

## Togo : Risque repoussé en 2010

Dr. Yves Ekoué Amaïzo  
8 septembre 2008

Suite à la visite de 48 heures au Togo d'Alain Joyandet, Secrétaire d'Etat français à la coopération et à la francophonie, la France a doublé son aide au développement au Togo. Celle-ci est passée à 5 millions d'Euro sur la base d'une aide budgétaire exceptionnelle de 2,5 millions d'Euro qui s'inscrit dans le cadre du « *Partenariat mondial pour la sécurité alimentaire* ». Même au temps fort de l'embargo de l'Union européenne, du Fonds monétaire international (FMI), du groupe de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement (BAD), la France est toujours restée aux côtés du Togo. La politique française reste donc constante. Dans le document cadre de partenariat entre la France et le Togo pour la période de 2008 – 2012, quatre instruments de coopération sont réunis dans le Document cadre de Partenariat<sup>1</sup> (DCP) qui se décomposent en financement d'études, de renforcement des capacités, d'appui au processus de décentralisation et une remise de dette (voir encadré 1). Il importe malgré tout de mettre en perspective l'apport français sur 3 ans par rapport à la loi de finance 2008 du Togo (voir encadré 2).

Les tentatives d'assassinat le 5 octobre de M. Eloi Koussawo, Coordinateur général du mouvement patriotique du 05 octobre (MO5), en plein centre de Lomé relance le risque sur les personnalités qui pourraient gêner les possibilités d'alternance au Togo en 2010. Faut-il rappeler l'assassinat le 15 août 2008 d'un ancien ministre, chef de parti politique, directeur d'un hebdomadaire *Afric'hebdo* et auteur, M. Atsutsè Kokouvi Agbobli. Face à un refus des autorités togolaises de procéder à des autopsies indépendantes malgré des demandes persistantes de l'opposition et la volonté des partis d'opposition de ne pas soulever les foules en demandant une marche silencieuse confirment que le Togo reste sous contrôle.

Dans ce cas comme dans bien d'autres, il n'a pas été jugé nécessaire de rappeler officiellement les entorses sérieuses aux libertés publiques et au respect des droits de l'Homme dans ce pays. Pourtant, c'est cet environnement de pressions, d'intimidations et de peurs entretenues qui limitent les chances de reprises économique réelles du Togo. Ce silence de complaisance n'a d'égal que l'amnésie des bailleurs de fonds qui tentent de sortir le Togo de son état d'Etat défaillant. Ainsi, les maigres progrès enregistrés sur le plan de la stabilité politique risque de ralentir. En effet, si depuis 2005, l'ex-premier ministre M.Yawovi Agboyibo avait été remercié essentiellement pour des lendemains d'élections législatives d'octobre 2007 sans heurts, M. Komlan Mally qui lui a succédé en décembre 2008 vient d'être remercié après 9 mois avec comme bilan sa capacité à avoir permis au Togo de renouer avec certains bailleurs de fonds.

Nommé le 7 septembre 2008, le nouveau et 3<sup>e</sup> premier ministre du Togo depuis les élections présidentielles contestées de 2005, M. Gilbert Fossoun Hounbo<sup>2</sup>, fut le chef Bureau Afrique du Programme des Nations Unies pour le Développement à New-York, nommé en décembre 2005 par Kofi Annan, l'ex-secrétaire général des Nations Unies. Mr. Hounbo devrait en principe permettre aux bailleurs de fonds « récalcitrants » de changer leur position sur le Togo alors que des divisions importantes se profilent entre ceux des bailleurs de fonds qui croient à la reprise dans ce pays et d'autres qui souhaitent que les autorités togolaises mettent fin à

l'impunité et créent de véritables conditions de transparence et de confiance pour une relance véritable de l'activité économique et un retour d'une grande partie de la Diaspora togolaise.

