



FR

**CETTE ACTION EST FINANCEE PAR L'UNION EUROPEENNE**

**ANNEXE 2**

de la Décision d'exécution de la Commission relative au financement du plan d'action pluriannuel en faveur de la République Togolaise pour 2022-2024 Partie 1

**Document d'action concernant le Contrat d'appui à la Consolidation de l'État et à la Résilience –**  
**Togo**  
**(CCERT)**

**PLAN D'ACTION PLURIANNUEL**

Le présent document constitue le programme de travail pluriannuel au sens de l'article 110, paragraphe 2, du règlement financier, ainsi que le plan d'action/la mesure au sens de l'article 23 du règlement IVDCI - Europe dans le monde.

## 1 SYNTHÈSE

### 1.1 Tableau récapitulatif de l'Action

<b>1. Intitulé</b> <b>CRIS/OPSYS</b> <b>Acte de base</b>	Contrat d'appui à la Consolidation de l'État et à la Résilience du Togo (CCERT) Référence opérationnelle OPSYS: ACT-61496 Financé au titre de l'Instrument de Voisinage, de Coopération au Développement et de Coopération Internationale (IVDCI - Europe dans le monde)
<b>2. Initiative 'Team Europe'</b>	Oui Initiative équipe Europe n°1 : Énergie et connectivité Initiative équipe Europe n°2 : Agrobusiness durable Initiative équipe Europe n°3 : Décentralisation et gouvernance durable
<b>3. Zone bénéficiaire de l'action</b>	L'action sera menée à l'endroit suivant : Afrique de l'Ouest, Togo
<b>4. Document de programmation</b>	Document conjoint de programmation -coopération européenne au Togo 2021-2027
<b>5. Lien avec les objectifs du (ou des) PIP (s) /résultats attendus concernés</b>	<b>1. Domaine prioritaire 1 du document conjoint de programmation : Appuyer le développement humain et l'inclusion économique</b> <u>Objectif spécifique 1 : L'accès aux services sociaux de base (éducation, santé, eau, assainissement, et culture) est renforcé</u> - Résultat 1.6 La couverture en eau potable est augmentée - Résultat 1.7 L'accès aux services d'hygiène et d'assainissement est augmenté <u>Objectif spécifique 2 : L'accès à des services énergétiques durables et efficaces est généralisé</u> - Résultat 2.1 : Le taux d'accès à l'électricité des populations est augmenté

	<p><b>2. Domaine prioritaire 2 du document conjoint de programmation : Soutenir les agro-industries durables et la gestion des ressources naturelles</b></p> <p><u>Objectif spécifique 1 : La compétitivité des exploitations agro-sylvo-pastorales et halieutiques est durablement améliorée</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Résultat 1.1 La production et la productivité durables de l’agriculture, de l’élevage et de la pêche sont améliorées</li> </ul> <p><u>Objectif spécifique 3 : Les mesures de préservation de l’environnement et de la biodiversité sont renforcées</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Résultat 3.4 La lutte contre les effets du changement climatique est renforcée et soutenue dans le secteur agricole (renforcement des capacités, promotion de l’agroécologie, promotion d’une agriculture bio)</li> </ul> <p><b>3. Domaine prioritaire 3 du document conjoint de programmation : Accompagner la consolidation d’une société apaisée et résiliente au Togo</b></p> <p><u>Objectif spécifique 2 : Les citoyens togolais, notamment les femmes et les jeunes, participent à la prise des décisions politiques tant au niveau national que local</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Résultat 2.1 : Le processus de décentralisation crée un espace propice pour une participation citoyenne renforcée, en particulier des femmes, des jeunes</li> <li>- Résultat 2.2 : La répartition des compétences entre l’État central et les collectivités locales est claire et s’accompagne des affectations nécessaires au niveau des collectivités locales en moyens humains, financiers, réglementaires et d’infrastructure ainsi qu’en termes de transparence, d’accès et de diffusion de l’information</li> <li>- Résultat 2.4 : Le Fonds d’Appui aux Collectivités Territoriales est opérationnel comme premier dispositif de financement pérenne des communes.</li> </ul> <p><u>Objectif spécifique 3 : L’administration publique est renforcée et modernisée en soutien à une croissance économique durable et à la stabilité macro-économique</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Résultat 3.1 : Les citoyens ont plus confiance dans les institutions publiques togolaises</li> <li>- Résultat 3.2 : La lutte contre la corruption dans l’administration publique est efficace et s’appuie sur une stratégie nationale</li> <li>- Résultat 3.3 : La situation macroéconomique est stable</li> <li>- Résultat 3.4 : Des mécanismes de prévention et de gestion des crises sont établis</li> </ul>
<b>DOMAINES PRIORITAIRES ET INFORMATIONS SECTORIELLES</b>	
<b>6. Domaine(s) prioritaire(s), secteurs</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Développement humain et inclusion socio-économique Codes CAD 110, 120, 140, 220, 230</li> <li>2. Agro-industries durables et gestion des ressources naturelles Codes CAD 250, 311, 313, 321,410</li> <li>3. Société apaisée et résiliente au Togo Codes CAD 150,151,152, 430</li> </ol>
<b>7. Objectifs de développement durable (ODD)</b>	<p><b><u>Principal ODD</u></b> ODD 1 : Éradication de la pauvreté</p> <p><b><u>Autres ODD pertinents</u></b> ODD 2 : Lutte contre la faim ODD 6 : Accès à l’eau salubre et à l’assainissement ODD 7 : Recours aux énergies renouvelables ODD 8 : Accès à des emplois décents</p>

	ODD 9 : Innovation et infrastructures ODD 10 : Réduction des inégalités ODD 11 : Villes et communautés durables ODD 13 : Lutte contre le changement climatique ODD 16 : Justice et paix ODD 17 : Partenariats pour les objectifs mondiaux			
<b>8 a) Code (s) CAD</b>	Code CAD 51010 - Aide relative au soutien budgétaire général – 100 %			
<b>8 b) Principal canal de distribution @</b>	<i>Gouvernement central – 12001</i>			
<b>9. Objectifs de dépenses</b>	Cette action contribue aux objectifs de dépenses suivants : <input type="checkbox"/> Migration <input checked="" type="checkbox"/> Climat <input checked="" type="checkbox"/> Inclusion sociale et développement humain <input checked="" type="checkbox"/> Égalité de genre <input checked="" type="checkbox"/> Biodiversité <input checked="" type="checkbox"/> Droits de l'homme, démocratie et gouvernance <input type="checkbox"/> Éducation			
<b>10. Marqueurs (À partir du formulaire CAD)</b>	<b>Objectif politique général @</b>	<b>Non ciblé</b>	<b>Objectif significatif</b>	<b>Principal objectif</b>
	Développement de la participation/bonne gouvernance	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Aide à l'environnement @	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Égalité entre les hommes et les femmes et autonomisation des femmes et des filles	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Développement du commerce	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Santé génésique, de la mère, du nouveau-né et de l'enfant	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Réduction des risques de catastrophe @	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Inclusion de personnes handicapées @	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Alimentation @	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<b>Marqueurs de la convention de Rio</b>	<b>Non ciblé</b>	<b>Objectif significatif</b>	<b>Principal objectif</b>
	Biodiversité @	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Lutte contre la désertification @	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Atténuation du changement climatique @	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>11. Marqueurs internes et Tags:</b>	<b>Objectifs politiques</b>	<b>Non ciblé</b>	<b>Objectif significatif</b>	<b>Principal objectif</b>
	Numérisation Tags: Connectivité numérique Gouvernance numérique Entrepreneuriat numérique	<input type="checkbox"/>  <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

	Création d'emplois		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Compétences/compétences numériques		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Services numériques		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Connectivité	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Tags: Transports		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Contacts interpersonnels		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Énergie		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Connectivité numérique		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Migration (Méthodologie en cours de développement)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Réduction des inégalités (Méthodologie en cours de développement)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Covid-19	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

