vie de l'entreprise;
- exonération de la taxe générale sur les affaires (TGA, devenue plus tard par la TVA) sur les travaux et les services réalisés pour le compte d'entreprises bénéficiant du statut zone franche ;
- exonération des droits et des taxes à l'importation (droit fiscal d'entrée, taxe générale sur les affaires, taxe statistique) sur le matériel d'équipement, les pièces de rechange, les matières premières, les produits semi-finis et les produits consommables nécessaires à l'installation et au fonctionnement de l'entreprise;
- réduction de 50% des mêmes droits et taxes sur les véhicules utilitaires.

La Loi prévoit par ailleurs l'exonération de tous les droits, impôts et taxes qui ne sont pas expressément visés ci-dessus.[126]

La Loi de finances 2009 introduit les modifications suivantes dans ce dispositif:

- modulation de l'impôt sur les sociétés et taxation progressive par seuil: 5% pendant les 5 premières années, 10% jusqu'à la 10ème année comprise, 15% entre la 11ème et la 20ème année, et passage au droit commun (actuellement 30% pour les sociétés industrielles) à partir de la 21ème année;
- paiement de la TVA sur les matières premières et les produits semi-finis importés ainsi que sur les biens et les services achetés localement (après une période d'exonération initiale de 10 ans).

Évaluation des principales mesures de la LF 2009

Le principe d'une diminution progressive des avantages fiscaux va dans l'intérêt de l'économie nationale et correspond également aux meilleures pratiques internationales. Cette approche permet de se prémunir contre les investisseurs qui exploitent au maximum les avantages fiscaux et se délocalisent une fois qu'ils ont épuisé la période d'exonération, surtout dans les secteurs qui ne nécessitent pas d'investissements lourds comme la confection.[127] Par contre, il y aurait lieu de maintenir l'exonération de l'impôt sur les sociétés (IS)[128] pendant les 5 premières années d'existence. Un tel avantage est accordé

[125] Même si le coût des prestations commence à poser problème par rapport aux ports concurrents.
[126] Cet article 21 de la Loi nº 89-14 est très surprenant. Si telle était l'intention du législateur, il aurait pu prendre comme disposition l'exonération de tous droits, impôts et taxes sauf ceux expressément cités pour les entreprises de la zone franche.
[127] Selon la SAZOF, tel n'a pas été le cas dans la zone franche togolaise après l'expiration de la « pause fiscale » de 10 ans. Les entreprises qui ont fermé autour du seuil des 10 ans l'auraient fait pour diverses autres raisons valables. Cette explication est à prendre au conditionnel, car l'entreprise ne va évidemment pas mettre en avant la fin de la pause fiscale pour justifier son départ.
[128] Ou une mesure équivalente comme l'amortissement accéléré.

dans beaucoup de pays, à certaines catégories de sociétés nouvelles, même sans qu'elles soient exportatrices. Une exonération de l'IS pendant 5 ans est aussi prévue dans le projet de nouveau code des investissements du Togo; dans un souci de cohérence, il faudrait accorder au moins le même avantage aux sociétés opérant en zone franche.

Par contre, la mesure instituant le paiement de la TVA (au-delà de 10 ans de fonctionnement) sur l'importation et les achats locaux des biens et des services consommés par les entreprises de la zone franche *méconnaît le principe de base d'une zone franche* qui repose précisément sur le statut d'extraterritorialité du point de vue douanier et s'étend donc à la TVA collectée par la Douane, au même titre que le droit de douane. Comme les entreprises n'acquittent pas de TVA sur la production exportée, le paiement d'une TVA sur les importations de matières premières donne forcément lieu à des crédits structurels de TVA qui - dans la plupart des pays en voie de développement - sont rarement récupérés par l'entreprise et deviennent ainsi une charge additionnelle à incorporer dans les prix.[129] Au cordon douanier, cette mesure n'a aucune justification, même après 10 ans d'existence. Selon les informations, elle n'est d'ailleurs pas entrée en application. Par contre, pour la TVA sur les achats locaux, certaines zones franches pratiquent le remboursement (*drawback*) à la place de l'exonération.

Si la première mesure est justifiée dans sa substance, la forme dans laquelle ces changements importants ont été introduits dans la législation – par voie de loi de finances modifiant la loi de 1989 portant statut de la Zone Franche, et surtout sans aucune consultation avec la SAZOF et les entreprises de la zone franche – ne contribue pas à la sécurité de l'environnement juridique dont les investisseurs ont besoin. Il serait important de bien préparer toute future réforme, de mener des consultations et de la coordonner avec la réforme du Code des Investissements, évitant ainsi d'avoir à procéder à des révisions successives par la loi de finances annuelle, ce qui ne manquerait pas d'augmenter l'insécurité juridique.

Suite aux nouvelles dispositions de la LF 2009, la SAZOF a, pour sa part, élaboré un projet de Loi pour remplacer la Loi nº 89-14 sur les zones franches. Sur le plan des avantages fiscaux, le projet se rapproche beaucoup de la version de la LF 2009 en matière d'IS, sauf qu'il prévoit l'exonération pendant les 5 premières années et le passage à 15% d'imposition de la 6ème à la 20ème année. Sur le plan des conditions générales, le projet de la SAZOF prévoit d'augmenter le pourcentage de ventes locales autorisées à 30% (contre 20% actuellement). Ces ventes seraient soumises au paiement des droits et taxes douanières à leur entrée sur le territoire douanier, comme c'est au moins le principe actuellement.[130] Mais à 30%, le risque serait plus important que ces ventes locales concurrencent les sociétés locales ou empêchent l'émergence de nouvelles industries locales dans les mêmes secteurs.

La tolérance de 20% accordée aux entreprises franches dans la plupart des pays était initialement justifiée par l'écoulement des articles de 2ème choix (surtout dans la confection et l'électronique) qui ne passent pas les contrôles de qualité stricts pour l'exportation. Sur un grand marché intérieur, ce surplus peut être facilement absorbé, mais dans un petit pays comme le Togo, il pose un réel problème pour le développement de l'industrie locale. Malheureusement on constate actuellement une surenchère dans la sous-région pour autoriser le pourcentage le plus élevé de reversement sur le marché local: La zone franche du Ghana autorise 30% et la loi sur la nouvelle zone franche du Bénin (zone non opérationnelle mi 2009) prévoit même 35%. Les conséquences possibles de ces politiques au niveau régional, tant sur le plan des recettes fiscales que sur le développement des industries locales, mériteraient d'être analysées.

---

[129] Il existe certes la procédure du *drawback* pour le droit de douane et la TVA, mais elle alourdit les procédures. Du côté de l'entreprise, le système demande la tenue d'une comptabilité analytique. Du côté de l'administration, il n'est pas certain, à l'heure actuelle, que la Douane togolaise puisse gérer un tel système. Si le *drawback* est retenu pour les achats locaux, une formation pointue s'impose auprès des inspecteurs des impôts et de la douane.

[130] Le niveau des recettes douanières collectées au titre des ventes sur le territoire douanier ne permet pas de conclure à une application effective de cette disposition.

Main-d'œuvre

La Loi accorde aux entreprises bénéficiant du statut de Zone Franche, la liberté d'embauche et de licenciement du personnel togolais et expatrié sous réserve de réserver la priorité des emplois permanents à des nationaux togolais.[131] Le texte de loi ne dit pas expressément que les entreprises de la zone franche togolaise ne sont pas soumises à la législation nationale du travail et à la juridiction des tribunaux du travail, mais l'on observe cette pratique dans la majorité des zones franches. Suite aux critiques formulées dans le passé, l'avant-projet de loi portant statut de zone franche industrielle (version mars 2010) prévoit que les dispositions du code de travail s'appliquent aux entreprises bénéficiaires du régime de zone franche. Cependant, elles ne seraient soumises ni aux formalités et aux procédures de recrutement et de licenciement collectif, ni aux procédures d'arbitrage et de règlement des contentieux individuels et collectifs du travail, ni au système de classification des catégories professionnelles.

Les salaires *minima* et moyens pratiqués dans la zone franche sont parmi les plus bas en Afrique et sans doute en Afrique de l'Ouest et centrale, après le Nigéria.[132] À l'heure actuelle, *de facto*, la zone franche n'est pas soumise aux conventions collectives en vigueur au Togo. Les relations de travail sont régies par une convention spécifique entre l'Association des Employeurs des Entreprises de la zone franche et les représentants du personnel de la zone. Pourtant, jusqu'en 2008, le salaire minimum en vigueur y était presque le double du salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) en vigueur au Togo.[133] Mais avec le doublement du SMIG togolais en Août 2008, désormais à 28 000 F CFA[134] (environ 43 euros), il serait passé sous le SMIG hors zone. En conséquence, et bien qu'il n'y avait pas d'obligation légale de s'aligner sur le nouveau SMIG, toute la grille salariale de la zone franche a été valorisée de 10 à 15% selon les catégories, en deux étapes (mai 2008 et mai 2009). Le salaire minimum en zone franche se situe désormais à 28 000 F CFA comme pour les autres entreprises togolaises. À titre de comparaison, le SMIG du Bénin est à un niveau comparable de 31 625 F CFA (48 euros), celui de la Côte d'Ivoire à 36 460 F CFA (56 euros) et celui du Sénégal à 47 700 F CFA (73 euros). Par contre, le salaire minimum au Nigéria était plus bas que celui du Togo vers mi 2009 soit 5 500 N (environ 26 euros), mais serait en instance de réévaluation.[135]

Le salaire moyen (toutes catégories professionnelles confondues) en zone franche peut être approché par le *ratio* « masse salariale par employé » et se situait à environ 48 000 F CFA (70 euros), équivalent du salaire minimum du Sénégal.[136] Mais compte tenu de l'augmentation de la grille salariale intervenue au cours de l'année 2008, le salaire moyen augmentera d'au moins 10% en 2009. Alors que le salaire minimum constitue une bonne référence pour l'entreprise qui emploie un grand nombre d'ouvriers non qualifiés, le *ratio* du salaire moyen donne une bien meilleure indication du coût salarial pour les entreprises dont le personnel est réparti sur plusieurs catégories de qualification. Quel que soit l'indicateur retenu, le niveau des salaires en zone franche du Togo peut être considéré comme très

[131] On ne sait comment cette disposition pourrait être appliquée si le recrutement n'est pas soumis à autorisation. Cette disposition se retrouve dans les codes des investissements de nombreux pays. Dans le cas du Togo, elle est contraire à la législation actuelle de l'UEMOA, qui n'existait pas encore en 1989.

[132] Il n'a pas été possible d'obtenir des informations exhaustives à ce sujet. Le site IZF (Investir en Zone Franc) n'est plus régulièrement mis à jour.

[133] Le SMIG est fixé par décret du Président de la République, alors que la grille salariale des catégories d'emploi au-dessus du SMIG est le résultat de négociations tripartites périodiques entre employeurs, syndicats des employés et le Gouvernement.

[134] Par décret, le SMIG légalement en vigueur au Togo a été relevé de 13 757 F CFA à 28 000 F CFA, équivalent à 42,67 euros par mois. Il n'avait connu aucun ajustement depuis 1990 !

[135] Il n'a pas été ajusté depuis 9 ans. Mais une loi était en discussion au Parlement fédéral pour le faire passer à N 30 000 (US$200 soit env. 135 euros).

[136] Masse salariale/effectifs = 56 000 F CFA/ mois. Déduction faite des cotisations sociales de 16,5% à la charge de l'employeur comprises dans la masse salariale: salaire moyen: 56 000/1,165 = 48 000.

« compétitif » du point de vue de l'employeur, comparé au reste de l'Afrique de l'Ouest et surtout comparé à la Chine (env. US$130 ou 93 euros dans la zone de Shenzhen).[137]

Mais le niveau de salaire est seulement l'un des deux facteurs qui déterminent le coût unitaire de la main d'œuvre, l'autre facteur étant la productivité du travail. Des comparaisons internationales sont très difficiles à établir et souvent spécifique à une industrie.[138] Les données disponibles (chiffre d'affaires/employé ou valeur ajoutée/employé) ne sont donc pas utilisables telles quelles pour des comparaisons internationales de productivité, car le *ratio* dépend de la structure des activités et de leur plus ou moins grande intensité capitalistique. Une approche « micro » consiste à se baser sur les évaluations des opérateurs familiers avec les standards de productivité de leur secteur d'activité dans plusieurs pays. Il n'a pas été possible ici de recourir systématiquement à cette approche, seulement quelques appréciations ponctuelles ont été recueillies. Elles vont dans le sens d'une productivité du travail en zone franche togolaise relativement bonne par rapport à l'Afrique de l'Ouest, mais nettement inférieure à celle de l'Asie. Comme l'investisseur se détermine sur la base du coût unitaire du travail, et pas du salaire minimum ou moyen, il serait utile d'entreprendre une étude sur la productivité et les systèmes de paiement au rendement[139] qui pourrait établir des références pour toutes les industries intensives en main d'œuvre (confection, jouets, électronique, etc.). Les résultats pourraient soit (i) servir d'argument commercial pour la promotion de la zone si les résultats étaient favorables, soit (ii) indiquer aux instances impliquées les domaines prioritaires de la formation professionnelle pour améliorer l'attractivité de la zone franche.

Autres avantages

Simplification des formalités par le guichet unique de la SAZOF. Ce guichet prend en charge l'investisseur potentiel dès son arrivée à l'aéroport et s'occupe de toutes les formalités de constitution de l'entreprise, visas ou cartes de séjour, connexion aux services publics (électricité, eau, téléphone, etc.). Il peut l'assister dans les négociations avec les propriétaires de terrains ou de bâtiments. C'est un service très appréciable mais qui n'intervient que durant la période d'installation. Pendant son fonctionnement, l'entreprise en zone franche subit en général la lourdeur de l'environnement administratif tout comme les autres entreprises, mais avec deux exceptions notables: la Douane et les Impôts. Les procédures douanières sont allégées du fait de l'importation des matières premières en l'exonération des droits et de l'exportation des produits hors TVA. Les « points francs » ont même un douanier détaché dans l'usine. En ce qui concerne les impôts, il existait apparemment une instruction verbale de ne pas trop contrôler les entreprises de la zone franche. Ceci a sans doute accrédité la thèse[140] de l'interdiction de contrôle des entreprises de ZF par la DGI, assertion ne reposant sur aucun texte.

Disponibilité de terrains industriels à proximité du port et de l'aéroport pour les premières entreprises installées. L'administration de la zone franche dispose d'un terrain de 72 hectares à proximité du port de Lomé. La première série d'entreprises agréées a donc pu bénéficier de terrains dans cette zone industrielle, à des loyers extrêmement avantageux.

[137] En Chine, les salaires *minima* sont fixés par province ou par chaque grande ville. L'exemple se réfère à la zone économique spéciale de Shenzhen mi 2009, 900 RMB – US$133.

[138] Les standards ou "*benchmarks*" les plus connus sont ceux pour la production des chemises d'hommes à manches longues d'une certaine qualité (en anglais: *dress shirt*). Ils sont exprimés en nombre de chemises par personne/jour ou en minutes pour coudre une chemise.

[139] Une entreprise très intensive en main d'œuvre de la zone franche a expérimenté au fil des années plusieurs systèmes de paiement au rendement. Après un quasi-refus initial des salariés de se plier à la loi du rendement, elle semble avoir trouvé un système satisfaisant, basé sur le volontariat et accepté par une partie des salariés motivés par la possibilité de gains plus importants.

[140] Reprise dans les documents du FMI et de la Banque mondiale.

Faiblesses de la zone franche

Malgré tous les avantages offerts, les entreprises opérant en zone franche n'échappent pas à l'environnement général des affaires du pays.

Coûts élevés des facteurs de production malgré les tarifs préférentiels

Les entreprises de la zone franche bénéficient de tarifs préférentiels sur électricité, l'eau, les télécommunications, les prestations portuaires et le fret aérien. Cet avantage inscrit dans la loi est cependant à nuancer car malgré la présence des tarifs préférentiels, les coûts de l'électricité et des télécommunications restent nettement plus élevés en zone franche togolaise que sur le territoire douanier de la plupart des pays concurrents, alourdissant les coûts de production. Certains surcoûts peuvent être considérés comme conjoncturels, alors que d'autres sont structurels. Les mesures d'amélioration envisagées par l'État et les sociétés parapubliques de ces secteurs sont décrites plus en détail dans le chapitre sur l'environnement des affaires.

Non application de fait de certaines dispositions de la Loi.

La Loi nº 89-14 prévoit également le droit pour les entreprises d'acquérir leur propre réseau de télécommunications (V-Sat ou micro-ondes), mais dans les faits, cette possibilité a été supprimée par la Loi nº 98-005/PR du 11 février 1998 sur les télécommunications en son article 69. Il est parfois est accordé moyennant un coût exorbitant. Si la liberté des transferts de devises est généralement assurée au Togo, très rares sont les sociétés de la zone franche qui ont obtenu l'autorisation de détenir un compte en devises[141] comme la loi les y autorise.

Mauvais état des infrastructures routières –surcoûts et congestion.

L'importance des infrastructures dans les décisions d'implantation des entreprises et leur impact sur les coûts de production ne sont plus à démontrer. Le bon état des infrastructures était autrefois un atout pour la zone franche du Togo, mais l'état des infrastructures, surtout routières, s'est entre-temps dégradé et entraîne une augmentation sensible du coût d'exploitation des véhicules. Certaines infrastructures comme les voies urbaines à Lomé (forte dégradation suite au manque d'entretien et aux fortes pluies de 2008) pourront être réhabilitées assez rapidement, en partie grâce à des financements extérieurs. Par contre, d'autres infrastructures présentent des problèmes structurels qui nécessitent des solutions à moyen et long terme (voir les développements sur les projets de « contournement de Lomé » dans le chapitre Facilitation du Commerce et du Transport.

Manque de terrains industriels dans la zone portuaire - goulot d'étranglement pour le développement de la zone franche.

Le contingent de terrains mis à la disposition de l'Administration dans la zone portuaire est à présent épuisé.[142] Les terrains attribués à un promoteur privé pour viabiliser et construire des bâtiments préfabriqués prêts à l'emploi (*Shells)* n'ont jamais été utilisés à cette fin et servent désormais à héberger des entrepôts (M.A.D., Magasins et Aires de Dédouanement) pour le stockage des marchandises avant dédouanement et transit.[143] L'utilisation rationnelle des terrains tout autour du port de Lomé constitue une problématique importante qui sera aussi abordée dans le chapitre consacré aux transports. Pour remédier à

[141] Selon la BCEAO, cette situation serait due au fait que les entreprises ne sont pas intéressées, car les détenteurs d'un compte en devises doivent d'abord utiliser leurs avoirs sur ce compte avant de demander des devises à la banque centrale pour régler les factures d'importation.

[142] Des difficultés juridiques liées aux titres fonciers existent sur les quelques terrains restants si bien qu'ils ne peuvent pas être attribués à des investisseurs.

[143] Ces magasins sont fictivement « sous douane ». Voir le chapitre consacrée aux réexportations.

la situation de pénurie de terrains industriels, la SAZOF a acquis un nouveau terrain de 140 hectares situé à Adétikopé, situé à une quinzaine de km au nord de Lomé.[144] Le succès d'une telle démarche est confronté à deux difficultés:

- la mobilisation des ressources pour la viabilisation *(infrastructure offsite)* de ce terrain constitue un défi dans la situation actuelle de contraintes budgétaires du Togo.[145] Compte tenu des délais importants entre la conception d'un projet, les études de faisabilité, les décisions de procéder aux travaux, l'obtention des financements et la réalisation, le projet de « délocalisation » envisagé risque de donner un coup d'arrêt à l'expansion de la zone franche pendant de longues années, à une période cruciale où des pays voisins misent sur des investisseurs privés qui ont une capacité de financement et une rapidité de décision autrement plus importantes que l'État togolais. Le Togo risque ainsi de se faire distancer dans la course aux investisseurs et de prendre un retard difficile à rattraper, sauf à faire de la surenchère sur les incitations fiscales permanentes ce qui serait contraire aux intérêts à long terme du pays ;
- l'acceptabilité par les investisseurs potentiels de ce site n'est pas certaine, d'autant plus qu'il n'existe pas d'enquête auprès des intéressés. L'échec de la zone franche du Sénégal, parmi beaucoup d'autres facteurs et notamment des seuils d'investissement et de création d'emplois initialement trop importants et des salaires jugés trop élevés, a été partiellement attribué à son emplacement à 17 km de Dakar. Il est vrai que la route reliant Adétikopé à Lomé est beaucoup moins congestionnée et que pour le moment la plupart des exportations se font par la route et ne transitent pas par le port. Mais cette situation pourrait évoluer et l'emplacement auprès du port reste un facteur de compétitivité certain pour le long terme.

Par conséquent, le problème de la disponibilité de terrains pour le développement de la zone franche semble être loin d'une solution satisfaisante. Il est probable que le Gouvernement ne pourra pas faire l'économie d'une réforme profonde sur l'utilisation des terrains à l'intérieur et à proximité du Port autonome de Lomé, notamment par le biais d'une gestion plus efficace et de la révision de la tarification des loyers. Cette réforme devra être précédée par une analyse coûts/bénéfices des usages alternatifs commercial/industriel, dans la mesure où les terrains qui font désormais défaut à l'expansion de la zone franche sont actuellement occupés par les MAD et utilisés pour le commerce de réexportation (voir chapitre sur le commerce de réexportations et sa viabilité à moyen/long terme). Le recours au statut de « point franc » (donnant la possibilité de s'établir à n'importe quel endroit du territoire) est surtout valable pour les entreprises exploitant des matières premières. La plupart des autres entreprises continuent à apprécier les services procurés par une zone dédiée (banques, transitaires, transport des employés, etc.). C'est même le principal argument en faveur des nouvelles « zones économiques spéciales » dans d'autres pays.

E. QUELLE ZONE FRANCHE POUR REDYNAMISER LA CROISSANCE ?

Le bilan de la zone franche du Togo est globalement positif si on tient compte du contexte socio-politique défavorable qui s'était installé quelques années seulement après son démarrage. Les résultats obtenus se situent dans la moyenne des zones franches en Afrique dont certaines n'ont jamais vraiment décollé, alors que d'autres, plus récentes, ont largement dépassé le Togo en matière de création d'emplois. Malgré le bilan favorable en termes de création d'emplois, il faut reconnaître que la zone franche du Togo présente un caractère atypique avec son orientation vers le marché communautaire où les

[144] 60 hectares de cette superficie ont été rétrocédés au port de Lomé

[145] Au Benin, les travaux de viabilisation de la zone franche géographique de Sèmè Kpodji ont commencé en 2005. Ils étaient réalisés vers mi 2009 pour l'électricité et les télécommunications pour un tiers du terrain et à 70% pour les voies d'accès. Le capital de la zone franche du Bénin est détenu à 20% par l'État et à 80% par des investisseurs privés, mais comme c'est le cas le plus souvent, la viabilisation était à la charge de l'État.

produits de la zone ne bénéficient pas du schéma de libéralisation des échanges et devraient normalement être soumis aux droits de douane.

La révision des avantages fiscaux par la Loi de finances 2009, le projet de loi sur la zone franche ainsi que le projet de loi du code des investissements constituent l'occasion:

- de procéder à un bilan approfondi de la zone franche sous forme d'une analyse coûts/bénéfices pour l'économie nationale;
- d'engager une réflexion sans complaisance sur les perspectives de la zone franche à l'horizon de 5-10 ans;
- de prendre, dès à présent, les orientations nécessaires pour préparer l'avenir et adapter le système d'incitations en conséquence.

Bilan de la zone franche –bénéfices et coûts pour l'économie nationale

Une section précédente de ce chapitre donne un bref aperçu des apports de la zone franche à l'économie togolaise, sous forme de (i) valeur ajoutée (contribution au PIB) ; (ii) recettes d'exportation ; et (iii) création d'emplois. Les données utilisées sont celles fournies par les entreprises elles-mêmes à la SAZOF et la méthodologie était forcée de recourir à des approximations.[146] Avant de modifier le système d'incitations, il serait utile, voire indispensable, que le Gouvernement procède à un bilan approfondi sous forme d'une analyse coûts/avantages.[147] Un tel travail dépasse le cadre de la présente étude et on se contentera d'indiquer dans ses grandes lignes l'approche utilisée ailleurs. Il faudrait retenir qu'il s'agit d'une cadre méthodologique général et non d'une description des bénéfices et des coûts de la zone franche du Togo.

Bénéfices apportés par une zone franche

- valeur ajoutée dans ses trois composantes:[148]
  - travail (salaires distribués à des employés nationaux)
  - capital (bénéfices/dividendes distribués à des actionnaires nationaux)
  - État (recettes fiscales/impôts et taxes payés par l'entreprise);
- achats locaux de biens et de services, y compris transports, électricité, télécommunications, etc. (après déduction de la part importée, éventuellement en appliquant un coefficient);
- recettes en devises (exportations).

À ces bénéfices statiques et mesurables sous forme monétaire, on ajoute souvent les bénéfices dynamiques dont les effets sur l'économie nationale se font sentir à plus long terme et qui sont plus difficiles à mesurer:

- transfert de savoir-faire (technique, gestion, marketing etc.);
- effet de « démonstration » pour l'entreprenariat local;
- effet d'apprentissage, acquisition de connaissances et d'expérience pratique par le personnel,

[146] On rappelle que la valeur ajoutée a été estimée par « production moins achats importés et locaux ». Il aurait fallu déduire également les achats de services.

[147] On utilise ici coûts/avantages et non coûts/bénéfices, pour éviter toute confusion avec les bénéfices des entreprises mais aussi pour mieux collecter les avantages dynamiques non monétaires.

[148] Ce n'est pas la valeur ajoutée totale qui permet de mesurer l'apport à l'économie, mais uniquement la proportion de cette valeur ajoutée qui va à la main d'œuvre et aux actionnaires nationaux et à l'État sous forme de taxes. [148]L'investissement en tant que tel ne constitue pas un avantage pour l'économie à prendre en compte séparément, dans la mesure où on comptabilise la valeur ajoutée que cet investissement permet de créer. On pourrait cependant intégrer dans les avantages la part de l'investissement initial consacré à la construction (matériaux locaux et main d'œuvre).

- apport de nouveaux clients par les partenaires étrangers/accès à des circuits de distribution à l'étranger.

Coûts occasionnés par une zone franche

- infrastructures de viabilisation pour une zone physiquement délimitée ;
- administration et promotion de la zone;
- subventions, y compris:
  - tarifs préférentiels sur les services[149]
  - loyers au-dessous du prix du marché (manque à gagner par rapport aux alternatives);
- coût d'opportunité du financement bancaire local (le recours des entreprises d'une zone franche à l'emprunt local procure d'une part des bénéfices aux banques locales, mais limite aussi leur capacité à financer l'économie locale);[150]
- manque à gagner fiscal dû aux « déperditions/fuites » sur le territoire national de marchandises produites en zone franche (au-delà du pourcentage légalement autorisé);[151]
- manque à gagner fiscal dû aux agréments accordés à des sociétés engagées dans la première transformation d'une matière première locale qui, de toute façon, n'auraient pas la possibilité de s'installer dans un autre pays. Cette notion sera précisée plus loin.

Au Togo, cette analyse coûts/avantages (cf. note 147) **devrait constituer la première étape et la base du processus de réflexion sur l'avenir de la zone franche**. L'importance relative de chaque avantage sera déterminée dans le contexte spécifique du pays. On pourra par exemple se demander si l'avantage de l'apport en devises, compte tenu de l'appartenance du Togo à la zone franc et de l'accès aux devises qu'elle procure, est aussi important que la création d'emplois (et les salaires ainsi distribués) ou les effets d'entraînement (achats de biens et de services) sur l'économie locale ? C'est cette analyse préalable qui conduira à une réflexion stratégique, y compris sur le système d'incitation à adopter pour atteindre les objectifs.

Perspectives à moyen terme de la zone franche

On a constaté que presque 70% des exportations vont vers la CEDEAO et 15% vers le marché local. Or, les exportations d'une zone franche ne sont pas éligibles au schéma de libéralisation des échanges (SLE) de la CEDEAO et les exportateurs sont donc censés acquitter les droits de douane et la TVA, comme pour les produits en provenance de pays tiers.[152] À coût de production (hors taxes) égal, les exonérations fiscales accordées aux entreprises de la zone franche devraient au moins compenser le droit de douane pour que l'exportation vers la CEDEAO reste compétitive par rapport à une entreprise locale dans le pays d'importation ou à une entreprise togolaise bénéficiant du SLE. Pour un produit de première nécessité, une matière première ou un produit intermédiaire taxé à 5 ou 10%, ce cas de figure (c'est-à-dire, « compensation » du droit de douane par les exonérations fiscales) est plausible. Par contre, pour un produit de consommation courante taxé à 20% à l'importation dans un autre pays de la CEDEAO, il est peu probable que le total des impôts et des taxes dont l'entreprise est exonérée puisse atteindre 20% du chiffre d'affaires hors TVA. On se trouve ici devant un paradoxe qui laisse penser qu'une partie au moins

[149] Ces coûts sont supportés par les autres utilisateurs sous forme de tarifs plus élevés.

[150] Il faudrait distinguer ici entre le capital d'investissement, souvent (mais pas toujours) levé dans le pays d'origine de l'investisseur étranger, et les fonds de roulement obtenus auprès des banques locales.

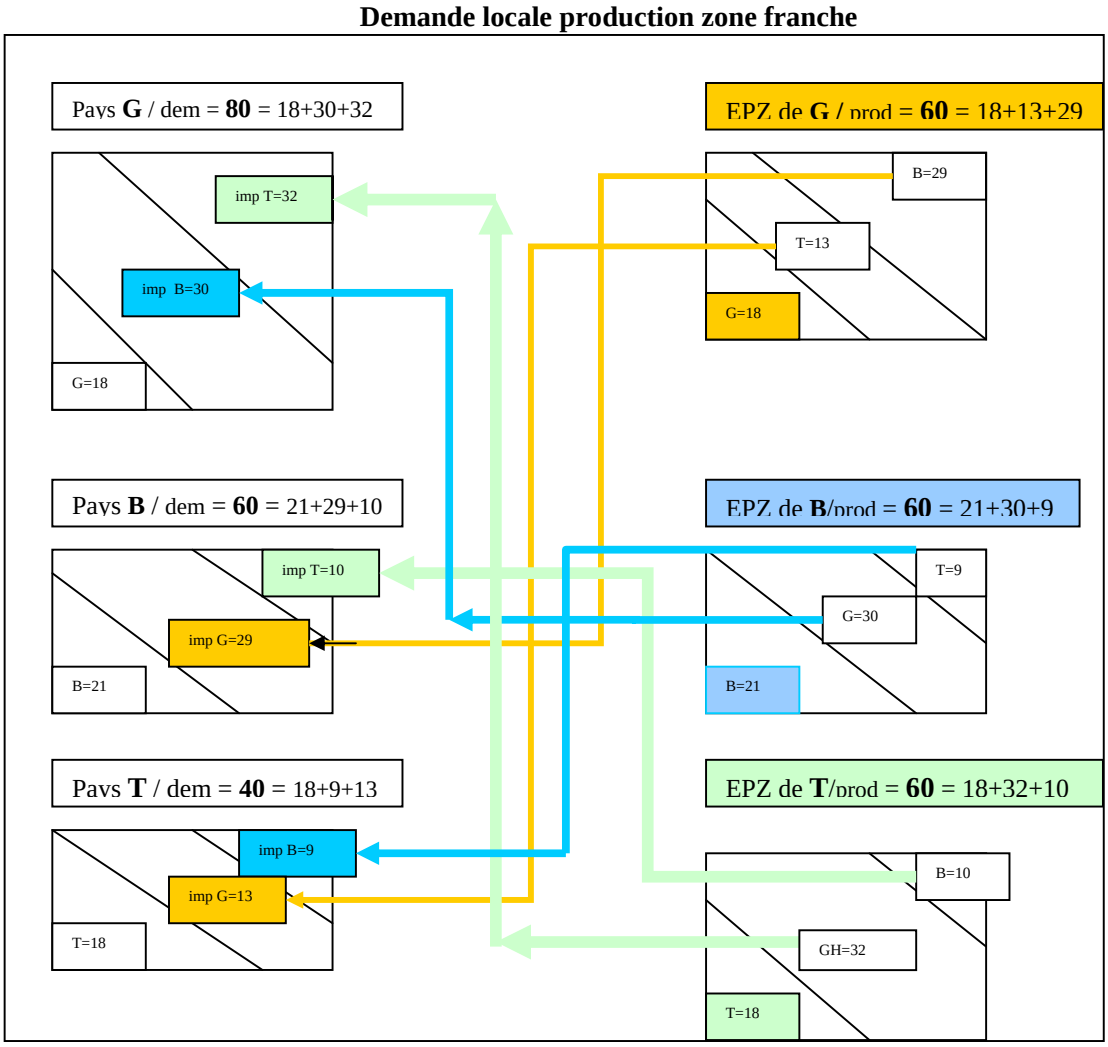
[151] On ne tient pas compte de la part vendue légalement sur le marché national dans la limite des 20% autorisés. Cette production devrait acquitter les droits de douane et la TVA comme une marchandise importée. Par contre, si la marchandise avait été produite par une entreprise installée sur le territoire douanier, l'État aurait perçu tous les impôts et les taxes dont l'entreprise locale est redevable. Mais si la marchandise avait été importée d'un pays de la CEDEAO sous le SLE, l'État n'aurait perçu ni droits de douane ni impôts et ni taxes sur une entreprise locale, uniquement la TVA. Le manque à gagner dépend donc de l'hypothèse de substitution retenue.

[152] A l'exception du PCS et du PC, donc une diminution de 2% des droits.

des exportations de biens de consommation courante ne passe pas par le cordon douanier ou au moins n'acquitte pas la totalité des droits de douane. Cette situation serait tout à fait compatible avec celle du commerce de réexportation, où le Togo estime que c'est aux pays de destination finale de prendre les mesures utiles pour collecter les droits.

Graphique 6.1: Cas théorique où 3 pays d'une union douanière s'approvisionnent mutuellement à partir de leurs zones franches

(en unités de comptes fictifs – millions de US$ ou milliards de F CFA)



Pourcentages de ventes autorisées sur le marché local
G: 30% de 60 = 18
B: 35% de 60 = 21
T: 30% de 60 = 18
NB: Les chiffres retenus pour la demande (dem) représentent *grosso modo* des différences de taille entre les 3 pays, ceux pour la production (prod) sont arbitraires pour illustrer l'argumentation.

Le Togo pourrait donc parfaitement s'accommoder de cette situation qui serait compatible avec une expansion de la zone franche dans le court terme. Mais le problème se trouve dans la multiplication des zones franches dans la sous-région qui poursuivent toute la même stratégie. Poussée à l'extrême, cette stratégie pourrait aboutir à une situation où une grande partie de la production industrielle se délocalise en zone franche pour exporter vers les pays voisins, alors que le marché local est

approvisionné par les ventes locales de la zone franche (30%) ainsi que les ventes des zones franches des pays voisins. La caricature d'une telle situation serait le cas illustré ci-dessous.

Une telle situation pourrait *a priori* avantager des petits pays comme le Togo avec une zone franche bien développée, car le pourcentage de la production vendue sur le marché local peut couvrir une part importante de la demande intérieure, tandis que ses exportations trouvent plus facilement à se placer sur des marchés voisins plus importants. La situation est inverse pour les grands pays qui exportent vers des marchés plus petits.[153]

On peut cependant se demander pendant combien de temps un tel modèle de développement est soutenable, sous ses deux aspects: compétitivité des entreprises et recettes fiscales. Dans la meilleure hypothèse pour les conditions de succès d'un tel modèle, la grande porosité des frontières subsiste, au moins à moyen terme (5-10 ans), et garantit autant les exportations de la zone franche vers la sous-région que l'approvisionnement éventuel d'une partie du marché intérieur par les zones franches des pays voisins. Si l'on privilégie cette hypothèse, il faudrait au moins procéder à des simulations fiscales. On pourrait ainsi estimer si la somme des recettes tirées du paiement des droits de douane et de la TVA sur les marchandises mises en vente localement, plus les droits de douane et la TVA partiellement perçus sur les produits en provenance des zones franches de pays voisins peuvent compenser les manques à gagner occasionnés par les exonérations accordées aux entreprises de la zone franche (impôt sur le bénéfice et autres) et la diminution progressive des impôts collectés sur les entreprises installées sur le territoire douanier. En général, les impôts et les taxes à percevoir sur les entreprises du territoire douanier sont plus stables et plus faciles à collecter que les droits de douane aux frontières.

Sur le plan de la compétitivité, l'hypothèse devient moins favorable pour les entreprises après l'application d'un taux d'IS de 15% à partir de la 11ème année et du taux normal (actuellement 27% pour les entreprises industrielles) à partir de la 21ème. L'entreprise cumulerait alors une charge fiscale beaucoup plus importante avec l'inconvénient de ne pas avoir accès au SLE, ce qui la rendrait peu compétitive sur le marché de la CEDEAO. Elle aurait alors avantage, soit à passer sous le droit commun (territoire douanier), soit à se délocaliser dans une autre zone franche de la sous-région et rouvrir ainsi la période ouvrant droit aux avantages fiscaux. Sur le plan fiscal, la première variante rapporterait un surplus de recettes (l'entreprise étant assujettie à tous les impôts et les taxes, pas seulement à l'IS), tandis que la deuxième variante entraînerait la perte définitive des recettes que le fisc pouvait espérer collecter de façon permanente après avoir consenti aux exonérations substantielles pendant 10 ans.

L'hypothèse la plus défavorable pour les entreprises est celle de la fin du laxisme aux frontières terrestres, donc du paiement de la totalité des droits de douane et de la TVA, combinée avec l'expiration des exonérations à partir de la 21ème année. Il est probable que seules les entreprises les plus compétitives de la zone, celles qui ont soit une technologie en avance sur les concurrents de la sous-région, soit un savoir-faire spécifique ou un nom de marque solidement implanté, pourront faire face à cette situation tout en restant sous le statut de zone franche. Pour les autres, ce sont les deux variantes ci-dessus qui se dessinent.

Ces réflexions sur le moyen terme sont très importantes autant pour les entreprises que pour le Gouvernement. Quand les investisseurs potentiels futurs auront réalisé (i) qu'ils ne pourront pas accéder au « grand marché de la CEDEAO » (sous-entendu y compris le Nigéria) en franchise des taxes douanières à partir de la zone franche du Togo, et (ii) que les postes de douane juxtaposés et/ou la coopération douanière inter-États auront réduit les possibilités d'arrangements pour échapper au paiement

[153] L'exemple est basé sur des zones franches de taille comparable dans les 3 pays. Si la zone franche du pays G avait une capacité de 120 au lieu de 60, elle pourrait certes couvrir une partie plus importante de son propre marché local, mais les marchés des deux autres partenaires ne pourraient plus absorber la production restante. Ceci n'affecte pas la validité de la démonstration: G devrait alors exporter une partie de cette production dans les pays ne disposant pas d'une zone franche ou en dehors de la CEDEAO.

des droits de douane, l'intérêt de s'installer au Togo pour servir le marché sous-régional se réduira considérablement. Cet horizon peut sembler éloigné, peut-être 5 à 10 ans voire plus, mais il appartient à l'État d'anticiper cette évolution et de redresser l'orientation des exportations du Togo en fonction de son avantage comparatif intrinsèque à moyen et long terme, et pas uniquement par le système des exonérations fiscales. Il serait utile de mettre en place un groupe de travail pour faire des simulations à partir de quelques comptes d'entreprises, sur la base d'une typologie, et de développer une stratégie à moyen terme en conséquence.

Orientations pour l'expansion de la zone franche sur une base durable

La compétitivité des pays en voie de développement repose essentiellement sur l'important différentiel des salaires de la main-d'œuvre. Mais cet avantage comparatif ne suffit pas tant que l'environnement des affaires est défavorable. La justification pour une zone franche consiste donc à offrir dans une enclave, un environnement relativement favorable, assorti d'incitations fiscales initiales pour compenser les surcoûts restants, ceci afin d'attirer des investisseurs étrangers (qui ont le choix de s'établir dans n'importe quel autre pays) et avec l'espoir de les retenir de façon définitive après la période d'exonération fiscale. Mais la démarche doit être durable dans le temps, car plus les exonérations sont élevées, plus la marge de manœuvre du Gouvernement pour instaurer une fiscalité plus légère pour le reste des entreprises, y compris les PME du territoire douanier, est réduite.

En tenant compte de ces contraintes, une redéfinition du champ d'application des exonérations et leur ciblage plus précis pour atteindre les objectifs de création d'emplois sont à envisager. Parallèlement, c'est l'environnement des affaires pour l'ensemble des entreprises qui doit s'améliorer. Après l'étude coûts/avantages et la phase de réflexion évoquées ci-dessus, une telle vision à moyen et long terme privilégie le caractère durable de la zone franche dans l'économie togolaise et pourrait s'articuler autour de quatre axes d'intervention :

- définir clairement des critères d'agrément pour maximiser l'apport des entreprises à l'économie nationale, en contrepartie des exonérations fiscales;
- assurer la cohérence avec le nouveau Code des Investissements;
- aligner le système d'incitations fiscales sur l'objectif primordial de création d'emplois;
- améliorer l'environnement des affaires et des services fournis aux entreprises (terrains, infrastructures, sécurité juridique) pour augmenter leur compétitivité.

Des mesures d'accompagnement seront à ajouter à ces quatre axes d'intervention pour améliorer l'attraction et l'efficacité de la zone franche.

Définition claire des critères d'agrément à la zone franche

Cas des activités d'exportation résultant de la première transformation: Les critères d'agrément devraient constituer un filtre pour s'assurer que les exonérations fiscales ne soient pas accordées à des entreprises qui, de toute façon, ne pouvaient exercer leurs activités que sur le territoire national, autrement dit qui ne pouvaient pas délocaliser leurs activités. Cette disposition devrait notamment porter sur l'exploitation ou la première transformation de produits agricoles et miniers qui ne sont pas exportables en l'état dans des conditions économiquement rentables. C'est ainsi que dans la quasi-totalité[154] des pays qui disposent de zones franches, les exportations de matières premières agricoles et les produits des industries extractives ne bénéficient pas des incitations fiscales liées au statut de zone franche ou d'entreprise franche. Au contraire, dans le cas des industries extractives, il y a typiquement des rentes

[154] *A priori*, nous ne connaissons pas d'autres exemples où ces industries sont éligibles, mais ne pouvons pas exclure cette possibilité puisqu'elle existe au Togo.

importantes et c'est plutôt la taxation qui est la règle, sous forme de *bonus* de signature, de *royalties*, d'impôt sur les bénéfices, etc.

Cette inéligibilité devrait logiquement s'appliquer non seulement aux produits bruts, mais aussi à la première transformation si elle est indispensable pour rendre le produit exportable. Au Togo, dans le cas des phosphates par exemple, le phosphate brut n'est pas exportable tel quel parce que trop pondéreux et donc coûteux à transporter; il doit nécessairement être traité localement pour être exporté sous forme de phosphate marchand. On peut affirmer qu'il en est de même du calcaire et du coton qui doivent nécessairement subir une première transformation pour être exportables dans de bonnes conditions. Nulle part dans le monde, le calcaire extrait d'une carrière et concassé n'est exporté/transporté sur des distances importantes car c'est une matière première de très faible valeur. Le calcaire qualité clinker est toujours transformé sur place. De même, l'exportation du coton sous forme non égrené ne se pratique plus (à quelques rares exceptions près)[155] parce que non économique.[156] Par conséquent, il n'y a pas lieu d'accorder à l'égrenage des incitations fiscales spéciales et encore moins le statut d'entreprise franche[157]'comme c'était le cas au Togo avant le déclin de la filière et la fermeture de deux usines sur trois.

Pour éviter toute pression de nouveaux investisseurs dans ces secteurs, il serait préférable d'inclure ces exclusions de façon claire et transparente dans la loi au lieu de les laisser au cas par cas à la discrétion du comité d'agrément. La formulation proposée dans l'article 6 du projet de loi portant statut de parc d'activités économiques, à savoir: « *peuvent bénéficier du statut …. les entreprises axées sur l'utilisation de matières premières locales, notamment agro-industrielles, minières, etc.* » serait donc à préciser et à limiter. Dans le cas d'entreprises existantes, et dans un souci de stabilité du climat d'investissement, il serait cependant préférable de ne pas leur retirer l'agrément, mais de négocier la sortie du statut d'entreprise franche contre une compensation (pas forcément monétaire), en tenant également compte de l'avantage financier que procurera à une entreprise installée sur le territoire douanier le plein accès au schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO.

Critères d'agrément pour les autres activités d'exportation: Comme la précédente loi nº 89-14 dont il est d'ailleurs une copie conforme sur ce plan, le nouveau projet de loi combine des critères d'agrément « positifs » avec une seule exclusion: « *les sociétés de commerce international et de courtage, les entreprises de stockage, emballage et de reconditionnement* ». Les critères d'agrément énumérés *« à forte intensité de main d'œuvre, technologie de pointe, sous-traitance internationale, etc.* », sont vagues et ne sont pas respectés en pratique; il y a beaucoup d'entreprises agréées qui ne tombent dans aucun des cas de figure cités dans la loi. Si la volonté est de ne pas limiter l'éligibilité sauf pour les entreprises de première transformation de produits miniers et agricoles (voir ci-dessus) et pour les entreprises de commerce, de stockage, d'emballage et de reconditionnement, il est inutile ou même contre-productif d'énumérer des conditions dont on sait qu'elles qui ne seront pas respectées. Dans le cas contraire, si l'objectif est d'attirer certaines catégories d'entreprises (par exemple les entreprises intensives en main d'œuvre), il faudrait préciser clairement les conditions et le critère utilisé, et s'y tenir dans l'octroi des agréments.

Cohérence de la législation sur la zone franche avec le Code des Investissements

Les incitations fiscales accordées par la Loi nº 89-14 correspondaient aux meilleures pratiques en vigueur vers la fin des années 1980 et intégraient les leçons tirées des résultats mitigés (que d'aucuns qualifient de relatif échec) de la zone franche de Dakar. La même année, le Togo adoptait un nouveau

[155] Par exemple dans le commerce transfrontalier, si l'usine d'un pays voisin est géographiquement plus proche et procure des économies sur le coût du transport.
[156] Moindre facilité de stockage du coton non égrené et dégradation de la qualité, transformation locale des graines en huile et tourteaux, nécessité de rétention d'une partie des semences pour redistribution aux cultivateurs.
[157] Par contre, l'activité devrait bénéficier du remboursement des crédits de la TVA, sans plafonnement, comme toutes les autres entreprises exportatrices.

Code des investissements qui était à l'époque en avance sur la sous-région ouest-africaine, mais a été suspendu *de facto* dès 1996. Il serait hautement souhaitable d'utiliser l'opportunité offerte par la révision des deux codes (investissement et zone franche) pour créer un système d'incitations cohérent. En effet, si les perspectives à moyen terme détaillées ci-dessus devaient se réaliser, même partiellement, il est important de faciliter le passage du statut d'entreprise franche vers le régime commun du territoire douanier[158] pour éviter le risque de délocalisation d'entreprises. Ceci suppose une étroite coordination entre la nouvelle législation sur la zone franche, le projet de code des investissements et/ou le régime commun prévu au code des impôts et au code des douanes. Il faudrait également vérifier au préalable la position de la Commission de la CEDEAO concernant l'éligibilité au SLE d'entreprises bénéficiant éventuellement de mesures d'incitation à l'exportation autres que le régime de zone franche. Un tableau comparatif des dispositions antérieures et actuellement prévues est donné en annexe.

Meilleur alignement du système d'incitations à la création d'emplois

L'exonération de tous les impôts et taxes pendant des durées fixes – même dégressives – est un instrument trop indifférencié et inadapté pour atteindre des objectifs précis. Pour privilégier leur objectif primordial - la création d'emplois - certains pays ont instauré des seuils d'effectifs exigés pour obtenir des agréments (code des investissements, zone franche,[159] etc.). Ceci est également inadapté pour les raisons suivantes: (i) plusieurs PME peuvent créer le même nombre d'emplois qu'une entreprise moyenne; (ii) il faudrait disposer d'une incitation reposant sur les réalisations effectives des entreprises et non sur les prévisions contenues dans les dossiers d'agrément[160]; (iii) le seuil d'emplois ne différencie pas emplois qualifiés et non qualifiés. Le seul instrument qui permet de satisfaire tous ces critères d'efficacité est le crédit d'impôt en fonction de la masse salariale versée aux nationaux.[161] En fonction du coefficient retenu et de la durée de report du crédit, cette méthode permet d'aboutir à une quasi-exonération de l'IS pour les entreprises dont le bénéfice se trouve dans une certaine relation avec la masse salariale. Le passage à une exonération seulement partielle après une période à fixer, 5 ou 10 ans, sera réalisé par l'application d'un coefficient dégressif. L'exonération entière ou partielle est ainsi accordée en fonction des emplois togolais effectivement créés et tient même compte de la qualification qui se reflète forcément dans la masse salariale. Une disposition similaire pourrait être introduite dans le code des investissements pour remplacer les exonérations actuelles. Elle pourrait être moins généreuse car les entreprises locales bénéficient de la protection tarifaire et ne sont pas exposées à la rigueur du marché international.[162]

Parmi les justifications pour la création d'une zone franche figurent le transfert de savoir-faire (production, gestion, marketing) et l'effet d'apprentissage (connaissances, expériences) pour le personnel. Pour que ces retombées positives à l'économie nationale se réalisent, un effort conséquent de formation est nécessaire. Or, l'investissement dans la formation par les entreprises de la zone franche est très variable. Dans ce contexte, l'exonération des entreprises de la zone franche du 1 pour cent de la taxe sur salaires consacré à la formation professionnelle va à contre-courant de l'objectif poursuivi et ne se justifie pas. Utilisée de façon judicieuse,[163] cette redevance profite plus à l'entreprise, sous forme d'une main-d'œuvre mieux formée, qu'à la collectivité. Pour ne pas alourdir les charges des entreprises qui

[158] Le passage du droit commun vers le statut de zone franche existe déjà sur justification d'un chiffre d'affaires à l'exportation supérieur à 75% pendant les trois exercices précédents.