Les difficultés du Gouvernement togolais à mener les réformes institutionnelles permettant de réduire les risques d'explosion populaires lors des prochaines élections présidentielles de 2010 et le silence quasi-religieux sur les élections communales ne permettent pas de partager les satisfecit de la France<sup>3</sup>. Il n'y a manifestement pas de signe réel de « rupture » avec la *Franceafrique*. En effet, des personnalités françaises, blanches, conseillers du Gouvernement togolais mais condamnées en France se retrouvent avec des passeports diplomatiques togolais et se voient ainsi accorder une immunité même en Europe en tant que Togolais. Personne ne souhaite vraiment la fin de telles facilités dont bénéficient en priorité ceux qui souhaitent éviter que la compétition économique ait lieu sur des dossiers d'affaires qui pourraient échapper à ceux qui souhaitent continuer à bénéficier d'une situation de monopole dans le contrôle des capacités productives au Togo. L'arrivée de la Chine, qui a d'ailleurs ouvert un « *comptoir commercial* » à Lomé, est en train de changer la donne.

Le Fonds monétaire international (FMI) a constaté que le Togo a enregistré ces trois dernières années, le plus mauvais taux de croissance économique de la sous-région. Le produit intérieur brut (PIB) a été estimé à 2,1% en 2007 par le FMI<sup>4</sup> alors qu'elle était de 1,3% en 2005 et 4,1% en 2006. Le solde budgétaire global devrait s'améliorer légèrement mais reste négatif en passant de -3,5% du PIB en 2005 à -3,8% du PIB en 2006 et estimé à -1,9% du PIB en 2007, chaque fois en dessous de la moyenne de l'Union économique monétaire ouest-africaine. Les fréquences coupures dans la fourniture d'électricité, les inondations et des barrages qui ont cédé n'ont pas permis au Togo de profiter des bonnes conditions climatiques qui avaient permis une légère reprise du secteur cotonnier. L'incapacité des entreprises publiques à générer des recettes posent problème. Le déficit extérieur courant s'est creusé pour atteindre -6,5% du PIB, confirmant ainsi le déficit commercial croissant lié à une augmentation des importations sans retour de la création de richesse, notamment par le biais des capacités productives notamment agricoles, minières, industrielles et touristiques. La part de la dette publique extérieure est en légère baisse passant de 90,3% du PIB en 2005 à 80,9% du PIB en 2007<sup>5</sup> (voir encadré 1). Malgré ce programme ambitieux dans un environnement non sécurisé, le Togo ne serait pas en mesure d'atteindre les Objectifs de développement préconisés par les Nations-Unies qui estiment qu'il faudra un taux de croissance continue s'élevant au moins à 7% annuellement. La stabilité macroéconomique basée sur une viabilité du budget et de la dette sans soutien effectif au secteur privé et aux capacités productives locales devrait permettre d'atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE (Pays pauvres très endettés) entre 2008 et 2010.

Avec plus de 62% de la population considéré comme pauvre notamment en zones rurales, le document intérimaire de la stratégie de réduction de la pauvreté (DRSP-1) du Togo qui met l'accent sur l'amélioration de la gouvernance notamment dans les finances publiques, l'amélioration de l'environnement des affaires, la réforme des entreprises publiques, la restructuration des banques fragilisées, la relance du secteur de l'énergie, des transports, des infrastructures, de l'agriculture et le volet social avec l'amélioration de services de qualité dans l'éducation et la santé. Le PIB réel projeté est de 4% pour la période 2008-2010 qui reposerait en principe sur une amélioration du recouvrement des recettes par l'Etat, une plus grande mobilisation de l'apport des bailleurs de fonds et un effort accru de la Diaspora togolaise qui na

envoyé en 2006 plus de 193 millions de \$ US par an<sup>6</sup>. Pourtant lorsque le niveau des prêts improductifs du Togo estimé à 42%<sup>7</sup> est le plus élevé de la zone UEMOA dont la moyenne est de 10%, il importe de s'étonner que la lutte contre la corruption n'a pas été proposée dans les programmes ambitieux de réformes économiques soutenues par le FMI. En réalité, les sociétés publiques telles que SOTOCO (coton) ou l'OTP (phosphates) sont des gouffres financiers que l'on ne peut pas mettre uniquement sur le compte de la mauvaise gestion du fait de déficit quasi-budgétaires rappellent que des interventions de l'Etat ne sont pas des plus efficaces dans la gestion de ces sociétés.

