



TOGO

QUESTIONS GÉNÉRALES

Septembre 2024

Ce document sur le Togo a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international comme document de référence pour les consultations périodiques avec le pays membre. Il repose sur les informations disponibles au moment où il a été achevé, le 8 août 2024.

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

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Telephone: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201
E-mail: publications@imf.org Web: <http://www.imf.org>

Fonds monétaire international
Washington, États-Unis



TOGO

QUESTIONS GÉNÉRALES

8 août 2024

Approuvé par
le département
Afrique

Le document sur l'impact du changement climatique a été préparé par Emanuele Massetti et Filippos Tagklis, avec des contributions de Laura Gores, sous la direction de Diego Mesa Puyo (tous du département des finances publiques). Tous les autres documents ont été préparés par Maximilien Kaffo, Grace Li, Meryem Rhouzlane, Arthur Sode, Markus Specht et Etienne Vaccaro-Grange sous la direction de Hans Weisfeld (tous du département Afrique).

TABLE DES MATIÈRES

COMPRENDRE LA CROISSANCE DU TOGO	6
A. Introduction	6
B. Analyse narrative de la croissance au cours des deux dernières décennies	6
C. Analyse quantitative axée sur une comptabilisation de la croissance	16
D. Analyse quantitative axée sur des estimations de la production potentielle	19
E. Conclusion	21
ENCADRÉ	
1. Analyse sur la base d'une décomposition par chocs	14
GRAPHIQUES	
1. Croissance du PIB réel, 2002-23 (en pourcentage)	7
2. Décomposition de la croissance pour les cinq périodes identifiées (perspectives de la demande, contributions à la croissance annuelle en pourcentage du PIB)	10
3. Décomposition de la croissance, 2002-23 (perspectives de la fonction de production, contributions à la croissance annuelle en pourcentage du PIB)	18
4. Décomposition de la croissance pour les cinq périodes identifiées (perspectives de la fonction de production, contributions moyennes à la croissance annuelle en pourcentage du PIB)	18
5. Estimations de la croissance potentielle à partir de filtres statistiques, 2002-23 (en pourcentage)	20
6. Comparaison des estimations de la croissance potentielle, 2002-23 (en pourcentage)	21

7. Scénarios de croissance du PIB réel pour différentes trajectoires de productivité (en pourcentage) _____	23
8. Scénarios de croissance du PIB réel pour différentes trajectoires d'investissement (en pourcentage) _____	23

Bibliographie _____	24
---------------------	----

ANNEXES

I. Indicateurs économiques _____	26
II. Modèles utilisés pour estimer la production potentielle et sa croissance _____	28

EFFETS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE _____ 30

A. Tendances et projections climatiques _____	30
B. Risques macroéconomiques _____	38
C. Mesures d'adaptation et besoins de financement _____	48

ENCADRÉS

1. Élévation du niveau des mers : facteurs et projections _____	37
2. Répercussions d'un réchauffement lent _____	40
3. Estimation du coût de l'élévation du niveau de la mer et de l'adaptation à ses effets _____	46
4. Mesures visant à faciliter l'adaptation _____	50

GRAPHIQUES

1. Anomalies de température par rapport à la période 1901-30 (°C) _____	30
2. Précipitations annuelles moyennes historiques (mm/an) _____	31
3. Série rétrospective des principaux indicateurs de températures extrêmes _____	33
4. Température moyenne annuelle historique et simulée et précipitations annuelles totales au Togo _____	34
5. Carte des observations historiques et des variations simulées de la température annuelle moyenne et du total des précipitations annuelles _____	35
6. Projections d'élévation du niveau de la mer par rapport au niveau de l'an 2000 (en mètres) _____	36
7 Baisse du PIB par habitant par rapport au maintien des tendances de températures actuelles _____	39
8. Répercussions des chocs relatifs aux conditions météorologiques sur la croissance du PIB par habitant _____	42
9. Premières différences des principales variables climatiques au Togo (variables normalisées) _____	43
10. Répercussions des principales variables climatiques sur la croissance au Togo (en points de pourcentage) _____	43
11. Coût moyen annuel de l'élévation du niveau de la mer, 2020-99 (en pourcentage du PIB) _____	45

TABLEAUX

1. Projections d'élévation du niveau de la mer par rapport au niveau 2000 (en mètres)	36
2. Estimations des besoins annuels d'investissement aux fins de l'adaptation au changement climatique et de l'atténuation de ses effets au Togo, 2020–30	49
Bibliographie	52

MOBILISATION DES RECETTES FISCALES 54

A. Introduction	54
B. Bilan des recettes fiscales du Togo	54
C. Estimation du potentiel fiscal du Togo	58
D. Recommandations de mesures	59
E. Conclusion	63

GRAPHIQUES

1. Évolution du ratio «impôts/PIB» (Togo et groupes de comparaison), 2010-23	55
2. Composition des recettes fiscales (2015-23, en pourcentage du PIB)	55
3. Reprise après la Covid-19 (variation des recettes fiscales sur 2019-22, en pourcentage du PIB)	56
4. Revenu par habitant et ratio	56
5. Comparaison de la structure fiscale du Togo et des pays pairs, 2018-20 (en % du PIB)	58
6. Potentiel fiscal et recettes fiscales observées, 2013-22 (en pourcentage du PIB)	59

TABLEAUX

1. Togo et pays de référence : productivité de l'impôt sur les sociétés	58
2. Principales mesures de politique fiscale à prendre à court terme	60
3. Mesures de politique fiscale à prendre à moyen terme	61
Bibliographie	64

ANNEXES

I. Principales réformes fiscales engagées depuis 2020 et principales mesures de la loi de finances 2024	65
II. Estimation de la frontière des recettes fiscales	70

RENFORCER LE CRÉDIT BANCAIRE AU SECTEUR PRIVÉ TOUT EN LIMITANT LES RISQUES POUR LA STABILITÉ DU SECTEUR FINANCIER 72

A. Introduction	72
B. Octroi de crédits bancaires au secteur privé	74

C. Les facteurs restreignant le crédit au secteur privé et les moyens d’y remédier	76
D. Conclusion	88

ENCADRÉ

1. Inclusion financière au Togo	77
---------------------------------	----

GRAPHIQUES

1. Crédit au secteur privé, 2010-23 (en pourcentage du PIB)	75
2. Dépôts, 2010-23 (en pourcentage du PIB)	75
3. Évolution des taux d’intérêt bancaires sur les dépôts collectés et les prêts (en pourcentage)	76
4. Part de marché des banques sous-capitalisées	84
5. Lien État-système bancaire	85

Bibliographie	89
---------------	----

RENFORCER L’INVESTISSEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES ET LA FOURNITURE DE SERVICES PAR LES ENTREPRISES PUBLIQUES 90

A. Les infrastructures du Togo : des besoins d’investissement importants	90
B. Bref historique de l’investissement dans les infrastructures : un boom puis un effondrement dans les années 2010, suivis d’un autre boom	92
C. Réformes visant à améliorer l’efficacité de l’investissement public dans les infrastructures	96
D. Renforcer la fourniture de services par les entreprises publiques	100
E. Conclusion	102

ENCADRÉS

1. L’investissement public a-t-il un effet de stimulation ou d’éviction sur l’investissement privé au Togo ?	95
2. Quel rôle pour les entreprises publiques dans les stratégies de développement des pays à faible revenu ?	103

GRAPHIQUES

1. Accès aux infrastructures au Togo et dans les pays pairs	90
2. Évolution de l’investissement public, 1990-2023 (en pourcentage du PIB)	92
3. Score d’efficacité des infrastructures physiques, 2015 et 2022	93
4. Dette publique et déficit budgétaire au Togo 2005-23 (en pourcentage du PIB)	94
5. Investissement public financé sur ressources extérieures et intérieures, 2011–23 (en pourcentage du PIB)	94

TABLEAUX

1. Principaux partenariats public-privé au Togo _____	98
2. Principales entreprises publiques du Togo _____	101

Bibliographie _____	105
---------------------	-----

ACCROÎTRE L'INCLUSION SOCIALE _____ 106

A. Aperçu général _____	106
-------------------------	-----

B. Dépenses de protection sociale _____	109
---	-----

C. Dépenses et résultats en matière d'éducation _____	110
---	-----

D. Dépenses et résultats en matière de santé _____	112
--	-----

E. Tendances démographiques _____	114
-----------------------------------	-----

F. Conclusions et recommandations _____	115
---	-----

GRAPHIQUES

1. Avancées vers les objectifs de développement durable _____	107
---	-----

2. Revenu et pauvreté _____	108
-----------------------------	-----

3. Dépenses de protection sociale _____	109
---	-----

4. Éducation _____	111
--------------------	-----

5. Secteur de la santé _____	113
------------------------------	-----

6. Indicateurs démographiques _____	115
-------------------------------------	-----

Bibliographie _____	117
---------------------	-----

COMPRENDRE LA CROISSANCE DU TOGO

Le présent document analyse la croissance du Togo au cours des deux dernières décennies pour aider à mieux comprendre le passé et les perspectives de croissance à moyen terme. Premièrement, nous décrivons la croissance historique suivant une approche narrative, qui distingue cinq périodes distinctes basées sur des facteurs de croissance et des résultats de croissance clés. Deuxièmement, nous procédons à une analyse explicative de la croissance afin d'identifier les facteurs historiques de la croissance du point de vue de la fonction de production. Troisièmement, nous estimons la trajectoire du PIB potentiel (non observé) historique à l'aide de divers outils statistiques. Toutes ces analyses indiquent que, dans un contexte de marge de manœuvre budgétaire limitée, il est possible d'atteindre une croissance de 5 % à 6 % par an à moyen terme, mais que cela nécessitera la mise en œuvre résolue de réformes pour stimuler la productivité et l'investissement privé.

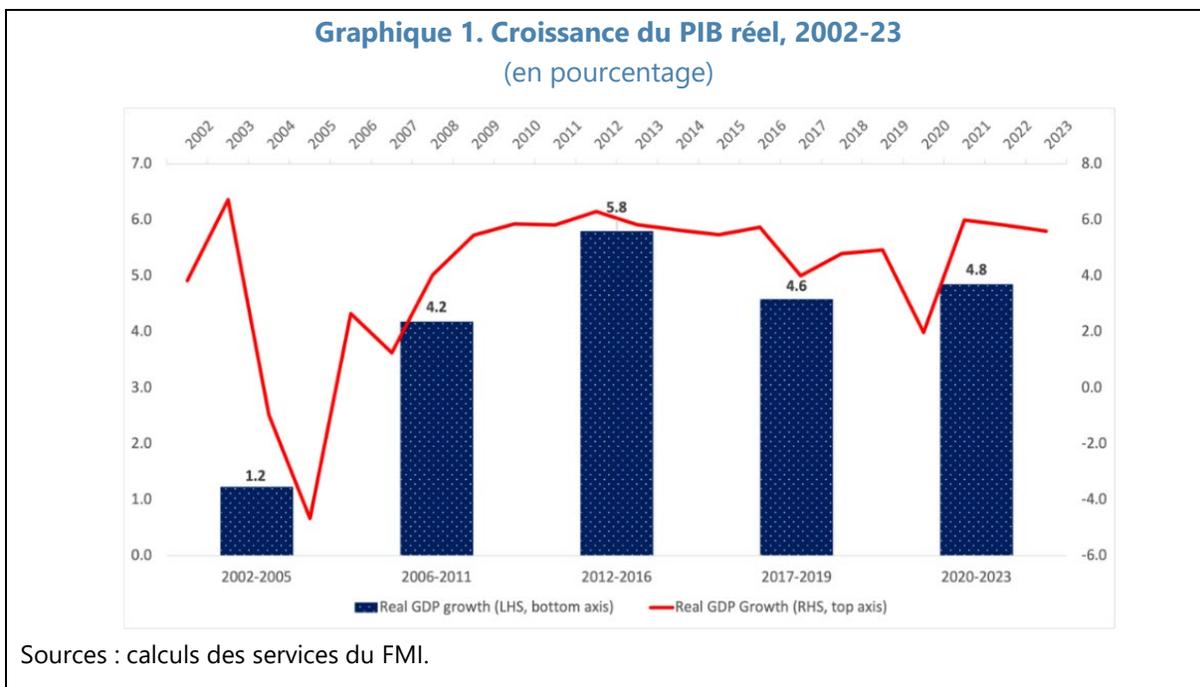
A. Introduction

1. La compréhension de la croissance et de ses moteurs passés et futurs probables constitue un élément fondamental de l'analyse macroéconomique. Ce document vise à faciliter la compréhension des résultats du Togo en matière de croissance au cours des deux dernières décennies et à en tirer des leçons en termes de perspectives de croissance, en utilisant un assortiment d'approches.

2. Le document s'articule comme suit. La section B analyse la croissance historique suivant une approche narrative ; la section C décompose la croissance suivant une méthode fondée sur la fonction de production ; et la section D estime la trajectoire du PIB potentiel historique. Enfin, la section E présente les conclusions ainsi que des recommandations sur l'action à mener.

B. Analyse narrative de la croissance au cours des deux dernières décennies

3. La croissance du Togo au cours des deux dernières décennies peut être décomposée en cinq phases, sur la base des moteurs de la croissance et des résultats en termes de croissance et sur le plan social (graphique 1) : i) la période 2002-05, au cours de laquelle la croissance n'a atteint en moyenne que 1,2 % en raison d'une « crise intérieure » et d'un fardeau de la dette élevé ; ii) la période 2006-11, au cours de laquelle la croissance a atteint en moyenne 4,2 % grâce en partie à un allègement de la dette ; iii) la période 2012-16, caractérisée par une croissance forte de 5,8 %, obtenue toutefois grâce à une expansion budgétaire insoutenable ; iv) la période 2017-19, qui a enregistré une croissance toujours respectable de 4,6 % malgré un rééquilibrage budgétaire dans le cadre d'un accord au titre la FEC ; et v) la période 2020-23, au cours de laquelle la croissance a atteint en moyenne 4,8 % malgré la pandémie mondiale de la COVID-19 et d'autres chocs, grâce en partie à l'expansion budgétaire.



4. La période 2002-05 met fin à la « crise intérieure » du Togo, qui a débuté en 1990 selon les analystes. La croissance ne s'est élevée en moyenne qu'à 1,2 % par an sur la période 2002-05 et a été négative pendant la plus grande partie de cette période, atteignant -4,7 % en 2005 (graphique 1). Ces faibles résultats ont été attribués à l'époque aux tensions politiques et aux problèmes de gouvernance, dont les effets ont été aggravés par des difficultés dans les principaux secteurs d'exportation du Togo et par un lourd fardeau de la dette (FMI, 2003).

- **Facteurs exogènes :**

- **Tensions politiques et problèmes de gouvernance.** Après la mort du président Gnassingbé Eyadéma en 2005, son fils Faure Gnassingbé est devenu président au terme d'un processus qui a entraîné des sanctions militaires, diplomatiques et économiques de la part de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de la France et du Nigéria. Ces sanctions n'ont été levées qu'après la démission du nouveau président. L'élection ultérieure de M. Faure Gnassingbé en avril 2005 a été contestée et a donné lieu à des violences. Ces événements ont conduit les bailleurs de fonds à se désengager, ce qui a eu des répercussions sur les institutions et les infrastructures publiques. De plus, les problèmes de gouvernance et du secteur bancaire ont restreint l'investissement privé et la fourniture des services publics (FMI, 2017a et Fonds africain de développement (FAD), 2006). Durant cette période, les indicateurs de perception de la gouvernance du Togo étaient

nettement inférieurs aux moyennes de l'UEMOA et de l'Afrique subsaharienne (AfSS) (annexe I, graphique 5)¹.

- **Crise dans les secteurs clés du coton et des phosphates (représentant plus de 80 % des exportations) en raison d'une confluence de facteurs.** Les volumes de production du secteur du coton ont chuté de 61 % sur la période 2001-05. Cette évolution s'explique par plusieurs facteurs, notamment une chute brutale des prix du coton entre le milieu des années 90 et le début de la première décennie 2000 (annexe I, graphique 2), des phénomènes climatiques tels que des précipitations irrégulières et des sécheresses marquées, ainsi que l'apparition de nouveaux ravageurs². Des problèmes similaires ont été observés dans des pays voisins tels que le Bénin, le Burkina Faso et le Mali (FMI, 2005). La production de phosphates a également décliné, en raison de facteurs tels que l'entretien insuffisant des outils de production et la détérioration de la situation financière de l'Office togolais des phosphates (FAD, 2006). Le pays a enregistré une légère détérioration des termes de l'échange (de 1 % par an).
- **Politiques : accumulation excessive de dette et surendettement résultant.** À la fin de l'année 2005, le Togo a été évalué comme étant en situation de surendettement (FMI 2007). Sa dette publique, dont les quatre cinquièmes étaient d'origine externe, s'élevait alors à 63,1 % du PIB.
- **Résultats en termes de croissance : croissance lente dans tous les principaux secteurs de l'économie.** Le secteur primaire a affiché une croissance moyenne de seulement 1,0 % par an, en raison des problèmes susmentionnés qui ont touché la production de coton. Le secteur secondaire a progressé de 1,9 % par an, et le secteur tertiaire de 1,3 % par an, principalement grâce aux services de transport.
- **Résultats sur le plan social : ralentissement des progrès en matière de développement humain.** Après une amélioration continue depuis les années 1990, l'indice de développement humain (IDH) a progressé plus lentement au cours de la période 2002-05 (pour atteindre seulement 0,46 en 2005, contre 0,45 en 2001), et 61 % de la population vivait encore dans l'extrême pauvreté en 2006³. Seuls 24 % des habitants avaient accès à l'électricité (taux supérieur à la moyenne de l'UEMOA mais inférieur à celle de l'AfSS), tandis que 50 % avaient accès aux services d'eau potable de base (taux supérieur à la moyenne de l'AfSS mais inférieur à celle de l'UEMOA, annexe I, graphique 4).

¹ Les [indicateurs mondiaux de la gouvernance](#) (Daniel Kaufmann et Aart Kraay, 2023) sont une compilation de données qui rendent compte des perceptions de la qualité de la gouvernance par les ménages, les entreprises et les citoyens. Les indicateurs analysés ici sont l'*efficacité des pouvoirs publics*, la *qualité de la réglementation*, l'*État de droit* et la *maîtrise de la corruption*. Il s'agit d'indices qui vont de 0 à 100 : plus la note est élevée, plus la gouvernance est solide.

² Voir [BAfD, bureau national du Togo \(2012\)](#).

³ [Données de la Banque mondiale](#). L'extrême pauvreté est définie comme un revenu par habitant inférieur à 2,15 dollars par jour en termes de parité de pouvoir d'achat de 2017.

5. La période 2006-11 a vu une reprise de la croissance, qui a atteint en moyenne 4,2 % par an, en partie grâce à l’allègement de la dette au titre des initiatives PPTe et IADM dans le cadre d’un programme appuyé par le fonds fiduciaire RPC (graphique 1) :

- Facteurs exogènes : initiatives d’allègement de la dette et amélioration des prix du coton.**
Le Togo a atteint le point de décision de l’initiative PPTe en 2008 et le point d’achèvement en 2011, année où il a aussi bénéficié d’un allègement de la dette au titre de l’initiative IADM (FMI, 2011). Le Togo ayant bénéficié d’un allègement intérimaire du service de la dette depuis 2008, l’encours de sa dette publique est tombé à 33,8 % du PIB en 2011 (contre 63,1 % en 2005). Le Togo a par ailleurs bénéficié d’une augmentation significative des prix du coton (l’indice mondial du coton présenté à l’annexe I, graphique 2, fait état d’une hausse de 21,6 % par an en moyenne) et d’une croissance parallèle des volumes de production de coton (de 12 % par an en moyenne au cours de la période considérée). Le pays a enregistré une légère amélioration des termes de l’échange (de 1 % par an en moyenne, annexe I, graphique 2).
- Politiques : premières réformes structurelles.** L’allègement de la dette a rétabli la confiance et a permis d’accroître l’investissement public, dont la contribution à la croissance est toutefois restée faible (graphique 2) compte tenu du volume initialement modeste de l’investissement public⁴. En outre, les autorités ont mené des réformes structurelles pour améliorer l’environnement des affaires et la gestion des entreprises publiques. En conséquence, la note au titre de l’évaluation des politiques et des institutions nationales (EPIN) du Togo est passée à 3 en 2011 (contre 2 en 2006). Toutefois, des limites en matière de capacités administratives et des lacunes du cadre législatif ont continué de peser sur l’environnement des affaires (FMI, 2011), et les indicateurs de perception de la gouvernance du Togo sont restés sensiblement inférieurs aux moyennes de l’UEMOA et de l’AfSS (annexe I, graphique 5).
- Résultats en termes de croissance : une croissance plus forte dans plusieurs secteurs.**
L’agriculture a connu une croissance rapide, notamment dans la filière du coton. L’industrie manufacturière a également contribué à la croissance, le secteur du ciment aidant à compenser le déclin des industries extractives, qui reflétait en partie les difficultés persistantes du secteur des phosphates (Garrido et Lundstrom, 2010). Dans le secteur des services, le commerce, les communications et les transports ont prospéré, notamment au port de Lomé (Garrido et Lundstrom, 2010). La crise financière mondiale de 2008-09 a touché le Togo principalement par le biais d’une baisse des envois de fonds résultant d’une hausse du chômage en Europe et aux

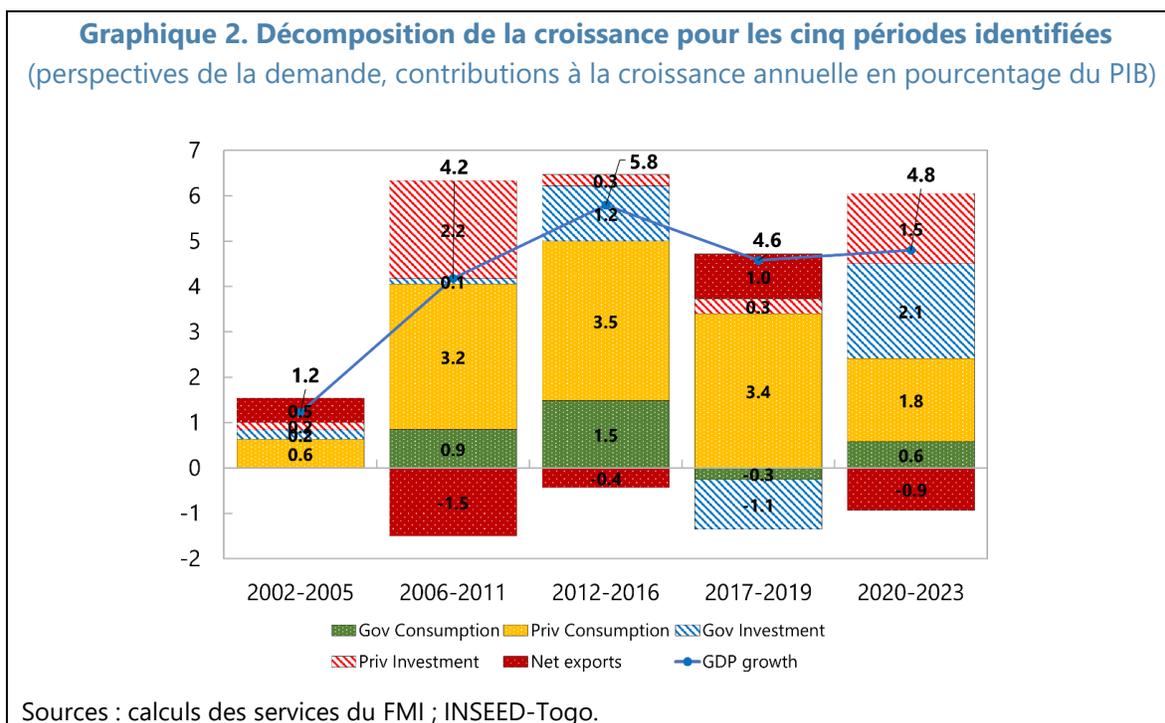
⁴ Dans ce document, les contributions des composantes du PIB à la croissance annuelle moyenne du PIB sur des périodes pluriannuelles sont calculées en tant que moyennes des contributions annuelles à la croissance. Il résulte de ce calcul une contribution de l’investissement public à la croissance de 0,1 point de pourcentage sur la période 2006-11. Une approche différente consisterait à calculer la contribution de l’investissement public comme étant la part moyenne de l’investissement public dans le PIB multipliée par le taux de croissance moyen de l’investissement public sur la période considérée. Il résulterait de ce calcul une contribution de l’investissement public à la croissance de 0,7 point de pourcentage sur la période 2006-11.

États-Unis, à l’instar de nombreux autres pays à faible revenu (PFR), compte tenu de leur faible degré d’intégration dans les marchés financiers mondiaux (Berg et al., 2011).

- **Résultats sur le plan social : l’amélioration des indicateurs sociaux s’est accélérée.** L’IDH a progressé (pour atteindre 0,49 en 2011, contre 0,46 en 2006), tandis que la part de la population vivant dans l’extrême pauvreté a diminué pour se situer à 58,9 % en 2011. L’accès à l’électricité a augmenté pour atteindre 32 % (taux supérieur à la moyenne de l’UEMOA mais inférieur à celle de l’AfSS), et l’accès à l’eau potable s’est amélioré pour atteindre 56 % (taux supérieur à la moyenne de l’AfSS mais inférieur à celle de l’UEMOA, annexe I, graphique 4).

6. La période 2012-16 a vu une accélération de la croissance qui s’est établie en moyenne à 5,8 % par an, étant toutefois tirée par une politique budgétaire insoutenable (graphique 1).

- **Facteurs exogènes : une légère amélioration des termes de l’échange, et des conditions météorologiques favorables.** Les termes de l’échange se sont modérément améliorés, de 0,5 % par an en moyenne sur la période 2012-16 (annexe I, graphique 2). Toutefois, des conditions météorologiques favorables ont contribué à une hausse marquée de la production de coton (à l’instar d’autres produits agricoles), de 64 % en 2016 par rapport à 2011, malgré une baisse des prix du coton (annexe I, graphique 2).



- **Politiques : relance budgétaire vigoureuse.** Les autorités ont mis en place des mécanismes de préfinancement à partir de 2013, principalement dans le but de financer la construction de routes. En conséquence, l'encours de la dette publique a augmenté pour atteindre 59,8 % du PIB en 2016 (contre 33,8 % du PIB en 2011), dont 28 % de dette extérieure. Au cours de cette période, les indicateurs de perception de la gouvernance du Togo ont affiché une certaine amélioration, mais sont restés nettement inférieurs aux moyennes de l'UEMOA et de l'AfSS (annexe I, graphique 5).
- **Résultats en termes de croissance : une croissance forte et à large assise.** Outre le dynamisme du secteur agricole, qui a enregistré une croissance de 5,9 % par an en moyenne, le secteur secondaire a progressé de 3,8 % par an (6,8 % par an en ce qui concerne les industries manufacturières), tandis que le secteur tertiaire a connu une croissance de 5,8 % par an.
- **Résultats sur le plan social : les indicateurs sociaux se sont améliorés.** L'IDH a progressé (pour atteindre 0,52 en 2016, contre 0,49 en 2012), tandis que la part de la population vivant dans l'extrême pauvreté a encore régressé pour s'établir à 54,7 % en 2015. L'accès à l'électricité est passé à 43 % (taux supérieur aux moyennes de l'UEMOA et de l'AfSS), et l'accès aux services d'eau potable à 62 % (taux supérieur à la moyenne de l'AfSS, mais encore légèrement inférieur à celle de l'UEMOA, annexe I, graphique 4).

7. La période 2017-19 a connu une croissance soutenue de 4,6 % en moyenne malgré le rééquilibrage budgétaire dans le cadre d'un accord avec le FMI au titre de la facilité élargie de crédit (FEC) (graphique 1).

- **Facteurs exogènes : amélioration marquée des termes de l'échange et bonnes performances dans les filières du coton, du cacao et des phosphates.** Les termes de l'échange se sont améliorés de 8,1 % par an en moyenne au cours de la période 2017-19 (annexe I, graphique 2). Dans ce contexte, les prix mondiaux du coton ont quelque peu progressé (annexe I, graphique 2), ce qui a permis à la filière de croître de 11,4 % en moyenne au Togo.
- **Politiques : rééquilibrage budgétaire tout en préservant les dépenses sociales.** Le gouvernement a mis fin aux mécanismes de préfinancement des investissements publics en 2016 et s'est engagé à rééquilibrer les finances publiques à moyen terme tout en préservant les dépenses sociales. Grâce à cela, la dette publique a diminué pour atteindre 54,1 % du PIB en 2019 (contre 59,8 % en 2016), dont 35 % de dette extérieure. D'autre part, les autorités ont mis en place la zone économique spéciale d'Adétikopé en 2017 en vue d'attirer les investissements étrangers directs dans les industries manufacturières. Pour ce qui est des indicateurs de perception de la gouvernance du Togo, ils se sont encore améliorés tout en restant nettement en deçà des moyennes de l'UEMOA et de l'AfSS (annexe I, graphique 5).
- **Résultats en termes de croissance : une croissance moindre mais toujours robuste.** Le secteur primaire a enregistré une croissance de 5,7 % par an en moyenne, suivi par le secteur tertiaire qui a affiché une croissance de 4,5 % en moyenne. Le secteur secondaire n'a enregistré

qu'une croissance de 2,7 %, contre 3,8 % durant la période 2012-16, en raison de la réduction des dépenses d'investissement du secteur public.

- **Résultats sur le plan social : une amélioration soutenue.** Les résultats sur le plan social ont continué à s'améliorer, l'IDH passant à 0,54 en 2019 (contre 0,52 en 2016) et la part de la population vivant dans l'extrême pauvreté diminuant fortement pour s'établir à 28,4 % en 2018. L'accès à l'électricité est passé à 50 % (taux supérieur aux moyennes de l'UEMOA et de l'AfSS), et l'accès aux services d'eau potable à 67 % (taux supérieur aux moyennes de l'AfSS et de l'UEMOA, annexe I, graphique 4).

8. La période 2020-23 a été marquée par les effets de la pandémie mondiale de la COVID-19 et par une flambée des prix mondiaux des denrées alimentaires et des carburants, un tassement initial de la croissance étant suivi d'une reprise rapide (graphique 1). En effet, la croissance a chuté en 2020, tout en restant positive, puis s'est redressée en 2021 pour atteindre 4,8 % par an en moyenne sur la période 2020-23, grâce en partie à un soutien budgétaire notable visant à contrer les effets du choc.

- **Facteurs exogènes : des chocs négatifs d'offre et de demande ont tiré l'économie mondiale vers le bas alors que les frontières se sont fermées et que l'activité a ralenti.** Les termes de l'échange du Togo ont enregistré des gains modérés de 4 % par an au cours de la période, malgré la hausse des prix mondiaux des denrées alimentaires et des carburants (annexe I, graphique 2).
- **Politiques : un assouplissement budgétaire marqué conjugué à la poursuite des réformes structurelles.** Le gouvernement a donné une forte impulsion budgétaire, notamment en augmentant les subventions aux carburants et en effectuant des transferts monétaires aux personnes démunies. Le solde budgétaire global s'est creusé pour atteindre - 6,7 % du PIB en moyenne sur la période 2020-2023 (contre 1,7 % en 2019). En conséquence, la dette publique a augmenté pour atteindre 67,2 % du PIB en 2023 (contre 54,1 % en 2019), dont 39 % de dette extérieure. De plus, les autorités ont poursuivi leurs politiques industrielles et leurs réformes de l'environnement des affaires, notamment en améliorant les procédures au port de Lomé. Par ailleurs, les indicateurs de perception de la gouvernance du Togo se sont considérablement améliorés pour atteindre la moyenne des pays d'AfSS, tout en restant inférieurs à la moyenne de l'UEMOA (annexe I, graphique 5).
- **Résultats en termes de croissance : un fléchissement transitoire de la croissance, principalement dû à l'évolution du secteur des services.** La croissance du secteur tertiaire n'a été que de 1 % en 2020, en raison des restrictions liées à la pandémie, mais elle a rebondi rapidement en 2021-22. Le secteur secondaire a résisté aux effets de la pandémie et a continué à croître, à un rythme de 4 % en 2020, qui s'est accéléré pour atteindre environ 6,5 % en 2021-22. Enfin, le secteur primaire n'a lui aussi été que modérément touché par la pandémie, affichant une croissance de 4,3 % par an en moyenne (annexe I, graphique 1).

- **Résultats sur le plan social : les améliorations globales se sont poursuivies, mais à un rythme beaucoup plus lent, tandis que l'insécurité alimentaire s'est considérablement accrue.** D'un côté, la part de la population vivant dans l'extrême pauvreté a continué à baisser, quoiqu'à un rythme plus lent, pour atteindre 26,6 % en 2022⁵. L'accès à l'électricité a progressé pour s'établir à 56 % en 2022 (taux supérieur aux moyennes de l'UEMOA et de l'AfSS), et l'accès aux services d'eau potable a grimpé à 70 % en 2022 (taux supérieur aux moyennes de l'AfSS et de l'UEMOA, annexe I, graphique 4). D'un autre côté, l'insécurité alimentaire a fortement augmenté⁶.

9. La trajectoire de croissance du Togo peut également être analysée sur la base d'une décomposition par chocs (encadré 1). L'économie a été touchée de façon successive par des chocs positifs et négatifs, et semble bénéficier actuellement de chocs positifs tant au niveau de la demande que de l'offre. Cela signifie que la croissance pourrait fléchir à l'avenir en cas de chocs négatifs, tels qu'un assainissement budgétaire⁷.

⁵ L'extrême pauvreté est estimée à 25,8 % au niveau national en 2023, selon la publication de la Banque mondiale parue en avril 2024 [Sub-Saharan Africa Macro Poverty Outlook](#).

⁶ En tout, 27 % de la population sera confrontée à au moins un certain degré d'insécurité alimentaire en 2024 ([classification IPC de l'insécurité alimentaire aiguë](#)).

⁷ Un assainissement budgétaire constitue un choc de demande négatif.

Encadré 1. Analyse sur la base d'une décomposition par chocs

Les économies sont sans cesse touchées par des chocs positifs ou négatifs qui peuvent être classés comme des chocs de demande ou d'offre. Les chocs de demande se rapportent à des variations de la demande économique globale résultant, par exemple, de changements d'orientation des politiques budgétaire et monétaire. Les chocs d'offre se rapportent à des variations de la productivité ou de l'offre de facteurs de production. L'identification des chocs peut aider à comprendre les moteurs de la croissance et à établir des prévisions de croissance. Pour ce qui est des prévisions, on part généralement du principe que les chocs de demande en cours évolueront en fonction des changements attendus des politiques économiques pertinentes et que les chocs d'offre s'estomperont.

À l'aide de techniques statistiques¹, nous estimons ces chocs d'offre et de demande qui ont touché le Togo (graphiques 1 et 2 de l'encadré). En appliquant le prisme des cinq périodes identifiées dans l'analyse narrative, nous constatons ce qui suit :

Au cours de la période 2002-05, il y a eu d'importants chocs négatifs au niveau tant de la demande que de l'offre. Les chocs d'offre négatifs reflètent vraisemblablement la situation politique difficile, et les chocs de demande négatifs, le fardeau élevé de la dette et la baisse des financements des bailleurs de fonds.

Au cours de la période 2006-11, il y a eu des chocs de demande positifs induits par la consommation privée et l'investissement privé, la confiance ayant été rétablie grâce à l'allègement de la dette au titre des initiatives PPTTE et IADM dans le cadre d'un programme appuyé par le fonds fiduciaire RPC. Il y a également eu un léger choc d'offre positif reflétant peut-être des facteurs tels que la hausse des prix mondiaux du coton dont a bénéficié le secteur agricole.

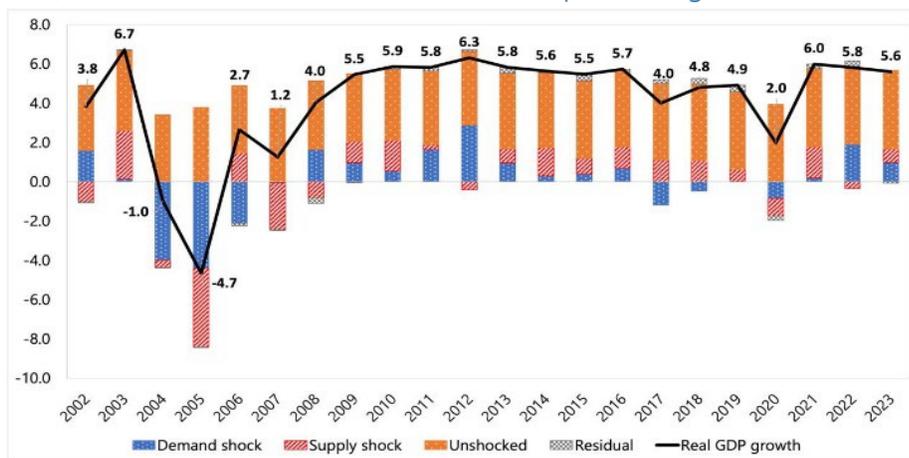
La période 2011-16 a connu d'importants chocs de demande positifs associés à la forte expansion budgétaire, qui s'est traduite par un bond de la consommation et de l'investissement publics, ainsi que des chocs d'offre positifs résultant probablement de l'impact de conditions météorologiques favorables sur la production du secteur primaire.

La période 2017-19 a été marquée par un choc de demande négatif induit par un assainissement budgétaire, en dépit d'une consommation privée toujours robuste. Toutefois, le choc de demande défavorable a été plus que compensé par des chocs d'offre positifs, qui peuvent là aussi s'expliquer par un raffermissement des prix du coton et ses effets connexes sur la production agricole. Des effets de confiance découlant de la mise en œuvre réussie d'un programme soutenu par le FMI ont pu également jouer.

Enfin, la période 2020-23 a été marquée par d'importants chocs de demande et d'offre négatifs liés à la pandémie de la COVID-19 et aux baisses de la mobilité et de l'activité économique qui en ont résulté, selon le même schéma observé dans d'autres pays, suivis d'un choc de demande positif notable lié à l'expansion budgétaire substantielle et d'un choc d'offre positif ayant peut-être résulté d'un allègement des restrictions liées à la COVID-19.

Graphique 1 de l'encadré. Croissance du PIB réel, décomposition par chocs, 2002-23

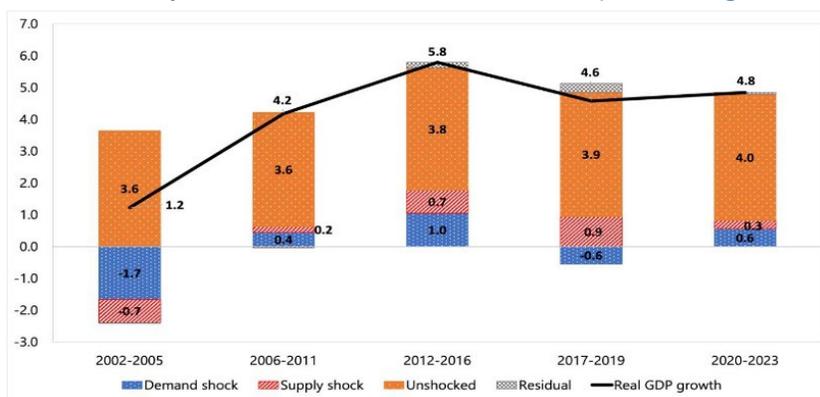
(contributions à la croissance annuelle en pourcentage du PIB)



Sources : calculs des services du FMI.

Graphique 2 de l'encadré. Croissance du PIB réel, décomposition par chocs pour les cinq périodes identifiées

(contributions moyennes à la croissance annuelle en pourcentage du PIB)



Sources : calculs des services du FMI.

^{1/} En appliquant la méthode de Bergholt et al. (2023), nous utilisons un vecteur autorégressif structurel du PIB réel et de l'inflation dans lequel les chocs de demande et d'offre sont identifiés en utilisant des restrictions de signes, et déterminons la décomposition historique de la croissance du PIB réel.

C. Analyse quantitative axée sur une comptabilisation de la croissance

Méthodologie

10. Nous procédons à un exercice de comptabilisation de la croissance pour identifier les contributions des facteurs d'offre à la croissance du Togo, à savoir la main-d'œuvre, le capital physique et la productivité totale des facteurs. L'analyse couvre la période 2002-23.

11. Nous supposons une fonction de production de Cobb-Douglas à rendements d'échelle constants et à capital public et privé, comme suit :

$$Y_t = A_t K_{G,t}^\alpha K_{P,t}^\beta L_t^{1-\alpha-\beta} \quad (1)$$

$$\text{ou } \ln Y_t = \ln A_t + \alpha \ln K_{G,t} + \beta \ln K_{P,t} + (1 - \alpha - \beta) \ln L_t \quad (2)$$

Ici, Y_t est le PIB réel, A_t est la productivité totale des facteurs (PTF), $K_{G,t}$ est le stock de capital public total, $K_{P,t}$ est le stock de capital privé total, L_t est la main-d'œuvre (publique et privée), et α et β sont des constantes comprises dans l'intervalle $[0,1]$ sachant que $\alpha + \beta < 1$. Elles représentent respectivement l'élasticité de la production par rapport au capital public et au capital privé.

Pour calculer le stock de capital public et le stock de capital privé, $K_{G,t}$ et $K_{P,t}$ à tout moment, nous utilisons les équations de la méthode de l'inventaire permanent :

$$K_{G,t} = K_{G,t-1}(1 - \delta_G) + I_{G,t} \quad (4)$$

$$K_{P,t} = K_{P,t-1}(1 - \delta_P) + I_{P,t} \quad (5)$$

Dans lesquelles $I_{G,t}$ et $I_{P,t}$ sont l'investissement public et l'investissement privé au moment t , et δ_G, δ_P leur taux de dépréciation respectif. Les stocks de capital initiaux et les taux de dépréciation sont nécessaires et suffisants pour déterminer les stocks de capital à tout moment.

12. Cette approche repose sur plusieurs hypothèses. Le stock total de capital initial est fixé à 0,7 fois le PIB réel en monnaie nationale, conformément au tableau (10.1) Penn World⁸. Le capital public et le capital privé s'équivalent au stade initial. Le taux de dépréciation est fixé à 5 % par an tant pour le capital public que pour le capital privé, conformément aux études relatives aux pays à faible revenu qui retiennent un taux de dépréciation compris entre 3 % et 5 % par an⁹. Les variables des comptes nationaux telles que le PIB réel, l'investissement et la croissance du PIB réel sont basées sur les chiffres communiqués par l'autorité statistique du Togo¹⁰. L'investissement public et

⁸ Les données sont disponibles [ici](#).

⁹ Par exemple, un taux de dépréciation de 5 % par an a été appliqué au Bénin (FMI, 2022) et à Madagascar (FMI, 2023a), tandis que Djibouti (FMI, 2019a) s'est vu appliquer un taux de dépréciation de 3 % par an.

¹⁰ L'autorité statistique du Togo a bénéficié de l'assistance technique du FMI pour préparer les comptes nationaux allant jusqu'à 2021.

l'investissement privé sont présentés à l'annexe I, graphique 3. Les données sur la population active, qui proviennent de la Banque mondiale¹¹, sont utilisées comme un indicateur indirect de la main-d'œuvre, des données sur l'emploi n'étant pas disponibles au Togo. Conformément aux études relatives aux pays à faible revenu, nous retenons l'hypothèse d'une élasticité du capital public par rapport à la production, α , de 0,15, et celle d'une élasticité du capital privé par rapport à la production, β , de 0,25¹².

Conclusions

13. Nous constatons que la croissance a été principalement induite par l'accumulation de capital, alors que la contribution de la productivité a été faible voire négative (graphiques 3 et 4)¹³.

- Plus précisément, l'accumulation totale de capital a contribué à la croissance à hauteur de 2,9 % en moyenne sur la période 2002-23, avec une contribution du capital privé (1,9 %) plus élevée que celle du capital public (1,0 %).
- La croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) a contribué négativement à la croissance à hauteur de 0,5 point de pourcentage en moyenne sur la période 2002-23, de faibles contributions positives n'ayant été observées qu'au cours des périodes 2012-16 et 2017-19 et d'importants impacts négatifs ayant été observés au cours de la période de crise 2002-05 et lors du déclenchement de la pandémie en 2020¹⁴.
- La contribution de la main-d'œuvre à la croissance a peu évolué au fil du temps, représentant environ 40 % de la croissance sur l'ensemble de la période. Cependant, ce résultat doit être interprété avec prudence, étant donné que la population active du Togo sert d'indicateur indirect de la main-d'œuvre, en raison de contraintes liées aux données. En outre, le modèle de fonction de production utilisé ne tient pas compte des changements dans la qualité de la main-d'œuvre, ce qui peut fausser les résultats.

¹¹ Les données sont disponibles [ici](#).

¹² Un multiplicateur d'investissement typique dans un pays à faible revenu devrait être faible, autour de 0,4 (FMI, 2017b), tandis que l'élasticité de la production par rapport au stock de capital public est généralement estimée à environ 0,15 (FMI, 2018).