[159] La loi de 1975 sur la zone franche du Sénégal, révisée ultérieurement, comportait un seuil de 100 emplois minimum. Ce seuil a été identifié comme un des facteurs d'échec de la zone.

[160] Il est bien connu que les agréments ne sont jamais retirés pour le motif de ne pas avoir atteint le seuil d'emploi annoncé. En plus, si la montée en régime est plus lente que prévue dans le plan d'affaires, il n'est pas souhaitable pour l'entreprise de compromettre sa compétitivité par des sureffectifs.

[161] Éventuellement à l'exclusion des associés ou des gérants salariés pour éviter des abus.

[162] Les entreprises de la zone franche qui exportent sur les marchés de la CEDEAO sont indirectement exposées, étant en concurrence avec d'autres importations.

[163] Le chapitre sur la formation professionnelle aborde la problématique du Fonds National d'apprentissage, de Formation et de Perfectionnement Professionnel FNAFPP.

entreprennent déjà des formations à leurs frais, ces dépenses pourraient s'imputer sur la redevance de 1 pour cent, après accord et sur justificatifs. Les autres auront la possibilité de « récupérer » le montant versé en faisant bénéficier leur personnel de formations selon les procédures habituelles du FNAFPP. L'investissement consenti dans la formation de la main-d'œuvre est également un facteur de rétention des entreprises après l'expiration des avantages fiscaux, au moment où l'entreprise est tentée par la délocalisation.

La mise en œuvre des réformes évoquées ci-dessus devrait (i) être consécutive aux phases de bilan « coûts/avantages » et des réflexions déjà mentionnées; (ii) se faire dans un cadre de concertation avec le secteur privé, les entreprises de la zone franche et du territoire douanier; (3) comporter, dans la mesure du possible, des dispositions de droits acquis *(grandfathering)* au moins par rapport à la Loi de Finances 2009, pour préserver la stabilité du climat des investissements.

Amélioration de l'environnement des entreprises de la zone franche

Les exonérations fiscales accordées aux entreprises d'une zone franche trouvent en partie leur justification dans la compensation des surcoûts subis du fait d'un environnement général peu compétitif. D'autres mesures du dispositif (par exemple le guichet unique) tentent d'isoler les entreprises de la lourdeur de l'environnement administratif, mais elles interviennent seulement lors de la création de l'entreprise. Par conséquent, l'objectif ultime du Gouvernement devrait tendre à éliminer la majeure partie des entraves et des surcoûts inhérents à l'environnement des entreprises au Togo, ce qui permettrait de se passer d'une partie des incitations fiscales.[164] L'environnement du secteur privé au Togo est abordé dans un chapitre séparé, y compris les coûts des facteurs (notamment électricité et télécommunications), et des recommandations détaillées concernant les transports routiers et le passage portuaire figurent dans le chapitre « stratégie de facilitation du transport et du commerce». Mais le domaine suivant nécessite une attention plus rapprochée et ciblée dans le contexte de la zone franche.

Améliorer la disponibilité de terrains et assurer leur sécurité juridique

Manque de terrains dans la zone portuaire et aéro-portuaire: cette situation préjudiciable ne pourra trouver de solution sans une rationalisation des attributions et des loyers de terrains dans ces deux zones, sous forme de:

- fixation de nouveaux critères d'attribution;
- fixation des nouveaux loyers à un prix proche du prix du marché pour assurer leur utilisation rationnelle;
- passage progressif des loyers actuels à un prix proche du prix du marché, sans mettre en danger les conditions d'exploitation des entreprises existantes (après étude).

***Expansion des terrains de la zone franche physiquement limitée*:**

- mener une étude d'opportunité/de faisabilité sur le nouveau domaine à Adétikopé au nord de Lomé;
- faire une enquête auprès d'investisseurs existants et potentiels sur leur intérêt à s'installer dans une telle zone et voir à quelle échelle de loyer leur installation est possible;
- procéder à la recherche de financement et à la viabilisation seulement après des conclusions positives de l'étude et de l'enquête.

Assurer la sécurité juridique des terrains et des bâtiments occupés par les entreprises de la zone franche. Plusieurs entreprises sous le régime « points francs » ont connu dans un passé récent des problèmes juridiques liés aux terrains comme la mise en cause de transactions immobilières ou de baux

[164] La suspension des droits et des taxes à l'importation de matières premières/produits semi-finis et le remboursement à 100% des crédits de la TVA font partie de la philosophie de base d'une zone franche; il s'agit de droits qui peuvent aussi être consignés dans le code des douanes, et non d'incitations spéciales.

commerciaux par le vendeur/bailleur ou par ses héritiers. Or, la sécurité juridique est une exigence absolue pour les investisseurs et la situation actuelle risque de porter préjudice aux efforts de promotion de la SAZOF, d'autant plus que la perspective de disposer de nouveaux terrains clôturés est encore lointaine. Il faudrait réfléchir à la manière la plus appropriée de garantir cette sécurité juridique, soit par exemple par l'insertion dans les contrats d'une clause d'exception propre au statut de zone franche[165], soit par une clause compromissoire (recours obligatoire à l'arbitrage), soit par une garantie étatique des montants en litige à travers la SAZOF, ou toute autre disposition proposée par des juristes pour protéger les investisseurs des actions non justifiées engagées devant les tribunaux locaux et assurer ainsi une plus grande sécurité juridique.

Autres mesures pour améliorer l'attractivité de la zone franche

Prévoir un cadre spécifique pour le partenariat public/privé dans le développement des parcs et zones spéciales : C'est l'approche adoptée par la quasi-totalité des pays pour le développement de nouvelles zones, et notamment dans la sous-région par le Ghana (réalisation), le Bénin (réalisation partielle), la Côte d'Ivoire (début de réalisation) et le Sénégal (projet). Les dispositions actuelles prévues dans le projet de loi sont insuffisantes à cet égard. Ce partenariat sera indispensable pour (i) financer le développement de la nouvelle zone au nord de Lomé si l'étude de faisabilité et l'enquête auprès des investisseurs étaient concluantes, et après viabilisation par l'État ; (ii) assurer une gestion dynamique de la zone plus proche du type gestion privée. La composition de ce partenariat public/privé devra évidemment se refléter dans le conseil d'administration dont la composition actuelle est sous-optimale (même en tenant compte du fait que l'État est actionnaire à 100%). La présence de représentants du Port autonome de Lomé dans ce conseil est importante et devra perdurer, mais on peut valablement s'interroger sur le bien-fondé de la présence de deux sociétés d'État caractérisées par leur mauvaise gestion et leur propre besoin de restructuration, la Société Nouvelle des Phosphates du Togo - SNPT et la Nouvelle Société Cotonnière du Togo - NSCT) ainsi que celle de la Poste. L'État devrait être représenté dans ce conseil par les Ministères dont le pouvoir décisionnel est affecté directement à la zone (des Finances à travers les directions générales des impôts et des douanes, de l'Industrie, du Commerce, etc.) et les sociétés d'État ou mixtes dont les prestations constituent des coûts de facteurs pour les entreprises de la zone (port, électricité, télécommunications, etc.). Quant à la représentation du privé, il serait souhaitable qu'elle ne comprenne pas uniquement des investisseurs et des entreprises de la zone, mais également une ou deux associations représentant les entreprises du territoire douanier.

Promotion de la zone franche

Principes: Une promotion plus active et ciblée de la zone est indispensable pour attirer des investisseurs susceptibles de contribuer à sa diversification en dehors de la sous-région de la CEDEAO et de réduire ainsi la vulnérabilité liée à cette destination. Il serait souhaitable de combiner les efforts de promotion de la zone avec la promotion des investissements en général pour lesquels une agence spécifique est prévue dans l'avant-projet de loi portant Code des Investissements, ceci pour deux raisons. Premièrement, beaucoup d'investisseurs potentiels vont avoir à décider entre l'option de s'installer en zone franche et l'option du territoire douanier pour être éligibles au SLE[166] pour leurs exportations vers la sous-région. Ensuite, il faudra éviter de disperser l'effort de promotion entre plusieurs agences mais plutôt renforcer le dispositif de promotion de façon cohérente. Il serait donc préférable d'élargir d'une façon générale le mandat de la SAZOF à la fonction de promotion des investissements (quitte à la renommer Agence de Promotion des Investissements et de l'Exportation), de la restructurer et de lui accorder des moyens en conséquence.

[165] Similaire à celle dont bénéficient les ambassades ou les organisations internationales

[166] Si certaines firmes déjà installées semblent bénéficier de tolérances dans ce domaine, rares seront les investisseurs qui prendront leurs décisions sur la base de cette pratique dont l'avenir est trop incertain.

Démarche proposée:

- Engager une ou plusieurs études de ciblage des investisseurs potentiels, fondées sur des analyses détaillées des coûts de production et de transport des entreprises installées dans des localisations concurrentes. Il s'agira de mieux déterminer les créneaux porteurs et la typologie des entreprises dont la structure des coûts de production trouve (ou trouverait) avantage à s'installer au Togo, en termes de coût de main-d'œuvre et de coût des facteurs de production (après amélioration de la fiabilité et du coût, voir ci-dessus).

- Il est en effet surprenant que la zone franche du Togo n'exporte que 3% de sa production vers l'Europe alors que la stratégie d'une zone franche située dans un pays à bas salaires consiste précisément à tirer avantage de ce différentiel et de se spécialiser dans les productions intensives en main-d'œuvre. Les usines de mèches synthétiques installées en zone franche correspondent à ce type d'entreprises. Il est vrai que leur production n'est pas adaptée au marché européen (les cheveux synthétiques, les perruques et les postiches sont passés de mode), mais on peut se demander pourquoi la zone franche n'a pu attirer des entreprises au mode de production similaire, dans le secteur de la confection, des jouets, etc.[167] L'étude pourrait permettre de répondre à ces questions et d'identifier les attentes des investisseurs. Dans le pire des cas, ces études révèleront l'effort à faire dans le domaine des coûts de facteurs pour devenir plus compétitifs et donc se donner des objectifs de rattrapage.

Sur la base de l'étude de ciblage:

- Élaboration d'une stratégie de promotion, avec l'assistance d'organismes spécialisés dans ce domaine. Chiffrage de moyens.
- Mise en œuvre de la stratégie. Les actionnaires dans le cadre du partenariat public/privé devront participer à l'effort de promotion. Des ressources extérieures concessionnelles sont également à rechercher.

F. CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Les nouvelles orientations du Togo pour la redynamisation de la zone franche et la révision du Code des investissements sont trop importantes pour se limiter à un simple toilettage des textes. Il ne faudrait pas adopter une nouvelle fois, dans la précipitation, des lois qui seraient à réviser dans 2 ou 3 ans. Les investisseurs craignent avant tout l'incertitude. Il serait par conséquent nécessaire de prendre le temps d'une réflexion approfondie, de ne pas travailler en vase clos et de s'inspirer des meilleures pratiques adoptées ailleurs. La démarche devrait consister à poser ou reposer d'abord la question des objectifs poursuivis et les hiérarchiser, et à ensuite aligner les instruments (incitations et autres) sur la réalisation de ces objectifs, au lieu de focaliser le débat dès le départ sur les seules incitations. Cette réflexion peut s'étendre sur 6 mois au maximum. Elle ne retardera pas significativement les nouveaux investissements qui, dans leur grande majorité, sont de toute façon suspendus en attente d'une meilleure visibilité dans le contexte de la crise mondiale et, en ce qui concerne la sous-région, en attente de la situation qui se dessinera après les élections en Côte d'Ivoire. Cette réflexion devrait se faire dans une démarche participative, en incluant les entreprises de la zone franche et celles du territoire douanier, et s'inspirer des meilleures pratiques actuellement adoptées dans d'autres pays.

[167] Il y avait une seule entreprise de confection étrangère (à capitaux indiens) qui est partie avant 2005, apparemment pour des raisons non liées à l'expiration de l'Accord Multi-Fibres. Depuis 2005, il n'y a plus de demande. Une petite unité à capitaux locaux fabrique des uniformes et des vêtements de travail pour la sous-région. Il n'y a jamais eu aucune demande pour installer une usine de jouets.

Tableau 6.3: Togo: Comparaison des différents régimes en zone franche et dépendant du Code des Investissements

(comparaison non exhaustive, dispositions principales seulement)

Nature impôt/taxe	**Loi 89-14 (zone franche)**	**LF 2009**	**Régime commun CG Impôts et CG Douane**	**Projet de Loi de la zone franche**	**Code des Investissements Loi 89-22**	**Avant-projet Code des Investissement (2006)**
Droits à l'importation ➢ DD+ taxe statistique	**Exo** DFE (droit fiscal d'entrée = équivalent. DD) + taxe statistique sur • matériel d'équipement • pièces de rechange • matières premières et produits semi-finis • consommables. ***Art. 19***	Sans changement	DD du TEC (Tarif Extérieur Commun) de l'UEMOA, aux taux de 0 – 5 – 10 et 15% Possibilité d'admission temporaire des matières premières et des produits semi-finis destinés à la production d'exportation.	Sans changement	**Exo** DFE (équivalent DD) pendant période de réalisation de l'investissement (max 36 mois) sur le matériel et les équipements (sous conditions: transformation de matières premières locales) **Admission temporaire** ou ***draw back*** (sur base CG Douane) de plein droit pour les matières premières et emballages importés entrant dans la fabrication des produits exportés	Exo DD pendant la période de réalisation de l'investissement (max 24 mois) sur: • matériels et équipements • pièces de rechange (dans la limite de 15% de la valeur des investissements)
➢ TVA	**Exo** TGA (équivalent TVA) sur les mêmes catégories de biens que ci-dessus, ainsi que sur les **services.** ***Art. 19***	**Exo** TVA limitée à 10 ans pour les importations de biens et les services exclusivement nécessaires à l'installation et au fonctionnement des entreprises agréées au statut de zone franche. ***Art. 311-V, al. 6***	La procédure d'admission temporaire couvre également la TVA.	Retour aux dispositions de la Loi 89-14 (= exo TVA pendant toute la durée de vie de l'entreprise).	**Exo** TGA (équivalent TVA) sur le matériel et les équipements (voir ci-dessus) **Admission temporaire** ou ***draw back*** pour les matières premières et les emballages (mêmes conditions que ci-dessus).	Investissements >500 m F CFA en plus de l'exo DD, exo TVA sur • matériel d'équipement • pièces de rechange à l'exclusion: matériaux de construction, matériel roulant et mobilier de bureau.
➢ DD + taxe statistique + TVA	Réduction de 50% pour les véhicules utilitaires.	Sans changement		Sans changement	Pas d'exo sur les véhicules, sauf les engins spéciaux, positions 8703 et 8707 du Tarif des Douanes.	Liste approuvée par l'administration des douanes. Exclusion du matériel roulant.
IS (Impôt sur les sociétés) Assiette = bénéfice imposable	*Années* *Taux* 01 – 10 0% 11 – 20 15% à partir 21 régime commun ***Art. 20***	*Années* *Taux* 01 – 05 5% 06 – 10 10% 11 – 20 15% à partir 21 régime commun (actuellement 30%) ***Art. 150***		*Années* *Taux* 01 – 05 0% 06 – 20 15% à partir 21 régime commun (actuellement 30%)	**<u>Incitation à l'exportation</u>** Exo de l'assiette de l'impôt sur le bénéfice de la quote-part de la production exportée, jusqu'à concurrence de 75% d'exportations **<u>Incitation à la création d'emplois nationaux</u>** Crédit d'impôt égal à 50% de la masse salariale versée aux permanents togolais, pour des durées variables de 3 – 5 ou 7 ans (voir IMF ci-dessous). Déficit fiscal reportable.	Exonération du BIC pendant 2, 3 ou 4 ans selon niveau d'investissement et zone géographique (l'avant-projet ne fait pas mention de l'IS, mais on suppose que l'exo devrait s'appliquer également à l'IS.

	Loi 89-14 (zone franche)	**LF 2009**	**Régime Commun CG Impôts et CG Douane**	**Projet de Loi de la zone franche**	**Code des Investissements Loi 89-22**	**Avant-Projet Code des Investissement (2006)**
IMF (Impôt minimum forfaitaire) à payer en l'absence de bénéfice	Pas de disposition spécifique dans la Loi 89-14, mais jusqu'à présent effectivement perçu sur toutes les sociétés de la ZF	*Années* **en% de l'IMF du régime commun** 02 – 05 5% 06 – 10 10% 11 – 20 15% à partir 21 régime commun ***Art. 163***	Dégressif par tranche de chiffre d'affaires. *Exemples:* *CA en F CFA* *Taux* 5 000 000 1.0% 500 000 000 0.7% 30 000 000 000 0.6%	*Années* **en% de l'IMF du régime commun** 01 – 05 0% 06 – 20 15% à partir 21 régime commun (actuellement 30%)	Exo IMF jusqu'à la fin de 3ème année pour toute entreprise agréée 5ème année pour PME (selon définition) 7ème année pour entreprises transformant les matières premières locales végétales, animales ou minières.	Exonération de l'IMF pendant 3 ans
Taxe professionnelle	Exonération ***Art. 21***	*Années* **en% de la TP du régime commun** 02 – 05 5% 06 – 10 10% 11 – 20 15% à partir 21 régime commun ***Art. 239***	Calculé en fonction du chiffre d'affaires et de la valeur des équipements	Pas de proposition	Pas de disposition	Pas de proposition
Taxe foncière sur les propriétés bâties		*Années* **en% de la TF du régime commun** 02 – 05 5% 06 – 10 10% 11 – 20 15% à partir 21 régime commun ***Art. 239***	15% du revenu net cadastral visé à l'art. 260 CGI	Pas de proposition	Pas de disposition	Pas de proposition
Taxe sur les salaires	2% de la masse salariale	Sans changement	7% de la masse salariale	Années 0 – 5 0% à partir année 6 2%	2% de la masse salariale (durée variable, voir IMF)	Années 0 – 5 2% à partir année 6 7%
IRVM (impôt sur les revenus des valeurs mobilières = sur les dividendes)	Actionnaires nationaux: **Exo** à vie Actionnaires étrangers: Droit commun	Actionnaires nationaux: Année 01 – 05 Exo 06 – 10 Réduction 50% à partir 11 Droit commun Actionnaires étrangers: Droit commun		Actionnaires nationaux exo à vie = retour à LF 80-14		
Incitation à la décentralisation					Zones II et III (hors Lomé et Région du Golfe) ° Exo TGA sur les services et les travaux concourant à la réalisation de l'investissement ° Exo DFE et TGA sur fuel et gaz oil, dans la limite d'un contingent annuel (durée graduée, voir IMF).	Prolongation de la durée d'application de différentes exonérations et réductions, en fonction de la zone géographique.

7. LES SECTEURS MINIER ET CIMENTIER: DES ENJEUX ENORMES

A. INTRODUCTION

Le secteur minier joue un rôle important dans l'économie togolaise depuis le démarrage de l'extraction et des exportations des phosphates en 1961. Un second événement majeur a été à la fin des années 70 le lancement du projet régional de fabrication de clinker, la CIMAO (*les Ciments de l'Afrique de l'Ouest*), basé sur l'exploitation du gisement de calcaire de Tabligbo. La CIMAO fut rapidement victime de problèmes économiques et financiers. Après à peine quelques années de fonctionnement, elle fut mise en liquidation, et l'usine de clinker fut fermée. Toutefois, après le rachat de l'usine dans les années 90 par des investisseurs privés qui l'ont remise en état et développée, la production du clinker reprit rapidement avec l'exportation d'une partie de sa production et la transformation sur place d'une autre partie en ciment. Par ailleurs, à partir des années 90, de sérieux problèmes ont entravé les opérations de la société étatique chargée de l'exploitation des phosphates, occasionnant une chute rapide du rendement et des exportations. L'industrie du clinker et du ciment a depuis lors dépassé les mines de phosphates en termes d'exportations pour devenir le premier exportateur du Togo.

Néanmoins, les mines de phosphates peuvent être redynamisées et développées, probablement avec l'appui de capitaux privés, et jouer à nouveau un rôle majeur dans l'économie du Togo. De la même manière, il y a un bon potentiel pour un développement plus important de la production de clinker et de ciment. Il est également possible que d'autres activités exploitant les minerais puissent être développées au Togo. Mais cela ne se fera sans doute pas à la même échelle que les phosphates et le clinker, en tout cas, à court et moyen terme, du fait qu'aucun gisement important de minerai à haute teneur - ou d'autre substance minérale - de grande valeur n'a été découvert jusqu'à présent. Par ailleurs, le cadre réglementaire et institutionnel régissant le secteur minier du Togo mérite aussi d'être modernisé. Un tel cadre, amélioré avec l'aide d'une assistance technique bien ciblée, permettrait probablement d'attirer davantage d'investissements privés dans le secteur minier. Enfin, considérant les importantes recettes fiscales et autres que l'État retire du secteur minier et la nécessité d'en améliorer la gouvernance, il est important que le Togo prenne rapidement toutes les mesures nécessaires pour adhérer effectivement à l'Initiative de Transparence des Industries Extractives (ITIE).

B. LES PHOSPHATES

Des phosphates de haute qualité ont été découverts en 1952 dans le sud du Togo, les réserves étant alors estimées à 130 millions de tonnes. L'extraction de phosphates débuta en 1962 avec une société privée et la production décolla rapidement, pour atteindre 2,6 millions de tonnes de phosphate marchand en 1973, entièrement destinés à l'exportation. La production avait chuté à 1,2 million de tonnes par an suite à la nationalisation des phosphates en 1974, pour redécoller quelques années plus tard et se stabiliser autour de 2,5 millions de tonnes, jusqu'en 1980 quand la société d'État l'*Office Togolais des Phosphates* (OTP) fut créé pour reprendre toutes les opérations d'exploitation des phosphates. L'OTP n'atteignit pas souvent ses objectifs, sa production effective variant de 2 millions de tonnes en 1982 à un sommet de 3,39 millions de tonnes en 1989. Mais depuis ce pic, la production n'arrêta pas de décliner (voir tableau 7.1). Le Gouvernement décida, en 2001, de constituer une nouvelle société, *International fertilizer group-Togo* (IFG-Togo), en association avec des partenaires privés étrangers, dans l'espoir de relancer la production. IFG-Togo ne répondit pas non plus, à ces attentes et fut mis sous administration judiciaire provisoire déjà fin 2003. En 2007 le Gouvernement décida alors de créer la *Société Nouvelle des Phosphates du Togo* (SNPT) pour reprendre les actifs et les opérations d'OTP et d'IFG-Togo. Depuis, la SNPT n'a pas encore été en mesure d'augmenter le niveau de production qui est resté respectivement à

751 000 tonnes et 843 000 tonnes en 2007 et en 2008. La production a atteint seulement 725 000 tonnes en 2009 (le minimum pour couvrir les charges fixes). Le Togo se trouve maintenant face à un sérieux problème, celui de résoudre efficacement ce qui entrave l'essor de la production et des exportations des phosphates. Vu l'importance du potentiel économique de ce secteur, il est essentiel que le Gouvernement prenne d'urgence les mesures nécessaires pour relever ce défi. Avec la qualité et le volume des réserves de minerai connues, il est tout à fait possible de redynamiser la production et les exportations de phosphates, et de permettre ainsi au Togo de retrouver sa place parmi les grands exportateurs mondiaux de phosphates. Encore faudrait-il rapidement envisager des efforts d'amélioration de la valeur ajoutée des phosphates avec une diversification industrielle en aval.

Tableau 7.1: Productions et exportations de phosphates togolais

Année	Production (million de tonnes)	Exportations (million de tonnes)	Prix moyen en $/tonne exportée	Ventes totales (million US$)
1968	1,374	1,357	na	na
1973	2,272	2,292	na	na
1978	2,827	2,854	na	na
1983	2,081	2,008	na	na
1988	3,344	3,313	41,7	138,3
1989	3,356	3,347	43,1	144,4
1990	2,439	2,455	42,5	104,4
1991	2,965	3,075	42,2	129,6
1992	2,075	2,086	40,2	83,9
1993	1,794	1,567	37,8	59,2
1994	2,181	2,233	30,6	68,3
1995	2,569	2,652	30,8	81,7
1996	2,731	2,686	33,8	90,7
1997	2,631	2,687	38,3	102,9
1998	2,253	2,243	43,6	97,9
1999	1,715	1,617	44,6	72,1
2000	1,370	1,220	40,4	49,2
2001	1,067	1,304	36,5	47,5
2002	1,381	1,278	33,8	43,2
2003	1,471	1,363	32,8	44,7
2004	1,115	1,238	34,0	42,1
2005	1,021	1,048	35,6	37,3
2006	1,171	1,174	36,0	42,3
2007	0,751	0,742	34,5	25,6
2008	0,843	0,686	163,2	112,1
2009	0,725	0,681	125,8	85,7

Réserves

Les phosphates ont été découverts dans deux gisements distincts. Le seul gisement en exploitation depuis 1961 comprend une couche riche argileuse (la couche meuble) et une couche carbonatée qui n'est pas encore exploitée.

- Les réserves de minerai argileux[168] – tenant compte de la production cumulée de 87 millions de tonnes depuis 1961 – ont été estimées à fin 2008 à 77 millions[169] de tonnes, avec une teneur

[168] D'une teneur élevée, de 38 à 42% de P_2O_5, mais avec taux important de cadmium (près de 58.mg/kg).

moyenne de 35% de P_2O_5). À un rythme normal d'extraction de 3 millions de tonnes par an de phosphate marchand pour l'exportation, il y aurait encore pour 5 à 7 ans d'exploitation économiquement rentable.[170]

- Au contraire, la couche carbonatée n'a pas fait l'objet d'investigations approfondies menant à une évaluation de réserves. Cependant des forages réalisés sur cette couche ont permis d'estimer les ressources exploitables à 2 196 millions de tonnes avec une teneur moyenne plus faible (environ 15% de P_2O_5). Elle devrait devenir rapidement la ressource, à long terme, des mines de phosphates du Togo, et ce avant que la couche meuble ne soit totalement épuisée. Elle nécessitera la mise en œuvre d'une technologie d'enrichissement – calcination ou flottation - différente de celle utilisée actuellement par la SNPT, mais cela permettra d'atteindre des volumes de production et d'exportations sensiblement plus élevés – 6 à 10 millions de tonnes par an selon certaines sources.[171]

Tableau 7.2: Exportations de phosphates et exportations totales du Togo

Année	Exportations de phosphates (milliards de F CFA)	Exportations totales du Togo (milliards de F CFA)	Exportations de phosphates en% du total
1993	31,1	74,8	41,6
1994	35,9	182,3	19,7
1995	42,9	188,0	22,8
1996	47,6	225,0	21,2
1997	54,0	246,0	22,0
1998	51,4	247.0	20,8
1999	37,8	241,0	15,7
2000	25,8	257,0	10,1
2001	25,0	262,0	9,5
2002	22,7	296,0	7,7
2003	23,5	347,0	6,8
2004	22,1	317,0	7,0
2005	19,6	348,0	5,6
2006	22,2	394,0	5,6
2007	13,4	315,0	4,3
2008	58,8	307,0	19,2

Opérations actuelles de la SNPT

Le minerai est actuellement extrait dans deux mines à ciel ouvert, avec des fronts d'abattage de 800 à 2 000 m. L'extraction est faite par des roues-pelles sur des faces de 4 à 6 m de haut. La couche de stérile (« mort-terrain »), d'une épaisseur atteignant jusqu'à 40 m, est aussi excavée avec des roues-pelles rattachées à des convoyeurs à bandes. La capacité nominale des roues-pelles devrait être de 1 000 à 1 200 tonnes par heure (T/H) mais la productivité réelle de ces engins est sensiblement plus basse du fait de leur mauvais état et donc du faible taux de disponibilité. La découverture du stérile est actuellement l'un des plus importants goulots d'étranglement, empêchant une exploitation minière plus importante.

[169] *Snowden/Africa Label* qualifie ces estimations en précisant qu'avec les calculs de réserves et de ressources minérales de la SNPT (basées sur des méthodes manuelles dépassées), ces réserves ne peuvent être classifiées en termes de confiance géoscientifique, suivant aucun des codes de mesure internationalement acceptés.
[170] En excluant les zones sous la nappe d'eau et tout gisement carbonaté.
[171] Audit stratégique du secteur des phosphates par *Snowden/Afrique Label*.

Le minerai brut de phosphate est ensuite transporté sur environ 30 km vers l'usine d'enrichissement de la SNPT à Kpeme sur la côte. Ce transport est assuré par la SNPT sur sa propre ligne de chemin de fer. La capacité de l'usine, si ses cinq lignes étaient opérationnelles, serait de 3,5 millions de tonnes de « concentré » par an. Le produit fini (phosphate marchand, concentré) est envoyé par convoyeur à bandes vers les installations de chargement sur un wharf (quai). Le wharf n'est pas protégé par une digue, ce qui oblige d'interrompre les opérations de chargement en cas de mauvais temps, occasionnant des surestaries pour la SNPT. Les bases du wharf n'ont pas été contrôlées depuis au moins 20 ans et sa structure est sujette à des vibrations de plus en plus perceptibles. Alors que le pesage et l'échantillonnage pendant les opérations de chargement se font par un système moderne, la facturation est basée sur l'observation de la jauge du navire, ce qui entraîne des erreurs significatives.[172]

Les opérations de la SNPT sont fortement consommatrices d'énergie, y compris d'énergie électrique - avec une consommation allant de 26 millions de kWh en 2007 à une pointe de 72 millions de kWh en 1998. Avec les problèmes récurrents d'approvisionnement d'énergie électrique du Togo, la compagnie nationale d'électricité CEB n'a pu systématiquement satisfaire les besoins de la SNPT et celle-ci doit souvent produire elle-même une partie de son électricité avec ses propres groupes à la mine (environ 25% de ses besoins au cours de huit dernières années, mais à un coût à environ trois fois celui de l'électricité fournie par la CEB). Le processus de traitement, particulièrement le séchage, à l'usine de Kpeme est non seulement fortement intensif en énergie (avec une forte consommation de fuel) mais aussi ne satisfait pas les normes environnementales actuelles.

Plus généralement, les actifs de la SNPT – que ce soit en équipements miniers et de transport ou en usine d'enrichissement – sont anciens, désuets et en mauvais état. Plus de 50% des roues-pelles ont plus de 20 années soit deux fois sa durée de vie normale. Les équipements d'excavations (pelles), acquis le plus récemment (2007) ne sont guère efficaces non plus, ayant notamment été achetés d'occasion. La production totale des 7 roues-pelles utilisées pour enlever les stériles atteint en moyenne à peine 1 300 m³/heure, alors que la production typique d'une excavatrice moderne utilisée dans la majorité des mines du monde atteint 4 000 m³/heure. La moitié des bulldozers et des camions bennes (dumpers) n'est pas opérationnelle et à peine 10 pour cent des chargeurs sur pneus ou chenilles à la mine sont utilisables. À l'usine d'enrichissement de Kpeme, seul l'équivalent de 2,5 lignes de production sur les 5 existantes est opérationnel. Avec la majorité des équipements installés avant 1971 et non modernisés ni remplacés depuis cette époque, l'usine est dans un état de vétusté et de délabrement qui la situe au seuil des normes acceptables de sécurité, et exige un programme complet de remise en état dans les plus bref délais. La structure métallique de l'usine de Kpeme elle-même, doit être remise en état. La vétusté des équipements entraine lors des réparations, un coût d'achat de nombreuses pièces de rechange anormalement élevé : de nombreux équipements n'étant plus produits dans le monde, la SNPT doit recourir à des fabrications spécifiques de pièces auprès de petits fournisseurs – dans de conditions peu transparentes - ou à défaut cannibaliser d'autres machines.

Après le programme de réduction des effectifs lancé en 2008, les effectifs permanents de la SNPT ont été réduits à 1'649 personnes (au 31 décembre 2008), comprenant 86 cadres, 459 agents de maîtrise et techniciens, et 1'104 agents d'exécution. Il y a en outre quelques 419 travailleurs sous contrat à durée déterminée. D'autres réductions d'effectifs étaient prévues en 2009 (programmées à 357 départs). Même après ce programme supplémentaire d'ajustement, les effectifs totaux de la SNPT seraient encore trop importants selon les *ratios* habituels de l'industrie minière,[173] sauf si le volume produit augmentait de façon significative. Concernant les compétences techniques du personnel, il n'y a pas eu d'examen

[172] Le rapport d'audit provisoire d'avril 2009 d'Africa Label Group mentionne une perte allant jusqu'à 70 000 tonnes correspondant à 1,7 million de dollars en 2008.

[173] Avec une production de 800 000 tonnes comme en 2008 et un effectif total de 2 100 personnes, la productivité atteignait moins de 500 tonnes/personne/an comparée aux 1 100 à 1 500 tonnes/personne/an habituellement produites dans les mines de phosphates dans le monde.

rigoureux, complet et indépendant des capacités permettant de faire une évaluation à interprétation critérielle ou « *benchmarking* » des ressources humaines y compris des cadres de la SNPT. Globalement, le sentiment de la direction de la SNPT et des différentes personnalités togolaises est que les compétences du personnel technique de la société sont restées sensiblement les mêmes par rapport à la moyenne de l'industrie dans le monde, malgré les programmes de coopération technique et la participation de la SNPT aux évènements et aux manifestations internationales du monde minier.[174] Dans son volet d'analyses techniques, le rapport provisoire d'audit d'avril 2009 d'Africa Label Group met d'avantage l'accent sur des problèmes techniques, de procédures et d'organisation, mais ne traite pas en détail les aspects de compétence des ressources humaines. Un programme d'évaluation exhaustive et détaillée des ressources humaines serait approprié pour vérifier dans quels domaines les compétences mériteraient d'être renforcées.

Les exportations et la place de la SNPT sur le marché mondial.

Les exportations de phosphates du Togo ont chuté en volume, d'un sommet de 3,3 millions de tonnes par an à la fin des années 80 à moins de 700 000 tonnes en 2009 (voir tableau 7.1). Le déclin constant reflète essentiellement des problèmes croissants de production, en termes de volume et de régularité des livraisons - régularité qui est essentielle pour les clients et les producteurs d'acide phosphorique, pour leur permettre d'organiser les productions et de calibrer de manière optimale les installations. Fondamentalement, il ne s'agit pas d'un problème d'attractivité du phosphate togolais, toujours considéré comme un phosphate de haute qualité.[175] Alors qu'il était le 5ème producteur de phosphate au monde avant 2000, le Togo était tombé à la 14ème place en 2005 – comptant pour un peu moins de 1% de la production mondiale. A titre comparatif, le Maroc (leader mondial), la Tunisie et la Jordanie ont sans cesse accru leur production et développé ou consolidé leur part du marché mondial. En termes de ressources, le Togo est encore parmi les 10 premiers pays sur la base de l'importance des réserves et des ressources de phosphate. En termes de qualité, le phosphate togolais reste toujours parmi les meilleurs, avec une haute teneur en phosphore qui permet une forte productivité des usines d'acide phosphorique (l'étape de transformation aval, avant la production d'engrais proprement dite).

Actuellement, la SNPT exporte son phosphate marchand essentiellement vers les marchés africains, asiatiques et américains. Toutefois, environ 60 à 70% des ventes se font actuellement par l'intermédiaire d'un seul négociant. Cela a l'inconvénient majeur de réduire la possibilité d'obtenir des prix élevés pour une majeure partie de ses exportations lorsque les cours mondiaux sont élevés.[176] Les deux clients suivants par ordre d'importance en 2008 représentaient 29% de ventes de la SNPT. Cette forte concentration de clients constitue un risque commercial significatif. Cette situation d'aujourd'hui contraste fortement avec celle des années 90, quand les exportations de l'OTP étaient réparties sur un plus grand nombre de clients importants, dont certains ont abandonné en raison des problèmes de régularité de fourniture. L'usine de transformation de Foskor en Afrique du Sud, utilisateur important du phosphate de la SNPT, le mélange avec du phosphate marchand issu de sa propre mine. Les ventes de phosphates du Togo vers les pays occidentaux, principalement vers l'Europe, se sont fortement ralenties, en partie à cause des problèmes techniques des mines mais aussi à cause des considérations environnementales portant sur leur haute teneur en cadmium. En réalité, cette forte teneur en cadmium ne place pas le Togo

[174] Le Togo a bénéficié par le passé d'une coopération technique avec le Groupe OCP Maroc, qui a contribué à former une partie des cadres et des techniciens de l'ancien OTP. Cette coopération s'est arrêtée en 1994. Des contacts et des échanges ont repris en 2008 avec l'OCP.

[175] Son taux de cadmium dépasse les nouvelles normes proposées par l'Union Européenne, mais le leader mondial des phosphates, l'OCP Maroc, conteste la position de l'UE, en argumentant que la plupart des phosphates extraits dans le monde ne pourraient alors pas être utilisées dans les usines d'acide phosphorique, à moins que des étapes coûteuses ne soient ajoutées dans le processus de transformation.

[176] En 2008 par exemple, les ventes, par cet agent, n'ont rapporté en moyenne que 160 US$/tonne alors que le cours moyen mondial variait entre 250 et 350 US$/tonne.

dans une position de faiblesse dans la mesure où la majorité de ces concurrents ont le même problème. Toutefois à moyen et long terme, le Togo devrait s'attacher à réduire la teneur en cadmium de son phosphate pour retrouver un avantage concurrentiel par rapport aux autres exportateurs (ou au moins rester au même niveau que ces concurrents qui poursuivront la même stratégie).

Jusqu'à 2007, les prix à l'exportation des phosphates togolais ont varié modérément, comme les cours mondiaux de phosphates marchands, entre un maximum de US$44/tonne en 1999 et un minimum de US$31/tonne en 1994-95 (voir tableau 7.1). Ces fluctuations de prix s'ajoutant aux importantes variations de volumes produits, les exportations de phosphates du Togo ont varié en valeur, dans une fourchette allant de US$25 millions en 2007 à US$144 millions en 1989. Les prix ont chuté considérablement en 2008, atteignant cette année des sommets de US$350/tonne et une moyenne de US$163/tonne. Ceci a permis aux recettes d'exportation de la SNPT de rebondir et d'atteindre 112 millions de dollars, malgré un volume de production au plus bas. La flambée des cours du phosphate marchand reflétait une forte demande mais probablement aussi une certaine spéculation. Par la suite, les cours du phosphate sont fortement retombés, d'abord autour de US$130/tonne puis aux environs de US$90/tonne à mi 2009, reflétant une faible demande et une offre abondante. Toutefois, il y a des indices – particulièrement le retour de certains acheteurs sur le marché – indiquant que les prix auraient maintenant atteint leur niveau le plus bas à US$90/tonne et que le Togo pourrait encore espérer un prix moyen de US$100/tonne les années suivantes. Avec de tels prix, la SNPT peut encore tabler sur une certaine marge bénéficiaire[177] même avec des volumes de production et d'exportations bas. Toutefois, s'il y avait une baisse prolongée des cours sensiblement en dessous de US$90-100/tonne, les résultats de la SNPT souffriraient fortement si la compagnie n'augmentait pas rapidement sa production pour couvrir ses frais fixes élevés. Cette faiblesse est aggravée par le fait que, contrairement à la majorité de ses concurrents (au Maroc, en Tunisie et au Sénégal), la société n'est pas diversifiée en aval, dans la transformation en acide phosphorique et engrais. La compétition sur les marchés mondiaux risque d'être à l'avenir encore d'avantage déterminée par l'aval.

On s'attend qu'après un léger déclin de la consommation mondiale en 2008 (et probablement aussi en 2009), la demande globale continuera à augmenter régulièrement, particulièrement à cause d'une utilisation d'engrais en croissance continue en Chine et en Inde. La production mondiale totale de phosphate pourrait alors atteindre 250 millions de tonnes en 2020 comparée à 147 millions en 2007. Une augmentation de la capacité d'extraction minière dans le monde qui dépasserait l'augmentation de la demande, ainsi que des efforts supplémentaires de productivité par des acteurs clés comme l'OCP, pourraient tendre vers une pression à la baisse des cours. La SNPT doit se préparer à cela en s'attachant à réduire son prix de revient pour le ramener de préférence dans une fourchette de US$40-50/tonne. Elle devrait aussi dans les meilleurs délais améliorer sa stratégie et son approche commerciale, en réduisant sa forte dépendance vis-à-vis d'un nombre réduit de gros clients, en retrouvant rapidement certains des anciens clients qu'elle avait perdus et en accueillant de nouveaux. Elle devrait aussi prospecter et accéder directement à ses clients finaux, et dans le même ordre d'idées, réduire l'importance de ses contrats d'exclusivité avec certains de ses agents traders, lorsque sa position sur les marchés aura été confortée. La direction de la SNPT a récemment pris des mesures dans cette direction.

Retombées économiques des phosphates

L'impact le plus important des phosphates sur l'économie du Togo concerne la balance des paiements. Comme illustré par le tableau 7.2, cet impact a beaucoup fluctué. Après avoir atteint en 1993 un sommet de 42 pour cent de la valeur des exportations totales du pays, ce pourcentage est descendu de 4 à 7 pour cent entre 2003 et 2007. Avec la flambée des cours du phosphate en 2008, la part des phosphates est de nouveau remontée, à 19,2 pour cent de la valeur des exportations. Sur la base d'un prix moyen de

[177] Dans son budget 2009, la SNPT projette un coût de production de US$74/tonne pour un niveau de production de seulement 850 000 tonnes.

US$125/tonne et d'un volume de ventes égal à une production de 725 000 tonnes, les exportations totales de phosphates FOB atteindraient en 2009 environ US$86 millions soit environ 13 pour cent de la valeur totale des exportations.[178]

Lorsqu'on prend en compte les réserves de minerai actuellement connues, le Togo devrait, à court terme, parvenir à ramener sa production et ses exportations de phosphates à au moins 3 millions de tonnes par an. Avec des cours mondiaux dans une fourchette de US$80 à 120/tonne, la valeur des exportations pourrait alors atteindre US$240 à 360 millions par an. À moyen terme, une production de 6 millions de tonnes par an est envisageable. À plus long terme, on peut envisager une production de phosphates de 10 millions de tonnes, dont 4 millions de tonnes seraient transformé en 1 million de tonnes d'acide phosphorique. Dans ce scénario, peut-être optimiste mais non pas impossible, les exportations du Togo pourraient atteindre US$800 millions et la valeur ajoutée du secteur US$310 millions.[179]

L'impact net des opérations de la SNPT sur la balance des paiements du Togo n'a pas été calculé récemment avec précision. On peut l'estimer grossièrement pour 2008 – en considérant que la majeure partie des intrants physiques (carburants, pièces de rechanges, et autres produits consommables) sont en fait importés et en supposant qu'un certain pourcentage des services achetés sont aussi payés en devises. Sur la base d'exportations FOB de 48 588 millions F CFA, le gain net de devises pour le Togo en 2008 serait alors autour de 36 000 millions F CFA.[180] Comme pour la majorité des opérations minières dans le monde, les effets nets sont donc très importants (même avec les faibles volumes exportés en 2008) et pourraient être considérablement plus élevés,[181] si les volumes produits et exportés, et la valeur des exportations étaient plus importants.

La valeur ajoutée de la SNPT s'est élevée à 28 860 millions de F CFA en 2008 – soit 2% du PIB.[182] Ceci est sensiblement plus qu'en 2007, quand la valeur ajoutée des sociétés de phosphates (IFG, puis SNPT) a été quasiment nulle sur des ventes de 16,3 milliards de F CFA. En 2008, les salaires se sont élevés à 7 376 millions de F CFA soit environ 32% des coûts directs. Les taxes et les impôts divers (y compris les droits de douanes et la redevance minière égale à 5% de la production valeur carreau de mine) hors impôts sur les bénéfices (IS) se sont élevés à 2 432 millions de F CFA. L'impôt sur les bénéfices (37%) s'est aussi élevé à 2 754 millions de F CFA. Les recettes directes totales pour l'État seraient encore plus élevées que le total des taxes ci-dessus (5 186 millions de F CFA) si en plus, la SNPT pouvait réellement payer des dividendes, comme certaines autorités l'ont recommandé au vu des résultats (comptables faut-il le préciser) encourageants de la SNPT en 2008.

[178] Sur base d'exportations totales de 355 milliards de F CFA

[179] Sur base d'une hypothèse de prix conservatrice du phosphate de US$50/tonne, avec une valeur ajoutée de 20%, et un prix de l'acide phosphorique de US$500/tonne avec une valeur ajoutée de 50%. Étude Snowden/Africa Label.

[180] En notant toutefois qu'en 2008, la SNPT n'a pas importé de nouveaux équipements ni acheté d'autres actifs, ni payé de charges financières sur des emprunts en devises. De telles dépenses auront un impact sur la balance nette en devises lorsque le Togo procédera de nouveau à des investissements importants dans l'extraction et la transformation des phosphates.

181 En prenant comme hypothèse l'exportation de 1,5 million de tonnes à un prix de 110 US$/tonne, les mêmes coûts variables à l'unité en énergie, consommables et pièces, le solde positif en devises serait autour de 60 000 millions de F CFA.

[182] Sur la base d'un PIB de 1 400 milliards de F CFA.

Tableau 7.3: Résultats et autres éléments financiers de compagnies de phosphates de 2002 à 2008

(en milliards de F CFA)

	2002	2003	20004	2005	2006	2007 IFG (5 mois)	2007 SNPT (7 mois)	2008 SNPT (réalisé)	2009 SNPT budget
Ventes	**25,721**	**26,921**	**22,058**	**19,118**	**21,220**	**7,722**	**8,599**	**48,587**	**46,750**
Chiffre d'affaires total	26,108	27,442	22,453	19,556	22,009	7,840	8,802	48,990	47,285
Salaires	8,484	8,633	6,837	6,385	6,744	3,063	2,871	8,745	4,500
Valeur Ajoutée	**11,652**	**4,674**	**4,216**	**2,905**	**266**	**-2,413**	**2,416**	**28,860**	**24,000**
Excédent brut d'exploitation	3,168	-3959	-2,621	-3,581	-6,478	-5,495	-455	20,115	19,500
Amortissements & provisions	1,528	4,147	4,490	4,434	5,140	2,203	589	10,100	3,000
Résultat d'exploitation	1,640	-3,624	-4,180	-6,757	-6,340	-3,416	-1,044	18,614	15,732
Résultat Net	**51**	**-10,877**	**-8,909**	**-10,258**	**-10,286**	**-9,538**	**-1,284**	**7,962**	**11,013**
Impôts sur le résultat	251	180	150	110	150	40	40	4,673	4,720
Autres taxes	1,689	1,918	1,438	1,437	1,376	1,236	654	3,496	4,590
Autofinancement	**1,219**	**- 6,730**	**-4,762**	**-5,768**	**-5,146**	**-7,335**	**-455**	**18,062**	**14,013**
Actifs immobilisés	15,110	17,890	13,722	10,840	5,537	4,991	11,651	13,908	
Total bilan	37,147	35,732	24,023	26,992	29,758	31,916	29,223	59,580	
Fonds Propres	**4,551**	**-1,827**	**-5,477**	**-12,427**	**-19,209**	**-22,624**	**12,216**	**28,766**	
Endettement total	32,596	37,559	29,000	39,419	48,967	54,558	17,707	30,814	
Actifs circulants & trésorerie	21,703	22,388	12,539	16,713	28,457	31,606	17,561	45,648	
Dettes court terme	11,146	18,227	9,578	20,994	33,340	36,718	15,505	30,778	
Fonds de roulement	**10,557**	**4,161**	**2,865**	**-,3462**	**3,090**	**-1,411**	**557**	**14,870**	

Source: Les données 2002-2007 sont basées sur les états financiers corrigés (pages 71 à 73) du Rapport nº7 du rapport d'audit Africa Label Group. Ces données présentent des corrections significatives par rapport aux données brutes des états financiers avant ajustements (pages 64 à 67). Les données pour la SNPT viennent des états financiers de la SNPT.