#### INFORMATIONS RELATIVES AU BUDGET

<b>12. Montants concernés</b>	<p>Ligne budgétaire : BGUE-B2022-14.020120-C1</p> <p>Coût total estimé : 40 000 000 EUR</p> <p>Montant total de la contribution du budget de l'UE : 40 000 000 EUR dont 36 500 000 EUR pour l'appui budgétaire et 3 000 000 EUR pour l'appui complémentaire et 500 000 EUR pour évaluation, audit et imprévus.</p> <p>L'Action, dans sa composante d'appui complémentaire, est complétée par une autre intervention de l'Allemagne (GIZ) pour un montant de 5 000 000 EUR dans le cadre de son projet de renforcement des capacités dans les domaines de la gouvernance financière. Cette intervention de l'Allemagne sera complémentaire dans les domaines d'intervention mais elle sera entièrement financée et mise en œuvre par l'Allemagne. Elle est évoquée ici pour signaler le travail conjoint dans le cadre de l'approche équipe UE mais cette intervention de l'Allemagne sera différente de la présente Action.</p> <p>Pour 2022, la contribution est d'un montant de 10 000 000 EUR provenant du budget général de l'Union européenne, d'un montant de 15 000 000 EUR du budget général de l'Union européenne pour 2023 et d'un montant de 15 000 000 EUR du budget général de l'Union européenne pour 2024, sous réserve de la disponibilité de crédits pour les exercices respectifs suivant l'adoption du budget annuel concerné, ou tel que prévu dans le système des douzièmes provisoires.</p> <p>Cette Action contribue à l'atteinte des objectifs des trois Initiatives équipe Europe : 1) énergie et connectivité, 2) agrobusiness durable et 3) décentralisation et gouvernance locale avec le concours des États Membres suivants : Allemagne et France et à terme de la BEI qui envisage des financements dans le secteur de l'eau et de l'agrobusiness durable.</p>
-------------------------------	---

#### GESTION ET EXÉCUTION

<b>13. Modalités de mise en œuvre (type de financement et mode de gestion)</b>	<p><b>Gestion directe par</b> : Appui budgétaire : Contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience</p> <p><b>Gestion indirecte</b> avec une entité à sélectionner conformément aux critères énoncés à la section 4.4.1</p>
--	--

### 1.2 Résumé de l'Action

Cette Action vise à appuyer les autorités nationales dans la mise en œuvre de leur réformes clés incluses dans la nouvelle stratégie nationale de développement intitulée Feuille de Route gouvernementale Togo 2025. Elle est en

ligne avec les trois domaines prioritaires du Document conjoint de programmation (DCP) 2021-2027 dans le cadre de l'approche équipe Europe (lui-même aligné sur cette Feuille de Route) : (1) le développement humain et l'inclusion socio-économique ; (2) les agro-industries durables et la gestion des ressources naturelles ; et (3) la consolidation d'une société apaisée et résiliente au Togo. Cette Action contribuera directement à la mise en œuvre des trois Initiatives équipe Europe : énergie et connectivité, agrobusiness durable, décentralisation et gouvernance locale car il est envisagé que l'appui budgétaire ait des indicateurs portant sur chacun de ces domaines.

L'objectif global de cette Action est de promouvoir une croissance économique inclusive et durable afin d'accompagner le pays sur le chemin de l'émergence et de contribuer à faire diminuer la pauvreté et les inégalités. Cette Action sera focalisée sur l'amélioration de la gouvernance. L'atteinte de l'objectif global s'articulera autour de trois objectifs spécifiques :

1. Renforcer la gouvernance de l'action publique au niveau central et décentralisé
2. Accroître la productivité des petits producteurs dans le secteur de l'agrobusiness durable
3. Faciliter l'accès des populations vulnérables aux services sociaux de base

Cette Action comprendra une modalité appui budgétaire et une modalité projet (appelée mesure complémentaire).

La modalité appui budgétaire visera, via un dialogue équipe Europe-Gouvernement et via les indicateurs de performance des tranches variables, à desserrer des verrous de nature politique, institutionnelle ou financière qui pourraient ralentir la mise en place de réformes conditionnant l'efficacité des projets financés dans le cadre de l'approche équipe Europe.

Cet appui budgétaire participera à combler les besoins de financement à venir du pays, compte tenu du nombre important de réformes économiques et financières à consolider et des faibles marges de manœuvre budgétaires face aux contraintes en matière d'endettement, aux impacts financiers liés à la période post-pandémie COVID-19 et à l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Si la mise en œuvre de la Feuille de Route gouvernementale Togo 2025 entend s'appuyer en partie sur les financements privés (à hauteur de 50 % du coût total estimé de sa mise en œuvre), les dons et les financements concessionnels resteront cruciaux à court et moyen termes afin de consolider les financements publics togolais.

De plus, la mesure complémentaire à l'appui budgétaire sera dédiée à l'amélioration de la gestion des finances publiques et notamment à la gouvernance pour contribuer à améliorer l'efficacité des politiques sectorielles.

## 2 JUSTIFICATION

### 2.1 Contexte

Le Togo est un partenaire privilégié de l'Union européenne. L'intégration du pays dans la sous-région lui confère une position et un rôle géographique stratégique de carrefour régional, avec des axes de communication nord-sud et est-ouest, et international en termes de commerce et de transport des biens et des personnes. Son rôle actif dans l'intégration politique et économique régionale dans la région, son port en eau profonde, unique parmi les pays de la sous-région, ainsi que son hub aérien pour des compagnies à vocations régionales et internationales, représentent des atouts majeurs pour une diversification économique nationale et des coopérations régionales renforcées. A ce titre, le Togo représente un pays stratégique pour les perspectives d'investissements européens. Dans le contexte sécuritaire avec la menace terroriste au Nord et la piraterie dans le golfe de Guinée, le Togo, de par sa situation géographique et sa stabilité représente une enclave stratégique pour la stabilité régionale.

Les efforts entrepris par les autorités nationales au cours des dernières années ont permis d'améliorer le climat des affaires. Cependant, le pays reste vulnérable aux chocs climatiques, aux variations du prix des matières premières ou aux conséquences de sa faible diversification économique. Le Togo est fortement tributaire de l'économie côtière, de l'agriculture pluviale et de certaines ressources minérales. D'un point de vue social, le pays reste encore confronté à de nombreux défis : classé « État fragile » à faible revenu, il est 167<sup>ème</sup> sur 190 pour l'Indice de Développement Humain (IDH) en 2019. Le pays a fait des progrès significatifs envers l'atteinte de certains des ODD : éducation, santé, nutrition et sécurité alimentaire. Cette dernière dimension pourrait se dégrader en raison de l'impact sur les prix de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Globalement le pays enregistre toujours un taux de pauvreté élevé et supérieur à la moyenne régionale. La situation est la plus marquée en zone rurale où le taux de pauvreté atteint 58,8 %, contre 26,5 %<sup>1</sup> en milieu urbain.

<sup>1</sup> Source : Banque Mondiale - Avril 2022

Le Togo a réalisé des progrès en matière de gouvernance depuis 2005. Les élections législatives de 2018, les élections communales de 2019 (les premières depuis 1987), et présidentielles de 2020 ont confirmé une relative progression malgré la contestation des résultats des élections présidentielles de février 2020 par le principal parti d'opposition. Le paysage politique interne est caractérisé par une forte polarisation autour du pouvoir en place. Le pays s'est aussi doté d'une Constitution et a renforcé l'indépendance de la Cour constitutionnelle et de la Cour des comptes, auxquelles s'ajoute l'abolition de la peine de mort (2019). Néanmoins, de restrictions graves des libertés individuelles persistent comme les atteintes au droit de manifestation, à la liberté d'expression la faiblesse du système judiciaire, la surpopulation carcérale, l'inégalité des droits fonciers et économiques des femmes.

L'accent mis par les autorités togolaises sur les investissements privés afin d'appuyer le développement et de promouvoir la création d'emplois n'a pas encore eu l'effet escompté. L'accès encore très inégalitaire aux services publics, le déficit d'infrastructures socioéconomiques en matière d'accès à l'énergie, aux transports et à la connectivité numérique, et la faible structuration des chaînes de valeurs dans les secteurs agricoles et manufacturiers contraignent une transformation structurelle de l'économie. La prédominance du secteur informel et les problèmes de gouvernance économique et financière ont contribué à ralentir cette transition tandis que les besoins demeurent importants en termes de création d'opportunités économiques pour les jeunes et les femmes.