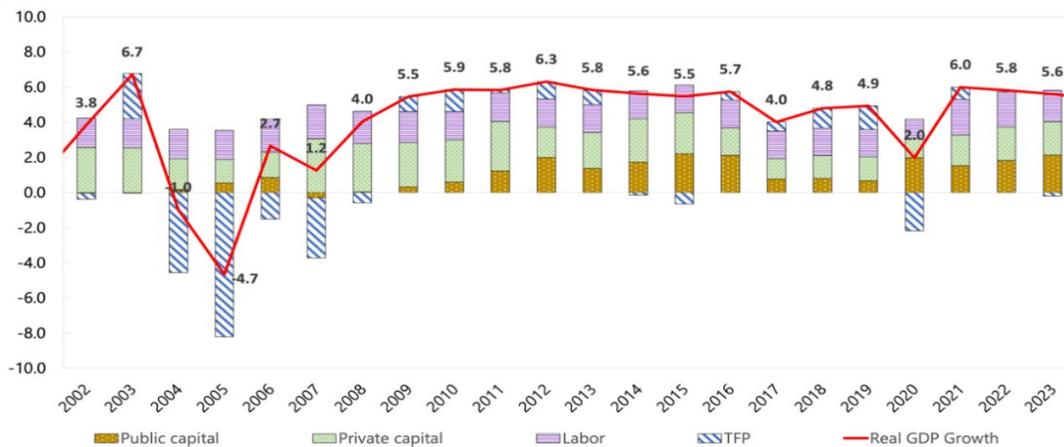
¹³ Nos conclusions concernant les moteurs de la croissance restent robustes en cas d'hypothèses différentes sur le taux de dépréciation et sur les élasticités du capital. Nous avons fait varier le taux de dépréciation entre 3 % et 5 % et la part du capital entre 0,3 et 0,5, conformément aux fourchettes utilisées dans les études évoquées plus haut. Nous avons également fait varier le montant initial du stock de capital et la répartition entre le capital public et le capital privé. Ces changements n'ont pas beaucoup d'incidence sur les résultats. Toutefois, les contributions des facteurs à la croissance estimées ici restent dépendantes du modèle et de certains paramètres dont les valeurs sont calibrées et non spécifiquement estimées pour le Togo.

¹⁴ Il convient toutefois de noter que la PTF est estimée comme le résidu de l'équation (2). Cette estimation englobe à la fois : i) la productivité, qui peut être influencée, par exemple, par la numérisation, l'automatisation et l'environnement des affaires, et ii) tous les chocs qui frappent l'économie et n'entraînent pas de changements de même ampleur dans le capital et la main-d'œuvre. Ainsi, les contributions négatives temporaires importantes de la PTF peuvent également refléter des chocs plutôt que des évolutions sous-jacentes de la productivité.

14. Ces caractéristiques sont conformes aux observations faites dans les pays en développement à faible revenu (PDFR), comme l'indiquent le FMI (2019) et la Banque mondiale (2022) et l'illustrent des études de cas, par exemple Madagascar (FMI, 2023a) et le Bénin (FMI, 2022). En particulier, la faible croissance de la productivité a été répandue dans les PDFR et les pays d' AfSS de 1980 à ce jour (Adegoke et al., 2023) et FMI (2019).

Graphique 3. Décomposition de la croissance, 2002-23

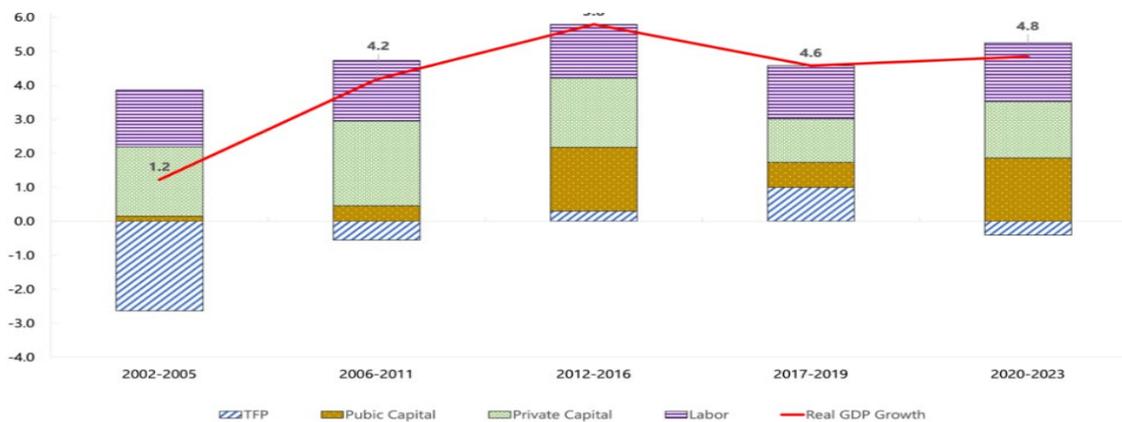
(perspectives de la fonction de production, contributions à la croissance annuelle en pourcentage du PIB)



Sources : calculs des services du FMI.

Graphique 4. Décomposition de la croissance pour les cinq périodes identifiées

(perspectives de la fonction de production, contributions moyennes à la croissance annuelle en pourcentage du PIB)



Sources : calculs des services du FMI.

D. Analyse quantitative axée sur des estimations de la production potentielle

Méthodologie

15. La théorie macroéconomique postule que la production tourne autour d'un niveau potentiel non observé. En conséquence, la croissance de la production potentielle peut être un bon indicateur de la croissance de la production (réelle) à moyen terme, à mesure que l'impact des chocs s'estompe et que la croissance de la production converge vers son niveau tendanciel.

16. Il est difficile d'estimer la production potentielle, en particulier pour les PFR. Le niveau « véritable » de la production potentielle étant inconnu, on ne peut que fournir des estimations correspondant à des valeurs possibles en cohérence avec un cadre théorique donné. Il est particulièrement difficile de le faire pour les PFR, étant donné la vulnérabilité de ces pays aux chocs. Néanmoins, si elles sont maniées avec la prudence qui s'impose, les estimations peuvent fournir des orientations utiles. Pour ce faire, on utilise souvent des « filtres » statistiques¹⁵ ou des modèles semi-structurels¹⁶.

17. L'article fondateur de Laubach et Williams (2003) propose un modèle semi-structurel pour estimer la production potentielle et son taux de croissance, ainsi que le « taux d'intérêt naturel ». Pour ce faire, le modèle utilise des variables pertinentes observées : la production, le taux d'intérêt réel (c'est-à-dire, le taux d'intérêt nominal moins l'inflation attendue) et le taux d'inflation. Le modèle peut être spécifié sous forme d'espace-état avec deux équations de mesure et quatre équations d'état.

18. Blagrove et al. (2015) proposent un autre modèle semi-structurel utile. Ce modèle permet une estimation robuste de la production potentielle, de la croissance de la production potentielle et du chômage structurel, en utilisant diverses variables observées.

19. Des filtres statistiques plus simples offrent une autre possibilité pour déterminer la production potentielle. Ces filtres partent du principe que la croissance du PIB potentiel correspond à la tendance du PIB. Les différents filtres déterminent cette tendance de différentes façons, chacune avec ses avantages et ses inconvénients. Il est dès lors utile de se servir de plusieurs de ces filtres pour obtenir un éventail d'estimations¹⁷. Un intervalle de confiance correspondant aux valeurs minimale et maximale obtenues est produit pour faciliter la lecture dans le graphique 5.

¹⁵ Voir, par exemple, le rapport des services du FMI au titre de l'article IV pour le Bénin (FMI, 2022).

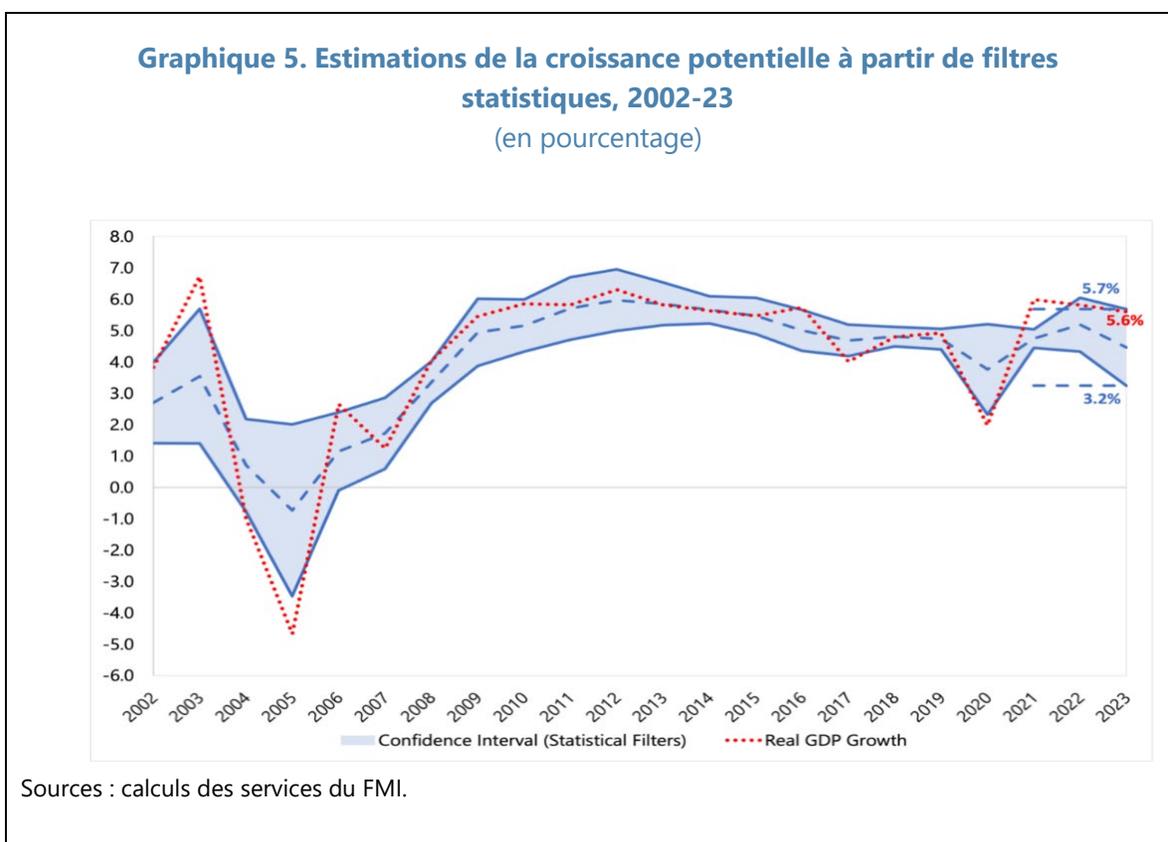
¹⁶ Voir, par exemple, le document de la série des Questions générales relatif au Royaume du Lesotho (FMI, 2023b).

¹⁷ Nous utilisons le filtre Hodrick-Prescott ou HP (unilatéral ou bilatéral), le filtre Christiano-Fitzgerald, le filtre Baxter-King et le filtre bayésien, fréquemment utilisés par les économistes.

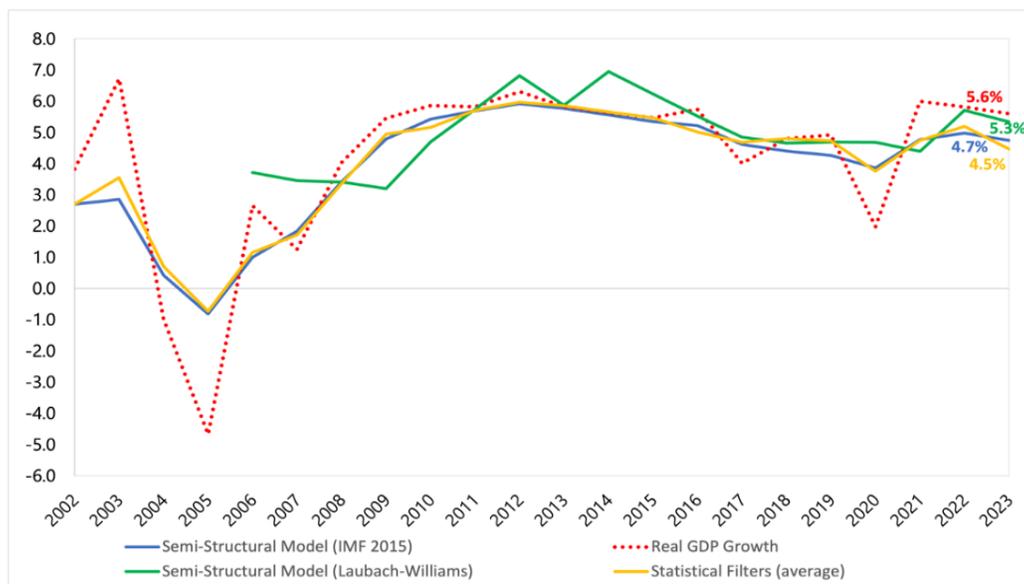
Conclusions

20. En appliquant les approches ci-dessus au Togo, on obtient des résultats cohérents avec la présentation historique et la décomposition de la croissance présentées dans les sections A et B (graphiques 5 et 6). La croissance du PIB potentiel a fluctué autour de son niveau potentiel sous l'effet des chocs. On estime que la croissance potentielle a varié entre - 0,8 % et 6,2 % par an sur la période 2002-2023, avec une moyenne de 4,1 %.

21. On estime que la croissance du PIB potentiel s'est située entre 4,5 % et 5,3 % en 2023, et qu'elle est donc quelque peu inférieure au taux de croissance du PIB estimé à 5,6 % pour la même année. Les limites inférieure et supérieure de la fourchette indiquée sont produites par les filtres statistiques, tandis que les estimations des modèles semi-structurels atteignent 4,7 % (Blaggrave et al., 2015) et 5,3 % (Laubach et Williams, 2003).



Graphique 6. Comparaison des estimations de la croissance potentielle, 2002-23
(en pourcentage)



Sources : calculs des services du FMI.

E. Conclusion

22. Les analyses présentées permettent de tirer plusieurs enseignements sur la croissance au Togo, notamment les suivants :

- Comme il fallait peut-être s'y attendre, la croissance est vulnérable à la concomitance de conditions défavorables, telles que le surendettement, les défis sectoriels et les tensions politiques observées au cours de la période 2002-05.
- Les autorités ont pu stimuler la croissance au moyen d'expansions budgétaires au cours des périodes 2012-16 et 2020-23, mais cela s'est fait au prix d'une augmentation rapide du fardeau de la dette qui a nécessité après-coup des périodes de rééquilibrage, avec le fléchissement de la croissance qui en a résulté. Au cours de la période de rééquilibrage budgétaire de 2017-19, la croissance aurait probablement été plus faible si le Togo n'avait pas bénéficié d'un choc d'offre positif.
- Jusqu'à présent, la croissance a été tirée principalement par l'accumulation de capital et dans une moindre mesure par les gains de productivité.

23. Les analyses fournissent également des informations sur les perspectives de croissance. En particulier, elles permettent de faire des projections de croissance en fonction de différents scénarios de productivité et d'investissement privé. Compte tenu des contraintes budgétaires, la marge de manœuvre en matière d'investissement public sera très limitée à moyen terme. Sachant que la main-d'œuvre poursuivra probablement sa croissance tendancielle des dernières années, les deux facteurs de production susceptibles de stimuler la croissance future sont la productivité et l'investissement privé. En itérant à terme l'équation (2) sur la base de ces hypothèses relatives à l'investissement public et à la main-d'œuvre, on obtient la trajectoire du PIB futur en fonction de la productivité et de l'investissement privé.

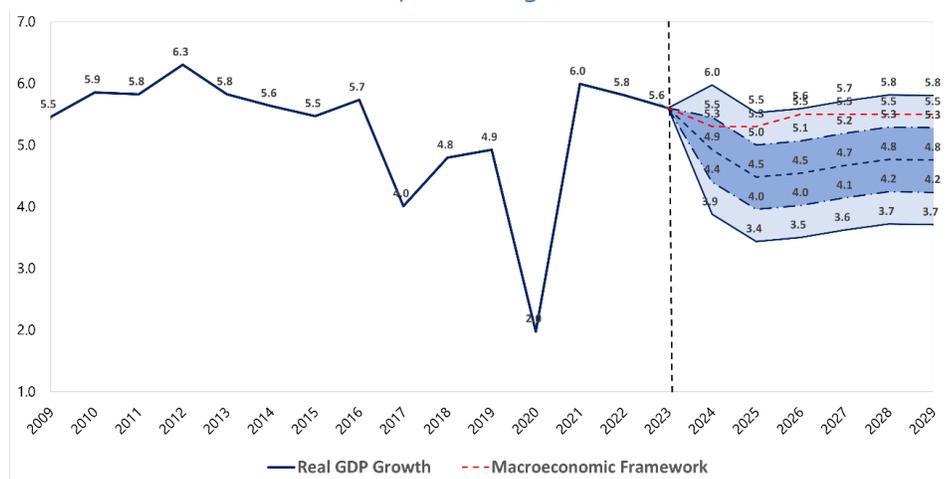
24. Nous procédons à deux exercices de prévision basés sur une série de scénarios relatifs à l'évolution possible de la productivité et de l'investissement privé, allant de très pessimiste à très optimiste :

- La première analyse (graphique 7) fait varier les hypothèses sur la croissance future de la productivité, d'un scénario très pessimiste à un scénario très optimiste, en maintenant l'investissement privé au niveau projeté conformément au cadre macroéconomique sous-jacent à l'accord au titre de la FEC.
- La deuxième analyse (graphique 8) fait varier les hypothèses sur l'investissement privé futur, de très pessimiste à très optimiste, en retenant des hypothèses prudentes sur la croissance de la productivité (graphique 8).

25. L'analyse des scénarios suggère que la trajectoire de croissance projetée dans le contexte de la demande au titre de la FEC récemment approuvée est réalisable, mais qu'elle nécessitera des gains de productivité plus rapides et/ou un accroissement de l'investissement privé, étant donné que dans les deux analyses, la trajectoire de croissance projetée se situe dans la moitié supérieure des distributions de la croissance qui en résultent. L'analyse des chocs présentée dans l'encadré 1 suggère également que la croissance future sera probablement inférieure à la croissance actuelle, à moins qu'elle ne soit stimulée par des réformes, étant donné que la croissance actuelle semble bénéficier de chocs de demande et d'offre positifs qui devraient se dissiper à moyen terme.

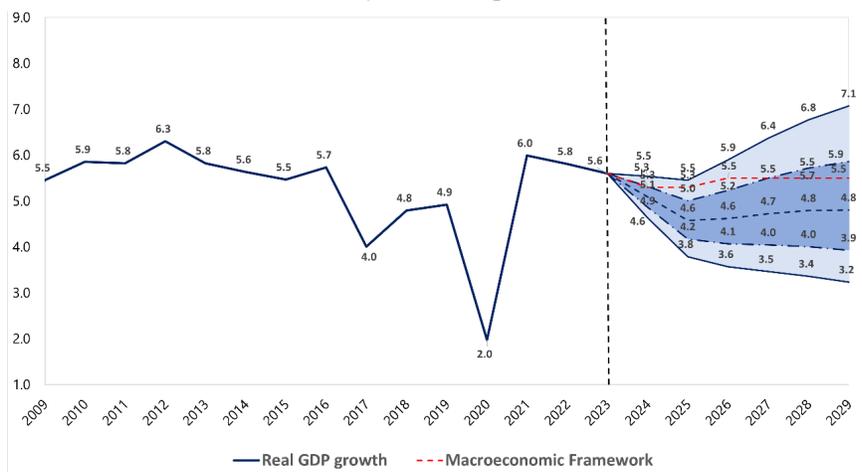
26. Ces conclusions soulignent l'importance des réformes susceptibles de stimuler la productivité et l'investissement privé. Parmi ces réformes, le renforcement de la gouvernance et du climat des affaires serait probablement l'un des moyens les plus efficaces pour accroître l'investissement. Une augmentation de l'investissement étranger direct contribuerait probablement à son tour à stimuler la productivité, améliorant ainsi le deuxième facteur déterminant de la croissance future.

Graphique 7. Scénarios de croissance du PIB réel pour différentes trajectoires de productivité
(en pourcentage)



Sources : calculs des services du FMI. Note : Le graphique montre la croissance du PIB réel dans cinq scénarios comme suit : une baisse de productivité de 2 % par an (très pessimiste) ; une baisse de productivité de 1 % par an (pessimiste) ; un gain de productivité nul (prudent) ; un gain de productivité de 1 % (optimiste) ; et un gain de productivité de 2 % (très optimiste).

Graphique 8. Scénarios de croissance du PIB réel pour différentes trajectoires d'investissement
(en pourcentage)



Sources : calculs des services du FMI. Note : Le graphique montre la croissance du PIB réel dans cinq scénarios comme suit : une baisse de 15 % par an du ratio « investissement privé/PIB » (très pessimiste) ; une baisse de 7,5 % par an (pessimiste) ; un ratio constant (prudent) ; une hausse de 7,5 % par an (optimiste) ; et une hausse de 15 % par an (très optimiste).

Bibliographie

Adegoke, Y. O., Mbonigaba, J., and George, G., 2023, "Health and total factor productivity nexus in selected sub-Saharan African countries: quadratic and threshold modelling", *BMJ open*, 13(5), e066970.

African Development Fund, 2006, Togo: Country Dialogue Paper, May 2006.

Berg, A., C. Papageorgiou, C. Pattillo, M. Schindler, N. Spatafora, and Hans Weisfeld, 2011, "Global Shocks and Their Impacts on Low-Income Countries", IMF WP/11/27, International Monetary Fund.

Bergholt D., Furlanetto F., and Vaccaro-Grange E., "Did Monetary Policy Kill The Phillips Curve? Some Simple Arithmetics.", *Norges Bank Working Paper 2/2023*.

Blagrave P., Garcia-Saltos R., Laxton D., and Zhang F., "A Simple Multivariate Filter for Estimating Potential Output", IMF Working Paper 2015/79

Bureau national du Togo, 2012, *Revue économique mensuelle*, N° 4, oct. 2012.

Dufrénot, G., Rhoulane, M., and Vaccaro-Grange, E., 2022, "Potential growth and natural yield curve in Japan", *Journal of International Money and Finance*, 124(102628).

Garrido L., and Lundstrom S., 2010, "*Togo Growth Diagnostics*", *Policy Research Working Paper*, 5509.

IMF, 2003, Togo 2002 Article IV Consultation and Review of the Staff-Monitored Program—Staff Report; and Public Information Notice on the Executive Board Discussion, *IMF Country Report No. 03/383*.

IMF, 2005, *Regional Economic Outlook, Sub-Saharan Africa*, October 2005.

IMF, 2007, Togo: 2007 Article IV Consultation and First Staff Review of the Staff-Monitored Program—Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Togo, *IMF Country Report No. 07/217*.

IMF, 2011, Togo: 2011 Article IV Consultation and Sixth Review Under the Extended Credit Facility Arrangement—Staff Report; Public Information Notice and Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Togo, *IMF Country Report No. 11/240*.

IMF, 2017a, Togo: First Review Under The Extended Credit Facility Arrangement—Press Release; And Staff Report, *IMF Country Report No. 17/379*.

IMF, 2017b, "Fiscal Adjustment and Economic Diversification", Regional Economic Outlook, Sub-Saharan Africa, October 2017.

IMF, 2018, "Guidance Note On The Bank-Fund Debt Sustainability Framework For Low Income Countries".

IMF, 2019a, Djibouti: 2019 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Djibouti, IMF Country Report No. 19/314.

IMF, 2019b, "Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Developing Countries", IMF Policy paper.

IMF, 2022, Benin: 2022 Article IV Consultation And Requests For An Extended Arrangement Under The Extended Fund Facility And An Arrangement Under The Extended Credit Facility— Press Release; Staff Report; Staff Statement; And Statement By The Executive Director For Benin, IMF Country Report No. 22/245.

IMF, 2023a, Republic of Madagascar: 2022 Article IV Consultation, Third Review Under The Extended Credit Facility Arrangement, And Requests For A Waiver Of Nonobservance Of Performance Criteria And Modification Of Performance Criteria—Press Release; Staff Report; And Statement By The Executive Director For Republic Of Madagascar, IMF Country Report No. 23/117.

IMF, 2023b, Kingdom of Lesotho: Selected Issues Paper, IMF Country Report No. 23/269.

Laubach T. and Williams J. C., 2003, "Measuring the Natural Rate of Interest", The Review of Economics and Statistics, 85(4), pp. 1063-1070.

Wicksell K., 1958, "The Influence of the Rate of Interest on Commodity Prices", Selected Papers on Economic Theory.

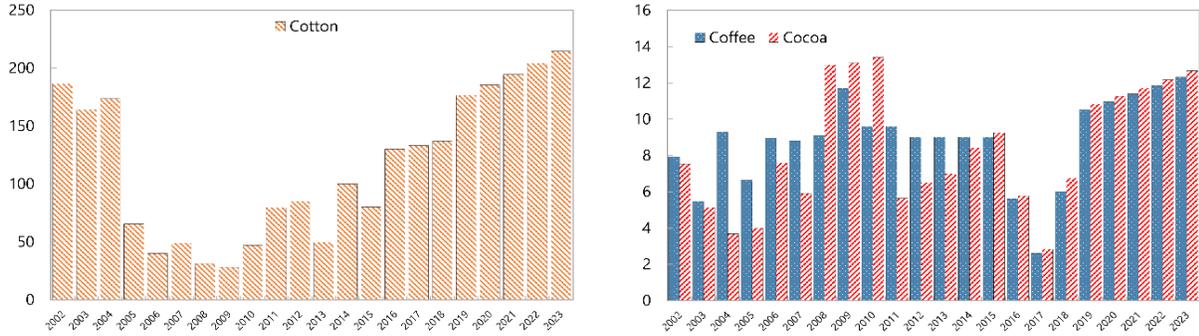
World Bank, 2022, Togo: Country Economic Memorandum 2022: Toward Sustainable and Inclusive Growth.

World Bank, 2023, Togo: Job Diagnostic, Jobs Series Issue No. 32.

World Bank, 2024, Sub-Saharan Macro Poverty Outlook, April 2024.

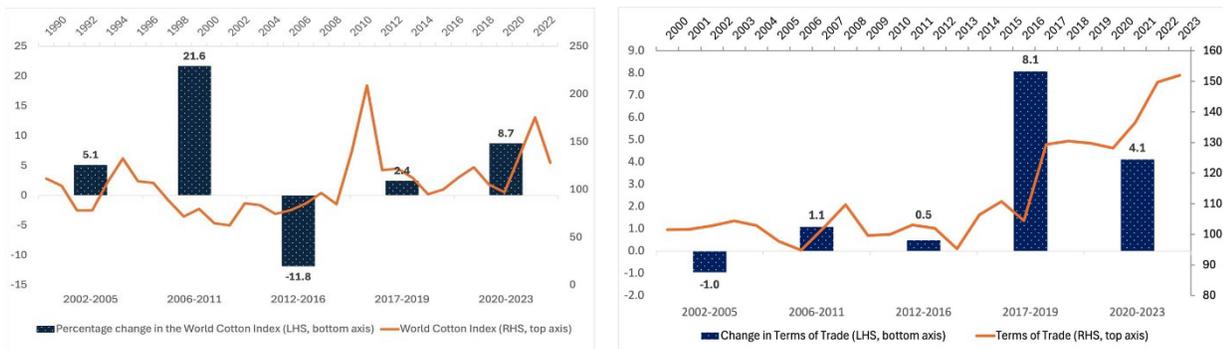
Annexe I. Indicateurs économiques

Graphique 1. Volumes de production de coton, café et cacao
(en milliers de tonnes)



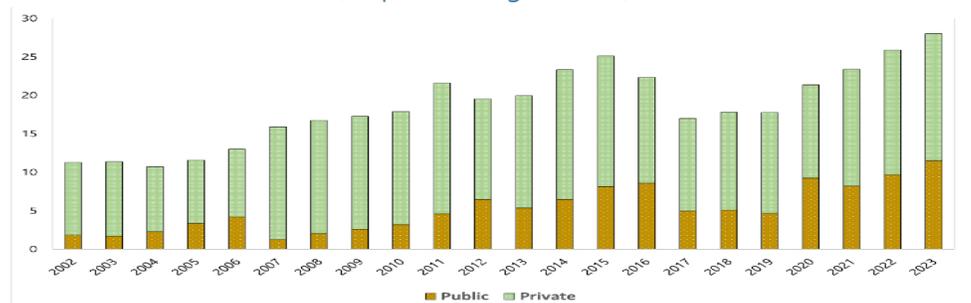
Sources : calculs des services du FMI ; INSEED-Togo.

Graphique 2. Indice mondial du coton et termes de l'échange
(variation en pourcentage et indice)



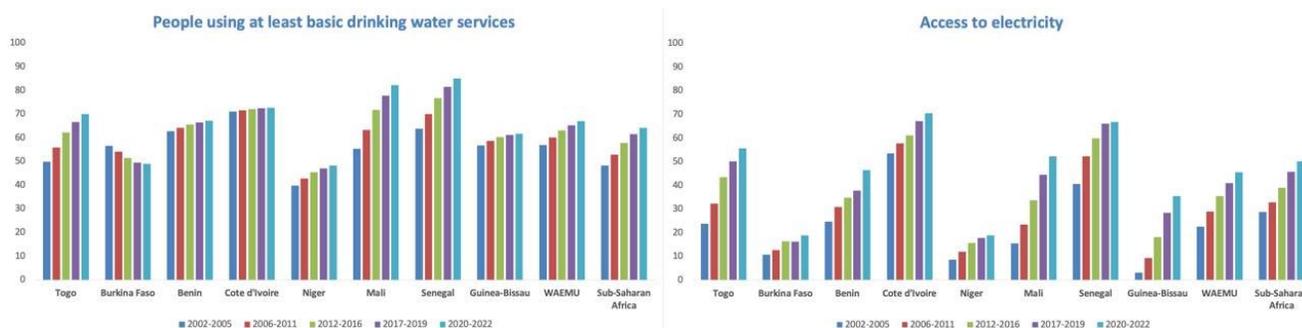
Sources : calculs des services du FMI.

Graphique 3. Investissement public et privé
(en pourcentage du PIB)



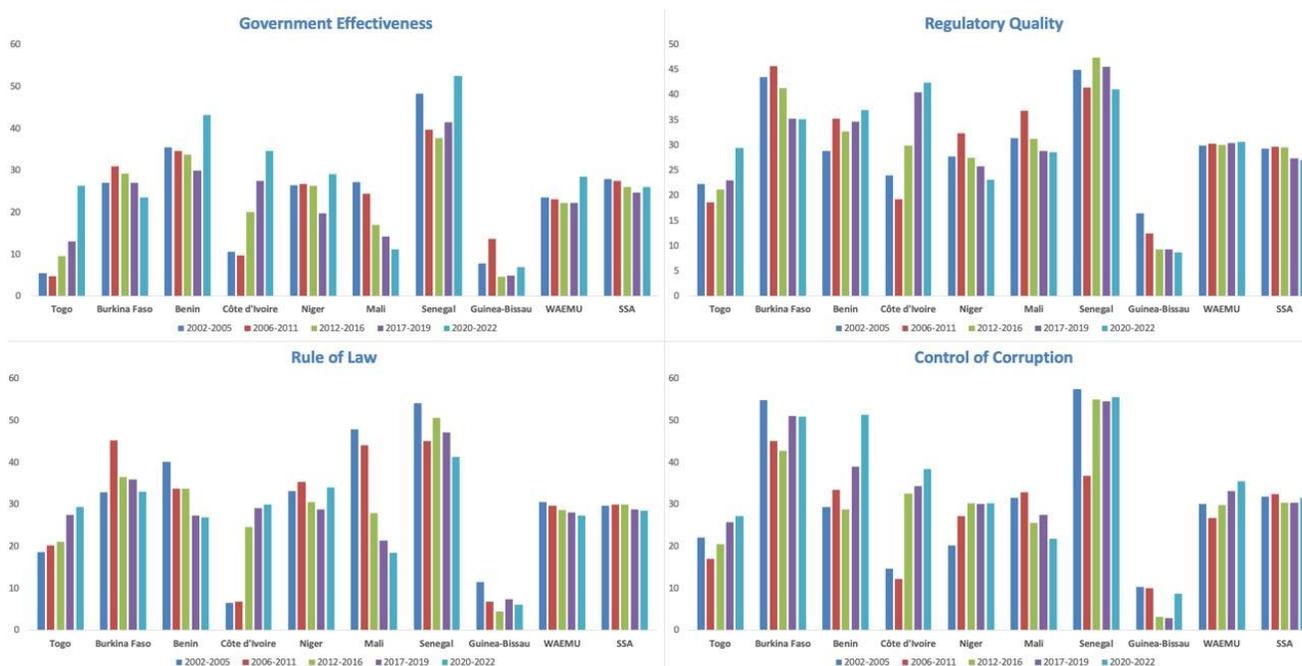
Sources : calculs des services du FMI.

Graphique 4. Accès à l'électricité et à l'eau
(en pourcentage de la population)



Sources : Banque mondiale.

Graphique 5. Indicateurs de gouvernance
(score)



Sources : [indicateurs mondiaux de la gouvernance](#)

Annexe II. Modèles utilisés pour estimer la production potentielle et sa croissance

1. Le modèle Laubach-Williams (2003) peut être spécifié sous forme d'espace-état avec deux équations de mesure et quatre équations d'état.

Équations de mesure :

$$\begin{cases} \tilde{y}_t = a_1^y \tilde{y}_{t-1} + a_2^y \tilde{y}_{t-2} + \frac{1}{2} a_r (\tilde{r}_{t-1} + \tilde{r}_{t-2}) + \varepsilon_t^y & (1) \\ \pi_t = b_\pi \pi_{t-1} + (1 - b_\pi) \pi_{t-2,4} + b_y \tilde{y}_{t-1} + \varepsilon_t^\pi & (2) \end{cases}$$

L'équation (1) est l'équation intertemporelle Investissement-Épargne (IE), dans laquelle l'écart de production \tilde{y}_t , est fonction de l'écart de production passé et de l'écart de taux d'intérêt passé $\tilde{r}_t = r_t - r_t^*$, où l'écart de taux d'intérêt est la différence entre le taux réel et le taux naturel. Le taux d'intérêt naturel est le taux d'intérêt réel auquel l'investissement est égal à l'épargne, portant la production à son potentiel¹.

L'équation (2) est une équation de type courbe de Phillips, ou offre globale (OG), dans laquelle l'inflation π_t est fonction de l'inflation passée et de l'écart de production passé.

Équations d'état :

$$\begin{cases} r_t^* = 4g_t + z_t & (3) \\ y_t^* = y_{t-1}^* + g_{t-1} + \varepsilon_t^{y^*} & (4) \\ g_t = g_{t-1} + \varepsilon_t^g & (5) \\ z_t = z_{t-1} + \varepsilon_t^z & (6) \end{cases}$$

Les équations d'état donnent les lois de mouvement des variables non observées à estimer.

L'équation (3) décrit le taux naturel en tant que fonction de la croissance de la production potentielle et d'un facteur non observé z_t , qui englobe les tendances en termes de préférences, de technologie, de démographie et de politiques. La production potentielle y_t^* , la croissance potentielle g_t , et le facteur z_t sont décrits dans les équations (4), (5) et (6).

Les coefficients sont estimés par maximum de vraisemblance (MV) à l'aide du filtre de Kalman. Réputées particulièrement difficiles, les estimations des modèles de type Laubach-Williams nécessitent souvent une estimation par MV en plusieurs étapes. Pour éviter ce processus fastidieux et ancrer la forme de nos variables latentes, nous initialisons les paramètres et le filtre avec les résultats obtenus à partir de régressions suivant la méthode des moindres carrés ordinaires (MCO) sur la base

¹ Wicksell (1898).

des valeurs détendancialisées des séries utilisées comme indicateurs de substitution des variables potentielles². L'échantillon étudié est la période 2006-2023 en raison de contraintes relatives aux données sur les taux d'intérêt.

2. Le modèle Blagrove et al. (2015) est également représenté sous forme d'espace-état avec deux blocs d'équations.

Équations de mesure :

$$\begin{cases} \tilde{u}_t = \delta \tilde{u}_{t-1} + \gamma \tilde{y}_t + \varepsilon_t^{\tilde{u}} & (1) \\ \pi_t = b_\pi \pi_{t+1} + (1 - b_\pi) \pi_{t-1} + b_y \tilde{y}_t + \varepsilon_t^\pi & (2) \end{cases}$$

L'équation (1) a trait à la loi d'Okun, qui relie l'écart de chômage (la différence entre l'emploi et le chômage structurel), $\tilde{u}_t = u_t^* - u_t$, à l'écart de production, $\tilde{y}_t = y_t - y_t^*$.

L'équation (2) est une équation de type courbe de Phillips, ou offre globale (OG), dans laquelle l'inflation π_t est fonction de l'inflation passée et de l'écart de production actuel.

Équations d'état :

$$\begin{cases} \tilde{y}_t = \varphi \tilde{y}_{t-1} + \varepsilon_t^{\tilde{y}} & (3) \\ y_t^* = y_{t-1}^* + g_t^{y^*} + \varepsilon_t^{y^*} & (4) \\ g_t^{y^*} = \theta g^{ss,y^*} + (1 - \theta) g_t^{y^*} + \varepsilon_t^{g^{y^*}} & (5) \\ u_t^* = \tau u^{ss} + (1 - \tau) u_{t-1}^* + g_t^{u^*} + \varepsilon_t^{u^*} & (6) \\ g_t^{u^*} = (1 - \omega) g_{t-1}^{u^*} + \varepsilon_t^{g^{u^*}} & (7) \end{cases}$$

Les équations d'état donnent les lois de mouvement de l'écart de production \tilde{y}_t (3), de la production potentielle y_t^* (4), de la croissance potentielle $g_t^{y^*}$ (5), du chômage structurel u_t^* (6) et du taux de croissance du chômage structurel $g_t^{u^*}$ (7).

Les coefficients sont estimés par des méthodes bayésiennes combinées au filtre de Kalman.

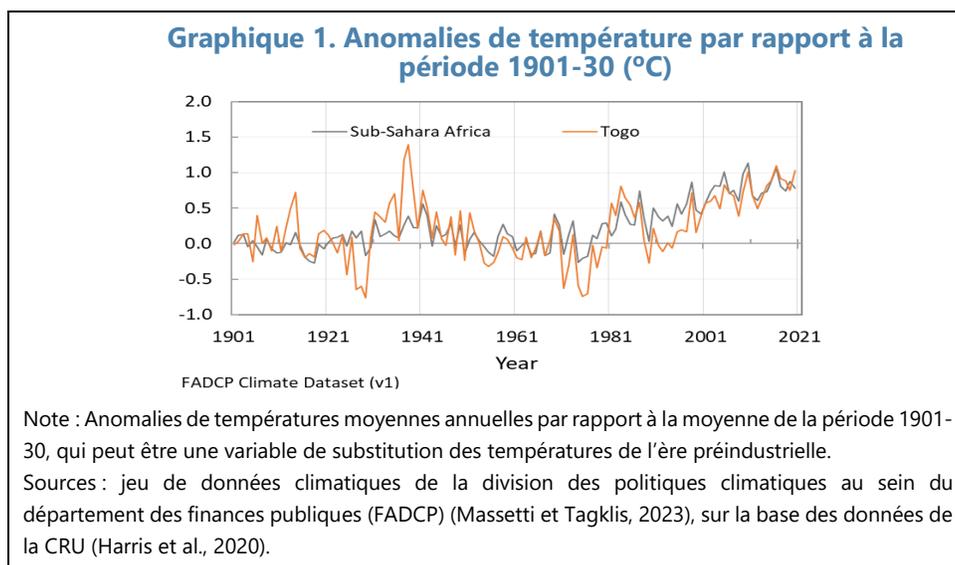
² Cette méthode est utilisée dans un modèle de type similaire dans [Dufrénot et al. \(2022\)](#).

EFFETS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE¹

Le changement climatique pourrait entraîner un coût économique considérable au Togo dans l'avenir. Dans le scénario de réchauffement le plus rapide pris en compte par la présente analyse, dans un contexte où l'adaptation serait lente, le PIB par habitant devrait chuter de 8 % d'ici 2100 par rapport à un scénario de référence. Sans adaptation, les retombées macroéconomiques seraient deux fois plus considérables, tandis qu'une adaptation plus rapide pourrait les réduire nettement. Il est difficile d'estimer les besoins d'investissement pour l'adaptation et la fourchette des estimations est large. Toutefois, il est possible d'établir une feuille de route en incluant l'adaptation dans la planification macrobudgétaire suivant des principes généraux. Le gouvernement peut commencer par privilégier des politiques d'adaptation ayant des externalités positives en supprimant les imperfections du marché et les politiques qui empêchent une adaptation privée efficace et en assurant une transition juste.

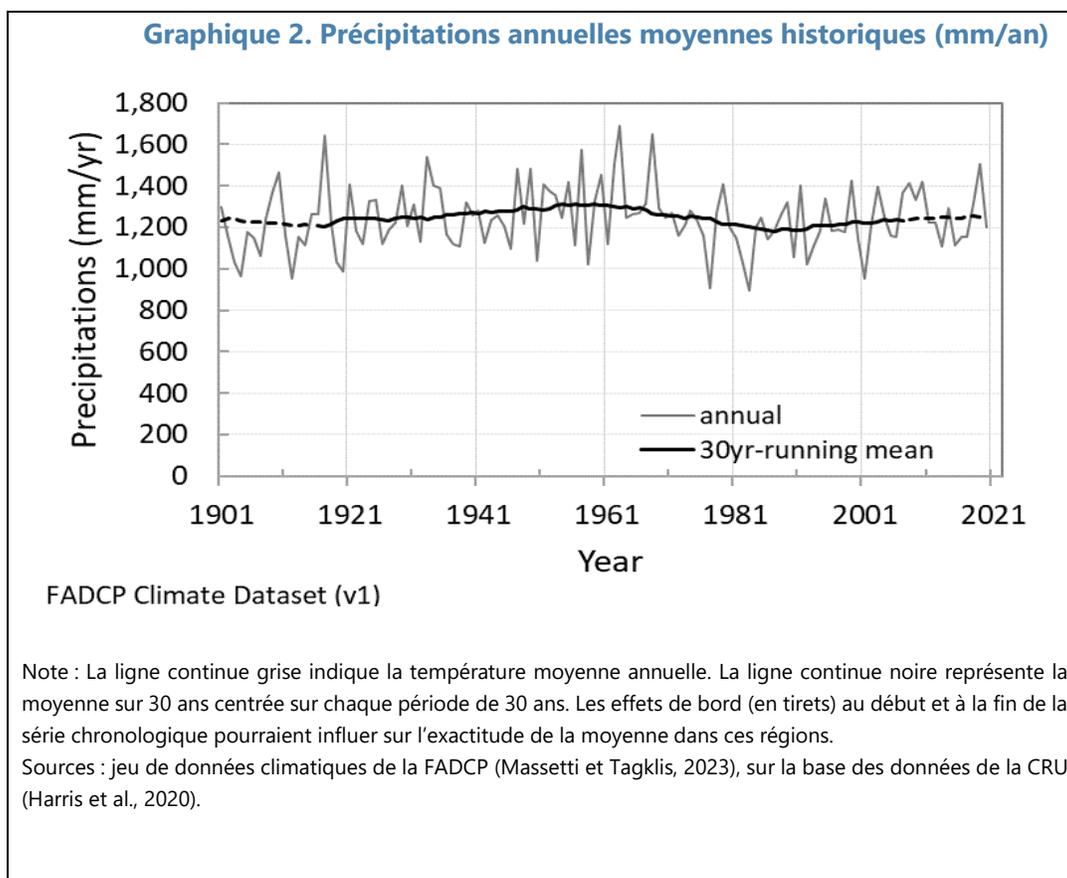
A. Tendances et projections climatiques

1. Au cours des quatre dernières décennies, la température moyenne annuelle a augmenté d'environ 1 °C au Togo par rapport à son niveau préindustriel, tandis que les précipitations annuelles sont restées stables. La température moyenne annuelle était égale à 27,1 °C pendant la période 1985-2014, point de référence standard pour les projections climatiques, ce qui dépasse d'environ 0,4 °C celle de l'ère préindustrielle. La température a continué d'augmenter au point d'atteindre 27,7 °C en 2020, selon les estimations². Cette tendance est semblable à celle observée dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne (graphique 1). Le total des précipitations annuelles n'a pas beaucoup changé (graphique 2).



¹ Partie rédigée par Emanuele Massetti et Filippos Tagklis, avec des contributions de Laura Gores.

² La température moyenne annuelle en 2020 est estimée en supposant une tendance linéaire de la température au cours des 30 années précédentes. La température observée en 2020 pourrait être plus élevée ou plus basse en raison des fluctuations aléatoires du climat.



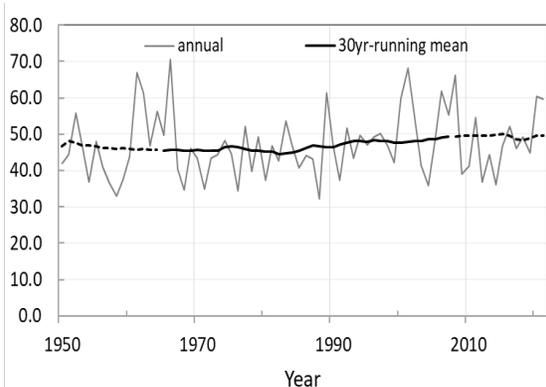
2. S'agissant des phénomènes météorologiques extrêmes et des catastrophes naturelles associés au changement climatique, les températures extrêmes et les précipitations intenses sont devenues plus fréquentes, tandis que l'incidence des sécheresses semble n'avoir guère changé. Le nombre de jours où la température quotidienne maximale dépasse 35 °C (un seuil standard utilisé pour déterminer les journées chaudes) a augmenté au cours des 20 dernières années. Cette tendance est relativement récente, mais conforme aux projections des modèles climatiques. Elle s'explique par la tendance sous-jacente des températures et devrait se poursuivre. La tendance positive et significative de précipitations intenses (quantité annuelle maximale de pluies enregistrées en un jour ou sur cinq jours) devrait également se poursuivre. Même si les données historiques n'apportent pas la preuve que les précipitations intenses entraînent de graves pertes macroéconomiques, une prévalence accrue des sécheresses et des chaleurs extrêmes freine déjà la croissance économique, et les tendances observées peuvent aggraver les pertes économiques. Il est toutefois rassurant de noter que le nombre de journées consécutives de sécheresse (journées avec moins de 1 mm de précipitation, graphique 3) ne présente pas une tendance statistiquement significative. Une analyse plus approfondie s'appuyant sur des indicateurs supplémentaires de sécheresse (Akyapi, Bellon et Massetti, 2024) confirme l'absence de tendance de sécheresse. Cela dit, les variations des cycles saisonniers et la divergence des tendances au niveau infranational ne peuvent être détectées à l'aide de données annuelles et méritent d'être étudiées à leur tour.