Si l'on doit se référer aux deux principaux discours africains du Président français Nicolas Sarkozy sur les formes que devront prendre les relations entre la France et l'Afrique, force est de constater qu'avec le Togo, il faudra se référer au discours de Dakar<sup>8</sup>. Le type de post-dépendance qui est en train de se dessiner n'a rien avoir avec le respect mutuel exprimé dans le discours du même Président français en Afrique du Sud<sup>9</sup> où il était plus question de ménager les partenaires africains indépendants et potentiels fournisseurs de contrat. La relation France-Togo serait plus à rapprocher des visions exprimées dans le discours décrié de Dakar que celui du Cap. Paradoxalement, aucun des Chef d'Etat africains n'ont osé critiquer le discours de Dakar dans lequel la relation paternaliste et affairistes ne semble pas avoir été remis en cause. En contrepartie, le soutien sans faille de régimes politiques amis pourrait continuer en parallèle à des entorses aux droits humains et à la démocratie. L'essentiel est que le milieu des affaires français soit privilégié dans l'attribution des contrats, de préférence de gré à gré. La théorique compétition doit être rangée au rayon des antiquités. Bref, le système politique français semble fonctionner plus comme un système protecteur et régulateur de défense des intérêts des sociétés françaises en Afrique, au Togo en particulier. Celles-ci rencontrent de plus en plus de difficulté à soutenir la compétition internationale en Afrique en dehors du pré-carré francophone et n'arrivent plus à contenir l'avancée inexorable de la Chine et de nombreux pays émergents sur des segments spécifiques des marchés de proximité en Afrique.

Le risque Togo réside bien dans les effets collatéraux de l'avant, le pendant et l'après élection 2010. C'est ce risque qui semble ralentir l'arrivée des investisseurs potentiels non français et non chinois dans ce pays. Les changements d'un Premier ministre en provenance des Nations Unies pourraient contribuer à remettre l'accent sur le développement et la rentabilité des capacités productives au même titre que l'apport des bailleurs de fonds sont censés contribuer à l'amélioration de la situation dans les secteurs du social, des infrastructures et de l'environnement institutionnel. Avec la traçabilité de l'aide<sup>10</sup> pour une meilleure transparence et efficacité de l'aide<sup>11</sup>, le Togo aura des progrès à faire. YEA.

**Encadré 1 : DETTE TOGOLAISE :  
Allègement, rééchelonnement et délais de grâce**

Inscrit au XIe Fond européen pour le développement (FED), le Togo a profité de la lassitude des bailleurs de fonds et le risque que représente un pays défaillant. C'est ainsi que les Institutions de Bretton Woods, l'Union européenne, le Banque africain de développement et la France se sont réengagées et soutiennent un processus d'allègement de la dette. Le 12 juin 2008 et sous des conditionnalités liées à plus de transparence et une meilleure gouvernance, les créanciers du Club de Paris et le Togo se sont mis d'accord pour alléger la dette publique extérieure du Togo pour un montant de 347 millions de \$ US dont près de 95 millions de \$ US effacés et 107 millions de \$ US rééchelonnées par la France. La dette totale du Togo en 2006 s'élevait à 2.011 millions de \$ US, représentant 83,9% du PIB. Avec une dette multilatérale de 46,6% du PIB en comparaison à la dette bilatérale de 37,3% du PIB et un soutien indéfectible de la France, il devenait urgent de confirmer les engagements des autres bailleurs de fonds notamment l'Allemagne. C'est vraisemblablement la tâche confié au nouveau premier ministre, M. Houngbo, qui devrait en principe « rassurer » les bailleurs de fonds. La Banque islamique pour le développement (BID) s'est aussi proposée d'accompagner le Togo dans la relance de l'économie notamment dans le secteur des phosphates.