Cette situation de fragilité et les principaux défis évoqués, auxquels s'ajoutent les attaques terroristes dans le Nord du pays, la pandémie du COVID, les conséquences de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, justifient la formulation d'un nouveau Contrat d'appui à la Consolidation de l'État et à la Résilience du Togo (CCERT). L'appui budgétaire a été dans le passé une modalité clé de la coopération entre l'UE et les autorités togolaises. Ce nouvel appui budgétaire focalisé sur la bonne gouvernance vise à appuyer la mise en œuvre de la Feuille de Route Togo gouvernementale 2025 et du Document conjoint de programmation dans le cadre de l'approche équipe Europe.

## 2.2 Analyse des problèmes

En dépit d'amélioration dans la sphère économique et sociale, les causes de fragilité demeurent importantes et représentent des facteurs de risques potentiels pour la réalisation des ODD. Le Togo est un pays à faible revenu. Les progrès en matière d'amélioration des conditions de vie de la population demeurent trop lents. L'économie togolaise est concentrée dans le secteur primaire (agriculture). Elle est exposée aux incertitudes météorologiques et climatiques et aux conséquences de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Le Togo est dépendant à hauteur de 40 % des importations de blé de la Russie et de l'Ukraine. Les externalités négatives s'étendent à la sécurité alimentaire nationale, la balance des paiements et le budget compte tenu des subventions gouvernementales de certains biens comme le blé, les intrants agricoles et le pétrole.

Le niveau des recettes fiscales, pourtant nécessaires au financement de la Feuille de Route gouvernementale Togo 2025 et des investissements nécessaires aux développements des infrastructures est faible (12,2 % du PIB en 2020), notamment en raison du poids du secteur informel. De plus, la crise du Covid-19 a ralenti la dynamique de consolidation fiscale et de réduction de la dette. Les stimuli pour atténuer les impacts socio-économiques de la pandémie ont augmenté la dette interne et ont absorbé une partie des ressources nationales.

Cette situation complique la préservation d'un espace budgétaire qui doit pourtant financer la mise en œuvre de la Feuille de Route gouvernementale Togo 2025 à hauteur de 50 %. Le service élevé de la dette et la faiblesse de la pression fiscale font peser un risque d'effet d'éviction sur le financement du secteur privé (lui-même affaibli par la pandémie). De plus, il convient de tenir compte des risques de refinancement en raison des échéanciers des remboursements de dette interne durant les quatre prochaines années.

Alors que le secteur privé est appelé à contribuer à environ 50 % du financement de la Feuille de Route gouvernementale Togo 2025, le secteur privé (et donc la création d'emploi) demeure limitée en raison de plusieurs facteurs dont la qualité des infrastructures d'énergie et de télécommunication, le manque de main d'œuvre qualifiée, l'accès au crédit – qui reste difficile surtout pour les petites et moyennes entreprises, qui constituent la majorité du secteur privé togolais – et dans des secteurs clés considérés comme risqués par les banques tel que l'agriculture, le poids de la fiscalité (dû à une base taxable étroite), ainsi que l'accès et la sécurisation du foncier.

La poursuite des réformes budgétaires et fiscales afin d'améliorer la gestion des dépenses publiques, l'efficacité des investissements publics, de l'administration fiscale, tout comme la nécessité d'améliorer le ratio recettes totales par rapport au PIB, reste donc essentielle. Un enjeu majeur du processus national de développement consiste à consolider et accélérer la transformation structurelle de l'économie nationale, sa compétitivité et sa diversification afin de favoriser l'emploi, notamment pour les jeunes et les femmes, les personnes en situation de handicap et les

autres personnes vulnérables et d'assurer une dimension inclusive et soutenable du développement pour une réduction pérenne de la pauvreté et des inégalités.

Au-delà de la contribution attendue de l'appui budgétaire à la mise en œuvre de l'approche stratégique « *Collect More, Spend Better* », et des effets induits sur l'amélioration de la gouvernance et sur l'atténuation des risques de corruption, les problèmes dans les autres secteurs d'intervention de l'appui budgétaire sont résumés ci-dessous :

### **1. Forte vulnérabilité des populations**

#### **Manque d'équité dans l'accès aux programmes de protection sociale**

Il existe différents types de programmes de protection sociale au Togo, mis en œuvre par différents ministères, mais les critères utilisés pour identifier ceux qui sont vulnérables et cibler les ménages concernés par ces systèmes de protection sociale varient d'un Ministère à l'autre car il n'existe pas de système d'identification unique et harmonisé. Il en résulte que certains ménages reçoivent plusieurs fois des appuis, alors que d'autres qui sont pourtant vulnérables ne reçoivent pas d'appuis, ce qui nuit à l'équité et à l'inclusion sociale. Dans ce contexte, il est difficile pour l'État de coordonner les programmes sociaux et de s'assurer que les ressources publiques sont dépensées efficacement.

#### **Difficultés d'accès à l'eau et à l'assainissement pour les populations vulnérables**

Même si le pourcentage de la population desservie en eau potable a augmenté au cours des douze dernières années, notamment grâce à la mise en œuvre de la Politique Nationale de l'Eau, moins de 40 % de la population urbaine avait accès à l'eau potable en 2021, ce taux d'accès étant bien inférieur en milieu rural.

Le gouvernement a renforcé ses dotations budgétaires depuis 2020 puisque la part du budget consacré à l'eau dans le budget global a progressivement augmenté depuis 2020 et devrait doubler sur la période 2022-2024 en passant de 0,77 % à 1,5 %. Malgré ce progrès, ce pourcentage reste encore trop faible compte tenu des besoins du secteur.

La Togolaise des Eaux (TdE) s'est efforcée de développer les raccordements d'eau courante tout en maintenant la continuité et la qualité du service mais cela n'est pas suffisant. Le service de l'eau est intermittent, et les fuites d'eau sont nombreuses. L'état de délabrement des systèmes de distribution d'eau, en raison d'une maintenance insuffisante et d'un manque d'investissement, contribue à des pertes techniques importantes (les pertes physiques étaient estimées à 36,5 % de l'eau produite pour l'année 2017 avec une tendance à la hausse depuis lors). En outre, la viabilité financière de la TdE est fragile et ses recettes n'ont pas permis de recouvrer l'ensemble des coûts d'exploitation et de maintenance associés à l'eau et à l'assainissement. Le coût excessif de l'énergie contribue au déficit financier et au manque de fiabilité du service. En juin 2021, le gouvernement a adopté un plan d'action rendant obligatoire la mise en œuvre et le financement d'un audit énergétique afin d'identifier les coûts de pompage et les possibilités d'optimisation et de réduction de la consommation d'énergie. Si les services d'approvisionnement en eau sont généralement considérés comme abordables, les frais de raccordement représentent toujours un obstacle majeur à l'inclusion des ménages vulnérables et les réseaux informels de forages privés coûtent beaucoup plus cher à la population urbaine qui n'est pas raccordée.

En outre, malgré des efforts d'investissement enregistrés et des réformes entreprises dans le secteur, se pose le problème de la gestion de l'information, de suivi et d'évaluation des données en temps réel du secteur. En effet, le secteur de l'eau et de l'assainissement est caractérisé par une diversité d'acteurs. À titre illustratif, on peut citer le Ministère de l'eau et de l'hydraulique villageoise (MEHV), le Ministère de la Santé, de l'Hygiène Publique et de l'accès universel aux soins (MSHPAUS), le Ministère de l'Environnement et des ressources forestières (MERF), le Ministère de l'Agriculture de l'Élevage et du développement rural, le Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Réforme foncière (MUHRF), le Ministère des Enseignements primaire, secondaire, technique et de l'Artisanat (MEPSTA) et le Ministère du Développement à la base, de la Jeunesse et de l'Emploi des jeunes (MDBJEJ). Chaque ministère gère en son sein un outil et des sources d'informations relatives aux actions de son secteur, qui recoupent parfois des domaines touchant à l'eau et à l'assainissement. De ce fait, le suivi-évaluation du secteur est compliqué à faire pour l'État, alors que ce système est pourtant crucial pour guider les investissements et mettre en œuvre la politique sectorielle de manière efficace.