Résultats financiers des compagnies de phosphates et situation actuelle de la SNPT

Les résultats des compagnies qui ont successivement exploité les phosphates togolais au cours des dernières années, ont été particulièrement influencés par le faible niveau de production (voir tableau 7.3). Seuls les prix à l'exportation, élevés en 2008, ont permis de compenser un faible niveau d'activité. La structure de coûts de phosphates togolais comporte une part importante de frais fixes. En effet, l'usine d'enrichissement, les infrastructures et le matériel de transport, et de nombreux autres actifs, ont été construits et acquis pour une capacité de production d'au moins 3 millions de tonnes par an. Les résultats des phosphates togolais sont donc fortement obérés par des niveaux de production bas et les résultats ont été décevants depuis 2002, à l'exception de 2008.

Comme le montre le tableau 7.3,[183] les résultats financiers des activités de phosphates sont restés décevants même après leur reprise par le consortium IFG. Sur la période 2002-2007, la perte annuelle a varié d'une année à l'autre de 40 à 60% du chiffre d'affaires, atteignant 10 milliards de F CFA en moyenne! Pire encore, la marge brute d'auto-financement (*cash-flow*) est restée systématiquement négative, variant de -4,8 milliards à -7,3 milliards de F CFA. Le cash-flow cumulé et la perte comptable nette d'IFG-Togo pour les six années 2002-2007 atteignaient ainsi respectivement 28,5 et 49,9 milliards de F CFA – reflétant une perte de substance catastrophique de la société. Cette perte de substance est illustrée par la décapitalisation d'IFG-Togo, qui a vu ses fonds propres fondre de 4,5 milliards de F CFA (par rapport à des actifs totaux de 37,1 milliards de F CFA fin 2002) à 22,6 milliards[184] de F CFA (par rapport à des actifs totaux de 31,9 milliards de F CFA) fin mai 2007, dernier mois de son existence comptable. A cette date, les opérations d'IFG étaient essentiellement financées par un endettement considérable s'élevant à 54,5 milliards de F CFA. Une restructuration financière majeure était donc inévitable lors de la création de la nouvelle société SNPT, avec un effacement substantiel de la dette d'IFG et une capitalisation initiale[185] de 13,5 milliards de F CFA pour la nouvelle société. Le coût réel de l'effacement des dettes d'IFG (dues, en grande partie, à des entités locales) pour l'économie du Togo, n'est pas connu avec précision mais est certainement considérable.[186]

Un premier pas dans la bonne direction a été la création de la SNPT avec une meilleure structure financière malgré un endettement total de 15,5 milliards de F CFA (soit 56% du bilan total de 27,7 milliards de F CFA au 31 décembre 2007). Les résultats comptables de l'exercice 2008 de la nouvelle société ont été largement positifs avec un bénéfice net de 7,96 milliards de F CFA et une marge brute d'auto-financement de 18 milliards de F CFA[187] sur un chiffre d'affaires de 48,6 milliards de F CFA. Ces résultats ont permis d'améliorer la structure du capital de la SNPT, en amenant ses fonds propres à 28,8 milliards, soit 48% du bilan total de 59,6 milliards de F CFA, l'endettement total étant ainsi légèrement réduit (52% du bilan total).[188] Ces résultats ont aussi permis de lancer un premier programme d'urgence de remise en état des équipements.

[183] Tableau basé sur les données 2002-2007 du Rapport N° 7 du Rapport d'audit Africa Label Group, états financiers d'IFG corrigés, pages 71 à 73, après des corrections significatives des données brutes des états financiers, pages 64 à 67.

[184] À noter la différence avec les données non corrigées: fonds propres de 17,5 milliards de F CFA pour des actifs totaux de 37 milliards de F CFA à mai 2007.

[185] Par l'État togolais. Outre ces 13,5 milliards, il avait encore 1,5 milliard non appelé au 31 décembre 2008.

[186] Un montant total de 40 milliards de F CFA est parfois mentionné.

[187] Sur la base d'un impôt sur les bénéfices de 4,67 milliards de F CFA et avant distribution éventuelle de dividendes.

[188] Ce qui n'est toutefois pas encore une structure de bilan très robuste si la société doit à l'avenir s'endetter pour procéder à des investissements majeurs.

Il est bien possible que le redressement de résultats des opérations minières se poursuive modérément au cours de l'exercice 2009. Dans son budget 2009,[189] la SNPT prévoit des bénéfices de 11 milliards de F CFA et un cash-flow de 14 milliards. Il faut toutefois noter que ces prévisions optimistes s'appuient sur un chiffre d'affaires de 46,75 milliards de F CFA (en légère baisse par rapport à 2008) et une faible augmentation des coûts de production. Cette hypothèse de chiffre d'affaires repose sur (i) des prévisions sans doute trop optimistes de production et de ventes de 850 000 tonnes ; (ii) un prix moyen de vente à la tonne de 55 000 F CFA correspondant à un cours mondial de US$110/tonne ; et (iii) un taux de change de F CFA500/US$. Pour le premier point, il reste à voir si l'état vétuste des équipements permettra d'atteindre ce niveau de production, sachant que les premiers effets du programme de remise en état du matériel peuvent prendre du temps. Pour le deuxième point, la baisse continue du cours des matières premières à partir de mi 2008 et les effets de la récession économique mondiale laissent planer un doute sur le niveau du prix moyen de vente effectif de phosphates pour toute l'année 2009. En ce qui concerne les coûts de production, le doute subsiste aussi, dans la mesure où il est difficile de prévoir (i) si les effets positifs des actions de remise en état récentes ou en cours de certains équipements ne seront pas annulés par des problèmes croissant des autres équipements encore plus vétustes et peu fiables; et (ii) quels seront les coûts de l'énergie, une composante importante du prix de revient. La marge bénéficiaire de la SNPT restera encore fragile si: (i) les volumes de production et de ventes restent faibles et son prix de revient ne baisse pas (le coût total provisoire de production à la tonne de SNPT fin 2008 se situait entre US$86 et 95/tonne); (ii) les cours mondiaux de phosphates (qui ont poursuivi leur chute de US$125/tonne en avril 2009 pour apparemment se stabiliser aux alentours de US$90/tonne) ne remontent pas, et (iii) le taux de change reste aux alentours de F CFA 450/US$.

Améliorer les performances à court terme de la SNPT

L'équilibre financier et la profitabilité de la SNPT resteront fragiles, dépendant de cours favorables des phosphates, tant que le seuil de production restera bien en dessous de 3 millions de tonnes par an. Les frais fixes correspondants ne sont plus couverts lorsque la production descend fortement en dessous de cette capacité nominale. Par ailleurs, une partie importante des coûts variables de SNPT sont liés à l'énergie, dont elle ne maîtrise pas les prix. Seule une réduction de sa consommation énergétique spécifique peut réduire sa vulnérabilité aux hausses de prix mondiaux de l'énergie et sa perte de compétitivité par rapport aux concurrents qui, sans cesse, s'efforcent de diminuer leur consommation énergétique.

Un examen simplifié des coûts de production de la SNPT permet d'illustrer rapidement ces deux éléments de fragilité des opérations : (i) le niveau de production à dépasser absolument et (ii) l'importance de l'énergie dans les coûts variables. D'après la structure des coûts dérivée des états financiers provisoires de 2008 et d'après le budget de 2009, pour un niveau de production de seulement 800 000 tonnes, les frais fixes représenteraient 73 à 74% de coûts totaux, et seulement 26 à 27% de frais variables (voir tableau 7.4). Dans ces frais variables, l'énergie (les carburants et l'électricité) et les lubrifiants représentent 21 à 23%, le reste étant d'autres consommables et d'autres achats extérieurs, ainsi qu'une partie des salaires. La vétusté actuelle des équipements de la SNPT ne lui permet ni de maîtriser sa consommation d'énergie, ni d'augmenter sa production pour répartir le poids des importants frais fixes sur de plus gros volumes.

Une simulation simplifiée, résumée au tableau 7.4, indique ce que pourraient être les coûts[190] en 2010 et 2011 avec une production accrue à respectivement 1,2 et 1,5 million de tonnes, grâce à des

[189] Les différences majeures par rapport à 2008 étant des amortissements beaucoup plus faibles (3 milliards au lieu de 10 milliards) et une forte réduction des charges salariales (4,5 milliards au lieu de 8,7 milliards).

[190] Moyenne des coûts spécifiques de 2008 (résultats provisoires) et 2009 (budget) extrapolées avec des simples corrections, principalement une légère augmentation des amortissements et frais financiers correspondants aux

investissements[191] de renouvellement d'équipements urgents en 2009 et 2010. La SNPT pourrait les autofinancer ou ne devrait avoir recours dans l'immédiat qu'à des emprunts de montant limité, grâce aux bons résultats avant impôts et à la marge d'autofinancement brute réalisés en 2008, et au résultat 2009 avant impôts de l'ordre de 15 milliards de F CFA (envisageable si les cours de phosphates ne tombent pas davantage). Cette simulation fait apparaître qu'une réduction du prix de revient serait possible, de 37 000 à 41 500 F CFA/tonne en 2008-2009 à 32 000 F CFA/tonne en 2010 et 29 000 F CFA/tonne en 2011.[192] L'augmentation de bénéfices avant impôts serait considérable, respectivement de 12 et 23 milliards de F CFA en 2010 et 2011 par rapport à 2009[193]. Vue sous un autre angle, une telle réduction des prix de revient permettrait à la SNPT de rester bénéficiaire dans un scénario de prix de vente moins favorable, pour autant que le cours des phosphates reste au-dessus de US$80/tonne.

Tableau 7.4: SNPT Coûts de production et résultats estimés
En fonction du niveau de production et des investissements réalisés
(en millions de F CFA sauf indication au contraire)

	2008 (données provisoires)	**2009 (prévisions budgétaires)**	**2010 (projections)**	**2011 (projections)**
Production (000 tonnes)	842	850	1200	1500
Prix de vente ($/tonnes)	*142*	*110*	*110*	*110*
Prix de vente (000F CFA/tonne)	70,93	55	55	55
Ventes (000 tonnes)	686	850	1200	1500
Ventes	48.657	46.750	66.000	82.500
Coûts directs	21.582	23.177		
Autres produits	5.704	535	535	535
Marge brute	32.148	24.108		
Autres charges (y compris amortissements)	13.377	8.375		
Coûts totaux	34.960	31.552		
Coût total/tonne produite (000 FCFA)	*41,5*	*37,1*	*31.7*	*29.0*
Résultat avant impôts	18.770	15.773		
Investissements de mise à niveau		20.000	25.000	10.000
Coûts d'énergie	7.446	7.143		
Autres coûts variables[194]	1844	1125		
Total coûts variables	9290	8268	12.000	15000
Coûts variables/tonne (000 FCFA)	*11,0*	*9,7*	*10*	*10*
Coûts totaux variables (en % coûts totaux)	*27%*	*26%*		
Coûts d'énergie (en % coûts totaux)	*21%*	*23%*		
Coûts Fixes	25.670	23.284	26.000	28.500
dont amortissements supplémentaires[195]			2.000	4.500
Coûts totaux	34.960	31.552	38.000	43.500
Nouveaux résultats avant impôts (après investissements)			**28.000**	**39.000**
Amélioration du résultat par rapport à 2009			*12.267*	*23.267*

Source : Calculs de l'auteur.

renouvellements d'équipements (SNPT ayant actuellement certains actifs entièrement amortis ou avec des amortissements calculés sur la base de valeurs comptables historiques faibles).

[191] Pour cette simulation, très conservatrice, un montant total d'investissement de 45 milliards de F CFA a été utilisé: les cadres de la SNPT avaient estimé les montants d'investissements souhaitables pour 2009 et 2010 à respectivement 23 et 25 milliards de F CFA.

[192] Soit une baisse, de US$83-73/tonne pour 2008-2009, à 63 puis US58/tonne en 2010 et 2011.

[193] Bénéfice estimé à 15,8 milliards de F CFA si les ventes atteignaient 850'000 de tonnes avec un prix de vente moyen de 110$/tonne.

[194] Achats extérieurs plus 25% des salaires

[195] Amortissement moyen sur 10 ans des équipements renouvelés, à rajouter aux frais fixes des exercices précédents

Pour les exercices 2008 et 2009, il est ainsi clair que la stratégie la plus judicieuse pour la SNPT est d'utiliser les bénéfices et le cash-flow de la société pour, en priorité, financer les investissements urgents de mise en état et de modernisation des équipements, plutôt que de les distribuer sous forme de dividendes. Dans cet ordre d'idées, la SNPT vient de s'engager dans un premier programme de réhabilitation pour lequel les dépenses en 2009 devraient dépasser 20 milliards de F CFA. Les cadres visent ainsi à faire remonter la production progressivement à 1 million de tonnes en 2010 et à 1,5 million de tonnes en 2012. C'est un premier pas dans la bonne direction, mais sans rupture véritable avec le passé. C'est trop modeste et insuffisant, aussi bien pour le court terme (tant du point de vue modernisation technique et que de la gouvernance et des pratiques de gestion) qu'à long terme pour lequel il s'agit de préparer maintenant une véritable stratégie. Pour asseoir pleinement sa compétitivité à moyen terme et se protéger contre une baisse importante des cours du phosphates, il est essentiel que la SNPT aille rapidement plus loin, en portant, dès que possible, sa capacité de production à 3 millions de tonnes par an et en visant des prix de revient à US$40-45/tonne comme ses concurrents. La SNPT doit ensuite conquérir à nouveau une place importante sur les marchés mondiaux en mettant en exploitation ses réserves de minerai carbonaté bien avant que le gisement de minerai meuble ne soit épuisé.

A cet effet, un programme cohérent d'investissements prioritaires doit être adopté et exécuté dès que possible. Un tel programme doit hiérarchiser les différentes composantes: réparations, renouvellements, modernisations qui devront être judicieusement programmés dans le temps (« *phasing* ») avec la préoccupation constante d'optimiser le rapport coût/bénéfices à chaque stade et d'éliminer, urgemment et de manière cohérente, tout ce qui entrave l'augmentation rapide de la production et en réduire les coûts. Par exemple, la première mesure serait le remplacement de roues-pelles par des draglines (comme au Sénégal) pour la découverture, mesure plus judicieuse que la remise en état des roues-pelles vétustes. En tout état de cause, ce premier programme ambitieux, devrait comprendre tous les éléments préparatoires permettant, dans une deuxième phase, de passer rapidement à une capacité de 6 millions de tonnes, y compris l'exploitation des minerais carbonatés,[196] puis, dans une troisième phase, à 10 millions plus l'industrialisation en aval comme détaillé dans la stratégie ci-après. Ce premier programme d'investissement devra faire partie d'un plan d'entreprise (« *business plan* ») complet, intégrant tous les autres aspects de la restructuration de l'entreprise mentionnés, par exemple en termes d'adéquation des effectifs (plan social), d'actions commerciales, d'organisation interne, de meilleure gestion des achats y compris des pièces de rechange, comme précisé ci-dessous.

Stratégie de développement à moyen et à long terme des phosphates togolais

Face aux stratégies volontaristes de développement de pays concurrents, le Togo pourra difficilement faire l'économie d'une « fuite en avant » fondée sur la reconquête de parts de marché plus importantes. Cette reconquête sera basée d'abord sur une augmentation de volumes vendus, mais aussi sur une production pour l'exportation diversifiée en aval en commençant par l'acide phosphorique. Dès maintenant, tout en engageant la mise en œuvre de la première phase de ce « *business plan* », la SNPT doit finaliser, en coordination avec le Gouvernement, une stratégie de développement à moyen et à long terme reposant sur: (i) la mise en exploitation des carbonatés ; et (ii) la réalisation d'une industrie chimique aval (acide phosphorique et ensuite engrais). Cette stratégie volontariste et réaliste en même temps, **s'articulerait en trois phases**, avec deux phases de développement s'enchaînant à un rythme accéléré derrière la première phase de remise à niveau.

- *Phase 1: Mise à niveau.* Exécutée sur 2010-2011 pour atteindre dès 2012 un niveau de production de 3 millions de tonnes/an, avec un montant approximatif d'investissements de 24 milliards de F CFA, financés essentiellement sur fonds propres (moyennant un moratoire fiscal). Pour cette remise à niveau de tout l'appareil (minier, système de chemin de fer, complexe de Kpeme,

[196] Par exemple, la modernisation des installations d'enrichissement pourrait déjà inclure des équipements permettant de traiter aussi les minerais carbonatés (calcination).

installations de chargement), les réparations et les investissements de remplacement seront judicieusement sélectionnés et programmés dans le temps, avec l'aide d'une assistance technique pointue. Elle comprend aussi la mise en œuvre effective de mesures d'amélioration de la gestion et de la gouvernance au sens large. En même temps, la SNPT se recentre entièrement sur son métier de base en externalisant les services annexes.

- *Phase 2: Augmentation et redéploiement de la production vers le carbonaté.* Exécutée sur 2012-2014. Acquisition des équipements et des installations pour exploiter le phosphate carbonaté afin d'atteindre, fin 2014 au plus tard, une production de 6 millions de tonnes/an, dont au moins 50 pour cent de carbonaté. Les investissements seraient d'un montant approximatif de 38 milliards F CFA et financés par l'autofinancement et des financements extérieurs. Pour cette phase, la SNPT devrait idéalement déjà avoir l'appui d'un partenaire stratégique de niveau international.
- *Phase 3: Industrialisation.* Exécutée sur 2015-2016, comprenant: (i) des investissements en équipements miniers, logistique et usine pour phosphate marchand (montant approximatif d'investissement de 25 milliards de F CFA); (ii) construction d'une usine d'acide phosphorique (investissements estimés de façon très préliminaire à 130 milliards de F CFA). La capacité de production est ainsi portée en 2017 à 10 millions de tonnes/an, dont environ 30% de meuble et 70% de carbonaté. Elle permet la commercialisation de 6 millions de tonnes/an de phosphate marchand et 1 million de tonnes d'acide phosphorique résultant de la transformation de 3,5 à 4 millions de tonnes de phosphate brut en acide phosphorique. Un partenaire stratégique industriel a été choisi et participe activement à cette phase (réalisation, financement et technique de production industrielle).

La mise sur le marché de quantités importantes de phosphates et la mise en route de cette production d'acide phosphorique, au plus tard en 2017, permettront au Togo d'occuper une place bien établie sur le marché des phosphates avant le « *peak* » de demande mondiale prévue vers 2030-2050.

La mise en exploitation des carbonatés avec une augmentation de la production minière au-delà de 3 millions de tonnes/an jusqu'à 6 millions de tonnes/an, ne devrait pas susciter de questions difficiles en terme de décision. La décision finale du passage à 6 millions de tonnes/an devra être prise après des études pointues de marchés que la SNPT devra conquérir. La décision sur la diversification en aval dans l'industrie chimique et ensuite la production d'engrais posera des questions complexes, y compris en termes de stratégie industrielle et commerciale, de phasage, de financement, de partenariat stratégique, etc. Pour cela, la SNPT devra lancer rapidement des études poussées indispensables, avec l'appui[197] de bureaux de conseil stratégique de haut niveau (qui ont réalisé des prestations de même nature dans le secteur minier et surtout dans l'industrie des engrais). En parallèle, la SNPT et le Gouvernement devraient multiplier les contacts avec les partenaires[198] du Togo pour sonder leurs intérêts à participer au financement des futures phases de développement des phosphates togolais.

Une question d'un intérêt hautement stratégique est la recherche de partenaires industriels/investisseurs. La SNPT devrait être en mesure de réaliser, sans nouveau partenaire/investisseur, la 1ère phase de remise à niveau et de mise en état si elle bénéficie d'une assistance technique pointue fournie par quelques experts extérieurs bien choisis. En revanche, pour la troisième phase de diversification en aval, il est indispensable qu'elle s'appuie sur un partenaire stratégique opérateur mondial et expérimenté en matière de production d'acide phosphorique. La participation d'un tel partenaire serait d'ailleurs très bénéfique aussi pour la deuxième phase, pour ce qui est de l'exploitation du minerai carbonaté. Après l'expérience négative avec IFG-Togo et l'absence de résultats concrets des échanges avec le Groupe OCP Maroc au cours des dernières années, il est

[197] Ou encore avec les partenaires stratégiques potentiels s'ils sont identifiés rapidement.

[198] Y compris auprès de la BID dont la proposition antérieure de financement, si elle comporte le degré de *concessionalité* requis dans le cadre de l'initiative PPTE, serait d'un certain intérêt pour la SNPT.

compréhensible que la partie togolaise soit réticente ou pour le moins sceptique quant aux perspectives de succès et aux bénéfices durables d'une association avec un partenaire extérieur. Elle sera néanmoins absolument indispensable pour la phase 3. Des exemples récents pertinents à cet égard sont ceux du Sénégal et de la Tunisie. Les analyses à réaliser avec l'appui d'un bureau conseil stratégique devront éclairer la partie togolaise sur ces exemples, proposer une liste de partenaires potentiels pour la SNPT, analyser leurs positions et leurs intérêts respectifs pour un partenariat, recommander les meilleurs options pour le Togo, et proposer une stratégie d'approche et de négociation avec les meilleurs candidats potentiels. La Banque mondiale pourrait appuyer le Togo dans cette démarche.

Dès le début de la première phase, la mise en œuvre de la stratégie devra être accompagnée de mesures complémentaires visant à relever l'efficacité de la SNPT et à promouvoir la bonne gouvernance et de bien meilleures pratiques de gestion. Ces mesures devraient être entreprises dès que possible, notamment pour rendre la SNPT plus attractive à un partenariat stratégique. Elles comporteraient notamment: (i) la poursuite des efforts de mise en place de manuels de procédures; (ii) le détachement du service achat afin d'en faire un service indépendant répondant aux normes internationales de passation de marchés; (iii) l'informatisation du système de stockage et d'inventaire des pièces de rechange; (iv) l'adoption d'un système de programmation de la maintenance privilégiant l'entretien régulier et le remplacement préventif pour réduire au maximum les réparations en urgence; et (v) le renforcement des contrôles financiers et du rôle des commissaires aux comptes. S'y ajoutent: (i) la revue de la structure organisationnelle et l'optimisation de l'utilisation des ressources humaines, y compris le redéploiement, la mise à niveau et le perfectionnement du personnel en vue de relever la productivité; et (ii) l'introduction de normes de responsabilité sociale et de programmes de développement communautaire en vue de répondre aux attentes des populations affectées par les opérations minières.

Une attention spéciale devrait aussi être accordée aux aspects financiers, y compris aux questions de gestion prévisionnelle de trésorerie et des comptes fournisseurs. Les arriérés vis-à-vis des fournisseurs et des autres créditeurs devront être apurés dans les plus brefs délais.[199] Un modèle financier devra être affiné[200] et utilisé de manière courante pour suivre l'autofinancement et les dépenses d'investissement, comme pour la recherche du financement de la phase. En outre, pour que la société puisse générer le plus de cash-flow possible pour autofinancer ses investissements, il est indispensable de voir jusqu'où la charge d'impôt pourra être allégée, par exemple en constituant des provisions exceptionnelles pour les grosses réparations.[201] En même temps, devrait s'engager la réflexion sur la meilleure gouvernance de la SNPT, en éliminant éventuellement la superposition d'un conseil de surveillance et d'un conseil d'administration, non prévue dans le système OHADA.

[199] Dont un passif social de 3,6 milliards de F CFA plus 16 milliards de F CFA vis-à-vis de fournisseurs locaux au 31 décembre 2008.
[200] Basé par exemple sur le modèle financier préliminaire soumis avec l'étude Africa-Label
[201] Réduisant ainsi le résultat soumis à l'impôt sur les bénéfices.

C. INDUSTRIE DU CLINKER ET DU CIMENT

Ressources locales et potentiel d'exportation

Le Togo est l'un des rares pays d'Afrique de l'Ouest à posséder d'importants gisements de calcaire de bonne qualité pour la production de clinker, produit intermédiaire pour la fabrication de ciment[202] portland. Cet atout majeur permet ainsi au Togo de produire du clinker et du ciment non seulement pour le marché local, mais également pour l'exportation dans la sous-région. Le clinker est un produit pondéreux qui coûte cher à transporter par la route. En revanche le coût de transport maritime de cargaisons importantes de clinker en vrac reste raisonnable, ce qui permet les échanges sur de longues distances. Il fait donc l'objet d'un commerce international relativement important, particulièrement à partir de pays dotés d'une capacité de production devenue excédentaire (suite à un ralentissement de la construction) ou de plus en plus, de pays producteurs et exportateurs d'énergie.[203] Dans une sous-région pauvre en calcaire de qualité ciment, le Togo peut exporter par mer dans un rayon important tout en restant compétitif malgré les distances, car l'exportation est actuellement économique au départ du port en eau profonde de Lomé bien équipé pour le vrac. L'existence de réserves de calcaire significatives à une distance raisonnable du port constitue donc un avantage comparatif important pour la production de clinker et de ciment au Togo, dans la mesure où l'énergie nécessaire est disponible à des prix raisonnables.

Quatre gisements importants de calcaires sont actuellement connus au Togo: Mango (Nord), Pagala (centre), Aveta et Tabligbo (Sud). Celui de Mango n'a pas fait l'objet d'une prospection détaillée ni celui de Pagala mais son adéquation pour la production de clinker est confirmée. Le calcaire d'Aveta est partiellement contaminé par des phosphates mais la production de clinker à partir d'un tel calcaire devrait être possible comme c'est le cas en Ouganda. Le gisement de Tabligbo situé à 45 km de la côte a été exploité à partir de 1980 par CIMAO et ensuite WACEM. Ses réserves actuellement sont estimées à 200 millions de tonnes.

CIMAO et WACEM

Un certain nombre de partenaires avaient, dans les années 1970, décidé de lancer le projet de la CIMAO (Ciments de l'Afrique de l'Ouest) pour exploiter le gisement de Tabligbo. Ce projet de dimension régionale, conçu dans le cadre de la CEDEAO, regroupait le Togo, la Côte-d'Ivoire et le Ghana dont les Gouvernements devaient détenir à égalité le capital de la nouvelle société CIMAO. Il a été construit sur le site de Tabligbo à 80 km de Lomé, un complexe de production de clinker d'une capacité nominale[204] de 1,2 millions de tonnes. Sa production devait être expédiée et transformée en ciment par des unités que chaque partenaire devait installer dans ou près des zones portuaires. Le projet comportait: (i) l'unité de Tabligbo avec une carrière, deux lignes de production de clinker par voie sèche alimentées en fuel lourd et des installations de stockage et de chargement; (ii) une nouvelle ligne de chemin de fer reliant l'usine au port de Lomé et le matériel roulant correspondant; (iii) le terminal de chargement au port de Lomé; et (iv) les lignes d'alimentation électrique et une cité. Ce projet ambitieux, considéré alors comme un modèle de coopération régionale, a bénéficié du support de la quasi-totalité des bailleurs de fonds actifs dans la sous-région dont l'IDA. Celle-ci a joué un rôle moteur et octroyé un financement de

[202] Pour la transformation finale en ciment, le clinker est broyé puis mélangé avec de quantités plus faibles de calcaire et de gypse (dans des proportions respectives de 90%, 5% et 5% ou 67%, 28% et 5%, suivant les qualités de ciment).

[203] Chaque tonne de ciment produite requiert l'équivalent de 60 à 130 kg de fuel (ou de son équivalent) et une moyenne de 110 kWh d'électricité. Le prix de l'énergie peut représenter les 2/3 des coûts variables.

[204] De nombreux équipements avaient été dimensionnés avec des réserves de capacité importantes; c'est grâce à ce surdimensionnement que la capacité réelle était plus importante que 1,2 million de tonnes/an – mais au prix d'un investissement plus coûteux.

US$49,5 millions en 1978, et un complément de US$15 millions en 1983 pour la restructuration du projet.[205] Les financements ainsi mobilisés ont accru l'endettement du Togo, avec les conséquences correspondantes lors du premier échec du projet.

Tableau 7.5: Production de clinker et de ciment de WACEM et FORTIA

(en milliers de tonnes)

Année	Production totale de clinker WACEM	Importations de clinker par WACEM	Clinker utilisé pour production de ciment[206] par WACEM et FORTIA	Ventes de clinker locales à CIMTOGO	Exportation de clinker par WACEM
1997	196	-			
1998	719		43	705	
1999	1.184		52	361	775
2000	616		484		79
2001	763		772		15
2002	944	215	769		282
2003	1.427	224	513	176	1.020
2004	1.437	84	482	28	1.074
2005	1.507	189	453		1.208
2006	1.307	417	448		1.301
2007	1162	758	464		1.343
2008	906	1.180	437		1.289

Après son démarrage en 1980, l'usine de clinker dut fermer ses portes cinq ans plus tard, lorsqu'une sécheresse, affectant le barrage ghanéen d'Akosombo, la priva d'électricité. Mais la CIMAO souffrait également au départ d'autres problèmes: problème de demande (la crise financière avait touché les trois pays actionnaires juste au moment du démarrage du projet, entraînant une grave chute d'activité dans le bâtiment et les travaux publics), surdimensionnée pour cette période et ne tournant donc qu'à environ un tiers de sa capacité, et de ce fait, le prix de revient de clinker étant plus cher que celui de l'importation, et enfin problèmes de gouvernance. L'unité de broyage de clinker en ciment, établie séparément au port de Lomé (CIMTOGO) a continué de fonctionner en utilisant du clinker importé. Appartenant au groupe scandinave SCANCEM, celle-ci vendait son ciment sur le marché local mais exportait surtout dans la sous-région. Pendant ce temps là, les installations du complexe de Tabligbo étaient arrêtées et leur état se détériorait rapidement, alors que le Togo recherchait en vain un repreneur.[207] La situation générale du Togo, la grande taille et le mauvais état des installations de Tabligbo, le marché (alors limité) du clinker/ciment dans la sous-région, et le prix relativement bas du clinker sur le marché mondial pendant un certain nombre d'années, étaient autant de facteurs dissuasifs décourageant d'éventuels candidats à la reprise de l'ancien outil de la CIMAO. Le groupe SCANCEM lui-même n'a manifesté aucun signe d'intérêt malgré les besoins d'approvisionnement de son unité de ciment à Lomé.

En 1996, un groupe indien producteur de ciment (également actif dans d'autres activités industrielles comme l'acier) racheta tous les actifs matériels de l'ex CIMAO.[208] Il redémarra l'exploitation du gisement de calcaire et la production de clinker, sous le nom de *West Africa Cement* (WACEM) et l'État togolais reçut 10% du capital. La remise en état rapide de l'outil permit de faire monter la production de clinker à 1,18 million de tonnes en 1999 puis de débuter une production de

[205] Le coût total du projet était US$316.7 millions, y compris US$72.6 millions pour l'infrastructure.
[206] Correspond à 1,5 ou 1,1 tonne de ciment (produit fini) suivant la qualité du ciment.
[207] Parmi les options il avait même été envisagé de démonter l'usine pour la reconstruire dans un autre pays ou pire, de ferrailler les équipements pour les revendre comme ferraille.
[208] Le prix de rachat était US$5 millions, mais WACEM a dû investir US$30 millions pour la réhabilitation.

ciment sur place. WACEM livra du clinker à CIMTOGO à Lomé pour sa transformation en ciment, mais cela ne dura que deux ans suite à des désaccords entre les deux groupes (y compris sur les prix et qualités). CIMTOGO a alors continué à fonctionner avec du clinker importé, tandis que WACEM dépendait entièrement de l'exportation de son clinker tant qu'une importante nouvelle unité de broyage n'était pas construite au Togo. Des telles installations furent rapidement construites à Tabligbo, juste à côté du complexe de production de clinker. Depuis 2003, appartenant à FORTIA (une joint-venture WACEM-SCANCEM, mais gérée par WACEM), ces installations produisent 500 à 600 000 tonnes de ciment par an, pour le marché local et l'exportation.

Tableau 7.6: Production de ciment par WACEM et FORTIA

(en milliers de tonnes)

Année	WACEM	FORTIA
1998	48	
1999	58	
2000	538	
2001	568	
2002	507	
2003	46	562
2004	32	564
2005		547
2006		561
2007		600

À Tabligbo, le groupe WACEM a entrepris des investissements significatifs. Tout le système d'alimentation d'énergie des fours, à l'origine en fuel lourd importé, par du charbon également importé mais plus économique a été remplacé. Le four de ligne 2 a été rénové avec un système de filtres plus efficaces et écologiques; et ont été construit une unité de production de sacs d'emballage polypropylène pour le ciment et d'autres matières pondéreuses, et une centrale électrique au fuel lourd de 30 mégawatts capable de rendre le complexe industriel autonome et de le protéger des défaillances du système électrique togolais. À cet ensemble d'investissements de l'ordre de 38 300 millions de F CFA, s'ajoutent 3 700 millions investis dans l'unité de ciment FORTIA. Les investissements déjà réalisés vont permettre de faire passer la capacité de production de la ligne 2 à 1,2 million de tonnes par an, et des investissements similaires pourraient permettre de faire rapidement la même chose avec la ligne 1. La capacité en clinker de l'ensemble atteindrait ainsi 2,4 millions de clinker par an, soit pratiquement le double de la capacité initiale de CIMAO.

À partir de Tabligbo, le groupe WACEM a pu se lancer dans une politique de développement ambitieux dans la sous-région, et devenir un des principaux groupes cimentiers actifs en l'Afrique de l'Ouest, et cela essentiellement sur base d'exportations de clinker et de ciment Togolais. WACEM a construit une grosse unité de broyage clinker (1 million de tonnes/an) au Ghana, *Diamond Cement*, située près de la frontière avec le Togo, et alimentée essentiellement avec du clinker de WACEM. Celui-ci est actuellement acheminé par camions lourds par Lomé, mais compte tenu des coûts et des détériorations occasionnés par le trafic lourd sur le réseau routier de Lomé, il est prévu de rapidement construire un embranchement ferroviaire, reliant *Diamond Cement* au réseau ferroviaire togolais[209]. De la même manière, WACEM a acheté une unité de broyage de clinker en faillite au Burkina Faso ayant une capacité de 450 000 tonnes/an. Enfin, WACEM a annoncé son intention de construire au Mali une unité intégrée (clinker et ciment) de capacité initiale de 600 000 tonnes/an. Ce pays ne disposait plus de production

[209] WACEM a également une concession pour une partie du réseau ferroviaire togolais au travers de Togorail, dans laquelle près de 7 milliards de F CFA ont été ou sont en train d'être investis.

locale depuis la fermeture de l'ancienne unité de l'IMACO en 1997 et était entièrement dépendante d'importations, notamment du Sénégal.

Un point fort pour le Togo est l'existence des installations de chargement/déchargement/stockage de pondéreux au port de Lomé, construites auparavant pour le compte de la CIMAO. Ces installations permettent d'importer et d'exporter en vrac d'importantes quantités de clinker mais aussi de charbon comme combustible. Elles appartiennent à WACEM, mais travaillent aussi pour CIMTOGO dont l'unité de broyage située à côté du port est reliée à celui-ci par bandes transporteuses. CIMTOGO produit annuellement de l'ordre de 700 000 tonnes de ciment par an, dont environ la moitié pour le marché local et le reste pour l'exportation (Niger, Burkina, Bénin). L'évolution de la production et des ventes (locale et exportations)[210] de clinker et ciment de WACEM et FORTIA de 1997 à 2008 est détaillée dans les tableaux 7.6 et 7.7.

Impact de l'industrie cimentière sur l'économie du Togo.

Tout en étant une matière essentielle pour la construction locale (logements et autres bâtiments, travaux publics), le ciment et en amont le clinker, ont aussi un impact majeur sur les exportations du Togo. Leurs exportations vont, non seulement, vers le Ghana et le Burkina Faso, mais également, pour ce qui est du ciment, vers le Mali, le Niger et le Bénin. Les exportations totales de clinker et de ciment du Togo pour 2002-2007 (WACEM, FORTIA, et CIMTOGO) sont détaillées au tableau 7.7. En 2003, elles ont atteint un sommet en tonnage[211] et en valeur, de 70,6 milliards de F CFA soit 39% des exportations totales du pays, pour retomber à 57-58 milliards de F CFA en 2006-2007 soit 40 à 43% des exportations totales du pays. Avec la chute des phosphates, le secteur clinker/ciment était ainsi largement devenu le 1er secteur d'exportation du Togo.[212] On peut aussi noter aussi les exportations de sac de polypropylène de WACEM, dépassant 1 milliard de F CFA en 2008. Il faut souligner également qu'une partie du ciment vendue localement sur le marché togolais, repart au détail vers d'autres pays, notamment le Bénin où les pénuries de ciment sont fréquentes. Les volumes de ces exportations informelles ne sont pas connus.

Tableau 7.7: Exportations de ciment et de clinker

Année	Exportations clinker ('000 tonnes)	Exportations clinker (millions de F CFA)	Clinker: part dans les exportations totales	Exportations ciment ('000 tonnes)	Exportations ciment (millions de F CFA)	Ciment : part dans les exportations totales
2002	151	8.481	4.9%	804	37.450	21.6%
2003	1.562	27.995	11.6%	770	42.596	17.6%
2004	1.071	26.150	12.1%	597	35.546	16.5%
2005	1.060	30.955	16.3%	433	21.164	11.1%
2006	917	30.329	21.6%	460	26.475	18.8%
2007	727	25.694	19.2%	521	32.411	24.3%

WACEM dispose du statut de zone franche, ce qui est étonnant et discutable. Sa production pour l'exportation clinker/ciment, est le résultat de l'exploitation et de la transformation du calcaire, matière première locale, auquel est incorporée une très faible quantité d'éléments importés. Si cette matière première locale n'était pas transformée sur place en clinker, elle ne serait pas exportable. C'est pour cela

[210] Statistiques de WACEM, d'exportations brutes, y compris la réexportation de clinker déchargé au port de Lomé pour Diamond Cement Ghana et Diamond Cement Burkina.
[211] Ces statistiques douanières différent des données de WACEM principalement parce qu'elles ne comprennent pas le clinker importé par Lomé et réexporté vers le Ghana.
[212] Avec la flambée des cours des phosphates en 2008, cette année ferait exception.

que, de part le monde, l'industrie cimentière ne bénéficie habituellement pas du statut de zone franche, comme c'est généralement le cas des activités d'exportation réalisées à partir d'une première transformation. Il faut aussi noter que les deux sociétés de production de ciment du Togo, FORTIA et CIMTOGO, ne disposent pas du statut de zone franche.

WACEM contribue au budget de l'État, principalement par le biais d'impôt sur les bénéfices (1 185 millions de F CFA en 2007), de redevances minières (10% de la valeur « carreau mine » du calcaire) et de dividendes versés pour les 10% du capital de WACEM détenus par l'État. L'industrie cimentière étant avant tout intensive en capital, l'impact de WACEM sur l'emploi n'est pas aussi considérable que son chiffre d'affaires (qui atteint un maximum de 45,6 milliards de F CFA en 2007). L'emploi total est de l'ordre de 1 865 personnes (plus 270 à FORTIA), en emplois directs en plus des contractuels travaillant en sous-traitance, notamment à la carrière. La valeur ajoutée était de 13 700 millions de F CFA en 2007, soit environ 1% du PIB.

Un avantage important de l'existence d'une industrie cimentière domestique est la mise à la disposition à des conditions intéressantes de ciment en quantité raisonnable pour les entreprises nationales et les personnes du pays engagées dans la construction. Ceci est important principalement pour le prix de travaux des bâtiments et les ouvrages de travaux publics en tout genre, la rapidité d'exécution, et la construction de maisons individuelles, dont les habitations simples « en dur », car le prix du ciment est déterminant dans le coût des blocs béton, élément essentiel pour la réalisation de logements permanents que construisent notamment les couches de la population sortant de la pauvreté. Le ciment, en termes de disponibilité et de prix, est aussi perçu comme un bien social. C'est pour cela, entre autres que, les Gouvernements s'attachent à ce qu'il n'y ait pas de pénurie de ciment et que les prix au détail du ciment sur les marchés soient stables et raisonnables. À cet égard, malgré l'existence des deux unités indépendantes et distinctes de production de ciment au Togo, FORTIA et CIMTOGO, le pays connaît encore de temps à autre des tensions[213] en termes de disponibilité de ciment pour les particuliers. Les raisons principales en sont les exportations, souvent par les commerçants,[214] vers les pays voisins, particulièrement le Bénin, et une certaine spéculation. Les pénuries fréquentes au Bénin et surtout ses prix plus élevés qu'au Togo, sont à la base des facteurs déterminants des expéditions informelles vers le Bénin. Celles-ci ont amené le Gouvernement du Togo à prendre de mesures limitant les exportations officielles et interdisant les exportations en dehors du circuit formel d'exportation des deux producteurs togolais. Ces mesures, d'une efficacité relative, ne peuvent avoir le même impact que des actions au niveau des prix.

Très fréquemment, les prix du ciment sur le marché togolais ont été et sont encore parmi les moins onéreux de la côte ouest-africaine. Les prix *maxima* sont fixés par le Gouvernement. Après l'augmentation de juillet 2008, ces prix homologués au détail sont passés à 81 000-92 000 F CFA/tonne (suivant la qualité) et à respectivement 77 000 F CFA/tonne pour les ciments CIMTOGO et FORTIA.[215] Cette dernière augmentation a rapproché les prix du Togo à ceux du Bénin, mais, avantage économique notable pour le Togo, ils restent encore largement en dessous de ceux d'autres pays de la sous-région (120 000 à 140 000 F CFA par exemple au Mali), handicapés par une absence de production locale et des coûts d'acheminement du ciment importé considérables. Par comparaison aux prix dans la région, les consommateurs togolais sont donc bien lotis, avec des prix TTC[216] au détail équivalent à US$140-

[213] Le terme de « pénurie» (grave et longue) n'est sans doute pas tout à fait approprié.
[214] Certains distributeurs ne transportent pas à destination le ciment qui leur est livré pour les régions où ils sont agréés; d'autres créent des pénuries artificielles temporaires afin de pouvoir revendre leur stock de ciment à un prix élevé; d'autres encore exportent illégalement le ciment vers les pays voisins où le prix du ciment est plus élevé qu'au Togo.
[215] Les différences reflétant essentiellement des types/qualités différents de ciment.
[216] À noter que la TVA et la taxation des BIC ne sont pas les mêmes dans tous les pays.

152/tonne, contre US$127-145/tonne au Ghana, US$160/tonne en Côte d'Ivoire et US$250/tonne au Nigéria.

La fixation de prix homologués par l'État à un niveau économiquement optimal est un exercice délicat car il est censé prendre en compte des objectifs assez différents: d'une part viser des prix bas pour le consommateur final – et d'autre part assurer un niveau suffisamment élevé de manière à ce que (i) les distributeurs ne revendent pas le ciment vers des pays voisins où les prix sont plus élevés; et (ii) le prix ex-usine reste suffisamment profitable pour le producteur local[217] afin que celui-ci continue à produire des quantités suffisantes pour qu'il n'y ait pas de pénurie. De la même façon, le prix du ciment fabriqué à partir de clinker produit localement, doit être suffisant pour qu'après déduction d'une marge suffisante pour le broyage du clinker, son prix de transfert laisse un bénéfice adéquat à son producteur pour que celui-ci ne soit pas incité à vendre tout son clinker sur des marchés d'exportations qui seraient nettement plus rémunérateurs. Cette marge de broyage dépendra, quant à elle, du coût de l'électricité, composant la partie la plus importante du prix de revient. Globalement, le prix intéressant d'exportation moyen du clinker togolais[218] ainsi que le prix de transfert confortable de clinker de WACEM à FORTIA, ont permis à WACEM d'afficher un résultat d'exploitation positif de 8,8 milliards de F CFA sur des ventes de 44,7 milliards en 2007.

L'existence de deux producteurs de ciment distincts au Togo a permis de maintenir une saine concurrence, les deux sociétés occupant des parts de marché à peu près équivalentes[219]. Cette concurrence est bénéfique, comparativement aux situations d'autres pays, où soit un producteur local unique n'est concurrencé (et partiellement seulement) que par des importations, soit plusieurs producteurs constituent un cartel[220] dans lequel l'entente sur les parts de marché et le prix est solide, soit encore, plusieurs producteurs - établis chacun dans une région différente - ont un monopole de fait localement dans leur région. Cette concurrence, concernant l'industrie du ciment au Togo, a été possible malgré le fait qu'un équilibre concurrentiel équivalent n'existait pas pour les approvisionnements en clinker, l'un des acteurs contrôlant toute la production locale de clinker. Cela ne signifie pas nécessairement qu'une concurrence dans le domaine de la production locale de clinker est également souhaitable.

L'avenir de l'industrie cimentière au Togo

L'industrie cimentière est incontestablement appelée à jouer à l'avenir un rôle encore plus important dans l'économie du Togo, tant pour les exportations de clinker et de ciment, que pour l'approvisionnement du secteur de la construction du pays en ciment. Les richesses du sous-sol en calcaire, une infrastructure portuaire bien adaptée au transport de pondéreux et une expérience de production de plus de deux décennies, sont d'importants avantages comparatifs permettant au Togo d'être un des producteurs et exportateurs majeurs de clinker et de ciment de l'Afrique de l'Ouest. Les réserves actuellement connues[221] de calcaire de qualité devraient être suffisantes pour assurer un accroissement important de la production pour les 30 prochaines années. Toutefois, il faut garder à l'esprit que ces réserves connues seront un jour épuisées. L'intérêt du Togo est donc de tirer de l'exploitation de cette

[217] Selon l'un des producteurs, les prix homologués d'avant juillet 2008 entraînaient une perte sur le ciment produit à partir de clinker importé, pendant une période où les prix FOB du clinker et/où le fret maritime étaient élevés.
[218] Qui avait atteint 35 000 F CFA/tonne en 2007 (comparativement à un prix moyen d'exportation de ciment de 62 000 F CFA/tonne); actuellement 46 000 F CFA/tonne FOB usine pour le Burkina.
[219] Ventes locales estimées à respectivement 330 000 tonnes et 350 000 tonnes contre des exportations de 370 000 par CIMTOGO et 250 000 tonnes par WACEM en 2007.
[220] Des tels cas sont fréquents et souvent sanctionnés (comme dans l'Union Européenne) par les autorités responsables du respect de la concurrence.
[221] Sans compter que des travaux géologiques devraient permettre de prospecter les gisements ou les parties de gestion moins connus actuellement et éventuellement confirmer des réserves supplémentaires.

ressource non renouvelable un bénéfice qui optimise les différents avantages pour le pays et sa population.

À la reprise des actifs de la CIMAO, WACEM avait obtenu une concession (permis d'exploitation) sur une partie du gisement Est de Tabligbo, contenant un reliquat de 50 millions de tonnes qu'elle a exploité depuis 1997 à un rythme de 1 à 2,2 millions de tonnes par an.[222] Un second permis, pour 75 millions de tonnes supplémentaires, lui a été accordé en 2005. Confortée par ces réserves, WACEM a, comme indiqué ci-dessus, investi dans l'amélioration de sa ligne 2, portant sa capacité totale d'abord à 1,8 million tonnes/an de clinker et lancé un programme d'amélioration de la ligne 1, qui amènera la capacité totale de l'usine à un minimum de 2,4 millions tonnes/an. Par ailleurs, le groupe international actionnaire de CIMTOGO[223] a également introduit une demande d'exploitation en vue de fabriquer localement du clinker, également à partir du gisement de calcaire de Tabligbo. Le Gouvernement vient de rompre l'accord de 2005 avec WACEM sur son second permis, pour ensuite accorder à CIMTOGO un permis pour une partie de ce même gisement, avec des réserves de 50 à 60 millions de tonnes de calcaire, permettant d'installer une usine susceptible de produire de 1à 1,5 million de tonnes de clinker par an pendant une trentaine d'années, plus du ciment si des installations de broyage sont effectivement ajoutées. En même temps, WACEM vient de recevoir un permis pour 20 à 25 millions de tonnes sur une autre partie du gisement.

Par son projet SCANTOGO dans lequel l'État recevrait une part gratuite de 10% du capital,[224] **l'usine CIMTOGO pourra s'approvisionner avec son propre clinker produit au Togo**, avantage qu'avait déjà WACEM-FORTIA. En revanche, avec une réserve additionnelle de seulement 20-25 millions de tonnes (au lieu de 75 millions), WACEM ne sera en mesure de produire un minimum de 2,4 millions de tonnes de clinker (objectif visé par ses investissements) que pendant environ 20-25 années. Cela réduirait de manière significative les bénéfices attendus des investissements actuellement engagés ainsi que les perspectives d'approvisionnement direct en clinker des unités du groupe WACEM dans les autres pays de la sous-région.

Ces mesures ont été prises à cause des préoccupations des autorités relatives à la pénurie apparente de ciment dans le pays. Cependant, il est fort probable que ce problème de pénurie réside plutôt dans la différence de prix du ciment entre le Togo et les pays voisins,[225] et les frontières poreuses qui permettent un commerce florissant à la recherche du meilleur prix. En tout état de cause, tant le retrait[226] du deuxième permis d'exploitation de WACEM que le processus d'attribution des deux nouveaux permis, suscitent des interrogations, et pourraient devenir une source de questions de la part d'investisseurs éventuels dans de nouveaux projets miniers. Ces derniers développements militent en faveur d'une modernisation et une clarification du code minier.