3. Pour l'avenir, les modèles climatiques prévoient avec un degré élevé de certitude que les températures moyennes continueront d'augmenter au Togo, tandis que des variations des précipitations annuelles moyennes sont moins certaines. Les projections moyennes du réchauffement issues des simulations de tous les modèles climatiques indiquent que la température augmentera de 1,2 °C à 1,6 °C d'ici 2050 et de 1,2 °C à 2,9 °C d'ici 2085 par rapport à la période 1985-2014, en fonction du scénario des émissions (graphique 4)³. L'on ne peut exclure une aggravation du réchauffement. Dans un scénario d'émissions élevées et de réchauffement rapide (90^e centile dans les modèles utilisant le scénario d'émissions SSP3-7.0), la température augmentera de 4,2 °C d'ici 2085 (Masseti et Tagklis, 2024 ; Harris et al., 2020 ; Service Copernicus concernant le changement climatique, Climate Data Store, 2021). D'après la projection médiane des simulations de tous les modèles, les précipitations augmenteront modestement, mais il règne une grande incertitude à leur sujet et l'on ne peut exclure une baisse des précipitations (graphique 4). Le réchauffement devrait être uniforme partout dans le pays (graphique 5), ce qui signifie que le Nord pourrait atteindre une température annuelle moyenne supérieure à 30 °C dans le scénario d'émissions élevé (SSP3-7.0) à la fin du siècle, un niveau que seuls les pays les plus chauds du monde connaissent aujourd'hui. L'augmentation des précipitations est prévue principalement dans le Nord, qui est plus sec que les autres parties du pays. Les précipitations annuelles moyennes devraient rester plutôt stables ou diminuer légèrement dans les autres régions du pays.

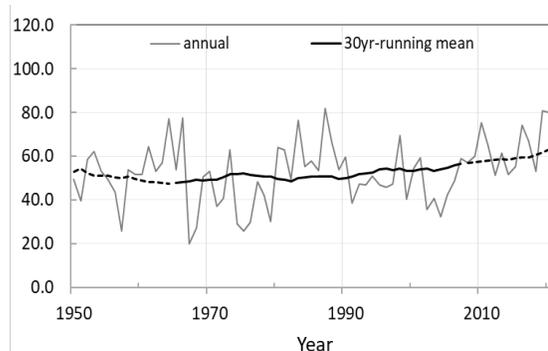
³ L'estimation qui fait « consensus » est la médiane des projections de tous les modèles. Nous étudions trois scénarios d'émissions. Le scénario SSP1-2.6 est conforme à l'objectif de Paris de maintenir l'augmentation de la température mondiale moyenne en dessous de 2 °C par rapport à l'ère préindustrielle. Le scénario SSP2-4.5 correspond à la poursuite des tendances actuelles. Le scénario SSP3-7.0 correspond à un scénario d'émissions élevées. Le 90^e centile de l'ensemble SSP3-7.0 est utilisé pour créer un scénario pessimiste d'émissions élevées et de réchauffement rapide appelé SSP3-7. 90^e p. Pour une discussion sur les scénarios du GIEC, voir Bellon et Massetti (2022a) et Massetti et Tagklis (2024).

Graphique 3. Série rétrospective des principaux indicateurs de températures extrêmes

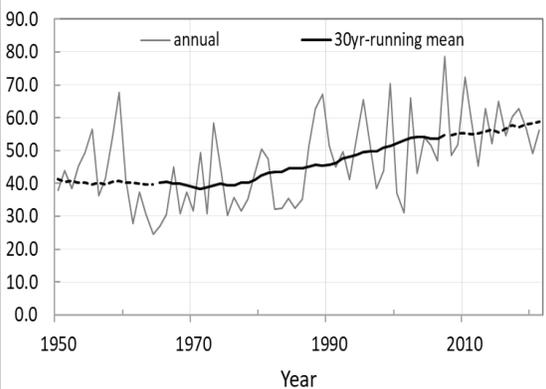
Jours de sécheresse consécutifs (nombre)



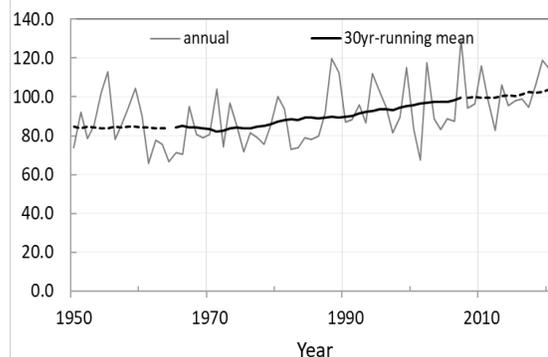
Température maximale supérieure à 35 °C (nombre)



Précipitations maximales sur 1 jour (mm)



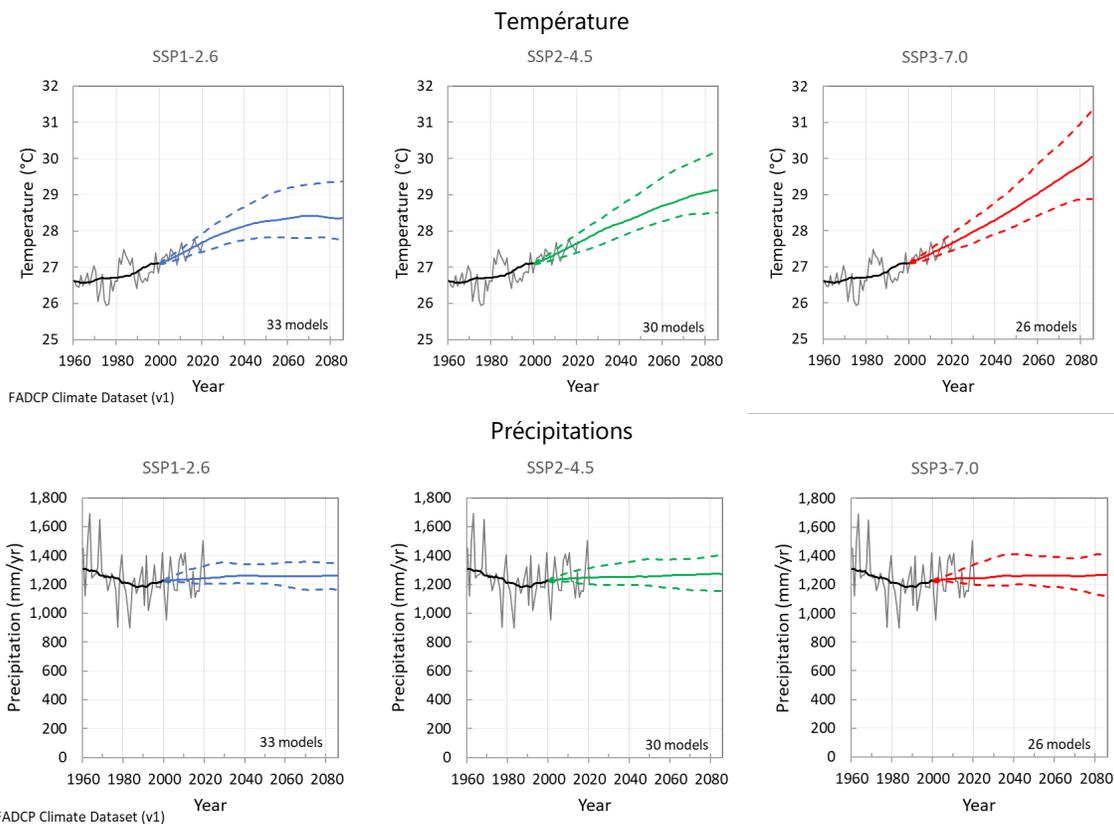
Précipitations maximales sur 5 jours (mm)



Note : La ligne continue représente la moyenne sur 30 ans centrée sur chaque période de 30 ans. Les effets de bord (en tirets) au début et à la fin de la série chronologique pourraient influencer sur l'exactitude de la moyenne dans ces régions.

Sources : jeu de données climatiques de la FADCP (Massetti et Tagklis, 2023), sur la base des données ERA5 [référence].

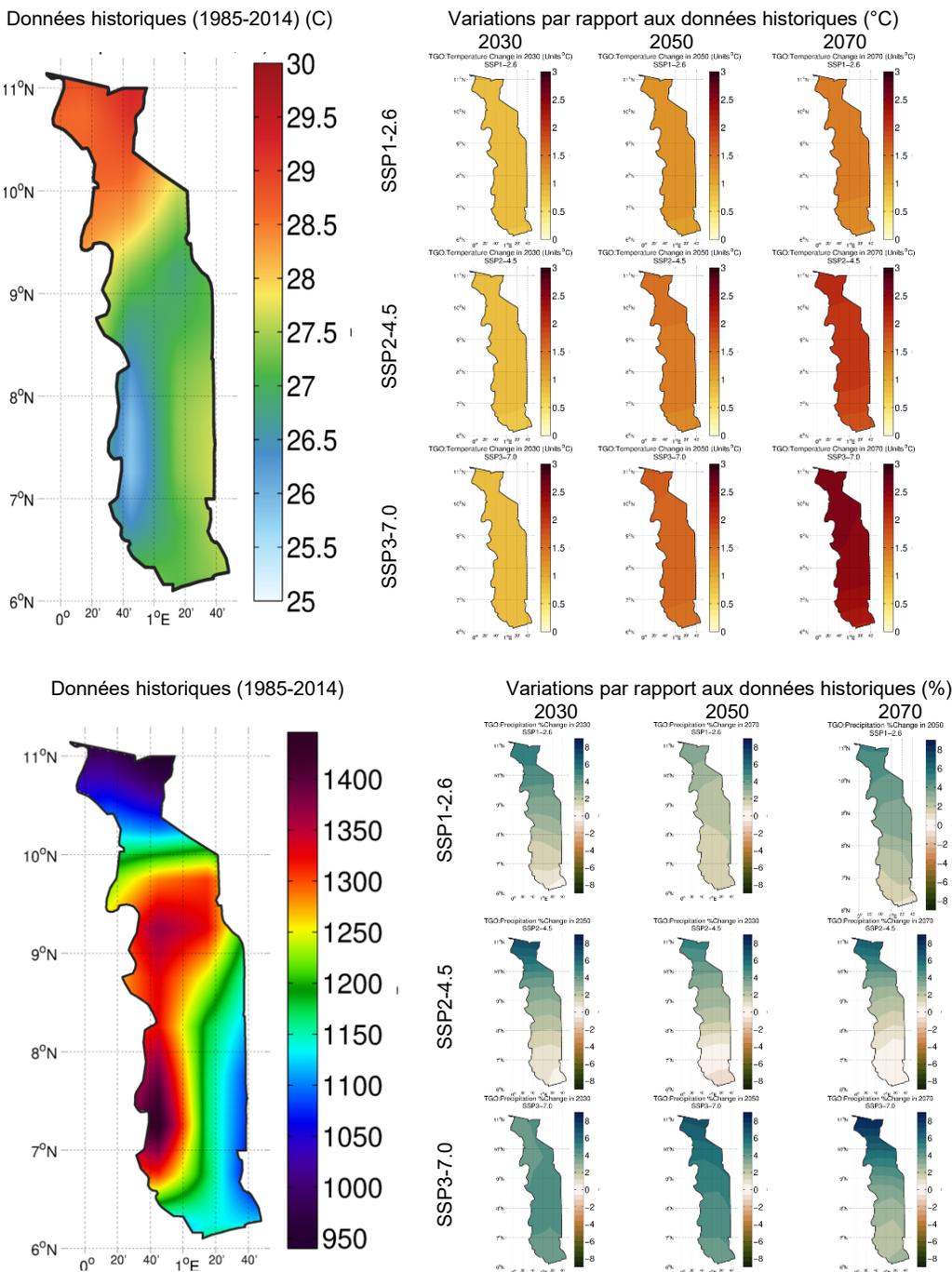
Graphique 4. Température moyenne annuelle historique et simulée et précipitations annuelles totales au Togo



Sources : jeu de données climatiques de la FADCP (Massetti et Tagklis, 2024), sur la base des données de la CRU (Harris et al., 2020) et données CMIP6 (Service Copernicus concernant le changement climatique, Climate Data Store, 2021: projections climatiques CMIP6).

Note : La ligne grise représente la moyenne annuelle historique des températures et le total des précipitations annuelles d’après les observations (CRU). La ligne noire correspond à moyenne mobile sur 30 ans des données historiques centrées sur chaque période de 30 ans. Les lignes colorées représentent la médiane et la fourchette de 80 % de l’ensemble CMIP6 des anomalies de température (10^e et 90^e centiles) ajoutées à la valeur de la CRU (ligne noire épaisse pour l’année 2000). Le scénario SSP1-2.6 est conforme à l’objectif de Paris de maintenir l’augmentation de la température mondiale moyenne en dessous de 2°C par rapport à l’ère préindustrielle. Le scénario SSP2-4.5 correspond à la poursuite des tendances actuelles. Le scénario SSP3-7.0 correspond à un scénario d’émissions élevées.

Graphique 5. Carte des observations historiques et des variations simulées de la température annuelle moyenne et du total des précipitations annuelles



Sources : jeu de données climatiques de la FADCP (Masseti et Tagklis, 2024), sur la base des données de la CRU (Harris et al., 2020) et données CMIP6 (Service Copernicus concernant le changement climatique, Climate Data Store, 2021 : projections climatiques CMIP6).

Note : Anomalie de la température annuelle moyenne en degrés Celsius et anomalie du total des précipitations annuelles moyennes en pourcentage, entre les périodes de 30 ans centrées sur 2030, 2050 et 2070, par rapport à 1986-2014. Anomalie médiane de tous les modèles. Pour une description du scénario des émissions, voir la note du graphique 4.

4. Les niveaux de la mer s'élèvent et les modèles prédisent que ce phénomène continuera durant des siècles. Les projections médianes pour le Togo d'après un scénario d'émissions modérées (RCP 4.5) indiquent que d'ici la fin du siècle, le niveau de la mer augmentera de 0,71 m par rapport à son niveau en 2000 (tableau 1 et graphique 6). Dans un scénario d'émissions conforme à l'objectif de l'accord de Paris de contenir l'augmentation de la température moyenne mondiale en dessous de 2 °C (RCP 2.6) le niveau de la mer augmenterait de 0,60 m (tableau 1). Dans un scénario d'émissions très élevées (RCP 8.5), le niveau de la mer devrait augmenter de 0,90 m (tableau 1 et graphique 6). En raison de facteurs locaux, notamment l'érosion et l'affaissement des sols, le niveau de la mer au Togo s'élèverait même sans réchauffement climatique (scénario de référence du tableau 1). Cette tendance et d'autres facteurs expliquent pourquoi le niveau de la mer devrait s'élever plus rapidement au Togo par rapport à la moyenne mondiale (tableau 1 et graphique 6).

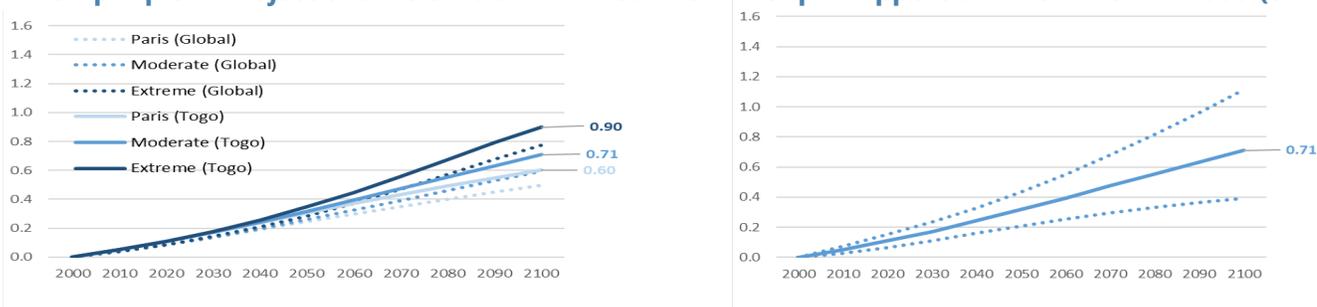
Tableau 1. Projections d'élévation du niveau de la mer par rapport au niveau de 2000 (en mètres)

	2030	2050	2070	2100
Moyenne mondiale				
Paris (RCP 2.6)	0,14 [0,10, 0,18]	0,25 [0,18, 0,33]	0,35 [0,23, 0,51]	0,50 [0,30, 0,82]
Modéré (RCP 4.5)	0,14 [0,10, 0,18]	0,26 [0,18, 0,35]	0,39 [0,26, 0,56]	0,60 [0,35, 0,94]
Extrême (RCP 8.5)	0,14 [0,11, 0,18]	0,29 [0,21, 0,38]	0,47 [0,33, 0,66]	0,77 [0,51, 1,19]
Togo				
Niveau de référence	0,03 [-0,01, 0,06]	0,04 [-0,02, 0,11]	0,06 [-0,03, 0,15]	0,08 [-0,05, 0,21]
Paris (RCP 2.6)	0,17 [0,11, 0,24]	0,31 [0,20, 0,42]	0,43 [0,26, 0,64]	0,60 [0,34, 0,98]
Modéré (RCP 4.5)	0,17 [0,11, 0,23]	0,32 [0,21, 0,44]	0,47 [0,29, 0,68]	0,71 [0,39, 1,11]
Extrême (RCP 8.5)	0,18 [0,12, 0,24]	0,35 [0,23, 0,48]	0,56 [0,36, 0,80]	0,90 [0,56, 1,37]

Sources : projections d'élévation du niveau de la mer de Kopp et al. (2014) dérivées de la base de modèles CIAM (Diaz, 2016).

Note : Projections probabilistes locales et mondiales d'élévation du niveau de la mer jusqu'en 2100 suivant trois scénarios d'émissions (Paris – RCP 2.6 ; modéré – RCP 4.5 ; extrême – RCP 8.5). La fourchette entre crochets représente les 5^e et 95^e centiles de la distribution de l'élévation du niveau de la mer pour chaque scénario d'émissions. Les projections locales de l'élévation du niveau de la mer incluent des informations sur le changement climatique local induit par les taux d'élévation du niveau de la mer et les projections de référence des mouvements verticaux des sols (affaissement ou soulèvement) au niveau local ne résultant pas du changement climatique.

Graphique 6. Projections d'élévation du niveau de la mer par rapport au niveau de l'an 2000 (en mètres)



Note : (Gauche) projections probabilistes d'élévation du niveau de la mer au niveau local (ligne continue) et mondial (pointillés) jusqu'en 2100, selon trois scénarios d'émissions (Paris – RCP 2.6 ; modéré – RCP 4.5 ; extrême – RCP 8.5). Élévation médiane du niveau de la mer pour chaque scénario d'émissions. (Droite) projections probabilistes d'élévation locale du niveau de la mer d'après le scénario modéré d'émissions (RCP 4.5). Les lignes continues représentent une élévation médiane du niveau de la mer, les lignes pointillées représentent les 5^e et 95^e centiles de la distribution pour tenir compte de l'incertitude de la vitesse de l'élévation du niveau de la mer et des points de bascule dans la fonte des calottes glaciaires du Groenland et de l'Antarctique.

Encadré 1. Élévation du niveau des mers : facteurs et projections

L'élévation mondiale du niveau des mers résulte principalement d'une expansion thermique directement causée par le réchauffement planétaire et la fonte des glaciers continentaux, dont la plupart se situent au Groenland et en Antarctique (Kopp et al., 2014). Une réaction lente mais persistante des glaciers à des températures plus élevées fera monter le niveau des mers pendant des décennies, voire des siècles, après la stabilisation des températures moyennes mondiales. Par conséquent, il n'y a pas de doute que le niveau des mers continuera d'augmenter au cours de ce siècle, mais l'ampleur de l'élévation demeure incertaine. Selon des projections hautement fiables, l'expansion thermique et la fonte de la calotte glaciaire du Groenland seront les principales sources de l'élévation du niveau des mers au cours du siècle actuel. La contribution de la fonte de la calotte glaciaire de l'Antarctique à l'élévation du niveau des mers est quant à elle très incertaine et varie de légèrement négative (en raison d'une augmentation de l'accumulation de neige) à très importante (à cause d'une fonte rapide de l'ouest de l'Antarctique) (Kopp et al., 2014). Les projections du niveau moyen des mers dans le monde sont utiles pour suivre les tendances mondiales mais ne sont pas exactes pour prédire des effets locaux et éclairer des décisions en matière d'adaptation (Kopp et al., 2014 ; Diaz, 2016). L'élévation locale du niveau de la mer peut différer de la moyenne mondiale en raison de multiples facteurs, notamment les mouvements verticaux des sols locaux (par exemple, à cause de la tectonique) (Kopp et al., 2014). L'analyse du coût de l'élévation du niveau des mers dans la présente annexe repose sur des projections probabilistes de l'élévation locale du niveau de la mer, qui tiennent compte de l'élévation régionale du niveau des mers, des mouvements verticaux des sols locaux, et de l'incertitude de la fourchette de l'élévation du niveau des mers (Kopp et al., 2014 ; Diaz, 2016).

Des projections plus récentes de l'élévation du niveau de la mer (Fox-Kemper et al., 2021) sont légèrement inférieures à celles de Kopp et al. (2014) au Togo, sauf pour une nouvelle projection peu fiable reposant sur un scénario extrême d'émissions et de fonte extrêmement rapide de la calotte glaciaire de l'Antarctique (données à une latitude de 6° nord et une longitude de 2°, de Garner et al., 2021). Le scénario SSP2-4.5 de Fox-Kemper et al. (2021) est comparable au scénario RCP4.5 de Kopp et al. (2014) ; il prévoit une élévation de 0,60 m, plutôt que 0,71 m, du niveau de la mer au Togo en 2100. Le scénario SSP-8.5 est comparable au scénario RCP 8.5 et prévoit une élévation de 0,83 m du niveau de la mer en 2100, tandis que Kopp et al. (2014) projette une élévation de 0,90 m. Les 95^e centiles des scénarios SSP2-4.5 et SSP5-8.5 sont différents de quelques centimètres de ceux de Kopp et al. (2014). Les nouvelles projections tiennent également compte d'un scénario peu fiable (preuves empiriques limitées) d'élévation extrêmement rapide du niveau de la mer à la suite d'une détérioration rapide de l'Antarctique qui est possible, mais mal comprise.

5. L'analyse des tendances et des projections climatiques dans la présente section

n'englobe pas toutes les sources potentielles de risque. Une analyse plus poussée s'impose pour rendre compte des variations climatiques infranationales et infra annuelles, afin de comprendre pleinement l'impact du changement climatique sur l'économie du Togo. Par ailleurs, une analyse préliminaire des variations des risques d'inondation n'a pas révélé de changements significatifs, mais il faudrait disposer de plus de données pour tirer une conclusion.

6. Cependant, il n'y a pas de doute que la hausse des températures moyennes, l'augmentation de la fréquence des chaleurs extrêmes et l'élévation du niveau de la mer représenteront des menaces grandissantes pour un pays pauvre essentiellement agricole. La

suite de la présente étude fournit des estimations des répercussions économiques de ces risques climatiques.

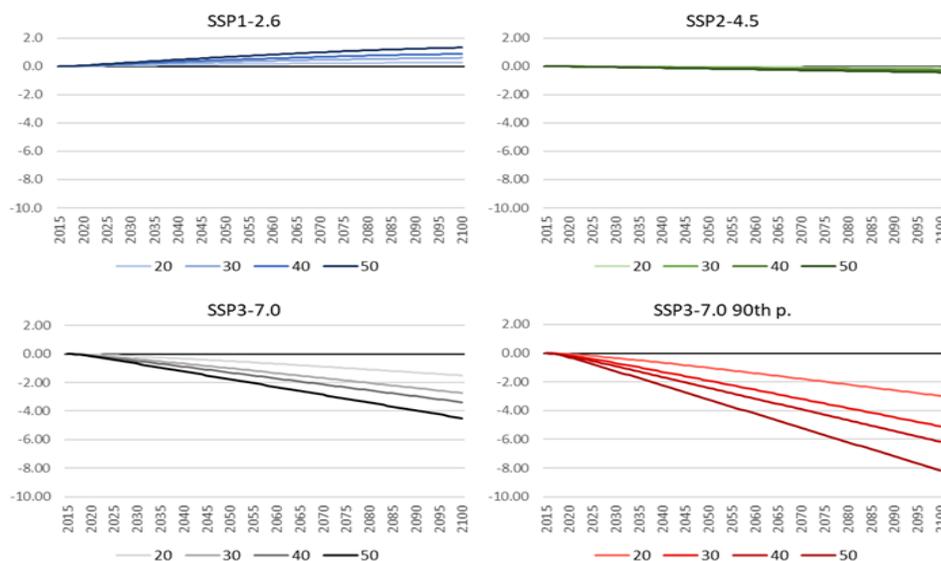
B. Risques macroéconomiques

7. Des hausses lentes des températures moyennes, l'augmentation de la fréquence des phénomènes météorologiques extrêmes et des catastrophes naturelles qui s'y rattachent et l'élévation du niveau de la mer peuvent entraîner des coûts immenses même si des mesures d'adaptation sont prises, mais l'ampleur des pertes est très incertaine. Il est difficile de prédire l'étendue des répercussions parce qu'il subsiste une grande incertitude autour de la manière dont le climat évoluera et dont l'économie réagira à une longue période de conditions climatiques anormales. L'on ne peut exclure de graves répercussions négatives à la suite de brusques changements climatiques, environnementaux et sociétaux induits par le changement climatique, mais il est impossible de quantifier ces répercussions parce qu'elles n'ont jamais été observées. Les estimations présentées dans cette section reposent sur des preuves empiriques issues de méthodes et de données à la frontière de la recherche, et ne peuvent être interprétées que comme le point de départ d'une évaluation plus complète.

Réchauffement lent et conditions météorologiques extrêmes

8. La hausse tendancielle prévue des températures moyennes peut considérablement amputer le PIB par habitant, même sans tenir compte des phénomènes météorologiques extrêmes et de l'élévation du niveau de la mer, en particulier avec une adaptation lente ou inexistante. Dans le scénario de réchauffement le plus rapide pris en compte par cette analyse (SSP3-7.0 90^e centile : + 4,2 °C par rapport à 2000), et en supposant une adaptation lente, le PIB par habitant devrait chuter de 8 % d'ici 2100 par rapport à ce qu'il serait si la tendance de réchauffement actuelle se poursuivait (graphique 7). Un scénario sans adaptation cause approximativement le double de ce dommage (Mohaddes et Raissi, 2024 ; scénario non inclus dans le graphique 7), tandis qu'une adaptation rapide peut réduire la perte à 3 % du PIB par habitant pour la même variation de température. Ces coûts se rapportent à un monde où la température augmente selon les tendances observées et où l'économie croit déjà en dessous de son plein potentiel. Ces estimations sont donc nécessairement inférieures à celles des études qui calculent les pertes par rapport à un scénario sans réchauffement supplémentaire (voir l'encadré 2 pour une explication détaillée). Pour cette raison, un ralentissement de la tendance observée du réchauffement peut accélérer la croissance. C'est l'avantage de l'atténuation mondiale. Ces estimations n'englobent pas tous les effets potentiels. Par exemple, elles ne tiennent pas compte des effets d'une météorologie extrême et de l'élévation du niveau de la mer, dont la détermination exige des modèles spécialisés. Elles ne tiennent pas compte non plus du coût de l'adaptation, ce qui entraîne une sous-estimation du coût total du changement climatique, en particulier dans les scénarios d'adaptation rapide.

Graphique 7. Baisse du PIB par habitant par rapport au maintien des tendances de températures actuelles



Sources : Estimations des services du FMI à partir de Kahn et al. (2021) et les données CMIP6 (Service Copernicus concernant le changement climatique, Climate Data Store, 2021) traitées par Massetti et Tagklis (2024).

Note : Pour chaque scénario, l'impact de la tendance du réchauffement est estimé d'après Kahn et al. (2021), en supposant que l'adaptation peut contrebalancer cet impact après 20,30, 40 ou 50 ans. Les impacts sont mesurés comme des écarts en pourcentage du PIB réel par habitant par rapport à un scénario de référence dans lequel la tendance de réchauffement suit sa trajectoire historique. Les tendances de réchauffement nationales sont calculées pour chaque scénario au moyen de l'ensemble des projections médianes des anomalies de température corrigées des biais, par rapport à 1985-2014, sur des périodes de 30 ans centrées autour de chaque année utilisant les données CMIP6. Le scénario SSP1-2.6 est conforme à l'objectif de Paris de maintenir l'augmentation de la température mondiale moyenne en dessous de 2°C par rapport à l'ère préindustrielle. Le scénario SSP2-4.5 correspond à la poursuite des tendances actuelles. Le scénario SSP3-7.0 correspond à un scénario d'émissions élevées. Le 90^e centile du scénario SSP3-7 utilise le 90^e centile de l'ensemble SSP3-7.0, plutôt que sa médiane, pour produire un scénario pessimiste d'émissions élevées et de réchauffement rapide.

9. Sachant que les sécheresses graves et les chaleurs extrêmes ont déjà des répercussions négatives sur l'économie du Togo, une incidence croissante des chaleurs extrêmes pourrait ralentir la croissance future du pays, sans parler des effets de l'augmentation des températures moyennes évoqués dans le précédent paragraphe. Le graphique 8 présente les estimations des répercussions des principaux phénomènes météorologiques, recensés au moyen de l'apprentissage automatique, sur la croissance annuelle du PIB réel par habitant (Akyapi, Bellon et Massetti, 2024). Il montre les coefficients estimés en utilisant divers pays du monde et des sous-groupes homogènes de pays, qui incluent tous le Togo⁴. Dans les pays d'Afrique subsaharienne, une augmentation d'un écart-type de la prévalence des sécheresses graves ou de la durée des périodes de chaleur extrême réduit la croissance du PIB de 0,3 point de pourcentage. La très grave sécheresse qui a frappé le Togo et d'autres pays africains en 1983 (trois écarts-types au-dessus des conditions normales, graphique 9) aurait ainsi réduit la croissance de près d'un point de pourcentage.

⁴ Les journées où la température moyenne oscille entre 9 et 12 °C ont une incidence positive sur la croissance, mais ne sont pas observées au Togo.

Encadré 2. Répercussions d'un réchauffement lent

Les services du FMI ont utilisé les estimations des effets du réchauffement sur la croissance du PIB selon Kahn et al. (2021) pour estimer les effets à long terme d'un réchauffement climatique progressif au Togo et dans d'autres pays tels que le Maroc et le Rwanda. Le modèle théorique mis au point par Kahn et al. (2021) établit un lien entre, d'une part, les écarts des températures et des précipitations (c'est-à-dire les conditions météorologiques) par rapport aux normes historiques de leur moyenne mobile à long terme (c'est-à-dire le climat) et, d'autre part, la croissance du PIB réel par habitant. Ce modèle est ensuite estimé en utilisant des données de 174 pays sur la période 1960-2014.

Il postule que la croissance réelle de la production par habitant est affectée par les tendances et la volatilité des températures. La tendance historique du réchauffement freine déjà la croissance. Une accélération de la tendance du réchauffement par rapport aux valeurs historiques a un effet négatif sur la croissance du PIB, tandis qu'une décélération de cette tendance a un effet positif. La réalisation des objectifs de l'Accord de Paris (SSP1-2.6), qui ralentirait la tendance du réchauffement par rapport à ses valeurs historiques, relève la croissance prévue du PIB par rapport au scénario de référence. Le scénario SSP2-4.5 est proche du maintien des tendances actuelles et a généralement des effets négatifs ou positifs réduits. Le scénario SSP3-7.0 représente une accélération de la tendance actuelle et génère des effets négatifs. Le 90^e centile du scénario SSP3-7.0 constitue presque un scénario catastrophe et produit les pires effets négatifs.

L'adaptation fait implicitement partie du modèle de Kahn et al. (2021), même si son coût n'est pas comptabilisé. Après m années, les pays sont supposés s'être pleinement adaptés aux nouvelles températures. Pour la présente analyse, $m = 20, 30, 40$ et 50 ; $m = 50$ implique qu'il faut 50 ans pour s'adapter aux prochains niveaux de température, tandis que $m = 20$ implique que l'économie s'adapte pleinement en 20 ans. Si les coûts de l'adaptation sont élevés ou s'il est impossible de contrebalancer l'effet du réchauffement, l'adaptation aura tendance à être lente ou incomplète et les répercussions sur la croissance seront sous-estimées en utilisant ce modèle.

Si le maintien de la tendance historique des températures dans le futur ne réduit pas le taux de croissance économique d'après le modèle de Kahn et al. (2021), il implique une perte de PIB par habitant par rapport à un hypothétique scénario de référence sans réchauffement. Par exemple, si en 2000 le taux de croissance économique à long terme était égal à 3 % par an et la tendance observée des températures réduisait la croissance de 0,2 point de pourcentage par an, le PIB par habitant en 2024 serait de 5 % inférieur à son potentiel. Les pertes augmentent à 9 % en 2040 et 18 % en 2100.

Des non-linéarités prononcées dans la réaction de l'économie aux niveaux de température – qui impliqueraient un ralentissement de la croissance même avec une tendance constante – s'ajouteraient aux retombées auxquelles le Togo pourrait s'attendre, mais il n'y a pas de preuve empirique de l'existence de ces non-linéarités. Par exemple, il n'y a pas de preuve de réaction non linéaire aux chocs de température dans l'analyse de Kahn et al. (2021). La raison en est peut-être que ces linéarités n'existent pas, ou que les données ne permettent pas de les détecter par manque d'écarts suffisamment significatifs des températures par rapport aux valeurs normales qui intègrent le réchauffement tendanciel. L'utilisation d'une spécification quadratique des niveaux de température pour rendre compte de potentielles non-linéarités soulève de nombreux problèmes empiriques, comme l'expliquent Kahn et al. (2021) et Massetti et Mendelsohn (2018).

Les pertes de PIB prédites par Kahn et al. peuvent être considérées comme des erreurs de prédiction fondées sur l'hypothèse d'un maintien des tendances de réchauffement observées. Si les taux de croissance reflètent déjà les tendances observées des températures et si rien d'autre ne change, les prévisions macroéconomiques seront exactes, en moyenne. Mais si les tendances des températures s'accroissent (ou ralentissent), les prévisions fondées sur les données historiques comporteront un biais haussier (ou baissier). Cet attribut répond à la nécessité pour les dirigeants d'adapter les projections actuelles à l'évolution des tendances des températures.

10. Afin d’interpréter les estimations des répercussions des vagues de chaleur extrême, il convient de noter que l’écart-type de la répartition de ces vagues au Togo est de neuf jours.

Ainsi, dans une année où la chaleur extrême dure deux semaines de plus que la normale, la croissance serait inférieure de 0,5 point de pourcentage à la normale, toutes choses étant égales par ailleurs. La répétition de cet exercice à l’aide d’observations météorologiques année après année constitue la première tentative de quantification des effets des chocs météorologiques observés sur la croissance passée. De 1980 à 2019, l’impact des sécheresses et des épisodes de chaleur extrême (et du retour à des conditions météorologiques normales les années suivantes) sur la croissance variait entre -0,5 et +0,5 point de pourcentage la plupart des années (graphique 10)⁵. En 1983, l’effet combiné de la sécheresse et de la chaleur extrême susmentionné aurait réduit la croissance de plus de 1,5 point de pourcentage. À l’avenir, si la tendance observée des températures extrêmes suivait les projections du 90^e centile de SSP3-7.0, la croissance serait inférieure de 0,08 point de pourcentage à sa normale annuelle⁶. Sur 100 ans, cela implique une réduction du PIB réel par habitant de 8 % (en supposant un taux de croissance annuelle du PIB par habitant de 3 %).

11. Les estimations ci-dessus des effets d’une hausse des températures moyennes et d’une augmentation de la fréquence des phénomènes météorologiques extrêmes constituent une référence utile, mais présentent un certain nombre de limites.

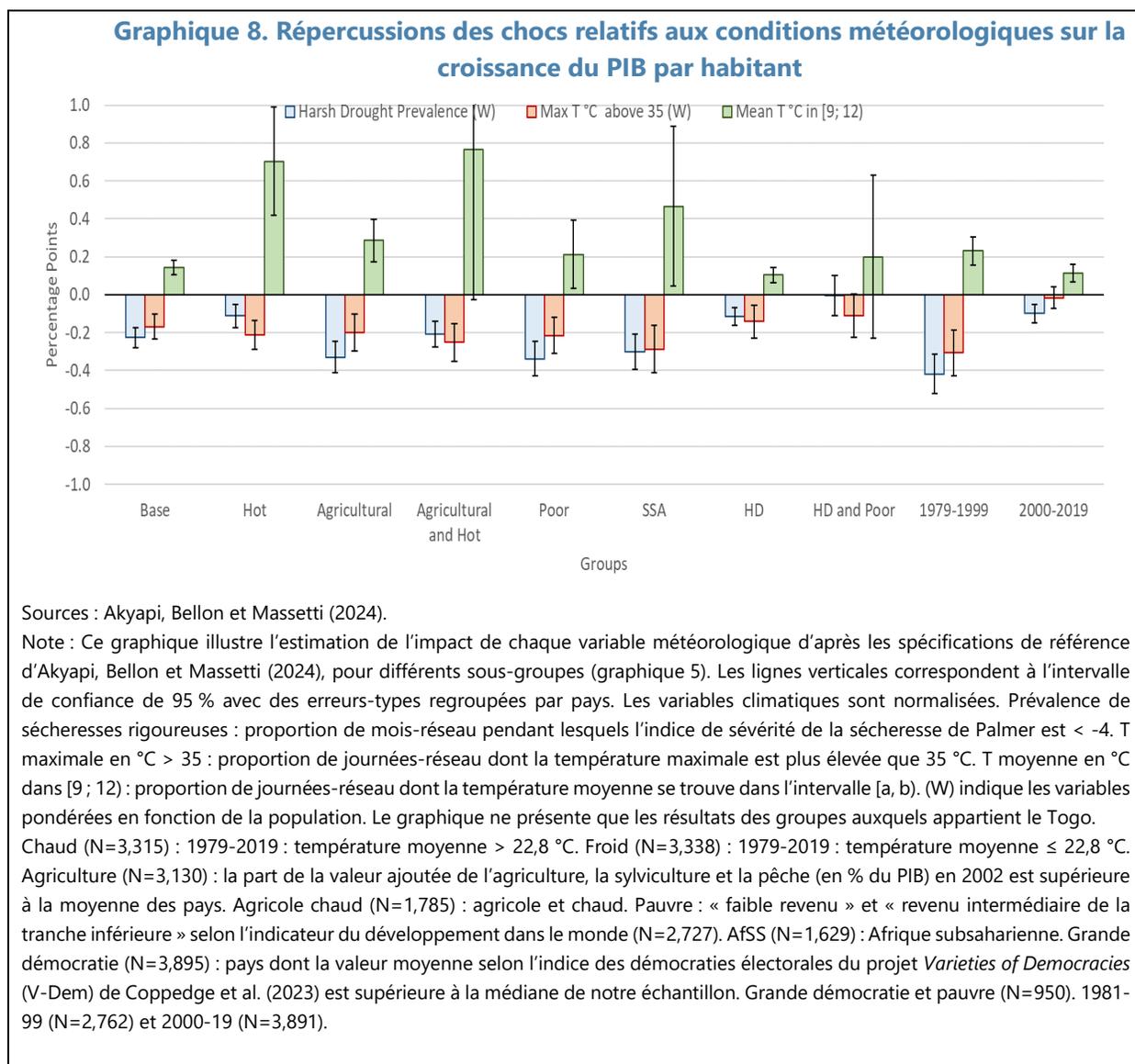
- Les estimations reposent sur l’hypothèse crédible qu’il est possible de prédire les réponses à apporter dans le futur aux chocs relatifs aux températures et à d’autres conditions météorologiques en s’appuyant sur des données issues du passé. Des non-linéarités significatives dans la réaction de l’économie et de la société à des niveaux de réchauffement, non détectables à l’aide des données passées, peuvent se traduire par des dégâts beaucoup plus considérables que ceux prévus ici. Ces non-linéarités peuvent imposer des changements abrupts dans les systèmes climatiques et socioéconomiques.
- L’avantage des études macroéconomiques est qu’elles permettent d’analyser l’effet net de multiples chocs climatiques dans tous les secteurs avec des modèles parcimonieux, mais une analyse sectorielle s’impose pour explorer les canaux de transmission et servir de fondement

⁵ Les chocs relatifs aux conditions météorologiques sont définis comme des différences année après année. Par exemple, dans une année comptant moins (plus) de jours de chaleurs extrêmes que l’année précédente, la croissance serait plus élevée (faible) que l’année précédente – toutes choses étant égales par ailleurs.

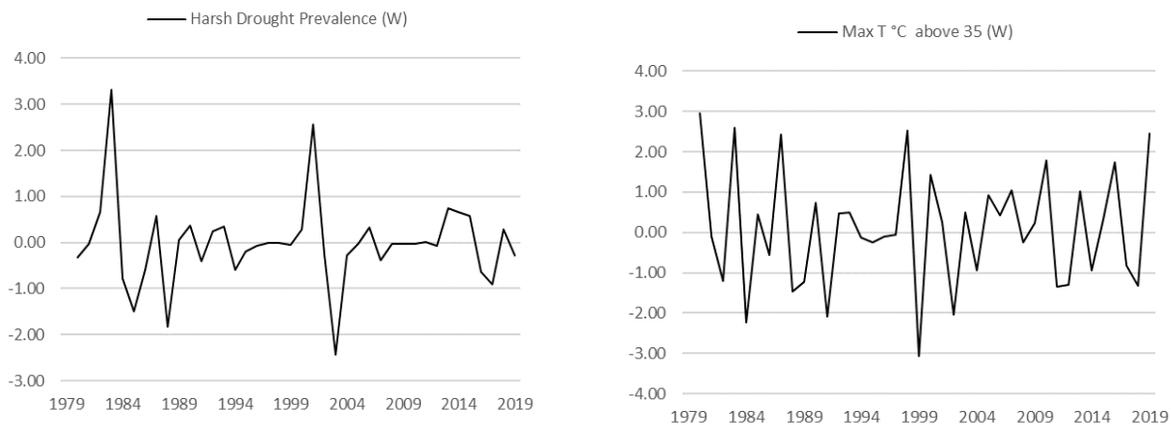
⁶ En l’absence de tendance, le choc moyen relatif aux conditions météorologiques est égal à zéro et la croissance moyenne n’est pas affectée par les conditions météorologiques. Mais avec une tendance positive, par exemple des chaleurs extrêmes, les chocs économiques négatifs tendent à être plus considérables que les chocs positifs, entraînant une réduction persistante de la croissance par rapport à son niveau normal. Si la tendance est déjà observée dans le passé, les taux de croissance antérieurs sont déjà affectés par la tendance climatique. Comme le montrent Kahn et al., seule une accélération (décélération) de la tendance influe de façon persistante sur la croissance prévue. Afin de prévoir l’impact des chaleurs extrêmes sur la croissance, nous supposons que le nombre supplémentaire de journées chaudes est de 180 par rapport à la moyenne historique et qu’il n’y a pas de tendance antérieure, celle-ci ayant été très faible. Ceci correspond à 2,25 journées chaudes de plus chaque année. Puisque, selon les estimations, l’effet négatif d’un écart-type de journées chaudes sur la croissance est égal à 0,3 point de pourcentage, nous obtenons : $2,25 / 9 \times 0,3 = 0,076$ point de pourcentage perdu chaque année du fait d’une accélération de la tendance. Nous ne répétons pas le même exercice avec les sécheresses parce que les observations antérieures ne révèlent pas de tendance statistiquement significative et les projections n’indiquent pas de changement considérable.

pour des conseils adaptés aux fins de l'élaboration des politiques. Le secteur agricole mérite une attention particulière parce qu'il dépend presque entièrement de la pluviométrie, et puisque les températures actuelles sont déjà élevées, il pourrait être à la merci du changement climatique (Tchinguilou et al., 2013).

- Les répercussions macroéconomiques sont utiles à des fins de planification macrobudgétaire, mais ne fournissent pas d'informations quant aux effets distributifs du changement climatique, qui devraient être relativement plus néfastes pour les populations les plus démunies. Une analyse au niveau micro peut révéler qu'il est nécessaire de renforcer les dispositifs de protection sociale et d'autres programmes d'aide pouvant avoir des implications macro budgétaires.



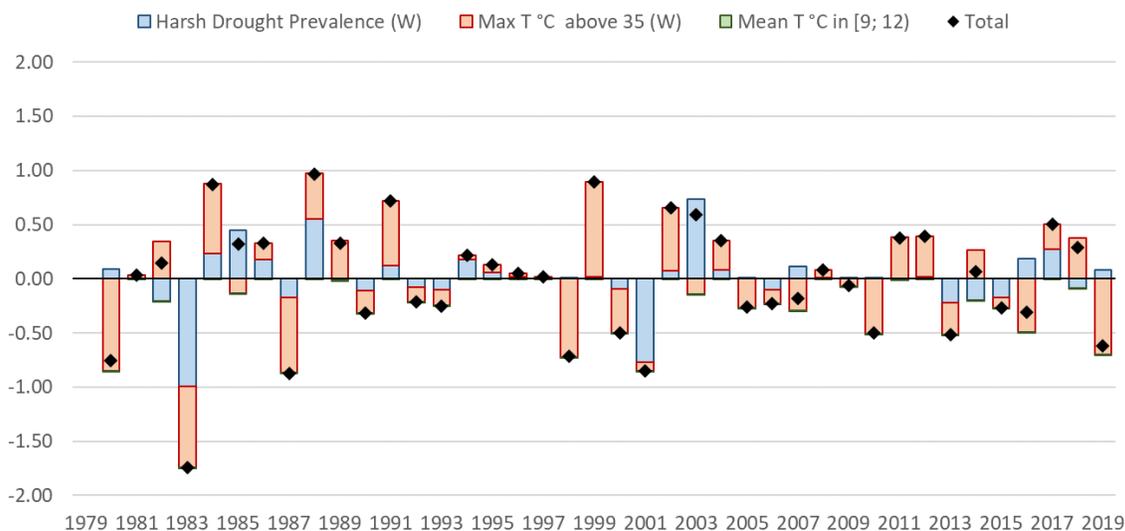
Graphique 9. Premières différences des principales variables climatiques au Togo
(variables normalisées)



Sources : Akyapi, Bellon et Massetti (2024).