#### **Difficultés d'accès à l'électricité pour les populations vulnérables**

Malgré des progrès notables, l'accès universel à l'électricité n'est pas encore atteint. Le taux d'accès à l'énergie était de 53 % en 2020 (soit de 80 % en milieu urbain contre seulement 20 % en milieu rural). Selon la nouvelle stratégie nationale d'électrification adoptée en 2018, cet accès universel est prévu d'ici 2030.

Les défis pour atteindre de l'objectif d'accès universel à l'électricité sont nombreux : la faible mobilisation de ressources en faveur du secteur qui a un équilibre financier précaire ; le retard dans l'adoption d'un schéma

directeur de production, de transport et de distribution ; l'absence d'une grille tarifaire garante de la durabilité du secteur, plus l'endettement et la faible gouvernance des opérateurs publics en charge de la gestion du secteur. La compagnie publique de distribution d'électricité (CEET) souffre d'une situation financière fragile, ce qui limite sa capacité à réaliser les investissements essentiels. La faible capacité d'autofinancement au niveau national a conduit à une dégradation des services et des infrastructures ainsi qu'à la prolifération des réseaux illicites. De manière générale, l'accès à l'électricité demeure peu fiable et coûteux. La gouvernance stratégique du secteur est confrontée à des difficultés d'ordre organisationnel et fonctionnel.

Certes, des efforts ont été réalisés afin d'améliorer la viabilité financière du secteur et de promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables, mais la pandémie du COVID a impacté la résorption des arriérés du gouvernement central et des collectivités territoriales vis-à-vis de la CEET. L'inexistence d'un fonds qui servirait à financer le raccordement des populations vulnérables à l'électricité prive le secteur de diverses sources de financement.

## **2. Difficultés d'accès aux facteurs de production et notamment aux intrants bio pour les petits producteurs et manque de structuration des filières**

L'agriculture constitue principale la source de revenus pour plus de 90 % des ménages ruraux. Plus de 70 % de la population active, dont 51 % de femmes, dépend de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de la foresterie.

Le gouvernement accorde une importance particulière à l'agriculture comme principal moteur de croissance et de création d'emplois (axe 2 de sa Feuille de Route gouvernementale Togo 2025 et matrice triennale 2022-2024 des réformes). Cependant, les défis structurels pour l'exploitation du potentiel agricole du pays sont nombreux. Les petits producteurs vulnérables ont des difficultés d'accès aux facteurs de production notamment la terre, les intrants, le service de mécanisation, l'eau et le financement. Une des contraintes majeures concerne le manque de titre de priorités, ce qui constitue un facteur bloquant pour accéder au crédit car les petits producteurs ne peuvent fournir les garanties demandées par les banques.

En raison des contraintes décrites ci-dessus, la productivité et les revenus des petits producteurs sont faibles et leurs conditions de vie sont précaires.

Le secteur agricole est également confronté aux aléas climatiques, à la faiblesse de la recherche agricole ainsi qu'à l'insuffisance d'intrants biologiques, et souffre d'une faible structuration des chaînes de valeurs agricoles.

Le Togo figure parmi les pays les plus vulnérables au climat en raison de la forte dégradation de ses ressources (pertes du capital forestier et dégradation de terres arables) et de la dépendance de plus de 90 % des surfaces cultivées à la pluviométrie.

A ces défis structurels, s'ajoutent les conséquences de la crise du COVID et de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. La hausse des prix des intrants agricoles, couplée avec la baisse des revenus des producteurs, risque de se traduire par une baisse de l'utilisation des semences et des fertilisants importés au cours des prochaines campagnes agricoles, ce qui entraînerait une chute de la production agricole et une aggravation de la situation d'insécurité alimentaire (pour les petits producteurs qui consomment une large part de leur production, et pour les consommateurs).

Les besoins de structuration du secteur agricole en général et de l'agriculture biologique en particulier demeurent importants. L'accès au financement des interprofessions et les facilités d'appuis à la production, la transformation, la commercialisation et à l'exportation sont insuffisants et ne permettent pas de favoriser une transition agro-écologique et de promouvoir l'entrepreneuriat agro-industriel dans ce secteur de niche, qui est clé pour l'exportation (le Togo est le deuxième exportateur africain des produits agro-alimentaires bio vers l'Europe en 2020 et 2021) et pour la durabilité. Malgré tous ces besoins, l'appui apporté par l'État est insuffisant, notamment en termes d'intrants biologique, ce qui permettrait pourtant à la fois de soulager financièrement les petits producteurs et de rendre plus durable la production agricole. Les financements pour la recherche et le conseil pour innover et promouvoir une transition agro-écologique sont insuffisants.

Les filières, quant à elles, ne sont pas assez compétitives, et ne prennent pas suffisamment en compte les impacts environnementaux. Les acteurs privés et publics de ces filières manquent d'accompagnement car il n'y a pas de référentiel de base (plans de développement).

## **3. Une gouvernance locale limitée**

La tenue en 2019 des premières élections communales depuis 32 ans (appuyé par le précédent contrat d'appui budgétaire de l'UE) a marqué la véritable entrée en vigueur de la loi portant création des communes et ses décrets d'application, ainsi qu'un nouveau découpage territorial. La création des communes en tant que collectivités



territoriales (entités autonomes) a démontré la reconnaissance du gouvernement togolais de l'importance et du rôle de catalyseur de cette entité locale pour le développement socio-économique et la cohésion sociale.

Cependant, à ce jour, le processus de décentralisation se singularise par son caractère inachevé et doit encore se concrétiser. Les communes manquent de capacités et de compétences pour mener à bien leurs tâches, notamment dans le domaine de la gestion financière. Elles manquent également de ressources financières, et/ ou les ressources financières arrivent trop tard dans l'année pour permettre aux communes de les consommer. Cela est un facteur limitant la gestion budgétaire et le développement local.

Les transferts financiers et le manque de capacités pour la mobilisation de recettes propres, qui devraient accompagner la dévolution des compétences, sont insuffisants pour couvrir les coûts structurels et fonctionnels des communes. De fait, elles ont des difficultés à assurer les investissements nécessaires à la fourniture de services de base. Le Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales (FACT), créé en 2019 est un mécanisme national de financement des collectivités territoriales et de péréquation des ressources entre les collectivités locales. Il est encore en phase d'opérationnalisation. De plus, beaucoup de communes ne disposent pas encore des capacités nécessaires pour solliciter le financement des projets d'investissement via ce FACT et dépendent des financements centraux (par exemple les dotations d'investissement mis en œuvre par l'Agence Nationale d'Appui au Développement à la Base et pour lesquelles elles ont très peu d'information).

De plus, alors qu'une loi sur la décentralisation a été adoptée en 2019, le transfert de nouvelles compétences aux communes n'est toujours pas effectif car les décrets d'application n'ont pas été pris et les autorités locales ne peuvent donc toujours pas exercer les compétences qui leurs sont dévolues par le cadre juridique et institutionnel.

Quant au Ministère de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et du Développement territorial, il ne dispose pas des ressources financières et humaines nécessaires à la bonne gestion politique et technique du processus de décentralisation. Il ne peut donc pas exercer une supervision technique et administrative suffisante de ce processus ni exercer correctement son rôle de tutelle et de conseiller afin de soutenir et guider les communes dans leur développement communal. Cette faiblesse touche également la majorité des services déconcentrés de l'État dans les préfectures et les directions régionales des ministères de tutelle, ainsi que les établissements publics de formation pour les agents de l'État et de l'administration. Les capacités de la société civile sont également limitées compte tenu de son manque de compétences et de la faible institutionnalisation des mécanismes participatifs de gestion des affaires publiques. Cela obère la participation effective de la société civile à la formulation des politiques publiques et au contrôle l'action publique. De ce fait la place accordée à la redevabilité dans les systèmes de gouvernance locale reste faible. Au niveau local, l'efficacité, l'efficacé et la transparence des institutions publiques restent limitées, contribuant, en retour, à limiter la confiance de la population dans les instances gouvernementales et à impacter la stabilité de la cohésion sociale. Les inégalités géographiques subsistent et le développement local est limité. En outre, certaines communes et régions (au Nord du Togo), sont exposés à de risque de diffusion de l'extrémisme religieux violent.