L'existence de deux usines de clinker côte à côte sur le même gisement de Tabligbo risque aussi de soulever des problèmes délicats d'utilisation conjointe des infrastructures de transport (la construction d'une 2ème et nouvelle ligne de chemin fer n'étant pas économiquement envisageable).[227] Autant la concurrence existante entre deux producteurs de ciments est certainement bénéfique pour les

[222] Soit un tonnage cumulé de 18 millions dont 17 millions pour produire 12 millions de clinker jusqu'en 2008.
[223] Devenu entre-temps le groupe d'origine allemande Heidelberg Cement.
[224] En outre, l'option d'une participation supplémentaire payante de 20% au plus dans le capital est accordée à l'État ou au secteur privé togolais.
[225] Avant l'augmentation de 2008, les prix sur le marché togolais (entre 66 000 et 69 000 F CFA/tonne) étaient nettement plus bas que les prix au Bénin. Actuellement le prix ex-usine de FORTIA est encore de l'ordre de US$140/tonne contre US$150/tonne au Bénin.
[226] Le code minier proprement est muet quant aux conditions de retrait d'un tel permis dans les circonstances présentes.
[227] En cas de conflits, probables, entre usagers, un arbitrage par l'État risquera d'être indispensable.

consommateurs de ciments togolais comme indiqué plus haut, autant il n'est pas sûr que l'existence de deux producteurs différents de clinker puisse apporter au Togo des avantages directs d'une concurrence accrue.[228] Le projet de SCANCEM pour la production locale du clinker va diminuer sensiblement les coûts de CIMTOGGO. En revanche, une augmentation globale des frais fixes est probable, les coûts d'investissement de deux usines distinctes étant plus élevés que celui d'une seule, d'une capacité égale à la somme de celles des deux usines.[229] Avant de figer contractuellement par des permis définitifs l'exploitation de réserves non encore exploitées de Tabligbo, l'État a intérêt à vérifier à nouveau tous les avantages prévisionnels pour le Togo et s'assurer[230] de l'engagement définitif d'investissement des investisseurs déclarés. L'État doit aussi s'assurer que les producteurs paieront effectivement pour l'utilisation des infrastructures (y compris un juste prix pour l'usure ou les dégâts au réseau routier). À cet égard, le projet de 6,5 km de nouvelle ligne de voie ferrée transfrontalière entre Lomé et Aflou pour transporter 1,5 million de tonnes de clinker à destination du Ghana aurait le grand avantage d'éviter au trafic pondéreux de passer par la route. Le financement peut être fait par Togo-rail, et la construction peut être réalisée rapidement, dès que l'État donne son accord et qu'une solution adaptée est mise en œuvre pour la concession de Togo-rail comme indiqué dans le chapitre sur les transports.

Autres potentialités minières du Togo

Les autres potentialités minières du Togo sont peu ou mal connues. Des demandes de permis d'exploitation ont été introduites pour différents gisements, dont les niveaux de connaissance sont variables: (i) gisement de manganèse de Nagéya à 670 km de Lomé (15 millions de tonnes estimées, d'une teneur de 12 à 35%); (ii) gisements de chromite, mal connus à Haito (20 000 tonnes à 145 km de Lomé) et à Farendé (30 000 tonnes à 450 km de Lomé); et (iii) gisement de bauxite de Agou (1 million de tonnes à 100 km de Lomé). On ne sait pas jusqu'où les demandeurs de permis investiraient rapidement pour arriver à une exploitation industrielle de ces gisements. Il y a ainsi eu récemment une demande d'exploitation d'un gisement de minerai de fer à faible teneur (36%) dans la région de Bassar. La question fondamentale sur la faisabilité de l'exploitation économique d'un tel gisement reste posée.

D'autres gisements existent qui n'ont pas fait l'objet de demandes: (i) la tourbe dans la région de Tabligbo (5 millions de m3); (ii) du sable à verre dans le bassin côtier (3 millions de tonnes); (iii) des argiles industrielles à attapulgite (20 millions de tonnes à Avéta près de Lomé) et bentonites (300 millions de tonnes à 75 km de Lomé); et (iv) divers gisements d'argile kaolinique que l'on peut utiliser dans la céramique. Les gisements de marbre dolomitique de Gnaoulou et de Pagala ont fait l'objet d'exploitation entre les années 1970 et 1984 par la SOTOMA qui s'occupait aussi de la commercialisation. L'État recherche un nouveau partenaire pour la reprise de leur exploitation.

En matière de recherches et d'exploration, des anomalies avaient été identifiées lors de diverses campagnes: (i) platine et palladium (BGRM et PNUD) dans les monts Soto; (ii) poly-métaux (zinc, cuivre, fer, nickel) en divers endroits, dont certains font l'objet de permis de recherches. Des diamants sont régulièrement récoltés dans les alluvions de la rivière Wawa et ses affluents; des recherches détaillées seraient nécessaires pour découvrir un gisement économiquement exploitable. Un certain

[228] Par le biais des prix de transfert entre unités situées dans des pays différents, les groupes internationaux peuvent souvent déplacer à loisir les bénéfices ou autres avantages de réduction des prix de revient vers tel ou tel pays, en fonction d'avantages fiscaux ou d'intérêts stratégiques particuliers (par exemple d'un meilleur positionnement dans une région, notamment dans le but de nuire globalement à un concurrent).

[229] Par exemple la construction d'une nouvelle unité distincte de 1 million de tonnes peut être estimée à US$115 millions, alors que l'accroissement de capacité d'une unité existante de 2 millions à 3 millions de tonnes peut être estimé à environ US$75 millions.

[230] Avec une menace crédible de sanction de retrait de la totalité du permis (si les travaux d'investissement ne sont pas engagés dans des brefs délais) ou d'une partie de la concession (si la capacité de production annoncée n'est que partiellement réalisée).

nombre de sites aurifères ont anciennement été catalogués sur tout le territoire, mais des gisements qui puissent faire l'objet d'une exploitation, y compris artisanale, n'ont pas encore été identifiés. Ces différents éléments indiquent que de nouveaux travaux de recherches méritent d'être engagés. Pour cela, le Togo a intérêt à mettre en œuvre des mesures qui encourageraient des partenaires à investir dans de tels travaux, comme il est expliqué ci-dessous.

Améliorations du cadre légal et institutionnel et des services de l'État

Ces mesures devraient couvrir tant le cadre légal/institutionnel que le renforcement des services de l'État, responsables du secteur minier. Le Togo n'offre pas en effet un cadre institutionnel moderne aussi attractif pour les investisseurs dans le secteur minier que de nombreux autres pays africains. De même, la capacité des services du ministère chargé des mines, n'est plus au niveau actuellement attendu dans un secteur minier moderne en termes de régulation et de promotion. Des programmes de mise en place de mesures de modernisation des cadres légal/institutionnel et de renforcement des capacités ont été exécutés avec succès dans plusieurs pays d'Afrique, notamment avec l'appui de la Banque mondiale. Le Togo pourrait pleinement tirer parti d'un tel programme.

Pour ce qui est du premier point, ce programme comprendrait d'abord un diagnostic de la politique minière et des cadres réglementaire, fiscal, et institutionnel régissant le secteur minier. Cela permettrait ensuite de mettre à jour et de compléter le code minier, toute la législation et les réglementations s'appliquant au secteur, et le régime fiscal, pour rendre le Togo plus attractif pour les investissements dans le secteur, y compris les investissements étrangers. Le volet de renforcement de capacité viserait à rendre les services du ministère chargé des mines, en commençant par la direction de mines et de la géologie (plus également les services de l'État en charge de l'environnement), mieux à même de remplir leur fonction.

8. L'AGRICULTURE: PREMIER PILIER DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

A. LE SECTEUR AGRICOLE DANS L'ECONOMIE NATIONALE

L'économie du Togo reste dominée par l'agriculture qui représentait en 2007 encore 40% du PIB total, contre 18% pour le secteur industriel et 42% pour le secteur des services. L'agriculture occupe plus de 70% de la population active. Elle est fortement tournée vers les cultures vivrières et l'autoconsommation qui absorbent plus des deux tiers du Produit intérieur brut agricole (PIBA). Selon les résultats du dernier recensement général de l'agriculture (1996), le paysage agricole est essentiellement composé de petites exploitations morcelées et à faible niveau technique. La prépondérance d'exploitations familiales produisant plus pour leurs propres besoins que pour le marché, présente un défi majeur pour la modernisation de l'agriculture togolaise et pour l'amélioration de sa compétitivité.

Les principaux produits d'exportation traditionnels au Togo sont le coton, le café et le cacao qui contribuaient pour 11% au PIBA en 2004, mais n'en représentaient plus que 3% en 2008. L'élevage joue un rôle économique et social de premier plan. Le secteur a contribué pour 14% au PIB agricole au cours des cinq dernières années. Il est pratiqué par plus de 80% des agricultures togolais. Les produits agricoles sont peu transformés, à part le coton, le manioc et les produits du palmier à huile, et l'agro-industrie, bien que représentant presque 40% du secteur industriel, est peu développée.

Le Togo a un potentiel agricole non négligeable, malgré une superficie limitée. Le pays est riche en terres cultivables, près de 3,4 millions d'hectares dont seulement 45% actuellement cultivées. Son climat varié, couvrant plusieurs zones agro écologiques, permet la production d'une gamme diversifiée de spéculations agricoles. Les terres ayant une aptitude à l'irrigation sont estimées à 86 000 hectares, et la superficie des bas-fonds exploitables à 175 000 hectares. Cependant, un nombre croissant de zones sont soumises à une pression foncière, ce qui indique que la phase de croissance extensive touche à sa fin et que les systèmes de culture doivent maintenant être orientés sur une intensification graduelle.

Le paysage agricole est essentiellement composé de petites exploitations. Celles-ci sont : (i) morcelées (la taille moyenne des exploitations est inférieure à 2 ha) ; (ii) encore largement tournées vers l'autoconsommation et faiblement monétarisées ; (iii) d'un faible niveau technique (moins de 3% des superficies vivrières sont emblavées avec des semences sélectionnées et à peine 16% reçoivent de l'engrais, 90% des superficies sont labourées à la main) ; et (iv) fortement orientées vers la minimisation des risques. La prépondérance d'exploitations familiales, produisant plus pour leurs propres besoins que pour le marché présente un défi majeur pour la modernisation de l'agriculture togolaise et pour l'amélioration de sa compétitivité à la fois sur le marché intérieur et à l'exportation.

Le taux de croissance moyen du secteur agricole était de 3,6% par an durant la période 1990-2005, **nettement plus élevé que celui du PIB total (1,5%).** Mais l'on constate des sous périodes très contrastées : 5,6% par an de 1991 à 1996, une stagnation à 0,5% de1996 à 2000, puis une reprise modeste et irrégulière de 2% par an entre 2001 et 2008.

La libéralisation du secteur agricole (prix, monopoles publics) constituait une des orientations de la politique nationale de développement agricole définie en 1996. L'État s'est désengagé de la plupart des entreprises publiques du secteur, et la réglementation du commerce extérieur a été allégée avec la suppression des autorisations d'exportation et d'importation et l'abolition des restrictions (sauf pour les produits vivriers). Ces orientations ont été réaffirmées dans la nouvelle stratégie du Gouvernement, résumées dans *la Note de Politique Agricole* et dans le *Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP)*. La *Note de Politique Agricole* indique clairement que la priorité du Gouvernement

devrait renforcer le cadre légal et institutionnel du secteur et le doter de services publics essentiels, à travers la mise en œuvre des actions stratégiques suivantes :

- achèvement de la libéralisation du secteur agricole ;
- renforcement des systèmes de contrôle sanitaire et de qualité en matière alimentaire ;
- appui à la structuration du monde rural, la professionnalisation des filières agricoles et l'émergence d'un entreprenariat rural ;
- amélioration des services d'information et de communication ;
- amélioration de l'offre de services agricoles en fonction de la demande des bénéficiaires et avec l'ouverture du marché des services d'appui/conseil au secteur privé et ONG.

Évolution des principales productions végétales

Vivriers. Les principales spéculations vivrières comprennent les céréales (mais, sorgho, mil, riz), les tubercules (manioc, igname) et les légumineuses (niébé, soja). Leur contribution équivaut, pour ces dernières années, aux 2/3 du PIB agricole environ. Globalement, la production vivrière semble avoir augmenté à un rythme annuel de 3% de 1990/91 à 2006/07, avec cependant un ralentissement net après 1996 (le taux moyen passant de 4,8% entre 1985 et 1996 à 1,2% entre 1996 et 2005). Cependant la production vivrière semble avoir repris entre 2006 et 2009 avec un taux de croissance annuelle estimée à 5,5%. Les rendements sont faibles et la production, essentiellement pluviale, connaît de fortes variations d'une année sur l'autre selon les conditions climatiques. Les gains de productivité seraient en fait concentrés sur deux produits, le maïs (qui bénéficiait de l'arrière effet de l'engrais appliqué sur le coton) et le paddy (grâce au développement de la culture de bas-fonds), toutes les autres cultures ayant des rendements stationnaires ou déclinants.

Cultures d'exportation traditionnelles. Les principaux produits d'exportation traditionnels du Togo sont le coton, le café et le cacao. Leur part dans le PIB agricole a représenté en moyenne 9% au cours des dernières années (coton : 5%, café : 3%, cacao : 1%). Elle a très fortement chuté avec l'effondrement de la production cotonnière et en 2008, elle ne représentait plus que 5% du PIB agricole. La production cotonnière a régulièrement augmenté jusqu'en 2002/2003 où elle a atteint un record historique de 187 000 tonnes de coton graine. Depuis 2003/2004, elle a connu une chute brutale liée à des facteurs à la fois exogènes (baisse du prix du coton en US$ sur le marché international, baisse du taux de change F CFA/US$) et endogènes (mauvaise gestion de la compagnie cotonnière nationale, SOTOCO) qui ont conduit les producteurs à se détourner massivement de la culture du coton. Les superficies emblavées, les rendements et la production ont dramatiquement chuté et la production a atteint un nadir de 25 000 tonnes en 2009.

À l'indépendance, le verger comptait 54 000 hectares de caféiers et 40 000 hectares de cacaoyers, contre respectivement 30 000 et 16 000 hectares aujourd'hui. Les deux productions ont décliné au cours des dix dernières années à cause de la chute des prix internationaux, du vieillissement des vergers, du manque d'entretien des plantations et des problèmes phytosanitaires (mirides, *swollen shoot*). Le vieillissement des planteurs et les modes de mise en valeur (métayage) et d'héritage ont favorisé le mauvais entretien ou l'abandon des plantations. Les feux de brousse détruisent chaque année d'importantes superficies de vergers. La production de café a chuté de 15 000 tonnes en 1996/97 à 7 200 tonnes en 2005/06 avant de remonter à 9 500 tonnes en 2006/07. Celle du cacao est passée de 14 500 tonnes à 4 100 tonnes pendant la même période, mais est remonté à presque 8 000 tonnes en 2006-2007.

Autres cultures de rente et produits de diversification. Aux cultures de rentes, il faut ajouter (i) le palmier à huile et le cocotier commercialisés sur le marché national; et (ii) les produits de diversification, généralement destinés à l'exportation, tels que les fruits tropicaux, certains oléagineux (l'arachide et le

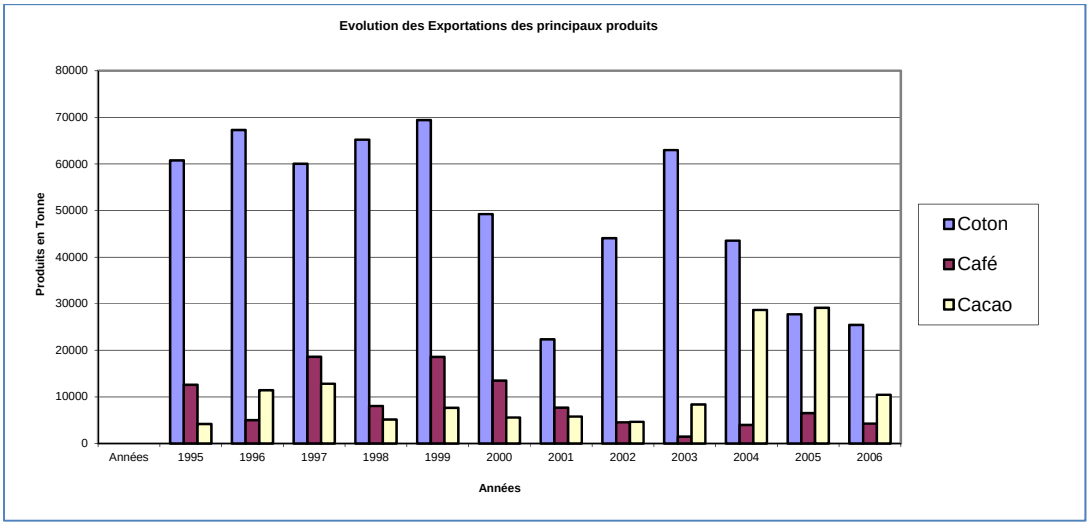
soja), le karité, les légumes de contre-saison, les épices et les herbes aromatiques, les noix de cajou et de cola, les plantes médicinales et les huiles essentielles, les plantes ornementales et les fleurs coupées.

Évolution des productions animales

Élevage. L'élevage joue un rôle économique et social de premier plan au Togo. Le secteur a contribué pour 14% du PIB agricole et 6% du PIB total du pays au cours des cinq dernières années. Il est pratiqué par 90% des agricultures togolaises. Dans sa politique de développement agricole et de sécurité alimentaire, le Gouvernement a mis depuis longtemps l'accent sur le développement des animaux à cycle court, pour lequel le pays semble avoir plus de possibilités de croissance. Cette politique s'est traduite par un taux de croissance assez fort pour les ovins et les caprins (3% par an en moyenne) et particulièrement pour la volaille (5% par an). Le cheptel bovin ne s'est accru que faiblement et les porcins ont connu un recul dû en grande partie à l'épidémie de la peste porcine africaine survenue dans les années 2000. En 2005, le Togo a produit 40 000 tonnes de viandes et d'abats (les petits ruminants et les volailles locales représentant respectivement 42% et 30% de la production totale), et la production nationale arrivait à satisfaire environ 80% de la consommation en viande du pays, le solde étant couvert par des importations de viandes fraîches/congelées (volaille) et sur pied (bovins).

Produits halieutiques. Au cours de ces cinq dernières années, la pêche (essentiellement artisanale) est intervenue pour 3 à 4% dans le PIB agricole. La production nationale ne couvre que 50% de la consommation nationale, le reste étant importe sous forme congelée. Ce faible taux de couverture risque de s'aggraver à l'avenir, mais le potentiel de croissance est très limité. En effet, le potentiel de croissance de la pêche maritime et fluviale/lagunaire est très limité. La pisciculture, marginale pour l'instant, présente cependant un potentiel de développement non négligeable. Elle est donc à promouvoir, ce qui nécessitera la réhabilitation des étangs abandonnés, un encadrement technique adéquat, l'introduction d'espèces piscicoles exotiques et la diffusion de nouvelles techniques susceptibles d'améliorer les rendements.

Graphique 8.1: Évolution des exportations de coton, de café et de cacao: 1996 à 2006 (tonnes)



Échanges commerciaux agricoles. Globalement, la balance commerciale agricole est restée positive au cours de la période 1995-2006 où elle a affiché une valeur moyenne annuelle de 9,3 milliards de F CFA, cela malgré des importations importantes de riz et une décroissance de 3% par an des exportations des filières de café et de cacao après 1997, et plus récemment la chute brutale des exportations de coton. Le graphique 8.1 permet d'apprécier l'évolution des exportations des trois principales cultures de rente (coton, café et cacao).

Les exportations. Les exportations agricoles ont connu une très forte chute entre 1999 (72 milliards de F CFA) et 2008 (14 milliards de F CFA), qui s'explique essentiellement par la chute drastique de ses exportations traditionnelles, en particulier de coton. Les exportations de coton sont en effet passées de 70 000 à 27 000 tonnes entre 1999 et 2005. Celles de café et de cacao ont chuté respectivement de 19 000 à 9 000 tonnes et de 7 000 tonnes à 4 200 tonnes pendant la même période.[231] Les exportations de produits agricoles de diversification ont par contre connu une évolution très positive en valeur (130% entre 1998 et 2003) et leur part des recettes d'exportation est comparable à celui du café et du cacao depuis 2001 (3 à 4%). Le Togo n'exporte officiellement que des quantités très faibles de produits vivriers, mais les flux informels ne sont pas pris en compte.

Les importations. En 2005, les achats de biens à caractère agricole se montaient à environ 32 milliards de F CFA, dont 22 milliards de produits alimentaires (poisson, viandes et riz) le solde étant dû aux importations de boissons et de tabacs. Les importations de riz se sont accrues rapidement passant de 12 000 tonnes en 1995 à 104 000 tonnes en 2006, dont une partie non négligeable de ces importations destinée à la réexportation vers les pays enclavés. La consommation nationale de riz, liée à l'urbanisation, a augmenté au rythme de 6% par an, un taux largement supérieur à celui de la production nationale (au mieux 2% par an). La production du pays ne couvre à l'heure actuelle que 50% de la consommation nationale. La consommation actuelle de riz au Togo – environ 17 kg/habitant -- est encore faible par rapport à la moyenne sous-régionale et la croissance de consommation devrait se poursuivre à moyen terme. Sans une augmentation rapide de la production, le déficit en riz du pays continuerait à se creuser.

Les importations de viandes et équivalent viande (viandes, œufs, lait, poisson) représentent les deux tiers des importations alimentaires du Togo. La consommation carnée totale en 2005 était estimée à 110 000 tonnes (dont 45% en poisson) et la production nationale à 71 000 tonnes, les importations couvrant donc un tiers de la consommation totale. Dans les années 90, les exportations européennes de viandes subventionnées ont partiellement pris le relais des pays sahéliens dans l'approvisionnement des pays côtiers de l'Afrique de l'Ouest, y compris au Togo, en viandes bovines, en partie à cause de la surévaluation du franc CFA.[232] Suite à la mobilisation des pays sahéliens sur les conséquences de ce dumping sur leurs économies, l'Union européenne a revu sa politique de subventions aux exportations et, avec la dévaluation du franc CFA, les importations de viandes bovines extra-africaines ont chuté depuis 1995. Cependant, cette chute a été plus que compensée par une croissance très forte des importations de volailles principalement (i) de sous-produits de découpe (ailerons, croupions) qui n'ont qu'une très faible valeur sur le marché européen; et (ii) de poulets entiers congelés d'origine latino-américaine (Brésil) dont les coûts de production sont très bas. La concurrence des produits avicoles importés est très vive, en particulier pour les filières modernes de poulets de chair qui est en général consommé en sauce et non sous forme de grillades (dans ce dernier cas le poulet d'origine locale est toujours préféré au poulet importé).

[231] Les exportations de cacao sont montées à 29 000 tonnes en 2005, mais il est probable qu'à peu près 25 000 tonnes (soit plus de 80% des embarquements) étaient constituées de cacao ivoirien ou ghanéen transitant par le Togo.

[232] Les importations portaient sur des morceaux appelés le «5ème quartier» ou plus généralement du caparaçon, sous-produit de l'industrie de découpe européen.

On peut donc estimer que les importations totales de viandes se situent actuellement à environ 15 000 tonnes par an, auxquelles il faut ajouter les importations de poissons (de 25 à 30 000 tonnes). Compte tenu de la faiblesse des ressources maritimes et de la surexploitation des ressources lagunaires, il est probable que les importations de poissons continueront à croitre. Pour ce qui est de la production de viandes, les ressources pastorales du pays et les gains de productivité réalisables, semblent permettre d'accroître la production de façon importante et de déplacer une partie des importations. Le secteur offre donc une source de croissance significative.

Sécurité alimentaire. Le Togo jouit globalement d'une relative sécurité alimentaire en ce qui concerne les productions végétales. Le pays est autosuffisant pour les principaux produits alimentaires de base, céréales, tubercules et légumineux (riz excepté) et des excédents structurels sont même dégagés dans le domaine des tubercules et des légumineuses. Comme noté ci-dessus, il est fortement déficitaire en produits de l'élevage et de la pêche. Le bilan des disponibilités alimentaires montre une ration calorique moyenne de 2 284 kcals en 2000/2001 par habitant, équivalant à peu près à la ration minimum recommandée. Cette moyenne nationale cache cependant des disparités régionales importantes et d'importantes fluctuations saisonnières. Une partie substantielle de la population souffre d'insécurité alimentaire et de malnutrition[233]. C'est en zone rurale, en particulier dans le Nord du Togo, que la situation est la plus préoccupante (zone des savanes sèches du Nord, zone montagneuse Est de l'Atakora septentrional et zones sèches pré-littorale et littorale). Les marchés de céréales connaissent de grandes fluctuations saisonnières de prix qui diminuent très sensiblement à la récolte pour rebondir par la suite, atteignant, en période de soudure, des niveaux élevés qui sont hors de portée des ménages les plus pauvres.

B. UNE STRATEGIE AGRICOLE FAVORABLE AUX PAUVRES

Objectif

Le gouvernement a retenu l'objectif stratégique de diminuer de moitié le nombre des pauvres à l'horizon 2020. Des simulations ont montré que l'objectif du gouvernement demanderait une croissance annuelle globale de 6% (un taux de croissance du PIB par habitant de 3,6 pour cent) et une croissance agricole d'environ 7% par an.[234] La majorité des pauvres sont des ménages agricoles. La croissance agricole a des effets induits importants sur l'économie rurale et permet de réduire la pauvreté en zone rurale et en zone urbaine. La stratégie du Gouvernement pour relancer rapidement et durablement une croissance soutenue dans le secteur agricole devra se concentrer en priorité sur les spéculations (i) permettant, par leur poids dans le PIB agricole total, une relance rapide de la valeur ajoutée dans le secteur; (ii) bénéficiant de nettes opportunités sur le marché national, régional ou international; et (iii) produites par un grand nombre de ménages agricoles, et enfin, intéressant les régions les plus pauvres du pays. Finalement, la stratégie doit s'appuyer sur une base productive aussi diversifiée que possible puisqu'il existe des synergies entre secteurs (par exemple entre l'élevage et la culture du maïs).

Poids dans le PIB agricole

À court et moyen terme, le poids des productions vivrières (les 2/3 du PIB agricole), et celui de l'élevage (13%) en font des secteurs clé. Les cultures de rente traditionnelles – café, cacao et coton – ne représentent plus que 5% du PIB agricole. Il faudrait une croissance très importante pour que leur impact sur la croissance globale du secteur agricole soit significative (20% par an se traduirait par 1% de

[233] D'après le PAM, 47% de la population souffre actuellement d'insécurité alimentaire et parmi les enfants de moins de 5 ans, 23% souffrent de malnutrition chronique et 13% de malnutrition sévère.
[234] Togo: Croissance Agricole, Réduction de la Pauvreté et Sécurité Alimentaire: Performance Récente et Perspectives; RESSAK, 2009

croissance totale). Leur importance tient plus au fait qu'elles ne sont pas contraintes par les limites du marché local, et peuvent donc atteindre des taux de croissance plus élevés. Aussi, le nombre de ménages agricoles concernés est significatif (il y avait autrefois 250 000 producteurs de coton et 40 000 producteurs de café-cacao), et dans le cas du coton, il y a des effets induits sur la croissance d'autres sous-secteurs (les vivriers). Finalement, la promotion des cultures de diversification est importante pour le moyen et long terme. Bien que leur part relative dans le PIB agricole total soit encore faible (2%), ce sont en général des produits à haute valeur ajoutée et leur développement soutenu permettra d'atténuer la vulnérabilité du secteur aux risques de marché.

Impact sur la pauvreté

Le tableau 8.1 présente un croisement entre le profil régional de la pauvreté au Togo et les potentialités agricoles de chacune des régions. Il indique que pour que la croissance agricole participe pleinement à la réduction de la pauvreté, la stratégie de développement agricole du Gouvernement devrait privilégier : (i) les vivriers et en particulier le maïs, le manioc et le riz; (ii) le coton qui concerne potentiellement quelques 250 000 producteurs; (iii) le café et le cacao; et (iv) l'élevage, en particulier les espèces à cycle court (petits ruminants et volailles) qui sont produites dans une grande partie du pays. En même temps, le secteur privé pourrait développer toute autre culture qui l'intéresse, et devrait être encouragé à le faire.

Tableau 8.1: Agriculture et pauvreté – la dimension régionale

Régions	Population et pauvreté	Cultures principales
Zone littorale/ Maritime	- 21% de la population totale; - Forte densité de population; - Pauvreté marquée (70%)	Maïs, manioc, coton, palmier à huile, élevage périurbain (volaille, porcins), maraîchage
Plateau ouest forestier	- 23% de la population totale (avec la région Plateau Est); - Densité moyenne; - Pauvreté modérée (50%)	agriculture diversifiée : café, cacao, palmier à huile au Sud Est (Kpalimé), maïs, manioc, igname, riz de bas-fond, fruits, petits ruminants, volaille traditionnelle…
Plateau est	- Densité de population faible; - Pauvreté marquée (60%)	Coton, maïs, niébé, arachide, riz de bas-fond, bovins, petits ruminants, volaille traditionnelle
Centrale	- 10% de la population totale; - Densité faible; - Pauvreté marquée (84%)	Coton, maïs, sorgho, mil, riz, manioc, igname, niébé, arachide, soja, bovins, petits ruminants, volaille traditionnelle
Kara	- Forte densité de la population - Pauvreté marquée (80 %)	Coton, maïs, sorgho, igname, tomate, riz, niébé, soja, arachide, manioc, mil, bovins, ovins, caprins, volaille traditionnelle, abeille, …
Savane	- 13% de la population totale; - Forte densité de population; - Très forte pauvreté (90%)	Coton, sorgho, mil, riz, igname, arachide, niébé, bovins, petits ruminants, volaille traditionnelle

La demande des marchés

Le marché national : une base nécessaire mais pas suffisante. La demande du marché national portera, à moyen terme, sur les produits vivriers et carnés. La reprise d'une croissance économique forte soutiendra l'augmentation de la demande des ménages à un rythme plus fort que la simple croissance de la population (2,5% par an), surtout pour des denrées telles que la viande, le riz et les produits frais qui ont une élasticité au revenu important. De plus, il existe pour certains produits vivriers, d'autres débouchés comme la demande en aliments de bétail et même, pour le manioc, la possibilité de substitution partielle à la farine de blé importée pour la fabrication du pain. Finalement, avec la possibilité de substitution à l'importation, le marché intérieur offre des perspectives de croissance considérables pour la production de riz et de viande, denrées pour lesquelles le Togo est très déficitaire mais possède

d'importants atouts. Globalement, la demande en produits vivriers pourrait augmenter à un rythme annuel d'environ 5% par an.

Le marché régional: porteur mais très concurrentiel. La population de la région CEDEAO devrait atteindre 382 millions à l'horizon 2020 et le mouvement d'urbanisation va conduire à un renversement complet des proportions de ruraux et d'urbains, de 61/39 en 2000 à 37/63 en 2020.[235] Cette explosion du nombre d'urbains offre à la fois une opportunité extraordinaire et un défi majeur à l'agriculture de la région, et donc du Togo. Pour en bénéficier pleinement, il faudra que l'agriculture togolaise puisse être compétitive (prix, qualité) avec les produits importés ou proposés par les autres pays de la sous-région. Au sein de l'espace CEDEAO, on estime que les échanges agricoles internes représentent moins de 5% des exportations agricoles totales réalisées par les pays de la zone économique. Un accroissement de ce commerce intra-CEDEAO représenterait une source de croissance considérable. Les échanges régionaux relèvent de différentes dynamiques: (i) la complémentarité des productions agricoles entre pays (cas des flux du bétail entre le Sahel et les pays côtiers, maïs dans le sens Sud-Nord); (ii) les disparités de politiques commerciales nationales aux frontières du marché international, qui alimentant des flux de réexportation entre pays « ouverts » comme le Togo et pays « plus protégés » comme le Nigéria; (iii) les disparités de politiques monétaires et de taux de change; et enfin (iv) les disparités de pouvoir d'achat des populations. D'une manière générale, les échanges relevant des complémentarités entre les systèmes de production et les structures de consommation entre pays ont tendance à progresser, alors que, sous l'effet de la dynamique d'intégration régionale, les échanges reposant sur les opportunités créées par les disparités de niveaux de protection vont tendre à se réduire.

Le marché international: largement ouvert. Les cours des principaux produits d'exportation et de substitution (riz) du Togo sur les marchés internationaux, déprimés au début des années 2000, ont récemment connu d'importantes augmentations. Ils sont maintenant très incitatifs et devraient le rester dans le moyen terme.

Tableau 8.2: Projections de l'évolution des prix internationaux (prix courants)

	'09	'10	'11	'12	'15	'20
Boissons						
Cacao, ¢/kg	289	300	240	180	175	170
Café, arabica, ¢/kg	317	270	255	250	255	230
Café, robusta, ¢/kg	164	178	177	175	180	150
Matières grasses						
Huile de coprah, $/mt	725	750	750	800	850	715
Huile de palme, $/mt	683	660	670	700	780	715
Céréales						
Mais, $/mt	166	166	167	168	174	175
Riz, Thaïlande, 5%, $/mt	555	460	462	464	470	483
Autres denrées alimentaires						
Bœuf, US, ¢/kg	264	265	270	275	290	325
Poulet, ¢/kg	172	169	171	174	181	197
Autres denrées						
Coton, ¢/kg	138	137	135	138	145	140

Le prix des produits vivriers sur les marchés internationaux a connu une flambée spectaculaire au cours des deux dernières années. Cette flambée est certes retombée en 2010, mais on peut prévoir que les prix

[235] Etude WALTPS (Club du Sahel/ OC).

resteront élevés à moyen terme à cause de la reprise économique et en particulier de la forte demande des pays émergents (Chine et Inde).

Le prix des principales cultures de rente du Togo devrait aussi rester favorable dans le moyen terme. Le prix du *coton* devrait même continuer à augmenter.[236] Il est probable que le prix du *café* ait atteint son pic en 2008. La production du Vietnam et de l'Indonésie devrait continuer à augmenter, exerçant une pression baissière sur les prix. Le prix du *cacao* a atteint en 2009 son niveau le plus haut depuis trente ans et devrait rester attractif au cours des prochaines années. Les stocks sont en effet très bas après les substantiels déficits enregistrés au cours des deux dernières années. Dans le plus long terme, les prix devraient baisser sous l'effet de l'accroissement de production prévu dans les principaux pays producteurs (Côte d'Ivoire, Ghana, Indonésie et Brésil) où l'utilisation d'engrais se développe et où les Gouvernements ont lancé des programmes de replantations en matériel hydride très productif. Globalement, les perspectives du marché international pour les principaux produits d'exportation du Togo sont favorables à court et moyen terme, bien qu'il faille quand même noter l'importance déterminante de l'évolution des taux de change entre le F CFA/Euro et le dollar EU, ce qui est difficilement prévisible.[237]

La réglementation en matière de normes sanitaire (santé publique) et en matière de normes qualité (standards privés) imposée par les marchés du Nord sera des contraintes importantes pour l'accès au marché international. Les problèmes sanitaires et ceux de qualité ne se posent pas encore avec acuité pour les exportations agricoles principales du Togo (coton, café, cacao) qui sont soumis non pas à des contraintes sanitaires mais à des normes de qualité marchande (prix, grades) ou à des considérations environnementales et sociales essentiellement gouvernées par le secteur privé. Toutefois, les problèmes phytosanitaires et zoo sanitaires se posent déjà avec beaucoup plus d'acuité pour certaines des exportations non traditionnelles (produits halieutiques) et se poseront à moyen terme de façon plus pressante avec le développement et la diversification des exportations agricoles du pays et le renforcement des contrôles émanant des pays clients du Togo, à la fois sur le marché international et régional.

C. PRINCIPAUX PRODUITS PORTEURS DE CROISSANCE

Il y a trois catégories de produits porteurs potentiels de croissance : (i) les produits destinés au marché national ont soit une forte élasticité au revenu (produits carnés, produits horticoles), soit peuvent se substituer aux importations (ou les deux à la fois): riz, viandes; (ii) les produits d'exportation non traditionnels destinés au marché international ou au marché régional ; enfin (iii) les exportations traditionnelles du Togo: coton, café, cacao.

Produits de substitution aux importations

Riz

Le riz est de plus en plus consommé au Togo, même dans les zones rurales. La consommation annuelle de riz par habitant est passée de 12,0 kg en 1990 à 18 kg en 2005, soit un taux de croissance de plus de 3% par an. Avec une croissance démographique de 2,5%, la consommation a cru à un taux annuel d'environ 6%, atteignant environ 110 000 tonnes en 2005. La production n'a augmenté, quant à elle, que d'1% par an. En 2005, elle était estimée à 45 000 tonnes (75 000 tonnes de paddy), soit environ 40% de la consommation nationale. Le déficit est comblé par des importations de plus en plus importantes qui sont passées de 12 000 tonnes en 1995 à plus de 80 000 tonnes en 2005. La consommation de riz par habitant

[236] Diminution de la concurrence des tissus synthétiques à cause de l'augmentation du prix de leur matière première, le pétrole, et remplacement du coton par la culture de maïs et autres sources de biocarburant (fuel) aux États-Unis

[237] Toute faiblesse du dollar pénalise le secteur agricole des pays de l'UEMOA (et donc du Togo) dont la monnaie est liée à l'Euro par un taux fixe.

au Togo est encore faible par rapport à la moyenne sous régionale,[238] et devrait augmenter à m moyen terme. Il y a donc un risque certain de voir les importations se creuser si la production nationale ne connait pas une croissance soutenue.

Le riz est produit dans les cinq régions du Togo et cultivé essentiellement en pluvial (25% du total) et dans les bas-fonds (65%), avec une petite partie (10%) produite sur les quelques périmètres irrigués du pays. La culture est peu intensifiée et les rendements sont faibles (1 t/ha en pluvial, 2 t/ha en bas-fonds, 3 à 4 t/ha en irrigué), ce qui grève fortement la compétitivité de la production locale. Au prix équivalent frontière actuels, la culture du riz laisse cependant des marges appréciables.[239] Le prix de détail à Lomé se situe actuellement à 520 F CFA/kg. Ce prix de détail, s'il pénalise le consommateur, constitue une forte incitation pour la production locale. Le compte d'exploitation pour le riz irrigué (à Tové) indique une marge bénéficiaire nette de 200 000 F CFA/ha. La production bénéficie de subventions (intrants et gestion des périmètres) mais même aucune subvention, la marge bénéficiaire peut être estimée à 100 000 F CFA/ha. De plus, les gains de productivité potentiels sont considérables, tant en irrigué (6t/ha) qu'en pluvial (2t/ha) ou en culture de bas-fonds (3 à 4t/ha) et la production de riz offre aux producteurs locaux, même sans subvention, des incitations très appréciables. Les contraintes principales, plus que l'accès à un marché bien desservi par un réseau de commerçants relativement compétitifs, sont (i) l'accès aux semences sélectionnées; et (ii) l'accès au crédit pour pouvoir se procurer les intrants.

L'Institut National de Recherche Agronomique (ITRA) a lancé, avec l'ADRAO, un programme pour la sélection de variétés de riz – pluviales et irriguées – bien adaptées aux conditions du pays et il existe déjà un stock important de variétés hautement productives prêtes à être multipliées et vulgarisées auprès des producteurs. Le programme spécial « *Initiative d'urgence sur le riz* » a été expérimenté en 2008 avec 10 000 riziculteurs et va se poursuivre puis s'ouvrir graduellement à un nombre plus important de producteurs. Le Gouvernement a aussi élaboré un programme pour la mise en valeur du potentiel en matière d'irrigation pour accroître la productivité et réduire l'impact des aléas climatiques. Le coût très élevé de ces investissements (7 à 10 millions F CFA/ha) demande cependant, une très forte productivité pour être rentabilisés, objectif n'ayant pas été atteint. En effet, les rendements et l'intensité culturale sont restés trop bas, la diversification vers des cultures à haute valeur ajoutée (maraîchage) n'a pas eu lieu. Faute de maîtrise des coûts récurrents, de responsabilisation et de participation des producteurs directs, ces ouvrages sont aujourd'hui dans un état de dégradation avancée. Ces problèmes devraient être résolus avant que le Gouvernement ne s'engage dans la poursuite d'aménagements très lourds dont la rentabilisation est problématique. Il serait peut être judicieux que la priorité soit donnée à la mise en valeur des bas-fonds, moins coûteux et plus facilement gérables par les producteurs.

Viandes

La consommation totale d'équivalent viande (y compris le poisson) peut être estimée à 110 000 tonnes en 2005, et la consommation de viande proprement dite à 55 000 tonnes (dont 15 000 tonnes importées). Sur la base d'une population estimée à 6,2 millions en 2005, la consommation de viande équivalent par habitant était donc de 18 kg/an et par habitant (dont 9 kg de poisson) ce qui est inférieur au seuil minimum de 22 kg conseillé par la FAO et beaucoup plus encore (43% seulement) à l'optimum recommandé de 42 kg. La consommation en produits carnés devrait donc augmenter fortement dans les années avenir. D'une manière générale, la demande est principalement déterminée à partir de cinq

[238] Les niveaux de consommation en riz sont très différents d'un pays à l'autre au sein de l'espace CEDEAO. De 12 à 14 kg/tête/an au Bénin, 30 kg pour le Nigéria, 60 kg en Cote d'Ivoire et plus de 90 kg en Guinée Conakry.

[239] Le prix du riz (25% de brisures) sur le marché international est actuellement de US$ 520/tonne et devrait rester aux alentours de US$500/t (25% de brisures) au cours des prochaines années. Cela correspond à un prix caf d'environ US$550/t soit 260 000/t/F CAF. Les importations sont soumises à un tarif de 10% (cat.1 du TEC) et à la TVA (18%) pour une taxation globale d'environ 32% du prix caf et un prix hors cordon douanier est d'environ 340/kg/F CFA actuellement.

facteurs: (i) la croissance démographique; (ii) l'évolution du revenu des ménages et l'élasticité de la demande par rapport au revenu; (iii) l'évolution des prix et l'élasticité de la demande par rapport au prix; (iv) les changements dans les modes de vie et les préférences des consommateurs ; et (v) le prix des autres sources de protéines animales (autres viandes et poissons). Sur la base de l'évolution de la consommation dans des pays similaires (par ex. Cameroun), on peut estimer que la demande nationale en viandes et en abats doublerait à l'horizon 2020 pour atteindre approximativement 112 000 tonnes, soit une croissance de 4,7% par an. Si l'on fait l'hypothèse d'une demande en viande de volaille évoluant plus rapidement que la moyenne des viandes et des abats, comme par le passé, la demande en viande de volaille pourrait s'accroître de 6 à 7% par an, et plus que doubler à l'horizon 2020 pour atteindre 38 000 tonnes.[240]

Il n'est pas certain que le pays puisse être compétitif (en raison de la trypanosomiase et des conditions climatiques) avec les importations de pays grands producteurs de bovins, de la sous-région ou d'autres continents. Plus prometteur par contre parait le secteur des petits ruminants et de la volaille. Le Togo possède des races *d'ovins et de caprins* bien adaptées à l'environnement et un bilan fourrager globalement favorable à leur élevage. L'élevage est essentiellement traditionnel et la productivité est très faible à cause (i) du mode de gestion : faible intégration agriculture/élevage, élevage de « cueillette », aucune alimentation d'appoint, mauvaises conditions sanitaires et absence de recours aux vaccinations. Le potentiel d'accroissement de la productivité du cheptel est très important grâce à des actions simples de couverture sanitaire (campagnes de vaccination, accès aux soins et produits vétérinaires), de conseil (qui n'est actuellement pas disponible) et de meilleur accès aux intrants et à des géniteurs améliorés.

Volaille

Le fort taux de croissance enregistré dans le passé pour la volaille pourrait se poursuivre, voire s'amplifier, notamment pour l'élevage traditionnel, et l'élevage moderne de poules pondeuses et de production d'œufs, domaines à la fois rentables et compétitifs. Par contre, l'élevage moderne de poulets de chair présente des perspectives de rentabilité nettement moins favorables. L'élevage traditionnel dispose d'un potentiel d'amélioration très élevé sans devoir recourir à des investissements importants ou une alimentation complémentaire. L'amélioration des conditions de logement, d'abreuvement et un suivi sanitaire régulier (vaccination contre la maladie de Newcastle et le déparasitage externe) permettraient de réduire considérablement le taux de mortalité et d'améliorer grandement la productivité. Une alternative intéressante serait de promouvoir un modèle d'élevage avec parcours, constituant une étape intermédiaire entre l'élevage traditionnel et l'élevage commercial, où les animaux disposent d'un poulailler et d'une aire de parcours, et bénéficiant d'une petite alimentation complémentaire. Ce système a l'avantage de limiter fortement les pertes par prédation et permet l'utilisation de races hybrides améliorées sans coûts excessifs d'alimentation. Un tel programme devrait ainsi inclure des interventions visant à: (i) améliorer la structuration et l'organisation des petits producteurs; (ii) faciliter l'accès à l'investissement (grâce au microcrédit); (iii) encourager l'intensification et améliorer la conduite de l'élevage; (iv) décloisonner les marchés et faciliter l'écoulement des productions vers les centres urbains.

L'aviculture moderne représente à l'heure actuelle moins de 5% de la production nationale de viande de volaille, mais environ 75% de la production d'œufs. Elle est orientée essentiellement vers l'élevage de pondeuses, produisant de la viande accessoirement par la vente des poules de réforme. Les élevages de poulets de chair ont pratiquement disparu à cause de leur non compétitivité avec les

[240] **C**es estimations doivent être interprétées avec précaution compte tenu des incertitudes qui pourraient modifier de manière importante l'évolution de la demande future en viande: (i) des performances économiques inférieures aux prévisions qui freineraient la demande, principalement en zones urbaines. (ii) des modifications dans les politiques commerciales et douanières, qui modifieraient l'évolution de la demande; et (iii) des crises sanitaires qui ont pour effet de déstabiliser le marché mondial et affectent aussi bien la demande que l'offre en produit (abattages, chute de la demande, y compris dans les régions non touchées directement par la crise, fermetures de marchés).

importations extra-africaines. Le secteur est bien structuré, avec une organisation professionnelle active (*Association Nationale des Producteurs Avicoles du Togo, ANPAT*), et disposerait d'un potentiel de croissance intéressant si un certain nombre de contraintes étaient levées. En effet, la productivité actuelle pourrait être améliorée de façon significative. Les bâtiments et les parcours encore souvent mal adaptés; la conduite des élevages n'est plus très rigoureuse (mauvais contrôle de la qualité des poussins, alimentation déséquilibrée, mauvais contrôle de croissance, mauvaise couverture sanitaire des oiseaux). L'ANPAT a préparé en 2007 une stratégie pour améliorer la productivité et la compétitivité de la filière.[241] Elle s'organise autour de l'accès au crédit à moyen terme pour améliorer les infrastructures de production; d'une meilleure organisation pour l'approvisionnement en poussins d'un jour; d'amélioration des provenderies pour l'optimisation technico-économique du rationnement alimentaire; d'amélioration de la couverture sanitaire; d'appui à la conduite des élevages par un renforcement des capacités techniques et commerciales des exploitants.[242] Ces actions ne devraient pas être menées de façon individuelle mais en recherchant les économies d'échelle (en particulier de l'approvisionnement en intrants alimentaires) à travers un renforcement de la structuration et de l'organisation fonctionnelle de la filière (ANPAT) : achat groupé des intrants, achat/stockage des intrants; organisations des ventes, transparence des prix, etc. Il est aussi essentiel de faciliter l'accès au crédit des opérateurs. La finance et la microfinance sont actuellement absentes du secteur. L'ANPAT, en collaboration avec les autorités, devrait entamer un dialogue avec les institutions bancaires afin d'engager une réflexion sur les actions permettant aux banques d'investir dans l'aviculture commerciale.

Exportations non traditionnelles

Il est difficile de faire une liste exhaustive des produits non traditionnels susceptibles d'être exportés, notamment au niveau sous régional. Les critères déterminant leur potentiel sont, entre autres: (i) l'existence d'une demande porteuse; (ii) l'existence d'un avantage comparatif permettant d'envisager une compétitivité et une rentabilité satisfaisante pour les producteurs; et (iii) les investisseurs privés avec l'intérêt et les compétences nécessaires. Parmi les produits potentiels, on peut citer:

- *produits potentiellement exportables au niveau de la sous-région* : céréales (maïs), oléagineux (soja, huiles de coton et de palme), féculents (gari, tapioca, tubercule et farine d'igname), légumes (gombo frais, carotte), fruits (avocat) ;
- *produits pouvant être exportés vers les pays non africains* (Europe, Amérique, Japon): oléagineux (graines de coton, beurre de karité), féculents (gari, tapioca, cossettes), légumes (gombo sec, piment, poivron, poivres), fruits (avocat, ananas, fruits séchés biologiques), produits halieutiques (crustacés, mollusques), produits nouveaux (épices, herbes aromatiques, fleurs et plantes ornementales, herbes médicinales, huiles essentielles, autres produits biologiques, produits équitables).