Note : Ce graphique illustre les premières différences au Togo des variables choisies des travaux d'Akyapi, Bellon et Massetti (2024). Pour une description des variables, voir la note du graphique 8.

Graphique 10. Répercussions des principales variables climatiques sur la croissance au Togo
(en points de pourcentage)



Sources : Akyapi, Bellon et Massetti (2024).

Note : Répercussions estimées d'après les estimations pour les pays d'Afrique subsaharienne. Les diamants noirs indiquent l'impact net de toutes les variables. Pour une description des variables climatiques, voir la note du graphique 8.

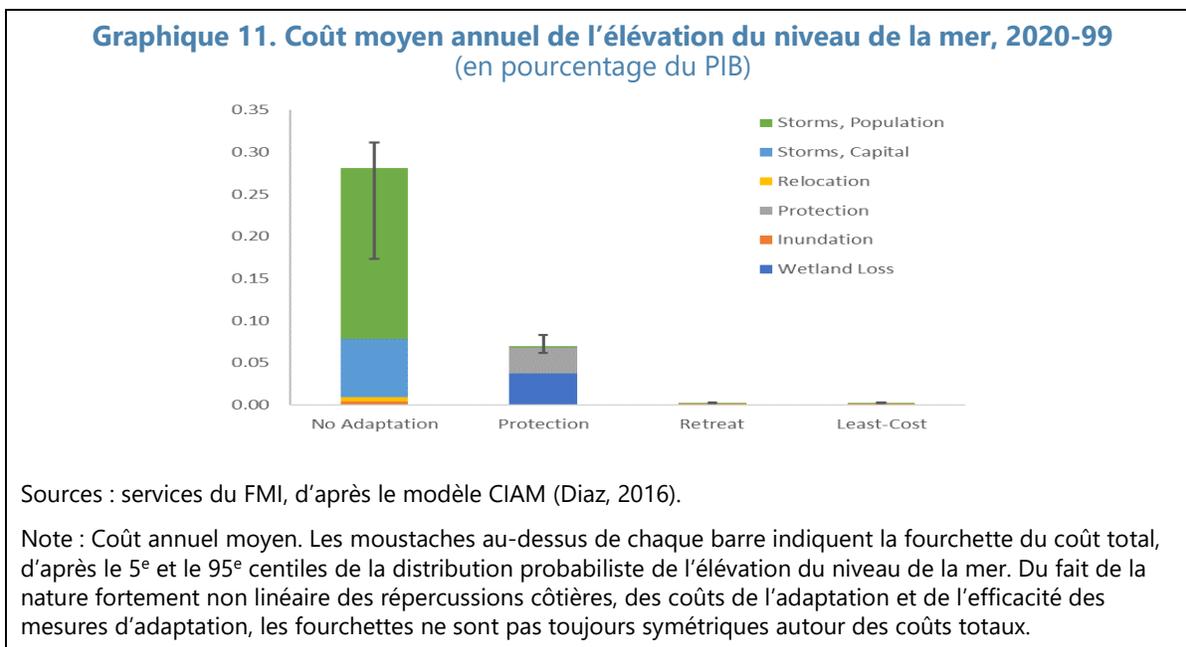
Répercussions de l'élévation du niveau des mers et adaptation

12. Le Togo ne peut pas maîtriser l'élévation du niveau des mers dans le monde, mais il peut en gérer les répercussions au niveau national en s'adaptant. Des efforts d'atténuation sont indispensables à l'échelle mondiale afin de restreindre la vitesse de l'élévation du niveau des mers au cours de ce siècle et la portée globale de ce phénomène au cours des prochains siècles, mais l'adaptation joue un rôle crucial pour limiter l'impact de l'élévation inévitable du niveau des mers.

13. Dans une analyse préliminaire fondée sur le modèle CIAM (encadré 3), les services du FMI estiment que le coût annuel moyen de l'élévation du niveau de la mer est d'environ 0,3 % du PIB de 2020 à 2099 dans un scénario d'émissions modérées, une partie ou la totalité pouvant se présenter sous forme de coûts budgétaires (graphique 11). Les coûts oscillent entre 0,1 % et 0,32 % du PIB par an. Les meilleures et les pires projections d'élévation du niveau de la mer utilisent la projection la plus faible pour le scénario d'émissions les plus faibles et la projection la plus élevée pour le scénario d'émissions les plus élevées. Dans le scénario le plus pessimiste, le coût cumulé équivaut à 170 % du PIB de 2020. La plus grande partie du coût se rapporte aux victimes et aux dommages matériels provoqués par des marées de tempête dans les zones côtières densément peuplées du Togo. Ce coût, qui mesure les pertes de bien-être, est l'indicateur adéquat pour estimer l'impact économique total de l'élévation du niveau de la mer. Les études recourent à des modèles d'équilibre général pour transposer les pertes matérielles et foncières en répercussions macroéconomiques à long terme (par exemple, Bosello et al., 2012). Une autre méthode consiste à obtenir des approximations de premier ordre des coûts budgétaires de l'élévation du niveau de la mer en définissant la part du coût social de l'élévation du niveau de la mer qui est soit directement supportée par le secteur public, soit compensée par les finances publiques. Les pertes directes peuvent découler des coûts de reconstruction des biens publics et de l'achat de nouveaux terrains à usage public. Les pertes d'actifs et de terrains privés peuvent avoir un impact sur les finances publiques si elles affectent les recettes fiscales ou si l'État indemnise les pertes privées encourues. L'augmentation des enveloppes consacrées aux programmes sociaux visant à atténuer les coûts de désutilité liés aux transferts depuis des zones inondées peut entraîner une augmentation des dépenses. Si les pouvoirs publics assument l'entière responsabilité de toutes les pertes, y compris les effets négatifs des transferts, les coûts présentés dans le document peuvent être interprétés comme une limite supérieure des besoins de financement de l'État.

14. Les efforts de protection du littoral peuvent se révéler très efficaces pour réduire le coût de l'élévation du niveau de la mer au Togo (graphique 11). Le modèle CIAM utilisé par les services du FMI (Diaz, 2016) calcule le coût de l'élévation du niveau de la mer et le coût de la protection en tenant compte de nombreux facteurs, notamment la topographie du littoral ainsi que la répartition de la population et du capital physique. Un investissement équivalent à environ 0,03 % du PIB par an tout au long du siècle réduit le coût de l'élévation du niveau de la mer d'environ 75 %, d'après les résultats obtenus dans d'autres pays et dans d'autres études. L'investissement dans la protection est concentré en début de période et équivaut à 0,13 % du PIB au cours de la première décennie. À titre de comparaison, les autorités togolaises ont estimé que la protection du littoral coûterait 200 millions de dollars entre 2015 et 2030, soit environ 0,2 % du PIB de 2020, ce qui est

légèrement supérieur à l'estimation du modèle CIAM mais du même ordre de grandeur. Le modèle produit une évaluation exhaustive des coûts et des avantages. La protection du littoral perturbe les échanges d'eaux naturels entre les zones humides et la mer, avec pour conséquence un déclin potentiel de la biodiversité entraînant une perte estimée à 0,04 % du PIB par an.



15. Un repli planifié vers l'intérieur des terres peut réduire encore davantage le coût de l'élévation du niveau de la mer mais il exige des dispositions minutieuses et ses conséquences sur la distribution doivent être estimées et évaluées. Ce repli planifié s'appuie sur un déplacement proactif de la population et la mise en œuvre d'une stratégie à long terme consistant à laisser les actifs exposés à des inondations se déprécier au fil du temps jusqu'à atteindre la valeur de zéro [?]. Avec ce processus progressif, les pertes en capital physique sont minimales. En termes de valeur, seule la terre nue se fait absorber par la mer. Le coût d'opportunité de ces terres est faible et égal à la valeur des terres agricoles ou marginales du pays, comme l'a établi Yohe (1990). La population touchée n'a pas besoin de se déplacer sur de longues distances afin d'éviter l'élévation du niveau de la mer prévue au cours de ce siècle. Un déménagement dans différents quartiers de la même ville côtière peut se révéler suffisant.

16. Une analyse à partir de données plus détaillées permettrait de déterminer plus précisément les coûts de l'élévation du niveau de la mer et de l'adaptation à ce phénomène dans un environnement côtier très dynamique tel que celui du Togo. Cependant, l'analyse préliminaire ci-dessus permet d'établir une feuille de route utile. Le modèle CIAM divise le littoral du pays en quatre segments distincts dont la longueur varie de 0,7 km à 24,9 km mais il ne reproduit pas les caractéristiques de la côte avec une résolution très élevée. Bien que le modèle tienne compte des valeurs de référence pour l'érosion du littoral et les glissements de terrain verticaux, il ne tient pas compte de l'interaction entre l'élévation du niveau de la mer et les processus d'érosion côtière en cours. Il ne tient pas non plus compte du coût de l'infiltration d'eau salée dans

les aquifères côtiers. Cependant, le modèle tient compte des coûts non financiers tels que les pertes en vies humaines dues aux inondations causées par les tempêtes, la perte de zones humides et la désutilité liée au déménagement de populations. Même si une analyse plus détaillée serait pertinente, les résultats du modèle CIAM sont conformes à l'étude fondatrice de Hinkel et al. (2018). En tenant compte de nombreux scénarios d'élévation du niveau de la mer, de développement économique et d'adaptation, et en ayant recours à différents taux de dépréciation, Hinkel et al. (2018) montrent que le coût de l'élévation du niveau de la mer se situe entre 0,002 % et 0,3 % du PIB par an Togo, un résultat du même ordre de grandeur que l'estimation du modèle CIAM⁷.

17. L'analyse coûts-avantages peut être se révéler complexe mais même les évaluations préliminaires et incomplètes des coûts et des avantages permettent de déterminer les options les plus attrayantes pour s'adapter à l'élévation du niveau des mers (Bellon et Massetti, 2022a).

Pour déterminer les meilleures pratiques, il est possible de s'inspirer de l'analyse et des politiques de protection côtière d'autres pays, par exemple les Pays-Bas, où les analyses coûts-avantages sont depuis longtemps appliquées à la gestion des risques d'inondation et à la gouvernance de l'eau. Initiée en 1954 avec la contribution avant-gardiste de Tinbergen (1954), cette tradition se poursuit encore aujourd'hui (Bos et Zwaneveld, 2017).

Encadré 3. Estimation du coût de l'élévation du niveau de la mer et de l'adaptation à ses effets

L'analyse des répercussions de l'élévation du niveau de la mer et des possibilités d'adaptation est effectuée à l'aide de modèles complexes qui reposent sur des simplifications nécessaires mais fournissent de précieux éclairages.

Malgré les incertitudes s'agissant de l'ampleur et du coût exacts des dommages causés par l'élévation du niveau de la mer ainsi que du coût des mesures de protection, ces études s'accordent sur le fait que la planification à long terme de l'adaptation peut être très efficace pour contenir les répercussions physiques et les coûts de l'élévation du niveau de la mer. Par exemple, le vaste programme de recherche PESETA IV financé par l'UE révèle que la protection côtière peut réduire d'environ 90 % les dommages causés par l'élévation du niveau des mers dans l'UE (Vousdoukas et al. 2020, tableau 6). Les simulations réalisées à partir de modèles s'accordent pleinement sur le point de vue que l'adaptation peut être très efficace mais elles peuvent arriver à des conclusions différentes quant au meilleur panachage de mesures d'adaptation (par exemple, ouvrages de protection lourds, solutions basées sur la nature ou retrait organisé), car elles utilisent des données différentes, utilisent des scénarios climatiques différents ou fonctionnent selon des critères normatifs différents. Il existe également un consensus sur le fait que les transformations à effectuer pour s'adapter à l'élévation du niveau de la mer, bien que réalisables d'un point de vue technologique et avisées sur le plan économique, sont complexes et nécessitent une gouvernance solide (Hinkel et al., 2018).

Les services du FMI utilisent le modèle de pointe CIAM (*Coastal Impact and Adaptation Model*) pour estimer le coût de l'élévation du niveau de la mer dans le cadre d'autres stratégies d'adaptation. Le modèle CIAM est un modèle mondial utilisé pour estimer le coût et les avantages économiques de l'adaptation à l'élévation du niveau de la mer (Diaz, 2016). Le littoral mondial est divisé en plus de 12 000 segments de différentes longueurs regroupés par pays. Dans le modèle CIAM, le littoral togolais est divisé en quatre segments distincts, dont la longueur varie de 0,7 km à 24,9 km, eux-mêmes divisés en zones d'altitudes différentes.

Pour chaque segment, le modèle dispose de données sur le capital physique, la population et la couverture des zones humides à différentes altitudes. Les projections de Kopp et al (2014) sur l'élévation du niveau de la mer à l'échelle locale permettent de déterminer les zones qui seront inondées ainsi que le volume de capital physique et de population exposés.

⁷ Plus précisément, le coût est estimé comme étant la somme actualisée des coûts divisée par la somme actualisée du PIB.

Encadré 3. Estimation du coût de l'élévation du niveau de la mer et de l'adaptation à ses effets (fin)

Les tempêtes provoquent des inondations périodiques qui viennent s'ajouter à l'élévation du niveau de la mer. Le modèle ne tient pas compte des risques accrus liés aux inondations fluviales.

Le modèle calcule le coût de l'élévation du niveau de la mer (coûts de protection plus pertes résiduelles) selon différentes stratégies d'adaptation :

Dans le scénario de **non-adaptation**, il est supposé que la population ne se déplace pas jusqu'à ce que la mer inonde la zone où elle vit, puis se déplace vers des zones plus élevées. La société continue à développer et à entretenir le capital physique jusqu'à ce que l'inondation cause des pertes irréversibles et que le capital physique soit abandonné. Le coût de l'élévation du niveau de la mer est calculé en faisant la somme de la valeur résiduelle du capital physique abandonné, des coûts de démolition et de la valeur des terres inondées. Le modèle utilise la valeur locative des terres agricoles situées à proximité du littoral, conformément à Yohe et al. (1990), car à mesure que l'élévation du niveau de la mer progresse, les baux situés à proximité du littoral se déplaceront des terres inondées vers des terres adjacentes. Il est supposé que les coûts d'opportunité liés à la densité et au développement de la population sont capitalisés dans la valeur des terres agricoles. Le coût de désutilité de la migration réactive est monétisé.

À l'inverse, le scénario de **protection** suppose que la société investit dans des digues et d'autres barrières d'un bon rapport coût-efficacité le long de l'ensemble du littoral afin d'éviter les inondations dues à l'élévation du niveau de la mer, mais que des tempêtes peuvent toujours causer des inondations périodiques des zones protégées si la protection n'est pas suffisamment élevée. Le capital physique et les terres ne sont pas perdus, la population ne se déplace pas mais des tempêtes causent périodiquement des pertes sur le plan matériel et humain. Le coût de l'élévation du niveau de la mer est égal au coût de la protection majoré de la valeur attendue du coût des tempêtes.

Une autre possibilité d'adaptation repose sur le **repli planifié** hors des zones qui seront exposées aux inondations. L'objectif de ce repli est de continuer à utiliser les zones côtières sans y développer de nouveaux éléments de capital physique et en laissant le capital physique existant se déprécier. Par exemple, une route côtière est utilisée jusqu'à ce qu'elle nécessite d'importants investissements de réfection. Puis une nouvelle route côtière est construite plus en retrait du littoral, sur des terres plus élevées. Cette stratégie concède le fait que des terres et une valeur résiduelle du capital physique seront perdues mais elle évite les coûts de protection des côtes. La population se déplace progressivement vers les hauteurs avant que ses zones d'habitation ne soient inondées. En général, les habitants peuvent se réinstaller dans la même zone côtière, sans être tenus de migrer vers des zones éloignées.

Le coût de l'élévation du niveau de la mer est égal à la somme du coût résiduel du capital physique, de la valeur des terres inondées et du coût de désutilité du déménagement de la population.

Le modèle prend en compte des variantes des scénarios de protection et de repli pour faire face aux risques d'inondations par ondes de tempête. Par exemple, le modèle calcule la hauteur des protections côtières construites pour contenir l'élévation du niveau de la mer et des ondes de tempête de plus en plus importantes (probabilité d'apparition de 1/10 ans, 1/100 ans, 1/1 000 ans et 1/10 000 ans). Dans le scénario de référence (repli 1), le périmètre de repli est calculé de manière à faire uniquement face aux inondations permanentes des terres, mais il peut être élargi de manière à éviter également les ondes de tempête (probabilité d'apparition de 1/10 ans à 1/10 000 ans).

Pour chaque segment côtier, le modèle calcule la valeur actualisée nette des coûts de l'élévation du niveau de la mer pour chaque stratégie d'adaptation. Les pertes en vies sont monétisées à l'aide de la valeur statistique de la vie, tandis que la perte de zones humides sous l'effet de l'élévation du niveau de la mer ou des barrières de protection entravant la circulation normale des eaux de marée est monétisée à l'aide d'estimations de la volonté de supporter le coût de la préservation de la biodiversité.

Le coût de la construction et de l'entretien des digues et d'autres paramètres fondamentaux sont tirés de différentes études. Les coûts liés aux ondes de tempête viennent s'ajouter par rapport à un scénario de référence dans lequel les tempêtes se produisent sans élévation du niveau de la mer.

Encadré 3. Estimation du coût de l'élévation du niveau de la mer et de l'adaptation à ses effets (suite)

En comparant les coûts de l'élévation du niveau de la mer dans tous les scénarios, il est possible de déterminer la **stratégie d'adaptation la moins coûteuse** pour chaque segment côtier et de calculer ainsi ce qui serait le coût le plus bas de l'élévation du niveau de la mer pour le pays. La protection côtière est généralement la stratégie la moins coûteuse dans les zones où le capital physique existant est important et où la densité de population est élevée. Le repli planifié est en général la stratégie la moins coûteuse dans les zones à faible densité de capital physique et de population. La hauteur optimale de l'infrastructure de protection côtière et le périmètre de repli optimal varient en fonction de nombreux facteurs, notamment les coûts supplémentaires prévus de la protection, le coût d'opportunité de la non-utilisation de terres qui ne seraient normalement pas inondées, le capital physique et la population exposés, et les scénarios d'élévation du niveau de la mer.

Malgré de nombreuses incertitudes et quelques inévitables hypothèses de simplification, le modèle CIAM dresse un cadre utile pour étudier de façon systématique les coûts et les avantages des différentes stratégies d'adaptation à l'élévation du niveau de la mer. Une modélisation côtière plus détaillée et une cartographie plus précise des actifs peuvent produire une évaluation plus précise des coûts et des avantages, mais les principales informations développées avec une version de référence constituent un point de départ précieux pour faire face à un défi complexe qui s'étale sur plusieurs décennies.

C. Mesures d'adaptation et besoins de financement

18. S'il est prévu que le changement climatique pèsera sur les finances publiques, les estimations des besoins en matière de dépenses d'adaptation varient considérablement du fait des différences au niveau des méthodes, définitions et scénarios utilisés.

- Les estimations des services du FMI fondées sur les données de la Banque mondiale laissent apparaître que le renforcement de toutes les nouvelles infrastructures exposées aux inondations coûterait l'équivalent de 0,1 % du PIB par an. La modernisation de toutes les infrastructures déjà construites coûterait un montant supplémentaire équivalent à 0,7 % du PIB et elle ne présente certainement pas un bon rapport coût-efficacité (Aligishiev, Bellon et Massetti, 2022).
- D'après les estimations des autorités et des partenaires de développement, le coût des investissements nécessaires à l'adaptation au changement climatique et à l'atténuation de ses effets au Togo se situe dans une large fourchette comprise entre 1,5 % à 8,4 % du PIB par an (tableau 2).
- Il est difficile de recouper ces grosses différences, car les études utilisent des définitions, des scénarios de référence et des projections différents. Bon nombre des investissements comptabilisés dans les estimations les plus larges des besoins d'investissement présentent généralement d'importants avantages en termes de développement, qui les rendraient nécessaires même en l'absence de changement climatique⁸.

⁸ Au moment d'estimer les besoins d'investissement en matière d'adaptation au changement climatique, il est utile de se concentrer sur les coûts qui peuvent être attribués au changement climatique, mais il n'existe pas de consensus quant au scénario de référence. Par exemple, le coût de l'amélioration de la productivité de l'agriculture ne devrait pas être généralement considéré comme un besoin d'adaptation puisqu'un accroissement de la productivité serait nécessaire même en l'absence de changement climatique.

(continued)

19. Bien qu'il soit extrêmement difficile d'estimer avec précision les actions à mener et le coût correspondant, il est possible d'élaborer une feuille de route pour intégrer l'adaptation dans la planification macro budgétaire en fonction de principes généraux. Les services du FMI ont élaboré des orientations pour aider les pays à s'adapter en intégrant le changement climatique dans leur planification macrobudgétaire (Gonguet et al. 2021 ; Bellon et Massetti, 2022a,b ; Aligishiev, Bellon et Massetti, 2022 ; Sakrak et al., 2022). Ces principes formulent l'adaptation en des termes familiers aux économistes et dans le contexte plus large du développement durable, dans le but d'orienter l'investissement public et de permettre une adaptation efficace du secteur privé.

20. L'adaptation est la plus efficace lorsqu'elle s'inscrit dans la planification du développement. Dans l'Accord de Paris (article 7), l'adaptation est établie comme « *l'objectif mondial en matière d'adaptation consistant à renforcer les capacités d'adaptation, à accroître la résilience aux changements climatiques et à réduire la vulnérabilité à ces changements, en vue de contribuer au développement durable* ». Les investissements dans l'adaptation au changement climatique sont similaires à d'autres investissements dans le développement, car ils ont pour objectif commun d'augmenter autant que possible le bien-être futur en tenant compte des ressources disponibles (Bellon et Massetti, 2022a).

21. Compte tenu des nombreux besoins concurrents, les pouvoirs publics doivent soigneusement ventiler les ressources entre tous les usages possibles, y compris l'adaptation au changement climatique, tout en tenant compte des implications en matière de distribution. Cela nécessite : i) de concentrer les efforts et les ressources de l'État dans les domaines fondamentaux ; et ii) de réunir des informations sur l'efficacité des dépenses dans l'ensemble des autres programmes et sur la façon dont les dépenses affectent les différents groupes de la société (Bellon et Massetti, 2022a).

Tableau 2. Estimations des besoins annuels d'investissement aux fins de l'adaptation au changement climatique et de l'atténuation de ses effets au Togo, 2020–30

Source	Investissements dans l'adaptation	Investissement dans l'atténuation	Total	Total (pourcentage du PIB)	Déficit de financement (en millions de dollars)
	<i>Coût par an (en millions de dollars)</i>				
Perspectives économiques de la BAfD	-	-	703	8,4	560
Contributions déterminées au niveau national (CDN)	278	276	554	6,6	383
Revue des dépenses publiques (Banque mondiale) /Fonds vert pour le climat-Togo	350	-	350	4,2	336
Plan national d'adaptation (PNACC)	125*	-	125*	1,5	-

Note : * Chiffre tiré d'un bilan dressé sur la base d'une consultation des parties prenantes en 2023 ; ne couvre pas l'intégralité de la période 2020-30. Sources : République togolaise, 2021, Contributions déterminées au niveau national (CDN) ; République togolaise, 2023, Plan national d'adaptation ([Première communication relative à l'adaptation aux changements climatiques au Togo](#)) ; Banque africaine de développement, 2023, [Perspectives économiques en Afrique](#) ; Banque mondiale, 2024, Revue des dépenses publiques. Avec la participation de Laura Gores.

Seuls les besoins supplémentaires en matière d'irrigation ou le coût de la mise au point de nouvelles variétés de semences tolérantes à la chaleur doivent être considérés comme des besoins d'adaptation. Cela correspond au « principe d'additionnalité » et réduit considérablement les estimations des besoins d'adaptation (Bellon et Massetti, 2022a).

Encadré 4. Mesures visant à faciliter l'adaptation

Dans des marchés imparfaitement concurrentiels, l'adaptation est inefficace et les pouvoirs publics doivent intervenir en appliquant les prescriptions conventionnelles de la théorie économique en matière de politique publique.

- Certaines imperfections du marché tiennent à la nature même des biens utilisés pour l'adaptation. Par exemple, les marchés investissent de manière sous-optimale dans des adaptations comportant d'importantes externalités positives et des biens publics, comme des informations sur le changement climatique, des plans de préparation aux situations d'urgence, des digues, la recherche fondamentale sur les nouveaux matériaux et des technologies permettant de faire face à la hausse des températures.
- Dans de nombreux cas, le niveau de résilience dépend des réseaux : systèmes d'endiguement, réseaux d'eau ou réseaux de transport, par exemple. Dans la mesure où l'adaptation dans chaque partie d'un réseau entraîne des répercussions sur le reste du réseau qui pourraient ne pas être prises en compte, l'adaptation privée aura tendance à être sous-représentée. Les pouvoirs publics devront jouer un rôle de coordination afin d'internaliser tous les avantages pour la société.
- L'étendue de la coopération qu'exigent les projets d'adaptation dépend de l'ampleur de l'externalité visée par le projet. Ainsi, la construction d'un système de drainage des eaux pluviales plus résistant ne nécessitera peut-être qu'une coopération au niveau de la ville. Si les risques liés à l'élévation du niveau de la mer sont localisés, chaque collectivité peut investir dans son propre système de protection. L'administration centrale peut déployer des mesures d'adaptation ayant des effets au niveau local, mais cela équivaldrait à un transfert de richesse entre régions lorsque les projets sont financés sur ressources nationales. À mesure que les risques augmentent en ampleur et en complexité, une coopération peut se révéler nécessaire au niveau national, voire international, par exemple pour gérer les inondations causées par des fleuves traversant plusieurs pays. En général, la répartition optimale des responsabilités entre les différents niveaux des administrations publiques dépend également de la répartition des responsabilités en vigueur.
- D'autres imperfections du marché affectent le fonctionnement général de l'économie, ce qui rend l'adaptation au changement climatique inefficace. Par exemple, avec un climat des affaires laissant à désirer et des marchés du crédit inefficaces, les agriculteurs ne peuvent pas investir dans de nouveaux équipements pour cultiver des variétés mieux adaptées aux nouvelles conditions climatiques.
- L'aléa moral peut se traduire par une insuffisance des investissements dans l'adaptation si les consommateurs, les entreprises et les collectivités locales s'attendent à ce que l'administration centrale leur vienne en aide. Pour éviter cet aléa moral, les pouvoirs publics peuvent mettre en place des réglementations qui réduisent la prise de risques. Ces garde-fous peuvent prendre la forme de plans d'urbanisme interdisant la construction dans les zones inondables, de codes de la construction, d'évacuations obligatoires et d'assurances obligatoires.
- Les pouvoirs publics peuvent également envisager de corriger les distorsions du marché résultant de leurs propres mesures (défaillance de l'État). Par exemple, les subventions aux intrants peuvent conduire à une utilisation inefficace. L'utilisation d'eau subventionnée est particulièrement préoccupante, car elle peut aggraver les problèmes de pénurie d'eau dus au changement climatique. Les obstacles aux échanges commerciaux internationaux empêchent quant à eux la réaffectation efficace du capital physique, de l'utilisation des terres et d'autres ressources, rendue nécessaire par le changement climatique, afin d'optimiser leur productivité. Les pouvoirs publics pourraient envisager d'éliminer ces distorsions dans le cadre de dispositifs globaux visant à améliorer l'efficacité de l'économie, tout en tenant compte des répercussions distributives de ces mesures.

Sources : Massetti et Bellon (2022a).

22. Le gouvernement peut commencer par privilégier les politiques d'adaptation ayant des externalités positives en supprimant les imperfections du marché et les politiques qui empêchent une adaptation privée efficace, et en assurant une transition juste (encadré 4).

Les particuliers et les entreprises sont fortement incités à fournir des efforts, car les avantages liés à l'adaptation ont tendance à se matérialiser à l'échelle locale et dans le secteur privé. Même les agriculteurs pauvres ont tout à gagner à s'adapter. Cependant, l'État doit clairement endosser ses responsabilités lorsque l'adaptation a des externalités importantes, comme dans le cas de la protection des côtes ou du renforcement des infrastructures publiques. Étant donné que les inefficacités des marchés et les défaillances de l'action publique peuvent limiter l'adaptation du secteur privé ou créer des distorsions, les pouvoirs publics ont aussi le rôle fondamental de continuer à promouvoir des réformes qui facilitent l'utilisation efficace de toutes les ressources et garantissent un accès concurrentiel aux marchés (Bellon et Massetti, 2022a). Par exemple, l'accès aux marchés du crédit permet aux agriculteurs d'investir dans l'adaptation, tandis qu'une tarification efficace de l'eau dissuade son gaspillage.

23. Malgré ses limites, l'analyse coûts-avantages peut jouer un rôle important en aidant les décideurs à recueillir, rassembler et comparer systématiquement les informations sur les projets publics d'adaptation.

Comme l'illustre l'analyse de l'élévation du niveau de la mer, les investissements et les mesures d'adaptation impliqueront généralement des arbitrages, qui seront mieux évalués en comparant les coûts et les avantages sur le plan social à l'aide d'une approche systématique. Que faire ? Quand ? Comment ? À quel coût ? Les réponses à ces questions dépendent en fin de compte de choix éthiques qui doivent traduire les préférences de chaque société. Cependant, l'analyse coûts-avantages, complétée par l'analyse et la correction des répercussions en matière de distribution, peut aider les décideurs à accroître autant que possible le bien-être social global en évitant de gaspiller des ressources limitées. Pour atteindre cet objectif, il est essentiel d'appliquer de manière cohérente l'analyse coûts-avantages à l'adaptation ainsi qu'à tous les autres programmes de développement (Bellon et Massetti, 2022a).

Bibliographie

- Akyapi, B., M. Bellon, and E. Massetti (2024). Estimating macro-fiscal effects of climate shocks from billions of geospatial weather observations. *American Economic Journal, Macroeconomics*: forthcoming. (Previously published as IMF Working Paper 2022.156, International Monetary Fund, Washington, DC.)
- Aligishiev, Zamid, Matthieu Bellon, and Emanuele Massetti. 2022. "Macro-Fiscal Implications of Adaptation to Climate Change," IMF Staff Climate Notes, No. 2022/002.
- Bellon, Matthieu, and Emanuele Massetti, 2022a. "Economic Principles for Integrating Adaptation to Climate Change into Fiscal Policy." IMF Staff Climate Note 2022/001, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Bellon, Matthieu, and Emanuele Massetti, 2022b. "Planning and Mainstreaming Adaptation to Climate Change in Fiscal Policy." IMF Staff Climate Note 2022/003, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Diaz, Delavane B. "Estimating global damages from sea level rise with the Coastal Impact and Adaptation Model (CIAM)." *Climatic Change* 137, no. 1 (2016): 143-156.
- Fox-Kemper, B., H. T. Hewitt, C. Xiao, G. Aðalgeirsdóttir, S. S. Drijfhout, T. L. Edwards, N. R. Golledge, M. Hemer, R. E. Kopp, G. Krinner, A. Mix, D. Notz, S. Nowicki, I. S. Nurhati, L. Ruiz, J-B. Sallée, A. B. A. Slangen, Y. Yu, 2021, Ocean, Cryosphere and Sea Level Change. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J. B. R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press.
- Garner, G. G., T. Hermans, R. E. Kopp, A. B. A. Slangen, T. L. Edwards, A. Levermann, S. Nowicki, M. D. Palmer, C. Smith, B. Fox-Kemper, H. T. Hewitt, C. Xiao, G. Aðalgeirsdóttir, S. S. Drijfhout, T. L. Edwards, N. R. Golledge, M. Hemer, R. E. Kopp, G. Krinner, A. Mix, D. Notz, S. Nowicki, I. S. Nurhati, L. Ruiz, J-B. Sallée, Y. Yu, L. Hua, T. Palmer, B. Pearson, 2021. IPCC AR6 Sea-Level Rise Projections. Version 20210809. PO.DAAC, CA, USA. Dataset accessed on June 21, 2024 [Sea Level Projection Tool – NASA Sea Level Change Portal](#).
- Gonguet, Fabien, Wendling, Claude, Aydın, Ö., & Battersby, B. (2021). Climate-Sensitive Management of Public Finances—. *Green PFM*". IMF Staff Climate Notes, (2021/002).
- Hinkel, Jochen, Jeroen CJH Aerts, Sally Brown, Jose A. Jiménez, Daniel Lincke, Robert J. Nicholls, Paolo Scussolini, Agustín Sanchez-Arcilla, Athanasios Vafeidis, and Kwasi Appeaning Addo. "The ability of societies to adapt to twenty-first-century sea-level rise." *Nature Climate Change* 8, no. 7 (2018): 570-578.
- IPCC, Climate Change (2021). *The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. 2021.

- Kahn, M. E., K. Mohaddes, R. N. Ng, M. H. Pesaran, M. Raissi, and J.-C. Yang (2021). Long-term macroeconomic effects of climate change: A cross-country analysis. *Energy Economics*, 105624.
- Kalkuhl, M. and L. Wenz (2020). The impact of climate conditions on economic production. Evidence from a global panel of regions. *Journal of Environmental Economics and Management* 103, 102360.
- Kopp RE, Horton R, Little C, Mitrovica JX, Oppenheimer M, Rasmussen DJ, Strauss BH, Tebaldi, C (2014) Probabilistic 21st and 22nd century sea-level projections at a global network of tide gauge sites. *Earth's Future* pp 383{406}.
- McGree, S., et al. (2022). *Climate Change in the Pacific 2022. Historical and Recent Variability, Extremes and Change. 2022*, SPC: Suva, Fiji. Available from: <https://library.sprep.org/content/climate-change-pacific-2022-historicaland-recent-variability-extremes-and-change>
- Mohaddes, K., & Raissi, M. (2024). Rising Temperatures, Melting Incomes: Country-Specific Macroeconomic Effects of Climate Scenarios. Faculty of Economics, University of Cambridge. <https://ideas.repec.org/p/cam/camdae/2429.html>
- Republique Togolaise (2015). Contribution Prevue Determinee au Niveau National (CPDN) dans le cadre de la convention cadre des Nations Unies Sur Les Changements Climatiques (CCNUCC). Republique Togolaise, Septembre 2015. https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/CPDN%20_TOGO.pdf (Consulted on June 26, 2024)
- Sakrak, Ozlem Aydin, Bryn Battersby, Fabien Gonguet, Claude Wendling, Jacques Charaoui, Murray Petrie, and Suphachol Suphachalasai (2022). How to Make the Management of Public Finances Climate-Sensitive—"Green PFM" Fiscal Affairs Department, How to Note, Washington, DC : International Monetary Fund, 2022.
- Simpson, M.C., Scott, D., New, M., Sim, R., Smith, D., Harrison, M., Eakin, C.M., Warrick, R., Strong, A.E., Kouwenhoven, P., Harrison, S., Wilson, M., Nelson, G.C., Donner, S., Kay, R., Geldhill, D.K., Liu, G., Morgan, J.A., Kleypas, J.A., Mumby, P.J., Christensen, T.R.L., Baskett, M.L., Skirving, W.J., Elrick, C., Taylor, M., Bell, J., Rutt, M., Burnett, J.B., Overmas, M., Robertson, R. and Stager, H., (2009) An Overview of Modeling Climate Change Impacts in the Caribbean Region with contribution from the Pacific Islands, United Nations Development Programme (UNDP), Barbados, West Indies.
- Tchinguilou, A., A. Jalloh, T.S. Thomas, and G.C. Nelson (2013). Chapter 13: Togo. In: Jalloh, A., Nelson, G. C., Thomas, T. S., Zougmore, R. B., & Roy-Macauley, H. (Eds.). (2013). *West African agriculture and climate change: a comprehensive analysis*. Intl Food Policy Res Inst.
- Tibshirani, R. (1996). Regression shrinkage and selection via the lasso. *Journal of the Royal Statistical Society. Series B (Methodological)* 58(1), 267–288.
- Tinbergen, J., 1954, *De economische balans van het Deltaplan, bijlage bij het rapport van de Deltacommissie*.
- Yohe, Gary (1990). "The cost of not holding back the sea: Toward a national sample of economic vulnerability." *Coastal Management* 18, no. 4 (1990): 403-431.

MOBILISATION DES RECETTES FISCALES¹

Au cours des prochaines années, les autorités togolaises devront faire des progrès substantiels en matière de mobilisation des recettes intérieures afin de créer une marge de manœuvre budgétaire pour les dépenses prioritaires et de renforcer la viabilité de la dette par le biais d'un rééquilibrage budgétaire favorable à la croissance. Après avoir dressé un bilan des progrès accomplis par le Togo en matière de mobilisation des recettes au cours des dernières années et les avoir comparés à ceux des pays pairs, ce document évalue le potentiel fiscal du pays et identifie les mesures supplémentaires que les autorités pourraient prendre pour générer davantage de recettes fiscales. Pour atteindre leur objectif d'accroître les recettes de 0,5 % du PIB par an à moyen terme, les autorités devront probablement fournir des efforts à la fois en matière de politique fiscale et d'administration des recettes. Pour s'assurer du soutien de la population à des réformes de la politique fiscale susceptibles de renchérir le coût de la vie, les autorités devraient expliquer la nécessité de ces mesures à la population, protéger les couches les plus vulnérables par un soutien ciblé et poursuivre les efforts visant à renforcer la gouvernance de sorte à rassurer la population sur le bon usage qui sera fait des recettes.

A. Introduction

1. Les autorités togolaises devront faire des progrès substantiels en matière de mobilisation des recettes intérieures afin de créer une marge de manœuvre pour les dépenses prioritaires et de contribuer au rééquilibrage budgétaire favorable à la croissance qui est nécessaire pour renforcer la viabilité de la dette. Sachant que les recettes fiscales ont atteint 14,8 % du PIB en 2023 et que le potentiel de ces recettes est estimé entre 16 % et 21 % du PIB, des progrès peuvent encore être réalisés. La réalisation de l'objectif du gouvernement d'accroître les recettes de 0,5 % du PIB par an nécessitera la mise en œuvre d'une stratégie globale bien pensée.

2. Ce document examine les résultats du Togo en matière de recettes fiscales ces dernières années, évalue le potentiel de recettes et fournit des recommandations quant à la manière d'accroître les recettes pour atteindre ce potentiel. La section II examine le niveau et la structure des recettes fiscales du Togo et les compare à ceux des pays pairs ; la section III présente une estimation du potentiel fiscal du Togo ; et la section IV formule des recommandations de mesures.

B. Bilan des recettes fiscales du Togo

Résultats en matière de recettes fiscales

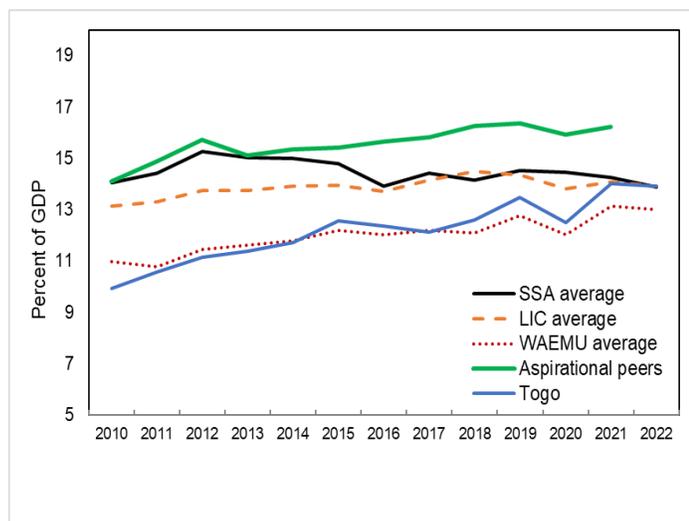
3. Les autorités ont déployé des efforts importants pour augmenter les recettes fiscales ces quinze dernières années. Par exemple, en 2022 et 2023, elles ont étendu la TVA aux services fournis par les plateformes électroniques et ont renforcé l'administration fiscale en introduisant la collecte de la TVA par des personnes chargées d'opérer le précompte ou la retenue à la source.

¹ Partie rédigée par Grace Li, avec des contributions de Maximilien Kaffo.

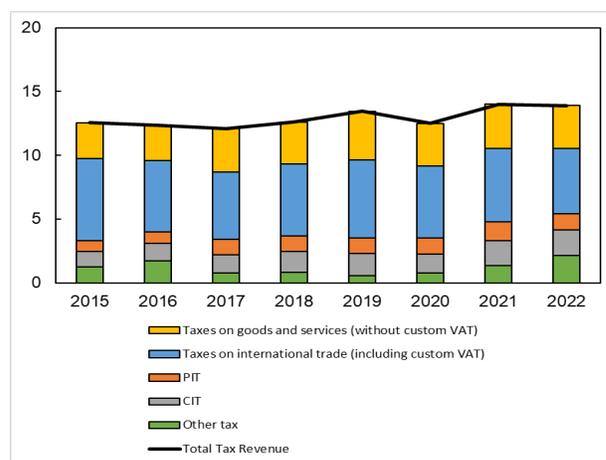
L'annexe 1 présente une vue d'ensemble des principales réformes fiscales entreprises en 2020-23 et identifie les mesures prévues dans le budget 2024.

4. En conséquence, la ponction fiscale (c'est-à-dire le ratio « recettes fiscales/PIB ») s'est rapprochée de la moyenne de l'Afrique subsaharienne (AfSS) et dépasse désormais le niveau généralement associé à une croissance plus rapide² et la moyenne de l'UEMOA. Les recettes fiscales ont atteint 14,8 % du PIB en 2023 (contre moins de 10 % du PIB en 2010, graphiques 1 et 2). Dans ce contexte, il convient de souligner qu'après les impacts de la pandémie de la COVID-19, les recettes fiscales du Togo ont rebondi plus rapidement que dans les pays d'AfSS et de l'UEMOA en moyenne (graphique 3), ce qui témoigne de la réussite des efforts les plus récents des autorités.

Graphique 1. Évolution du ratio « impôts/PIB » (Togo et groupes de comparaison), 2010-23



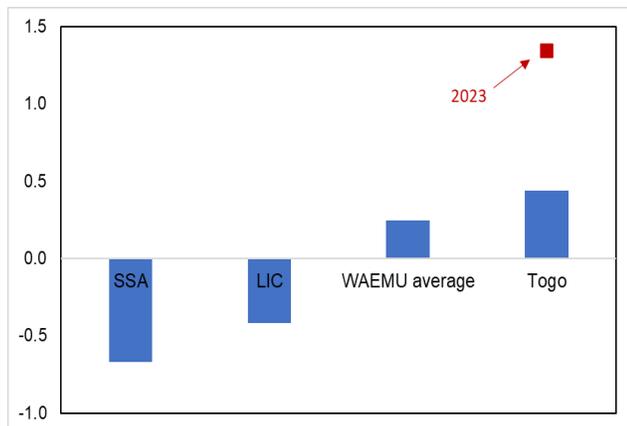
Graphique 2. Composition des recettes fiscales (2015-23, en pourcentage du PIB)



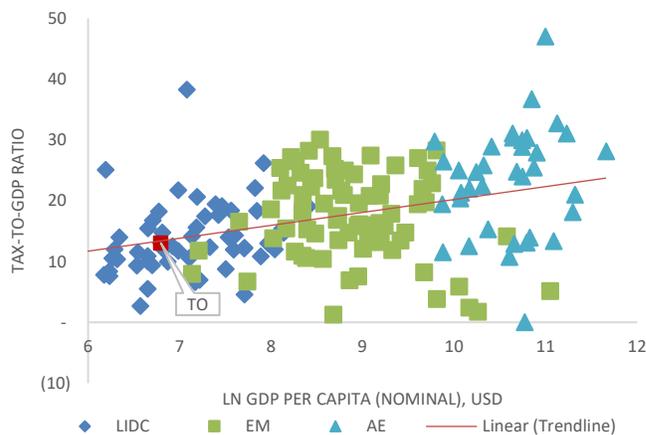
Sources : Perspectives de l'économie mondiale ; calculs des services du FMI. Les pairs aspirationnels correspondent à la moyenne du Maroc, du Ghana et du Rwanda.

² Gaspar et al. (2016) ont observé que la croissance tend à s'accélérer dans les pays en développement dès que les recettes fiscales dépassent 12¾ % du PIB.

Graphique 3. Reprise après la Covid-19
(variation des recettes fiscales sur 2019-22, en pourcentage du PIB)



Graphique 4. Revenu par habitant et ratio « impôts/PIB » en 2022



Sources : base de données des Perspectives de l'économie mondiale ; calculs des services du FMI.

5. En outre, les recettes fiscales du Togo sont désormais comparables à celles d'autres pays ayant le même niveau de revenu (graphique 4). En général, les pays à faible revenu ont tendance à afficher une ponction fiscale plus faible que les pays à revenu intermédiaire ou élevé, ce qui s'explique par des caractéristiques structurelles telles qu'une assiette fiscale plus étroite, une moindre proportion de ménages vivant au-dessus du minimum vital, une moindre proportion d'entreprises rentables, une proportion plus élevée d'activités agricoles à petite échelle, une plus faible urbanisation et une plus grande économie informelle. Au Togo, l'économie informelle représenterait près de 30 % du PIB, 85 % des unités économiques et 92 % des emplois³.

6. Néanmoins, les recettes restent inférieures aux niveaux observés chez les pairs aspirationnels (Maroc, Ghana et Rwanda, graphique 1), ce qui dénote une marge pour des progrès supplémentaires qui sont nécessaires afin de dégager un espace pour des dépenses prioritaires et de soutenir le rééquilibrage budgétaire.

Structure des recettes fiscales

7. Les recettes fiscales du Togo sont principalement constituées d'impôts indirects (11 % du PIB en 2023), les impôts directs représentant une part beaucoup plus modeste (3,9 % du PIB).