### **Identification des principales parties prenantes et des questions institutionnelles et organisationnelles**

L'appui des parties prenantes à la mise en œuvre des réformes dans les secteurs concernés impliquera une participation active du Secrétaire Permanent du Ministère de l'Économie et des Finances pour le suivi des politiques de réformes et des programmes financiers. Ce secrétariat a été désigné par Le Ministère de la Planification du Développement pour la concertation et la coordination de la présente Action.

### **Les parties prenantes ci-dessous ont été consultées et impliquées dans la préparation de ce programme :**

Bonne gouvernance au niveau central et décentralisé : Ministères de l'Économie et des Finances (MEF), Office togolais des recettes (OTR), Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et du Développement des Territoires, Trésor public, Agence Nationale de Formation des Collectivités Territoriales (ANFCT).

Agrobusiness durable : Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et du Développement Rural, Office togolais des recettes (OTR), Ministère de l'environnement

Accès des populations vulnérables aux services sociaux de base : Ministère de l'Eau et de l'Hydraulique Villageoise, Ministère des mines et de l'énergie, Agence Nationale d'Identification (ANID), Ministère de l'économie Numérique et de la Transformation Digitale, Ministère de l'action sociale, de la promotion sociale et de l'alphabétisation, Ministère de la santé et de l'accès universelle aux soins de santé, Ministère du développement à la base, de la jeunesse et de l'emploi des jeunes, Ministère des enseignements primaire, secondaire, de la formation professionnelle et de l'artisanat.

**Les groupes cibles** sont les décisionnaires des principales réformes de gouvernance publique institutionnelle, économique et financière ainsi que le personnel des administrations publiques et des entités décentralisées et déconcentrées impliquées dans la conception et la mise en œuvre des réformes ciblées par la présente Action.

**Les bénéficiaires finaux** sont : la population togolaise dans son ensemble (citoyens vulnérables, femmes, personnes en situation de handicap, entreprises privés, agriculteurs, associations professionnelles...).

## 2.3 Autres domaines d'évaluation

### 2.3.1 Politique publique

La politique nationale du Togo est basée sur la Feuille de Route gouvernementale Togo 2025, c'est une adaptation du Programme national de développement (PND 2018-2022) suite à l'évolution du contexte lié à la crise COVID. Cette Feuille de Route a une approche qui porte sur les secteurs générateurs de croissance et sur l'appui aux populations vulnérables. Elle est jugée pertinente par la Délégation aux regards des défis du Togo. Elle repose sur :

1. Renforcer l'inclusion et l'harmonie sociales et garantir la paix ;
2. Dynamiser la création d'emplois en s'appuyant sur les forces de l'économie ;
3. Moderniser le pays et renforcer ses structures.

La Feuille de Route gouvernementale Togo 2025 comporte six mesures prioritaires qui focalisent l'attention du Gouvernement : (i) la réforme de la politique foncière agricole ; (ii) la réforme de la réglementation numérique ; (iii) la modernisation du code du travail ; (iv) le renforcement des mécanismes d'appui aux très petites, petites et moyennes entreprises ; (v) la décentralisation de l'État ; et (vi) la réforme de la législation environnementale.

La Feuille de Route gouvernementale Togo 2025 contribue à assurer un développement durable au Togo en prenant en compte l'environnement et la lutte contre le changement climatique. Elle promeut aussi l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes/filles. Cette politique nationale prend également en compte la résilience et les défis sécuritaires, notamment avec l'élaboration d'un programme d'urgence focalisé sur le Nord du pays.

Un cadre a été mis en place pour le suivi de la Feuille de Route gouvernementale Togo 2025, et un autre pour le suivi des mesures prioritaires. Ces cadres permettent d'assurer une bonne coordination entre les différents acteurs impliqués. Pour chaque réforme, il y a par exemple un Ministère lead et des ministères impliqués.

Le coût de la Feuille de Route gouvernementale Togo 2025 est estimé entre 2 800 et 3 400 milliards de FCFA, dont 52 % (soit entre 1 350 et 1 700 milliards de FCFA) devrait être financé par le secteur privé. Le Gouvernement multiplie donc les initiatives pour améliorer le climat des affaires.

Beaucoup d'efforts ont été faits pour mettre en adéquation les documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD), les budgets programmes et les politiques sectorielles, tout en veillant à la prise en compte des projets et des réformes de la Feuille de Route gouvernementale Togo 2025. Le déficit budgétaire devrait se stabiliser à 3 % d'ici à 2025, en accord avec la norme UEMOA. Cette trajectoire est conforme avec le cadrage du FMI qui, lors de la séance de restitution de sa dernière mission de mars 2022 a souligné que c'est la direction et les réformes qui sont plus importantes que les chiffres eux-mêmes.

Malgré la volonté du Gouvernement, les Ministères, y compris le MEF, manquent de ressources humaines. Le Gouvernement en a conscience et le renforcement des ressources humaines de l'administration est une priorité du Gouvernement. Ainsi, parmi les 42 projets et réformes portés par la Feuille de Route gouvernementale Togo 2025, notons le projet N° 34 « Attraction et développement des talents dans la fonction publique ». Plusieurs partenaires techniques et financiers, y compris la Délégation de l'UE ont des projets avec une/des composantes portant sur le renforcement de capacité de l'administration notamment dans le domaine des finances publiques, aspect crucial pour une mise en œuvre réussie de la Feuille de Route gouvernementale Togo 2025.

En matière de contrôle, le Gouvernement a fait beaucoup de réformes, que ce soit au niveau interne ou externe.

Le suivi de la mise en œuvre de la Feuille de Route gouvernementale Togo 2025 est focalisé sur les avancées opérationnelles et s'effectue avec les acteurs gouvernementaux concernés. La Feuille de Route gouvernementale Togo 2025 comporte des indicateurs d'impact à horizon 2025. L'institut national statistiques réalise un suivi basé sur des données administratives et des enquêtes de terrain. La DUE a, par le passé, renforcé l'INSEED en l'appuyant pour avoir davantage de ressources humaines. Selon la Délégation, les rapports de suivi de la politique nationale ne sont pas suffisamment partagés ni avec les partenaires techniques et financiers, ni avec la société civile. C'est un défi de communication, mais dans les faits, le Gouvernement effectue un suivi des réformes et dispose de données de qualité.

**En conclusion, la politique est suffisamment pertinente et crédible pour que les objectifs du contrat d'appui budgétaire soient largement atteints. Par conséquent, la Commission peut soutenir cette politique dans le cadre du contrat d'appui budgétaire proposé.**

### 2.3.2 Politique macroéconomique

Durant ces dernières années, le Togo a poursuivi un processus de consolidation fiscale : le déficit budgétaire est passé de 7 % en 2015 à 0,9 % en 2019. La dette a également été réduite pour s'établir à 52 % du PIB en 2019 (même si ce chiffre demeure toujours l'un des plus élevés au sein de la région de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine). La crise sanitaire du COVID-19 a cependant stoppé le dynamisme de performance économique et a contribué à dégrader les finances publiques et à retarder le processus de réduction de la dette publique.

Après une croissance annuelle du PIB de l'ordre de 5 % en moyenne sur la période 2016-2019 (5,3 % en 2019), la croissance a chuté en 2020 (1,8 %) en raison de la crise du COVID. Il convient de souligner que malgré cette chute, elle est restée positive. La résilience de l'économie (avec une reprise dès les premiers mois de l'année 2021), couplée aux efforts du Gouvernement en matière de gestion des finances publiques durant la pandémie (à travers des réformes fiscales et budgétaires et une gestion active de la dette publique), ont contribué à limiter les impacts négatifs de la crise sanitaire. Ainsi, la croissance économique a atteint 5,3 % en 2021, et, selon les prévisions du Gouvernement, elle devrait atteindre 5,9 % en 2022 (soit une baisse de 0,2 points en raison de la prise en compte de l'impact de la l'invasion de l'Ukraine par la Russie). Elle devrait augmenter régulièrement et atteindre 7,5 % en 2024.