Maïs

Le maïs est produit en culture pluviale dans toutes les régions du pays et dans une moindre mesure dans les bas-fonds en contre saison. Les rendements progressent lentement et restent bas (1,2 t/ha). Les exportations officielles de maïs sont très faibles; il est cependant probable que le volume du commerce informel ne soit pas négligeable, en particulier vers le Ghana et le Burkina Faso. La demande sur le marché régional est appelée à se développer rapidement, en particulier pour l'alimentation animale et les utilisations industrielles. L'existence de circuits déjà bien établis est une force qui permet au Togo de se positionner comme exportateur régulier de maïs dans la sous-région. Le Gouvernement a depuis

[241] Etude de la compétitivité de la filière avicole; ANPAT/Union Européenne, avril 2007.

[242]La mise en œuvre de cette stratégie de relance devrait inclure une forte composante de formation/professionnalisation des producteurs. En effet, les aviculteurs, principaux acteurs de la filière, sont peu informés et n'ont que peu d'informations sur leur métier: près de la moitié des propriétaires n'ont jamais bénéficié d'une quelconque formation professionnelle en aviculture.

longtemps tenté de stabiliser les prix, produit très sensible vu son poids dans le budget des ménages, et de contrôler (et parfois d'interdire) ses exportations. Les différents organismes étatiques créés pour ce faire se sont avérés inefficaces,[243] les moyens déployés, bien que représentant une lourde charge pour le budget de l'État, étant négligeables par rapport à la production totale, surtout en raison de la porosité des frontières.

Une approche différente consisterait à promouvoir la production de maïs pour faire du pays un exportateur structurel, à éliminer toute entrave au commerce pour promouvoir l'intégration et l'efficacité des marchés, et à appuyer les producteurs de maïs togolais à pénétrer le marché régional. Ceci**,** sera plus compatible avec le caractère ouvert de l'économie togolaise et les principes de libre échange de l'UEMOA et la CEDEAO. On estime que, simplement pour les pays de l'UEMOA, le déficit en maïs à l'horizon 2020 pourrait être de plus de 1,3 million de tonnes. Deux des facteurs déterminants seront le développement de l'industrie avicole et celui des utilisations industrielles du maïs, en particulier dans des pays gros consommateurs tels que le Nigeria. Le fait que la production soit de plus en plus utilisée à des fins autres que la consommation humaine accroît les possibilités de substitution entre maïs importé et maïs produit localement. Il est donc important pour la production nationale d'être compétitive avec le maïs disponible sur le marché mondial. La productivité agricole doit augmenter et résoudre les problèmes qui freinent la modernisation des systèmes de culture dont : i) la faible disponibilité de semences améliorées et des autres intrants (engrais, produits phytosanitaires); (ii) le manque d'accès au crédit pour l'achat des intrants. Le Gouvernement a lancé en 2008 un programme national pour la promotion de la culture du maïs. Un des facteurs déterminants de la croissance future de la production de maïs sera la relance de la production cotonnière, car il entre, en général, en rotation avec le coton et bénéficie à la fois d'engrais mis à la disposition des producteurs pour la production de ce dernier, de conseils techniques appropriés et de mécanismes de commercialisation (stockage) déjà bien structurés.

Manioc

Le manioc est la première culture vivrière du Togo. Il est cultivé dans toutes les régions du pays et joue un rôle essentiel dans l'alimentation et la sécurité alimentaire de la population. Environ 60% de la production est transformé en gari, pour être ensuite utilisé pour la fabrication de biscuits, de beignets, de petits pains, et de cossettes. La production de manioc semble, quand il est transformé en gari par le producteur lui-même, être très rentable (bénéfice net d'environ 400 000 ha F CFA). La transformation en gari est en général faite par les femmes dans les zones de production, avant que le produit ne soit évacué vers les centres urbains. L'introduction de la râpe motorisée a grandement réduit la pénibilité du processus et diminué les besoins en main d'œuvre. Une petite partie de la production est exportée vers d'autres pays de la sous-région (Nigéria, Gabon, Niger) et même vers l'Europe (cossettes pour l'alimentation du bétail). La demande du marché national et régional pour l'alimentation humaine devrait s'accroître à un rythme légèrement supérieur que celui de la population (4% par an si on suppose que le revenu des ménages croît à 2% par an). L'utilisation de la farine de manioc pour la fabrication du pain offrirait un débouché supplémentaire non négligeable.[244] Cependant, ce sont les utilisations industrielles (amidon, alcool)[245] et comme aliments de bétail qui présentent les opportunités les plus prometteuses. L'utilisation du manioc pour l'alimentation animale offre un débouché potentiellement très important

o[243] L'Office des Produits Vivriers (TOGOGRAIN), remplacé par l'Office pour la Sécurité Alimentaire du Togo (OSAT) et récemment par l'Agence Nationale de Sécurité Alimentaire du Togo (ANSAT).

[244] Il est possible de substituer jusqu'à 20% de la farine de blé pour la fabrication du pain.

[245] La demande en alcool médical des pays d'Afrique de l'Ouest se monte à 50 000 tonnes/an, alors que peu d'unités de production sont actuellement opérationnelles. Seuls le Ghana et le Nigéria ont mis en place des stratégies de développement de produits à haute valeur ajoutée comme l'amidon.

(comme en Asie, ou en Europe). La demande en alcool médical des pays d'Afrique de l'Ouest se monte à 50 000 tonnes/an, alors que peu d'unités de production sont actuellement opérationnelles.[246]

Un des facteurs fondamentaux pour le développement des exportations togolaises sur le marché régional ou international[247] sera sa compétitivité. Elle est pour l'instant très basse, à la fois en termes de rendement agricole et d'efficacité de la transformation, y compris par rapport à la compétitivité des produits Ghanéens et Nigérians. Les rendements sont bas : 9.0t/ha en moyenne, contre plus de 35 t/ha possible avec des variétés performantes, de bonnes façons culturales et un apport d'engrais. La priorité serait donc (i) de multiplier, et distribuer des variétés hautement productives et de vulgariser de bonnes façons culturales, pour doubler ou tripler les rendements agricoles; et (ii) de mettre en œuvre un programme cohérent de développement de la filière, soutenant la promotion de l'innovation technique dans le domaine de la transformation et axé sur la demande du marché national et régional non seulement pour l'alimentation humaine mais aussi sur les utilisations industrielles (aliment de bétail, amidon, alcool…).

Autres cultures

Palmier à huile. Les perspectives de marché sont médiocres en ce qui concerne les plantations industrielles, dont les performances sont nettement moins bonnes qu'en Côte d'Ivoire, principal concurrent dans le cadre de l'UEMOA, qui bénéficie d'une meilleure pluviométrie. Les perspectives sont toutefois meilleures pour la filière artisanale (approvisionnée par la palmeraie naturelle), qui s'adresse à un marché local spécifique, cependant, la superficie de palmeraie naturelle décroît en raison des feux de brousse, de la pression foncière, du développement des cultures vivrières et de la fabrication d'alcool.

Noix de coco. Elle dispose d'un marché (pour la consommation de bouche environ 30%, et la fabrication d'huile artisanale, environ 70%) à la fois rémunérateur et croissant à un rythme de 5% proche de celui de la croissance urbaine. Les superficies croissent régulièrement d'environ 2% par an, notamment en association avec les cultures vivrières. Ce rythme pourrait être accéléré, par la mise à disposition d'un matériel végétal plus productif et résistant à la maladie du jaunissement mortel.

Karité. Le karité est très prisé sur le marché international, en tant que substitut au beurre de cacao mais aussi pour ses qualités cosmétiques. La production de karité (environ 21 000 tonnes) demeure au stade de cueillette au Togo, ce qui limite le taux de croissance possible. Environ 15% des amandes collectées sont traitées par NIOTO (huilerie installée au Togo) et entièrement exportées.

Soja. La culture de soja est une activité naissante au Togo. Une partie de la quantité produite est transformée localement, en moutarde, en farine, et en huile. Au cours de ces dernières années, une filière d'exportation de la graine vers le Bénin s'est développée.

Fruits et légumes. Le marché national devrait offrir des opportunités intéressantes pour la production maraîchère et fruitière. La demande semble avoir augmenté rapidement au cours des dernières années, accrue par l'urbanisation, malgré la crise. Un redémarrage de la croissance économique induirait une accélération de cette demande qui pourrait alors atteindre 10 à 15% par an. Le Togo dispose d'infrastructures portuaires et aéroportuaires satisfaisantes pour pouvoir exporter des produits frais. Les marchés de consommation des pays développés sont toutefois très exigeants en termes de qualité. L'exportation, vers ces marchés, requiert une grande maîtrise des problèmes de logistique et de qualité

[247] Le marché international, dominé en particulier par la Thaïlande, est encore plus compétitif. Une étude sur l'exportation de cossettes de manioc du Bénin vers l'Europe a montré qu'il faudrait multiplier par 4 les rendements pour pouvoir être compétitif.

qui sont difficiles à maîtriser. À l'heure actuelle, seules de petites quantités (d'ananas en particulier) sont exportées vers l'Europe. Le développement de la production pour le marché national servira cependant à renforcer la maîtrise des producteurs togolais et les préparera à pénétrer les marchés du Nord.

Épices, plantes aromatiques et fleurs. Il existe un certain nombre de produits d'exportation où la production est encore marginale mais pour lesquels il existe des potentialités réelles de développement, étant donnés les avantages comparatifs dont pourrait bénéficier le Togo (ensoleillement important, faibles contraintes logistiques, existence d'une zone franche). Bien qu'extrêmement marginales pour le moment, ces spéculations offrent des opportunités de diversifications intéressantes. Dans le passé, des épices et des herbes aromatiques ont déjà été produits et exportés après surgélation par une société qui bénéficiait du statut de zone franche. Des fleurs et des plantes ornementales sont produites par deux sociétés, elles aussi sous statut de zone franche, et exportées vers l'Europe.

D. FILIÈRES TRADITIONNELLES D'EXPORTATION

La filière café-cacao

Le café et le cacao constituent deux produits agricoles d'exportation qui ont profondément marqué l'économie du Togo. La zone favorable à leur production se limite aux régions Plateaux et Centrale, mais leur production d'une grande importance sociale concerne environ 40 000 producteurs (10% des producteurs togolais) et une population de 300 000 personnes. Les plantations ont atteint jusqu'à 94 000 ha au début des années 1970, mais après une longue période de déclin, le verger est maintenant estimé à moins de 46 000 hectares, dont 30 000 ha de caféiers et 16 000 ha de cacaoyers. La production du cacao est ainsi passée de 15 000 tonnes en 1996-1997 à 4 000 tonnes en 2005-2006 ; pendant la même période celle de café déclinait de 19 000 à 7 000 tonnes. La régression du verger a commencé avant la libéralisation du secteur en 1996 mais semble s'être accélérée dès l'arrêt de l'appui du Gouvernement au secteur. Le vieillissement du verger, le manque d'entretien ou l'abandon des plantations, leur destruction par les feux de brousse et la recrudescence des maladies, favorisée par la baisse des traitements phytosanitaires, ont considérablement affecté le potentiel productif des plantations. La remontée des cours internationaux et la mise sur le marché de variétés hybrides tolérantes au *swollen shoot* semblent cependant avoir suscité un regain d'intérêt des planteurs pour la culture du cacao.

Les contraintes principales à la replantation du verger, tant caféier que cacaoyer, sont le vieillissement des planteurs et la pénurie de main d'œuvre, le régime foncier (le métayage est important, ce qui n'incite pas à l'intensification), le peu de disponibilité du matériel végétal et la formation et le manque d'organisation des planteurs. Il semble, toutefois, qu'une relance du secteur café/cacao soit possible. Des objectifs raisonnables pour le secteur pourraient s'établir comme suit : (i) ***café:*** l'établissement de 1 000 ha de nouvelles plantations par an, l'augmentation des superficies recépées dans les plantations de robusta vieillissantes à 1 000 ha/an grâce à des actions de promotion, des entretiens plus intensifs et des apports modérés d'engrais pourraient amener à une production totale de café d'environ 20 000 tonnes à l'horizon 2020 contre 10 000 tonnes en 2009 (soit une croissance de 7% par an sur la période); (ii) ***cacao:*** la plantation/replantation annuelle d'environ 4 000 ha du cacao hybride résistant au *swollen shoot*, et une systématisation des traitements et des apports limités d'engrais augmenteraient la production de cacao d'environ 8 000 tonnes en 2009 à 30 000 tonnes en 2020, soit une croissance annuelle de 15%.

L'évolution du cadre institutionnel

L'organisation générale de la filière s'est longtemps caractérisée par une très forte implication de l'État, jusqu'à sa libéralisation en 1996 dans le cadre des réformes structurelles entreprises pour se

désengager du secteur productif. La libéralisation de 1996 a eu des effets contrastés. Son impact sur l'aval des filières (commercialisation, conditionnement, exportation) a été globalement positif. La libéralisation a en particulier permis d'améliorer nettement les revenus des planteurs. À l'heure actuelle, les planteurs reçoivent en moyenne plus de 70% du prix FOB contre 55% avant la libéralisation. Il n'en est pas de même de l'impact de la libéralisation sur la production. Les institutions mises en place après la libéralisation ont été inefficaces en l'absence de politique d'encadrement technique fiable des filières du café et du cacao et de moyens conséquents. Ainsi, plus de 70% des planteurs ont été privés de toute action d'encadrement. L'élimination des soutiens à la production dont bénéficiaient de façon systématique les planteurs de la part des structures de l'État (matériel végétal, traitements phytosanitaires, conseils) – et la chute des cours sur le marché international pendant une longue période – ont engendré une crise profonde de la filière café et cacao.

Créé en juin 1996, le Comité de Coordination pour les Filières Café et Cacao (CCFCC) joue un rôle déterminant dans la gestion de la filière libéralisée. Il a pour mission de superviser la commercialisation et pour tâches, essentiellement administratives: (i) l'agrément sur une base annuelle des exportateurs de café et de cacao; (ii) la détermination et la publication des prix de référence en fonction des cours mondiaux; (iii) la collecte des statistiques de production et d'exportation; (iv) l'information des partenaires sur les nouvelles mesures et les décisions prises sur le plan international; et (v) la participation aux activités des organisations internationales du café et du cacao. Face au vide créé par le désengagement de l'État, le CCFCC a entrepris des actions de soutien à la production et à la commercialisation dès les premières années de sa mise en place. Le soutien du CCFCC a permis (i) la replantation de plus de 3 000 ha de cacao; (ii) le recépage de plus de 3 000 ha de caféiers; et (iii) l'entretien et la réhabilitation des pistes rurales. Ce dernier a dû être suspendu par manque de ressources.[248]

Les différentes activités le long de la chaîne de valeur sont les suivantes :

- *fixation du prix au producteur*. Un prix indicatif au producteur est établi et publié tous les quinze jours par la CCFCC sur la base des cours mondiaux. Il suit donc étroitement l'évolution des cours. Ce prix indicatif ne doit pas être inférieur à 70% du prix FOB du produit. En règle générale, on constate que les prix effectivement payés aux producteurs sont au moins égaux, et en général supérieurs au prix indicatif publié par le CCFCC, ce qui indique un degré de concurrence satisfaisant entre les acheteurs/exportateurs.

- *commercialisation.* L'exportation des produits est réalisée par des exportateurs privés agréés par le CCFCC. Il y a actuellement une vingtaine d'exportateurs agréés, mais cinq d'entre eux commercialisent environ 80% de l'ensemble. Les exportateurs sont libres de s'approvisionner en café/cacao dans toutes les régions de production. Jusqu'à présent, les Unions de producteurs commercialisent environ 30% du café/cacao mais n'exportent pas directement. Les exportateurs financent alors les acheteurs de café/cacao et, plus rarement, certaines Unions. Le principal problème concerne le manque de financement de la campagne par le secteur bancaire national, très réticent à s'engager dans des filières estimées à haut risque. Les plus gros exportateurs se financent *off-shore* auprès des maisons mères ou d'importateurs européens, mais les plus petits ne peuvent fonctionner que sur fonds propres ce qui, en l'absence de mécanisme de *warrantage*, limite considérablement le volume de leurs activités. Les Unions financent l'achat du produit à leurs membres par l'intermédiaire de la Mutuelle des groupements de producteurs de café et cacao (MGPCC) avant de le vendre eux-mêmes aux exportateurs.

[248] Les ressources du CCFCC proviennent de prélèvements réalisés lors de l'exportation des produits. De 1997 à 2007, le coût des actions d'appui à la filière s'est monté à 485 millions de F CFA soit environ 50% des redevances totales collectées, le solde servant au fonctionnement du secrétariat du CCFCC et aux contributions des organisations internationales du café et du cacao.

- *conseil aux producteurs***.** Depuis la fin des financements extérieurs, la grande majorité des producteurs n'ont reçu aucun appui technique. Les activités d'appui menées par des groupements de producteurs et des Unions régionales, regroupées au sein de la Fédération Nationale des Producteurs de café-cacao du Togo (FOPROCAT), concernent essentiellement la commercialisation. Le MAEP a récemment décidé de renforcer son appui technique au secteur café-cacao. Pour ce faire, il a créé une Unité Technique Café Cacao (UTCC) au sein de l'ICAT qui est chargée de mettre en œuvre un programme d'appui aux producteurs de café-cacao. Il reste cependant à définir les modalités d'action de l'UTCC qui permettent à la fois (i) de la rendre efficace et attentive aux besoins des planteurs; et (ii) de pérenniser son financement. Une option serait que l'UTCC apporte son appui technique dans le cadre de contrats annuels/pluriannuels passés avec la FUPROCAT et/ou les Unions régionales, les programmes de travail étant définis par ces derniers et le financement étant apporté par l'ICAT (salaires) et la FUPROCAT/Unions (coûts de fonctionnement hors salaires directs des activités).

- *Matériel végétal et réhabilitation des plantations***.** À l'heure actuelle, l'ITRA/CRAF gère le seul Centre de Bouturage Café (CBC) et le seul champ semencier cacao encore en opération au Togo. Il a récemment mis au point des variétés hybrides cacaoyers tolérantes au *swollen-shoot*, ce qui constitue une avancée majeure. La demande des planteurs semble forte : le CRAF a vendu 30 000 cabosses d'hybrides tolérants en 2007/2008, assez pour établir 700 ha de plantations) et 60 000 (1 400 ha) en 2008/2009. La FUPROCAT estime la demande de ses seuls membres (environ 1/3 des planteurs) pour ces nouvelles variétés à au moins 2 à 3 000 ha par an. Il existe aussi des planteurs individuels qui s'approvisionnent en matériel végétal au Ghana. Il semble donc raisonnable que la demande totale puisse approcher 4 à 5 000 ha par an de nouvelles plantations. Cela demanderait à l'ITRA/CRAF d'étendre la capacité de son champ semencier. Afin de pouvoir pérenniser ses activités, l'ITRA/CRAF devrait vendre les cabosses au prix de revient de 150 F CFA et finalement, soutenir la plantation de nouvelles superficies en café Robusta et le recépage des vieilles plantations. Mais les contraintes sont fortes. Face au manque de main d'œuvre familiale, beaucoup de planteurs doivent recourir à la main d'œuvre salariée, une charge financière que peu d'entre eux peuvent supporter en l'absence d'un mécanisme de crédit approprié. Il conviendrait d'explorer l'opportunité de lancer un programme d'aide au recépage similaire à celui mis en œuvre avec succès au Ghana d'environ 80 000 F CFA/ha.

- *Intrants***.** La quantité d'intrants utilisée sur les plantations est très faible[249]. Ni les fournisseurs d'intrants, ni les banques ne font de crédit de production aux producteurs ou aux OPA. La mutuelle des groupements de producteurs de café et de cacao (MGPCC) octroie aux OPA des crédits pour la commercialisation de café et cacao mais très peu pour l'approvisionnement en intrants agricoles. Certaines Unions régionales ont lancé des programmes de distribution d'engrais à leurs membres, financés à partir de leur marge de commercialisation. Le manque de crédit handicape sévèrement les possibilités pour mettre en œuvre les traitements nécessaires, en particulier pour le cacao. Les attaques parasitaires constituent le principal obstacle au développement de la production. De plus, le traitement n'est pas efficace s'il est limité à quelques plantations individuelles; il doit être général pour éradiquer les foyers de re-contamination que constituent les plantations voisines. Il faut à court terme s'orienter vers des traitements collectifs, avant de passer à l'initiative individuelle. Les campagnes de traitement phytosanitaire collectif devront probablement être effectuées par des entreprises spécialisées et financées soit par le CCFCC soit par des fonds publics.

[249] Potentiellement le marché de l'engrais café peut être estimé à 8'000 t (40'000 ha x 200 kg).

Les grandes lignes d'un programme de développement de la filière café-coton. Le gouvernement togolais a récemment lancé la préparation d'un programme d'urgence de relance du secteur café/cacao. Les détails de ce programme seront élaborés après une étude en cours de 2010, étude financée par la Banque mondiale. Il devrait s'articuler autour de quatre composantes suivantes :

- *la réhabilitation de vieilles plantations et l'extension des superficies en robusta et en variétés hybrides de cacao*. Cela implique la lutte contre les maladies et les parasites, la mise à disposition des planteurs de matériel végétal amélioré hybride et la facilitation de l'accès aux engrais et aux produits phytosanitaires.

- *la mise en place d'un dispositif d'appui efficace* pour soutenir la replantation/recépage et l'extension des vergers ainsi que l'amélioration de l'entretien des plantations et des pratiques culturales, y compris pour améliorer la qualité. Cela implique (i) que l'Unité Technique café-cacao récemment créée, devienne opérationnelle ; (ii) que soit organisé l'appui aux programmes de recherche; et (iii) que soit instauré un réseau privé de distribution d'intrants.

- *le renforcement du cadre institutionnel*, par la mise en place : (i) d'une structure chargée de la définition et du respect du cadre réglementaire de la filière, et du suivi de la politique de son développement; (ii) d'une organisation interprofessionnelle responsable de la coordination de ses acteurs et de la gestion des biens communs; et (iii) du renforcement des coopératives de base, des Unions régionales et de la FUPROCAT;

- *le renforcement des infrastructures***,** par (i) la construction et la réhabilitation des pistes rurales; et (ii) l'appui à la mise en place des infrastructures et des équipements de stockage.

Un des objectifs essentiels du programme de relance sera de renforcer la structuration de la filière. À cet effet, il conviendrait maintenant de transformer rigoureusement le CCFCC en une véritable organisation interprofessionnelle, gérée par les professionnels qui la constituent. Il deviendrait responsable de (i) la concertation entre les acteurs de la filière, (ii) de la représentation des intérêts de ces acteurs auprès de l'État, et (iii) de la gestion des biens communs de la filière dans un cadre de règles structurées et acceptées. L'État doit être exclu de l'interprofession car il doit se centrer sur ses missions régaliennes de service public et se désengager de la gestion opérationnelle de la filière. Par contre, tous les opérateurs impliqués dans les filières et qui ne sont pas représentés dans le CCFCC (recherche agronomique, ACDR, acheteurs, fournisseurs d'intrants et de décortiqueuses) devraient y entrer (au moins en tant qu'observateurs). L'État devra alors assurer (i) le maintien de l'équilibre entre les divers types d'opérateurs; (ii) le respect de la réglementation; enfin (iii) le soutien financier aux actions de développement de la filière. Un accord-cadre entre l'État et l'interprofession devra définir avec exactitude les rôles des deux partenaires ainsi que leurs responsabilités respectives, notamment financières. À terme, l'interprofession devrait financer ces activités essentiellement par l'intermédiaire des redevances perçues sur la filière. Les volumes de production sont faibles à l'heure actuelle et les capacités de financement endogènes de la filière sont donc réduites, au moins à court terme. Certaines des activités prioritaires pour la relance de la production devront recevoir un soutien financier de l'État, en raison de leur contenu de « bien public » (notamment le contrôle de qualité, la recherche agronomique, les traitements sanitaires d'intérêt général) mais aussi à court terme, à cause de la faible capacité de financement actuelle de la filière.

Filière Coton

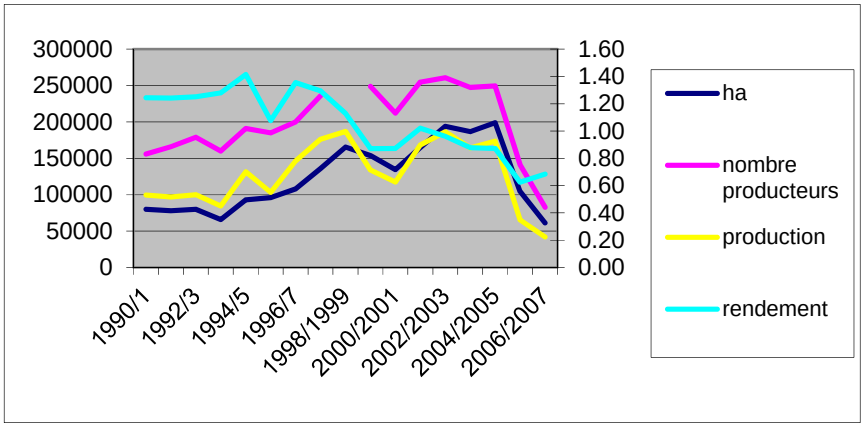
Le coton joue un rôle de premier ordre dans l'économie du monde rural au Togo et dans la réduction de la pauvreté : avec au début de la décennie 250 000 producteurs, il contribuait à fournir des revenus à au moins 1,5 million de ruraux, soit 50% de la population rurale et fournissait un emploi

saisonnier à 100 000 travailleurs supplémentaires. La filière distribuait des masses monétaires particulièrement importantes en milieu rural, contribuant ainsi à la monétarisation de toute l'économie rurale. Le coton est aussi une culture motrice pour la production vivrière grâce à l'impact indirect de l'engrais utilisé. Traditionnellement, le coton représentait plus de 60% des exportations agricoles et contribuait pour 17 à 20% aux recettes d'exportation du pays.

En fait, il n'existe aucune alternative au coton, seule culture de rente largement produite dans le pays. Elle procure aux producteurs à la fois des débouchés assurés, des revenus prévisibles et l'accès aux intrants agricoles. Les céréales, considérées comme l'alternative naturelle dans la plupart des zones, ont un marché limité et subissent, du fait des aléas de la culture pluviale, de fortes variations de production et de prix qui en réduisent considérablement l'intérêt pour les producteurs dès lors qu'il s'agit de dépasser les besoins de l'autoconsommation. Ce constat conduit donc à considérer le coton comme une activité stratégique pour le développement rural et la lutte contre la pauvreté au Togo et souligne l'urgente nécessité de relancer son développement.

La production a connu une croissance soutenue jusqu'au début des années 2000. Elle a triplé en 14 ans, passant de 63 000 tonnes de coton graine en 1985 à 188 000 tonnes en 1999, avant de s'effondrer brutalement en 2004, 65 000 tonnes en 2005-2006, et seulement 30 000 tonnes estimés pour 2009-2010. Le non-paiement du coton-graine aux producteurs au cours des campagnes 2003-2004 et 2004-2005 a entraîné une perte de confiance de la part de ces derniers et une diversion vers les cultures vivrières. De plus, l'incapacité des producteurs à avoir accès aux intrants (engrais, insecticides) a provoqué une baisse impressionnante des rendements (de 1.300 kg/ha à 650 kg/ha). La baisse de la production est largement la conséquence directe de la dégradation de la gestion interne de la SOTOCO.

Graphique 8.2: Évolution de la filière coton



Perspectives à court et moyen termes.

Cependant, les conditions agro-climatiques du Togo sont favorables à la culture du coton et rien ne s'oppose à ce qu'on puisse revenir en quelques années aux superficies du début de la décennie et même, à les dépasser. Le développement de la culture attelée, en réduisant la contrainte de la main d'œuvre, permettrait l'accroissement des superficies cotonnières par exploitation dans les zones où la pression foncière est encore limitée. Les rendements actuels sont largement en deçà de ceux atteints au milieu des années 1990 alors qu'il y a une marge importante d'amélioration de productivité. Les perspectives sur le marché international se sont aussi améliorées et il semble que le prix de la fibre se maintienne autour de US$1,70/kg, soit 750 F CAF/kg. Cela devrait permettre d'offrir un prix du coton-

graine autour de 200 F CFA/kg[250], prix qui devrait être attractif pour les producteurs, même en tenant compte du coût élevé des intrants. Le coton étant une culture annuelle, la relance de la production pourrait être très rapide. Dans le cadre d'une filière assainie, la production totale pourrait atteindre 200 000 tonnes en 2015/2016, soit une croissance de plus de 20% par an.

De plus, le Togo, n'étant pas enclavé, a un avantage certain sur le Burkina Faso et le Mali en termes de coûts de transport. Le potentiel de production n'est certes, pas illimité, compte tenu de la pression foncière qui existe au Nord et de la concurrence des autres cultures au Sud, et les coûts de production au Sud sont supérieurs aux coûts sahéliens, en raison d'une plus forte pression parasitaire et de temps de travaux supérieurs. Mais ce surcoût est largement compensé par l'avantage compétitif que la zone tire de sa proximité du port.[251]

Le Gouvernement a récemment lancé la restructuration de la filière. Il a retenu (i) le maintien d'une filière intégrée autour d'un opérateur unique, responsable de l'approvisionnement en intrants et de la commercialisation du coton et des graines (cette option a été reconnue comme la seule possible à ce stade pour permettre aux producteurs l'accès au crédit intrants et parce que la taille actuelle de la filière ne permet pas à plusieurs opérateurs de coexister profitablement) ; (ii) la dissolution de la SOTOCO et la création d'une nouvelle société cotonnière, d'abord sous forme de société d'économie mixte regroupant l'État (60%) et la Fédération des producteurs de coton (FNGPC, 40%), mais avec ouverture de capital dans les trois ans à un partenaire privé de référence majoritaire au capital; (iii) la restructuration financière de la nouvelle société avec la construction d'un plan social permettant de redimensionner et de professionnaliser son personnel; et (iv) la mise en place d'un cadre institutionnel et réglementaire clair et participatif avec l'élaboration et l'adoption d'un nouveau mécanisme de fixation du prix du coton-graine, la création d'une interprofession et l'élaboration d'accords interprofessionnels fixant les rôles et les règles des différents acteurs, enfin la conception d'un cadre d'obligations mutuelles entre l'État et l'opérateur privé de référence.

La restructuration de la filière est largement amorcée. La mise en liquidation de la SOTOCO a été réalisée début 2009 et la Nouvelle Société Cotonnière du Togo (NSCT) a été constituée, avec un capital de 2 milliards de F CFA, entièrement libéré par l'État et par la FNGPC.[252] Sa situation financière est donc assainie. Le plan social et le licenciement du personnel non repris dans la nouvelle société ont eu lieu en septembre 2009. Le mécanisme de fixation du prix du coton-graine a été élaboré et approuvé par les acteurs de la filière en février 2009, fixant le prix bord champ à l'équivalent de 60% du prix FOB du coton (ce qui permet de partager les risques de marché et va obliger la NSCT à fonctionner avec une marge brute dictée par le marché). Les cours actuels et projetés à moyen terme permettent de penser que la NSCT pourrait opérer profitablement avec cette marge.[253] Les arriérés aux producteurs ont été totalement payés.

Le nouveau cadre institutionnel. Dans le nouveau cadre institutionnel, la fonction conseil sera à nouveau assurée par l'ICAT sur des thèmes arrêtés en collaboration avec l'interprofession. De même, la recherche d'accompagnement sera mise en œuvre par l'ITRA sur la base de priorités définies par

250 US$1.70/kg; US$1.00 = 450 F CAF; Prix au producteur égal à 60% du prix FOB; coefficient d'égrainage de 43%.

251 Qui permet, toutes choses égales par ailleurs, une économie en coût de transport d'environ 45 F CFA/kg de fibre, soit 19 F CFA/kg de coton graine.

252 Pour cette dernière grâce à une subvention sur financement Stabex, égale à la mise de fonds de la Fédération.

253 La NSCT aurait 40% d'un prix FOB d'environ 750 F CFA/kg soit 300 F CFA/kg. Au cours de la campagne 2004/2005 (dernière campagne pour laquelle les usines SOTOCO ont travaillé à pleine capacité), les coûts de la SOTOCO (hors achat du coton-graine) étaient d'environ 310 F CFA/kg. L'élimination des surcoûts qui ont grevé les frais de fonctionnement au cours des dernières années pourrait réduire les coûts industriels de la NSCT à environ 250 F CFA/kg. Cela rendrait la NSCT compétitive au prix prévisible à moyen terme sur le marché international.

l’interprofession. Les prestations demandées à l'ICAT et à l’ITRA seront, à court terme, financées par l’État mais pourront, à plus long terme, faire l'objet d'une prise en charge partielle ou totale par la filière. De plus, L’ITRA aura la responsabilité de l’approvisionnement des semences de base, en fonction des besoins prévisionnels des campagnes, la multiplication des semences étant du ressort de la société cotonnière. La carte variétale et le choix des variétés à diffuser seront décidés par l'interprofession, sur proposition de la société cotonnière. Finalement, l’entretien des pistes rurales sera financé par l’État.

Pour que cette relance soit effective, il faudra encore que la NSCT puisse restaurer la confiance des producteurs et les convaincre, par une politique de communication adéquate, qu'elle n'est pas la continuation de l'ancienne SOTOCO, largement déconsidérée, mais une entreprise nouvelle œuvrant dans l'intérêt commun des partenaires de la filière pour une relance durable de la production cotonnière au Togo. Il faudra aussi que la NSCT puisse attirer un partenaire privé solide dans le capital de la société. Cela demandera que (i) le climat des affaires, mais également social et politique, y soit propice; et (ii) la société ait démontré qu’elle est passée d'une culture de société d'État (statut de l'ancienne SOTOCO) à une culture d'entreprise commerciale axée sur la performance et l'efficience en matière de coûts, et qu’elle peut clairement opérer comme une compagnie privée, libre de toute interférence de la part des pouvoirs publics. Finalement, il faudra renforcer les capacités des organisations paysannes qui ont été mises à mal par les dernières années de crise. Un projet d’appui, sur financement Stabex, a été approuvé en 2008 mais il connait un retard dans son lancement et se termine fin 2010. Il est essentiel qu’il soit suivi par un autre appui sans interruption avec celui-ci.

Renforcement des organisations de producteurs. Il existe environ 2.700 Groupements de Producteurs de Coton, GPC, au niveau des villages, regroupés en 27 Unions Préfectorales, 5 Unions Régionales et une Fédération Nationale, la FNGPC. Un diagnostic en 2007 a identifié beaucoup de faiblesses qui n’ont pu que s’accentuer depuis.

- Les GPC ont souffert du délitement de l'appui qu’elles recevaient de la SOTOCO et/ou de l’ICAT. La plupart d’entre eux ne sont plus en mesure d'effectuer les tâches qui leur incombaient dans la gestion des campagnes cotonnières, faute de responsables compétents et de cohésion interne. Le renouvellement des dirigeants n'a souvent pas eu lieu, ce qui les délégitime.
- Certains n'ont pas touché pendant plusieurs années les ristournes (5/kg/F CFA de coton graine) correspondant au coût de l'organisation des marchés de collecte, ce qui les a placés dans une situation financière très difficile.
- L'attitude laxiste des groupements (et la faiblesse du contrôle exercé par la SOTOCO) dans l'octroi de crédits intrants à leurs membres, a été à l'origine d'une accumulation des dettes des groupements. L'impossibilité de les rembourser a constitué l’une des causes de l'abandon de la culture du coton par de nombreux producteurs, et menace la cohésion même des GPC du fait de la caution solidaire qui oblige les bons producteurs à rembourser pour les mauvais payeurs.
- Du fait de la réduction considérable du nombre de cotonculteurs, il est vraisemblable que les vrais producteurs de coton ne sont plus majoritaires dans la plupart des groupements, lesquels ne sont dès lors plus représentatifs des intérêts de la filière.

Les Unions préfectorales et régionales et la Fédération nationale souffrent également d'un manque de moyens qui les a, jusqu'à maintenant, paralysés. Elles n'ont guère reçu, contrairement aux organisations de producteurs dans les pays voisins, d'appui ni de formation au cours des années passées. Elles n'ont, en particulier, pas été en mesure de mener les campagnes d'information qui auraient été nécessaires pour faire comprendre à la population les réformes en cours et redonner confiance aux producteurs des dites filières. Évidemment, la Fédération, qui est une émanation des Unions préfectorales, n’est pas non plus en mesure de jouer correctement son rôle au sein de la NSCT. Une restructuration et un renforcement des capacités des GPC, de leurs Unions et de la Fédération sont donc plus que nécessaires.

Création de l'interprofession et du cadre réglementaire. Au vu du monopole qui sera accordé à la nouvelle société cotonnière, il convient de renforcer le rôle des producteurs dans la gestion de la filière, pour assurer un partage équitable des risques et des bénéfices. La gestion de la filière sera confiée à une association interprofessionnelle regroupant la société cotonnière et la Fédération des producteurs. L'interprofession devra notamment être responsable de la gestion des questions d'intérêt commun telles que la fixation des prix au producteur, la politique d'approvisionnement en intrants, la définition des programmes de recherche, le conseil aux producteurs et le contrôle de qualité. Pour que les organisations de producteurs puissent pleinement jouer leur rôle dans la cogestion avec l'interprofession, il conviendra de (i) s'assurer de la représentativité de leurs organes de décisions et (ii) de renforcer leurs capacités techniques et de gestion. À plus long terme, les associations de producteurs devraient être capables de prendre graduellement en charge les fonctions de conseil aux producteurs (conseil à l'organisation et à la gestion des groupements de base) et d'approvisionnement en intrants, fonctions essentielles que les producteurs eux-mêmes doivent contrôler pour ne plus dépendre du monopole exercé par la société cotonnière. Finalement, avant l'ouverture de la NSCT à un opérateur privé (et faisant partie prenante du cahier d'appel d'offres) un cadre d'obligations mutuelles entre l'État et le futur opérateur de référence devra être défini, correspondant à un véritable contrat de concession.

Conclusion et croissance possible. La réhabilitation de la filière du coton devrait représenter la première priorité pour une stratégie de réduction de la pauvreté au Togo. La filière reste la principale source, potentielle sinon réelle, de revenus pour les paysans dans les régions les plus démunies. Elle est toujours en crise en 2010, mais elle pourrait regagner et même dépasser son record historique de production dans les cinq ans à venir si la stratégie de relance du secteur est mise en œuvre sans délai et efficacement. Le tableau 8.3 présente l'évolution possible de la production cotonnière, avec un taux de croissance annuelle de 35% entre 2010 et 2015.

Tableau 8.3: Évolution possible de la filière cotonnière

	2010-11	2011-12	2015-16	Potentiel
Superficie (ha)	60 000	100 000	200 000	250 000
Rendement (kg/ha)	700	900	1 200	1 400
Production (t)	42 000	90 000	240 000	350 000
Fibre (t)	22 000	39 000	103 000	150 000

E. PRINCIPALES CONTRAINTES TRANSVERSALES

Ressources naturelles

Les conditions climatiques du Togo sont globalement favorables au développement d'une gamme variée de spéculations agricoles et les ressources naturelles (eau, sol, végétation) offrent encore un potentiel de développement important. Pour que ce potentiel soit utilisé de façon efficace, certaines actions doivent être entreprises, en particulier dans le domaine de la gestion des terres et de la maîtrise de l'eau.

Ressources foncières.

Le Togo, avec ses 3,4 millions d'hectares cultivables (soit 60% de sa superficie totale), dispose encore de ressources foncières suffisantes. Seules 41% des terres aptes à l'agriculture sont effectivement mises en exploitation. Certaines des zones à fort potentiel sont sous-exploitées car encore enclavées. On note cependant une pression foncière croissante dans les zones à forte activité rurale. Ce phénomène aggrave la sensibilité des sols à l'érosion et au ruissellement, et provoque une baisse tendancielle de la fertilité des sols qui dans certaines zones devient préoccupante et demande une action

immédiate. Il serait nécessaire de mettre en œuvre un plan d'action de gestion intégrée de la fertilité des sols associant toutes les parties impliquées.

La conservation de la base naturelle du pays et la modernisation de l'agriculture passent par une réforme agro-foncière appropriée en vue de garantir la sécurité foncière aux exploitants agricoles. La précarité de l'accès à la terre constitue en effet une contrainte forte aux investissements (pour des cultures pérennes, des aménagements fonciers, et pour le maintien de la fertilité des sols). À l'heure actuelle, il existe un système foncier dual, avec des systèmes traditionnels se superposant au système foncier légal (« moderne ») mis en place par l'*ordonnance du 06 février 1974 portant réforme agro-foncière* qui vise à promouvoir un développement économique harmonieux du pays en réglementant les régimes agro–fonciers et les conditions de transfert des droits fonciers. Elle portait en particulier sur les aspects suivants : (i) la classification des terres et de leur destination; et (ii) la mise en place des baux ruraux et l'organisation du faire valoir indirect. Selon la nouvelle loi foncière, toutes les terres doivent appartenir à des propriétaires bien identifiés (individus, collectivités, État). Plusieurs difficultés - la non association des autorités coutumières à l'élaboration des textes juridiques et la trop grande incompatibilité de la nouvelle loi avec les règles coutumières en vigueur, dont l'application est souvent mal expliquée ou est utilisée de manière arbitraire - ont toutefois entravé l'application effective de cette réforme. Actuellement, c'est encore le droit coutumier du Togo qui continue de régir très largement l'accès à la terre. Cependant, sous les effets conjugués de la pression démographique et du développement de l'agriculture commerciale, les pratiques foncières coutumières évoluent rapidement vers le développement d'une appropriation individuelle qui, largement non encadrée et souvent contestée, précarise une grande partie des exploitants agricoles, directs ou indirects, en particulier les segments les plus vulnérables de la population.

Face à l'augmentation de l'insécurité foncière, un comité interministériel de réflexion a été mis en place, chargé de formuler la politique foncière reposant sur les principes généraux suivants : (i) la reconnaissance et la sécurisation des droits d'origine coutumière, permettant d'évoluer graduellement vers une plus grande individualisation, tout en protégeant les droits des groupes vulnérables ; (ii) la mise en place de marchés fonciers (de propriétés ou locatifs) transparents et efficaces; et (iii) une plus grande décentralisation et la participation des populations locales et des institutions coutumières en matière de gestion foncière et de gestion des conflits. Plusieurs initiatives ont été lancées visant à renforcer les capacités des populations locales, dans une approche globale de gestion de terroir, et à assurer une gestion rationnelle, consensuelle et pérenne des ressources naturelles. L'évaluation de ces activités pilotes permettra de réviser la législation foncière et de renforcer les administrations chargées du foncier pour la mise en œuvre de cette nouvelle législation. Ce programme doit être mené dans les meilleurs délais. L'opportunité de la reconstitution effective du domaine foncier national ne doit pas être envisagée sans l'implication active des autorités coutumières.

Maîtrise de l'eau.

La maîtrise de l'eau est un facteur essentiel pour le développement d'une agriculture intensive et à haute valeur ajoutée. Dans le passé, les efforts du gouvernement ont porté prioritairement sur la construction de grands périmètres d'irrigation. Actuellement les superficies aménagées s'élèvent à 2 300 hectares dont 1 200 hectares effectivement irrigués. Malgré le niveau élevé de financement consenti, les résultats sont globalement décevants. La réhabilitation des périmètres irrigués importants, et le développement de nouveaux périmètres, ne devraient être envisagés qu'après un diagnostic participatif et une évaluation de l'impact environnemental des dits aménagements. La stratégie d'intervention devrait impliquer la clarification préalable du statut foncier des terres, la responsabilisation des communautés de base à toutes les décisions liées au choix de l'emplacement des sites et au type d'aménagement à réaliser, et l'implication effective des exploitants à la gestion, au financement et à l'entretien des ouvrages. Récemment, une attention plus soutenue a été donnée au développement des potentialités en bas-fonds, très largement sous-exploités, moins coûteux à aménager et plus faciles à mettre en valeur. L'expérience

d'autres pays, y compris dans la sous-région, montre qu'il est possible d'aménager ces bas-fonds ou de développer des petites retenues d'eau à coût réduit et d'y développer une grande variété de cultures telles que la riziculture et le maraîchage. Le développement de petits aménagements villageois (de 6 à 10 ha) semble être une approche à privilégier, avec un accent sur l'organisation à la base et l'appui aux paysans.

Accès aux marchés

Les infrastructures de transport. Le Togo bénéficie d'une position géographiquement favorable, inséré au cœur du marché de l'UEMOA et proche de marchés porteurs. Il possède une façade maritime équipée d'un port en eau profonde et de deux aéroports (à Lomé et à Niamtougou dans la région de la Kara) de dimension internationale. Celui de Lomé possède une aérogare comprenant, entre autres, des hangars de fret et des entrepôts frigorifiques. Le réseau routier a, en théorie, l'une des densités les plus élevées de la sous région ouest africaine. Cependant, en raison de la crise économique, l'entretien routier, et en particulier celui des pistes rurales, a été négligé depuis de nombreuses années. Les faibles ressources du Fonds d'Entretien Routier ont été en priorité consacré aux routes nationales et à la voirie urbaine. Seules environ 200 à 300 km de pistes (5% du réseau) sont réhabilités chaque année. La SOTOCO et la SRCC qui, dans les années 80 et 90, étaient responsables de l'ouverture et de l'entretien des pistes dans leurs zones d'intervention, ont aussi cessé ces activités. Beaucoup de pistes de desserte ne sont pas praticables toute l'année et certaines zones à forte potentialité agricole demeurent encore enclavées.[254]

La réhabilitation et l'entretien des pistes rurales sont un des investissements hautement prioritaires dans la relance agricole. Depuis 2007, un financement STABEX permet de financer l'entretien des pistes prioritaires dans les zones à forte production cotonnière et de culture du café et de cacao. Il conviendra de dégager les ressources nécessaires à la réalisation d'un programme prioritaire, axé sur les populations enclavées et les zones à potentiel de développement sous-exploité. Une étude récente a permis d'identifier environ 1 000 km de pistes rurales prioritaires qui devraient faire l'objet d'un programme d'urgence (d'un coût d'environ 22 milliards de F CFA). Les estimations du Ministère des Travaux Publics sont d'environ 300 milliards de F CFA pour la réhabilitation et l'entretien des routes en terres et des pistes rurales.

L'information sur les marchés. Il y a deux systèmes publics d'information des marchés (SIM) qui assurent la collecte et l'analyse des statistiques agricoles, et diffusent des informations sur l'offre et la demande (essentiellement en produits vivriers). Mais ces systèmes - avec des délais de diffusion trop longs et sans couverture des intrants ou des technologies, des marchés régionaux, des standards sanitaires ou de qualité, ou des dispositions d'accords commerciaux internationaux - ne répondent pas aux besoins des opérateurs privés. On assiste cependant au développement de systèmes d'information plus opérationnels, soit commerciaux comme la plateforme régionale Internet « *TRADENET* » (qui met en contact en temps réel acheteurs et vendeurs de produits agricoles), soit interprofessionnels comme le système d'information sur le café et le cacao géré par le Comité de Coordination de la Filière Café-Cacao (CCFCC) et qui fournit aux producteurs les prix indicatifs sur la base des cours mondiaux pour faciliter la négociation sur le terrain. Ces systèmes privés ont des objectifs très opérationnels, répondent efficacement aux besoins réels, et sont de plus en plus utiles aux opérateurs.

La diffusion en temps réel d'informations sur les marchés est limitée par la faible couverture du territoire national par les réseaux de télécommunication. Toutefois, on assiste actuellement à un développement rapide de l'accès au téléphone et à l'Internet, en particulier grâce à la téléphonie cellulaire (le nombre des abonnés s'est accru de 170 000 en 2002 à 710 000 en 2006). L'accès à l'Internet s'est développé en parallèle (320 000 abonnés en 2006). Malgré le développement encourageant des technologies de l'information et de la communication, d'importants efforts restent à faire pour améliorer l'accès de toutes les régions à l'information et réduire son coût. L'État doit accélérer les investissements, notamment dans la téléphonie mobile et l'accès à l'Internet, et promouvoir le développement de SIM

[254] Par exemple, dans les zones de Mandouri, la Plaine du Mo, l'Adélé, l'Est Mono et l'Est Sotouboua)

agricoles donnant aux opérateurs un accès en temps réel aux informations dont ils ont besoin pour profiter des opportunités du marché et améliorer leur productivité et leur compétitivité. Finalement, l'État devrait encourager l'émergence de « bourses électroniques » de produits agricoles, à l'image de ce qui est fait à l'heure actuelle dans la plupart des pays d'Afrique australe.

Productivité et services d'appui

La productivité agricole est généralement faible. Au début des années 2000, seules 25% des exploitations faisaient l'objet d'un encadrement, principalement des exploitations cotonnières, et probablement en nette diminution actuellement. Le taux d'utilisation d'intrants est négligeable sur les cultures vivrières, moins de 3% des superficies vivrières utilisent des semences sélectionnées et moins de 16% d'entre elles reçoivent de l'engrais. Les travaux culturaux sont essentiellement effectués à la main (seulement 10% des superficies sont labourés à la culture attelée, et 1% avec un équipement motorisé). Les rendements en coton ont diminué de moitié depuis les années 1990, et ceux du café et du cacao environ moitié moins de ceux obtenus au Ghana et en Côte d'Ivoire. Cependant, la faible productivité actuelle révèle parallèlement une source de croissance potentielle importante. Une amélioration conséquente des rendements actuels est donc possible, tel qu'il est démontré dans le tableau 8.4.