La réalité est qu'il s'agit souvent de rééchelonner une grande partie de cette dette compte tenu des risques de défaillance important du Togo. Ainsi, la France n'attend aucun paiement du Togo entre 2008-2011<sup>1</sup>. Pourtant au plan local, les entrepreneurs nationaux ne sont pas très contents des arbitrages gouvernementaux. En 2006, seulement 0,5 milliards de FCFA furent affectés à la dette intérieure contre 21,8 milliards de FCFA pour la dette extérieure. L'investissement intérieur brut a légèrement chuté passant de 13% du PIB en 2006 à 12,3% du PIB en 2007. La marge de manœuvre du gouvernement reste faible puisque sur la base des ordonnancements, le solde global du budget de l'Etat reste négatif, passant de -3,8% du PIB à -1,9% du PIB<sup>2</sup>.

La Chine n'est pas en reste. Elle vient de fournir un don d'environ 300 millions de Fcfa, soit 0,5 millions de \$ US suite aux inondations au Togo. Il s'agit essentiellement de tentes, des moto-pompes, des bottes, des ordinateurs, des couvertures et des imperméables<sup>4</sup>.

Source :

<sup>1</sup> Cabinet de Christine Lagarde, J.-M. Plantade et Elisa Ghigo et Cabinet de Alain Joyandet, G. de Montjou, « Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie: soutien exceptionnel de la France en faveur du Togo », Service Presse, 02/09/08.

<sup>2</sup> FMI, « TOGO : Demande d'accord triennal au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance », Département Afrique du FMI, 28 mars 2008, p. 23.

<sup>3</sup> Ibid, p. 21

<sup>4</sup> Xinhuanet, « La Chine fournit une aide matérielle et financière au Togo frappé par des inondations », 04/09/08.

**Encadré 2 : Loi de finance Togo, 2008 : budget de fonctionnement**

La loi de finance du Togo s'élevait à 307 616 millions de FCFA (environ 470 millions d'Euro) avec une ventilation prioritaire du budget de fonctionnement des ministères qui met en valeur une gestion « présidentielle » avec plus de 205 741 million de FCFA (314,1 millions d'Euro) considéré comme divers dont la mise en œuvre dépend directement du chef de l'Etat en plus du budget de fonctionnement de 7 198,5 millions de FCFA (10,9 millions d'Euro). Mais plus paradoxal est la relation qu'il y a entre les postes prioritaires y compris la présidence et le ministère de la Défense et celui de la Sécurité et de la Protection civile Les priorités du gouvernement restent donc la défense et sécurité. Les réductions et conditionnalités des bailleurs de fonds semblent faire l'impasse sur ces deux postes.

<b>Ministères</b>	<b>Part dans le budget des ministères</b>	<b>Ordre de Priorité</b>
Ministère de la Défense Nationale :	25 528,9 millions de FCFA (38,9 millions d'Euro)	1
Ministère de l'Enseignement primaire et secondaire, de l'Enseignement technique et de la Formation Professionnelle et de l'Alphabétisation :	31.797 millions FCFA 48,5 millions d'Euro)	2
Ministère d'Etat de la santé :	8 565,5 millions de FCFA (13,0 million d'Euro)	3
Présidence de la République	7 198,5 millions de FCFA (10,9 million d'Euro) ;	4
Ministère de l'économie et des finances :	4 006,6 millions de FCFA (6,1 million d'Euro)	5
Ministère de la sécurité et de la Protection civile	3 792 millions de FCFA (5,8 millions d'Euro)	6
Ministère d'Etat, Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intégration régionale	3 137,4 millions de FCFA (4,7 millions d'Euro)	7
Assemblée générale	2 043 millions de FCFA (0,3 millions d'Euro)	8
<u>Ministère des Droits de l'Homme et de la Consolidation de la Démocratie</u>	185 million de FCFA (0,28 millions d'Euro)	Pour mémoire

Source : <http://www.izf.net/pages/togo/5557/>, avril 2008

---

<sup>1</sup> Le document cadre de partenariat (DCP) porte sur une enveloppe prévisionnelle d'environ 92.500 millions FCFA (1 Euro = 655 FCFA), alors que la première convention est une subvention de 655 millions de FCFA consentis par l'Agence française de développement (AFD) pour aider le Togo à financer les études et expertises nécessaires au montage de projets qui seront proposés au financement de l'AFD dans le cadre du DCP.