Pour autant, la pandémie a considérablement impacté les trajectoires macroéconomiques, budgétaires et fiscales du pays. L'importance de la dette, notamment au niveau interne, plus la détérioration de la situation budgétaire suite aux politiques interventionnistes de réponse à la crise sanitaire ont accentué la fragilité financière du pays. L'augmentation du déficit public en 2020 et en 2021 a contribué à stopper la baisse tendancielle de la dette publique entamée depuis 2017. Cela pourrait à l'avenir limiter les marges de manœuvre budgétaires et peser sur le financement de la Feuille de Route gouvernementale Togo 2025. En effet, le déficit budgétaire a augmenté de 0,9 % du PIB en 2019 à près de 7 % en 2020. Fin 2020, le taux d'endettement s'est accru à un peu plus de 59 % du PIB comparé à 52 % en 2019 soit une hausse de 6,7 points de PIB. Les estimations tablent sur un accroissement du taux d'endettement de 2,5 points de PIB entre 2020 et 2021 pour atteindre 62 % du PIB.

Entre 2018 et 2021, la performance dans la mobilisation des recettes fiscales s'est nettement améliorée avec une progression moyenne de 9 % par an. Malgré ces performances, le taux de pression fiscale reste faible et il y a un véritable besoin d'élargissement de l'assiette fiscale. De plus, la récente réévaluation du PIB de plus de 37 % a contribué à accentuer cette faiblesse structurelle. En effet, si cette réévaluation a mécaniquement allégé le poids de la dette par rapport au PIB, elle a considérablement réduit le niveau du taux de pression fiscale qui est passé sous la barre des 13 % du PIB, bien loin des 20 % de la norme communautaire UEMOA.

Les négociations en cours entre le FMI et les autorités togolaises témoignent de l'engagement du pays à renforcer la stabilité macro-économique et à poursuivre les réformes. L'issue des négociations actuelles avec le FMI pour une nouvelle Facilité Élargie de Crédit (FEC) aura un impact important sur les perspectives macroéconomiques, les capacités de financement de la Feuille de Route gouvernementale Togo 2025, les soutiens financiers concessionnels des PTFs et la confiance des investisseurs privés. La FEC précédente était axée sur l'assainissement budgétaire, l'amélioration de la gestion des finances publiques et la privatisation de certaines banques publiques. Le nouvel accord entre le Togo et le FMI devrait, quant à lui, se focaliser sur la consolidation de la stratégie d'endettement à moyen-terme et la maîtrise des risques budgétaires compte tenu de l'impact de la pandémie de COVID-19 sur le fléchissement des recettes fiscales, et l'augmentation du déficit budgétaire. L'accord prendra aussi en considération l'impact sur le déficit budgétaire et l'endettement des mesures que le Gouvernement a pris pour limiter l'augmentation de prix en raison de l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

De manière plus détaillée, la nouvelle FEC devrait se focaliser sur l'élargissement de l'assiette fiscale, l'efficacité des dépenses sociales, l'amélioration de la stratégie nationale de promotion des investissements, la consolidation du système bancaire à travers la finalisation du processus de privatisation d'établissement bancaires et le renforcement de la qualité du bureau de crédit, ainsi que la digitalisation, notamment dans le secteur foncier. Ces priorités sont en ligne avec les orientations de la Feuille de Route gouvernementale Togo 2025, de la politique budgétaire, financière et économique confortant ainsi la probabilité d'un accord avec le FMI d'ici la fin de l'année 2022. Sous l'hypothèse d'une consolidation de la croissance économique, la maîtrise du déficit budgétaire, notamment via l'accroissement des recettes budgétaires et une augmentation maîtrisée des dépenses de 2,2 % d'ici 2024, le taux d'endettement pourrait revenir sous la barre des 57 % du PIB à l'horizon 2024. Le déficit budgétaire

pour 2022 devrait ainsi s'établir à 5,1 % du PIB, en nette amélioration par rapport à 2021 (6,5 %) traduisant l'engagement du gouvernement pour la maîtrise des comptes publics.

Les réformes de gouvernance qui sous-tendent l'ensemble des évolutions macroéconomiques et budgétaires, tout comme les hypothèses de reflux de la pandémie, de reprise de la croissance mondiale et régionale, de baisse des tensions inflationnistes, de maintien des conditions favorables sur les marchés titres de l'UEMOA ainsi que le dynamisme attendu des investissements publics et privés devront donc être étroitement suivis. Tout écart par rapport aux prévisions impliquera des mesures d'atténuation opportunes afin de maintenir la stabilité macroéconomique et financière. La dynamique de croissance économique sur le moyen terme devra être sous-tendue par les investissements publics et par une amélioration du climat des affaires qui stimulera les investissements privés. Cependant, et en dépit des nombreuses réformes visant à rendre plus propice le cadre des affaires à l'investissement privé, cette hypothèse pourrait s'avérer optimiste compte tenu du fait que le secteur privé a été affaibli par la crise du COVID 19 et que le contexte post-pandémie est encore incertain.

**En conclusion, les autorités mènent une politique macroéconomique axée sur la stabilité et le respect du critère d'éligibilité.**

### 2.3.3 Gestion des finances publiques

Depuis le dernier décaissement d'appui budgétaire de l'UE en avril 2020, et malgré la pandémie et l'instauration de l'État d'urgence, les autorités togolaises ont poursuivi les réformes. Le Togo a progressé dans le chantier de l'opérationnalisation des dispositions de l'UEMOA. Depuis janvier 2021, la Loi de Finance est présentée en mode budget programme. L'assistance technique du FMI (mesure complémentaire d'un précédent appui budgétaire) financée par l'Union européenne a joué un rôle décisif dans l'opérationnalisation de cette réforme clé.

Le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques a été adapté au budget programme. En termes de suivi des opérations comptables et financières, des travaux sont actuellement en cours afin de pallier les insuffisances d'interfaçage avec les autres logiciels de gestion (dette, douane, taxes).

Le processus de déconcentration au sein de l'administration togolaise, de la fonction d'ordonnateur, de contrôleur financier et d'approbation des marchés publics au niveau sectoriel et régional a été lancé. La fiabilité de la gestion budgétaire s'est améliorée à travers la réduction des écarts entre les prévisions initiales dans les lois de finances et les réalisations en matière de recettes et de dépenses. La politique de préfinancement a été supprimée en 2018. Depuis, tous les engagements sont payés rapidement et il n'y a plus d'arriérés de paiement.

Le défi de l'arrimage du plan d'engagement et du plan de trésorerie est en cours de résolution. Un des enjeux réside dans le besoin d'optimiser la gestion de la dette et celle de la trésorerie afin que les sorties sur le marché (régional ou national) puissent se faire en fonction d'informations précises basées sur les gaps de trésorerie. Le Compte Unique du Trésor (CUT) est devenu opérationnel, mais son architecture ne permet pas encore d'intégrer les comptes des Établissements Publics Administratifs (EPA) et des collectivités territoriales.

Grâce à la mise en œuvre des décrets d'application de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) dans le domaine la comptabilité publique, le contrôle des dépenses a été renforcé. Les défis liés au passage à la comptabilité patrimoniale demeurent mais des progrès sont notables (finalisation du bilan d'ouverture en 202).

Le gouvernement a révisé le processus d'élaboration du programme d'investissement public sur la base des recommandations du diagnostic de l'évaluation de la gestion des investissements publics (PIMA) de 2016. Cette révision a notamment consisté à intégrer de manière systématique une étape préalable de validation de chaque projet d'investissement en vérifiant son alignement avec la Feuille de Route gouvernementale Togo 2025 et l'existence d'une stratégie de financement. De plus, un outil digital de dématérialisation de gestion du Programme d'Investissements Publics est en cours de mise en place pour renforcer les rôles et responsabilités de chaque acteur.

Un calendrier budgétaire d'exécution précisant la documentation nécessaire pour le mode programme en début d'exercice a été préparé et publié en ligne ; une circulaire de clôture budgétaire et comptable avant la fin de l'exercice et un manuel d'exécution budgétaire en mode programme sont en cours de préparation.

Plusieurs travaux sont encore nécessaires pour articuler les comptes administratifs des ordonnateurs avec les comptes de gestion des comptes publics, les rapports trimestriels d'exécution budgétaire de la DGBF et le compte général administratif et financier. Des étapes sont également requises pour assurer une cohérence de présentation et de reportage entre la Loi de Finances en mode budget programme et la Loi de Règlement.