Tableau 8.4: Gains de productivité possible sur les principales cultures (kg/ha)

	Coton	**Cacao**	**Café**	**Maïs**	**Manioc**	**Paddy**
Rendements actuels	650	250	200	1 200	8 618	2 745
Rendements possibles (milieu paysan)	1 100	800	500	2 000	11 000	3 500
Amélioration possible	69%	220%	150%	67%	28%	28%

Pour toutes les cultures, les rendements actuels sont très en deçà des rendements atteints en milieu paysan dans les pays limitrophes ayant les mêmes conditions agro-climatiques, et à plus forte raison très en deçà des rendements pouvant être atteints si les processus techniques étaient appliqués correctement. Le maïs a déjà connu des gains de productivité au cours des années passées grâce à l'arrière effet de l'engrais coton. Le maïs possède un potentiel important d'amélioration moyennant la généralisation de l'utilisation de semences améliorées et des engrais, et l'évolution des pratiques culturales. Pour le paddy, l'augmentation des productions passe par l'utilisation de variétés performantes (comme le NERICA), des engrais, de pratiques culturales améliorées (p. ex. repiquage), de techniques simples de rétention et de contrôle de l'eau dans les bas-fonds. Pour le manioc, les améliorations tiennent essentiellement à l'utilisation de semences améliorées, à la réduction des pertes après récoltes, grâce à la diffusion de techniques plus efficaces de conservation et de transformation. Pour toutes les cultures, il est capital de vulgariser les techniques disponibles de restauration ou de maintien de la fertilité des sols. La modernisation de l'agriculture togolaise passe nécessairement par la mise à disposition du monde rural, de services de qualité en matière de disponibilité de semences, de plants et d'espèces animales performants, de services de conseil, de recherche-développement, de surveillance phytosanitaire et de santé animale, et de formation et d'appui aux organisations paysannes. Les diverses évaluations montrent la faible efficacité de tous ces services.

La mise à disposition des producteurs de matériel génétique amélioré est une composante essentielle de l'intensification et de la compétitivité agricole. On estime que 10 à 20% seulement de terres cultivées, selon les cultures, reçoivent actuellement des semences améliorées (5% seulement pour le maïs). Les raisons évoquées par les agriculteurs de la non utilisation sont : l'éloignement des points de vente, le prix d'achat trop élevé, l'absence de crédit pour des campagnes et surtout la qualité douteuse des semences. Il n'existe pas, pour l'instant, au Togo de politique nationale, de législation ou de cadre

réglementaire (ou structure d'homologation) en matière de semences. En l'absence de textes réglementaires et d'un contrôle de la part des services publics, un véritable désordre s'est installé dans la filière et la qualité des semences produites est très souvent mauvaise. La production semencière a été ouverte aux opérateurs privés en 1985. Le secteur public (ITRA) produit les semences de pré-base et de base, et le secteur privé (ONG, OPA et individus) se chargent de la multiplication des semences certifiées. La ferme semencière de Sotouboua n'assure plus de prestations de qualité en raison, entre autres, d'une gestion assez bureaucratique due à un manque d'autonomie administrative et financière. En l'absence de législation semencière, la plupart des opérateurs semenciers (producteurs et distributeurs) opèrent sans aucun contrôle de la part des services techniques. La qualité des semences produite est souvent des plus douteuses. Il est urgent de réorganiser le secteur semencier national pour assurer la production de matériel végétal de bonne qualité, restaurer la confiance des agriculteurs et encourager un accroissement rapide de l'utilisation des semences sélectionnées.

Conseil et recherche. Le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP), l'ITRA et l'ICAT ont été restructurés en 1997, mais la crise économique et l'arrêt des appuis extérieurs n'ont pas permis à cette restructuration institutionnelle de se mettre en place. Le renforcement des capacités du MAEP doit être poursuivi, notamment dans les domaines de la formation, de l'adaptation et de la diffusion des textes législatifs, du suivi et de l'évaluation, et du renouvellement des équipements. L'ICAT et l'ITRA, responsables du conseil et de la recherche agricole et de l'élevage, étaient, jusqu'en 2008, des sociétés d'économie mixte dont le capital est détenu à 40% par l'État et à 60% par les partenaires du secteur. Leurs activités devaient être financées dans les mêmes proportions avec un financement relais externe dégressif. N'ayant pas pu bénéficier des appuis initialement prévus, ces structures ont aujourd'hui une capacité d'intervention très réduite. Depuis 2009, L'ICAT et l'ITRA sont redevenus des établissements publics et il est à craindre que les incitations pour impliquer étroitement les producteurs dans la définition des priorités et l'évaluation des résultats en soient grandement diminuées.

Dans le domaine de l'élevage, une grande partie des activités de recherche de l'ITRA est consacrée à l'aviculture moderne. Les programmes de recherche sur les bovins et les petits ruminants ont été des plus réduits, tandis que les activités de conseil de l'ICAT sont exclusivement centrées sur la zootechnie et l'hygiène. En règle générale, le concept d'encadrement « polyvalent » adopté par l'ICAT ne semble pas en mesure d'apporter aux éleveurs l'encadrement pointu qu'ils souhaitent. Le Togo compte de plus 42 vétérinaires privés qui sont concentrés dans la Région Maritime (élevage avicole) qui compte 50% de l'effectif total. Ces vétérinaires privés ne bénéficient toutefois pas à l'heure actuelle, d'un « mandat sanitaire » leur permettant de participer aux actions sanitaires d'intérêt public (vaccinations, surveillance épidémiologique, inspection vétérinaire). Le secteur privé devra assurer, de manière croissante, l'exécution des actions de terrain parallèlement au désengagement du secteur public. La participation des vétérinaires et des phytopathologistes privés aux actions sanitaires d'intérêt public devra être précisée dans le cadre d'un mandat sanitaire, fixant le rôle des opérateurs privés en assurant la rémunération des services rendus.

Le secteur des cultures d'exportation a récemment connu des évolutions institutionnelles divergentes. La Nouvelle Société Cotonnière du Togo (NSCT) a récemment récupéré de l'ICAT la fonction d'appui et de conseil aux cotonculteurs. De même, l'appui technique aux planteurs de café/cacao, qui avait été confié à une structure associative privée, vient d'être transféré à une Unité Technique café/cacao nouvellement créée au sein de l'ICAT. La NSCT comme la nouvelle Unité Technique auront cependant besoin de financements importants et pérennes pour pouvoir mener à bien leurs missions d'appui aux producteurs. Si les difficultés actuelles de la NSCT ne sont pas résolues rapidement et si le problème chronique des financements de l'ICAT et de l'ITRA ne reçoit pas de réponse satisfaisante, il est à craindre que ces changements institutionnels ne permettent pas d'améliorer l'accès des producteurs aux services. Finalement, ces changements, apparemment contradictoires - l'un décentralisant la responsabilité du conseil à une société en phase de privatisation et l'autre la re

centralisant au sein d'une institution publique - semblent plus être une réponse opportuniste que le résultat d'une vision à long terme sur l'évolution des systèmes d'appui agricole associant étroitement les utilisateurs à la définition des priorités, au financement des activités et à leur contrôle.

Il est urgent de réaffirmer et de mettre en œuvre une stratégie nationale d'offre de services agricoles structurée autour de principes directeurs très clairs. Ainsi : (i) l'association des bénéficiaires à la définition, à la recherche de financement, et à l'évaluation des services ; (ii) la participation du secteur privé à la fourniture des services ; (iii) le découplage entre le financement des services et les organismes chargés de la fourniture de ces services, qui interviendront en tant que prestataires de services rémunérés.

À titre d'exemple, la nouvelle Unité Technique café/cacao de l'ICAT devrait apporter ses services dans le cadre de contrats assortis de critères de performance avec le CCFCC et/ou FUPROCAT. Ces derniers définiraient le type et le contenu de l'appui nécessaire et le coût de cet appui devrait être partagé entre l'État et les bénéficiaires.

Le taux d'utilisation des engrais est très faible au Togo. On estime la dose moyenne d'utilisation par habitant à 6 kg au Togo contre 8 kg en Afrique, 100 kg en Inde et 150 kg dans les pays développés. Le coton représente plus de 75% du total et la distribution des engrais coton est le monopole de fait, de la SOTOCO. L'État contrôle la plus grande partie de ce marché, la part du privé étant estimée à seulement 10 ou 15%. L'approvisionnement du marché est exclusivement assuré par les importations. En 2006, le MAEP a créé un Office des Fertilisants, Engrais et Pesticides (OFEP), devenu récemment la Centrale d'Achat et de Gestion des Intrants Agricoles (CAGIA), pour gérer l'acquisition et la distribution des engrais pour le compte de l'État, essentiellement en vue de soutenir la production vivrière. Les prix des engrais, qui suivent la hausse du prix du pétrole, sont jugés trop élevés par les paysans, bien que leur usage semble financièrement intéressant. Le manque d'accès au crédit est un élément dissuasif supplémentaire pour l'utilisation d'engrais.

Le gouvernement a donc décidé de subventionner le prix des engrais (250 F CFA/kg au lieu d'un prix de marché d'environ 400 F CFA/kg), qu'il justifie par le caractère stratégique de l'utilisation des engrais pour la croissance du secteur agricole et de la sécurité alimentaire du pays.[255] Ces programmes de subventions peuvent toutefois avoir de sérieux désavantages, au moins dans la façon dont ils sont mis en œuvre. L'implication directe d'organismes publics dans l'approvisionnement et la distribution des engrais empêche le développement de réseaux de distribution privés, bien qu'il soit un objectif à moyen et long terme du Gouvernement. Elle perpétue la présence de l'État dans un secteur commercial dont il devrait normalement se retirer. De plus, les sévères contraintes budgétaires empêchent parfois que les engrais distribués par son réseau soient disponibles au moment opportun. Les agriculteurs ne peuvent alors pas s'approvisionner auprès de distributeurs privés ayant cessé leurs activités à cause des programmes de l'État. Finalement, le système de distribution administratif est souvent peu transparent, avec les risques certains que les engrais subventionnés par le Gouvernement n'arrivent généralement pas à leur cible prioritaire, voire fassent l'objet de spéculation et de réexportation vers des pays voisins. Le programme de subventions aux engrais du Gouvernement, mis en place au cours de ces dernières années, n'échappe pas donc à ces critiques.

Dans la mesure ou le Gouvernement togolais déciderait la poursuite de son programme de subventions, il serait opportun (i) de procéder immédiatement, comme le fait régulièrement le Gouvernement du Ghana, à une évaluation détaillée du programme, pour en déterminer l'impact,

[255] Il est cependant démontré que la subvention des engrais n'est pas la meilleure utilisation des ressources publiques pour la promotion de la production agricole. Leur utilisation pour le désenclavement des zones agricoles par exemple (sans parler du financement de l'éducation ou de la santé) a un impact plus important sur la productivité et la production agricoles, et requiert une gestion et un ciblage beaucoup moins coûteux.

identifier les groupes bénéficiaires et analyser son rapport coût/bénéfice; (ii) de mettre en place un système de distribution favorisant l'émergence de réseaux de distribution privés. Cela peut se faire par l'intermédiaire de systèmes fondés sur l'utilisation, comme dans de nombreux pays, d'instruments tels que les « coupons/vouchers » distribués aux groupes cibles et servant à acheter l'engrais subventionné auprès des distributeurs privés.

Les filières les plus consommatrices de produits phytosanitaires sont le café, le cacao et le coton, et dans une moindre mesure, les cultures maraîchères. À partir des années 90, le secteur a été libéralisé et les produits sont maintenant importés directement par la SOTOCO et par des sociétés privés agréées par le MAEP. L'État s'est recentré sur ses fonctions régaliennes de régulation et de contrôle. Le plus gros consommateur de produits phytosanitaires, surtout d'insecticides, reste la SOTOCO dont la part de marché est estimée à près de 90% du marché national. La libéralisation du secteur a aussi entraîné un commerce de plus en plus important des produits vétérinaires (tous importés, légalement ou en fraude). Les mouvements incontrôlés de ces produits constituent une menace importante pour la santé publique et l'environnement donc. Le contrôle des médicaments vétérinaires par les autorités compétentes nationales est essentiel pour garantir des médicaments vétérinaires sûrs, efficaces et de qualité.

L'accès au crédit des producteurs et de leurs associations est actuellement très faible et le crédit à l'investissement inexistant. En 2006, le crédit total à l'agriculture représentait moins de 0,6% de l'encours total du système bancaire à l'économie.[256] Le crédit des banques était concentré sur très peu d'emprunteurs et sur du crédit à court terme pour la commercialisation. Les SFD financent essentiellement les crédits à la consommation de leurs membres et un peu de crédit à la production mais elles ne soutiennent pas le crédit à l'investissement. Il n'existe pas d'institutions apportant les capitaux à risque qui pourraient permettre à des opérateurs d'entreprendre des investissements prometteurs sans encourir une charge financière trop importante.

Par le passé, les banques participaient au financement du secteur cotonnier par l'intermédiaire de la SOTOCO et ces crédits permettaient à un grand nombre d'agriculteurs d'avoir accès aux engrais et autres intrants, pour le coton mais aussi pour les cultures vivrières associées. Les difficultés de la SOTOCO ont entraîné une chute impressionnante de cette source. Dans le secteur café/cacao, la mutuelle des groupements de producteurs de café et de cacao (MGPCC) octroie aux OPA des crédits pour l'achat et la commercialisation de leur café et leur cacao mais très peu pour l'approvisionnement de leurs membres en intrants agricoles. Certaines Unions régionales ont lancé des programmes de distribution d'engrais à leurs membres, programmes financés à partir de leurs propres marges de commercialisation. Aussi, par le passé, certains acheteurs et/ou exportateurs (OLAM, YENTOUMI) ont essayé de mettre en place des engrais à rembourser au moment de la campagne. Ces tentatives ont globalement été des échecs. L'environnement semble cependant être plus favorable aujourd'hui à ce genre d'initiatives, avec une forte prise de conscience de l'importance de la fertilisation et des traitements, et une plus grande capacité des unions et des groupements à gérer les services. Il semble donc opportun de promouvoir des partenariats Unions/Exportateurs, soit pour des opérations de dépôt-vente soit pour des opérations de crédit (avec peut-être, une garantie partielle des risques de crédit au moins en phase pilote).

Le faible taux d'accès au crédit des producteurs et de leurs faîtières constitue une contrainte majeure au développement de l'agriculture. Vu la diversité des besoins, il faudrait envisager de mettre en place plusieurs instruments. La relance de la production cotonnière et le développement du crédit intrant des coopératives café/cacao permettront dans une certaine mesure d'accroître l'accès aux intrants modernes. Toutefois, cela n'intéressera qu'une partie des producteurs et laissera de coté le problème du financement des investissements productifs. Pour assurer un accès plus large au financement agricole, le MAEP a proposé dans sa *Note Sectorielle Agricole* (i) la mise en place du Fonds national d'appui institutionnel agricole (FNAIA) et de Fonds régionaux interprofessionnels de développement agricole

[256] 114 millions de F CFA sur 170 milliards de F CFA (source BCEAO, centrale des risques).

(FRIDA) pour appuyer le financement des investissements productifs; ainsi (ii) qu'un appui aux SFD pour le renforcement de leurs capacités opérationnelles et le développement de leurs réseaux.

Le renforcement des SFD peut être effectivement un appui utile. Cependant, l'utilisation des SFD pour le financement des investissements par l'intermédiaire de lignes de crédit externe, souvent essayée dans le passé, s'est toujours montrée extrêmement préjudiciable à l'intégrité financière de ces institutions, en érodant la discipline financière. Cette option doit être utilisée avec prudence. L'utilisation de Fonds de Développement Agricoles pour l'octroi de prêts comporte aussi des risques. Ces nouvelles institutions devront faire preuve d'une extrême transparence et de rigueur dans leur gestion. Une autre inconnue est la capacité du Gouvernement à mobiliser les ressources nécessaires. Il serait opportun, pour essayer de mobiliser les ressources des banques nationales et régionales, d'explorer la possibilité d'utiliser les FNAIA/FRIA pour (i) accorder des subventions partielles pour des investissements aux bénéficiaires prioritaires dans la stratégie de développement agricole; et (ii) offrir des garanties partielles pour des financements accordés par les banques commerciales. Une partie de ces subventions et de ces garanties pourraient être ciblées vers l'appui à la diversification de la production et le développement des exportations.

Environnement institutionnel et réglementaire

Politique tarifaire.

L'économie togolaise est une économie « ouverte » aux échanges, à la fois formellement – dans le cadre formel de l'UEMOA et de la CEDEAO – mais aussi dans celui quelle forme avec ses voisins en raison d'échanges transfrontaliers informels assez intenses. Les exportations de produits agricoles sont exonérées de tous droits et taxes. Les produits zoo-sanitaires sont exonérés des droits de douanes et de TVA. Les importations d'engrais et de produits phytosanitaires sont soumises à une taxation faible : un tarif (TEC) combiné de 8% et de l'exonération de la TVA. Les autres intrants (tels que les poussins d'un jour pour l'aviculture) et les équipements agricoles sont assujettis à un TEC de 10% (catégorie 2) et ne sont pas exonérés de TVA ; ils accusent donc un taux cumulé de prélèvements de 29%, ce qui est relativement important et freine l'acquisition de technologies qui permettrait d'améliorer la compétitivité des producteurs togolais.

Les importations de produits agricoles de consommation sont, pour leur part, classées soit en catégorie 2 comme le riz, soumis à un TEC de 10% et un taux cumulé y compris celui de la TVA, de 29% de la valeur CAF; soit en catégorie 3 comme les viandes soumis à un TEC de 20% et un taux cumulé de plus de 43% du prix CAF. Ces taux cumulés semblent *a priori* offrir une protection raisonnable aux producteurs togolais. Les relever (par exemple en utilisant le mécanisme du Tarif Conjoncturel à l'Importation), pénaliserait les consommateurs. De plus, il est difficile d'invoquer, pour les importations de riz ou de volailles, l'argument des subventions accordées par les pays producteurs, comme dans le cas des viandes bovines (restitutions de l'Union Européenne) puisque ces produits n'en bénéficient pas. Ce sont des produits de basse qualité (brisures de riz, bas morceaux non consommés de volaille) ou produits par des pays extrêmement compétitifs (volailles du Brésil). Il n'en reste pas moins que le Togo, comme les autres pays de l'UEMOA, enregistre des importations massives de produits de riz et de viandes de volailles qui découragent la production nationale.

Il serait donc peut être opportun de lancer une réflexion approfondie sur une politique appropriée fondée sur (i) un programme d'appui aux producteurs nationaux permettant des gains structurels de productivité; et (ii) une protection temporaire offrant aux producteurs locaux un niveau de prix suffisant pour favoriser l'émergence de producteurs efficaces, comme c'est la pratique dans certains pays de la

sous-région.[257] Le problème devrait toutefois être traité dans le cadre de l'intégration régionale. Il pourrait d'ailleurs trouver une solution avec la généralisation de l'application du TEC aux autres pays de la CEDEAO, puisque de nouvelles dispositions sont envisagées pour rendre plus compétitifs les producteurs de la zone dans le cadre de la politique agricole commune adoptée en janvier 2005. Une étude de la CEDEAO à cet effet a proposé : (i) la reclassification dans la catégorie 0 (0% de droit de douane) de toutes les importations de semences agricoles, d'animaux reproducteurs, et d'intrants et d'équipements utilisés dans l'agriculture, la pêche et l'exploitation forestière; (ii) la reclassification dans la catégorie 3 (20% de droit) de toutes les importations alimentaires ou agro-industrielles qui font concurrence à la production ouest - africaine.

Les barrières non tarifaires à l'exportation et à l'importation, ainsi que les taxes à l'exportation ont été abolies, sauf en ce qui concerne les produits vivriers pour lesquels l'exportation reste entravée par un certain nombre de dispositions réglementaires. En effet, le Gouvernement intervient sur le marché des céréales dans le but d'améliorer la sécurité alimentaire du pays. En plus des opérations d'achat et de revente de l'ANSAT sur le marché national visant à atténuer la variabilité intra annuelle des prix, peu efficaces et coûteuses, l'exportation des produits vivriers reste soumise à l'obtention préalable d'une autorisation (délivrée par l'ANSAT). Finalement, en cas de pénurie de céréales, réelle ou présumée, le Gouvernement peut, sur recommandation de l'OSAT, décider d'interdire temporairement les exportations de produits vivriers dits « sensibles » tels que le maïs ou le manioc. Au-delà de son incompatibilité avec l'esprit, si ce n'est la lettre, de la politique d'intégration régionale UEMOA/CEDEAO, cette pratique, si elle peut avoir une certaine portée symbolique, n'est que très peu efficace vu l'importance du commerce informel transfrontalier et la porosité des frontières.

Toutefois, la possibilité que le Gouvernement puisse à tout moment prendre la décision d'interdire l'exportation représente pour les commerçants un manque de visibilité qui influe sur leurs propres décisions d'achat et de stockage, pèse sur le prix au producteur au moment de la récolte et amplifie les variations de prix saisonnières. Une interdiction formelle d'exporter, sans empêcher les exportations, augmente les marges, déprime le prix des produits vivriers aux producteurs, et les empêche de profiter de prix intéressants sur les marchés extérieurs. Pour un pays tel que le Togo, possédant un très petit marché intérieur et largement ouvert sur l'extérieur, la meilleure stratégie de stabilisation des prix et de sécurité alimentaire reste la libéralisation des échanges. La politique actuelle du Gouvernement, défavorable à l'augmentation de la production et des revenus des producteurs, sans occasionner les effets escomptés pour les consommateurs urbains, devrait être formellement abandonnée et le marché des produits vivriers libéralisé.[258]

Renforcement des contrôles sanitaires et promotion de la qualité

Il n'y a pas au Togo de réglementation en matière d'importation et de distribution d'engrais. Tout acteur qui dispose des ressources financières nécessaires peut importer des engrais à sa guise, les engrais ne faisant l'objet d'aucun contrôle de qualité à l'importation et les utilisateurs ne disposant pas de moyens de contrôle sur la qualité des engrais qu'ils achètent. Cela engendre de nombreux cas de fraude et nuit fortement à la perception qu'ont les producteurs de l'efficacité/rentabilité de l'utilisation des engrais. Le Togo a par contre adopté un cadre législatif et réglementaire pour maîtriser les importations et la distribution *des produits phytosanitaires et vétérinaires.* Il existe un Comité national d'homologation des

[257] En ce qui concerne le riz, on pourrait par exemple différencier au moins deux catégories : les brisures et le riz « de luxe » placé en catégorie 3. Pour les viandes et les abats de volaille, le Cameroun et la Côte d'Ivoire, entre autres, utilisent soit un prix de référence (le Cameroun a instauré depuis 2004 un prix de référence de 1 000 F CFA/kg sur les importations de viandes et d'abats congelés) soit un droit spécifique complémentaire (RCI, droit spécifique de 400 F CFA/Kg jusqu'en 2005 puis 1 000 F CFA à partir de mai 2005).

[258] Par contre, à l'instar du Malawi, le Togo devrait explorer l'opportunité d'utiliser des instruments/mécanismes de marché, tels que les marchés à terme pour anticiper et atténuer l'impact des variations des prix internationaux

produits phytosanitaires et un Comité national d'homologation des produits vétérinaires qui autorisent certains importateurs à importer certains produits.[259] Les produits homologués importés officiellement par les opérateurs agréés sont en général de bonne qualité. Ils sont cependant revendus à des distributeurs privés qui, eux, ne sont soumis à aucun agrément ni contrôle. Il existe aussi des importations illégales en provenance de pays limitrophes, de qualité généralement douteuse et qui constituent une menace importante pour la santé publique et l'environnement. Ces pratiques ne sont que rarement réprimées en raison de l'absence de vérifications de la part des services de répression des fraudes qui manquent cruellement de personnel et de moyens. Finalement, il n'existe pas au Togo de laboratoires nationaux capables de faire les analyses nécessaires.

Les problèmes sanitaires et de qualité ne se posent pas encore avec acuité pour les exportations agricoles du Togo, qui sont pour l'instant très faibles et concernent un nombre très limité de produits. Ceux-ci sont en général soumis non pas à des régulations sanitaires mais à des normes commerciales de qualité (prix, grades), et de façon croissante, à des considérations environnementales et sociales, essentiellement gouvernées par le secteur privé. Toutefois, les problèmes sanitaires se poseront avec une acuité croissante dans le moyen terme avec le développement et la diversification des exportations agricoles et le renforcement des contrôles de la part des pays clients du Togo, sur le marché international mais aussi régional. En effet, pour protéger leur population des risques sanitaires, un nombre de plus en plus important de pays de la sous-région se dotent de systèmes rigoureux pour contrôler la qualité de produits importés.

Le Togo accuse un certain retard dans le domaine du contrôle sanitaire et de la mise en place d'une « infrastructure qualité ». Aucun laboratoire au Togo n'a obtenu d'accréditation et de façon générale, la qualité des produits d'exportation ne répond pas aux exigences de plus en plus strictes du marché en matière de normes sanitaires. Une récente étude a mis en évidence la présence d'importantes quantités de résidus de pesticides et de métaux lourds dans les fruits (ananas) et d'ochratoxine dans le café et le cacao. Très peu d'entreprises togolaises ont obtenu (ou cherché à avoir) de certification de leurs produits. À l'heure actuelle, les capacités nationales pour accompagner les opérateurs privés dans la démarche qualité (ISO22000, « bonnes pratiques agricoles et agroindustrielles », approche HACCP, certification EUROGAP) est très faible. Pour combler son retard dans ce domaine, le Togo participe depuis 2001 au Programme Qualité de l'UEMOA. Des progrès ont ainsi été réalisés mais ils restent très insuffisants. Le Togo doit se doter de moyens lui permettant à la fois, de mieux gérer les aspects de santé publique alimentaire de sa population et de protection de l'environnement; et d'accompagner l'accroissement de ses exportations agricoles du point de vue des aspects sanitaires et qualité, qui deviennent de plus en plus déterminants dans l'accès aux marchés régional et international. Cela demande (i) l'adoption de normes et de standards nécessaires au contrôle de la qualité des produits et des intrants agricoles, importés ou exportés, et conformes aux normes internationales et (ii) la mise en place d'un dispositif pour faire appliquer ces normes (renforcement des services sanitaires, phytosanitaires, vétérinaires, de répression des fraudes, amélioration/accréditation de laboratoires d'analyses).

Structuration du monde rural et professionnalisation de l'agriculture.

Les Organisations Professionnelles Agricoles (OPA) et leurs associations sont appelées à jouer un rôle majeur dans le développement des filières et de la professionnalisation de l'agriculture, en tant que prestataires de services, représentants de leurs intérêts, ou points d'ancrage pour les systèmes de financement. Leur renforcement devra donc être activement poursuivi, notamment par des conseils de

[259] Les produits homologués doivent être conformes aux normes prônées par l'UEMOA et les diverses conventions internationales telles que celles de Stockholm, de Rotterdam, etc. Il convient ici de noter que l'obligation faite à l'heure actuelle à un importateur déjà agréé, de demander l'autorisation d'importer un produit déjà homologué qu'il n'importait pas avant, représente à la fois une contrainte administrative inutile, un surcoût pour l'importateur et le danger d'une ingérence dans les activités commerciales d'opérateurs privés. Cette pratique devrait être supprimée.

gestion et d'organisation, et par l'appui pour l'acquisition des équipements. Des OPA fortes seront en particulier nécessaires pour permettre au Togo de pénétrer les marchés à l'exportation, en fournissant à leurs membres les informations et appuis essentiels. L'État a un rôle capital à jouer dans la structuration du secteur et l'émergence d'opérateurs, d'OPA, d'interprofessions, mais aussi de prestataires de services.

Le taux de structuration professionnelle est relativement élevé au Togo : on estime qu'environ 25% des exploitants appartiennent à un groupement. Il existe au plan national plus de 7 000 organisations professionnelles dont environ 40% sont des groupements de producteurs de coton et de café-cacao. Les structures paysannes sont organisées au niveau de chaque région en Chambres Régionales d'Agriculture, qui pour l'instant sont peu fonctionnelles. Les filières les plus structurées sont les filières de rente ou d'exportation notamment coton, café-cacao, pêche, aviculture et maraîchage. Elles se sont structurées en Unions (préfectorales, régionales) et/ou en faîtières nationales. Dans les autres secteurs, vivrier en particulier, les OPA disposent de capacités opérationnelles très limitées. L'arrêt de l'appui du Gouvernement a eu cependant un impact positif. En provoquant la disparition d'organisations créées artificiellement pour bénéficier des aides de l'État, il a permis de réduire fortement la mentalité d'assistanat permanent et de permettre l'émergence de vraies OPA et d'organismes faîtiers sans pratiquement aucune aide extérieure.

Encadré 8.5: Blue Skies – réussite de l'exportation maraîchère au Ghana

Blue Skies, près d'Accra, au Ghana, prépare des fruits tropicaux coupés tels qu'ananas et papayes, pour exportation par voie aérienne vers l'Europe. Les fruits sont conditionnés dans des boites en plastique pré étiquetées fournies par les acheteurs (chaînes européennes de supermarchés) pour être placées directement sur les étagères des supermarchés. Blue Skies, d'origine britannique, constitue un exemple réussi d'alliance stratégique permettant aux petits producteurs africains de pénétrer des marchés généralement hors d'atteinte. La société a fidélisé ses acheteurs européens par une méthode rigoureuse de contrôle qualité (elle a été l'une des premières sociétés africaines à être labélisée EUREP-GAP) et entretient d'excellentes relations avec les exploitants agricoles et son personnel local.

- La société a des petits champs de démonstration près de son usine de conditionnement, mais la plupart des ananas viennent de petits exploitants, tous certifiés EUREP-GAP.
- Les produits sont acheminés par camions frigorifiques de l'usine de conditionnement à l'aéroport d'Accra. En 2003, la société utilisait entre 50 et 60% de l'ensemble de la capacité de fret frigorifique aérien entre Accra et divers aéroports européens.
- Tout le personnel de production et de l'usine de conditionnement bénéficie de bons salaires et d'excellents avantages sociaux et d'une bonne assurance santé; la motivation du personnel et sa fidélité sont ainsi très fortes.

Il existe au Togo un certain nombre d'interprofessions ou de structures en train d'évoluer dans ce sens (CCFCC, ANPAT). Dans une filière libéralisée ce sont les opérateurs eux-mêmes - au sein d'une interprofession regroupant tous les acteurs de la filière - qui règlent par voie contractuelle les différents problèmes qui se posent dans son fonctionnement, dans un cadre de règles clairement établies. C'est donc l'interprofession qui doit être le lieu privilégié où se discutent les solutions et où se prennent les décisions sans immixtion de l'État. À terme, l'interprofession doit être capable de financer, au moins en partie, ses activités par l'intermédiaire des redevances perçues sur la filière. Les interprofessions doivent être clairement dissociées de l'organe de régulation et de contrôle de la filière qui sont des fonctions de l'État. Puisque l'État ne peut être juge et partie, il doit se désengager totalement de la gestion opérationnelle de la filière et se concentrer sur: (i) l'alignement des objectifs et du fonctionnement de la filière avec la politique et les stratégies nationales; (ii) le respect de la réglementation en vigueur; (iii) la validation et le respect des accords entre les partenaires; (iv) le maintien de l'équilibre entre les divers types d'opérateurs, veillant en particulier sur les intérêts du plus vulnérable, en général les producteurs; et enfin (v) le soutien

financier. La promotion de telles institutions doit être vigoureusement soutenue. En effet, la compétitivité et la professionnalisation de l'agriculture passera par la création de véritables interprofessions capables de gérer les biens communs de filières bien organisées.

La pénétration de marchés extérieurs est rendue encore plus difficile au Togo par le fait qu'il y a très peu d'entreprises disposant de capacités techniques et organisationnelles, et de la taille nécessaire pour être compétitives sur des marchés concurrents de plus en plus exigeants en terme de qualité, de respect des conditions contractuelles et des calendriers de livraison. À part les secteurs des exportations traditionnelles, la plupart des exportateurs appartiennent au secteur informel et ne sont pas à même, sans un appui spécifique, de développer leurs opérations au-delà des circuits traditionnels. L'expérience montre que le développement des exportations non traditionnelles demande soit l'entrée d'investisseurs étrangers compétents avec des liens commerciaux et un financement (voir encadré 8.5), soit un appui de l'État sur une longue période pour acquérir petit à petit toutes les conditions nécessaires: (i) renforcer les capacités des opérateurs individuels et de leurs associations; (ii) mettre en place l'infrastructure institutionnelle et physique; (iii) développer les services (information sur les marchés, aide à la préparation de plan d'entreprise et d'exportation, appui à l'approche qualité); et encore (iv) apporter un appui financier aux porteurs de projets.

Programme d'investissement en appui au secteur agricole

Les dépenses publiques affectées à l'agriculture ont fortement chuté au cours des 20 dernières années. Elles se situaient en moyenne à 15 milliards de F CFA vers la fin des années 80 soit 12% du budget national mais elles ont connu un véritable effondrement à partir des années 1990, en raison des troubles sociopolitiques et du retrait de l'aide extérieure. Les inscriptions budgétaires plafonnent autour de 7 milliards de F CFA, soit en moyenne 3% du budget de l'État, ce qui est beaucoup plus bas que le niveau moyen en Afrique (5%) et en Asie (10%). Mais en fait, les dépenses publiques réelles dans le secteur n'ont pas dépassé 4 milliards de F CFA entre 2001 et 2004 et la part de l'agriculture dans les dépenses publiques est descendue à moins de 2%. Cet effondrement est encore plus marqué quand il s'agit des dépenses d'investissement, puisque environ 90% des dépenses publiques dans le secteur sont des dépenses de fonctionnement, essentiellement les salaires. De la même façon, les investissements publics non agricoles mais d'une importance capitale pour l'agriculture, comme l'entretien et la réhabilitation des pistes rurales, ont aussi chuté de façon spectaculaire.

Il est certain que les dépenses publiques, et en particulier les investissements publics dans l'agriculture doivent augmenter considérablement pour permettre aux objectifs fixés par Gouvernement en matière de croissance agricole, et donc de croissance globale, d'être atteint. Des simulations ont montré que, pour atteindre une croissance agricole annuelle d'environ 6% par an, la part des dépenses publiques dans le secteur devrait augmenter du taux actuel de 3,2% à 20%.[260] De telles prédictions sont très hasardeuses et le niveau de dépenses publiques obtenu est peu réaliste. Toutefois, un objectif réaliste pourrait être le niveau de 10% des dépenses publiques totales que les gouvernements africains se sont fixés à Maputo dans le cadre du NEPAD. Le gouvernement togolais a atteint ce niveau dans la Loi de finances pour 2010. Il sera important de maintenir cet effort exceptionnel pour les années à venir, mais aussi d'améliorer l'efficience interne de la mise en œuvre de ces dépenses publiques.

Pour répondre aux besoins du développement agricole, le Gouvernement a élaboré le Programme National d'Investissement Agricole (PNIA). Ce programme, évalué à 812 milliards de F CFA pour la période 2009-2015, a intégré le Programme d'Action Prioritaire du DSRP (PAP-DSRP) d'un montant estimé à 300 milliards de F CFA pour 2009-2011. Le PNIA a été présenté à la table ronde des bailleurs de fonds en juillet 2009, où il a reçu l'accord de principe des partenaires. Cette importante initiative traduit

[260] *Togo: Croissance Agricole, Réduction de la Pauvreté et Sécurité Alimentaire: Performance Récente et Perspectives;* RESSAK, 2009.

les grandes orientations du DRSP et du Programme Détaillé de Développement Agricole en Afrique (PDDAA) du NEPAD. Le PNIA envisage comme actions et réformes: (i) la mise en place d'une gouvernance de qualité et d'un environnement propice aux affaires ; (ii) l'amélioration des services d'appui ; (iii) la relance effective de l'agriculture de l'élevage et de la pêche avec la promotion des filières de diversification et le développement de l'agrobusiness ; (iv) le renforcement des capacités institutionnelles ; et enfin (v) une meilleure organisation du monde rural.

Le PNIA et le DSRP ont bénéficié d'un travail préliminaire sur les sources de croissance élaboré pour cette étude. L'analyse et les conclusions de ces trois documents sont cohérentes. Si la matrice d'actions de l'actuelle étude est moins ambitieuse, elle est proposée en guise d'outil de priorisation pour l'avenir immédiat et dans le cas où toutes les ressources recherchées ne seront pas disponibles.

Quel que soit le niveau des dépenses publiques dans le secteur agricole, un effort considérable devrait être fait pour améliorer leur ciblage et l'efficience interne de leur mise en œuvre. Il sera nécessaire de donner la priorité aux investissements (et pour cela limiter au maximum les dépenses de fonctionnement des services publics) et de privilégier (i) les activités les plus génératrices de croissance (sur la base des enseignements dans de nombreux pays: pistes rurales, progrès technologique, petite irrigation); (ii) à court terme, les zones et les filières à fort potentiel, susceptibles d'offrir une réponse rapide de la production; (iii) une approche décentralisée et participative de l'identification et la mise en œuvre des activités prioritaires au niveau local, pour en améliorer la pertinence et l'appropriation; et (iv) l'émergence de partenariats publics-privés utilisant les investissements publics pour catalyser et mobiliser les investissement privés.

Il sera important que les actions de l'État soient guidées par l'importance relative des différentes filières en termes de leur contribution à la croissance économique. Comme on le constate dans le tableau 8.5, le coton et le cacao offrent les meilleures possibilités pour une croissance rapide dans les dix prochaines années. Cependant, le part des produits vivriers dans le PIBA est tellement plus grande que leur contribution à la croissance agricole globale sera probablement beaucoup plus importante, surtout si les exportations dans la sous-région sont encouragées. Par contre, les fruits et les légumes offrent des taux de croissance intéressants mais sur une base de production si petite que leur contribution au secteur sera minime. Avec ses ressources limitées, l'État serait bien conseillé de confier le développement de cette filière au secteur privé. En conclusion, la croissance de la production agricole (en quantité) pourrait atteindre ou dépasser les 6% par an au cours des dix prochaines années, si les principales contraintes au développement du secteur sont réellement levées.

Tableau 8.5: Potentiel de croissance dans les sous-secteurs agricoles

Produit	Part dans le PIBA(%)	Taux annuel de croissance de la production (%)	Contribution à la croissance totale de la production (%)
Vivrier (marché national seul)	66	5	3,30
Vivrier (avec exportations régionales)		6	4,62
Coton	5	20	1,00
Café	2	7	0,14
Cacao	2	15	0,30
Elevage	13	6	0,78
Pêche	3	2	0,06
Fruits et légumes	1	10	0,10
Autres	8	3	0.24
Total	**100**		**5.92-6.58**

Source : Estimations de l'auteur.

9. LES CARACTERISTIQUES ET LA POLITIQUE DU COMMERCE EXTERIEUR

A. INTRODUCTION

Le commerce joue traditionnellement un rôle très important dans l'économie du Togo. Il comprend non seulement les exportations de produits miniers, manufacturés et agricoles ainsi que les importations qui approvisionnent le marché national, mais également le commerce de transit pour les pays enclavés et le commerce de réexportation par la route ou par la mer. Ce chapitre se concentre sur les exportations provenant du territoire togolais, et sur les importations qui lui sont destinées. Le transit et le commerce de réexportation seront traités dans deux autres chapitres. Cependant, même cette présentation est compliquée par l'existence de la zone franche qui est, par définition, considérée hors du territoire douanier et n'est donc pas recueillie dans les statistiques commerciales officielles, publiées. Pour donner une description et une analyse aussi complètes que possible du commerce extérieur togolais, ce chapitre inclut les exportations de la zone franche en procédant aux ajustements nécessaires des statistiques.

Ce chapitre va (i) décrire la structure du commerce extérieur du Togo pour comprendre ses particularités, (ii) analyser ensuite les différents éléments de la politique commerciale du pays, (iii) décrire et analyser le fonctionnement et les capacités des institutions qui mettent en œuvre cette politique, et (iv) identifier les besoins et émettre des recommandations concernant la politique commerciale et les institutions chargées de sa mise en œuvre. Les sources des statistiques utilisées (Douanes togolaises, BCEAO et FMI) et la problématique liée à leur interprétation sont décrites dans une annexe.

B. CARACTERISTIQUES DU COMMERCE

L'économie du Togo est structurellement très ouverte. Le degré d'ouverture, mesuré par le *ratio* « somme des importations et exportations de biens et services/PIB » (hors réexportations), se situe le plus souvent au-dessus de 80% et a dépassé 100% ces dernières années, ce qui est comparable à la moyenne africaine.[261] Ce *ratio* élevé s'explique en grande partie par le rôle croissant de la zone franche dans les exportations et par une politique commerciale relativement libérale à l'importation. En effet, comme le nombre d'entreprises industrielles locales réclamant une protection tarifaire ou non tarifaire était relativement faible vu l'étroitesse du marché local, l'influence socio-politique des commerçants (et commerçantes) a historiquement fait contrepoids à celle des intérêts industriels. Par ailleurs, la configuration géographique du pays rendait très difficile une politique de protection élevée, aucune localité ne se trouvant à plus de 50 km d'une frontière, et la capitale Lomé, principal marché en termes de pouvoir d'achat, étant située directement sur la frontière avec le Ghana.

La balance commerciale (marchandises) est structurellement déficitaire. Cependant, le déséquilibre entre importations pour la consommation nationale et exportations est exagéré par les importations officielles destinées aux réexportations officieuses, les importations étant enregistrées tandis que les

[261] Source: CNUCED, données publiées par la Banque mondiale dans la base de données «Indicateurs du Développement dans le Monde »: 104% en 2006 et 2007, 107% en 2008. Normalement ce taux ne devrait pas inclure les réexportations, mais ici il est calculé à partir des données « miroir » (c.-à-d. les données des partenaires commerciaux) pour certaines années. Or, les données « miroir » ne sont pas fiables dans le cas du Togo et incluent souvent les réexportations ainsi que les importations pour réexportation.

exportations ne le sont pas.[262] Le taux de couverture des importations par les exportations, qui s'était amélioré en 2003 par la bonne tenue des exportations, est tombé à 39% en 2008.

Tableau 9.1: Balance commerciale (marchandises) du Togo de 2002 à 2008

(en milliards de F CFA)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Exportations	161	225	184	193	196	187	167
Importations	240	246	267	308	374	378	430
Solde	-79	-21	-83	-115	-178	-191	-263
Taux de couverture Exp / Imp	*67%*	*91%*	*69%*	*63%*	*52%*	*49%*	*39%*

Source: Douanes, statistiques Sydonia, différentes années. Exportations totales (directes et zone franche), mais hors réexportations. Importations: total des régimes « C » de mise à consommation.

Le Togo est également importateur net de services, malgré les multiples activités liées au port (prestations portuaires, banques, assurances, commerce de réexportation etc.). Du fait de la crise, les activités touristiques et par conséquent à ce titre, les recettes ont régressé. La contribution des banques au solde de la balance des services a également diminué avec la perte de leur rôle régional.

Tableau 9.2: Balance des services du Togo de 2003 à 2006 *

(en milliards de F CFA)

	2003	2004	2005	2006
Exportations des services	50	79	93	125
Importations des services	107	126	147	173
Solde	-57	-47	-54	-48

Source: FMI statistiques Balance des paiements (à partir DDP Banque mondiale).
* Les statistiques pour 2007 sont disponibles, mais n'étant pas encore validées, ne sont pas officielles.

Structure des exportations (marchandises)

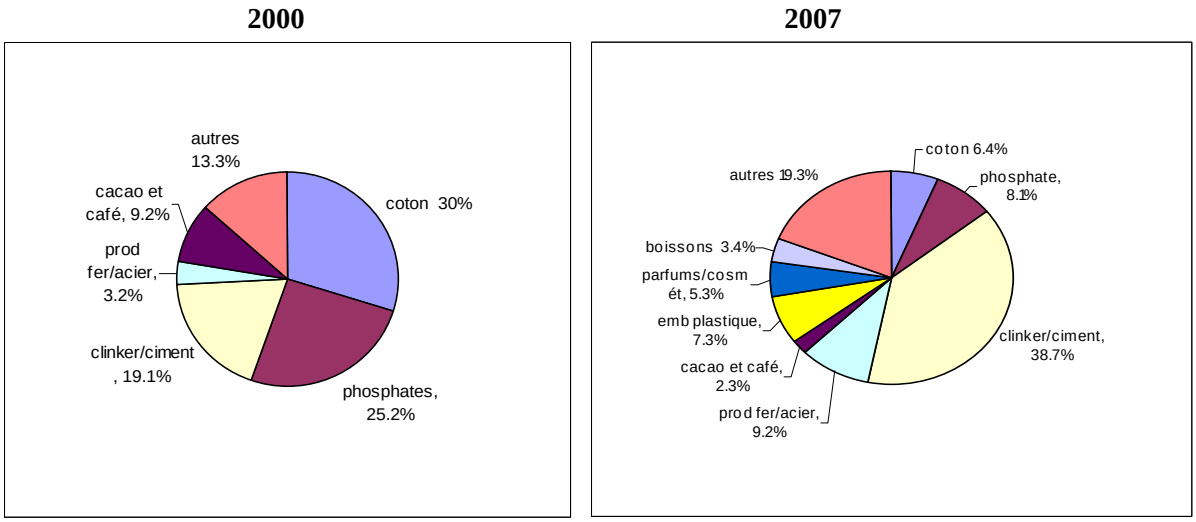
Les exportations du Togo ont beaucoup évolué durant les deux dernières décennies, tant du point de vue de la composition par produits que par la destination des exportations. Depuis les années 70, les phosphates étaient le socle de l'économie togolaise. Vers la fin des années 80, ils contribuaient pour plus de la moitié aux recettes d'exportations, et atteignait encore en moyenne 20% de 1994 à 1999. En 1995, les exportations de coton dépassent pour la première fois les phosphates et restent en tête jusqu'en 2001. En 2000 comme le montre ci-dessous le graphique 9.1), le coton et les phosphates cumulés représentaient encore plus de la moitié des exportations totales (55%), alors que le cacao et le café contribuaient pour environ un dixième (9,2%). Mais l'entrée en production en 1999 de l'unité de clinker et sa montée en régime coïncide avec les graves problèmes de l'industrie des phosphates et du secteur cotonnier décrits par ailleurs dans les chapitres consacrés au secteur minier et à l'agriculture. Dès 2002, les exportations cumulées de clinker et de ciment[263] prennent la première place des exportations avec 27%, avant les

[262] Par contre, les réexportations officieuses et officielles (enregistrées par la Douane) ne devraient pas avoir au contraire, d'impact négatif sur la balance des paiements, car le prix obtenu lors de la réexportation inclut une marge bénéficiaire sur le prix d'importation.

[263] Le tarif douanier de l'UEMOA ne distingue pas entre ces deux produits au niveau HS-4, position 25.23 intitulée «ciments hydrauliques (y compris clinker) ». C'est seulement au niveau HS-6 qu'on distingue entre la sous-position 25.23.10 (ciments non pulvérisé dits « clinkers») d'une part et les sous-positions 25.23.21 (ciments Portland blancs) et 25.23.29 (autres ciments Portland) d'autre part.

phosphates et le coton, tombés à 15% et 14% respectivement. Depuis cette date, les exportations de clinker et de ciment sont restées en tête, tandis que le coton et les phosphates se disputaient la deuxième place selon les aléas de production et l'évolution des cours mondiaux.

Graphique 9.1: Composition des exportations par produits



Source: Douanes togolaises, statistiques Sydonia, exportations directes (territoire douanier) et zone franche, années 2000 et 2007. Définition de « produits de la sidérurgie »: cumul des positions 72.08 à 72.29 et 73.01 à 73.18.

En 2007, la composition des exportations togolaises a totalement changé par rapport à 2000 (et encore plus par rapport à celle des années 90). Le groupe clinker/ciment représente maintenant plus d'un tiers du total des exportations. Les produits de la sidérurgie (tôles, fer à béton, profilés, tubes, etc.) sont passés de justesse à la deuxième place avec 9,2%, une évolution qui semble être passée inaperçue dans les publications togolaises sur le commerce extérieur.[264] Les phosphates et le coton sont ainsi relégués au troisième et quatrième rang avec respectivement 8,1% et 6,4%. La contribution du cacao et du café est devenue presque marginale avec un total cumulé de 2,3%.

La composition des exportations s'est aussi beaucoup diversifiée, notamment avec la montée des productions de la zone franche (emballages en plastique, parfums et cosmétiques, mèches, etc.), mais aussi avec la contribution de quelques entreprises du territoire douanier qui ont réussi à gagner des parts de marché dans la sous-région (produits de la sidérurgie avec 9.2%, boissons sucrées et bières avec 3.4%) grâce au démantèlement tarifaire au sein de l'UEMOA et au schéma de libre-échange de la CEDEAO.