- Les impôts indirects s'entendent des impôts prélevés sur les biens et les services. Les principaux impôts indirects au Togo sont les suivants : la TVA, les droits d'accise et les droits de douane. La TVA est une taxe sur la consommation intérieure. Elle est prélevée en partie à l'intérieur du pays

³ Elgin et al. (2021).

et en partie au point d'importation. La TVA est l'impôt le plus important au Togo, sachant qu'elle a représenté 42 % des recettes fiscales ces dernières années.

- On entend par impôts directs des impôts prélevés directement sur les particuliers ou les entreprises et qui sont acquittés directement par les contribuables, bien que, dans certains cas, ils puissent faire l'objet d'une retenue à la source. Les impôts directs du Togo comprennent l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), l'impôt sur les sociétés (IS) et la taxe foncière. L'IS est l'impôt direct le plus important, sachant qu'il représente 64 % du total des recettes fiscales directes⁴.

8. Les recettes tirées des impôts indirects sont un peu plus importantes au Togo que dans les pays pairs (graphique 5). Plus précisément, les recettes provenant des taxes sur les biens et les services intérieurs (y compris la TVA et les droits d'accise prélevés à l'intérieur du pays) sont comparables aux niveaux observés dans les pays pairs, tandis que les recettes provenant des taxes sur le commerce international (y compris notamment les droits de douane et la TVA prélevés au point d'importation) sont plus élevées que dans les pays pairs, malgré une diminution de la part des taxes liées au commerce dans les recettes fiscales globales depuis les années 1990, suite à la libéralisation du commerce régional⁵.

- Bien que la TVA soit appliquée à un taux standard unique (18 %), les recettes qu'elle génère sont amputées par de nombreuses exonérations. Prévues pour protéger les ménages défavorisés, ces exonérations ne sont pas bien adaptées, car elles profitent en partie à des ménages qui ne sont pas défavorisés. De plus, comme dans d'autres pays, il est possible que les exonérations de TVA ne soient pas intégralement répercutées sur le consommateur, ce qui se traduit alors par un surcroît de bénéfice – non voulu par les autorités – pour les fournisseurs de biens et de services. Par ailleurs, les exonérations compliquent l'administration de la TVA.
- Les recettes des droits d'accise sont supérieures à la moyenne de l'UEMOA, et certains taux d'accise ont été récemment augmentés (sur le tabac et l'alcool), ce qui laisse à penser que les recettes des droits d'accise pourraient encore augmenter. Les droits d'accise du Togo sont généralement *ad valorem*, à l'exception des droits d'accise sur les produits pétroliers.

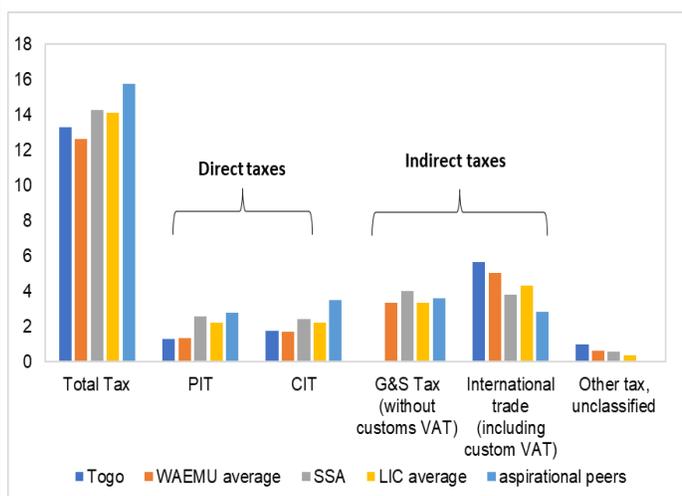
9. Les recettes tirées de la fiscalité directe au Togo sont légèrement supérieures à la moyenne de l'UEMOA, mais nettement inférieures aux moyennes des pays d'AfSS (de 2 points de pourcentage du PIB) et des pairs aspirationnels (de 3,3 points de pourcentage du PIB), principalement en raison des nombreuses exonérations au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et de l'impôt sur les sociétés (IS) (graphique 5). L'IRPP ne s'applique pas à d'importantes catégories de revenus, dont apparemment jusqu'à la moitié de la masse salariale

⁴ L'impôt sur les sociétés est particulièrement concentré sur un petit nombre d'entreprises : en 2022, les deux premiers contribuables représentaient plus de 30 % des recettes totales de cet impôt et les dix premiers, plus de 57 %.

⁵ Goretti et Weisfeld (2008).

de la fonction publique⁶. Les nombreuses déductions et exonérations d'impôt accordées aux ménages les plus riches rendent l'IRPP moins progressif qu'il ne pourrait l'être. De plus, en raison des nombreuses exonérations de l'IS, les pertes de bien-être liées à cet impôt sont plus élevées que dans les pays pairs, comme le montrent les indicateurs d'efficacité de l'IS, qui sont inférieurs à ceux des pays pairs (tableau 1)⁷. Enfin, les recettes de la taxe foncière restent très limitées. Elles représentaient moins de 0,1 % du PIB à la fin de 2023, ce qui est inférieur à la moyenne de 0,5 % du PIB observée dans les pays d'AfSS.

Graphique 5. Comparaison de la structure fiscale du Togo et des pays pairs, 2018-20 (en % du PIB)



Source : ensemble de données des Perspectives de l'économie mondiale.
 Note : Les taxes B&S (à l'exclusion de la TVA douanière) correspondent aux taxes sur les biens et les services, y compris la TVA intérieure et les droits d'accise.

Tableau 1. Togo et pays de référence : productivité de l'impôt sur les sociétés

	CIT Productivity
Togo	0.06
WAEMU (excluding Togo)	0.07
Benin	0.04
Burkina Faso	0.08
Cote d'Ivoire	0.07
Guinea-Bissau	0.06
Mali	0.07
Niger	0.08
Senegal	0.07
Botswana	0.12
Kenya	0.1
Rwanda	0.04
Mozambique	0.2
SSA	0.1

Sources : OCDE, *Statistiques des recettes publiques en Afrique*, 2019 ; Trading Economics ; Taxfoundation.org ; estimations des services du FMI.

C. Estimation du potentiel fiscal du Togo

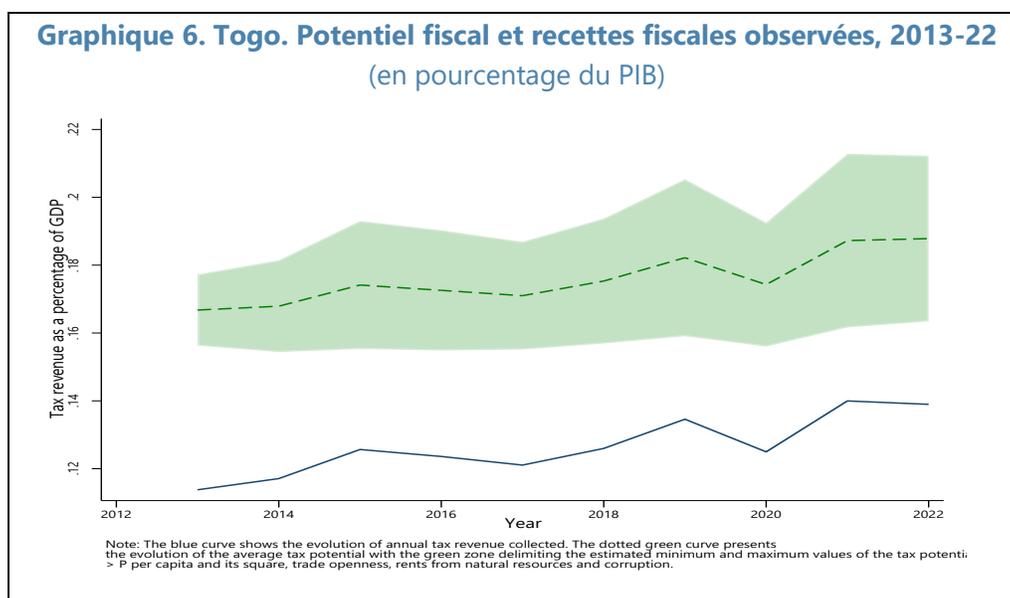
10. Le potentiel de recettes fiscales des pays dépend de plusieurs caractéristiques structurelles, notamment leur niveau de développement économique et leur capacité administrative, qui ont souvent été estimées à l'aide de variables de substitution telles que le revenu par habitant, la part de la valeur ajoutée agricole dans le PIB et les indicateurs de gouvernance.

⁶ L'IRPP est également complexe en partie en raison du non-achèvement de sa transition d'un système universel (qui s'applique de la même manière à tous les types de revenus) à un système cédulaire (qui s'applique différemment aux revenus du travail par rapport à d'autres types de revenus).

⁷ La productivité de l'IS est un concept qui relie les recettes tirées de cet impôt et le(s) taux d'imposition prévu(s) par la loi. Elle est définie comme étant les recettes de l'IS divisées par le taux d'imposition prévu par la loi multiplié par le PIB. Pour des taux d'imposition donnés et une efficacité donnée de l'administration des recettes, une assiette fiscale étroite se traduira par une moindre productivité de l'IS.

11. Sur la base des recettes fiscales observées dans un large panel de pays, nous estimons le niveau de recettes fiscales que le Togo pourrait atteindre rapidement s'il disposait des meilleures politiques et pratiques d'administration en matière fiscale observées dans des pays présentant des caractéristiques similaires. Dans ce cadre, les écarts par rapport à la « frontière fiscale », au « potentiel fiscal » ou à la « capacité fiscale » ainsi déterminés peuvent s'interpréter comme reflétant des défis en matière de politique fiscale et d'administration fiscale.

12. Le potentiel fiscal du Togo est estimé entre 16 % et 21 % du PIB (graphique 6), en fonction des spécifications du modèle (annexe II). En conséquence, le Togo pourrait améliorer ses recettes de 1 à 6 points de pourcentage du PIB par rapport au niveau observé en 2023. Des accroissements supplémentaires seront possibles à mesure que les caractéristiques structurelles sous-jacentes pertinentes du Togo s'amélioreront au fil des années à venir, parallèlement au développement continu du pays.



D. Recommandations de mesures

Mesures de politique fiscale

14. À court terme, le renforcement de la fiscalité indirecte pourra probablement produire le meilleur rendement, estimé à 0,4 % du PIB, compte non tenu de certaines mesures dont le rendement n'a pas pu être quantifié (tableau 2)⁸. Entre autres, les autorités pourraient supprimer les exonérations régressives de TVA après avoir expliqué la nécessité de cette mesure à la population, et mettre en place des transferts monétaires ou d'autres mesures ciblées pour protéger les personnes les plus vulnérables. Par ailleurs, elles devraient veiller à une évaluation correcte des biens importés en supprimant les réductions de la valeur en douane pour certains articles, et élargir

⁸ Les recommandations formulées reflètent les travaux récents du département des finances publiques du FMI.

la liste des articles soumis aux droits d'accise. Les autorités pourraient également prendre des mesures en matière de fiscalité directe, telles que le plafonnement de diverses déductions de la taxe sur les salaires (qui fait partie de l'IRPP), même s'il convient de noter que cela pourrait entraîner une pression à la hausse sur la masse salariale avant impôt de la fonction publique.

15. À moyen terme, les autorités devraient envisager de nouvelles mesures (tableau 3), même si le rendement de ces mesures n'a pas pu être quantifié faute d'informations suffisantes.

- Pour ce qui concerne les impôts indirects, les autorités pourraient supprimer également les exonérations progressives de TVA, en particulier celles qui n'ont qu'un impact progressif limité. Là encore, les autorités devraient expliquer la nécessité de cette mesure et protéger les personnes les plus vulnérables au moyen de transferts monétaires ou d'autres mesures ciblées.

Tableau 2. Principales mesures de politique fiscale à prendre à court terme

Recommandations	Rendement estimé
Fiscalité indirecte	
Supprimer les exonérations régressives de TVA après avoir commencé les transferts compensatoires en faveur des personnes démunies et avoir expliqué la nécessité de la mesure à la population.	13,78 milliards de FCFA
Supprimer l'évaluation minorée pour les droits de douane sur les importations de véhicules ainsi que de matériels et engins de bâtiments et travaux publics.	7,3 milliards de FCFA et 174 millions de FCFA
Augmenter les droits d'accise sur les véhicules d'occasion.	1,89 à 3,77 milliards de FCFA
Introduire des droits d'accise sur les boissons gazeuses et les boissons énergisantes.	130 millions de FCFA
Réduire ou supprimer la taxe sur les activités financières pour les opérations de transfert d'argent par mobile.	N.D. (données insuffisantes)
Fiscalité directe	
Instaurer un impôt à taux unique sur le revenu locatif brut.	0,44 milliard de FCFA (si le taux est de 6 %) 0,88 milliard de FCFA (si le taux est de 7 %)
Plafonner diverses déductions (par exemple, sur les intérêts des prêts immobiliers, les pensions complémentaires et les contrats d'assurance-vie) aux fins de la taxe sur les salaires.	N.D. (données insuffisantes)
Pour limiter les difficultés administratives, revoir la pratique consistant à admettre de nouvelles entreprises au régime de zone franche en dehors des zones franches géographiquement et physiquement délimitées, et envisager d'obliger les entreprises bénéficiant du régime de zone franche à emménager dans une zone franche.	N.D. (données insuffisantes)
Somme	23,7 à 26,1 milliards de FCFA (0,4 à 0,44 % du PIB)

- En outre, les autorités pourraient faire évoluer la structure des droits d'accise vers une forme hybride⁹, et rationaliser les droits d'enregistrement de sorte à ce qu'ils facilitent les transactions commerciales et ne recouvrent que les coûts administratifs qu'ils engendrent.
- La réforme de la fiscalité directe devrait comprendre les éléments suivants : i) achever la transition de l'IRPP vers un régime cédulaire en introduisant une distinction plus nette entre un barème d'imposition progressif pour les revenus du travail et des taux d'imposition forfaitaires modérés pour d'autres types de revenus tels que les revenus du capital, ce qui faciliterait l'administration de la fiscalité ; et ii) réduire l'octroi de nouvelles préférences en matière d'IS de façon à limiter la perte de recettes liée à ces exonérations au fil du temps, et accorder toute nouvelle préférence en matière d'IS sous la forme de crédits d'impôt plutôt que d'exonérations d'impôt.

Tableau 3. Mesures de politique fiscale à prendre à moyen terme

Fiscalité indirecte
Envisager de supprimer les exonérations progressives de TVA après avoir réalisé une analyse d'impact, commencé les transferts compensatoires en faveur des personnes démunies et expliqué la nécessité de la mesure à la population.
Introduire une forme hybride (<i>ad valorem</i> et autre) de droits d'accise.
Rationaliser les droits d'enregistrement.
Fiscalité directe
Adopter une structure quasi double pour l'IRPP.
Pour l'octroi de nouveaux allègements d'IS, le cas échéant, privilégier les crédits d'impôt à la place des exonérations d'impôt, et n'accorder ces crédits qu'en contrepartie du respect des obligations d'investissement de la part des entreprises bénéficiaires.
Supprimer l'effet dissuasif de l'IS sur l'enregistrement de sociétés.
Étendre l'impôt sur les plus-values aux transferts indirects de titres immobiliers, y compris les titres miniers.

⁹ Les droits d'accise hybrides consistent en une combinaison d'une taxe *ad valorem* et d'une taxe forfaitaire. Ils se prêtent à une collecte efficace en i) limitant l'incertitude des recettes associée à une taxe *ad valorem* pure, tout en ii) garantissant un certain ajustement automatique des recettes en fonction de l'évolution des prix.

Mesures d'administration des recettes

16. Outre la mise en œuvre de mesures de politique fiscale, la réalisation des objectifs des autorités en matière de mobilisation des recettes nécessitera des progrès supplémentaires dans l'administration des recettes. Les autorités pourraient avoir besoin d'un certain temps pour mettre en œuvre les mesures relatives aux recettes fiscales décrites ci-dessus, sachant que le rendement des mesures que les services du FMI ont pu estimer à ce jour est limité. La nécessité de combiner des mesures de politique fiscale, d'une part, et d'administration des recettes, d'autre part, a également été constatée dans d'autres pays. Akitoby et al. (2018) observent que les efforts fructueux d'accroissement des recettes fiscales dans les pays en développement associent généralement des efforts en matière de politique fiscale et des efforts en matière d'administration des recettes.

17. Concrètement, les autorités devraient viser à :

- Améliorer le respect de la législation fiscale en renforçant les contrôles :
 - Vérifier tous les cas présentant des indices sérieux de fraude (par exemple, sous-estimation du chiffre d'affaires ou dissimulation d'activités imposables) par recoupement de données provenant de diverses sources (administration douanière, budget, grandes entreprises).
 - Développer la vérification des déclarations de crédit de TVA ou de TVA nulle.
 - Engager l'imposition des grandes fortunes en répertoriant les actionnaires des grandes entreprises, les promoteurs des grandes et moyennes entreprises, les dirigeants des organismes publics, etc. et en mettant en œuvre une stratégie pour leur imposition effective.
 - Engager la taxation du secteur informel sur la base d'un mécanisme d'enquêtes.
 - S'attaquer aux cas de fraude présumée dans le domaine douanier, notamment la sous-évaluation flagrante, l'abus d'exonération et la suspension de droits de douane.
 - S'attaquer à la mauvaise application potentielle du tarif extérieur commun, notamment en rendant obligatoire la publication annuelle d'un rapport sur ce sujet.
 - Améliorer le suivi des manifestes d'expédition en rendant obligatoire un examen périodique documenté du processus.
- Améliorer les services aux contribuables (FMI, 2018) et assurer un recouvrement efficace des arriérés fiscaux.

18. Les autorités soulignent à juste titre les possibilités que la poursuite de la numérisation peut ouvrir pour la mobilisation des recettes. L'expérience de plusieurs pays montre que la numérisation peut contribuer à élargir l'assiette fiscale et à améliorer le respect des obligations fiscales (FMI, 2018b).

Planification et communication des efforts de mobilisation des recettes

19. En ce qui concerne le processus de planification et de communication des efforts en matière de politique fiscale et d'administration des recettes, les autorités devraient

commencer à élaborer une stratégie de mobilisation des recettes à moyen terme (SRMT) de portée globale. Cela contribuerait à clarifier la vision d'ensemble pour les politiques fiscales et l'administration des recettes dans le futur, à coordonner tous les acteurs publics dans la mise en œuvre des réformes nécessaires et à renforcer l'adhésion de la population grâce à l'amélioration de l'information et de la consultation. L'expérience montre que l'adhésion de la population joue un rôle clé dans la réussite des efforts de mobilisation des recettes (Akitoby, 2018). Des pays voisins, comme le Sénégal et le Bénin, ont établi des SRMT ces dernières années avec l'appui du FMI.

20. Pour aller plus loin, les autorités pourraient également intégrer la stratégie de mobilisation des recettes à une stratégie des dépenses visant à la fois à renforcer le potentiel de croissance de l'économie et à améliorer les conditions de vie des personnes les plus vulnérables. Une structure des dépenses fortement progressive peut garantir que la politique budgétaire dans son ensemble est suffisamment progressive pour bénéficier aux personnes vulnérables, même si le régime fiscal n'est pas progressif. Ainsi, le fait de garantir une structure des dépenses fortement progressive donne une marge de manœuvre pour apporter à la politique fiscale des changements qui permettent des gains d'efficacité.

21. Les autorités devraient en outre redoubler d'efforts pour renforcer la transparence et, d'une manière plus générale, la gouvernance en matière budgétaire, afin de rassurer le public sur le bon usage qui sera fait des recettes. Dans ce contexte, il serait utile de renforcer le système de gestion des finances publiques de manière à améliorer la transparence et la reddition de comptes. Le FMI est disposé à réaliser une évaluation diagnostique de la gouvernance et encourage les autorités à en faire la demande et à en publier ensuite les résultats.

E. Conclusion

22. Pour parvenir à une croissance économique durable et améliorer la viabilité de la dette, le Togo doit faire de la mobilisation des recettes intérieures une priorité. Les progrès accomplis ces dernières années, notamment la forte augmentation des recettes fiscales pour atteindre le niveau de 14,8 % du PIB en 2023, démontrent l'efficacité des efforts actuels. Cependant, avec un potentiel de recettes fiscales estimé entre 16 % et 21 % du PIB, des progrès importants peuvent encore être réalisés. La mise en œuvre d'une stratégie de mobilisation des recettes bien pensée, portant à la fois sur la politique fiscale et l'administration des recettes, sera essentielle, l'idéal étant que cette stratégie soit intégrée dans une stratégie budgétaire plus large englobant également les politiques de dépenses. En tout état de cause, pour avoir plus de chances de réussir, la stratégie de mobilisation des recettes devrait être convenablement communiquée au public, assortie de dépenses ciblées visant à protéger les personnes les plus vulnérables contre le renchérissement du coût de la vie et complétée par des efforts visant à améliorer la transparence et la gouvernance.

Bibliographie

Akitoby, Bernardin, 2018. "Raising Revenue", F&D Magazine, March 2018.

Akitoby B., A. Baum, C. Hackney, O. Harrison, K. Primus, and V. Salins. 2018. "Tax Revenue Mobilization Episodes in Emerging Markets and Low-Income Countries: Lessons From a New Dataset." IMF Working Paper, WP/18/234, International Monetary Fund, Washington, DC.

Gaspar, Vitor, Laura Jaramillo, and Philippe Wingender, 2016. "Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?" working paper 16/234.

Elgin, C., M. A. Kose, F. Ohnsorge, and S. Yu. 2021. "Understanding Informality", C.E.P.R. Discussion Paper 16497, Centre for Economic Policy Research, London.

Goretti, M. and H. Weisfeld, 2008, Trade in the WAEMU: Developments and Reform Opportunities. IMF Working Paper 08/68. International Monetary Fund. Washington DC.

IMF, 2017, SSA Regional Economic Outlook "The Impact of Fiscal Consolidation on Growth in Sub-Saharan Africa", October 2017.

IMF, 2018a, SSA Regional Economic Outlook "Domestic Revenue Mobilization in SSA: What Are the Possibilities?" April 2018.

IMF, 2018b, Fiscal Monitor "Digital Government", April 2018.

IMF, 2023, "Building Tax Capacity in Developing Countries", Staff Discussion Notes No. 2023/006.

Kumbhakar S. C., Lien G. and Hardaker J. B. (2014). "Technical Efficiency in Competing Panel Data Models: A Study of Norwegian Grain Farming", Journal of Productivity Analysis 41(2), 321–37.

Martinez-Vazquez, J., B. Moreno-Dodson, and V. Vulovic. 2012. "The Impact of Tax and Expenditure Policies on Income Distribution: Evidence from a Large Panel of Countries." Working Paper Series, International Center for Public Policy, Atlanta.

Annexe I. Principales réformes fiscales engagées depuis 2020 et principales mesures de la loi de finances 2024

Loi de finances 2022

- **Des changements marginaux** : les mesures de politique budgétaire prévues dans le projet de budget sont marginales et peu susceptibles de faire évoluer de manière significative la mobilisation des recettes intérieures par rapport à l'année précédente.
- **Pas de mesures majeures d'élargissement de l'assiette** : aucune mesure de politique visant à élargir l'assiette fiscale n'est prévue, exception faite d'un nouveau recensement des contribuables, mentionné dans le document annexe.
- **Des mesures de réduction de l'assiette fiscale** : les mesures proposées dans la loi de finances réduisent plutôt l'assiette fiscale. Il s'agit notamment des mesures suivantes :
 - **Prolongation de l'exemption des droits de douane pour les importations de voitures neuves et réduction des droits de douane pour les voitures de moins de 5 ans** : cette exonération est régressive, crée des distorsions supplémentaires dans l'application du code des douanes et ne devrait donc pas être prolongée.
 - **Régime spécial pour les entreprises en difficulté** : le budget propose de prolonger jusqu'en 2022 le régime spécial dont bénéficient les entreprises en difficulté. En vertu de ce régime spécial, le ministre des Finances peut accorder des exonérations de différents impôts (impôt sur les sociétés ou impôt minimum forfaitaire, taxe foncière, taxe d'abattage, taxe sur les activités financières, etc.) pour une période pouvant atteindre 5 ans si l'entreprise est en difficulté (restructuration, faillite, etc.). Un tel régime est inhabituel et comporte un risque en matière de gouvernance en raison du pouvoir discrétionnaire d'accorder des exemptions à des entreprises spécifiques, quand bien même certaines conditions seraient remplies. De surcroît, son coût budgétaire, qui pourrait être assez important, n'est pas plafonné.
 - **Collecte de la TVA par des personnes chargées d'opérer le précompte ou la retenue à la source** : la mesure propose de collecter la TVA par le biais de personnes chargées d'opérer le précompte ou la retenue à la source, qui ne sont pas encore déterminées. Cette mesure privilégie la collecte de la TVA par un petit nombre de personnes sur une base brute plutôt que par la chaîne d'intervenants classique. Elle se traduira probablement par une hausse de la TVA collectée à court terme, mais pourrait aussi entraîner, en fonction du financement et du fonctionnement du mécanisme de remboursement, des demandes de remboursement plus importantes ultérieurement. Ce dispositif comporte également un risque pour les fournisseurs si le mécanisme de remboursement de la TVA ne fonctionne pas efficacement. Des fournisseurs se retrouvent avec des créances de TVA payée en amont aux personnes chargées d'opérer le précompte ou la retenue à la source sans avoir de TVA correspondante à déduire ; ils doivent ainsi désormais s'en remettre au mécanisme de remboursement.
 - **Exemptions liées à la COVID-19** : si une prolongation de l'exonération des taxes et des droits sur le matériel médical utilisé pour lutter contre la pandémie peut se justifier, on ne voit pas pourquoi l'exonération devrait être étendue au matériel agricole en général.
 - **Traitement des revenus exceptionnels** : cette disposition est inhabituelle d'un point de vue de politique fiscale et probablement difficile à mettre en œuvre d'un point de vue

administratif. La justification avancée est d'éviter la progressivité en cas de revenus exceptionnels. Le lissage des revenus exceptionnels pose un problème d'équité, car un même niveau de revenu au cours d'une année donnée serait traité différemment selon que le revenu est considéré comme exceptionnel ou pas. De plus, les revenus exceptionnels ne sont pas clairement définis. L'article ne donne qu'un seul exemple de revenu exceptionnel possible (les plus-values sur un fonds d'investissement), mais ne limite pas le revenu en question. Là aussi, la règle semble laisser une grande marge discrétionnaire et pourrait entraîner une importante perte de recettes.

- **Traitement des plateformes électroniques** : la nouvelle règle établit la résidence fiscale des entreprises exploitant des plateformes électroniques lorsque la plateforme électronique est située au Togo. Toutefois, le terme « située » est ambigu. L'intention est-elle d'établir la résidence fiscale en fonction du lieu d'hébergement de la plateforme électronique (lieu du serveur) ? Par exemple, si les services de Netflix sont proposés au Togo mais que la plateforme est hébergée sur un serveur situé dans un autre pays, la nouvelle disposition ne s'appliquerait probablement pas. Ou l'intention est-elle plutôt de cibler les plateformes hébergées et exploitées au Togo ?
- **Relèvement du plafond des frais d'assistance technique et de la quote-part de frais de siège incombant aux sociétés résidentes au Togo à 25 % du revenu imposable** : le plafond de déduction des frais en question passe de 10 % à 25 %. Les raisons de ce relèvement ne sont pas expliquées. Le terme « assistance technique » n'est pas limité aux entités apparentées, ce qui pourrait justifier une certaine limitation. Si le plafonnement des frais généraux administratifs du siège (généralement exprimés en pourcentage du chiffre d'affaires) et des charges d'intérêts est courant, le plafonnement des frais d'assistance technique (en particulier de la part d'entités tierces non apparentées) l'est moins. Cela pourrait avoir pour conséquence la non-déductibilité de coûts justifiés.
- **Nouvelle exonération de TVA sur les importations d'équipements informatiques** : cette nouvelle exonération réduit davantage l'efficacité et l'équité de la TVA. De surcroît, elle est incompatible avec la directive de l'UEMOA sur la TVA. La justification de l'exonération de la TVA pour cette catégorie particulière de biens n'est pas évidente.
- **Prélèvement de l'Union africaine (PUA) et prélèvement de solidarité nationale (PNS)** : il s'agit de prélèvements affectés qui s'appliquent aux importations provenant des pays extérieurs à l'UA et à la CEDEAO, sur la base d'un accord international. Les recettes correspondantes servent à financer les budgets de fonctionnement de l'UA et de la CEDEAO. On se demande pourquoi ces prélèvements sont financés en vertu de résolutions budgétaires courantes au lieu d'être pleinement intégrés dans le code des douanes du Togo.

Loi de finances 2023

- La suspension de la taxe sur les véhicules à moteur (TVM) à usage commercial affectés au transport de marchandises et de personnes et l'exonération ou la réduction des droits de douane sur certains matériels et engins de bâtiments et travaux publics entraînent des dépenses budgétaires supplémentaires et des pertes de recettes.
- L'application de la TVA aux services fournis par les plateformes électroniques générera des recettes supplémentaires.

Mesures du budget 2022 reconduites :

- Collecte du prélèvement de l'Union africaine (PUA), de la taxe de laissez-passer (TLP) et du prélèvement de solidarité nationale (PNS).
- Exonération des droits et taxes de douane pour les importations de véhicules neufs de transport de marchandises et de personnes et réduction des droits de douane pour les véhicules de transport de marchandises et de personnes de moins de 5 ans.
- Régime spécial pour les entreprises en difficulté.
- Collecte de la TVA par des personnes chargées d'opérer le précompte ou la retenue à la source.
- Exonérations liées au Covid-19.

Nouvelles mesures de politique fiscale :

- **Suspension de la taxe sur les véhicules à moteur à usage commercial affectés au transport de marchandises et de personnes** : cette mesure réduit encore l'assiette de la taxe sur les véhicules à moteur et s'ajoute à la longue liste des exonérations de véhicules figurant à l'article 157 du code général des impôts. La mesure pourrait profiter à des personnes aisées qui possèdent et exploitent des entreprises de transport. Elle s'apparente par ailleurs à une mesure visant à contrer l'internalisation des externalités créées par le transport commercial de marchandises et de passagers.
- **Exonération ou réduction des droits de douane sur certains matériels et engins de bâtiments et travaux publics** : cette mesure rétrécit l'assiette douanière, bénéficie à un secteur spécifique de l'économie sans aucune justification et induit ainsi des distorsions économiques.
- **Article 16** : permet de déduire les frais réels aux fins du calcul de la taxe foncière, au lieu d'un montant forfaitaire égal à 50 % du revenu. Il s'agit d'une mesure saine qui permet de mesurer l'assiette fiscale de manière plus précise.
- **Article 74** : modifie les tranches et les taux aux fins du calcul de l'IRPP. Un nouveau taux de 20 % est introduit, et le taux maximum de 35 % s'applique désormais aux revenus supérieurs à 20 millions de francs CFA (environ 32 000 dollars). Selon les documents budgétaires, cette mesure a été prise pour adapter les tranches de revenu compte tenu de l'inflation et du renchérissement du coût de la vie. Ce changement est susceptible d'entraîner une baisse des recettes au titre de l'IRPP en raison du relèvement des seuils de revenu et du nouveau taux le plus bas de 5 %. Une analyse plus approfondie serait nécessaire pour apprécier la pertinence des nouvelles tranches et des nouveaux taux et leur incidence sur la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.
- **Article 105** : introduit un seuil (800 000 dollars) en dessous duquel les obligations de documentation des prix de transfert (entre entreprises associées établies respectivement au Togo et hors du Togo) sont moins strictes. Cette mesure est conforme à la dernière recommandation de l'OCDE.
- **Article 173** : assujettit à la TVA les services fournis au Togo par des plateformes électroniques. Cette mesure est conforme aux meilleures pratiques internationales et devrait générer des recettes supplémentaires.

Dans l'ensemble, les changements de politique budgétaire contenus dans la loi de finances 2023 sont relativement mineurs et ne devraient pas avoir une incidence significative sur les recettes globales.

La suspension de la taxe sur les véhicules à moteur et l'exonération ou la réduction des droits de douane sur certains matériels et engins de bâtiments et travaux publics devraient avoir un impact négatif sur les recettes, tandis que l'application de la TVA aux services fournis par les plateformes électroniques devrait avoir un impact positif sur les recettes. Les modifications apportées à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) devraient avoir un impact mitigé, certains contribuables voyant leur impôt dû augmenter et d'autres, diminuer.

Loi de finances 2024

Les mesures de politique fiscale incluses dans la loi de finances apportent des améliorations marginales en termes de neutralité et d'efficacité du système fiscal et sont susceptibles d'accroître les recettes intérieures par rapport à l'année précédente. La suppression du taux réduit de TVA, l'annulation des exonérations introduites pendant la pandémie de la COVID-19 ainsi que l'élargissement et l'augmentation des droits d'accise sont particulièrement opportuns. La suspension de la taxe sur les véhicules à moteur, le régime spécial pour les entreprises en difficulté et l'exonération ou la réduction des droits de douane sur les matériaux et engins de bâtiments et travaux publics, qui ont été reconduits après 2023, devraient être annulés dans la prochaine loi de finances.

Les mesures suivantes de la loi de finances 2023 sont reconduites (voir leur évaluation dans l'examen des mesures de politique fiscale de 2023) :

- Collecte du prélèvement de l'Union africaine (PUA), de la taxe de laissez-passer (TLP) et du prélèvement de solidarité nationale (PNS).
- Exonération des droits et taxes de douane pour les importations de véhicules neufs de transport de marchandises et de personnes et réduction des droits de douane pour les véhicules de transport de marchandises et de personnes de moins de 5 ans.
- Régime spécial pour les entreprises en difficulté.
- Collecte de la TVA par des personnes chargées d'opérer le précompte ou la retenue à la source.
- Exonération des droits de douane et de la TVA pour les importations de matériels agricoles.
- Suspension de la taxe sur les véhicules à moteur à usage commercial affectés au transport de marchandises et de personnes.
- Exonération ou réduction des droits de douane pour certains matériaux et engins de bâtiments et travaux publics.

Les nouvelles mesures de politique fiscale sont les suivantes :

- Article 120 : l'impôt minimum forfaitaire passe de 1 % à 2 % du chiffre d'affaires pour les entreprises qui importent des véhicules d'occasion en vue de leur revente. Cette mesure devrait entraîner une légère augmentation des recettes.

- Article 180 : suppression des exonérations pour les biens importés ou produits dans le cadre de la lutte contre la pandémie de la Covid-19. Cette mesure est opportune car elle élargit l'assiette fiscale et supprime une exonération qui n'est plus nécessaire.
- Article 195 : suppression du taux réduit de TVA de 10 % qui était appliqué au secteur de l'hospitalité (hôtels, restaurants, tourisme). Ce changement met en œuvre une recommandation formulée dans le diagnostic de la politique fiscale de 2017. Il renforce l'intégrité et la neutralité de la TVA et devrait se traduire par un accroissement des recettes.
- Article 215 : la taxe sur les activités financières est étendue aux fournisseurs de services de transfert d'argent par mobile et d'autres services financiers dont l'activité principale n'est pas la fourniture de services financiers.
- Article 233 : relèvement de la taxe sur les jeux de hasard pour la porter de 5 % à 7 %.
- Article 243 : révision de l'assiette et des taux des droits d'accise :
 - Relèvement du taux applicable aux boissons gazeuses et aux boissons énergisantes, pour le porter de 5 % à 10 %.
 - Relèvement du taux applicable aux boissons alcoolisées, pour le porter de 18 % à 20 % pour les bières et de 50 % à 60 % pour les autres boissons alcoolisées.
 - Nouveaux droits d'accise sur les bouillons alimentaires, d'un taux de 15 %.
 - Nouveaux droits d'accise sur les sachets en matière plastique, d'un taux de 5 %. Cette mesure met en œuvre une recommandation formulée dans le rapport de diagnostic de la politique fiscale de 2017.
- Article 331 : étend potentiellement les droits d'enregistrement à un large éventail d'actes. L'interprétation n'est pas tout à fait claire, mais les représentants du secteur privé rencontrés ont indiqué que la taxe en question semble désormais s'appliquer à de nombreuses transactions entre deux parties du secteur privé, alors qu'auparavant, elle ne s'appliquait qu'aux marchés publics. Si tel est bien le cas, la taxe prendrait la dimension d'une taxe sur les ventes qui serait alors intégrée dans le coût des services et répercutée tout au long de la chaîne de valeur. Cette taxe générera des recettes supplémentaires, mais elle aura un effet de distorsion important et incitera à déplacer les transactions visées de l'économie formelle vers l'économie informelle.

Annexe II. Estimation de la frontière des recettes fiscales

Nous estimons les frontières fiscales dans un large panel de pays au cours des trois dernières décennies, en suivant la méthodologie décrite par les services du FMI (FMI, 2018a). Le modèle empirique utilise un ensemble de variables indépendantes généralement associées au niveau des recettes fiscales, comme le PIB par habitant et la part de l'agriculture dans le PIB.

La première étape consiste à estimer la frontière fiscale à partir d'un ensemble de données d'un panel de pays :

$$y_{i,t} = \alpha_i + \beta X_{i,t} + \vartheta_{i,t} - \mu_{it}$$

où :

- $y_{i,t}$ est le logarithme du ratio « recettes fiscales/PIB » pour le pays i et l'année t
- $X_{i,t}$ est un vecteur de variables indépendantes qui affectent $y_{i,t}$
- μ_{it} reflète l'efficacité de la génération des recettes fiscales, qui est supposée être corrélée à $X_{i,t}$, mais indépendante de $\vartheta_{i,t}$
- $\vartheta_{i,t}$ est un résidu normalement distribué.

La deuxième étape consiste à déterminer l'effort fiscal. L'effort fiscal (EF) est une mesure qui permet d'évaluer les résultats du système fiscal d'un pays. Il compare les recettes fiscales effectivement perçues à celles qu'un pays pourrait percevoir compte tenu de ses caractéristiques économiques, démographiques et institutionnelles.

$$TE_{i,t} = \frac{\exp(y_{i,t})}{\exp(y_{i,t}|\mu_{it}=0)} = \frac{\exp(\alpha_i + \beta X_{i,t} + \vartheta_{i,t} - \mu_{it})}{\exp(\alpha_i + \beta X_{i,t} + \vartheta_{i,t})} = \exp(-\mu_{it})$$

La troisième étape consiste à déterminer la frontière fiscale et le potentiel fiscal. La frontière fiscale (FF) correspond au niveau maximal théorique des recettes fiscales qu'un pays pourrait générer compte tenu de sa structure économique et sociale spécifique, notamment la taille de l'économie, le revenu par habitant, la répartition des revenus et la composition de sa structure économique. Le potentiel fiscal (PF) est une estimation des recettes fiscales réalisables si le pays optimisait son système fiscal et son administration.

$$TP_{i,t} = TF_{i,t} - y_{i,t} = \frac{y_{i,t}}{TE_{i,t}} - y_{i,t}$$

Données ; pays et période couverts. Les données utilisées pour l'analyse proviennent des Perspectives de l'économie mondiale (PEM) du FMI et des indicateurs du développement dans le monde (WDI) de la Banque mondiale. Le panel couvre 157 pays, dont une grande partie (34 sur 48) des pays d'Afrique subsaharienne, sur une période de plus de 30 ans (1990-2022).

Spécification de la régression :

- La variable dépendante correspond aux recettes fiscales, à l'exclusion des cotisations de sécurité sociale, dans la mesure où ces dernières ne sont pas facilement disponibles dans la plupart des PDFR et où leur utilisation en tant que régime d'assurance varie d'un pays à l'autre.
- Les principales variables explicatives sont le PIB par habitant en dollars constants, le PIB par habitant au carré, la taille du secteur agricole en pourcentage du PIB, l'ouverture commerciale (la somme des importations et des exportations en pourcentage du PIB), l'efficacité des pouvoirs publics et le score de la perception de la corruption dans le secteur public, le tout sous forme de logarithme naturel.
- Le terme d'inefficience est modélisé comme une variable positive aléatoire, conformément aux modèles de Martinez-Vazquez et al. (2012) et de Kumbhakar et al. (2014). Dans la spécification économétrique.

Résultats empiriques. Sur la base de paramètres de régression différents utilisés dans des études (Martinez-Vazquez et al. (2012) et Kumbhakar et al. (2014))¹, la capacité fiscale du Togo est estimée être comprise dans une fourchette de 16 % à 21 % du PIB en 2022. Le tableau A2.1 présente les coefficients estimés pour les variables explicatives. Les résultats obtenus concordent avec ceux de la littérature. Le PIB par habitant est positivement corrélé aux recettes fiscales, ce qui indique une capacité plus grande à taxer une économie qui produit un revenu plus élevé. Le PIB par habitant au carré tient compte d'une relation non linéaire entre les recettes fiscales et le PIB par habitant, le coefficient négatif estimé reflétant une augmentation décroissante de la collecte des recettes fiscales à mesure que le revenu augmente. La part de l'agriculture dans le PIB est un indicateur indirect des secteurs difficiles à soumettre à l'impôt, composés des petits producteurs et du secteur informel. Les coefficients négatifs estimés sont conformes aux constatations antérieures. En outre, on estime qu'une part plus importante de biens échangeables est associée à une économie plus dynamique, ce qui entraîne une corrélation positive avec les recettes fiscales. Enfin, la corruption est négativement liée aux recettes fiscales en raison de ses effets néfastes sur le respect des obligations fiscales par les contribuables et sur la part des recettes collectées qui est effectivement reversée au budget de l'État

Tableau A2.1. Résultats de la régression

Variables	(1)	(2)
In_GDP per capita	1.917*** (3.6100)	2.455*** (18.1900)
In_GDP per capita squared	-0.0972*** (-3.42)	-0.127*** (-16.70)
In_agriculture	-0.0596 (-1.88)	-0.0728*** (-4.74)
In_trade_gdp	0.097 (1.7500)	0.120*** (7.27000)
In_public sector corruption	-0.0722*** (-3.85)	-0.0571*** (-4.00)
Constant	-11.46*** (-4.84)	-14.11*** (-23.30)
Usigma	-1.066*** (-7.84)	-3.574*** (-99.67)
Vsigma	-4.354*** (-4.15)	-3.635*** (-39.07)
Number of observations	3,279	3,907
Number of countries	153	153

Source: Authors' calculations.

Note: t statistics in parentheses. Fitted using Stata's `sfpanel` command with the True Random Effect option. Usigma is the mean of u_{it} and Vsigma is the mean σ_{it} in parentheses. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$. Column (1) shows the result following Martinez-Vazquez, Moreno-Dodson, and Vulovic 2012; Column (2) shows the results following Kumbhakar et al. (2014).

¹ Les deux méthodologies présentées ont les mêmes variables explicatives mais estiment l'inefficience différemment. Martinez-Vazquez et al. (2012) estiment une inefficience fiscale unique, tandis que Kumbhakar et al. (2014) estiment séparément deux termes d'inefficience concernant le court terme et le long terme respectivement. Il n'y a pas de raisons majeures de préférer une spécification à l'autre.

RENFORCER LE CRÉDIT BANCAIRE AU SECTEUR PRIVÉ TOUT EN LIMITANT LES RISQUES POUR LA STABILITÉ DU SECTEUR FINANCIER¹

Le crédit bancaire au secteur privé peut être un moteur important de la croissance économique. Au Togo, cependant, le crédit bancaire au secteur privé plafonne en pourcentage du PIB depuis 2015, ce qui limite la contribution du secteur privé à la croissance. Ce document examine les contraintes qui pèsent sur l'offre de crédit bancaire et propose une approche pluridimensionnelle pour remédier à ces contraintes tout en limitant les risques pour la stabilité du secteur financier. Cette approche comprend i) la poursuite de l'inclusion financière et la facilitation de l'accès à l'information financière ; ii) l'amélioration de l'accès à des actifs susceptibles d'être pris en garantie et le renforcement des procédures de recouvrement des créances ; iii) la résolution des problèmes de surveillance du secteur bancaire et la recapitalisation des banques sous-capitalisées ; et iv) la réduction de l'interdépendance entre l'État et le système bancaire (le « lien État-système bancaire »).

A. Introduction

- 1. Le crédit bancaire au secteur privé peut être un moteur important de la croissance économique.** Comme le soutiennent par exemple Levine (1997) et Beck et al. (2001), les systèmes financiers bien développés, en particulier ceux dotés de banques efficaces qui accordent des crédits aux entreprises, peuvent contribuer de manière significative à la croissance économique et donc à la prospérité d'un pays. L'accès au crédit bancaire permet aux entreprises d'investir et de créer des emplois, ce qui favorise l'activité et la diversification économiques. En jouant le rôle d'intermédiaires et en diversifiant les risques, les banques facilitent les flux de capitaux des épargnants vers les investissements productifs, ce qui conduit en fin de compte à une économie plus forte et plus dynamique.
- 2. Cependant, le crédit bancaire au secteur privé plafonne en pourcentage du PIB au Togo depuis 2015,** et le volume de l'offre de crédit ne semble donc pas avoir été un moteur important de la croissance du PIB ces dernières années.
- 3. La littérature a identifié plusieurs freins possibles à la croissance du crédit bancaire au secteur privé dans les pays à faible revenu (PFR) tels que le Togo :**
 - **L'accès limité aux services financiers :** dans les PFR, une part souvent importante de la population n'a pas accès aux services des institutions financières formelles, en particulier les banques (Demirguc-Kunt et al., 2018). Cela peut notamment s'expliquer par un degré élevé

¹ Partie rédigée par Maximilien Kaffo, avec la contribution d'Etienne Vaccaro-Grange.

d'informalité ou d'isolement géographique des populations dans les zones rurales, ce qui augmente les frais bancaires par client².