Le nouveau code des marchés publics promulgué à la fin de l'année 2021 traduit l'engagement des autorités pour réformer le système national de passation des marchés, notamment en matière de meilleure gouvernance,

d'accélération des délais pour chaque étape de la procédure des marchés publics et de professionnalisation des Cellules de Gestion des marchés publics au sein des autorités contractantes.

Une des faiblesses concerne le contrôle interne pour les EPA et l'ensemble du secteur parapublic. Pour l'amélioration de la qualité du contrôle interne, les corps de contrôle ont besoin d'être renforcés en personnel et de bénéficier de statuts particuliers afin de rendre plus attractifs leurs conditions de travail.

Face à la faiblesse du taux de pression fiscale, les autorités se sont engagées à élargir l'assiette fiscale à travers le développement de la fiscalité foncière, la rationalisation des exonérations fiscales (qui représentent plus de 2 % du PIB), la consolidation des contribuables actifs et la maîtrise des analyses de risques. L'Office Togolais des Recettes a maintenu une dynamique de réforme importante depuis 2018 à travers un niveau satisfaisant de digitalisation et de dématérialisation des procédures pour les grandes et moyennes et, plus récemment, pour les petites entreprises. Ces progrès ont permis de faciliter les procédures de déclaration, de recouvrement et de paiement en ligne durant la crise du COVID. La dématérialisation de la chaîne des paiements des droits et taxes douanières au sein du Port de Lomé a également contribué aux bonnes performances fiscales de l'année 2021. D'autre part, les autorités ont adopté une stratégie de recouvrement à l'amiable qui a permis un grand nombre d'apurement d'arriérés. Les dépenses fiscales ont été évaluées pour la première fois en 2019 et un rapport est désormais annexé au projet annuel de Loi de Finances. La création (avec l'appui d'une mesure complémentaire d'un précédent programme d'appui budgétaire de l'UE) de l'Unité de Politique Fiscale en juillet 2021 au sein du Ministère de l'Économie et des Finances, devraient renforcer les capacités d'évaluation de ces dépenses fiscales en termes d'exhaustivité.

Le Plan d'Actions de Réforme de Gestion des Finances Publiques (PA-RGFP) 2017-2021 a été jugé pertinent par la Délégation car répondant aux défis identifiés dans les évaluations PEFA, PEMFAR, PIMA et aux directives UEMOA. Les progrès évoqués précédemment ont démontré la crédibilité de cette politique et l'engagement des autorités. Il a été reconduit en attendant la finalisation du PEFA 2022 qui servira de base pour la nouvelle stratégie.

Début 2022, les autorités ont adopté une matrice triennale 2022-2024 qui s'intègre dans l'axe trois de la Feuille de Route gouvernementale Togo 2025 relatif à la modernisation du pays et au renforcement de ses structures. Cette matrice est articulée autour d'objectifs regroupés par grandes Directions Générales et institutions clés en charge des réformes. Chaque objectif est décliné en actions puis en activités.

**En conclusion, la stratégie de réforme de la gestion des finances publiques est suffisamment pertinente et crédible, notamment en ce qui concerne la mobilisation des recettes nationales, et le critère d'éligibilité est rempli.**

#### 2.3.4 Transparence et contrôle du budget

Le Gouvernement a fait de nombreux progrès depuis plusieurs années et déploie des efforts pour que les informations relatives au budget soient accessibles au public.

L'arrêté du 07/04/2020 liste une quarantaine de documents devant être publiés par l'administration, parmi lesquels : le Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP), le budget programme, le Tableau des Operations Financières de l'État, les lettres de cadrages annuelles, les rapports annuels et trimestriels de la dette publique, les rapports trimestriels d'exécution budgétaire (avec un certain délai mais en cours de résorption), les Lois de Règlement, les projets et les Lois de Finances. Le nombre d'annexes à la Loi de Finances 2022 comprend la déclaration des risques budgétaires, le rapport sur les dépenses fiscales et le document budgétaire sensible au genre (concernant les budgets de 6 ministères pilotes), tous accessibles au public. Le 4<sup>ème</sup> budget citoyen (2022) a été publié, d'une nature nouvelle depuis 2021 car présenté en budget-programme.

Le point d'entrée pour le critère de l'éligibilité de l'UE sur la transparence budgétaire a donc été rempli chaque année depuis la dernière analyse des critères d'éligibilité réalisé par la Délégation de l'UE en 2020.

En terme de contrôle, depuis 2020, les états financiers incluant le compte général de l'administration des finances et le compte de gestion sont produits dans les délais légaux et transmis à temps à la Cour des Comptes. Les députés ont adopté le 16/11/2021, à l'unanimité, les projets de Loi de Règlement du budget de l'État pour les exercices de gestion des années fiscales de 2016 à 2019, mettant fin au retard accumulé depuis plusieurs années. D'autre part, le cadre juridique sur le contrôle a été récemment renforcé avec l'adoption par l'Assemblée Nationale, puis sa promulgation par la Présidence de la République, de deux lois organiques portant organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes et des cours régionales ainsi que celle relative au statut de leurs magistrats. Ces nouvelles lois sont désormais en ligne avec la LOLF de 2014, les normes de l'INTOSAI (Organisation internationale des

Institutions supérieures de contrôle des finances publiques) et celles de l'UEMOA. Elles consacrent l'extension des attributions de la Cour des Comptes sur l'évaluation des politiques publiques et renforcent son indépendance. Enfin, un nouveau PEFA a été lancé en mai 2022. Ses résultats serviront à mettre à jour le programme de réforme de la gestion des finances publiques et seront une base de référence pour les partenaires techniques et financiers.

**En conclusion, le point d'entrée pour le critère de l'éligibilité de l'UE sur la transparence budgétaire le contrôle est rempli.**

### 3 DESCRIPTION DE L'ACTION

#### 3.1 Objectifs et produits

L'objectif général (impact) de cette action est de contribuer à une croissance économique inclusive et durable. Les objectifs spécifiques (résultats) de cette action et les produits contribuant à ces objectifs spécifiques (effets attendus) sont :

- 1. Objectif spécifique 1: Renforcer la gouvernance de l'action publique au niveau central et décentralisé**
  - **Produit induit 1.1** : Les membres du Gouvernement disposent d'outils et sont accompagnés pour gérer les innovations induites par le Budget programme, budgétiser les investissements et évaluer les risques budgétaires
  - **Produit induit 1.2** : La gestion des communes est améliorée
- 2. Objectif spécifique 2: Accroître la productivité des petits producteurs dans le secteur de l'agrobusiness durable**
  - **Produit induit 2.1** : Les petits producteurs ont accès aux titres fonciers numériques
  - **Produit induit 2.2** : Les zones d'aménagement agricoles planifiées (ZAAP) ont davantage recours aux techniques de cultures agro-écologiques
  - **Produit induit 2.3** : Des plans pour développer les filières agricoles sont disponibles
- 3. Objectif spécifique 3: Faciliter l'accès des populations vulnérables aux services sociaux de base**
  - **Produit induit 3.1** : Le Togo dispose d'un outil pour suivre l'accès à l'eau et l'assainissement
  - **Produit induit 3.2** : Davantage de ménages vulnérables ont accès à l'électricité
  - **Produit induit 3.3** : L'État dispose d'un outil pour suivre la distribution des prestations sociales

#### **Produits directs**

- **Produit direct 1** : Accroissement du volume d'aide extérieure disponible dans le budget national
- **Produit direct 2** : Le dialogue de politique entre les membres des Initiatives équipe Europe et les autorités sur la gestion des finances publiques (y compris la mobilisation des ressources internes) et sur les politiques sectorielles est renforcé.
- **Produits directs 3** : Des verrous de nature politique, institutionnelle ou financière sont levés et l'efficacité des projets financés dans le cadre de l'approche équipe Europe est renforcée.
- **Produits directs 4** : Les capacités des acteurs visés par cette Action sont renforcées.
- **Produits directs 5** : Les dimensions « genre » et « environnement » sont renforcées dans la mise en œuvre de la Feuille de Route gouvernementale Togo 2025

#### 3.2 Activités indicatives

##### **Activités liées à l'ensemble des produits directs et induits**

##### **Appui budgétaire**

Les activités sous la modalité appui budgétaire consisteront à :

- **Assurer des transferts financiers** sous forme d'un décaissement annuel sur le compte du Trésor Public.