<sup>2</sup> « Le patron du PNUD Afrique nommé Premier ministre », publié 08/09/08 sur <http://www.republicoftogo.com/central.php?o=1&s=0&d=3&i=2398>

<sup>3</sup> Déclaration de M. Joyandet à la sortie de l'audience avec le Président Faure Gnassingbé, publié le 3 septembre 2008 sur le site officielle du Gouvernement du Togo, <http://www.republicoftogo.com/central.php?o=6&s=2358&d=3&i=2379>. : « *Le président (Faure Gnassingbé, ndlr) a remercié la France d'être resté toujours aux côtés du Togo depuis plusieurs années, y compris quand la situation était difficile. Et pour ma part, j'ai porté un message du président Sarkozy dans lequel il engage le président du Togo à continuer cette marche très positive et lui réaffirme le soutien de la France dans les politiques de coopération. J'ai également annoncé au président une aide budgétaire supplémentaire de 2,5 millions d'euros à la suite des problèmes liés aux inondations, à la crise alimentaire qui viennent s'ajouter aux premiers 2,5 millions d'euros que nous avons débloqués il y a quelques mois.*

*Nous avons abordé le processus de réconciliation. La lecture de la France est que c'est évidemment une marche très courageuse, mais qu'il faut la continuer et la mener à son terme. Nous en avons discuté avec le président qui nous a indiqué sa volonté d'aboutir notamment à la suite des accords de 2006 et de continuer vers le statut de l'opposition, vers un certain nombre de réformes institutionnelles pour conduire le pays sur une stabilité politique complète.*

*La France évidemment a une lecture très positive de cette démarche, il faut qu'elle continue et qu'elle aille au bout » ;*

<sup>4</sup> FMI, « TOGO : Demande d'accord triennal au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance », Département Afrique du FMI, 28 mars 2008, p. 7.

<sup>5</sup> Ibid, p. 7.

<sup>6</sup> World Bank, *WDI 2008*, p. 374.

<sup>7</sup> FMI, op. cit., p. 6.

<sup>8</sup> Allocution du Président français, M. Nicolas Sarkozy, prononcée à l'Université de Dakar le 26 juillet 2007, voir [http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/2007/juillet/allocution\\_a\\_l\\_universite\\_de\\_dakar.79184.html](http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/2007/juillet/allocution_a_l_universite_de_dakar.79184.html)

<sup>9</sup> Discours du Président Sarkozy au Cap en Afrique du Sud devant les parlementaires Sud-Africains, 28 février 2008, voir [http://www.ambafrance-bj.org/article.php3?id\\_article=566](http://www.ambafrance-bj.org/article.php3?id_article=566)

<sup>10</sup> Larry Elliott, "International development: Britain unveils plan to stop misuse of aid to poor countries", *The Guardian*, 4 September 2008 ; le secrétaire britannique au développement international, Douglas Alexander, a annoncé en septembre une initiative globale qui a pour objet de prévenir les abus de l'aide au développement occidental au travers de la corruption et le gaspillage.

In a plan backed by the World Bank, the United Nations Development Programme and the European commission, Britain intends to make it easier for people in poor countries to track how aid budgets are being spent.

<sup>11</sup> Troisième conférence internationale sur l'efficacité de l'aide humanitaire et de l'aide publique au développement, Accra, Ghana, 2-4 septembre 2008, voir aussi (Accra Agenda for Action).