- **Les informations insuffisantes ou asymétriques dont disposent les prêteurs :** les institutions de crédit des PFR ont souvent du mal à évaluer la solvabilité des emprunteurs, par exemple en raison d'un historique de crédit limité qui peut résulter d'un accès limité aux services financiers ou du faible développement des agences d'évaluation de la solvabilité (Beck et al., 2008).
- **Les obstacles à la conclusion de contrats :** en l'absence de garanties appropriées, il peut s'avérer difficile pour des emprunteurs potentiels de fournir les garanties exigées pour l'obtention d'un crédit, tandis que les faiblesses des procédures de recouvrement des créances découlant elles-mêmes des déficiences du système judiciaire peuvent conduire les banques à exiger des garanties supplémentaires ou à refuser purement et simplement l'octroi d'un crédit (Honohan, 2007).
- **Les obstacles au contrôle du système bancaire :** ces difficultés peuvent engendrer une incertitude quant à la santé du système bancaire, ce qui décourage les épargnants d'effectuer des dépôts dans les banques, autrement dit réduit les fonds prêtables. Par ailleurs, un contrôle lacunaire peut inciter les banques à s'adonner à des pratiques risquées, ce qui peut éroder leur capital et finir par limiter leur capacité à continuer de prêter, ce qui entraîne à son tour un resserrement (progressif ou soudain) du crédit (Honohan, 2007 et FMI, 2019).
- **Des volumes élevés de prêts à l'État en raison d'une forte demande de crédit de la part de ce dernier et une pondération nulle des risques liés à ces prêts :** ce phénomène peut créer une situation dans laquelle les banques réalisent un profit facile en octroyant des prêts à l'État, même si ce dernier est *de facto* un emprunteur risqué (Calvo-Gonzalez et Singh, 2016). Ces prêts peuvent parfois se faire au détriment du crédit au secteur privé, en particulier lorsque les banques ont une liquidité limitée.
- **Des structures économiques peu diversifiées qui n'encouragent pas l'octroi de crédits :** les structures économiques des PFR étant généralement peu diversifiées, il est difficile pour les banques de réduire le risque de leur portefeuille de créances en prêtant à des clients dont les profils de risque sont négativement corrélés.

4. Ce document examine, d'un point de vue qualitatif, celles des contraintes susmentionnées qui peuvent faire obstacle à l'octroi de crédits au secteur privé par le système bancaire togolais et ce que le gouvernement pourrait faire pour remédier au problème tout en limitant les risques associés pour le secteur financier. Les trois premiers facteurs et certains éléments du quatrième facteur sont susceptibles de contribuer à restreindre le volume des prêts à l'heure actuelle au Togo. Pour ce qui concerne le cinquième facteur (volume important de prêts à

² Du fait de la dispersion des populations, il est difficile de fournir des services financiers de manière rentable dans les zones rurales de nombreux PFR, où vivent encore de grandes parties de la population.

l'État), étant donné que les banques togolaises ne souffrent pas actuellement de problèmes de liquidité, il ressort qu'elles pourraient accroître leurs prêts au secteur privé tout en maintenant les prêts à l'État à leur niveau actuel. Cela étant, une forte expansion des prêts au secteur privé nécessiterait une réduction des prêts à l'État. Enfin, le sixième et dernier facteur (structures économiques peu diversifiées) est probablement pertinent, mais ne se prête pas à une observation en raison de contraintes liées aux données. Le gouvernement togolais dispose de plusieurs options pour traiter les trois premiers facteurs. Il peut probablement influencer sur le contrôle du système bancaire par le truchement de l'autorité régionale de régulation (la Commission bancaire de l'UMOA) en vue de remédier au quatrième facteur. Le rééquilibrage budgétaire et les pratiques de gestion de la dette peuvent contribuer à réduire la demande de crédit de l'État, ce qui remédiera en partie au cinquième facteur. Toutefois, la diversification de l'économie (sixième facteur) sera un processus de longue haleine, même si les politiques publiques la favorisent.

5. Bien que le document se concentre sur le volume de crédit, il examine aussi brièvement les risques liés au financement et à la qualité des crédits octroyés en ce qui concerne deux grandes banques sous-capitalisées, dont l'une est publique. D'importants dépôts du secteur public ont permis à ces banques d'accorder un volume de crédit significatif, augmentant ainsi leur part de marché depuis 2019. Cependant, malgré cette croissance, elles continuent d'afficher une faible rentabilité, ce qui fait craindre que les prêts ne soient pas accordés aux emprunteurs les plus solvables. Pour remédier à ce problème, les autorités devraient renforcer la direction de la banque publique sous-capitalisée et soutenir les efforts de la Commission bancaire de l'UMOA (CBU) en vue de restructurer l'autre banque sous-capitalisée. De plus, la direction de la banque publique devrait être encouragée à diversifier ses sources de financement au-delà des dépôts du secteur public. La banque serait ainsi protégée des chocs macroéconomiques qui contraindraient l'État à recourir à ses dépôts auprès d'elle.

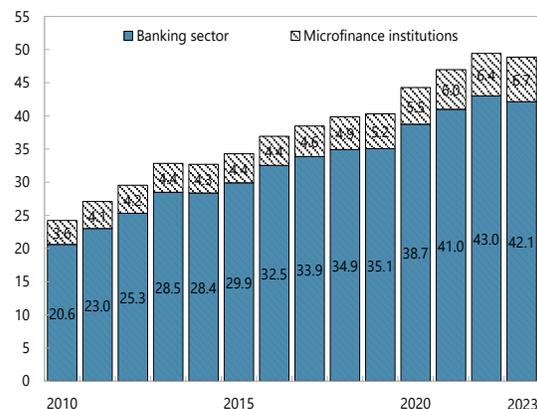
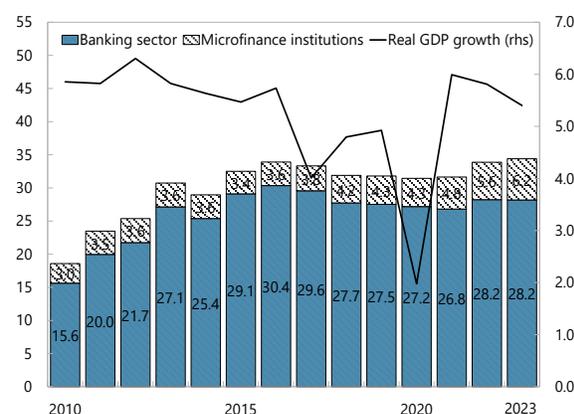
6. Le document s'articule comme suit. Pour commencer, une évaluation sera faite des récents résultats du secteur financier togolais, dominé par les banques, en matière d'octroi de crédit au secteur privé. Ensuite, il s'agira de passer en revue les raisons évoquées ci-dessus comme étant susceptibles d'entraver l'octroi de crédit au Togo, et d'examiner dans quelle mesure chacune d'entre elles semble s'appliquer. Dans chaque cas, des recommandations seront formulées quant aux mesures à prendre par le gouvernement pour remédier aux facteurs en question.

B. Octroi de crédits bancaires au secteur privé

7. Le secteur financier togolais se compose de 14 banques et de 74 institutions de microfinance. Le total des actifs des 14 banques s'élevait à 58,7 % du PIB à la fin de l'année 2023. Leurs dépôts collectés ont progressé de 6,2 % (pour atteindre 42,2 % du PIB) et leurs portefeuilles de crédit, de 3,8 % (pour atteindre 30 % du PIB) en 2023. Le secteur de la microfinance totalisait des dépôts collectés et des crédits représentant respectivement 6,2 % et 6,7 % du PIB à la fin de 2023, ce qui marque une tendance positive par rapport à 2022. Ce document se concentre sur le secteur bancaire.

Graphique 1. Crédit au secteur privé, 2010-23
(en pourcentage du PIB)

Graphique 2. Dépôts, 2010-23
(en pourcentage du PIB)



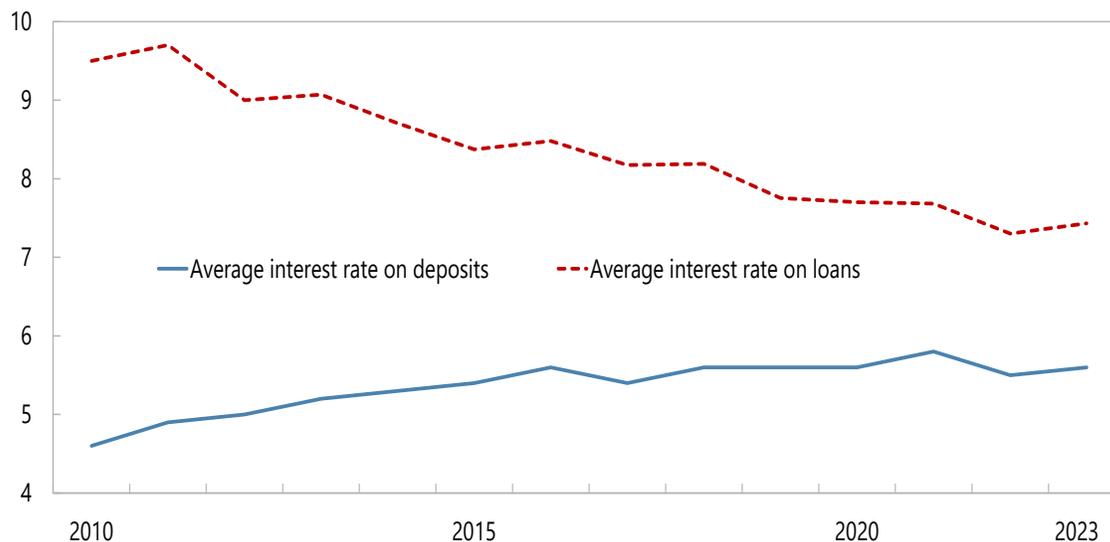
Sources : autorités togolaises ; calculs des services du FMI.

8. Le crédit au secteur privé en pourcentage du PIB a stagné entre 2015 et 2023 en raison de l'atonie de l'octroi de crédit par les banques (graphiques 1 et 2). Un quasi doublement du crédit fourni par les institutions de microfinance n'a pas été suffisant pour faire croître le crédit global en pourcentage du PIB, en raison de la contraction de l'offre de crédit des banques.

9. Les banques accordent des crédits principalement au secteur des services traditionnels, pour la plupart non exportables, ce qui suggère que les crédits bancaires n'appuient pas une diversification dans les industries manufacturières ou les services modernes. Dans le secteur des services, la catégorie des hôtels, des restaurants et du commerce représente la plus grande part, avec 25,7 % des nouveaux crédits accordés en 2023. Les secteurs des ménages et du bâtiment suivent de près, recevant respectivement 20,8 % et 19,4 % des nouveaux crédits. Le secteur manufacturier, qui représente environ 12 % du PIB, se classe en septième position et ne reçoit que 7,8 % des nouveaux crédits. Enfin, le secteur agricole, qui emploie une part importante de la population et reste dominé par les activités de subsistance, ne reçoit qu'environ 1 % des nouveaux crédits. Il se place ainsi juste devant le secteur minier, qui représente 0,6 % des nouveaux crédits.

10. Point positif, l'efficacité du système bancaire semble s'être améliorée au cours des dix dernières années, ce qui pourrait avoir des effets bénéfiques sur la croissance en agissant sur la tarification plutôt que sur le volume du crédit. La différence entre les taux d'intérêt moyens que les banques appliquent aux prêts et les taux moyens qu'elles servent sur les dépôts s'est considérablement réduite, principalement grâce à une baisse marquée des taux d'intérêt appliqués (graphique 3).

Graphique 3. Évolution des taux d'intérêt bancaires sur les dépôts collectés et les prêts
(en pourcentage)



Sources : autorités togolaises ; calculs des services du FMI.

C. Les facteurs restreignant le crédit au secteur privé et les moyens d'y remédier

Facteur 1. L'accès limité aux services financiers (le défaut d' « inclusion financière »), dû en partie à la difficulté pour les banques d'opérer dans les petites économies, semble entraver l'octroi de crédits. Les asymétries d'information, dues elles-mêmes au défaut d'inclusion financière, aux pratiques comptables déficientes et aux lacunes du système d'évaluation du crédit, entravent également l'accès au crédit.

11. L'inclusion financière au Togo s'est renforcée mais reste limitée. La proportion des adultes ayant accès aux services bancaires est montée à 29,8 % en 2022 (contre 25,1 % en 2019), ce qui laisse une marge de progression. En outre, bien que le Togo affiche des chiffres d'accès aux services traditionnels (5,4 succursales de banques commerciales et 6,4 guichets automatiques pour 100 000 adultes) plus élevés que les moyennes de l'UEMOA (respectivement 3,9 et 5,2), ces chiffres restent inférieurs aux moyennes de l'Afrique subsaharienne (AfSS) (respectivement 6,6 et 14,8). Les chiffres d'accès aux services financiers numériques restent eux aussi faibles par rapport aux moyennes de l'AfSS, les nombres de comptes de dépôt et de comptes de prêt par personne restant modestes (respectivement 186 et 33 pour 1 000 adultes) et présentant un écart important entre les hommes et les femmes (encadré 1).

Encadré 1. Inclusion financière au Togo

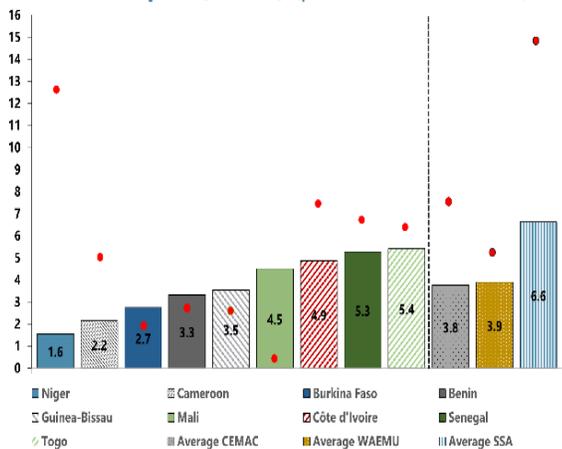
L'inclusion financière est cruciale à la fois pour le développement économique et pour l'autonomisation des individus (Mishra, Deepak et al., 2024). Elle englobe plusieurs dimensions. L'inclusion *traditionnelle* est axée sur l'accès physique aux services financiers, mesuré par des indicateurs tels que le nombre de succursales bancaires ou de guichets automatiques (graphique 1 de l'encadré). En revanche, l'inclusion *numérique* met l'accent sur l'accès aux services financiers numériques, mesuré par des indicateurs tels que le nombre de cartes de débit par habitant (graphique 2 de l'encadré). L'inclusion financière peut également être évaluée sous l'angle de l'*utilisation* des services financiers, à l'aide d'indicateurs tels que le nombre de transactions via un terminal mobile et Internet (graphique 2 de l'encadré), ainsi que le pourcentage d'adultes disposant d'un compte de dépôt ou d'un prêt auprès d'une banque commerciale (graphiques 3 et 4 de l'encadré).

Bien qu'il soit devant les autres pays de l'UEMOA en matière d'inclusion financière, le Togo est en retard par rapport à la moyenne de l'AfSS. Comparé aux pays pairs de la région, le Togo affiche de bons résultats en termes d'inclusion financière *traditionnelle*. Il compte en moyenne 5,4 succursales de banques commerciales et 6,4 guichets automatiques pour 100 000 adultes, alors que la moyenne de l'UEMOA est de 3,9 succursales de banques commerciales et 5,2 guichets automatiques pour 100 000 adultes. Cependant, les résultats du Togo ne sont pas à la hauteur de la moyenne des pays d'AfSS⁴⁴, qui est un peu plus élevée pour ce qui est des succursales bancaires (6,6 pour 100 000 adultes) et nettement plus élevée pour ce qui est du taux de pénétration des guichets automatiques (14,8 pour 100 000 adultes). Pareillement, la position du Togo en matière d'inclusion financière *numérique* est supérieure à la moyenne de l'UEMOA (129 cartes de débit pour 1 000 adultes au Togo contre une moyenne de 85 dans l'UEMOA), mais est considérablement inférieure à la moyenne de l'AfSS (250).

L'utilisation des services financiers n'est pas plus élevée au Togo que dans les autres pays de l'UEMOA ou qu'en AfSS en moyenne. Le Togo affiche un volume relativement faible de seulement 69 transactions par an pour 1 000 adultes, par rapport à la moyenne de l'UEMOA de 140 transactions. De plus, même si le pourcentage d'adultes possédant un compte de dépôt dans une banque commerciale est comparable à la moyenne des pays voisins, ce pourcentage ainsi que celui des adultes ayant obtenu un prêt auprès d'une banque commerciale sont nettement inférieurs aux moyennes de l'AfSS. Enfin, il existe un écart significatif entre les sexes concernant l'accès aux comptes de dépôt et aux prêts, qui met en évidence les inégalités substantielles entre les sexes en matière d'inclusion financière observées au Togo et dans les pays voisins. S'attaquer à ces inégalités par des mesures ciblées qui favorisent l'inclusion financière des femmes pourrait stimuler la croissance, à travers l'autonomisation des femmes pour développer des activités entrepreneuriales et participer plus pleinement à l'économie formelle. L'élaboration en cours d'une stratégie nationale d'inclusion financière ciblant spécifiquement les femmes constitue un pas dans la bonne direction.

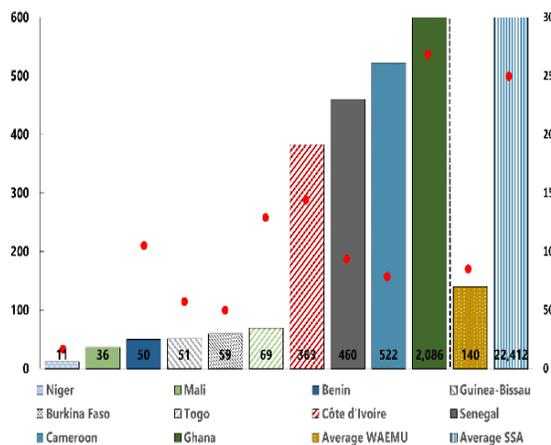
³ Cette moyenne est établie sur la base des seuls pays d'AfSS pour lesquels des données sont disponibles.

Graphique 1 de l'encadré. Nombre de succursales de banques commerciales (barres) et de guichets automatiques (barres) (pour 100 000 adultes)



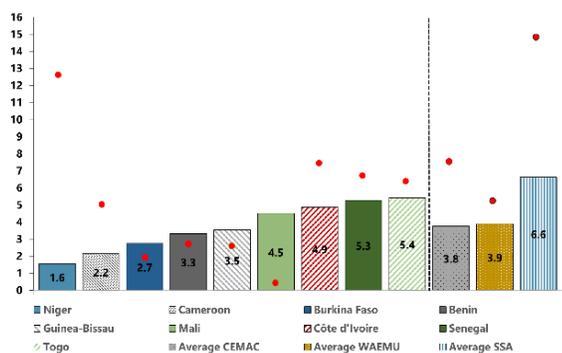
Sources : base de données Global Findex de la Banque mondiale

Graphique 2 de l'encadré. Nombre de transactions mobiles et transactions par internet (barres, échelle de g.) et de cartes de débit (points, échelle de dr.) (pour 1 000 adultes)



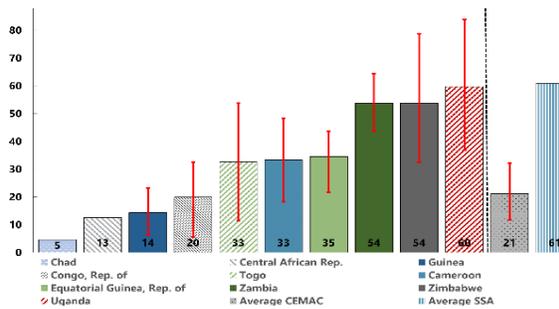
Sources : base de données Global Findex de la Banque mondiale

Graphique 1 de l'encadré. Nombre de succursales de banques commerciales (barres) et de guichets automatiques (barres) (pour 100 000 adultes)



Sources : base de données Global Findex de la Banque mondiale

Graphique 4 de l'encadré. Nombre d'emprunteurs du secteur des ménages (barres), avec l'écart entre sexes (lignes) (pour 1 000 adultes)



Sources : base de données Global Findex de la Banque mondiale

12. Comme dans de nombreux PFR, les défis du Togo en matière d'inclusion financière découlent probablement, en partie, des difficultés inhérentes au fonctionnement d'une petite économie. Les coûts d'exploitation élevés peuvent constituer un obstacle important. Les banques répartissent leurs coûts fixes sur un nombre de clients limité, d'où la cherté de leurs services. Celle-ci se traduit par des frais élevés et des exigences de solde minimum, qui affectent de manière disproportionnée les clients à faible revenu.

13. De plus, le manque de concurrence et les conditions de concurrence inéquitables entre les banques privées et les banques publiques peuvent également faire obstacle à l'inclusion financière. Le rapport 2024 du FMI sur l'UEMOA souligne l'émergence de groupes bancaires régionaux (34 banques sur 132) en tant qu'acteurs de premier plan, qui détiennent près de 85 % des actifs du secteur bancaire. Le programme d'évaluation du secteur financier (PESF) de 2022 a également relevé que certaines banques publiques continuent de présenter des problèmes de conformité avec les règles prudentielles, notamment en ce qui concerne l'adéquation des fonds propres.

14. Les pratiques comptables déficientes dans de nombreuses entreprises togolaises, en particulier les petites et moyennes entreprises ainsi que les entreprises unipersonnelles, créent des asymétries d'information. Les défis sont particulièrement graves pour les entreprises opérant dans le secteur informel.

15. Le gouvernement pourrait prendre plusieurs mesures pour renforcer l'inclusion financière et atténuer les difficultés liées aux informations dont les banques ont besoin pour accorder un crédit :

- **Renforcer les systèmes de paiement et prendre des mesures connexes :** cela peut se faire au moyen d'investissements dans des systèmes de paiement efficaces, accessibles et interopérables en vue de renforcer l'infrastructure financière. En plus, il est crucial d'adopter des cadres réglementaires qui encouragent la microfinance et le développement de produits financiers innovants et peu coûteux, adaptés aux besoins des populations mal desservies.
- **Exploiter davantage les canaux de paiement de l'État :** bien qu'une part importante des paiements de l'État s'effectue déjà sous forme numérique, une exploitation plus poussée des canaux correspondants pourrait favoriser la possession d'un compte et l'activité financière. Cela pourrait se faire en transférant les autres paiements vers des canaux électroniques et en liant tous les paiements à des comptes de transaction de base de sorte à promouvoir la possession d'un compte.
- **Revenir sur la récente extension de la taxe sur les activités financières aux opérations de transfert d'argent par mobile :** cette taxe est susceptible d'inciter les consommateurs à délaissé les transferts via les banques au profit des transactions en espèces.
- **Développer des systèmes d'identité numérique sécurisés :** cela permettrait de rationaliser davantage l'accès aux services financiers. Les autorités devraient accélérer la mise en œuvre en cours du système national d'identification biométrique.
- **Mettre en œuvre des règles claires pour la protection des consommateurs et lancer des programmes de littératie financière :** cela permettrait de protéger les utilisateurs et les aiderait à mieux comprendre les avantages liés à l'accès aux services financiers.

- **Étendre la portée et la qualité des informations des agences d'évaluation de la solvabilité et, plus généralement, l'accès aux informations financières** : en 2019, la couverture des agences d'évaluation de la solvabilité s'élevait à 13,6 % de la population adulte. Bien que ce chiffre dépasse les moyennes des autres pays de l'UEMOA (5,6 %) et de l'AfSS (11 %), il reste en deçà de la moyenne des pairs aspirationnels
- ⁴⁵ du Togo (25,9 %) ⁴⁶. L'amélioration des pratiques d'évaluation du risque et des mécanismes d'évaluation du crédit (« *credit scoring* ») peut jouer un rôle crucial pour identifier les emprunteurs solvables dans le secteur privé. La mise en œuvre effective du guichet unique pour le dépôt des états financiers (GUDEF) devrait également permettre aux banques de se faire une idée plus précise de la santé financière de leurs clients potentiels. Le GUDEF est devenu opérationnel début 2023 pour les grandes entreprises et a été étendu aux PME cette année.
- **Promouvoir la concurrence dans le secteur financier** : ce point est lui aussi important pour élargir l'accès aux services financiers, comme l'a indiqué le PESF 2022 de l'UEMOA. En mettant en œuvre des mesures qui créent des conditions de concurrence équitables pour les banques privées et les banques publiques, la région et le Togo en particulier peuvent promouvoir un secteur financier plus dynamique. Les organismes de sécurité sociale, qui gèrent près de 5 % du PIB régional, pourraient jouer un rôle plus actif dans le développement du marché financier en tant qu'investisseurs institutionnels. Leur participation accrue permettrait d'augmenter la réserve de fonds prêtables de l'ensemble du système financier.
- **Poursuivre les efforts visant à réduire les pratiques informelles et à aider les entreprises à renforcer leurs pratiques comptables**. Les autorités devraient également continuer à aider les emprunteurs potentiels du secteur informel à mettre en place une comptabilité, même si ce n'est que sur une base simplifiée.

16. Les autorités ont pris plusieurs mesures positives pour promouvoir l'inclusion financière ces dernières années, en particulier en faveur des petites et moyennes entreprises (PME). Il s'agit notamment de l'adoption d'une stratégie nationale d'inclusion financière en 2021, de la mise en place d'une charte des très petites, petites et moyennes entreprises (TPME) la même année et de l'opérationnalisation en cours d'une agence nationale de développement des TPME. La charte soutient activement les TPME par le biais d'une série de mesures financières et non financières, notamment le renforcement des garanties de prêt, la promotion des options de crédit-bail et la création d'un observatoire des TPME. En outre, la charte vise à faciliter l'accès à la terre et à la justice, offre des avantages fiscaux attractifs et prévoit des programmes de formation des ressources humaines. La part des nouveaux crédits du secteur bancaire accordés aux TPME a connu une augmentation notable depuis l'adoption de la charte, passant de 28 % à 39 % en 2023. Pour

⁴ La liste des pairs aspirationnels comprend le Ghana, le Maroc et le Rwanda.

⁵ Fin 2023, le nombre de contrats sur la plateforme au Togo était en hausse de 15 %, atteignant 2,1 millions, tandis que le nombre de clients répertoriés était en hausse de 7 %, atteignant 1,4 million (17,3 % de la population).

limiter la mauvaise affectation des ressources, les autorités devraient évaluer en permanence l'impact de ces initiatives.

Facteur 2. Les obstacles à la conclusion de contrats, dus à un accès limité à des actifs susceptibles d'être pris en garantie ainsi qu'aux lacunes au niveau des procédures d'exécution des créances, constituent des freins supplémentaires à l'octroi de crédits.

17. L'accès limité à des outils et instruments financiers, notamment le défaut d'actifs pouvant être pris en garantie, entrave de manière significative la croissance du crédit au Togo. De nombreux emprunteurs potentiels, en particulier dans les zones rurales, ne possèdent pas de titres fonciers en bonne et due forme à cause d'un système d'enregistrement foncier peu performant. De surcroît, les carences du système judiciaire peuvent rendre difficile le recouvrement d'actifs par les banques en cas de défaut de remboursement. Par exemple, le délai moyen pour obtenir une décision de justice dans un litige foncier varie entre deux et trois ans en raison du nombre élevé d'affaires à traiter, sachant que les litiges fonciers représentent jusqu'à 70 % de l'ensemble des affaires portées devant les tribunaux. Ce délai moyen classe le Togo parmi les pays les moins performants de la zone UEMOA et dépasse la moyenne des pairs aspirationnels du Togo⁴⁷.

18. Pour remédier à ces problèmes et améliorer l'accès au crédit, les autorités mettent activement en œuvre des réformes dans le domaine foncier. On peut notamment mentionner l'adoption d'un décret sur les règles applicables aux livres fonciers et registres électroniques, ainsi que l'examen de 15 projets de décrets. En outre, des travaux relatifs à l'approbation des parcelles de terrain sont en cours pour accélérer la délivrance des titres fonciers. Le déploiement de l'application de délivrance des titres fonciers numériques, récemment mise au point et testée avec succès, est également prévu. Ces initiatives, qui visent à faciliter la mise en œuvre du code foncier et domanial et à sécuriser le régime foncier rural, devraient améliorer l'accès au crédit auprès du secteur bancaire à moyen terme.

19. Les autorités devraient également poursuivre leurs efforts pour renforcer le système judiciaire. Elles ont lancé en 2019 une initiative de réforme judiciaire qui a abouti en 2021 à la création d'un tribunal de commerce en vue de régler les litiges commerciaux. S'agissant du contentieux civil, les autorités ont révisé le code de procédure civile en 2021 afin de garantir l'accessibilité, la qualité et la rapidité de la justice civile. La dématérialisation des procédures et la réorganisation des différents tribunaux pour faire face au nombre élevé d'affaires à traiter devraient contribuer à réduire les coûts et les délais pour les justiciables.

Facteur 3. Les problèmes d'efficacité du cadre de contrôle pourraient saper la confiance du public dans la stabilité du système bancaire et mener à une érosion des fonds propres des banques, ce qui à son tour pourrait à plus long terme limiter la capacité du système bancaire à fournir des crédits.

⁶ Ghana, Maroc et Rwanda.

20. Malgré les progrès louables réalisés en termes de renforcement du cadre de contrôle financier de l’UEMOA depuis 2008, des défis subsistent. Des réformes réglementaires ont clarifié les rôles de la banque centrale (BCEAO) et de la Commission bancaire de l’UMOA (CBU), les rapprochant ainsi des meilleures pratiques internationales. Ces réformes ont jeté des bases solides pour la stabilité financière. Cependant, le PESF 2022 de l’UEMOA a recommandé d’autres mesures importantes, à savoir :

- **Renforcer l’indépendance de la CBU par rapport aux États membres.** Ses textes de gouvernance ne comportent actuellement pas de garanties explicites d’indépendance, et certains commissaires détiennent des droits de vote en raison de leurs liens avec le gouvernement.
- **Renforcer l’exécution des décisions prises dans le cadre du contrôle bancaire .** La CBU dispose de différents outils de sanction mais ne les a pas appliqués de manière cohérente, notamment en cas de manquements répétés aux exigences minimales en fonds propres. Elle pourrait renforcer la dissuasion en appliquant plus souvent les sanctions publiées au lieu d’arrêter les poursuites de façon répétée.

21. Cette situation a encouragé deux grandes banques et une petite banque à enfreindre dans la durée des exigences prudentielles clés au Togo. Il ressort de données provisoires que toutes les banques, sauf trois, étaient en conformité avec les normes prudentielles à la fin de l’année 2023. Toutefois, dans l’ensemble, le secteur était sous-capitalisé à la fin de 2023, sachant que trois banques ne respectaient pas les normes d’adéquation des fonds propres. Ces banques sous-capitalisées, en particulier la dernière banque appartenant à l’État et une banque récemment privatisée⁴⁸, représentent une part importante du secteur bancaire togolais (33,6 % du total des crédits et 33,1 % du total des dépôts en janvier 2024 (graphique 4))⁴⁹. Ces banques affichent par ailleurs des fonds propres négatifs.

22. Ces entorses persistantes à la réglementation pourraient avoir un effet d’entraînement et finir à long terme par compromettre la capacité du système bancaire à fournir des crédits. Les manquements en question sont de nature à saper la confiance dans le système bancaire et ainsi entraîner une baisse des dépôts du secteur privé. En outre, des écarts répétés peuvent progressivement rogner les volants de fonds propres des banques concernées, lesquels volants sont essentiels pour absorber d’éventuelles pertes et soutenir l’octroi de prêts dans le futur. Une telle combinaison de contraction des dépôts et d’amenuisement des fonds propres pourrait contraindre les banques en question à restreindre l’accès au crédit, ce qui pourrait freiner la croissance économique.

23. Ces effets n’ont pas été observés à ce jour, ce qui peut en partie s’expliquer par l’impact des dépôts importants du secteur public dans lesdites banques en difficulté. Les

⁷Ces deux banques étaient considérées comme « systémiques » jusqu’en 2022. Cette désignation a été retirée pour la première en raison de ses récents progrès en termes de rentabilité et de la baisse de sa part de marché.

⁸Nous ne disposons que de données agrégées pour ces deux banques.

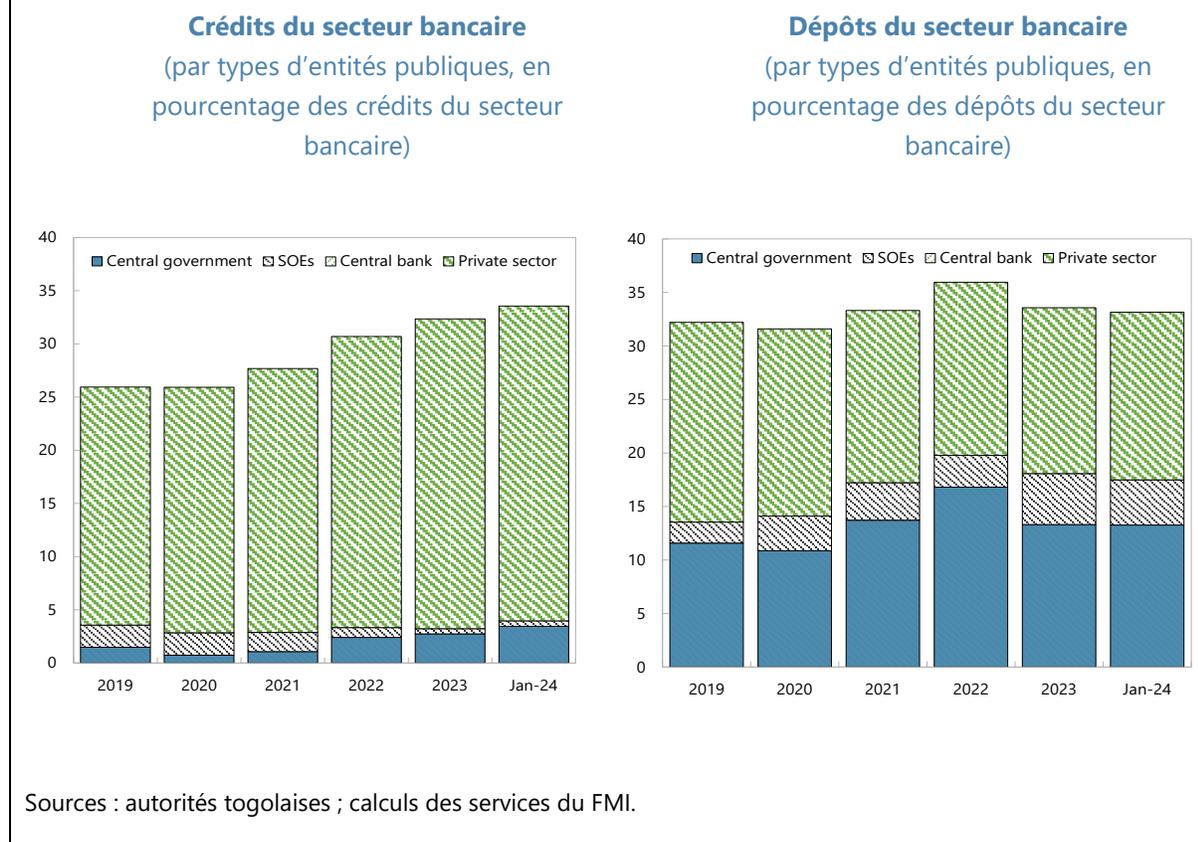
dépôts du secteur public dans ces deux banques représentent plus de la moitié du total de leurs dépôts (graphique 4) et ont permis aux deux banques d'accroître leur part de marché en termes d'offre de crédit depuis 2019.

24. Toutefois, les importants dépôts du secteur public dans les deux banques en question s'accompagnent d'inconvénients :

- **Mauvaise allocation des crédits :** grâce aux dépôts du secteur public, lesdites banques ont pu octroyer des crédits importants et ont vu leur part dans le volume global des crédits du secteur bancaire progresser depuis 2019. Cependant, les deux banques ont affiché une faible rentabilité ces dernières années, ce qui tend à indiquer que les crédits ne sont peut-être pas accordés aux clients les plus sains. En effet, les deux banques concernées ont dû constituer d'importantes provisions pour faire face à des défauts de paiement et passer par pertes et profits une partie significative de leur portefeuille de prêts respectif.
- **Risques pour la stabilité du financement desdites banques :** la forte dépendance de ces banques à l'égard des dépôts du secteur public fait peser sur elles le risque d'un éventuel besoin de retrait de fonds de la part du secteur public à la suite d'un choc macroéconomique.

25. Pour relever les défis évoqués ci-dessus, les autorités devraient collaborer avec leurs homologues des autres pays membres de l'UEMOA dans le but de renforcer l'application des normes réglementaires par la CBU. Plus précisément, la tolérance en matière de manquement à la réglementation devrait être réduite, en particulier en cas de non-respect prolongé des normes prudentielles. La CBU devrait insister pour que les banques sous-capitalisées soient recapitalisées par leurs actionnaires ou, à défaut, fassent l'objet d'une résolution. Pour ce faire, le filet de sécurité du secteur bancaire doit être renforcé. Actuellement, les réserves du Fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR-UMOA) ne sont pas suffisantes pour contribuer au financement du volet de la résolution sans compromettre la fonction principale de garantie des dépôts lors de liquidations bancaires.

26. De plus, les autorités devraient poursuivre leurs efforts visant à réformer la dernière banque publique de façon à s'assurer qu'elle respectera toutes les normes réglementaires à l'avenir. Les autorités ont récemment achevé sa recapitalisation à zéro et ont l'intention de renforcer encore ses fonds propres et ses opérations.

Graphique 4. Part de marché des banques sous-capitalisées

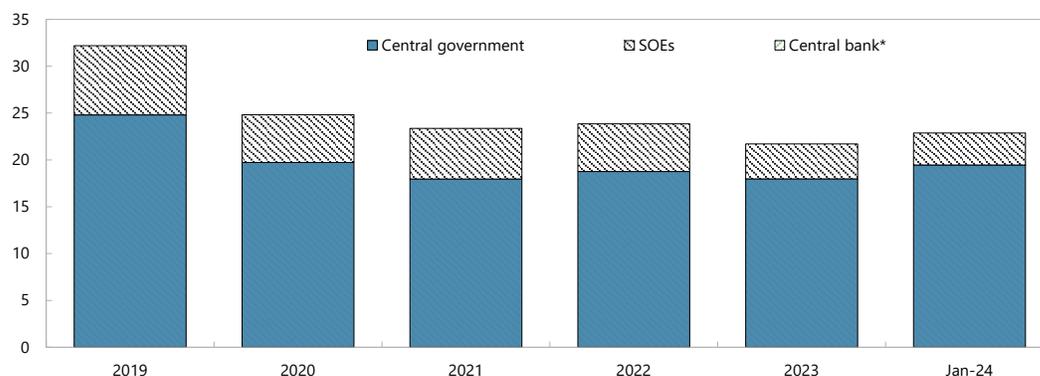
Facteur 4. La forte exposition du secteur bancaire à l'égard de l'État ne semble pas entraver l'octroi de crédits au secteur privé à l'heure actuelle, mais pourrait bien le faire à l'avenir. Il se pourrait donc que la réduction de cette exposition devienne une condition préalable à l'augmentation de l'offre de crédit. Par ailleurs, l'exposition crée un risque de boucles de rétroaction négatives entre les finances de l'État et celles du secteur bancaire. La réduction de l'exposition contribuerait donc également à atténuer le risque de boucles de rétroaction négatives.

27. L'exposition des banques au secteur public diminue mais reste élevée au Togo (graphique 5). L'exposition à l'administration centrale et aux entreprises publiques est tombée à 22,9 % du total des actifs du secteur bancaire en janvier 2024 (contre 32,2 % en 2019), mais reste supérieure aux moyennes de l'UEMOA (20,2 %), des PFR (18 %) et de l'AfSS (22,7 %)⁵⁰. Cette évolution a coïncidé avec une baisse du ratio « créances sur le secteur public/créances sur le secteur privé », qui est tombé à 47,8 % en janvier 2024 (par rapport à 59,3 % en 2019). Cette baisse est principalement due à une réduction de la part des titres d'État et des prêts aux entreprises publiques dans le total des actifs du secteur bancaire.

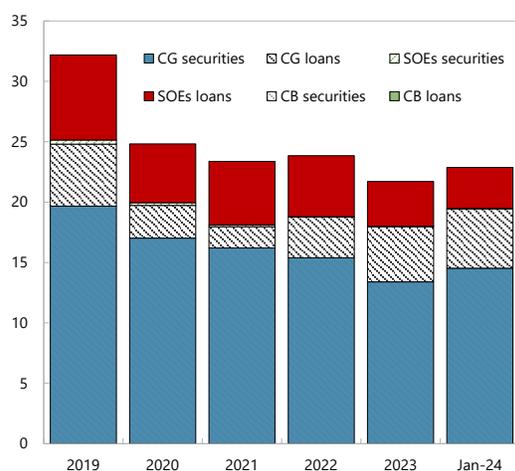
⁹Les données relatives aux pays de l'UEMOA correspondent au T1 2023.

Graphique 5. Lien État-système bancaire

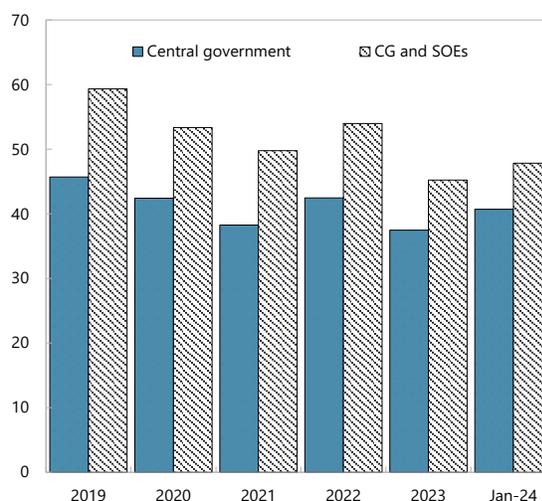
A. Exposition des banques au secteur public (par types d'entités publiques, en pourcentage des actifs)



B. Exposition des banques au secteur public (par instrument financier, en pourcentage des actifs)



C. Ratio « créances sur le secteur public/créances sur le secteur privé » (pourcentage)



Sources : autorités togolaises ; calculs des services du FMI.

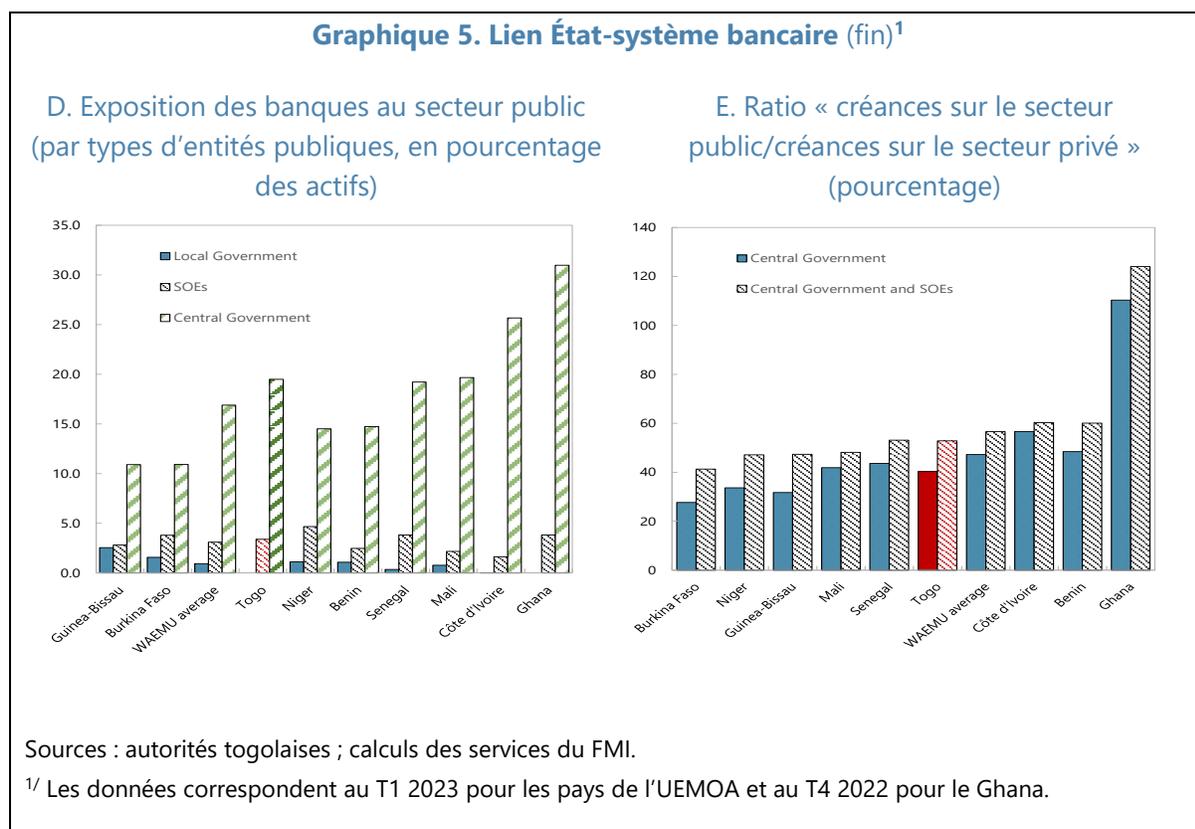
* BC = banque centrale (à l'exclusion des dépôts) ; AC = administration centrale

28. Par ailleurs, les banques togolaises ont accordé des crédits importants à d'autres États de l'UEMOA. Si l'on tient compte de l'exposition aux autres pays de l'UEMOA, l'exposition des banques passerait à 38 % du total des actifs et le ratio « créances sur le secteur public/créances sur le secteur privé » atteindrait 79,3 % à la fin de l'année 2023. Cette tendance s'explique par le volume croissant de prêts accordés par le système bancaire aux États de l'UEMOA – prêts qui sont perçus comme moins risqués que les prêts classiques au secteur privé, tout en offrant un rendement intéressant. Une réduction de ce lien entre l'État et les banques est probablement une condition

nécessaire pour libérer le potentiel de croissance du crédit au secteur privé, en particulier dans les secteurs dont les besoins sont mal couverts comme l'agriculture.