La structure des exportations du Togo peut varier assez fortement d'une année sur l'autre car elle reste tributaire du niveau de production et des cours mondiaux des phosphates et du coton. Ainsi la flambée des cours du phosphate en 2008, combinée avec une légère remontée de la production, a de nouveau fait passer les phosphates à la deuxième place, avant les produits de la sidérurgie.[265] Mais la tendance lourde semble bien aller dans le sens d'une diminution progressive du poids des exportations

[264] Ceci est en grande partie dû à la présentation figée des statistiques qui accorde une grande place au café et au cacao qui sont passés de 9,7% et 7,7% des exportations en 1990 à 2% et 1,7% en 2007, alors que les exportations de produits de la sidérurgie, en 2ème place, sont englobées dans la catégorie « autres ».

[265] Les statistiques brutes pour 2008 étaient disponibles au moment de la collecte d'informations pour cette étude, mais elles n'ont pas été utilisées ici pour la répartition des exportations, car elles semblent nécessiter encore des corrections qui n'ont pas été validées par le comité des statistiques du commerce extérieur. Elles permettent cependant d'affirmer que la valeur des exportations de phosphates a dépassé celles des produits de la sidérurgie.

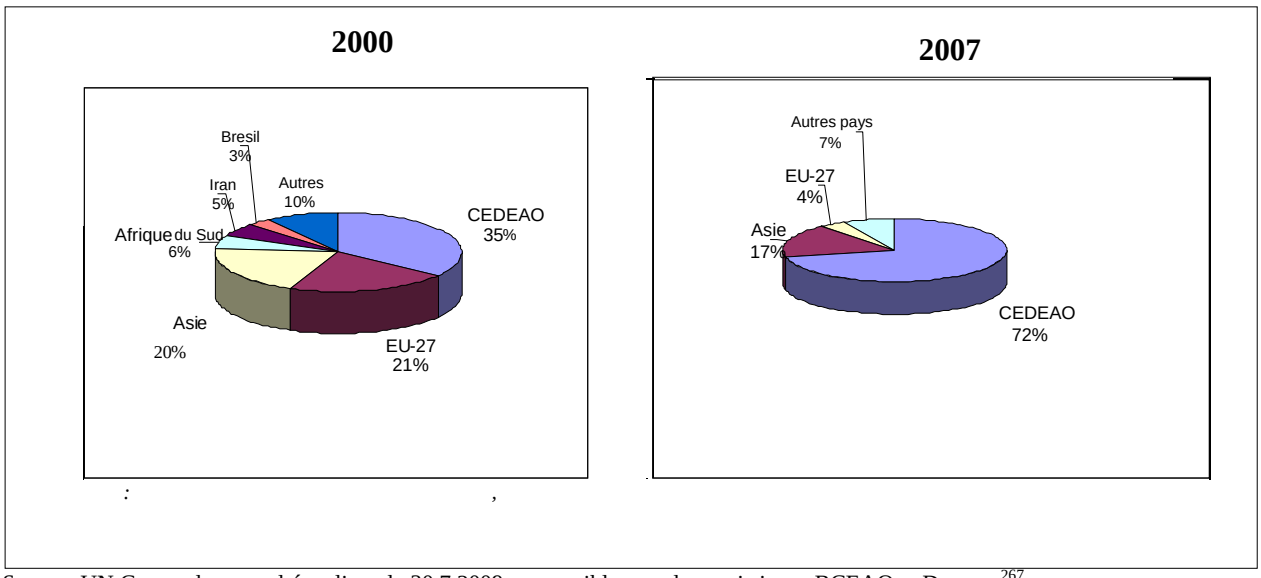
traditionnelles (phosphates, coton, cacao et café), en faveur de nouveaux produits, essentiellement fabriqués sous le régime fiscal avantageux de la zone franche. Ceci ne préjuge pas d'un possible renversement de tendance si des décisions fortes pour redynamiser l'industrie des phosphates étaient mises en œuvre, ou en cas d'une remontée significative des cours mondiaux du coton allant de pair avec une restructuration en profondeur de la filière.

Les exportations du Togo sont fortement concentrées sur la sous-région de l'Afrique de l'Ouest. En effet, en 7 ans seulement (2000-2007, voir graphique ci-dessous), la part de la CEDEAO dans les exportations du Togo est ainsi passée de 35% à 72%.[266] L'évolution de la structure des destinations reflète évidemment le changement intervenu dans la nature des produits exportés: le déclin de produits comme les phosphates, le coton, le café et le cacao entraîne aussi un recul des destinations correspondantes. La destination des exportations de phosphates a beaucoup varié au fil des années (Australie, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud, quelques pays européens pour certaines années). Durant la période la plus récente, l'Inde émerge comme principal importateur des phosphates togolais (60% en moyenne de 2005 à 2007), mais globalement la part de l'Asie dans les exportations totales du Togo n'a pas augmenté pour autant comme les exportations de phosphates sont elles-mêmes en déclin.

Les destinations du coton restent plus diversifiées, mais se situent toujours principalement en Asie de l'Est dans les pays grands exportateurs de produits textiles (Chine, Taiwan, Indonésie, Thaïlande). Récemment la Tunisie a fait son entrée parmi les pays destinataires du coton togolais; elle représentait un quart des exportations en 2006, mais seulement 13% en 2007. Les autres produits de l'agriculture de rente (cacao, café, produits oléagineux, etc.) étaient essentiellement importés par l'Europe, destination qui perd de son importance avec leur effondrement dans les exportations togolaises. Par contre, le groupe clinker/ciment et les autres exportations à partir de la zone franche (cosmétiques, articles en plastique, mèches, lait concentré) trouvent leur marché en Afrique de l'Ouest ce qui est reflété dans la part croissante des pays de la CEDEAO dans la structure par destinations. La mise en œuvre effective du schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO accentue encore cette évolution et favorise des exportations du territoire douanier vers la CEDEAO.

[266] Ces chiffres (source BCEAO) incluent les exportations de clinker mais pas les autres exportations de la zone franche. La part de la CEDEAO serait encore plus élevée si les exportations étaient comprises.

Graphique 9.2: Répartition des exportations par destinations



Source: UN Comtrade, consulté en ligne le 30.7.2009, compatible avec les statistiques BCEAO et Douane.[267]

Avec une telle structure par destination des exportations, le Togo n'est pas *a priori* bien placé pour tirer des avantages substantiels de l'amélioration de l'accès aux marchés de l'Europe et des Etats-Unis, accès procuré respectivement par les Accords de Partenariat Économique (APE) et l'AGOA dont il sera question plus loin dans ce chapitre. Par contre, cette moindre exposition aux marchés des pays développés lui a permis d'échapper en grande partie aux retombées directes de la crise internationale de 2008-2009, ou de ne la subir qu'indirectement par la baisse de la demande dans les pays de la CEDEAO. Les principales destinations des exportations des entreprises bénéficiant du statut de zone franche sont données séparément dans le chapitre sur la zone franche.

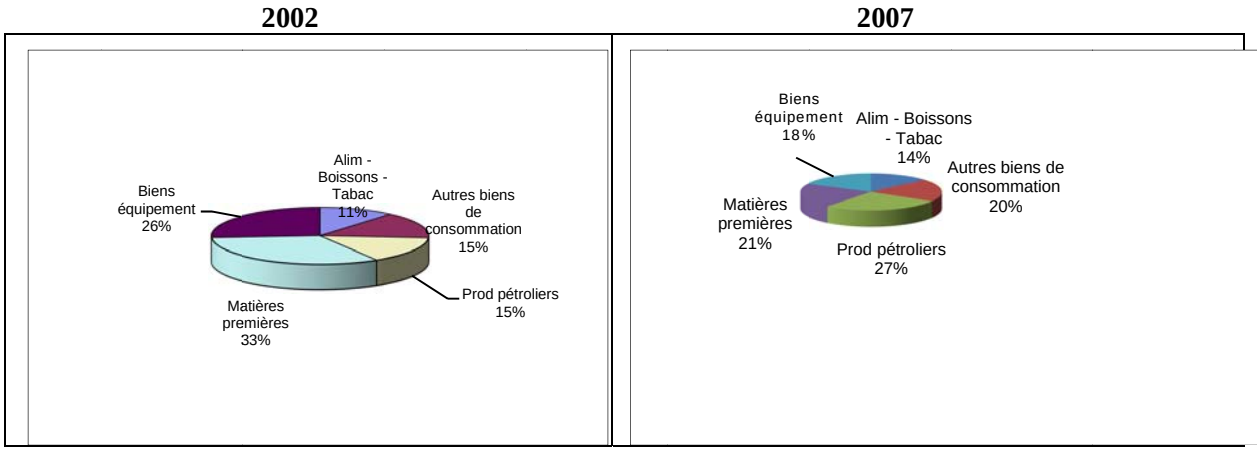
Structure des importations (marchandises)

En 2007, les produits pétroliers représentent plus du quart de la facture d'importation du Togo: 26% contre 15% seulement en 2002. Les produits de consommation (éclatés en alimentation, boissons, tabac et autres produits de consommation) connaissent également une augmentation significative de leur part cumulée (34% en 2007 contre 26% en 2002).[268] Cet accroissement, non seulement en part relative, mais également en valeur nominale (croissance de 64% en 5 ans pour le poste alimentation, boissons, tabac et de 77% pour les autres biens de consommation, voir tableau 9.3) peut surprendre dans un pays à faible croissance du PIB et dont l'évolution du revenu par tête a été négative durant la même période selon les statistiques officielles. Il n'est pas exclu qu'il s'agisse encore du phénomène de réexportation de marchandises dédouanées, mais non destinées au marché togolais.

[267] Les statistiques Comtrade 2007 reflètent le changement de méthodologie adoptée par la BCEAO et le DGSCN à partir de 2006 qui consiste à se conformer à la définition du commerce spécial et à ne plus inclure les exportations de la zone franche, sauf pour le clinker. Comme les autres exportations de la zone franche (hors clinker) sont aussi destinées en majeure partie aux pays de la CEDEAO, l'exclusion de celle-ci en 2007 ne change pas beaucoup la structure des exportations. Il en va autrement de la valeur des exportations.

[268] Les moyennes 2001-2003 et 2005-2007 confirment la tendance.

Graphique 9.3: Évolution de la structure des importations par catégories de biens



Source: BCEAO 2007, fondé sur la classification par grandes catégories économiques (CGCE) de la Division Statistique des Nations Unies. Valeurs en millions de F CFA dans le tableau ci-dessous.

Par contre, les parts respectives des matières premières et des biens d'équipement dans les importations diminuent, contrairement à la tendance dans beaucoup de pays en voie de développement. La diminution des parts relatives des autres catégories de biens est bien sûr, un simple effet mathématique de l'augmentation de la part des produits pétroliers. Mais on constate sur le tableau suivant que les importations de matières premières et de biens d'équipement ne diminuent pas seulement en valeur relative, mais également en valeur absolue, alors que la valeur des importations de produits de consommation augmente dans des proportions significatives. Soit cette évolution est l'indice d'une baisse de l'activité de transformation industrielle au Togo (concurrence des produits asiatiques ?), soit elle indique une utilisation accrue de matières premières locales à la place de matières premières importées (explication peu probable, étant non consistante avec les observations empiriques, sauf pour le clinker/ciment), soit – et ceci est l'explication la plus plausible - elle est révélatrice du fait que des nouvelles sociétés industrielles se créent majoritairement en zone franche dont les importations de matières premières (en exonération) sont recensées dans un régime douanier spécifique et ne sont pas collectées dans la définition habituelle des importations (régime de la mise à consommation). Si cette tendance se confirme pour 2008, elle mériterait une analyse plus fine[269] et une attention particulière des autorités. Une meilleure compréhension du phénomène passera également par l'amélioration de la présentation des statistiques du commerce extérieur à usage des décideurs économiques (voir plus loin dans les recommandations). En effet, la qualité médiocre des statistiques concernant les importations, les exportations et les ventes sur le marché domestique des sociétés de la zone franche, ainsi que la présentation figée des statistiques du commerce extérieur - qui se contente le plus souvent de faire ressortir les variations annuelles au lieu de mettre en évidence les tendances sur le moyen terme - passent potentiellement à côté de certaines évolutions importantes pour l'économie togolaise.

[269] En ce qui concerne la part des produits pétroliers, il faudrait tenir compte du fait que le taux moyen de taux de change du F CFA en 2002 était de 694 F CFA/$ contre 479 F CFA/$ en 2007 ce qui a eu pour effet d'atténuer l'augmentation de la facture d'importation pétrolière exprimée en F CFA.

Tableau 9.3: Structure des importations par grandes catégories économiques*

(en millions F CFA courants)	**2002**	**2007**	% Imports	Var 2007 / 2002
Alim - Boissons - Tabac	31,531	51,613		+64%
Autres biens de consommation, *dont*	42,305	74,956		+77%
Tissus et habillement	*15,973*	*31,641*	*8%*	
Produits pharmaceutiques	*10,582*	*23,111*	*6%*	
Produits pétroliers	42,259	101,733		+140%
Matières premières, *dont*	91,250	81,784		-10%
blé	*20,198*	*10,401*	*3%*	
ciment	*20,098*	*31,382*	*8%*	
Biens équipement **, *dont*	73,527	67,172		-9%
Voitures transport de personnes, motocycles	*15,764*	*12,805*	*3%*	
TOTAL Importations * * *	280,872	377,258		+34%

Source: BCEAO 2007.

* Hors importations des entreprises de la zone franche qui ne relèvent pas du régime de la « mise à consommation »

** Ce regroupement surestime en réalité la part des biens d'équipement dans les importations totales du Togo, car il inclut les biens de consommation durables (voitures particulières, motocycles, biens d'équipement ménagers). Si l'on devait soustraire ces biens de consommation durables et les réaffecter aux autres biens de consommation, la partie des importations du Togo consacrée aux biens d'équipement industriels serait encore nettement inférieure au chiffre de 18% qui apparaît dans le graphique pour 2007.

***Le total des catégories ne correspond pas tout à fait au total des importations, à cause des problèmes de classification et de la présence de la catégorie de biens « non classés ailleurs ».

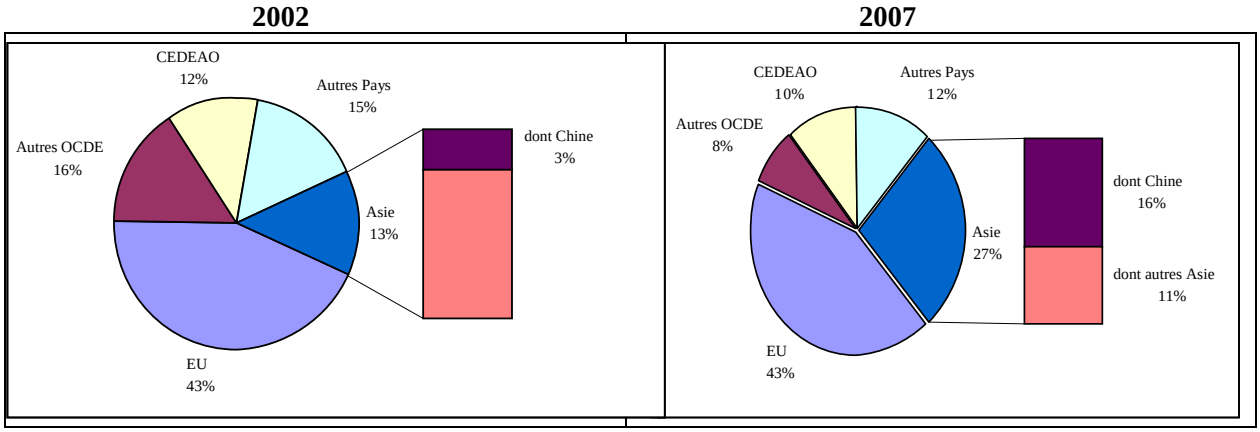
L'origine des importations du Togo a également évolué, mais beaucoup moins que la destination des exportations. La part des importations du Togo vers l'Union Européenne est relativement stable sur la période; le principal partenaire européen reste la France, suivie, selon les années, par les Pays-Bas, l'Italie et la Belgique.[270] Ce constat est assez contre-intuitif, car (i) il contraste avec l'impression *de visu* de trouver de moins en moins de marchandises d'origine européenne sur les marchés, (ii) il va à l'encontre de l'évolution observée dans la plupart des autres pays de l'Afrique de l'Ouest et Centrale où la part de marché des pays de l'UE- 27 a nettement diminué. Même si la relative stabilité pourrait s'expliquer par le fait que les importations de l'Europe sont surtout constituées de biens d'équipement et de matières premières, la part de l'UE dans les importations aurait quand même dû diminuer, car la proportion des biens d'équipement et de matières premières a, elle-même, diminué en valeur relative et absolue. Il serait intéressant d'approfondir les raisons de cette apparente stabilité, car une telle analyse pourrait contribuer à mieux estimer l'ampleur possible d'éventuels « détournements de commerce »[271] et les répercussions sur les recettes fiscales du schéma de libéralisation prévu par les APE.[272]

[270] La majorité des voitures d'occasion viennent de Belgique

[271] Création et détournement de flux commerciaux en théorie du commerce extérieur

[272] Les données nécessaires à cette analyse (valeurs par produit x origine) sont disponibles sur Sydonia ou Comtrade. Dans le cadre de cette étude, il n'a pas été possible d'aller à ce niveau de détail.

Graphique 9.4: Évolution de l'origine géographique des importations du Togo



Source: BCEAO 2007, sans importations des entreprises de la zone franche.
* sans Pologne, Hongrie et République Tchèque en 2002.

La part des importations originaires de la CEDEAO est en légère baisse, entièrement imputable à la Côte d'Ivoire dont la part dans les importations totales du Togo est tombée de 6,2% à 2,6% entre 2002 et 2007. Par contre, la part des autres pays de la CEDEAO, notamment celle du Ghana, est en hausse, ce qui atteste d'une relative efficacité du schéma de libéralisation et de progrès certains dans l'intégration régionale.

Il n'est pas surprenant que la part des importations de l'Asie ait doublé en l'espace de cinq ans, de 13% à 27%, et que la Chine ait la part la plus importante avec 16% des importations totales du Togo.[273] Les gains de marché des pays asiatiques se font au détriment des « autres pays OCDE » (Canada, Japon) et des « autres pays » inclus dans aucun des regroupements ci-dessus (CEMAC, Maghreb, pays non identifiés de façon nominative).

C. LA POLITIQUE COMMERCIALE

Les principaux instruments de politique commerciale à la disposition d'un pays portent sur :

- les mesures concernant l'importation des biens et des services**,** dont les plus importantes sont la politique tarifaire et les restrictions non tarifaires ;

- les mesures relatives à l'exportation des biens et services, dont les mesures de promotion des exportations (p. ex. sous formes d'avantages fiscaux ou autres) et l'accès préférentiel aux marchés extérieurs sur la base d'accords régionaux ou multilatéraux, ou au contraire les mesures restrictives (taxes à l'exportation, interdictions temporaires ou autorisations nécessaires pour exporter certains produits).

Un troisième instrument important de la politique commerciale, la manipulation du taux de change, n'est pas à la portée du Togo, le franc CFA étant lié à l'Euro par un taux fixe dans le cadre de l'UEMOA.

La politique commerciale du Togo est largement déterminée, autant à l'importation qu'à l'exportation, par (i) son appartenance à des organisations sous-régionales (UEMOA et CEDEAO), et (ii) par des relations commerciales préférentielles au titre de son appartenance à des groupes de pays :

[273] En valeur, les importations de Chine sont passées de 8 à 59 milliards de F CFA entre 2002 et 2007.

pays ACP pour l'accès au marché de l'Union Européenne, et pays de l'Afrique subsaharienne pour l'accès aux États-Unis *via* l'AGOA. Vu l'importance des organisations régionales et des accords préférentiels pour la politique commerciale du Togo, leur rôle sera abordé séparément des politiques commerciales générales à l'importation et à l'exportation.

La politique commerciale à l'importation

Régime tarifaire

Le Togo applique depuis 2000, le tarif extérieur commun (TEC) de l'UEMOA qui comporte 4 niveaux de droit de douane basés sur une catégorisation des marchandises:

0%	Biens sociaux essentiels relevant d'une liste limitative,
5%	Biens de première nécessité, matières premières de base, biens d'équipement, intrants spécifiques,
10%	Intrants et produits intermédiaires,
20%	Biens de consommation finale et autres produits non repris ailleurs.

La structure tarifaire repose sur l'approche classique du degré de transformation et à progressivité positive (en anglais: *tariff escalation)*, mais atténuée par la prise en compte de critères sociaux (biens sociaux essentiels ou biens de première nécessité). Cette approche soulève évidemment le problème de la taxation des biens de première nécessité fabriqués à l'intérieur de l'union douanière ; car c'est précisément dans les biens largement consommés dans la sous-région que les industries locales devraient trouver leur marché naturel. À terme, la seule façon de réconcilier ces deux objectifs apparemment contradictoires (protection des industries locales ou communautaires et recherche d'un faible prix pour les biens de première nécessité) consistera donc dans une meilleure compétitivité des industries locales.

Aux droits de douane donnés ci-dessus s'ajoutent pour toutes les catégories de produits les taxes suivantes:

Taxe statistique:	1%	
PCS [(1)]	1%	
PC [(2)]	1%	
Timbre douanier	4%	(des taxes précédentes)
TVA	18%	

[(1)] prélèvement communautaire de solidarité pour les marchandises originaires hors UEMOA, perçu pour le compte de la Commission UEMOA.
[(2)] prélèvement communautaire pour les marchandises originaires hors CEDEAO, perçu pour le compte de la Commission CEDEAO.
Ces deux prélèvements se cumulent, même si les marchandises originaires hors CEDEAO sont par définition aussi hors UEMOA.

Sur cette base, la taxation cumulée pour un bien de consommation finale (4ème catégorie) non originaire de la CEDEAO s'établit à 46,2%.[274] À ces différentes taxes et redevances qui s'appliquent à tous les produits peuvent s'ajouter des droits spécifiques comme les droits de consommation (ou droits

[274] Le calcul des droits et des taxes n'est pas cumulatif. Le timbre douanier de 4% est perçu sur les droits et les taxes qui le précèdent, à l'exclusion de la valeur en douane. La TVA est calculée sur la valeur en douane augmentée de tous les droits et les taxes. Taux cumulé = (100 + ((20+1+1+1)*1.04))*1.18-100 = 46.2%

d'accises) sur l'alcool, les cigarettes, etc., et les taxes sur les produits pétroliers.[275] S'ajoutent également certaines taxes parafiscales ou redevances nationales au profit d'organismes consulaires ou para-étatiques comme la taxe de 300 F CFA/tonne au profit de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Togo, la taxe de protection des infrastructures (TPI) de 1 200 F CFA/tonne et le prélèvement au profit du Conseil National des Chargeurs (liste non exhaustive). La redevance pour l'inspection et la vérification des marchandises importées (RVI) de 0,75% perçue jusqu'à très récemment au profit de la COTECNA, est maintenant fondée sur un forfait et payée directement par le Gouvernement à la société d'inspection. Les importations aux frontières terrestres sont également soumises à un acompte au titre de l'impôt sur le revenu de 7% de la valeur en douane pour les importateurs non immatriculés[276] et de 2% pour les importateurs immatriculés, à déduire du paiement effectif ultérieur de l'impôt sur le revenu auprès de la Direction Générale des Impôts. C'est donc en réalité une taxe sur les « informels » qui ne pourront pas déduire cet acompte de 7% puisqu'ils ne déposent pas de déclaration d'impôt. (Pour plus de détails sur les différentes taxes et redevances liées au passage portuaire, voir le chapitre sur la Facilitation du Transport et du Commerce).

Le tarif extérieur commun de l'UEMOA prévoit également une Taxe Conjoncturelle à l'Importation (TCI)[277,] destinée à protéger la production communautaire contre les effets des variations erratiques des prix internationaux de certains produits, et contre les pratiques commerciales déloyales. Sa base juridique est la Clause de Sauvegarde Spéciale de l'Accord sur l'Agriculture de l'OMC. Elle s'applique aux produits relevant de l'agriculture, de l'agro-industrie, de l'élevage ou des pêches, lors de leur importation dans l'union douanière (mais pas à l'importation des produits originaires de l'Union).

L'introduction du TEC de l'UEMOA en 2000 a constitué une avancée significative en termes de rationalisation de la structure tarifaire et d'harmonisation entre les pays membres. Le taux maximum de 20% est parmi les plus faibles en Afrique subsaharienne et dans beaucoup d'autres pays en voie de développement. Au Togo, le passage au TEC a eu pour conséquence de réduire le tarif moyen simple[278] (NPF) de 16,5% en 1998 à 11,9% en 2007, alors que le tarif moyen pondéré s'établissait à 13,7% en 2007.[279] Avec l'inclusion de la taxe statistique, du PCS, du PC et du timbre douanier, le taux moyen simple cumulé (hors TVA) monte cependant de 11,9% à environ 15,5%. La protection tarifaire des produits agricoles reste cependant plus élevée, comme dans la plupart des pays d'ailleurs. La structure du TEC - taux maximum de 20% allant de pair avec un taux moyen simple de 11.9% - explique qu'il n'existe pas de « crêtes » nationales définies comme positions tarifaires dont le niveau est au moins trois fois supérieur à la moyenne simple.

En pratique, l'effet de libéralisation attribué au TEC fut moindre au Togo et au Bénin que dans les autres pays membres de l'UEMOA comme l'attestent les évolutions croisées du taux moyen simple et du taux moyen pondéré (taux moyen simple en baisse et taux moyen pondéré en hausse). Compte tenu de la faiblesse du tissu industriel local et de l'importance du commerce de « réexportation »[280], ces deux pays

[275] Initialement, le TEC de l'UEMOA comportait aussi une taxe dégressive de protection (TDP) pour aider les industries locales à s'ajuster. Elle devait être réduite tous les ans et venir à expiration en 2003, mais a été prolongée à deux reprises. Le Togo ne l'applique plus.

[276] Depuis l'introduction du Sydonia il y a 20 ans, beaucoup d'importateurs togolais (et pas des moindres) échappaient à l'immatriculation en utilisant le code 9999 à la place du code importateur. Une circulaire entrée en vigueur en 2009 interdit l'utilisation de ce code au Port (pas aux frontières terrestres) et bloque en principe les formalités de dédouanement dans le système informatique en l'absence d'un code d'importateur. L'efficacité de la mesure dépendra de son application effective sans exception.

[277] Règlement n° 06199/CM/UEMOA du 17 septembre 1999

[278] c.-à-d. la moyenne arithmétique des taux sur l'ensemble des lignes tarifaires

[279] Banque Mondiale. Togo *Trade-at-a-Glance*, version décembre 2008. Données primaires du TRAINS de la CNUCED. La mise en place du TEC de l'UEMOA s'est faite progressivement après 2000.

[280] Comme déjà souligné, le terme « réexportation » a plusieurs significations dans le contexte du Togo. Ici il s'agit de ventes locales (donc d'une marchandise dédouanée) à des commerçantes étrangères qui se chargent ensuite de

avaient déjà une fiscalité de porte relativement modérée, et le passage au TEC a entraîné pour eux plutôt une hausse du taux moyen pondéré. Pour certains produits « sensibles », le taux de 20% a même représenté une augmentation très significative par rapport à la situation antérieure, au point de menacer par exemple le commerce profitable de « réexportation » des tissus wax et de forcer les deux pays à prendre des mesures exceptionnelles temporaires concernant leur taxation.

Ce rappel des circonstances qui ont entouré l'introduction du TEC au Togo en 2000 prend son importance dans la perspective de l'introduction d'un cinquième taux de 35% entérinée en juin 2009 (voir ci-après sous CEDEAO). Il est à noter que la taxation cumulée au cordon douanier (y compris la TVA et toutes les autres taxes) sur la base d'un droit de douane de 35% se situerait à 64,6%.[281] Il est peu probable qu'une telle augmentation de la fiscalité de porte soit « supportable » pour le Togo sans provoquer une augmentation de la fraude ou alors nécessitant des mesures spéciales pour en atténuer l'impact, comme lors de l'introduction du TEC.

Il n'existe pas d'estimation récente de la protection effective des différentes branches de l'économie togolaise, mais la structure même du TEC actuel (0, 5, 10 et 20%) limite déjà la possibilité de taux excessifs de protection effective[282] et de variations importantes inter-branches. Par contre, l'introduction d'un droit de 35% sur certains produits finis, alors que la matière première ou les produits intermédiaires sont taxés à 5 ou 10%, va de nouveau aboutir à des taux de protection effective élevés pour les industries locales qui fabriquent ces biens finis, surtout s'il s'agit d'industries à faible valeur ajoutée, un facteur qui amplifie l'impact sur la protection effective du différentiel entre la taxation des matières premières et le produit fini. Une protection effective plus élevée pour les industries fabriquant les produits taxés à 35% va également réintroduire des distorsions entre différentes branches de l'économie et entraîner un retour en arrière dans un processus de rationalisation en marche depuis une quinzaine d'années.

Barrières non tarifaires

Sur la base de la notification faite par le Togo à l'OMC, officiellement aucun produit n'est prohibé ou soumis à licence d'importation depuis 1995. Par contre, certains produits sont soumis à des permis d'importation pour pouvoir opérer des contrôles pour la protection des consommateurs, des animaux et des végétaux, ou à des fins de protection de l'environnement.[283] Les fondements de ces dispositions sont tirés en partie des conventions internationales dont le Togo est signataire. Il n'a pas été possible de faire le recensement de ces permis qui relèvent de différents ministères (voir plus loin le paragraphe sur les mesures SPS).

Une « intention d'importation » est exigée pour toute importation sujette à inspection des marchandises par la COTECNA (voir chapitre 4 sur la facilitation du transport et du commerce). Ce

« réexporter » leurs achats dans leur pays d'origine par leurs propres moyens. L'augmentation du droit de douane d'un niveau très faible, à 20%, consécutive à l'introduction du TEC, risquait de provoquer l'effondrement du commerce de réexportation pour les commerçantes togolaises.

[281] Taux cumulé = (100 + ((35+1+1+1)*1.04))*1.18 -100 = 64.6%.

[282] Une industrie dont la consommation d'intrants représenterait en prix internationaux 60% de la valeur de la production (donc 40% de valeur ajoutée) et dont les importations concurrentes seraient taxées au taux maximum de 20%, bénéficierait avec le TEC actuel, d'une protection effective de 42% si ces intrants relèvent de la catégorie taxée à 5%, et d'une protection effective de 35% si les intrants sont dans la catégorie taxée à 10%. De tels taux ne sont pas excessifs en comparaison internationale. Par contre, des taux plus élevés sont possibles pour les industries à très faible valeur ajoutée, de type conditionnement.

[283] La brasserie est ainsi obligée de lever des permis auprès du Ministère de l'Agriculture pour ses importations régulières de malt utilisé pour la fabrication de la bière. Sur un autre plan, l'interdiction des croupions de dinde ne semble pas obéir à une préoccupation sanitaire, mais à celle de la protection de l'industrie avicole locale face à un sous-produit dont le prix de revient est insignifiant pour l'industrie de la volaille en Europe et qui arrive donc au Togo pratiquement au prix du transport.

document d'intention qui déclenche l'inspection des marchandises est déposé directement au bureau de la société qui transmet l'information à ses bureaux dans les pays exportateurs. Le Ministère chargé du commerce indique qu'il n'est fait aucun suivi statistique de ces documents et qu'il n'y a donc pas double emploi avec des systèmes d'informations existants. En ce qui concerne la mise sur le marché togolais des denrées alimentaires importées, transformées ou produites localement, elle est subordonnée depuis avril 2009 à une autorisation préalable du ministre chargé du commerce, en application de la loi n°99-011 du 28 décembre 1999 portant organisation de la concurrence au Togo. Cette mesure s'applique également à la production nationale et n'est donc pas discriminatoire à l'importation.

Le Ministère de la Santé est chargé de l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) pour ce qui concerne la santé humaine et les aliments, tandis que le Ministère de l'Agriculture est responsable des mesures de protection phytosanitaire et animale. Les mesures SPS sont régies par plusieurs textes : (i) la loi sur la protection des végétaux et du contrôle de l'homologation, de la distribution et l'utilisation des produits phyto-pharmaceutiques[284] ; (ii) la loi relative à la police sanitaire des animaux[285] ; et (iii) les engagements dans le cadre des traités internationaux auquel le Togo a adhéré, entre autres, le Codex Alimentarius de la FAO et de l'OMS.

La politique commerciale à l'exportation

Il n'existe pas de droits à l'exportation. Néanmoins les exportations et les réexportations sont soumises à la taxe statistique de 1%, sauf pour les entreprises de la zone franche et pour les réexportations et le transit vers les pays de l'hinterland (Burkina Faso, Mali, Niger). La justification de cette taxe statistique à l'exportation à partir du territoire douanier devrait être revisitée pour sa cohérence avec la politique commerciale globale du Togo. La logique consistant, d'un côté à accorder des incitations fiscales généreuses pour stimuler les exportations à partir de la zone franche, et d'imposer, de l'autre côté, une taxe - même de 1% - sur les exportations à partir du territoire douanier, n'est, en effet, pas évidente. L'argument qu'il ne s'agirait pas d'une taxe, mais plutôt d'une redevance pour services rendus par la Douane, n'est pas très convaincant. Le fonctionnement de la douane (en personnel et en équipement) comme des autres services de l'État, est pris en charge par le budget et n'est pas tributaire de taxes affectées. Le cas des réexportations est différent et abordé dans le chapitre 5. Il est normal que l'État togolais essaie de prélever sa dîme sur ce commerce lucratif. C'est seulement la « concurrence » avec le Bénin qui l'a forcé à diminuer les taxes de réexportation qui étaient plus importantes dans les années 80 et 90.

Les exportations sont exonérées de la TVA, conformément à la pratique en vigueur partout dans le monde. Par conséquent, si un exportateur se trouve en situation de crédit de TVA (du fait qu'il a dû payer la TVA sur les intrants, soit importés, soit achetés localement, ou les services, et ne peut pas la déduire), il doit pouvoir de plein droit obtenir le remboursement de cette TVA. Il est aussi normal que ce remboursement soit accordé uniquement dans la limite du pourcentage des exportations réalisées au cours de l'exercice précédent. Mais au Togo, le remboursement est plafonné à 60% de la TVA concernée.[286] Ce plafonnement ne se justifie pas et pénalise les exportations à partir du territoire douanier par rapport à celles de la zone franche, qui n'acquittant pas de TVA sur leurs intrants,[287] ne dégagent pas de crédits de TVA. Ce système de plafonnement a d'ailleurs été supprimé par des pays soucieux de leur compétitivité extérieure comme la Tunisie après l'entrée en vigueur de l'Accord Euromed.

[284] Loi nº 96-007 du 3 juillet 1995 et décret nº 98-009/PR du 30 septembre 1999.
[285] Loi nº 99-002 du 12 février 1999.
[286] Article 327 du Code Général des Impôts.
[287] Au moins jusqu'à la Loi de finances 2009 et *de facto* jusqu'à présent.

L'exportation de céréales est interdite sans autorisation préalable de l'Agence Nationale de Sécurité Alimentaire du Togo (ANSAT) sur la base d'un décret de 1995[288] ayant été récemment réactivé. La sécurité alimentaire est certes un objectif légitime pour le Gouvernement, encore conviendrait-il d'évaluer les meilleurs moyens pour y parvenir. La procédure actuelle met l'exportation de céréales hors de la portée de simples producteurs ou de groupements et les empêche ainsi de profiter d'opportunités ponctuelles sur les marchés régionaux et internationaux, alors que les cultures de rente traditionnelles comme le coton, le cacao et le café sont en déclin. Le commerce des céréales est donc réservé *de facto* à des négociants professionnels et à l'ANSAT qui écoule elle-même ainsi ces stocks. Le chapitre 8 sur l'agriculture aborde plus en détail l'impact de cette restriction sur les revenus des producteurs.

Les exportations des autres produits de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche sont soumises à un prélèvement au cordon douanier au titre d'acompte de l'impôt sur le revenu (IS ou impôt synthétique selon la situation fiscale des exportateurs). Ce prélèvement représente 5% de la valeur pour les opérateurs ne possédant pas de numéro d'identification fiscale et 1% pour les autres.

L'essentiel des incitations fiscales à l'exportation est contenu dans la Loi de 1989 sur la zone franche révisée par la Loi de finances de 2009. Il n'existe pas de subventions aux exportations, mais les entreprises installées en zone franche ou « points francs » bénéficient d'un statut fiscal spécial qui sera discuté dans le chapitre séparé relatif à la zone franche d'exportation. Elles bénéficient également de tarifs préférentiels sur les services publics (électricité, eau, et télécommunications) et sur les prestations portuaires. Pour les entreprises du territoire douanier, le Code des Investissements de 1989 prévoit l'exonération de l'impôt sur le bénéfice *au prorata* de la production exportée, mais apparemment cette disposition n'est pas appliquée. Elle est reprise dans l'avant-projet du nouveau code des investissements, mais l'application en serait très restreinte[289] si ce projet était adopté tel que proposé.

La promotion et l'assistance aux exportations sont essentiellement assurées par la SAZOF pour les entreprises relevant du statut de zone franche. La Chambre de Commerce et d'Industrie du Togo organise des foires annuelles (Togo 2000) qui exposent l'éventail de la production nationale et s'adressent aussi aux acheteurs étrangers. Le Ministère du Commerce, de la Promotion du Secteur Privé et de l'Industrie, en collaboration avec la Chambre, organise également des missions de contacts et de promotion dans certains pays africains et européens.

Accords commerciaux régionaux et internationaux

Le Togo fait partie des deux organisations sous-régionales de l'Afrique de l'Ouest, l'UEMOA, Union Économique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest,[290] créée en 1994 et la CEDEAO,[291] Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest) créée en 1975. En réalité, l'antériorité revient à l'UEMOA qui prend en 1994 la relève d'une autre organisation sous-régionale, la CEAO, Communauté Économique de l'Afrique de l'Ouest, créée en 1974 parmi les États francophones de l'Afrique de l'Ouest déjà réunis depuis les indépendances dans une union monétaire avec une banque centrale commune, la BCEAO.

[288] Décret nº 92-092/PMRT du 10 avril 1992 et arrêté interministériel nº 04/MCPT/MEF/MDRET du 8 février 1995.
[289] Voir note bas de page dans la partie « Recommandations » de ce chapitre.
[290] 8 États membres: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo. La Guinée Bissau est venue se joindre en 1997 aux 7 États fondateurs.
[291] 15 États membres. En plus des 8 pays UEMOA: Gambie, Ghana, Guinée, Libéria, Nigéria, Sierra Leone. Le Cap Vert était venu s'ajouter aux 15 pays fondateurs en 1977, mais la Mauritanie a quitté la Communauté en 1999 pour rejoindre l'Union du Maghreb Arabe.

UEMOA

L'intégration régionale est jusqu'à ce jour plus avancée dans la zone UEMOA que dans la zone CEDEAO pour de multiples de raisons, parmi lesquelles on peut citer une langue et une culture administrative commune remontant à la colonisation,[292] la monnaie commune du F CFA, l'existence de relations commerciales très anciennes entre états côtiers et ceux de l'hinterland, et le rôle actif joué par la France dans l'harmonisation de l'environnement juridique. L'union douanière a été réalisée par étapes et peut être considérée comme achevée depuis 2000, avec un tarif extérieur commun et la libre circulation des produits originaires.[293] Il subsiste cependant des postes frontières entre les pays membres. Comme les règles d'origine initialement définies par l'UEMOA ainsi que la procédure d'agrément ont été entre-temps adoptées au niveau de la CEDEAO avec certaines modifications, elles seront décrites dans ce cadre. L'UEMOA vise désormais la mise en place d'un véritable marché commun.

Conformément à ses objectifs, l'UEMOA a également mis en œuvre une série de législations communautaires ou de directives en matière de politique commerciale,[294] y compris un « Code » communautaire de la concurrence. Le droit de la concurrence est essentiel pour la mise en œuvre d'un futur marché commun, car il vise à empêcher que des opérateurs économiques ne constituent des barrières à la libre circulation des biens, des services et des capitaux (voir la section 3). La Commission UEMOA a également eu une action importante dans d'autres aspects touchant à la politique commerciale, notamment la législation bancaire, la législation communautaire des transports (routiers, maritimes, aéronautiques), le domaine portuaire, les politiques sectorielles (électricité, télécommunications, etc.), la libre circulation et l'établissement des professions libérales (p. ex. experts-comptables), etc.

CEDEAO

L'intégration régionale au sein de la CEDEAO s'est beaucoup accélérée au cours de la dernière décennie. Après une multitude de textes adoptés dans tous les domaines, mais des réalisations sur le terrain relativement limitées pendant les deux premières décennies après sa création en 1975, la CEDEAO s'est progressivement transformée en un espace de libre-échange et est maintenant sur le point d'atteindre son objectif de devenir une union douanière.

Libre échange entre pays membres

Théoriquement, les « produits du cru » (agriculture, pêche, artisanat) circulent librement entre États membres depuis 1983. Après deux faux départs en 1983 et 1990, le Schéma de Libéralisation des Échanges, SLE, de la CEDEAO pour les produits industriels originaires, est effectivement entré en vigueur depuis le 1er janvier 2004.[295] Cette libre circulation entraîne l'exemption du droit de douane et de la taxe statistique, ainsi que du PCS et du PC (voir régime tarifaire). Les produits doivent être d'abord agréés au schéma et être accompagnés lors de chaque expédition d'un certificat d'origine. L'origine est conférée soit par le changement de position tarifaire au niveau HS-4, soit par une valeur ajoutée du produit (base prix de production) de 30%. Les marchandises transformées dans le cadre des régimes économiques douaniers ou de certains régimes particuliers entraînant la suppression ou l'exonération partielle ou totale des droits d'entrée sur les intrants (zone franche, admission temporaire, entrepôt

[292] Sauf pour la Guinée Bissau, ancienne colonie portugaise.

[293] c.-à-d. les produits entièrement obtenus dans un État membre (produit du cru) et les produits ayant subi une transformation substantielle.

[294] soit sous forme de règlement (immédiatement applicable dans les États membres) ou de directives à transposer dans les législations nationales des États membres.

[295] Protocole A/P/01/03 du 31 janvier 2003 relatif à la notion de produits originaires des États membres de la CEDEAO.

industriel, etc.) sont expressément exclues de la qualité de produits originaires et des avantages qui y sont attachés.

Les agréments sont accordés au plan national[296] par un comité composé du ministère chargé de l'industrie et de celui de l'économie et des finances. Pour harmoniser les procédures avec celles de l'UEMOA, le comité d'agrément a été confondu avec celui de l'UEMOA et traite conjointement les agréments aux deux schémas. La liste des produits agréés à chaque séance, accompagnée des dossiers, est transmise aux Commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA pour diffusion auprès des États membres. Pendant les trois premières années de fonctionnement, de 2004 à 2006, les pays membres devaient être éligibles à des compensations de pertes de recettes, à travers un Fonds SLE approvisionné par les contributions des États. Vers la moitié de l'année 2009, plus d'un millier de sociétés exportant à partir de la CEDEAO étaient agréées au SLE, pour plus de 3 000 produits.[297] Environ la moitié des sociétés (pour 40% des produits) étaient nigérianes.

Le Togo avait 23 sociétés agréées dès octobre 2009. Les exportations de ces sociétés se montaient à 45,5 milliards de F CFA pour les dix premiers mois de 2009, correspondant à 51 milliards (environ US$ 114 millions) en année pleine. Le ciment constitue à hauteur d'environ 47% le premier poste de ces exportations vers la zone CEDEAO (UEMOA incluse). Cinq produits (ciment, boissons, farine de blé, produits laitiers et tôles) fabriqués par six sociétés du territoire douanier cumulent à eux seuls 87% de la valeur exportée. Malgré la concentration relativement forte, ces réalisations représentent un succès pour l'industrie togolaise si on tient compte du fait que ces industries ne bénéficient pas d'avantages fiscaux particuliers au titre du Code des Investissements ou du Code des Impôts.[298] En effet, ces exportations représentent environ la moitié des exportations de la zone franche vers la CEDEAO.[299] Cette bonne tenue est d'autant plus remarquable que le SLE n'a pas résolu tous les problèmes du commerce transfrontalier. En effet, il arrive encore que des expéditions soient rejetées par la douane du pays importateur malgré la présence du certificat d'origine en bonne et due forme. Par ailleurs, les problèmes de circulation du fret routier en Afrique de l'Ouest, multiples contrôles routiers et « paiements informels » malgré l'existence des cahiers TRIE (Transport Routier Inter-États), institués pour faciliter le commerce sont bien documentés et sont évoqués dans le chapitre 4.

Tarif extérieur commun

La réalisation d'une union douanière, et par conséquent l'adoption d'un tarif extérieur commun, figurait parmi les objectifs de la CEDEAO depuis sa création en 1975. Après plusieurs années de préparation et de négociations, les pays CEDEAO hors UEMOA, ont officiellement adopté en 2005 le TEC CEDEAO qui est essentiellement calqué sur le TEC UEMOA, avec quatre taux à 0, 5, 10 et 20%. Les pays membres ont eu une période de transition jusqu'à fin 2007, pour aligner leur structure tarifaire nationale sur le TEC CEDEAO. Certains pays se sont alignés avant cette date. Mais la date d'entrée en vigueur effective au 1er janvier 2008 pour l'ensemble de la CEDEAO n'a pas pu être respectée, étant

[296] Initialement, pour les produits agréés selon le critère de la valeur ajoutée, l'agrément était accordé - après étude et sur avis favorable des comités nationaux - au niveau communautaire, par signature du Président du Conseil des Ministres de la CEDEAO ! Mais devant les lenteurs de la procédure, l'agrément est maintenant donné par les comités nationaux, comme pour le critère de changement de la position tarifaire.

[297] Banque Centrale du Nigéria: http://www.cenbank.org/monetaryPolicy/ecowas.asp/La page Trade/Commerce du site web de la CEDEAO qui aurait logiquement dû contenir cette information, était « en construction » de mai 2009 à avril 2010 sur toute la période de recherche de données pour ce rapport.

[298] Certaines sociétés bénéficieraient de conventions spéciales dont les conditions ne sont pas connues.

[299] Les exportations totales du territoire douanier vers la CEDEAO sont plus importantes, car une partie n'est pas agréée au SLE, p.ex. les exportations de la sidérurgie qui ne satisfont pas les règles d'origine.

donné que le Nigéria avait conservé des tarifs supérieurs à 50% et maintenait des prohibitions sur de nombreux produits, même vis-à-vis des autres pays membres.[300]

Le Nigéria proposait alors à ses partenaires d'instituer un 5ème niveau de droit à 50% pour une catégorie de produits pour lesquels il souhaitait conserver une protection élevée. Cette 5ème « bande »[301] fut finalement entérinée lors du 36ème sommet des chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO en juin 2009, avec un taux élevé de 35%. Mais les modalités de mise en œuvre sont toujours en cours d'élaboration. Il est surprenant que les pays membres n'aient pas pu trouver un accord pour recourir à une surtaxe temporaire, comme la taxe dégressive de protection (TDP) qui avait permis aux pays de l'UEMOA de s'aligner progressivement et de façon flexible sur le tarif extérieur commun entre 2000 et 2006 (taxe supprimée à partir du 1er janvier 2007). Une telle surtaxe temporaire aurait pu être appliquée par le Nigéria de façon unilatérale pour protéger certaines industries pour une durée limitée dans le temps, à des taux dégressifs et différenciés. Parmi les modalités de mise en œuvre qui restent maintenant à définir, il y a les questions importantes de (i) la liste des produits concernés ; (ii) l'option d'une introduction du 5ème taux par paliers successifs ; (iii) le temps de transition accordée aux pays membres ; et enfin, (iv) les dérogations éventuelles, etc. Comme indiqué précédemment, plusieurs pays membres, dont le Togo, n'ont pas intérêt à augmenter leur fiscalité de porte sur des biens dont ils ne sont pas producteurs, et pour lesquels une taxation cumulée de presque 65%[302] entraînerait certainement une hausse de prix et très probablement une augmentation de la fraude (comme c'est déjà le cas du Nigéria pour la majorité des produits fortement taxés ou prohibés, voir le chapitre sur le commerce de réexportation).