29. Bien que le lien important entre l'État et les banques au Togo est de nature à susciter des préoccupations, les récentes améliorations de la liquidité bancaire semblent avoir évité toute contrainte sur les crédits au secteur privé. La diminution du recours au guichet de refinancement de la banque centrale ces dernières années en est la preuve. Toutefois, cette situation pourrait ne pas perdurer si l'offre de crédit au secteur privé devait s'accroître rapidement. Par conséquent, il pourrait s'avérer nécessaire que l'État gère ses emprunts dans le souci de réduire l'exposition des banques à son égard afin que ces dernières puissent continuer à soutenir la croissance du secteur privé.

30. La forte exposition en question alimente également le risque de rétroactions négatives entre les finances publiques des pays de l'UEMOA et la situation financière des banques. Les risques de liquidité et de solvabilité au sein du système bancaire pourraient se matérialiser à la suite de la pression exercée par le resserrement des financements au niveau mondial et régional, combiné aux besoins élevés de refinancement des États. Dans le cas du Togo, le service de la dette du marché régional devrait passer de 4,6 % du PIB en 2024 à 6,6 % du PIB en 2025, avant de culminer à 6,9 % du PIB en 2026.



31. La mise en œuvre d'un rééquilibrage budgétaire au cours des prochaines années, parallèlement à l'utilisation d'outils macroprudentiels, peut contribuer à atténuer le lien entre l'État et les banques.

- Une situation budgétaire saine permet à l'État de moins recourir à l'emprunt pour répondre à des besoins budgétaires. Qui plus est, le rééquilibrage budgétaire envoie un signal positif aux bailleurs de fonds extérieurs, ce qui peut élargir l'accès du Togo aux financements de développement et de marché à des conditions raisonnables. Cela permet de libérer des ressources intérieures que les banques peuvent alors prêter au secteur privé. Cependant, pour que cette stratégie favorise réellement les prêts au secteur privé, le rééquilibrage budgétaire doit s'accompagner des réformes structurelles complémentaires évoquées ci-dessus afin d'accroître l'appétit des banques pour le crédit aux emprunteurs privés, tout en gérant efficacement les risques financiers.
- Enfin, comme le recommande le PESF 2022 de l'UEMOA, l'utilisation d'outils de politique macroprudentielle, tels que l'exigence de fonds propres additionnels ciblés au titre du pilier 2, devrait permettre de juguler les risques liés à la forte concentration des portefeuilles des banques sur le risque souverain. Ces fonds propres additionnels inciteraient les banques à diversifier leurs prêts en recherchant des emprunteurs solvables du secteur privé.

Facteur 5. La structure économique peu diversifiée du Togo est susceptible de faire obstacle à l'octroi de crédits

32. Comme dans de nombreux autres PFR, la structure économique du Togo n'est pas assez diversifiée et se concentre sur le secteur des services traditionnels non exportables. Cela est de nature à limiter la capacité des banques à atténuer les risques par la diversification de leurs portefeuilles de prêts. Bien que le manque de données ne permette pas de tirer des conclusions définitives sur ce point, le manque de diversification économique entrave vraisemblablement les efforts des banques pour répartir leur portefeuille entre des clients dont les profils de risque ne sont pas corrélés, ce qui limite l'offre globale de crédit.

33. L'atténuation de cette contrainte par la diversification de l'économie, nonobstant quelques progrès accomplis récemment par les autorités, sera un processus de longue haleine. Les autorités ont réalisé des avancées notables ces dernières années grâce à la plateforme industrielle d'Adetikopé, la zone économique spéciale (ZES) phare du pays. Depuis sa création en 2021, le nombre d'entreprises qui y opèrent a rapidement augmenté et s'établit aujourd'hui à 16. Ces entreprises interviennent dans des chaînes industrielles à forte valeur ajoutée de plusieurs filières agro-industrielles, ce qui marque le début d'une diversification de l'économie. Sur cette lancée, les autorités entreprennent une étude pour identifier des axes possibles de politiques industrielles capitalisant les avantages comparatifs du Togo. Parallèlement, avec le soutien de la Société financière internationale (SFI), elles élaborent une nouvelle loi sur les zones économiques spéciales qui englobera un éventail plus large d'activités, au-delà de l'industrie et du commerce.

Combinées à l'amélioration continue du climat des affaires, ces réformes devraient donner une impulsion à la diversification de l'économie togolaise.

34. Les autorités devraient adopter une approche prudente en matière de politiques industrielles, compte tenu de leur bilan généralement mitigé dans ce domaine. Pour être efficaces, les politiques industrielles doivent être soigneusement planifiées et mises en œuvre. Tout d'abord, les politiques industrielles bien conçues doivent répondre à une défaillance du marché clairement établie, telle qu'un manque de main-d'œuvre qualifiée ou d'accès à la technologie. Deuxièmement, elles doivent choisir les outils les plus appropriés et s'accompagner de réformes complémentaires, telles que l'amélioration de la gouvernance. Troisièmement, une analyse coûts-avantages approfondie est essentielle pour évaluer d'éventuels points négatifs, tels qu'une mauvaise affectation des ressources ou des lourdeurs administratives. Enfin, la réussite de la mise en œuvre dépend des capacités existantes du pays concerné et de ses engagements pris dans le cadre de l'OMC, ainsi que de la minimisation des opportunités de rente et de la priorisation de la concurrence et de l'ouverture.

D. Conclusion

35. Ce document examine les contraintes qui pèsent sur l'offre de crédit bancaire et propose une approche pluridimensionnelle pour remédier à ces contraintes tout en limitant les risques pour la stabilité du secteur financier. Cette approche comprend i) la poursuite de l'inclusion financière et la facilitation de l'accès à l'information financière ; ii) l'amélioration de l'accès à des actifs susceptibles d'être pris en garantie et le renforcement des procédures de recouvrement des créances ; iii) la résolution des problèmes de contrôle du secteur bancaire et la recapitalisation des banques sous-capitalisées ; et iv) la réduction du « lien État-système bancaire ». Au fil du temps, une diversification de l'économie devrait contribuer à réduire les contraintes pesant sur l'offre de crédit.

Bibliographie

Beck, T., Demirgüç-Kunt, A., & Levine, R. (2001). "Financial institutions and economic growth." *Journal of Development Economics*, 64(1), 85-102.

Beck, T., Demirguc-Kunt, A., and Levine, R. (2008). "Financing development: The role of financial institutions." *World Bank research observer* 23.1, 141-169.

Beck, T., Demirguc-Kunt, A., and Levine, R. (2011). "Financing Africa: Through the crisis and beyond." World Bank Publications.

Calvo-Gonzalez, O., & Singh, A. (2016). Sovereign-bank nexus and financial stability. *International Monetary Fund*.

Demirguc-Kunt, A., Klapper, L., Levine, R., and Quartey, P. (2018). "Financial inclusion and economic development." *World Bank Policy Research Working Paper* 8219.

Honohan, P. (2007). *Finance for development*. Oxford University Press.

International Monetary Fund, 2019, "Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Developing Countries—2019," *IMF Policy Paper* (Washington: International Monetary Fund).

Mishra, Deepak, et al. (2024). "Financial Inclusion and Its Ripple Effects on Socio-Economic Development: A Comprehensive Review." *Journal of Risk and Financial Management* 17.3.

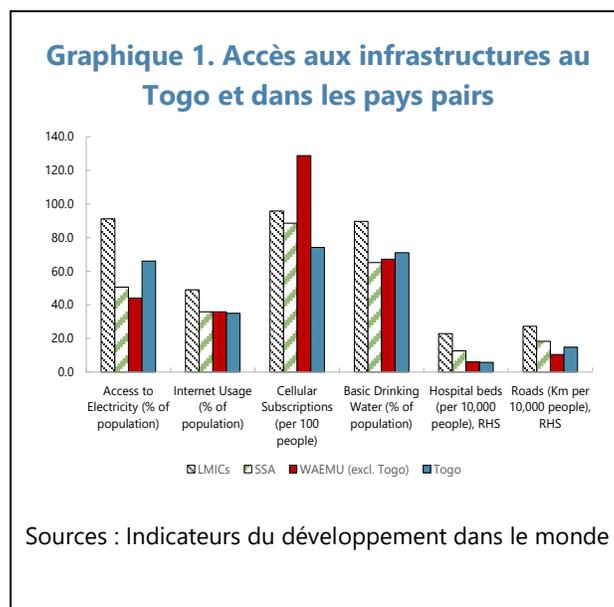
RENFORCER L'INVESTISSEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES ET LA FOURNITURE DE SERVICES PAR LES ENTREPRISES PUBLIQUES¹

Les besoins importants du Togo en matière de développement nécessitent des investissements conséquents dans les infrastructures publiques et une amélioration de la fourniture de services par les entreprises de services publics, par exemple dans les domaines de l'électricité et de l'eau. Cependant, le financement public des investissements sera soumis à de fortes contraintes dans les années à venir. Les autorités pourraient mettre en œuvre des réformes pour i) mettre les plans d'investissement public davantage en adéquation avec les ressources disponibles, ii) renforcer la préparation et la mise en œuvre des projets d'investissement et iii) attirer davantage de financements privés, tout en maîtrisant les risques budgétaires associés aux partenariats public-privé (PPP). Elles devraient par ailleurs renforcer la gestion et la surveillance des entreprises de services publics.

A. Les infrastructures du Togo : des besoins d'investissement importants

1. Comme dans de nombreux pays à faible revenu, l'accès aux infrastructures reste peu développé au Togo, d'où les besoins d'investissement importants (graphique 1) :

- **L'accès à l'électricité est plus élevé que dans la moyenne des pays de l'UEMOA, mais plus faible que dans les pairs aspirationnels.** Bien que la part des ménages qui ont accès à l'électricité ait progressé, passant d'environ 30 % de la population en 2010 à 68 % en 2023, de nombreux ménages n'ont toujours pas accès à l'électricité, ce qui crée un obstacle considérable au développement. Ce chiffre supporte avantageusement la comparaison avec la moyenne de 44 % des autres pays de l'UEMOA, mais pas avec celle de 77 % des pairs aspirationnels du Togo². Il reste également en deçà de l'objectif de 75 % d'ici 2025 que le gouvernement togolais s'est fixé dans sa feuille de route 2020-25.



- **De même, l'accès aux services de base d'eau potable est supérieur à la moyenne de l'UEMOA mais inférieur à celle des pairs aspirationnels.** En 2020, 69 % de la population avait accès à ces services, contre 65 % et 79 % en moyenne dans les autres pays de l'UEMOA et les pairs aspirationnels, respectivement. L'accès à l'eau courante en milieu urbain est

¹ Partie rédigée par Arthur Sode et Maximilien Kaffo.

² La liste des pairs aspirationnels comprend le Ghana, le Maroc et le Rwanda.

particulièrement préoccupant, avec un taux de 42 % seulement, qui est inférieur aux taux moyens des autres pays de l’UEMOA et des pairs aspirationnels, soit 72 % et 70 %, respectivement. L’infrastructure est particulièrement peu développée dans le district du Grand Lomé tandis que la qualité de l’eau est problématique en général, avec un taux de contamination élevé.

- **Les infrastructures sanitaires mesurées par le nombre de lits d’hôpital par habitant sont en-deçà de celles des pays de référence.** En 2016, près de 30 % de la population n’avait pas accès à un établissement de soins de santé dans un rayon de 5 km. Le nombre de lits d’hôpital par habitant est tombé de 9,5 pour 10 000 personnes au début des années 2000 à 5,8 en 2019, soit un chiffre en dessous des moyennes de 6,1 pour les autres pays de l’UEMOA et 7,2 pour les pairs aspirationnels du Togo.³
- **L’accès aux infrastructures de transport, mesuré par le nombre de kilomètres de routes par habitant, est lui aussi en-deçà du niveau des pays de référence,** avec 14 km de routes pour 10 000 habitants, contre en moyenne 18 km dans le reste de l’AfSS et 27 km dans les PDFR. Le port de Lomé et l’aéroport international sont des actifs d’infrastructure majeurs qui pourraient placer le Togo au premier plan régional dans les domaines de la logistique commerciale et des services de transit. D’autre part, le développement des sections togolaises des deux principaux corridors routiers, Abidjan-Lagos et Lomé-Ouagadougou-Niamey, ainsi que du réseau routier secondaire pourraient apporter de considérables avantages économiques s’il est possible de le réaliser tout en préservant la viabilité de la dette.
- **L’infrastructure numérique est elle aussi améliorable.** Si les abonnements mobiles atteignaient 74 % de la population en 2022 (un taux supérieur aux moyennes des autres pays de l’UEMOA et des pairs aspirationnels, de 52 % et 67 %, respectivement), l’accès à Internet restait particulièrement bas, avec 35 % de la population en 2021 (contre 36 % et 62 % en moyenne dans les autres pays de l’UEMOA et les pairs aspirationnels, respectivement). Selon la Banque mondiale⁴, les obstacles réglementaires à l’entrée ont freiné les investissements dans ce secteur, avec à la clé des coûts élevés et une qualité de service médiocre pour les consommateurs.

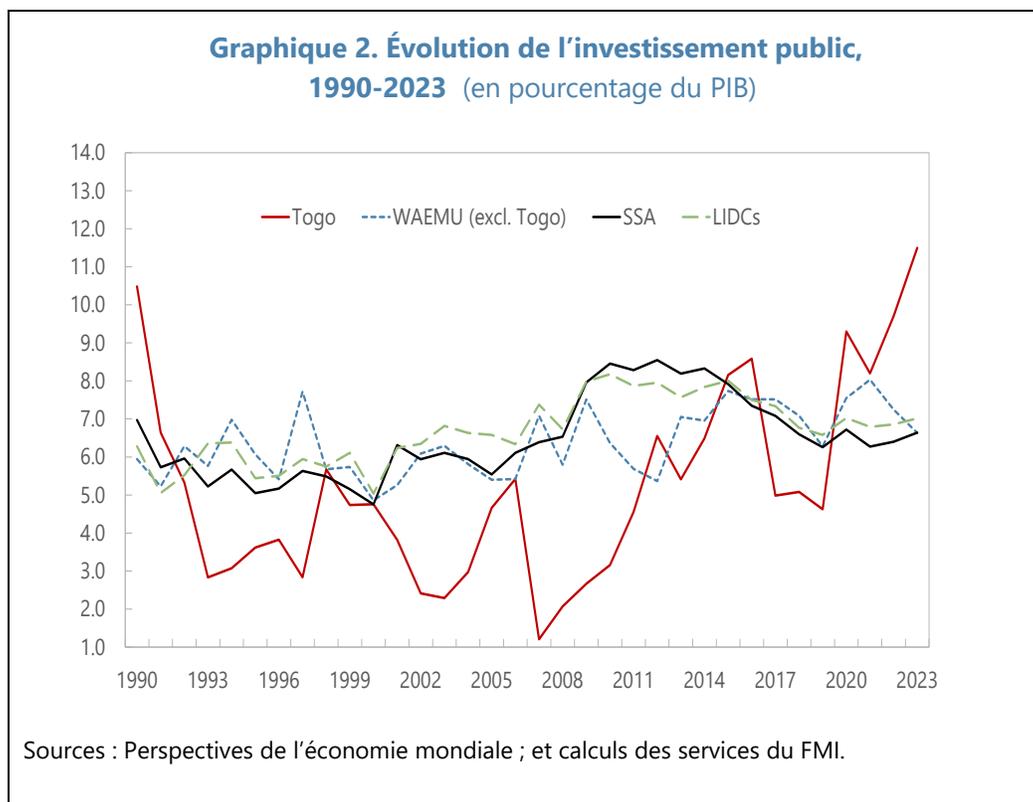
2. À l’avenir, la forte croissance démographique et le changement climatique engendreront de nouveaux besoins d’infrastructures. Avec un taux de fécondité de 4,2 naissances par femme et un taux de croissance démographique de 2,4 % par an, la population du Togo devrait passer de 8,1 millions d’habitants en 2023 à 9,6 millions en 2030. Ajoutée à l’urbanisation continue, cette augmentation de la population engendrera une demande supplémentaire d’infrastructures publiques, en particulier dans les villes. De plus, le changement climatique pourrait endommager des infrastructures existantes et imposer de nouveaux investissements.

³ Organisation mondiale de la santé, données les plus récentes.

⁴ Banque mondiale, 2017, Cadre de partenariat du Groupe de la Banque mondiale pour le Togo, 2017-2020.

B. Bref historique de l'investissement dans les infrastructures : un boom puis un effondrement dans les années 2010, suivis d'un autre boom

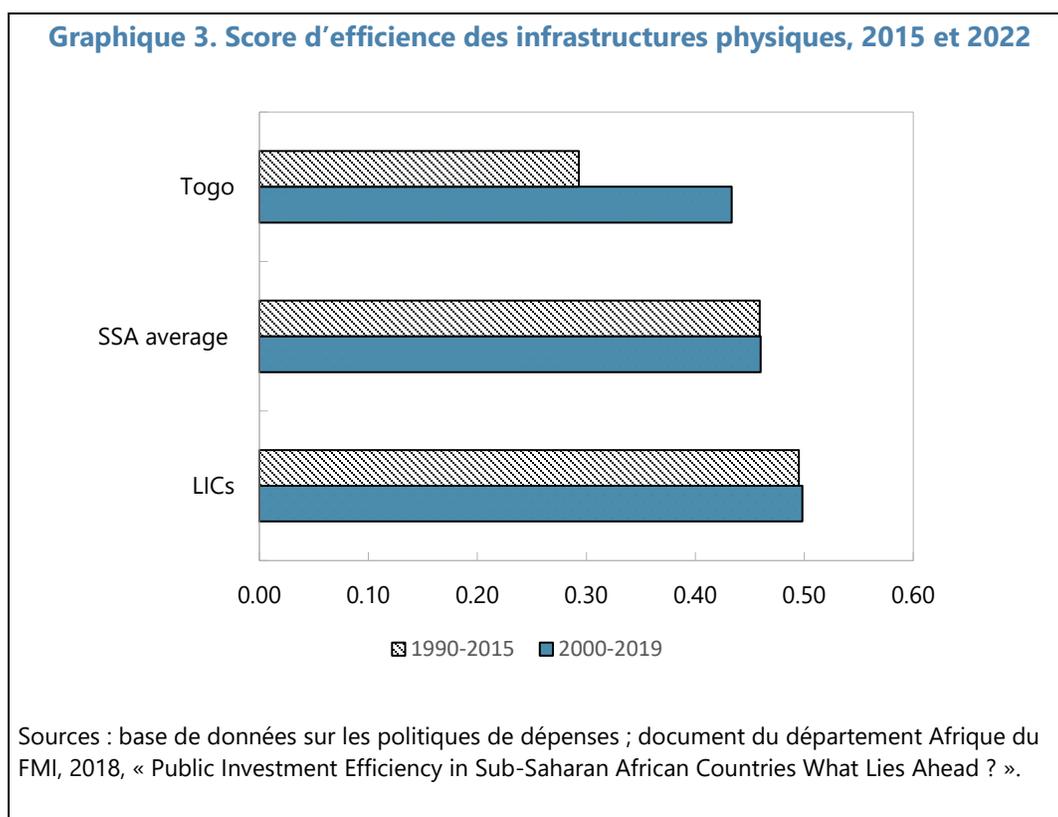
3. **Après plusieurs années de croissance modérée, l'investissement public a sensiblement augmenté au cours de la période 2009-16 (graphique 2).** Pendant la majeure partie des années 1990 et 2000, l'investissement public est resté très faible et bien inférieur aux niveaux moyens enregistrés en AfSS et dans la région. Il s'est nettement redressé à partir de 2009 pour atteindre les moyennes régionales de l'ordre de 6,7 % du PIB, en partie grâce à l'allègement de la dette dont a bénéficié le Togo au titre des initiatives PPTE et IADM.



4. **Ce boom de l'investissement public a peut-être stimulé l'investissement privé (encadré 1). Néanmoins, l'investissement public réalisé au cours de cette période n'était probablement pas efficace (graphique 3).** Le gouvernement a entrepris de vastes opérations de « préfinancement » extrabudgétaire, dans le cadre desquelles les banques commerciales togolaises ont financé des projets d'investissement public et ont ensuite été remboursées par l'État via la banque centrale. Dans ce contexte, les projets ont été attribués sans préparation ni sélections rigoureuses, sans procédures de marchés publics ni contrôles ex-post, ce qui a probablement contribué à perpétuer la faible efficacité des investissements du passé. Selon une estimation de la frontière d'efficacité de l'investissement public dans les infrastructures physiques basée sur les

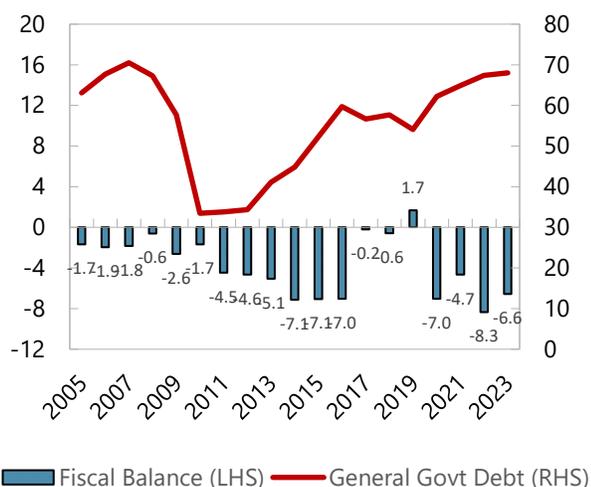
données de 1990-2015, l'efficacité du Togo était inférieure à celle des pays de l'AfSS ou des pays à faible revenu en moyenne au cours de la période considérée (graphique 3)⁵.

5. Le boom de l'investissement public n'était pas non plus durable (graphique 4), ce qui a finalement contraint le Togo à procéder à un rééquilibrage des finances publiques. Le dispositif du préfinancement a induit une dette publique (initialement cachée), contribuant à l'alourdissement rapide du fardeau de la dette. Cette situation, combinée à un resserrement des conditions de financement sur le marché régional en 2015, a contraint le Togo à un important rééquilibrage budgétaire d'emblée.



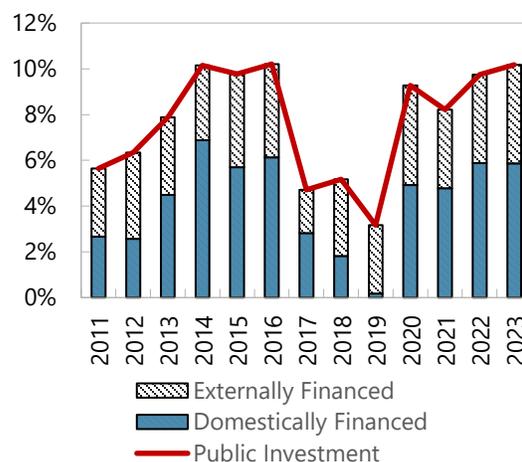
⁵ Les scores d'efficacité estiment la relation entre le stock de capital public et les indicateurs d'accès aux actifs d'infrastructure. Les pays qui présentent les niveaux les plus élevés de couverture des infrastructures (résultats) pour un niveau donné de stock de capital public (moyens) forment une frontière d'efficacité et se voient attribuer un score égal à 1. Voir le document du département Afrique du FMI, 2018, « Public Investment Efficiency in Sub-Saharan African Countries, What lies ahead? ».

Graphique 4. Dette publique et déficit budgétaire au Togo 2005-23
(en pourcentage du PIB)



Sources : Perspectives de l'économie mondiale

Graphique 5. Investissement public financé sur ressources extérieures et intérieures, 2011-23
(en pourcentage du PIB)



Sources : Perspectives de l'économie mondiale

6. À partir de 2020, les autorités ont accru les investissements publics en les ramenant ainsi aux niveaux élevés enregistrés pendant le boom des années 2010, afin de soutenir l'économie face à la crise de la COVID-19 et à d'autres chocs (graphique 5). Les dépenses en capital sont passées de 3,1 % du PIB en 2019 à 9 % en 2020 et ont atteint en moyenne 9,3 % du PIB sur la période 2020-23, dépassant ainsi la moyenne de 8,8 % enregistrée au cours de la période 2013-2016. Heureusement, l'efficacité des dépenses s'est améliorée dans l'intervalle, le Togo comblant en la matière l'écart avec les moyennes de l'AfSS et des PFR (graphique 3).

7. Cette hausse des dépenses d'investissement, combinée à un accroissement des dépenses courantes pour aider la population à faire face au renchérissement du coût de la vie dû à la montée des prix mondiaux des denrées alimentaires et des carburants, a conduit à une nouvelle augmentation brutale de la dette publique. En 2022, le déficit budgétaire global a culminé à 8,3 % du PIB et la dette publique a atteint 67,4 % du PIB, ce qui a plus que neutralisé la réduction de la dette obtenue dans le cadre de l'accord 2017-20 au titre de la FEC. Conscientes du caractère insoutenable de cette trajectoire, les autorités ont décidé de ramener le déficit budgétaire à 3 % du PIB d'ici 2025.

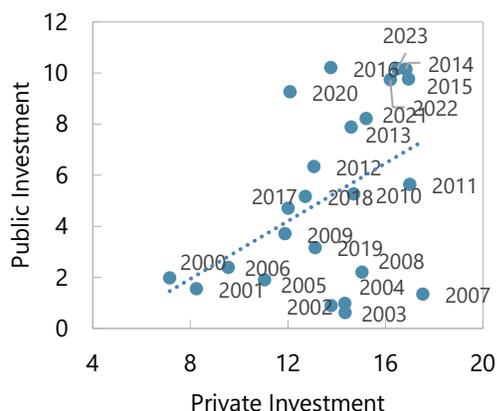
Encadré 1. L'investissement public a-t-il un effet de stimulation ou d'éviction sur l'investissement privé au Togo ?

La théorie indique que l'investissement public peut avoir deux effets opposés sur l'investissement privé. Étant donné qu'il doit être financé soit par l'emprunt soit par l'impôt, il peut évincer l'investissement privé, et cela d'autant plus aisément dans les pays dotés de marchés financiers étroits où les acteurs publics et privés se font concurrence pour un gisement limité de financements intérieurs. Cela tend aussi à être le cas lorsque le financement par l'impôt de l'investissement public a un effet de distorsion marqué qui réduit la rentabilité de l'investissement privé. En même temps, l'investissement public peut stimuler l'investissement privé s'il crée des conditions favorables pour ce dernier. Par exemple, la disponibilité et la qualité d'infrastructures de transport public et énergétiques peuvent améliorer la productivité de l'investissement privé.

Des études empiriques ont mis en lumière les conditions dans lesquelles l'un des effets susmentionnés l'emporte sur l'autre. Ainsi, Erden et Holcombe (2005) constatent que l'investissement public et l'investissement privé sont complémentaires dans les pays en développement, tandis que l'investissement public évince l'investissement privé dans les pays avancés. Ce constat est confirmé dans une certaine mesure par Izquierdo et al. (2019), qui observent que les multiplicateurs de croissance associés à l'investissement public sont plus élevés dans les pays à faible revenu que dans les pays avancés, signe que l'effet de stimulation est dominant. Bahal, Raissi et Tulin (2015) concluent que l'investissement public a évincé l'investissement privé en Inde dans la période 1950-80, mais qu'il l'a stimulé après 1980, expliquant cette évolution par la réforme de libéralisation engagée dans les années 1970. Établissant un lien entre l'impact de l'investissement public et la position de l'économie dans le cycle, Rachel et Summers (2019) soulignent que lorsque l'économie se caractérise par une croissance faible et une épargne excédentaire, l'effet de stimulation de l'investissement public sur l'investissement privé est plus élevé.

Dans le cas du Togo, les données historiques montrent que l'investissement public tend à stimuler l'investissement privé à court terme (graphique B1.1). L'investissement public et l'investissement privé ont tous deux été relativement faibles dans les années 2000, tandis que l'essor de l'investissement public enregistré dans les années 2010 s'est accompagné d'un essor de l'investissement privé. Ces deux types d'investissement se sont en particulier approchés de leur pic en 2015-16, ce qui suggère une corrélation positive entre les deux. Cet effet de stimulation peut en partie s'expliquer par le fait qu'au cours de la période considérée le Togo a pu faire appel au marché régional pour financer son programme d'investissement public, ce qui a laissé une marge de crédit disponible sur le marché financier intérieur pour l'investissement privé.

Graphique B1.1. Investissement public et privé au Togo, 2000-23 (en pourcentage du PIB)



Sources : Perspectives de l'économie mondiale

C. Réformes visant à améliorer l'efficacité de l'investissement public dans les infrastructures

8. Reconnaissant que les réformes des processus d'investissement peuvent contribuer à améliorer les résultats en matière de développement (FMI, 2020a), les autorités se sont employées à renforcer la gestion de l'investissement. Depuis 2017, elles ont cessé les pratiques de préfinancement, rédigé un manuel pour l'analyse coûts-avantages des projets d'investissement public, et installé un comité interministériel du programme d'investissements publics (PIP). De même, en 2021, les autorités ont examiné la réserve de projets du programme d'investissements publics et se sont engagées à y sélectionner plus rigoureusement les projets à l'avenir. En outre, elles ont étendu le périmètre des dépenses d'investissement figurant dans les documents budgétaires à l'ensemble de l'administration centrale et le périmètre des dépenses d'investissement figurant dans le cadre budgétaire à moyen terme, à l'ensemble du secteur public.

Mettre les plans d'investissement davantage en adéquation avec les ressources disponibles et renforcer les processus d'investissement

9. Les autorités pourraient rendre l'investissement public plus efficace en mettant en œuvre les réformes suivantes :

- **Fonder les plans d'investissement sur des enveloppes budgétaires à moyen terme réalistes.** Historiquement, le taux d'exécution des dépenses d'investissement inscrites au budget a été faible, à moins de 80 % pour la plupart des exercices. Cela nuit à la crédibilité du budget et dénote des problèmes dans la planification de l'investissement public. Les autorités devraient veiller à ce que les projections budgétaires soient plus réalistes, et retirer du PIP les projets pour lesquels aucun financement n'est disponible ou qui ne sont pas prêts pour la phase de mise en œuvre.
- **Tenir compte des coûts d'entretien futurs dans les décisions d'investissement de façon à mieux éclairer la sélection des projets et à déterminer si les ressources disponibles seraient mieux utilisées pour réaliser de nouveaux investissements ou pour entretenir des actifs existants.** Une meilleure prise en compte des besoins d'entretien est particulièrement importante pour les secteurs de l'électricité, des routes et de l'eau, dont les réseaux existants doivent être entretenus en permanence. À défaut d'investissements d'entretien suffisants, les services des entreprises de services publics peuvent se dégrader rapidement (déperditions d'énergie, fuites d'eau ou dégradation des routes) aux dépens de la qualité de service et de la croissance économique (FMI, 2020b).
- **Améliorer l'expertise en matière de préparation de projets dans les ministères sectoriels.** Les difficultés rencontrées au niveau de la préparation des projets constituent un obstacle majeur à une bonne gestion des investissements publics au Togo. Il est donc indispensable de renforcer les capacités techniques de préparation des projets au sein des ministères sectoriels.

- **Clarifier et renforcer le rôle du ministère de l'Économie et des Finances.** Ledit ministère devrait jouer un rôle stratégique et moteur dans la préparation, la budgétisation et la mise en œuvre du PIP. Cela suppose en particulier d'accroître les ressources techniques spécialisées de la direction du budget afin que cette dernière puisse correctement évaluer, sélectionner et budgéter les investissements publics.
- **Renforcer les capacités et le rôle du comité interministériel du programme d'investissements publics.** Il doit être en mesure de filtrer les propositions de projets et de constituer une réserve de projets dûment préparés et prêts à être exécutés. Le comité devrait pleinement utiliser l'appui technique des experts financés par les partenaires au développement (à hauteur de 5 milliards de francs CFA par an).
- **Étendre le périmètre du PIP aux investissements des entreprises publiques, des entités extrabudgétaires et des partenariats public-privé (PPP)** afin prendre en compte l'investissement public dans sa globalité.
- **Mettre les structures décisionnelles des PPP en adéquation avec celles des projets financés par des mécanismes conventionnels.** Actuellement, c'est l'unité de partenariat public-privé (« Unité PPP »), rattachée à la présidence de la République, qui pilote la sélection, la négociation et la mise en œuvre des PPP. Même si le ministère des Finances est probablement impliqué tout au long du processus, une répartition plus claire des responsabilités, en particulier en ce qui concerne la gestion du risque budgétaire, serait bénéfique.
- **Intégrer les considérations climatiques aux décisions d'investissement, compte tenu de la vulnérabilité du Togo au changement climatique et de ses objectifs en matière d'adaptation et d'atténuation.** Le changement climatique et ses conséquences pour les décisions d'investissement public doivent être intégrés dans les étapes clés telles que la planification, l'évaluation, la sélection, la passation des marchés publics et la gestion des risques. Une première étape pour le gouvernement consisterait à énoncer plus clairement les besoins d'investissement découlant de ses objectifs d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets dans ses stratégies de développement nationales et sectorielles. Le Togo recevra bientôt une assistance technique du FMI à travers une évaluation de la gestion des investissements publics pour le climat (EGIP-climat).

Attirer les financements privés

10. Au Togo, comme dans les autres PFR, le secteur public assure l'essentiel du financement des infrastructures mais le secteur privé pourrait jouer un rôle complémentaire (FMI, 2021a). En raison du risque élevé associé à l'investissement dans les infrastructures, la participation du secteur privé à son financement est particulièrement faible dans les pays d'AfSS. Cependant, même dans un pays à faible revenu comme le Togo, des politiques ciblées peuvent permettre d'attirer davantage de financements privés pour l'investissement dans les infrastructures. Le secteur privé pourrait notamment jouer un rôle accru dans le financement des infrastructures dans des secteurs comme la production d'électricité, les télécommunications et les transports. Les

autorités avaient initialement pour objectif de financer plus de la moitié du coût de la feuille de route du gouvernement pour 2020-25 (estimé à 47 % à 58 % du PIB) par des ressources du secteur privé. En raison de l'insuffisance des données, on ignore si cet objectif est en passe d'être atteint.

11. Bien que le Togo ait déjà créé plusieurs PPP qui ont permis de réaliser des investissements substantiels (tableau 2), de tels partenariats peuvent également comporter des risques budgétaires et opérationnels significatifs⁶. Deux des PPP les plus importants concernent le port de Lomé et son terminal à conteneurs, qui représentent un volume d'investissement total de 500 millions de dollars sur la période 2005-12. Le secteur de l'énergie est le deuxième bénéficiaire des investissements en PPP, avec le projet régional du gazoduc de l'Afrique de l'Ouest, la centrale thermique de Lomé et, plus récemment, une centrale solaire – le Togo a rejoint l'initiative « Scaling Solar » de la SFI en 2019. S'ils présentent quelques avantages par rapport aux projets d'investissement standards financés par des ressources publiques, les PPP doivent être soigneusement programmés et suivis, car ils peuvent s'accompagner de risques élevés tant sur le plan opérationnel que budgétaire s'ils sont mal exécutés (FMI, 2021b).

Tableau 1. Principaux partenariats public-privé au Togo

Nom du projet	Secteur	Bouclage financier	Investissement (millions d'USD)	État d'avancement
West African Gas Pipeline Company Ltd	Gaz naturel	2005	590,00	En activité
Lomé Container Terminal	Ports	2012	442,00	En activité
Centrale thermique de Lomé	Électricité	2008	196,00	En activité
Port autonome de Lomé	Ports	2005	76,90	En activité
Centrale thermique de Kékéli	Électricité	2021	65,00	En activité
Centrale solaire d'Awandjelo	Électricité	2022	39,73	En activité
Centrale solaire Sheikh Mohammed Bin Zayed	Électricité	2020	36,35	En activité
Centrale solaire Sheikh Mohammed Bin Zayed – extension et système de stockage d'énergie par batterie (BESS)	Électricité	2022	25,00	En activité
Portefeuille de systèmes solaires domestiques de BBOXX au Togo	Électricité	2022	11,39	En activité

Sources : Banque mondiale.

⁶ Dans ce document, les PPP s'entendent comme des accords contractuels par lesquels les secteurs public et privé collaborent à la réalisation d'un objectif commun. Les contrats peuvent être structurés différemment en fonction de nombreux paramètres : la durée, la compensation, les prérogatives de service public, la fiscalité, etc.

12. Les mesures suivantes pourraient stimuler l'investissement privé dans les infrastructures :

- **Atténuer les risques auxquels sont confrontés les investisseurs en améliorant le climat des affaires et la gouvernance.** Le climat des affaires s'est amélioré ces dernières années en partie grâce à l'adoption du code des investissements en 2019 et à la simplification des obstacles à l'entrepreneuriat. Cependant, des progrès restent à faire pour renforcer le cadre juridique des entreprises en limitant le rôle de l'État dans les secteurs commerciaux (voir ci-dessous), en renforçant l'efficacité du système judiciaire, en améliorant la gouvernance et en réduisant les risques de corruption, ainsi qu'en assurant une gestion plus performante des titres fonciers, entre autres.
- **Mettre à profit les initiatives multilatérales existantes qui soutiennent la préparation et le financement des projets.** La communauté internationale a lancé plusieurs initiatives pour aider les pays en développement à préparer des projets à l'intention des investisseurs privés, notamment le mécanisme de financement de la préparation des projets d'infrastructures du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (IPPF-NEPAD) – fonds spécial multidonateurs hébergé par la Banque africaine de développement (BAfD)⁷. Il existe également des plateformes d'information sur les projets, comme le Global Infrastructure Hub créé par le G20 ou le programme pour le développement des infrastructures en Afrique (PIDA) lancé par le NEPAD et l'Agence de développement de l'Union africaine (AUDA).

13. Les autorités devraient également renforcer la gestion des PPP de manière à assurer une plus grande transparence et un meilleur contrôle des risques qu'ils comportent. Jusque récemment, le Togo ne disposait pas d'un cadre solide pour les PPP comprenant une législation précise, une agence chargée de préparer et de gérer les projets et une stratégie globale. Les autorités ont en partie remédié à ce problème en adoptant une nouvelle loi sur les PPP⁸. Pour l'avenir, il sera important d'intégrer les PPP dans la procédure budgétaire, comme l'exige la loi de finances organique, et d'améliorer les rapports financiers des PPP. Les autorités devraient également confier un rôle important au ministère des Finances afin de lui permettre de contrôler les PPP et de gérer les risques budgétaires qui leur sont associés. En outre, les autorités devraient préciser les rôles de TogoInvest et de l'Agence togolaise des grands projets (ATGP).

14. Par ailleurs, les autorités devraient s'efforcer d'atténuer les répercussions sociales négatives du financement privé de l'investissement dans les infrastructures. Le financement privé d'infrastructures implique souvent que leur usage soit payant. Cela peut nuire aux ménages les plus démunis et les priver de services de base. Pour remédier à ce problème, les autorités devraient s'efforcer de soutenir les populations vulnérables au moyen de tarifs préférentiels ou de dispositifs de protection sociale améliorés.

⁷ Selon Eyraud et al. (2021), on dénombre aujourd'hui 20 mécanismes dédiés à la préparation des projets.

⁸ Loi n° 2021-034 du 31 décembre 2021.

D. Renforcer la fourniture de services par les entreprises publiques

15. Le Togo a commencé à revoir son approche du rôle et de la gestion des entreprises publiques en combinant privatisation et renforcement de la surveillance⁹. Jusqu'au milieu des années 2000, la stratégie de développement du Togo semble avoir été largement axée sur l'État, les entreprises publiques jouant historiquement un rôle majeur dans de nombreux domaines de l'économie. Ces entreprises demeurent à ce jour les principaux acteurs, et parfois les seuls, dans des secteurs clés comme l'énergie, l'eau ou les transports (voir tableau ci-dessous)¹⁰. Néanmoins, le Togo a privatisé trois entreprises publiques dans les secteurs du coton, des télécommunications et de la banque ces dernières années, et envisage d'autres privatisations. En outre, le gouvernement a soumis cinq grandes entreprises publiques à des audits stratégiques, organisationnels, comptables et financiers approfondis, a révisé le cadre juridique des entreprises publiques et a adopté un code de bonne conduite des représentants de l'État dans les organes de gouvernance des entreprises publiques. Alors que la réforme des entreprises publiques a une portée plus large que son seul effet sur l'investissement public (encadré 2), l'amélioration des résultats de ces entreprises dans des secteurs essentiels tels que l'électricité, l'eau, les télécommunications et les transports sera importante pour le renforcement des infrastructures publiques et des services d'utilité publique (un objectif du plan de développement des autorités).

16. Les réformes suivantes contribueraient à renforcer davantage la fourniture de services par les entreprises publiques :

- **Fixer des objectifs stratégiques et évaluer les entreprises publiques en fonction de leurs résultats par rapport à ces objectifs.** À l'heure actuelle, le gouvernement conclut des contrats de performance avec les entreprises publiques afin de fixer leurs objectifs sociaux et économiques. Toutefois, il dispose de peu d'outils pour suivre la mise en œuvre de ces contrats et les faire respecter. En particulier, la division du ministère des Finances chargée de cette tâche fait face à des contraintes de capacités, notamment de personnel.
- **Assurer la collecte et la publication de données financières, notamment sur les projets d'investissement et l'entretien des infrastructures existantes des entreprises publiques.** Les entreprises publiques soumettent des rapports financiers au ministère des Finances, mais il est possible d'améliorer la manière dont ce ministère recueille et exploite ces rapports aux fins d'une surveillance efficace desdites entreprises. Pour ce qui concerne la collecte, le ministère pourrait élaborer un formulaire unique de demande d'informations financières aux entreprises publiques et mettre en place un guichet unique chargé de collecter toutes les informations financières sur les entreprises publiques et de les lui transmettre. S'agissant de l'exploitation des données, un suivi plus étroit des variables financières et des projets d'investissement serait bénéfique. Un rapport annuel contenant des informations détaillées et une analyse précise des

⁹ La Banque mondiale (2017) a observé que les entreprises publiques représentaient 31 % des investissements en projets d'infrastructures en 2017 en AfSS.

¹⁰ Selon la Banque mondiale, l'État était présent dans les secteurs suivants en 2017 : phosphates, coton, télécommunications, banque, hôtellerie, transports, boulangeries, pharmacies, imprimeries, comptabilité, distribution de gaz butane, abattoirs, ciment et distribution de certains intrants agricoles.

résultats du secteur des entreprises publiques à un niveau agrégé, sectoriel et individuel est en cours d'élaboration et aidera à suivre et à gérer les entreprises publiques.

Tableau 2. Principales entreprises publiques du Togo

Nom	Secteur	Fonds propres en 2023 (en millions de FCFA)	Participation de l'État en 2023 (en %)
État actionnaire unique (= 100 %)			
SNPT	Phosphates	15 000	100
S.I.N. SA	TIC	14 232	100
HÔTEL SAKAWA	Hôtellerie	10 976	100
TOGO INVEST	Sociétés de portefeuille	10 500	100
SPT	Services postaux	10 000	100
UTB	Banques	10 000	100
SP-EAU	Eau	8 000	100
LONATO	Jeux d'argent	5 000	100
PAL	Ports	3 500	100
HÔTEL KARA	Hôtellerie	2 429	100
ODEF	Sylviculture	1 828	100
TdE	Eau	1 450	100
EDITOGO	Presse	742	100
CEET	Électricité	630	100
COMPEL	Pétrolier	600	100
HÔTEL DAPAONG	Hôtellerie	387	100
SRT	Services financiers	250	100
LNBTP	Travaux publics	200	100
ROC HÔTEL	Hôtellerie	25	100
État actionnaire majoritaire (> 50 %)			
CYBER DEFENSE AFRICA	Cybersécurité	1 965	68
T-OIL COMPANY	Pétrolier	685	79,7
SALT	Aéroportuaire	500	60
NOSOPHAT	Industrie alimentaire	340	60
STSL	Pétrolier	300	70
Usine de transformation d'ananas à Adetikope	Industrie alimentaire	186	60
SOTRAL	Transports urbains	65	96,2

Sources : données des autorités

- Professionaliser les instances de direction et d'administration des entreprises publiques.**
 Une réforme de la culture organisationnelle des entreprises publiques passant par le recrutement de dirigeants possédant l'expérience et les compétences requises pourrait permettre des gains de productivité conséquents, y compris en ce qui concerne les décisions d'investissement.

- **Intégrer les plans d'investissement des entreprises publiques dans le programme d'investissements publics (PIP).** Les plans d'investissement des entreprises publiques méritent un surcroît de vigilance en raison de leurs implications budgétaires et de leur impact sur la croissance. Il est crucial que ces plans soient évalués par rapport à des critères techniques et économiques et que leurs coûts budgétaires et leurs rendements sociaux soient comparés directement avec ceux afférents à d'autres affectations de fonds publics.
- **Établir une tarification des services des entreprises publiques permettant de recouvrir les coûts et veiller à la transparence des subventions qui leur sont accordées.** Dans la plupart des cas, les entreprises de services publics devraient fixer leurs prix sur la base du recouvrement des coûts (y compris l'amortissement des dépenses d'investissement), tandis que les subventions éventuelles devraient leur être allouées par le biais du budget de l'État sur la base d'une justification claire de l'intérêt général. Actuellement, plusieurs entreprises publiques, notamment celles qui fournissent l'énergie et l'eau, pratiquent des tarifs inférieurs à leurs coûts, ce qui limite leur capacité à fournir des services ainsi qu'à entretenir et, à plus forte raison, étendre leurs réseaux.

E. Conclusion

17. Les besoins importants du Togo en matière de développement nécessitent des investissements conséquents dans les infrastructures publiques et une amélioration de la fourniture de services par les entreprises de services publics. Cependant, le financement public des investissements sera soumis à de fortes contraintes dans les années à venir.

18. Une approche stratégique visant à améliorer l'efficacité des investissements dans les infrastructures, à attirer les investissements privés et à réformer les entreprises publiques est donc nécessaire et offrira un schéma directeur pour le développement durable :

- L'investissement public nécessite non seulement une priorisation rigoureuse fondée sur une analyse coûts-avantages intégrant les considérations d'entretien, mais aussi une meilleure mise en adéquation des plans d'investissement avec les ressources disponibles et un renforcement des processus d'investissement.
- Le gouvernement devrait encourager l'investissement privé tout en veillant à ce que les avantages de la mise en place d'infrastructures soient équitablement partagés entre tous les segments de la société, y compris les personnes les plus vulnérables.
- Les réformes visant à renforcer la fourniture de services par les entreprises publiques sont également importantes. En leur assignant des objectifs, en assurant leur transparence financière et en professionnalisant leur gestion, le Togo peut améliorer les résultats et la responsabilité des entreprises publiques. Cela est essentiel pour améliorer la qualité offerte par entreprises publiques compte tenu du prix payé et pour mobiliser ces entreprises en tant que catalyseurs du développement durable.

Encadré 2. Quel rôle pour les entreprises publiques dans les stratégies de développement des pays à faible revenu ?

Il existe de nombreux exemples d'entreprises publiques ayant joué un rôle significatif dans le processus de développement de leur pays. Des entreprises publiques des pays occidentaux, qui ont développé les infrastructures publiques essentielles au XIX^e siècle, aux exemples plus récents des entreprises publiques asiatiques de Singapour, de Taïwan, de la Corée du Sud ou de la Chine, qui sont aujourd'hui des leaders mondiaux dans les technologies, les entreprises publiques ont fait partie intégrante du processus de développement de nombreux pays. En raison de la grande fréquence des défaillances de marché et des externalités positives inexploitées dans les pays à faible revenu (OCDE, 2015), les entreprises publiques peuvent jouer un rôle de catalyseur aux tout premiers stades de développement, notamment à travers la livraison des infrastructures de base (énergie, eau et transports). Même aux stades ultérieurs de développement, certaines entreprises publiques ont mieux su développer des industries manufacturières et favoriser la recherche-développement et l'innovation que les entreprises du secteur privé (FMI, 2020c et Szarzec et al., 2021).

En outre, la fourniture de certains biens par des entreprises publiques peut constituer une réponse appropriée aux défaillances du marché aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement. Lorsqu'il existe des défaillances du marché et qu'une offre privée non réglementée serait donc inefficace (comme dans le cas d'un monopole naturel résultant d'une situation où la mise en place de plusieurs réseaux de distribution serait d'un coût prohibitif, par exemple dans le domaine de la distribution d'électricité), il est nécessaire d'assurer la fourniture du service concerné par l'État ou par l'intermédiaire d'un fournisseur privé réglementé. Il peut s'avérer difficile d'assurer une réglementation appropriée. On peut donc penser que dans les domaines concernés, les entreprises publiques continueront à jouer un rôle important dans de nombreux pays.

Pendant, la gestion des entreprises publiques laisse souvent à désirer. Des récentes études ont montré que les entreprises publiques sont en moyenne moins efficaces que celles du secteur privé ; qu'elles sont plus enclines à la corruption, à la recherche de rentes et au clientélisme ; et qu'elles peuvent constituer des risques budgétaires significatifs (FMI, 2020c ; Szarzec et al., 2021). D'autre part, lorsque la qualité globale de la gouvernance d'un pays est médiocre, les entreprises publiques y sont plus exposées aux influences politiques et peuvent être des vecteurs de corruption. Les renflouements d'entreprises publiques ont été fréquents et ont parfois représenté un coût budgétaire équivalent à 10 % à 15 % du PIB. En Afrique du Sud, par exemple, au cours des vingt dernières années, la compagnie d'électricité a reçu de l'État des dotations de renflouement représentant 2,5 points de PIB tous les trois ans (FMI, 2020c).

La réforme des entreprises publiques peut être très bénéfique. Les réformes devraient fixer des objectifs clairs pour les entreprises publiques (y compris par le biais de contrats de performance, le cas échéant), confier la gestion des entreprises publiques à des professionnels dûment qualifiés et mettre en place des incitations appropriées pour ces derniers (y compris par le biais d'un régime d'incitation, le cas échéant) et veiller à une surveillance rigoureuse (y compris en exigeant des rapports financiers réguliers et d'autres rapports). Cela requiert une administration compétente qui exerce le rôle d'actionnaire de l'État avec efficacité (OCDE, 2015). L'État devrait accroître la marge d'action des entreprises publiques performantes tout en restructurant celles qui ne le sont pas. Une réforme clé des entreprises publiques chinoises dans les années 1990, baptisée « *Grasp the large, let go the small* » (garder les grandes entreprises, se défaire des petites), a conduit à la fermeture ou à la privatisation des entreprises publiques de petite taille ou peu productives, tandis que les entreprises publiques de grande taille et plus performantes ont été consolidées et soumises à un examen plus attentif de leurs résultats (Hsieh et al., 2015). De façon plus générale, l'exposition des entreprises publiques à la concurrence de marché et au commerce international, dans les cas possibles, a été un ingrédient essentiel de la réussite de la stratégie de développement des pays asiatiques¹.

¹ Les autorités chinoises ont créé en 2003 la SASAC (organisme public qui a centralisé l'administration des entreprises publiques), dans l'optique de se concentrer sur les grandes entreprises publiques et leurs résultats.

19. L'engagement du Togo à renforcer les investissements dans les infrastructures et la fourniture de services par les entreprises publiques est à saluer et devrait être maintenu. En continuant à mettre l'accent sur l'efficacité, la transparence et l'inclusion, le Togo peut jeter les bases d'un avenir prospère.

Bibliographie

Hsieh and al. 2015. *"State-owned enterprises and economic growth: Evidence from the post-Lehman period"*. Brooking Papers.

International Monetary Fund (IMF). 2020a. *"Well spent: how strong infrastructure governance can end waste in public investment"*. https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF071/28328-9781513511818/28328-9781513511818/Other_formats/Source_PDF/28328-9781513532059.pdf Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF). 2020b. *"Public investment for the recovery"*. Fiscal Monitor, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF). 2020c. *"State-Owned Enterprises: the Other Government"*. Fiscal Monitor, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF). 2021a. *"Private Finance for Development Wishful Thinking or Thinking Out of the Box?"*. African Department Paper, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF). 2021b. *"Mastering the Risky Business of Public-Private Partnerships in Infrastructure"*, Fiscal Affairs Department Paper, Washington, DC.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2015. *"State-Owned Enterprises in the Development Process"*. OECD Publishing, Paris.

Szarzec et al. 2021. *"State-owned enterprises and economic growth: Evidence from the post-Lehman period"*, Economic Modelling.

World Bank. 2017. *"Who Sponsors Infrastructure Projects, Really? Disentangling Public and Private Contributions."* Public-Private Infrastructure Advisory Facility Paper, Washington, DC

ACCROÎTRE L'INCLUSION SOCIALE¹

Le Togo a accompli des progrès en ce qui concerne les objectifs de développement durable (ODD). Néanmoins, une part importante de la population continue de vivre dans la pauvreté et le chemin restant à parcourir pour atteindre les ODD est long. Par ailleurs, même si le gouvernement a progressé dans la mise en place d'un système de protection sociale, la couverture et le volume des dépenses restent faibles par rapport aux pays pairs. Afin d'accélérer sa progression vers les ODD, le pays aurait intérêt à i) accroître les dépenses de santé et d'éducation dans le cadre d'une politique budgétaire soutenable visant à aider les jeunes, dont le nombre augmente rapidement, à se doter du capital humain dont ils ont besoin pour réussir sur le marché du travail moderne ; et à ii) développer les transferts monétaires en faveur des personnes démunies. Ces transferts ont assurément fait leurs preuves dans le monde entier en contribuant à réduire la pauvreté, et ils peuvent également contribuer à accélérer la croissance et à la rendre plus durable, notamment en aidant les personnes démunies à absorber les chocs.

A. Aperçu général

1. Le Togo a réalisé des progrès constants sur la voie des ODD ces deux dernières décennies, mais le chemin restant à parcourir pour atteindre ces objectifs est long

(graphique 1.A). Le Togo obtient un score de 56,3 sur 100 en ce qui concerne l'état de réalisation des ODD (se classant ainsi au 136^e rang sur 166 pays évalués), score un peu meilleur que la moyenne de l'UEMOA malgré un PIB par habitant légèrement inférieur à la moyenne (Sachs et al., 2023 ; graphique 2.A). En particulier :

- **La pauvreté a reculé mais reste élevée.** La part des personnes vivant dans la pauvreté au sein de la population, mesurée sur la base du seuil national de pauvreté, est tombée à 43,8 % en 2021/2022², tandis que la part des personnes vivant dans l'extrême pauvreté, c'est-à-dire celles dont le revenu est inférieur à 2,15 dollars par jour en parité de pouvoir d'achat de 2017, est tombée à 28,4 % en 2018 (graphique 2.B) et, selon les estimations, a encore reculé pour s'établir à 25,8 % en 2023 (Banque mondiale, 2024). L'incidence de l'extrême pauvreté au Togo est donc plus faible que dans la moyenne des PFR et des pays d'AfSS, mais reste supérieure à la moyenne de l'UEMOA (graphique 2.B). La pauvreté est sensiblement plus répandue dans les zones rurales que dans les centres urbains (graphique 2.C).

¹ Partie rédigée par Meryem Rhoulane et Markus Specht.

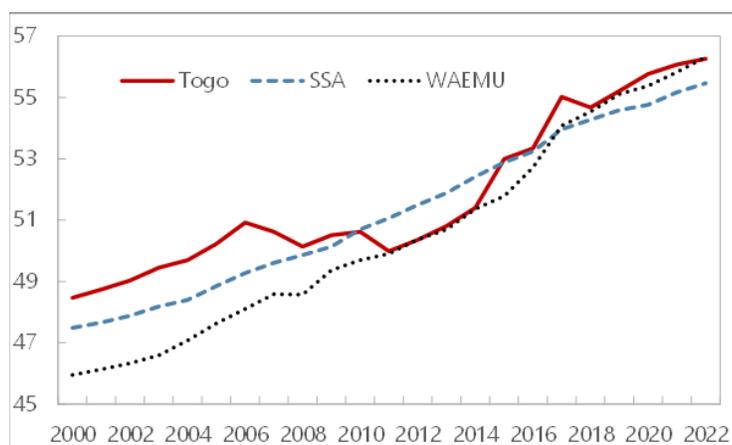
² Sur la base d'estimations relatives à des sous-groupes, pondérées en fonction de la population et tirées d'enquêtes sur les ménages. Pour le Togo, le ratio est calculé à partir de l'enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages (EHCVM). Il est à noter que d'autres éléments de cette analyse s'appuient sur la précédente EHCVM de 2018/2019, qui a déterminé un taux de pauvreté de 45,5 %.

- **Les indicateurs d'accès aux infrastructures, à l'énergie propre ainsi qu'à l'eau et à l'assainissement se sont améliorés mais restent particulièrement faibles par rapport aux ODD (graphique 1.B).** D'importantes lacunes perdurent dans la fourniture de services, en particulier dans les zones rurales (graphique 2D sur l'électricité et l'eau)³.
- **Les indicateurs relatifs aux résultats en matière de santé, à la réduction des inégalités et à l'élimination de la faim restent également bas (graphique 1.B).**

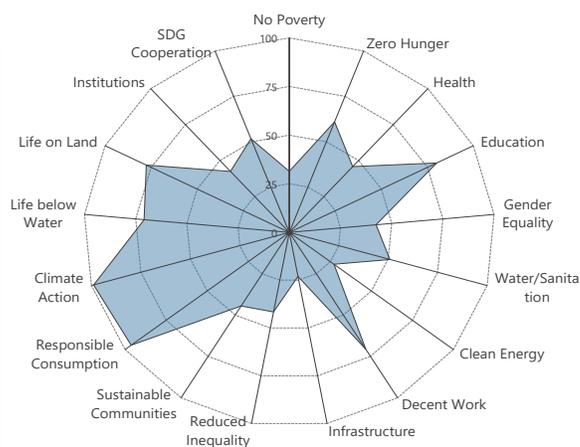
Graphique 1. Avancées vers les objectifs de développement durable

Bien que le Togo ait progressé dans la réalisation des ODD, des lacunes importantes perdurent.

A. Togo et pays pairs : score global relatif aux ODD, 2000-22



B. Togo : score relatif aux ODD par objectif, 2022



Sources : rapport 2023 sur le développement durable.

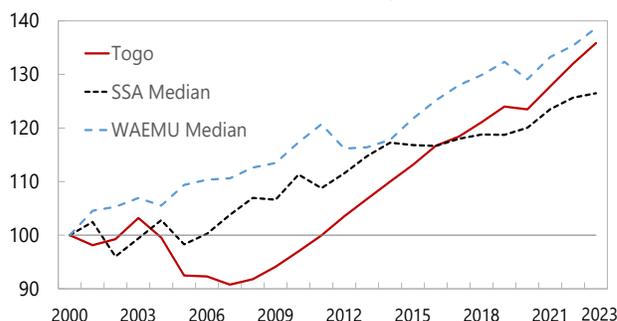
³ Le document de la série des Questions générales « Strengthening Infrastructure Investment and Public Enterprise Service Provision » (renforcer l'investissement dans les infrastructures et la fourniture de services par les entreprises publiques) examine plus avant l'accès aux infrastructures.

Graphique 2. Revenu et pauvreté

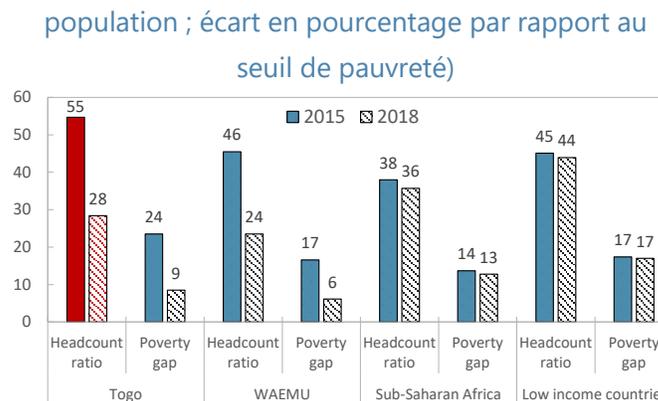
Le revenu par habitant a progressé depuis 2008, et l'extrême pauvreté ainsi que la profondeur de la pauvreté ont considérablement reculé ces dernières années. Néanmoins, l'extrême pauvreté reste élevée.

A. PIB par habitant, 2000-23

(en dollars internationaux constants de 2017 à PPA ; base 2000)



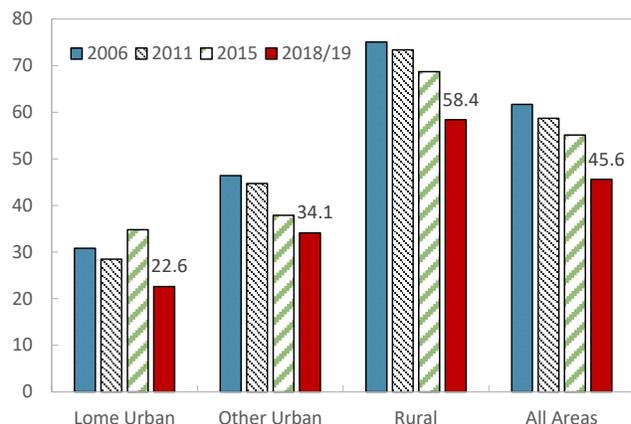
B. Taux et écart de pauvreté avec un seuil à 2,15 dollars par jour¹ (en pourcentage de la population ; écart en pourcentage par rapport au seuil de pauvreté)



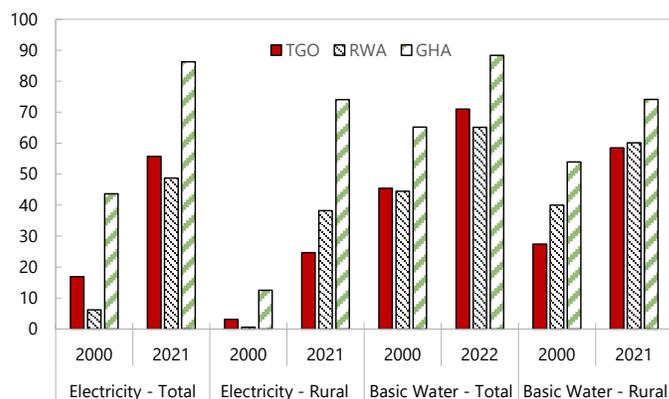
Graphique 2. Revenu et pauvreté (suite)

La pauvreté est concentrée dans les zones rurales et les lacunes en matière de fourniture de services perdurent.

C. Incidence de la pauvreté, seuil de pauvreté national (en pourcentage)



D. Togo et pays pairs² : accès à l'électricité et aux services de base pour l'eau (en pourcentage de la population)



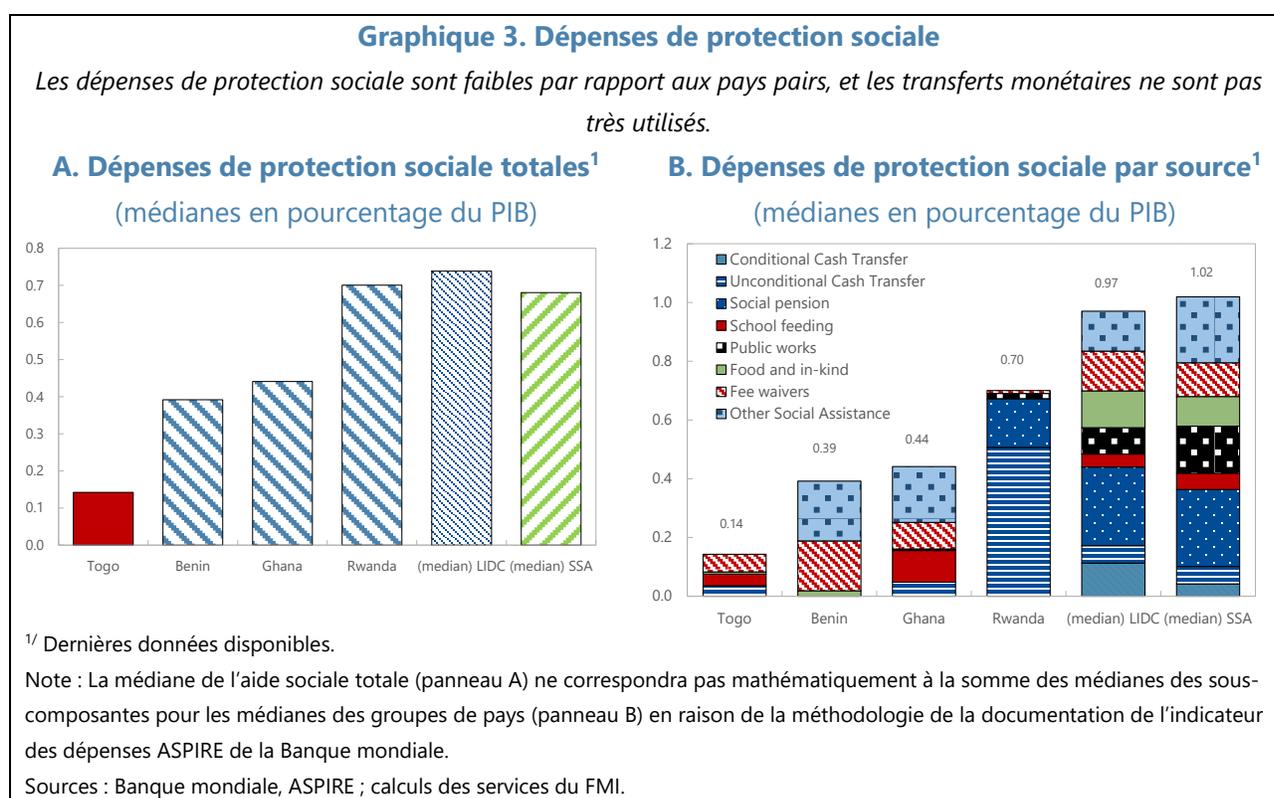
Sources : Perspectives de l'économie mondiale (A) ; Banque mondiale (B) ; INSEED et EHCVM 2018/2019 (C) ; indicateurs du développement dans le monde (D).

^{1/} En PPA de 2017. L'écart de pauvreté correspond à l'écart relatif entre le revenu médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté.

^{2/} Les « pairs aspirationnels » du Togo sont le Ghana et le Rwanda (selon la méthodologie de la Banque mondiale).

B. Dépenses de protection sociale

2. Le gouvernement a progressé dans la mise en place d'un système de protection sociale, mais la couverture et le volume des dépenses restent faibles par rapport aux pays pairs⁴. Avec une couverture d'environ 3 % de la population (par rapport aux médianes de 21 % des PDFR et de l'AfSS) et des dépenses (hors santé et éducation) inférieures à 0,2 % du PIB (graphique 3.A), les mesures de protection sociale n'atteignent pas suffisamment de segments de la société au Togo, eu égard notamment à la proportion encore élevée de la population qui vit dans la pauvreté. Le gouvernement a parfois accordé d'importantes subventions aux carburants, qui ont atteint [x] % du PIB en 2022, mais ces subventions ne constituent pas le meilleur outil pour protéger les personnes démunies, car elles sont mal ciblées, comme l'ont reconnu les autorités.



⁴ La protection sociale est définie par l'Organisation internationale du travail (OIT) comme les dépenses consacrées aux programmes de réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité, à l'exclusion des dépenses de santé et d'éducation.

C. Dépenses et résultats en matière d'éducation

3. Les dépenses publiques d'éducation par élève sont comparativement faibles, en particulier dans l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur (graphique 5.C).

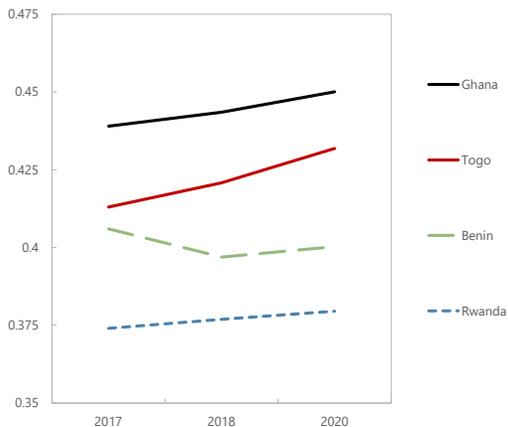
Concernant l'enseignement primaire, les dépenses sont comparables à celles des pays pairs et les taux de scolarisation sont élevés, mais l'amélioration de la qualité de l'apprentissage reste un défi prioritaire : la récente enquête d'évaluation des compétences fondamentales en lecture (EGRA) a révélé que plus de 75 % des élèves de deuxième année ne savent pas lire correctement et que près d'un tiers d'entre eux ne savent pas lire les lettres dans leur intégralité (Banque mondiale). En revanche, les dépenses consacrées à l'enseignement secondaire et à l'enseignement supérieur sont nettement inférieures à celles des pays pairs. Par exemple, les dépenses d'éducation consacrées aux étudiants de l'enseignement supérieur représentent moins de la moitié de la moyenne de l'UEMOA, ce qui met en évidence un domaine clé pour l'amélioration des résultats de l'éducation (graphique 5.C).

4. En conséquence, les résultats du Togo en matière d'éducation sont légèrement meilleurs que ceux des pays pairs, sans toutefois être proportionnés aux besoins de la population. Le nombre d'années de scolarité corrigé en fonction de la qualité de l'apprentissage (LAYS) du Togo s'établit en moyenne à 6, soit un niveau similaire à celui du Ghana, pays pair de la région à revenu plus élevé, alors que la médiane de l'AfSS est de 5 années (FMI, 2024). Cependant, malgré les améliorations, l'alphabétisation reste limitée, en particulier chez les femmes (graphique 5.B), ce qui indique que les résultats du Togo en matière d'éducation sont loin de doter les jeunes des compétences nécessaires pour réussir sur le marché du travail moderne. D'une manière corrélative, l'indice de capital humain du Togo de 0,43 (qui reflète à la fois l'éducation et la santé ; graphique 5.A) signifie qu'un enfant né aujourd'hui au Togo n'atteindra en moyenne que 43 % de son potentiel à l'âge adulte.

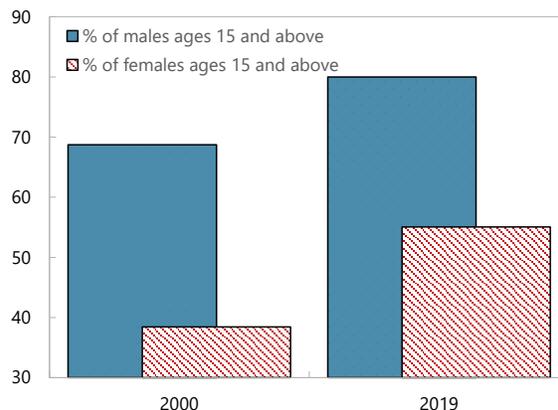
Graphique 4. Éducation

L'indice de capital humain du Togo a progressé malgré la pandémie de la COVID-19, mais des progrès importants restent à faire en ce qui concerne l'égalité des sexes dans le domaine de l'éducation.

A. Indice de capital humain, 2017-20

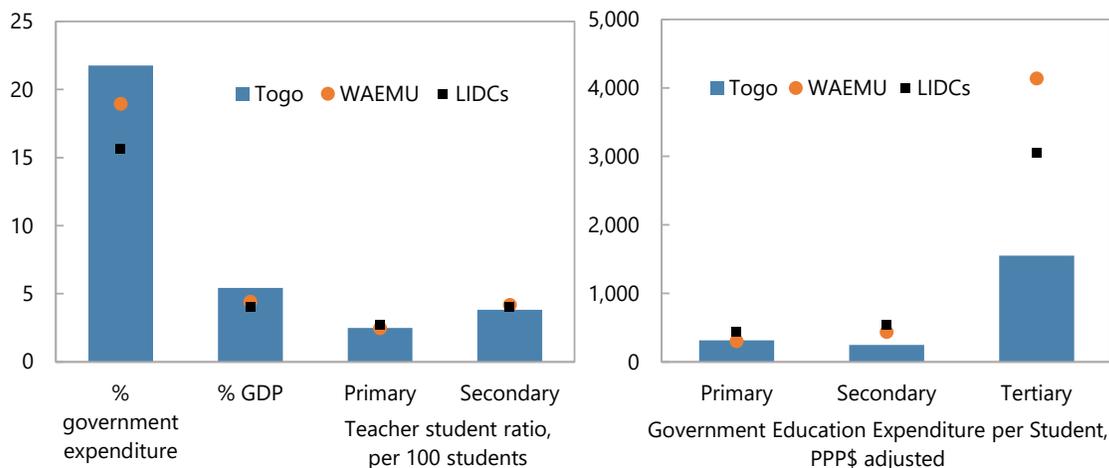


B. Taux d'alphabétisation, 2000-19



C. Données sur les dépenses d'éducation

Dans l'ensemble, les dépenses publiques consacrées à l'éducation sont comparables à celles des pays pairs, mais les dépenses consacrées à l'enseignement secondaire et à l'enseignement supérieur sont inférieures à celles des pays pairs.



Sources : indicateurs du développement dans le monde (A, B) ; outil d'évaluation des dépenses établi par le FMI (C) ; calculs des services du FMI.

D. Dépenses et résultats en matière de santé

5. Les dépenses publiques de santé et leur efficacité sont comparables à celles des pays pairs (graphiques 7.B et 7.C), et les résultats du Togo en matière de santé se sont sensiblement améliorés ces dernières décennies, conformément à l'évolution observée dans les pays pairs. Si le paludisme reste un fardeau majeur, la mortalité des enfants de moins de cinq ans est plus faible et l'espérance de vie est plus élevée au Togo qu'en moyenne en Afrique de l'Ouest, sachant que le pays supporte avantageusement la comparaison avec d'autres pays pairs africains (graphiques 8.A-B ; Atake et Amendah, 2018). Cela dit, il existe de grandes disparités entre les régions du Togo, les principaux indicateurs de santé maternelle et néonatale étant nettement moins bons dans les régions septentrionales : alors que 94 % des accouchements sont assistés par un personnel de santé qualifié dans l'agglomération de Lomé, cette proportion n'est que de 36 % dans la région des Savanes (UNICEF, 2018).

6. Cependant, en termes de moyens humains et matériels, le système de santé public est à la traîne par rapport à celui des pays pairs. Par exemple, le Togo compte moins de la moitié du nombre de médecins, d'infirmières, de sage-femmes et d'hôpitaux par habitant que les pays en développement à faible revenu en moyenne (graphique 7.A).

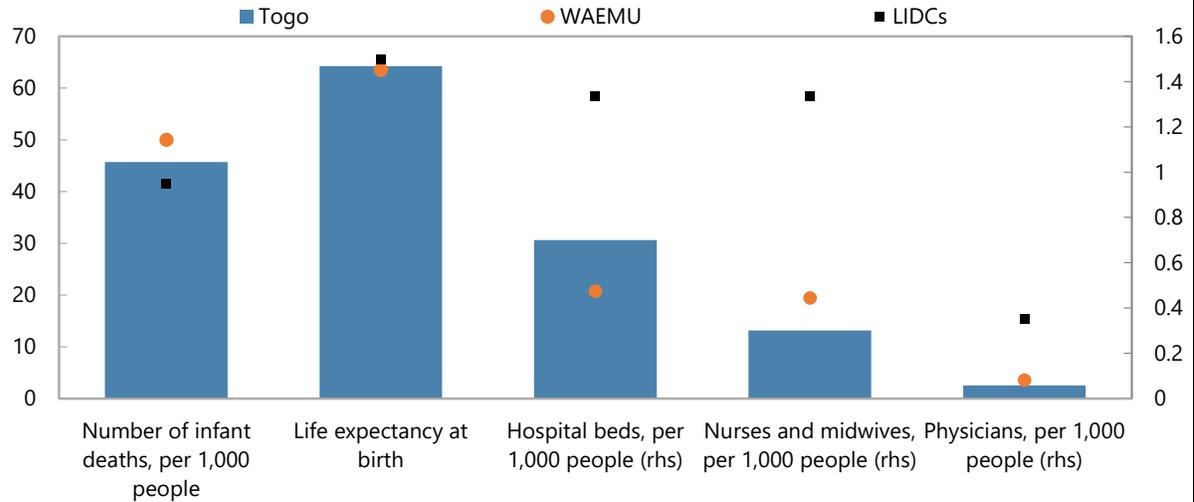
7. Les autorités envisagent d'étendre l'assurance maladie obligatoire pour parvenir à une couverture universelle.

- Jusqu'à fin 2023, la couverture de l'assurance maladie était très limitée, l'assurance maladie sur une base contributive n'étant accessible qu'aux fonctionnaires et personnes à leur charge et ne bénéficiant ainsi qu'à environ 470 000 personnes (soit environ 6 % de la population). En outre, le programme *School Assur* a fourni une assurance maladie à plus de 3 millions d'élèves du primaire et du secondaire entre 2017 et 2022 (Atake et Amendah, 2018). Il n'existait pas de régime public d'assurance pour les travailleurs du secteur privé formel ou informel, et le taux de pénétration de l'assurance maladie privée était inférieur à 2 % de la population (Djahini-Afawoubo et Aguey, 2022). De plus, en raison de l'étendue limitée des prestations et du fait que même de nombreux assurés doivent faire face à des frais médicaux élevés non couverts par l'assurance, la part des dépenses à la charge des assurés dans les dépenses totales de santé est nettement plus élevée au Togo que dans les pays pairs (graphique 7.B) et beaucoup plus élevée que celle recommandée par l'OCDE (Atake et Amendah, 2018).
- Depuis janvier 2024, les employés du secteur public et du secteur privé formel sont couverts par la nouvelle assurance maladie universelle obligatoire (AMU), dont le coût est réparti entre l'employeur et l'employé. Les travailleurs indépendants et les employés du secteur privé informel peuvent choisir de s'y affilier. Au premier semestre 2024, plus de 800 000 personnes s'étaient affiliées à l'AMU, nombre qui devrait continuer à augmenter. Les autorités envisagent d'élargir l'accès de l'assurance maladie aux personnes les plus vulnérables et aux personnes bénéficiant d'aides publiques. Toutefois, le financement de cette couverture (par l'impôt ou des cotisations ou une combinaison des deux) reste à déterminer.

Graphique 5. Secteur de la santé

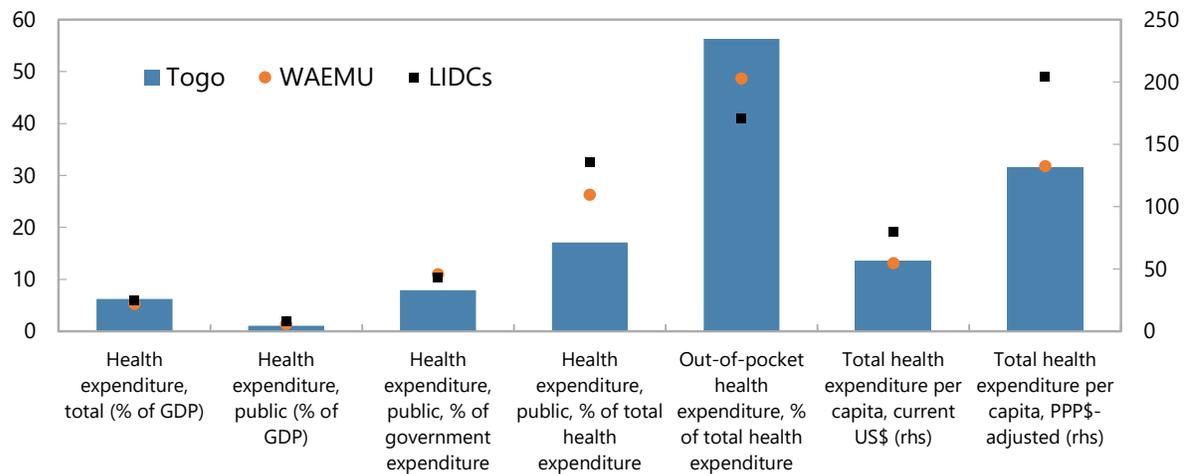
A. Indicateurs du système de santé

Plusieurs indicateurs clés du système de santé ne correspondent pas aux moyennes des groupes de revenu.



B. Mesures des dépenses de santé

La part des dépenses de santé à la charge des assurés est plus élevée au Togo que dans les pays pairs.

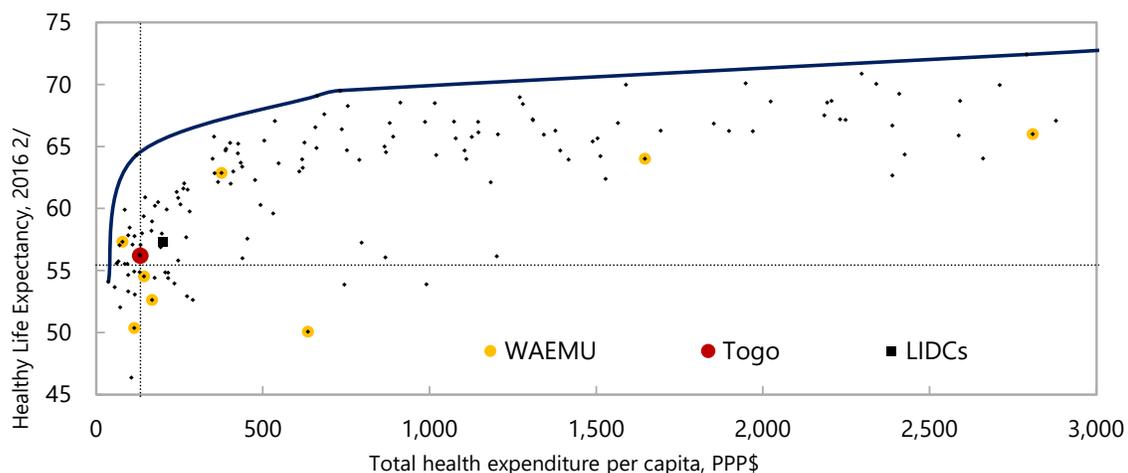


Sources : outil d'évaluation des dépenses établi par le FMI ; calculs des services du FMI.

Graphique 5. Secteur de la santé (suite)

C. Frontière d'efficacité des dépenses de santé^{1/} (0 - 3 000 dollars PPA)

L'efficacité des dépenses publiques de santé au Togo se situe près de la moyenne, et les dépenses restent faibles.



^{1/} Les lignes en tirets correspondent aux moyennes de l'UEMOA.

^{2/} L'espérance de vie en bonne santé est une mesure qui applique des pondérations de handicap aux états de santé pour calculer le nombre équivalent d'années de vie qui devraient être vécues en pleine santé.

Sources : outil d'évaluation des dépenses établi par le FMI ; calculs des services du FMI.

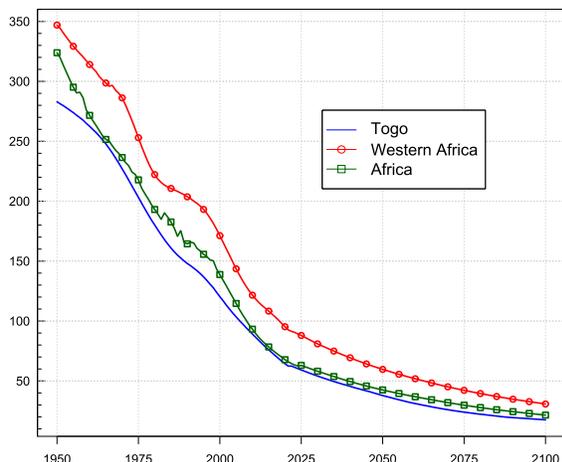
E. Tendances démographiques

8. Les tendances démographiques du Togo pourraient donner lieu à un « dividende démographique » au cours des prochaines décennies si les autorités mettent en œuvre des politiques appropriées. Avec un taux de fécondité de 4,2, en baisse mais encore élevé, le Togo devrait voir sa population croître rapidement (pour atteindre environ 15 millions d'habitants d'ici 2050, graphique 8.C) tout en enregistrant une baisse du taux de dépendance (graphique 8.D). Bien que la croissance démographique élevée crée certains défis, la baisse du taux de dépendance pourrait permettre au pays de bénéficier d'un « dividende démographique » sous la forme d'une croissance accélérée. Toutefois, pour ce faire, l'État devra aider les jeunes à développer le capital humain nécessaire pour répondre aux besoins croissants de compétences du monde du travail moderne, en particulier dans le domaine des services échangeables.

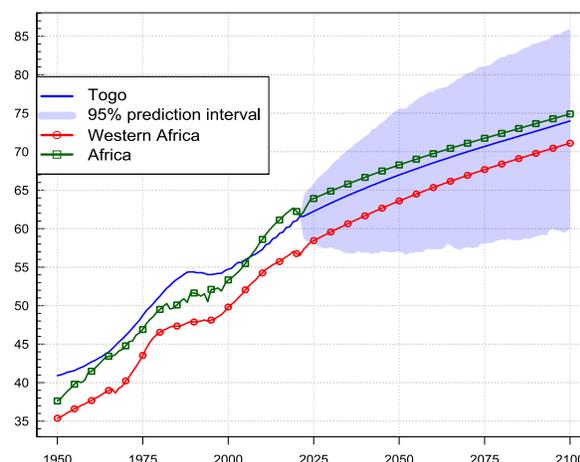
Graphique 6. Indicateurs démographiques

Les principaux indicateurs de santé se sont améliorés de façon comparable à ceux des pays pairs...

A. Mortalité en dessous de 5 ans (pour 1 000 naissances vivantes)

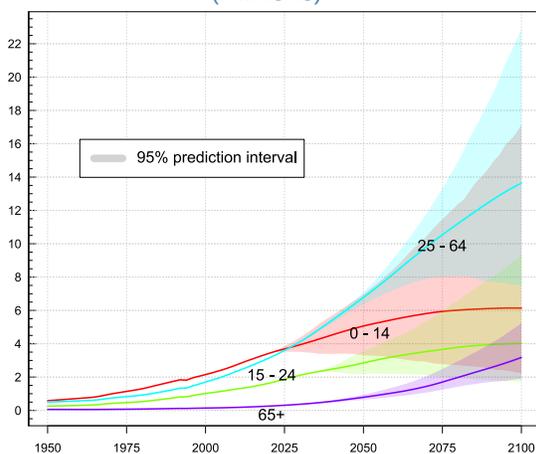


B. Espérance de vie à la naissance (nombre d'années)

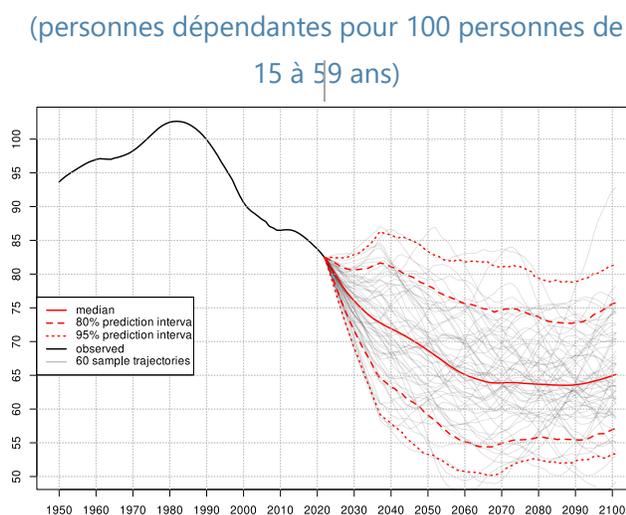


... ce qui pourrait permettre au Togo de tirer parti du dividende démographique à mesure que la population en âge de travailler augmente et que le taux de dépendance continue de décroître.

C. Population par groupes d'âge (millions)



D. Taux de dépendance (personnes dépendantes pour 100 personnes de 15 à 59 ans)



Sources : rapport 2022 des Nations Unies sur les perspectives de la population mondiale.

F. Conclusions et recommandations

9. Afin d'accélérer sa progression vers les ODD, le Togo aurait intérêt à accroître les dépenses sociales dans le cadre d'une politique budgétaire soutenable. Un équilibre devra être trouvé entre l'augmentation des dépenses sociales et d'autres dépenses contribuant à la réalisation des ODD, telles que l'investissement public dans les infrastructures. L'espace budgétaire nécessaire à

une augmentation des dépenses sociales devra être dégagé par la mobilisation des recettes et une utilisation plus efficace des ressources budgétaires disponibles.

10. En particulier, les autorités pourraient accroître les dépenses d'éducation et de santé afin d'aider les jeunes, dont le nombre augmente rapidement, à se doter du capital humain dont ils ont besoin pour répondre aux besoins de compétences du monde du travail moderne.

11. Pour ce qui est de l'éducation, les autorités devraient s'efforcer de tirer parti des taux élevés de scolarisation dans l'enseignement primaire en développant l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur et en améliorant les résultats de l'apprentissage. À cette fin, le gouvernement gagnerait à solliciter l'avis de partenaires et de donateurs expérimentés, tels que la Banque mondiale.

12. S'agissant des services de soins de santé, le gouvernement devra peut-être accélérer les efforts visant à étendre leur fourniture, parallèlement aux efforts visant à améliorer la couverture de l'assurance maladie. Ce faisant, le gouvernement devrait privilégier la fourniture de services d'un bon rapport coût-efficacité.

13. Les autorités pourraient aussi développer les transferts monétaires en faveur des personnes démunies. Cela contribuerait non seulement à réduire la pauvreté mais probablement aussi à accélérer la croissance et à la rendre plus durable, notamment en aidant les personnes démunies à absorber les chocs. Des données transnationales montrent que les dispositifs de protection sociale peuvent contribuer à réduire de jusqu'à 36 % le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté (Ivashenko et al., 2018). L'efficacité des transferts monétaires, qu'ils soient assortis ou non de conditions, a fait l'objet d'études approfondies. Les conclusions font état d'une augmentation des dépenses totales et alimentaires, d'une réduction de la pauvreté et d'une amélioration de la capacité des bénéficiaires à contribuer à l'économie par le biais d'une augmentation de l'épargne, de l'investissement et de la production. Il y a peu d'indices d'un effet de dépendance par lequel les personnes bénéficiaires réduiraient leurs efforts de recherche d'emploi. En fait, parmi les études faisant état d'un effet significatif des transferts monétaires sur les adultes en âge de travailler, la plupart constatent au contraire une augmentation de la participation au travail et de l'intensité de travail (Bastagli et al., 2016). Par ailleurs, le développement des transferts monétaires permettrait aux dispositifs de protection sociale de répondre rapidement et de manière très ciblée aux chocs. Le recours aux transferts monétaires au Togo a été limité jusqu'à présent (graphique 5.B), même si le gouvernement a démontré sa capacité dans ce domaine pendant la crise de la COVID-19 à travers le programme *NOVISSI*. Les efforts en cours du gouvernement pour procéder à l'identification biométrique de tous les citoyens et établir un registre social unifié renforceront davantage cette capacité.

Bibliographie

Atake, E. H., and D.D. Amendah. 2018. "Porous safety net: catastrophic health expenditure and its determinants among insured households in Togo." *BMC Health Services Research* 18:175.

Bastagli et al. 2016. "Cash Transfers: What does the Evidence Say? A Rigorous Review of Programme Impact and The Role of Design and Implementation Features." London: Overseas Development Institute.

Djahini-Afawoubo, Dosse Mawussi, and Segnon T. Aguey. 2022. "Mandatory health insurance and health care utilization in Togo." *BMC Health Services Research* 22:1520.

International Monetary Fund (IMF). 2024. "Building Tomorrow's Workforce: Education, Opportunity, and Africa's Demographic Dividend." In: *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa April 2024*. Washington, DC: IMF.

Ivashenko et al. 2018. *The State of Social Safety Nets*. Washington, DC: World Bank.

Sachs, Jeffrey, et al. 2023. *Sustainable Development Report 2023*. Dublin: Dublin University Press.

UNICEF. 2018. *Togo: Maternal and Newborn Health Disparities*. New York: UNICEF.

World Bank. 2024. *Macro Poverty Outlook Sub-Saharan Africa, April 2024*. Washington, DC: World Bank Group.