Accords de Partenariat Économique (APE)

Depuis la première Convention de Lomé en 1975, les relations commerciales entre l'Union Européenne et les pays ACP étaient régies par un système de préférences commerciales non réciproques sous forme d'accès préférentiel au marché européen pour les pays ACP.[303] La nécessité de renégocier les Accords de Lomé sur de nouvelles bases à l'occasion de leur expiration en 1999 procédait d'un double constat justifiant une nouvelle approche. Premièrement, il fallait se rendre à l'évidence que les Conventions de Lomé[304] et leur régime préférentiel n'avaient pas contribué à améliorer la compétitivité des économies africaines ni à augmenter leur intégration dans l'économie mondiale. Pendant leur période d'application, les échanges commerciaux entre les pays ACP et l'UE - même s'ils ont continué à augmenter en valeur - ont régressé en parts de marché respectifs. Par ailleurs, la part de l'Afrique dans le commerce mondial s'était réduit des deux tiers depuis le signature de la 1ère Convention de Lomé (de 2,9% en 1976 à 0,9 en 2006).[305]

Deuxièmement, les Accords de Lomé n'étaient pas conformes aux règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Selon l'OMC, un traitement préférentiel (ou une discrimination positive) est acceptable seulement dans deux cas: (1) soit ce traitement préférentiel est accordé à l'ensemble des PMA (pays les moins avancés) comme par exemple dans l'initiative « Tous Sauf

[300] Ce qui est à la base du commerce florissant de réexportation dont le Bénin et le Togo en tirent avantage.
[301] Traduction erronée de l'anglais "*tariff band*", mais apparemment entrée définitivement dans la terminologie UEMOA/CEDEAO.
[302] Voir le détail de ce taux cumulé dans la section sur la politique commerciale à l'importation, référence ci-dessous.
[303] Cette préférence excluait cependant environ 900 produits agricoles. Certains produits (sucre, banane, etc.) étaient régis par des protocoles séparés.
[304] Lomé I (1975) à Lomé IV (1989), avec une validité des dispositions commerciales de 10 ans pour ce dernier accord.
[305] Source: World Economic Outlook 2008.

les Armes »,[306] (2) soit il est basé sur la réciprocité dans le cadre d'un accord de libre-échange (ALE) régional.[307]

L'article de l'OMC [308] concernant la libéralisation réciproque dans le cadre d'un accord de libre-échange régional permet une marge de manœuvre assez large et un traitement asymétrique des deux parties prenantes à l'accord. La disposition prévoit en effet que les droits de douane et autres mesures soient *«éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux…»,*[309] et non pour la totalité de ces échanges. Dans des accords antérieurs, il avait été admis que l'exigence d'une couverture portant sur « l'essentiel des échanges commerciaux » était satisfaite avec environ 90% des échanges entre les deux groupes, et qu'ils pouvaient se répartir de façon asymétrique. La Commission Européenne a annoncé en 2007 qu'elle accordera un accès hors douane/hors quota à toutes les importations (donc 100%) en provenance des pays ACP signataires des APE. Par conséquent, les pays ACP n'avaient à libéraliser que 80% de leurs importations en provenance de l'UE pour que la clause soit satisfaite. L'interprétation de l'autre clause de l'OMC portant sur «*un délai raisonnable* » est également très flexible et permet des périodes de transition très longues.

Les défaillances du processus de négociation pour la conclusion des APE sont bien connues et ont été analysées ailleurs. On pourrait les résumer, d'une part, en un excès de rigidité ou manque de flexibilité de l'approche initiale de la Commission Européenne (non prise en compte des intérêts divergents de différentes catégories de pays ACP, PMA et ceux non classés PMA, exportateurs de pétrole et autres, etc.), et d'autre part, en un manque de préparation technique des pays ACP, probablement né de la perception erronée qu'une nouvelle dérogation serait de toute façon obtenue et que l'échéance de fin 2007 serait reportée.

Mais au-delà des défaillances du processus de négociation, c'est la divergence d'intérêts entre les PMA et ceux non classés PMA (non PMA) parmi les pays ACP, qui est à la base des problèmes rencontrés. En effet, les PMA parmi les pays ACP ont déjà un accès préférentiel au marché européen par la modalité « Tout Sauf les Armes » (TSA) du système généralisé de préférences (SGP) de l'Union Européenne. Cette possibilité existe depuis 2001 et accorde l'accès en franchise de droits, sans aucune restriction quantitative.[310] Parmi ces inconvénients de l'APE, on peut noter que ce système reposant sur l'octroi unilatéral des préférences par l'UE, et révisable tous les trois ans, n'offre pas la même stabilité qu'un accord commercial permanent. Les règles d'origine, légèrement plus contraignantes sont fixées unilatéralement par l'UE au lieu de faire l'objet de négociations comme dans les APE. Par contre, les pays non classés PMA africains (non PMA) comme la Côte d'Ivoire et le Ghana en Afrique de l'Ouest, auraient perdu l'accès préférentiel au marché européen dont ils bénéficiaient jusqu'alors et seraient passés au mieux au GSP++ qui est moins favorable que le TSA pour les PMA. Cette considération explique leur décision de signer des APE intérimaires ou d'étape en décembre 2007 pour conserver leur accès préférentiel. Dans une troisième catégorie de pays, on trouve les « non PMA » exportateurs de pétrole comme le Nigéria sachant que ses exportations sont consistent de 97 à 99% en produits pétroliers,[311] la valeur des préférences sur les autres produits exportables lui était insignifiante et ne pouvait pas l'inciter à signer les APE. Le Nigéria pourrait seulement tirer avantage de l'accès préférentiel des APE dans la perspective d'une diversification future de ses exportations.

---

[306] Articles I et XXIV.

[307] La Commission Européenne avait obtenu de l'OMC, dans le contexte des Accords de Cotonou, une nouvelle dérogation qui devait expirer le 31 décembre 2007.

[308] Paragraphe 8 b de l'article XXIV.

[309] En anglais: …*substantially all trade…*

[310] Sauf pour les produits soumis à un protocole spécifique comme les bananes, le riz et le sucre qui ont des régimes de transition.

[311] Qui de toute façon ne sont pas frappés de droits de douane à l'entrée dans l'Union Européenne.

Le problème réside dans le fait que ces trois catégories de pays sont tous membres d'une zone de libre-échange, la CEDEAO, qui doit se transformer à brève échéance en véritable union douanière. La signature des APE intérimaires ou d'étape par la Côte d'Ivoire et le Ghana pose donc un réel problème pour la CEDEAO et l'intégration régionale.[312] La Commission de la CEDEAO - à laquelle les pays membres ont délégué la responsabilité de négocier l'APE de l'Afrique de l'Ouest[313] - avait maintenu la date de fin juin 2009 pour conclure un APE, après avoir demandé en décembre 2007, une prolongation de dix-huit mois pour mener à bien la préparation technique. Cette date a été dépassée et beaucoup de questions restent encore à résoudre malgré l'optimisme officiel affiché des deux côtés.

Il n'a pas été possible d'obtenir des documents qui reflèteraient la contribution du Togo à ces négociations, sous forme de rapports ou de simulations présentés par les services techniques, et qui auraient ainsi éclairé sur sa position en tant que PMA et bénéficiant déjà du SGP - TSA de l'Union Européenne. Comme dans les autres pays ACP, une étude nationale d'impact avait été réalisée en 2004 pour évaluer les effets potentiels des APE sur l'économie,[314] notamment en termes de recettes. Des études au niveau régional ont également été réalisées.[315] On peut estimer que soit ces études ont eu lieu trop tôt, avant même que les contours essentiels des APE aient été précisés (pourcentage de couverture de la libéralisation, liste des produits sensibles, durée des périodes de transition), soit les auteurs n'ont pas eu accès aux données douanières détaillées qui auraient permis de mener une étude crédible d'impact sur les recettes.[316] D'une façon générale, les services locaux (douane, services d'études économiques, instituts de recherche) n'ont pas été (ou pas suffisamment) impliqués dans ces études et, à notre connaissance, aucune appropriation de la méthodologie n'a eu lieu. Ainsi au Togo, ni le Ministère des Finances ni le Ministère du Commerce ont repris les simulations sur la base des nouvelles propositions pour affiner la contribution du pays aux négociations menées par la CEDEAO.

AGOA

Depuis avril 2008, le Togo a été admis à l'AGOA (African Growth and Opportunity Act) qui offre un accès préférentiel au marché américain pour plus de 6 000 lignes tarifaires jusqu'en 2015. Les règles d'origine de l'AGOA pour les produits manufacturés (35% de valeur ajoutée) sont jugées assez contraignantes, sauf pour les produits textiles pour lesquels l'AGOA n'exige pas la double transformation[317] jusqu'à présent nécessaire pour l'accès préférentiel au marché de l'Union Européenne. Pour les produits d'origine agricole, les règles phytosanitaires des États-Unis sont notoirement strictes et complexes.

---

[312] Sans accord global, les marchandises en provenance de l'UE importées dans ces pays sans droit de douane pourraient pénétrer dans des pays voisins non signataires. On pourrait objecter que (i) l'élimination des droits de douane ne deviendrait effective qu'après un long délai de transition ; et (ii) seuls les produits originaires pourraient librement circuler dans l'union douanière dans sa conception actuelle avec maintien des postes frontière entre États membres. Mais vu la porosité des frontières terrestres en Afrique, il est probable qu'un certain volume d'importations de l'UE trouverait malgré tout leur voie dans les pays non signataires, surtout si les signataires sont des pays côtiers comme la Côte d'Ivoire et le Ghana.

[313] Cette délégation de pouvoirs s'étend uniquement à la négociation. L'accord est conclu entre les pays membres et signé individuellement par leurs représentants.

[314] Togo : Étude d'impact d'un accord de partenariat économique (APE) entre la communauté économique des États de l'Afrique occidentale et l'Union Européenne sur l'économie (Tétra Stratégie; République du Togo, Décembre 2004.

[315] Sustainability Impact Assessment of the EU-ACP Economic Partnership Agreements, Summary of key findings, policy recommendations and lessons learned. PriceWaterhouseCoopers, 2007.

[316] Une étude répondant à ces critères a été réalisée pour le COMESA par le Département du commerce de la Banque mondiale.

[317] Par exemple allant du tissu local à la fabrication de vêtements.

Sur la période récente 2006-2008, quatre groupes de produits représentent 98 à 99% des exportations totales des pays africains au titre de l'AGOA: produits pétroliers 92-93%, textiles 2-3%, minerais et métaux 1-2%, pièces automobiles 1-3% (exportateur pour ce dernier groupe: Afrique du Sud). La part des produits textiles dans les exportations africaines sous régime AGOA a chuté de 2,9% en 2006 à 1,7% en 2008 avec l'expiration de l'accord multifibres. Malgré des droits relativement élevés sur les produits textiles aux États-Unis, le différentiel de taxation entre importations au titre de l'AGOA (accès préférentiel au taux zéro) et importations d'autres pays (ne bénéficiant d'aucune préférence)[318] compense rarement le différentiel de productivité reflété dans les prix à l'exportation. Pour la plupart des autres produits hors textile, la protection tarifaire est peu élevée aux États-Unis (5,48% pour les produits agricoles et 3,14% pour les produits non agricoles, moyenne simple sur la période 2006-2008).[319]. Par conséquent l'avantage procuré par l'accès préférentiel dans le cadre de l'AGOA est faible en moyenne. Par ailleurs, devant la lenteur des négociations multilatérales (processus de Doha), les États-Unis tout comme l'Union Européenne ont conclu de nombreux accords bilatéraux qui conduisent graduellement à une érosion des préférences accordées sous les différents dispositifs AGOA, APE, TSA, etc.

Selon le site web AGOA, le Togo a exporté en 2009 pour environ US$6,6 millions aux États-Unis,[320] **essentiellement des fèves de cacao**, contre US$11,1 millions en 2008. Sur ce total, les exportations sous régime AGOA (GPS) représentent seulement US$24 000 en 2009 et US$149 000 en 2008 (entre 0,3 et 1,3 pour cent du total). La cause de cette faible utilisation de la nouvelle préférence AGOA n'a pas pu être identifiée. Soit les produits exportés ne remplissaient pas les critères des règles d'origine AGOA (ce qui serait étonnant pour le cacao), soit la marge tarifaire préférentielle était si minime qu'elle ne valait pas le coût administratif et les délais des formalités. Il est à noter qu'un Comité AGOA-Togo a été mis en place et pourrait se pencher sur cette faible utilisation du régime. Quoi qu'il en soit, vu la composition des exportations sous AGOA pour l'ensemble des pays africains et les faibles retombées en dehors des quatre secteurs qui représentent 98 à 99% des exportations, il ne serait pas réaliste de s'attendre à des avancées majeures suite à l'éligibilité récente, sauf peut-être pour quelques produits de niche.

OMC

Le Togo est membre de l'OMC depuis mai 1995 et accorde au moins la clause générale du traitement de la nation la plus favorisée (NPF) à tous les pays. Le Secrétariat de l'OMC a effectué un « Examen des politiques commerciales » (EPC) à deux reprises, en 1999 et 2006.[321] Sur le plan des relations institutionnelles du Togo avec l'OMC, l'EPC de 2006 note que le pays semble avoir quelques difficultés à satisfaire aux différentes obligations de notification prévues par le Traité ainsi qu'à leur mise à jour. L'EPC mentionne par contre la participation active de représentants du Togo aux conférences ministérielles de Singapour (1995), de Seattle (1999), de Doha (2001), de Cancun (2003) et de Hongkong (2005). Sur le plan des négociations commerciales multilatérales, les États membres de l'UEMOA avaient adopté une position commune sur l'agriculture aux cours des conférences ministérielles de Cancun et de Hongkong, ainsi que le principe d'un porte-parole commun de ses membres au sein de l'OMC.

[318] Le Bangladesh, exportateur important de produits textiles, bénéficie du SGP – TSA.
[319] Banque mondiale, World Trade Indicators 2008, http://info.worldbank.org/etools/wti2008/2a1.asp
[320] Site web AGOA consulté le 3 avril 2010.
[321] OMC, Rapport du Secrétariat, Examen des Politiques Commerciales – Togo, WT/TPR/S166, 2006.

D. LES INSTITUTIONS CHARGEES DE LA POLITIQUE COMMERCIALE

Organisation et attributions des institutions

Le Ministère chargé du commerce élabore la politique commerciale. Cette fonction était assuré par le Ministère délégué auprès du Président de la République chargé du Commerce et de la Promotion du Secteur Privé, tandis que la politique industrielle était la prérogative du ministère de l'Industrie, de l'Artisanat et des Innovations Technologiques. Mi-2009, ces deux ministères ont été fusionnés.

Le Ministère délégué chargé du Commerce et de la Promotion du Secteur Privé dispose des attributions classiques dans son secteur (organisation, coordination, contrôle et développement de toutes les activités relatives au commerce, élaboration des projets de textes législatifs et réglementaires, tutelle des sociétés et des établissements publics). Il est organisé en Direction du Commerce Extérieur et en Direction du Commerce Intérieur et de la Concurrence. L'aspect «promotion du secteur privé » est pris en charge par le Cabinet du Ministre.

Le Ministère de l'Industrie, de l'Artisanat et des Innovations Technologiques est organisé en directions correspondant chacune à ses domaines de compétence, auxquelles s'ajoutent la Direction de la Qualité et de la Métrologie. Ce ministère assure également la tutelle de la SAZOF et donc de la zone franche. La Direction de l'Industrie est chargée, entre autres, (i) de la délivrance des agréments et des certificats d'origine des produits manufacturés au niveau communautaire (pour les exportations vers la CEDEAO y compris l'UEMOA); (ii) de l'examen, avec les services concernés, des demandes d'agrément au Code des Investissements.[322], [323]

Le Ministère de l'Économie et des Finances avec les régies financières - la Direction Générale des Douanes et la Direction Générale des Impôts - intervient fortement dans la politique commerciale. L'action de ces deux directions est probablement plus déterminante que celle des ministères chargés du commerce et de l'industrie. C'est pourquoi la coordination interministérielle est absolument nécessaire sur tous les aspects touchant à la politique commerciale.

Les structures en charge de la qualité à l'exportation sont relativement faibles au Togo. Les responsabilités sont dispersées entre la Direction de la Qualité du Ministère de l'Industrie, de l'Artisanat et des Innovations Technologiques, le Ministère de l'Agriculture et d'autres services. Il existe un Institut National de la Normalisation (INN), un Conseil Supérieur de la Normalisation (CSN) et un Institut National du Contrôle de la Qualité et de la Métrologie (INQM). L'absence d'un laboratoire accrédité pour certifier la conformité des produits exportés aux normes des pays importateurs, notamment l'Union Européenne, avait conduit à la fermeture d'une usine de crevettes en zone franche il y a quelques années.

La situation s'est améliorée avec la mise en place par l'UEMOA d'un programme régional d'appui à la qualité intitulé «Appui à la compétitivité et à l'harmonisation des mesures OTC et SPS)», financé par la Commission Européenne. Le Togo fait partie des huit pays de l'UEMOA qui sont couverts par la première composante de ce programme exécuté par l'ONUDI sur une durée de trois ans à partir de 2007. Au Togo, le programme vise entre autres, l'accompagnement de sept laboratoires publics et privés, dont

[322] A noter que le Code des Investissements du Togo est *de facto* en veille depuis 1996.

[323] Ces deux ministères ont été fusionnés en septembre 2009 après la démission du Ministre chargé de l'Industrie. Il n'est pas clair s'il s'agit d'une fusion définitive ou d'une fusion temporaire. Ces deux ministères avaient été, par le passé, fusionnés puis séparés plusieurs fois.

deux[324] à l'accréditation (ISO 17025), et la préparation de six entreprises à la certification (ISO 9001, ISO 22000, etc.). Une Loi-cadre d'août 2009 a mis en place le cadre juridique et institutionnel pour permettre le bon fonctionnement de l'infrastructure qualité, notamment en précisant les attributions des organismes respectifs. Une délégation de l'Office Alimentaire et Vétérinaire (OAV) de l'UE a constaté que les deux laboratoires étaient très proches de l'accréditation autorisant le Togo à lever l'auto suspension sur les exportations de crevettes. Mais l'approche qualité doit être garantie, notamment par une politique d'autonomie financière de ces laboratoires qui leur permettra de maintenir l'équipement en bon état, d'acquérir les consommables et d'assurer la formation du personnel.

Le droit de la concurrence de l'UEMOA – par définition applicable au Togo – est constitué de trois règlements et de deux directives[325] appelés aussi « Code la Concurrence UEMOA ». Les règlements sont relatifs aux pratiques anticoncurrentielles, aux ententes et aux abus de position dominante, ainsi qu'aux aides de l'État. Les directives portent sur la transparence des relations financières entre d'une part les États membres et les entreprises publiques, et d'autre part sur les modalités de la coopération entre la commission et les structures nationales. Cette directive ne définit pas la nature des structures nationales.

La Direction du Commerce Intérieur et de la Concurrence au Togo est chargée de « la réduction et de l'élimination des pratiques restrictives de la concurrence », à travers la Division du Contrôle de la Concurrence et de la Prévention des Fraudes. Cette division dispose d'agents assermentés ayant un pouvoir d'enquête. Il existe également une Commission Nationale de la Concurrence et de la Consommation (CNCC), organe consultatif placé sous tutelle du Ministère du Commerce. En cas de litige, les opérateurs saisissent la Direction du Commerce Intérieur et de la Concurrence qui tente d'abord une procédure de conciliation. En cas d'échec, elle transmet le dossier au Ministère de la Justice pour saisine du tribunal. Le nombre de cas portés devant le Ministère serait d'environ trois à quatre par an, dont un ou deux sont jugés. Selon certains spécialistes du droit communautaire,[326] c'est non seulement la législation, mais aussi la juridiction en matière de concurrence, qui relèverait désormais de l'UEMOA. Il n'est pas clair de savoir si cette interprétation s'applique uniquement aux litiges impliquant un opérateur non résident, ou s'il s'agit de la juridiction de dernière instance.

La Chambre de Commerce et d'Industrie du Togo (CCIT) et le Centre Togolais des Expositions et Foires de Lomé (CETEF) se trouvent sous la tutelle du Ministère chargé du commerce. La CCIT abrite le Centre de Formalités des Entreprises (C.F.E.) ou Guichet Unique des Formalités d'Entreprises dont il est question dans le chapitre sur l'environnement des Affaires.

Capacités des institutions chargées du commerce

La majeure partie de cette politique (politique tarifaire, politique de la concurrence) relève des institutions régionales, ce qui limite la marge de manœuvre des institutions nationales en matière de politique commerciale. La collaboration du Ministère chargé du commerce avec les autres ministères qui interviennent dans la politique commerciale et avec d'autres institutions et agences publiques, n'est pas systématique. Le secteur privé peut être consulté, mais il n'existe pas de mécanisme de consultation institutionnalisé. Les nombreux changements institutionnels intervenus ces dernières années – notamment l'éclatement des services chargés du commerce, de l'industrie, de la promotion du secteur privé, de la zone franche et de la politique de qualité entre différents ministères – n'ont pas facilité l'approche et le consensus pour concevoir une politique cohérente en matière de développement du secteur privé et de

[324] Les laboratoires de l'Institut National d'Hygiène et de l'Institut Togolais de Recherche Agronomique (ITRA).

[325] Dans l'ordre: Règlement 02/2002/CM/UEMOA, ; Règlement 03/2002/CM/UEMOA, ; Règlement 04/2002/CM/UEMOA, ; Directive 01/2002/CM/UEMOA et Directive 02/2002/CM/UEMOA.

[326] Voir par exemple « Étude sur l'environnement concurrentiel des télécommunications en Côte d'Ivoire », CIRES, 2007. www.atci.ci/pages/pdf/RESUME_Rapport_ATCI-CIRES.pdf et « Examen collégial volontaire des politiques de la concurrence de l'UEMOA, du Bénin et du Sénégal », CNUCED, 2007.

promotion des exportations, thèmes qui sont par nature transversaux et concernent l'agriculture, l'industrie et les services.

Les capacités d'analyse et de conception des services des deux ministères (Commerce et Industrie) sont relativement faibles, bien que ceux-ci remplissent correctement les multiples attributions qui leur sont confiées par décret. La Direction du Commerce Extérieur, par exemple, compte une dizaine de cadres supérieurs, mais la fonction d'étude et d'analyse n'est pas assurée de façon systématique. Les interventions se font de façon ponctuelle, pour répondre aux demandes (souvent urgentes) du Cabinet des ministres du commerce ou des finances. Jusqu'à présent, cette direction ne présentait pas de rapport annuel d'activités. Des rapports trimestriels et un rapport annuel 2009 sont maintenant prévus par la nouvelle direction. Une antenne « *Trade point* » est opérationnelle et est utilisée par certains cadres. Mais d'une façon générale, peu de cadres sont familiarisés avec l'outil informatique et la capacité à faire des recherches par Internet est encore moins répandue.

La mauvaise qualité ou la mise à disposition tardive des statistiques du commerce extérieur figurent parmi les facteurs qui aggravent la faible capacité d'analyse du ministère chargé du commerce. Le ministère chargé du commerce, et notamment la Direction du Commerce Extérieur, ne dispose pas d'un accès dans des délais raisonnables à des statistiques fiables du commerce extérieur du Togo, malgré une nécessité absolue. Il est difficile d'imaginer comment le ministère pourrait élaborer une stratégie d'exportation s'il n'a pas, d'abord une bonne vue d'ensemble des exportations actuelles du Togo et des tendances sur les dix dernières années ? Les statistiques du commerce publiées par la BCEAO ne remplissent pas cette fonction car elles sont obligées de se conformer à des présentations normatives décidées par l'UEMOA (adoption de la définition de commerce spécial, c.-à-d. entre autres, à l'exclusion des exportations de zones franches) qui ne permettent ni de capter les principales caractéristiques du commerce du Togo ni à plus forte raison aux décideurs d'en tirer des éléments utiles à la décision.

Ce manque de données pour fournir des aides à la décision pose également problème pour la contribution du Togo aux négociations régionales et internationales. Il n'y a pas d'indications que l'adhésion du Togo à la décision de création d'un 5ème taux à 35% au sein de la CEDEAO aurait fait l'objet de simulations tenant compte de la structure actuelle des importations du pays, ni d'informations sur l'existence d'un processus d'élaboration d'une position bien argumentée et solidement étayée au titre de la contribution du Togo à la définition de la position commune de la CEDEAO dans les négociations APE. Très récemment, et sur instruction de la Commission CEDEAO, le Togo a mis en place un Comité national des Négociations Commerciales Internationales qui comprendra différents sous-comités. Le comité national APE (voir ci-après) va devenir un sous-comité de cette commission nationale aux attributions élargies.

Le Ministère du Commerce est conscient de la nécessité de disposer d'un cadre cohérent en la matière et a décidé de se doter d'une stratégie d'exportation. Des termes de référence ont été élaborés et des financements sont recherchés pour sa réalisation. La présente étude accompagnée de sa matrice d'actions pourra valablement constituer une base solide pour l'élaboration d'une telle stratégie, avec la participation de tous les acteurs impliqués et notamment ceux du secteur privé. Ces différentes initiatives renforcent encore la priorité de développer la capacité d'analyse du ministère ce qui implique autant une base de données statistiques solide qu'un renforcement des ressources humaines.

Programmes d'amélioration des capacités, passés, en cours ou prévus

Les cadres du ministère ont bénéficié dans le passé de formations de l'OMC, de l'Organisation International de la Francophonie (OIF) et de l'UE sur différents aspects du commerce international. L'UE a notamment financé des appuis dans le cadre de la préparation aux négociations APE. Plus récemment, depuis 2007, le Togo bénéficie de l'appui d'un conseiller en commerce attaché au ministère chargé du commerce et de la promotion du secteur privé, dans le cadre du programme TradeCom de la Commission

Européenne, et plus particulièrement de sa composante *Hub & Spokes*. Le programme TradeCom est complémentaire à l'assistance technique en matière commerciale déjà fournie par la Commission Européenne aux régions et aux pays ACP par le biais des programmes indicatifs régionaux et nationaux (PIR et PIN). Il a trois composantes:

- une composante analytique, destinée à renforcer les capacités d'analyse et de recherches;
- une composante pour le renforcement des capacités en formulation, négociation et mise en œuvre de politiques commerciales, par le recrutement et la mise à disposition d'experts en matière commerciale et de formation de cadres et de négociateurs du commerce international;
- une composante destinée à renforcer les capacités des institutions techniques.

Le projet « Hub & Spokes » correspond à la mise en œuvre de la deuxième composante du programme TradeCom. Les conseillers régionaux placés dans 9 organisations régionales (les *hubs*) coordonnent un réseau de conseillers placés auprès des ministères nationaux du commerce (les *spokes*). L'exécution est assurée par l'OIF et le Secrétariat du Commonwealth; ces deux institutions apportent également un cofinancement à ce programme majoritairement financé par le FED. La durée du programme a été prorogée jusqu'à fin 2009 et une nouvelle prolongation est en cours de discussion. Au Togo, le programme a financé, outre l'activité du conseiller résidant pendant deux ans, le fonctionnement du comité national de négociation d'APE (concertation interministérielle, participation aux négociations à l'extérieur du Togo, diffusion des résultats auprès des administrations, du secteur privé et de la société civile). La contribution de ce programme au renforcement des capacités des cadres du ministère semble avoir été limitée, en partie, en raison de sa mauvaise articulation avec les activités de la Direction du Commerce Extérieur.

Le Togo bénéficie d'un autre projet de renforcement des capacités de l'UE exécuté par l'OIF. Il comporte un volet en fourniture de matériel (voitures, dix ordinateurs, câblage, abonnement Internet) déjà exécuté et un volet renforcement des capacités humaines en cours d'exécution. Un plan de formation des cadres du ministère est inclus[327] dans ce deuxième volet. Du côté du Gouvernement, le volet « matériel » va demander un effort d'investissement supplémentaire, car l'état de vétusté du bâtiment abritant la Direction du Commerce Extérieur pose problème pour le fonctionnement du matériel informatique et va probablement devoir nécessiter une réfection. Du côté des ressources humaines, un effort complémentaire de recrutement sera nécessaire, actuellement traité au sein d'une commission interministérielle qui se penche sur la problématique du renforcement des capacités dans tous les Ministères.

E. RECOMMANDATIONS

Les analyses des sections précédentes aboutissent à une série de recommandations en matière de politique commerciale qui ont pour objectif de relancer l'investissement et de diversifier les exportations sur une base durable. La mise en œuvre n'est évidemment pas chronologique: il faudra s'attaquer à toutes les phases simultanément, tout en privilégiant dans l'immédiat, la première phase qui est à la base de toutes les autres.

- Développer les capacités d'analyse et de formulation de stratégie.
- Assurer la cohérence des incitations à l'investissement et à l'exportation.
- S'attaquer résolument aux obstacles à la compétitivité.

[327] Il n'a pas été possible de savoir si ce plan de formation est fondé sur un audit institutionnel et une définition préalable des profils de postes.

Développement des capacités d'analyse et de formulation de stratégie

Plan stratégique de formation des cadres du ministère du Commerce. Sur la base du décret fixant les attributions du ministère et d'un programme d'action pluriannuel, le ministère procéderait à l'identification des compétences nécessaires pour l'exécution de ce programme, à l'élaboration de profils de postes et aux décisions de gestion des ressources humaines qui en découlent, sous forme d'affectation et/ou de formations ciblées et de recrutement. Cet audit en ressources humaines sera de préférence réalisé par un cabinet spécialisé dans ce type d'intervention et suivi par un plan de formation.[328] Pour défendre efficacement la position du Togo dans les concertations régionales et les négociations internationales, les cadres du ministère devraient être en mesure d'effectuer (tout au moins d'interpréter) les simulations de l'impact des propositions et ultérieurement des décisions prises au niveau régional ou multilatéral en matière de politique commerciale: libéralisation future des importations en provenance de l'UE si un APE Afrique de l'Ouest devait être conclu, 5ème taux du TEC CEDEAO, etc.[329] Ces analyses devraient se faire en étroite collaboration avec la Douane et les autres services. Les logiciels sont disponibles,[330] le plus souvent gratuitement, mais actuellement les cadres ne sont pas formés à leur utilisation. C'est cette analyse préalable de l'impact qui va déboucher sur l'identification des mesures de politique commerciale.

Amélioration des statistiques et de l'accès. Le Ministère chargé du commerce n'a pas besoin d'avoir un accès direct en ligne au système informatique de la Douane. Par contre, il a besoin d'avoir accès à une partie de ces statistiques (valeurs et quantités, destinations et origines, etc.) dès qu'elles deviennent disponibles (modes d'accès et filtres à définir) ainsi qu'aux statistiques mensuelles agrégées pour pouvoir faire des analyses sur les tendances du commerce extérieur du Togo. Une collaboration avec d'autres services qui publient actuellement des statistiques du commerce extérieur est indispensable[331] pour se concerter sur les agrégats les plus pertinents pour la politique commerciale à suivre et à analyser. À titre d'exemple, la limitation actuelle des statistiques disponibles à la définition du commerce spécial du système des Nations Unies (c.-à-d. sans les importations ni les exportations des entreprises de la zone franche) ne permet pas d'accéder à la réalité du commerce extérieur du Togo. Cette base de données statistiques est indispensable pour pouvoir effectuer les simulations décrites dans le paragraphe précédent.

Assurer la cohérence des incitations à l'investissement et à l'exportation

Il est fort probable que la majeure partie du potentiel de croissance du Togo viendra de l'exportation, vu la petite taille du marché domestique, le faible pouvoir d'achat de la population et la forte intégration du pays dans le commerce régional. La description de la structure du commerce extérieur du pays dans la première partie a révélé une forte concentration des exportations sur la sous-région, autant à partir du territoire national que de la zone franche. Si les exportations à partir du territoire douanier vers la CEDEAO[332] semblent *a priori* compétitives - elles ne bénéficient pas d'avantages particuliers autres que les mesures habituellement accordées aux sociétés exportatrices - la compétitivité intrinsèque des entreprises de la zone franche est plus incertaine car elle semble dépendre en partie d'un arsenal lourd d'exonérations pour leur conférer une compétitivité plutôt artificielle.

[328] Les différentes formations, dont les cadres du ministère ont bénéficié dans le passé, semblaient obéir davantage à la disponibilité de l'offre du côté des partenaires, qu'à une identification des besoins.
[329] Par exemple, à l'importation: impact sur les recettes douanières et sur la compétitivité à terme de l'industrie locale face aux importations en provenance de l'Union Européenne. À l'exportation: analyse des perspectives pour un accroissement des exportations suite à l'ouverture complète du marché de l'UE et d'éventuelles modifications des règles d'origine.
[330] Par exemple le logiciel de simulation TRIST développé par la Banque mondiale.
[331] La publication annuelle de la BCEAO sur le commerce extérieur – malgré des efforts appréciables de présentation – reste encore largement descriptive.
[332] Voir la section CEDEAO: environ 50 milliards de F CFA par an; cinq produits (ciment, boissons, farine de blé, produits laitiers et tôles) représentent 90% des exportations vers la CEDEAO.

Dans une vision à moyen terme, il semble donc essentiel d'assurer une cohérence entre les incitations prévues par le nouveau Code des investissements et celles du régime de la zone franche. L'objectif serait d'augmenter et de diversifier les exportations à partir du territoire douanier, et d'assurer que la zone franche attire de nouvelles entreprises sans privilégier la délocalisation pour raisons fiscales car elle risque d'être de courte durée. Cette démarche sera plus compatible avec l'intégration régionale qui se renforcera inévitablement dans la décennie à venir. Le cas de la zone franche est discuté en détail au chapitre 6. Pour augmenter et diversifier les exportations à partir du territoire douanier, le Gouvernement devrait mettre en œuvre plusieurs instruments:

- introduire des incitations pour les sociétés ne pouvant atteindre le seuil de 80% (ou 70% prévus dans le nouveau projet de loi) qui les qualifie pour le statut de zone franche. Ce système devrait être dégressif (tout comme les incitations en zone franche) et limité dans le temps pour aider les entreprises à absorber les surcoûts initiaux liés à la pénétration d'un nouveau marché jusqu'à la consolidation de leur position.[333]
- Rapprocher progressivement les régimes intérieurs et le régime fiscal de la zone franche, pour réduire le différentiel en défaveur des sociétés qui sont en mesure d'exporter à partir du territoire douanier tout en s'acquittant des impôts et des taxes.

Une telle démarche implique nécessairement des efforts plus soutenus pour rendre l'économie plus compétitive par une amélioration de l'environnement des affaires, notamment dans les domaines de la formation et des infrastructures.

Cette exigence de cohérence s'étend également à la promotion. La fonction de promotion des investissements au Togo est pratiquement indissociable de la fonction de promotion des exportations et ne peut pas relever de deux institutions différentes. Or, l'avant-projet du Code des investissements inclut la création d'une Agence de Promotion des Investissements (API). Il serait contreproductif de créer une nouvelle agence si les moyens de fonctionnement des structures existantes ne sont déjà pas assurés de façon permanente. Il serait donc préférable d'élargir le mandat de la SAZOF à la fonction de promotion des investissements d'une façon générale (quitte à la renommer Agence de Promotion des Investissements et de l'Exportation), de la restructurer et de lui accorder des moyens en conséquences. Les compétences résiduelles liées à « l'administration » du Code des investissements seront à redéfinir, en distinguant l'étape de l'agrément préalable et celle du suivi/contrôle. La première compétence serait attribuée à une commission d'agrément qui interviendrait seulement au-dessus d'un certain seuil d'investissement (commission éventuellement à loger au niveau de la nouvelle agence chargée de la promotion des investissements et de la zone franche), tandis que le suivi/contrôle serait assuré par les services dont c'est le rôle habituel, c.-à-d. les Direction Générale des Impôts et celle des Douanes. La réalisation de cette cohérence nécessite une collaboration étroite entre le ministère chargé du commerce et de la promotion de secteur privé et les autres ministères et institutions impliqués dans ces réformes, notamment le ministère chargé de l'industrie qui a la responsabilité de la refonte du Code des investissements, la DGI et le secteur privé.

S'attaquer résolument aux obstacles à la compétitivité de l'économie

Améliorer la compétitivité de l'économie devrait constituer l'objectif le plus important du Gouvernement en matière de politique commerciale et industrielle, car les mesures d'incitations fiscales seront forcément limitées dans le temps. Trois domaines devront recevoir une attention particulière:

[333] Une telle incitation serait compatible avec l'encouragement du processus de « découverte » prôné par Hausmann et Rodrik (2002) par lequel les entreprises d'un pays identifient progressivement ce qu'elles produisent le mieux. Les pouvoirs publics peuvent faciliter ce processus sans le diriger dans une direction prédéterminée.

- l'environnement réglementaire des affaires, notamment sur le plan de la facilité de création des entreprises et de la sécurité juridique. Cet aspect crucial a été traité dans le chapitre sur l'environnement des affaires.
- le coût et la qualité des infrastructures (transport, électricité, téléphone) qui sont des facteurs de compétitivité importants pour les entreprises. Ces aspects ont également été abordés dans le chapitre sur l'environnement des affaires au sens large, et dans le chapitre sur la facilitation du transport et du commerce.
- la qualité: contrairement aux exportations vers la sous-région, et dans le cadre d'une diversification géographique souhaitable vers l'Afrique du Nord, l'Europe et éventuellement vers les États-Unis, l'avantage comparatif du Togo serait plutôt dans des produits agricoles, agro-industriels, et halieutiques pour lesquels les exigences de qualité sont très strictes. Il est donc important de mettre à profit l'appui apporté par le projet « Qualité » de l'Union Européenne pour une amélioration durable du dispositif de contrôle de qualité et de certification à l'exportation, y compris son financement pérenne à travers le paiement des prestations par le secteur privé.

Rôle du ministère chargé du commerce et du développement du secteur privé pour impulser des avancées dans le domaine de la compétitivité. Les différentes politiques et les mesures à mettre en œuvre relèvent de plusieurs ministères, quasiment la totalité du Gouvernement. Les décisions les plus importantes ne sont pas prises par le ministère chargé du Commerce et du Développement du Secteur Privé, mais plutôt par le ministère des finances. Mais le ministère peut et doit jouer un rôle d'impulsion, de plaidoyer et de coordination. Le ministère pourrait prendre l'initiative de fixer des objectifs prioritaires, un plan d'action et un calendrier indicatif, éventuellement sous forme d'une communication à adopter en conseil des ministres pour assurer l'adhésion des autres ministères, et rendre compte périodiquement au Président de la République des progrès réalisés.

Mise en place de mécanismes institutionnels et de cadres de concertation. Une illustration de cette approche qui allie la fixation d'objectifs et la concertation est l'atelier de réflexion sur le circuit de création d'entreprises (indicateur « *Doing Business* ») présidé par le ministre en mai 2009, avec la participation de tous les services des autres ministères impliqués dans le processus et le secteur privé. Par contre, le suivi de la mise en œuvre effective des recommandations concernant les indicateurs de l'environnement des affaires (qui relèvent essentiellement d'autres ministères: Finances, Justice etc.) nécessite une approche plus systématique et la mise en place de mécanismes institutionnels et de cadres de concertation avec les autres ministères/institutions sur les domaines qui relèvent de la politique commerciale et de la promotion du secteur privé. Différents mécanismes ont fait l'objet d'initiatives pratiqués par d'autres pays, avec plus ou moins de succès. Le bilan de ce qui a marché et de ce qui n'a pas marché dépasse le cadre de ce rapport et dépend du contexte particulier de chaque pays. Le Togo pourrait s'inspirer de ces expériences et mettre en place des cadres de concertation efficaces (entre administrations, secteur public/secteur privé) en s'appuyant sur les structures existantes.

Annexe 1: Problématique des sources et de l'interprétation des statistiques du commerce extérieur du Togo

Ce rapport utilise 3 sources de statistiques du commerce extérieur:

- **Douanes togolaises** – fichiers électroniques par régime douanier
- **BCEAO:** publication « Le Commerce Extérieur du Togo 2007 »
- (édition 2008 pas encore disponible au moment de l'élaboration du rapport)
- **FMI** – statistiques compilées par le staff de l'institution.

Chacune de ces sources a ses avantages et ses inconvénients.

Douanes togolaises: Il s'agit des données brutes sur la base des déclarations douanières. Les fichiers sont séparés par régime d'importation ou d'exportation et distinguent par exemple clairement entre importations pour « mise à consommation directe » (= marchandises dédouanés pour le territoire national), importations sous divers régimes suspensifs (par exemple pour transformation industrielle ou réexportation), importations en zone franche commerciale, importations en zone franche industrielle, etc. Utilisés judicieusement, ces fichiers permettent de distinguer clairement les différents flux commerciaux et d'éviter les doubles comptages. Ils permettent aussi de faire des analyses par produits ou par origine (critères d'agrégation déterminés par l'utilisateur dans les deux cas). Inconvénients: (1) Données brutes non corrigées. (2) Fichiers volumineux lourds à manipuler.

BCEAO: Les données brutes provenant de la Douane sont revues par le comité des statistiques du commerce extérieur présidé par la Direction Nationale de la Statistique et qui comprend des techniciens de la BCEAO et de la Douane. Ce comité procède à certaines corrections (erreurs, redressements de prix, etc.). Les données validées sont ensuite utilisées par la BCEAO pour la confection de son rapport « Le Commerce Extérieur du Togo » et parallèlement envoyées par la Direction de la Statistique à l'Office des Statistiques des Nations Unies et publiées dans la base de données Comtrade disponible en ligne. Jusqu'en 2005, les statistiques publiées par la BCEAO et par Comtrade étaient assez proches des statistiques de la Douane, aux ajustements près (entre 2002 et 2004, les statistiques de la BCEAO sont supérieurs de 5 à 10% aux statistiques douanières et quasiment identiques pour 2005).

En 2006, la BCEAO a procédé à un changement majeur de méthodologie qui n'est pas signalé dans sa publication et ceci sans recalculer les séries sur la base de la nouvelle méthodologie. En effet, à partir de 2006, et suite aux instructions de la Commission de l'UEMOA, les statistiques du commerce extérieur du Togo sont données selon la définition du *commerce spécial*, et non plus selon la définition précédente de *commerce général.* Selon la CNUCED, le système de commerce général est celui où le territoire statistique d'un pays coïncide avec son territoire économique, alors que le système du commerce spécial est utilisé lorsque *le territoire statistique ne comprend qu'une partie du territoire économique*. Dans le cas du Togo, la différence est très importante dans la mesure où le commerce spécial ne comprend pas les importations et les exportations des entreprises de la zone franche. Pour les statistiques d'exportations, ce changement fait apparaître dans les séries de la BCEAO un effondrement des exportations du Togo en 2006 et 2007, alors que les statistiques douanières présentent une tendance plate. Mais en même temps, la BCEAO fait une entorse à la définition du commerce spécial en réintégrant les exportations de clinker de l'entreprise WACEM qui bénéficie du statut de zone franche.

Pour les importations, la coupure de 2006 n'est pas visible. Les statistiques de la BCEAO et de la Douane, assez disparates de 2002 à 2004, se rapprochent en 2005 et sont quasiment identiques en 2006 et 2007. La différence entre commerce général et commerce spécial est ici moins importante, car de toute

façon, les statistiques douanières n'incluaient pas les importations des entreprises de la zone franche dans le régime douanier de « mise à consommation », s'agissant d'un régime suspensif.

FMI: Le FMI fonde ses estimations sur les données fournies par la BCEAO avec laquelle il collabore étroitement, mais recoupe ces données avec les informations sur les transactions financières dans l'optique balance des paiements. À partir des informations de la balance des paiements, le FMI donne également des estimations sur l'ampleur du commerce de réexportation et publie des statistiques sur le commerce des services.

Dans ce rapport, nous utilisons, selon les besoins, les statistiques douanières ou les statistiques publiées par la BCEAO, mais en intégrant dans ces dernières, à partir de 2006, les exportations de la zone franche. Pour les services, les statistiques « balance des paiements » du FMI sont la seule source. Pour ne pas additionner des statistiques de deux sources différentes, nous ne donnons pas la balance commerciale des biens et des services.

Conclusion et recommandations: Il y a un important travail de réconciliation et de présentation des statistiques à faire au Togo. Tout en se conformant à l'instruction de la Commission de l'UEMOA consistant à transmettre désormais à l'Office Statistique des Nations Unies les statistiques officielles selon la définition du commerce spécial, le Togo a également besoin de statistiques du commerce extérieur pour l'information des ministères économiques (Économie et Finance, Commerce, Industrie, etc.), et l'exclusion de l'activité de la zone franche ne permet pas d'avoir cette information. Il faudra donc définir la nature des statistiques dont les utilisateurs ont besoin et présenter des séries selon ces formats en indiquant la définition retenue.

La présentation actuelle des statistiques est extrêmement figée et ne tient pas compte de l'évolution du commerce. Ainsi des pages entières sont consacrées au café et au cacao qui ensemble représentent moins de 3% des exportations, alors que des produits/catégories plus important(e)s ne sont même pas mentionnés. Le calcul des simples variations d'une année sur l'autre ne permet pas de recueillir les tendances lourdes utiles pour l'analyse économique.

Références

Agbodji, Akoété Ega (2007), « Intégration et échanges commerciaux intra sous-régionaux: le cas de l'UEMOA », *Revue africaine de l'Intégration*, vol.1, janvier 2007.

Assiongbon, E. et J.P. Chausse (2008). « Togo: Croissance Agricole et Réduction de la Pauvreté ». Draft, novembre, 2008.

Ayina, Egbomi (1987). « Pagnes et Politique », *Politique africaine*, n° 27.

Azam, J. P. (2007), *Trade, Exchange Rate, and Growth in Sub-Saharan Africa*. New York: Cambridge University Press.

Banque mondiale (2007). *Profil de la pauvreté et de la vulnérabilité au Togo.*

Banque mondiale (2007). *The Role of Employment and Labor Income in Shared Growth: What to Look for and How*, PREM Poverty Reduction Group, World Bank, décembre 2007.

Banque mondiale (2008). *Togo: Enhanced Heavily Indebted Poor Counties (HIPC) Initiative Decision Point Document*, November 2008, International Development Association (IDA) and International Monetary Fund (IMF), Washington, D.C.

Banque mondiale (2009). *Benin : Contraintes à la Croissance et Perspectives de Diversification et d'Innovation.* Banque mondiale, Washington, D.C.

Berg, E. (1985). *Intra-African Trade and Economic Integration*. Washington: DAI.

Bhagwati, J. et B. Hansen, (1973). "A Theoretical Analysis of Smuggling". *Quarterly Journal of Economics* 87 (2). 172-187.

Collier, Paul and Stephen A. O'Connell. (2008) "Opportunities and Choices", in Ndulu, O'Connell, Bates, Collier, and Soludo, eds. *The Political Economy of Growth in Africa 1960-2000*, Vol.1, Cambridge U.K.

Deardorff, A. and S. Stolper, (1990). "Effects of Smuggling under African Conditions: A Factual, Institutional, and Analytic Discussion". *Weltwirtchaftliches Archiv* 126 (1). 116-141.

Eberhard, A., Foster, V., Briceño-Garmendia, C., Ouedraogo, F., Camos, D. and Shkaratan, M. (2008). "Underpowered: The State of the Power Sector in Sub-Saharan Africa". AICD, Background Paper, World Bank, Washington, D.C.

Gogue, T. A. and K. Evlo (2004). "Explaining African Economic Growth Performance: Togo Case Study", Mimeo, Université de Lomé, Lomé, Togo.

Gonzales and Rosenberg (2006). "The State of Microfinance – Outreach, Profitability, and Poverty: Findings from a database of 2600 microfinance institutions", CGAP. Memo.

Golub, S. et A.A. Mbaye (2009), "National Trade Policies and Smuggling in Africa: The Case of The Gambia and Senegal", *World Development.*

Heilbrunn, John R. (1997). *Markets, Profits and Power: The Politics of Business in Benin and Togo*, Centre d'étude d'Afrique noire.

Herbst, J. (2000). *States and Power in Africa.* Princeton: Princeton University Press.

Hausmann, R., D. Rodrik and A. Velasco (2005). *Growth Diagnostics*. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA. march 2005.

Hausmann R. and B. Klinger (2006). "Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space" *Working Paper No. 128*, Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA.

Hausmann, R. and B. Klinger (2007). "The Structure of the Product Space and the Evolution of Comparative Advantage", *CID Working Paper No 146*, Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA.

Hausmann, R., B. Klinger and R. Wagner (2008). "Doing Growth Diagnostics in Practice: A 'Mindbook', *CID Working Paper No 177*, Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA.

Igué, J. O. et B. G. Soulé (1992). « *L'État entrepôt au Bénin: Commerce informel ou réponse à la crise?* ». Karthala, Paris.

IMF (2007), *Togo: Statistical Appendix*, Rapport pays 07/218, juin.

IMF (2009a). *Togo: Staff Report for the 2009 Article IV Consultation and Second Review of the Poverty Reduction and Growth Facility Arrangement*. International Monetary Fund: Washington, DC.

IMF (2009b). *Togo - Selected Issues*. International Monetary Fund: Washington, DC.

Kuepie, Nordman and Roubaud (2008). "Education and Earnings in Urban West Africa". *Journal of Comparative Economics*, septembre 2008.

Organisation Mondiale du Commerce (2006), Revue de la Politique Commerciale – Togo, Rapport du Secrétariat, WT/TPR/S166.

Perret, C. (2002). « Le commerce de véhicules d'occasion au Bénin: Problématique régionale et aspects nationaux », *Économie Régionale* (LARES), octobre 2002.

Raballand, G. et E. Mjekiqi (2009), "Nigeria's Trade Policy Facilitates Unofficial Trade and Impacts Negatively Nigeria's Customs Efficiency and Economy", Banque mondiale, mimeo.

République du Togo (2006). *Core Welfare Indicators Questionnaire (CWIQ)/ Questionnaire des Indicateurs de Base du Bien-être (QUIBB)*, Direction Générale de la Statistique et de la Comptabilité Nationale.

République du Togo (2009). DSRP *Complet 2009-2011, Document complet de Stratégie de Réduction de la Pauvreté*, mars 2009.

Ressak, (2009). *Togo: Croissance Agricole, Réduction de la Pauvreté et Sécurité Alimentaire*: Performance Récente et Perspectives.