- **Mener un dialogue de politique** et un suivi des progrès du pays relatifs au respect des 4 critères d'éligibilité. Ce dialogue sera mené avec les autorités, les membres des initiatives équipe Europe, les autres partenaires techniques et financiers, le secteur privé et société civile). Il portera sur :
  - La politique macroéconomique et sa contribution à assurer la stabilité.
  - La mise en œuvre de la réforme nationale sur la gestion des finances publiques. Un accent particulier sera porté au bon déroulement de l'évaluation PEFA financé par l'UE et de sa traduction en termes d'orientation pour identifier les réformes prioritaires et actualiser le Plan d'action de la Réforme de la gestion des finances publiques (PA RGF). Il s'est en effet terminé en 2021 mais a été reconduit en attendant les résultats du PEFA. Le suivi se focalisera également sur la mise en œuvre d'autres plans de réformes de la GFP tels que PIMA, le TADAT ou dernière évaluation MPAS-II sur la gestion des marchés publics.
  - La transparence et la redevabilité à travers la publication des informations budgétaires et financières.
  - La politique nationale de développement (Feuille de Route gouvernementale Togo 2025).
- **Mener un dialogue et un suivi des indicateurs de résultats** qui conditionnent le décaissement des tranches variables.

### **Appui complémentaire**

Cette Action financera un appui complémentaire à l'appui budgétaire : renforcement institutionnel dans le domaine de la gestion des finances publiques au sein de l'administration publique. Cela contribuera à l'atteinte de l'objectif spécifique 1 sur l'amélioration de la gouvernance institutionnelle, économique et numérique au sein de l'administration publique, et des services déconcentrés et décentralisés de l'État. Cet appui sera mis en œuvre par une assistance technique du FMI et visera à priori à accompagner les innovations induites par le basculement au budget programme, la budgétisation des dépenses d'investissement et la gestion des risques budgétaires.

Cette Action bénéficiera aussi de la mise en œuvre d'un programme d'assistance technique et de renforcement des capacités financé mis en œuvre par la GIZ dans le domaine de la Gouvernance publique financière (renforcement du contrôle financier, du contrôle externe, de la mobilisation des recettes internes et de la lutte contre la corruption).

### **Contributions des Initiatives équipe Europe aux produits de l'appui budgétaire**

Les indicateurs et cibles de cet appui budgétaire correspondent aux priorités nationales, et à celles du document Conjoint de Programmation. Certains indicateurs ont été choisis suite à la coordination avec les États membres pour préparer cette Action. Il s'agit notamment de celui dans le secteur de l'Eau (priorité d'intervention de la France) et de l'indicateur « Décentralisation » (priorité pour l'Allemagne et la France). Le dialogue de politique sur les secteurs et les domaines ciblés par le présent programme sera donc piloté conjointement par l'UE et États membres.

L'appui budgétaire **contribuera aux 3 Initiatives équipe Europe** et permettra de « faire sauter » certains verrous et d'avoir un impact transformationnel dans les secteurs visés. Cette modalité facilitera l'atteinte des résultats des projets des pays membres listés ci-dessous :

#### **Initiative équipe Europe 1 : Énergie et Connectivité**

- Contribution au renforcement et à la réhabilitation et à l'extension du réseau de distribution électrique en mettant l'accent sur l'efficacité énergétique (AFD, GIZ, KfW, BEI) ;
- Renforcement de l'accès à des services numériques de qualité (extension du réseau fixe et mobile, raccordement internet au réseau mondial, numérisation des services publics) (BEI, AFD) ;
- Mise de l'électrification et de la connectivité au service du développement local durable (soutien à la création d'un Fonds d'électrification spécifique aux zones rurales, appui aux autorités locales dans leurs rôles de planification et de fournitures de services publics de base) (AFD, DE) ;
- Contribution au développement d'une économie numérique dynamique (appui aux systèmes de gouvernance du numérique, renforcement des compétences) (AFD, BEI, GIZ).

#### **Initiative équipe Europe 2 : Agrobusiness durable**

- Appui au développement et au financement de filières intégrées (appui au financement des chaînes de valeurs, des TPMEs) (BEI, GIZ et KfW, EDFI AgriFI) ;
- Soutien à la gouvernance des filières agricoles (appui à la valorisation et à la commercialisation des produits agricoles, soutien à la recherche agronomique...) (DE, AFD, FR) ;
- Appui au projet de transition nationale vers l'agriculture biologique et agro-écologique (DE) ;
- Appui à la promotion de l'entrepreneuriat féminin dans le secteur de la transformation agro-industriel (AFD) ;

- Appui au développement des systèmes d'irrigation (GIZ) ;
- Appui à l'aménagement des retenues collinaires pour promouvoir la productivité et l'emploi (AFD, BEI).

### **Initiative équipe Europe 3 : Décentralisation et Gouvernance Locale**

- Appui au renforcement de capacités des acteurs de la décentralisations (DE, FR) ;
- Appui au fonctionnement des communs et aux investissements (DE, AFD) ;
- Appui à la fourniture des services de bases communales (DE, FR, AFD) ;
- Appui au développement économique territorial durable dans le secteur agricole (DE, AFD).

La contribution de l'UE à l'Initiative équipe Europe prévue dans cette Action sera complétée par d'autres contributions des partenaires européens. La contribution indicative de l'UE est soumise à la confirmation formelle des contributions significatives de chaque partenaire dès que possible. Si l'initiative équipe Europe ou ces contributions devaient ne pas se matérialiser, l'action de l'UE pourrait continuer en dehors de ce cadre.

## 3.3 Intégration des questions transversales

### **Protection de l'environnement et changement climatique**

Le rapport sur l'état actuel de l'environnement du Togo indique une tendance à sa dégradation en raison de facteurs liés à : démographie, gouvernance, agriculture, économie, changements climatiques, urbanisation, et pauvreté, etc.

Pour inverser la tendance actuelle et permettre au pays de s'inscrire sur la voie d'un développement humain durable, les pouvoirs publics ont créé diverses entités spécialisées, par exemple l'Agence nationale de protection civile (pour la prévention des risques et des catastrophes) et l'Agence nationale des énergies renouvelables.

L'État s'est engagé à continuer à mettre en œuvre des actions pour atténuer la vulnérabilité climatique et à stopper l'amenuisement de la faune et de la forêt. Pour cela, l'État entend mieux gérer les ressources en eaux (de plus en plus rares et polluées), améliorer la bonne gouvernance foncière et la fertilité des terres (en réduisant la pollution provenant des exploitations minières et des établissements humains).

De même, les réformes du cadre juridique et institutionnel se poursuivent, et visent, à terme, la généralisation de l'intégration de l'environnement dans les programmes et politiques, l'amélioration du mécanisme de suivi de l'environnement, et l'actualisation de la politique de l'environnement. Les étapes sont l'opérationnalisation de la police environnementale, du Fonds national de l'environnement et de la Commission nationale de développement durable, l'amélioration du système national d'évaluation environnementale et sociale, du système national d'information et des statistiques environnementales.

Le nouveau PEFA qui a démarré en mai 2022 intègre un module climat qui servira de base pour davantage prendre en considération cette dimension, au niveau sectoriel et au niveau des finances publiques en général.

L'environnement est pris en compte dans cette Action dans le dialogue et le suivi des indicateurs de résultats des tranches variables notamment de l'objectif spécifique 2 et 3.

**Résultats de l'examen de l'évaluation environnementale stratégique (EES).** Le criblage EES a conclu qu'aucune autre action n'était requise.

### **Égalité entre les hommes et les femmes et l'autonomisation des femmes et des filles**

Conformément aux codes du CAD de l'OCDE, cette Action porte la mention G1 (objectif significatif) car elle prend en compte les conclusions de l'analyse genre et s'inscrit dans la logique du plan d'action genre du Togo (Gender Action Plan-GAP III, 2021). Ce plan désigne le domaine des droits économiques et l'autonomisation des femmes comme prioritaires pour le Togo. Les actions et indicateurs de ce plan d'action incluent la budgétisation sensible au genre, la participation des femmes dans les instances de dialogues sectoriels au niveau central et local.

Les femmes sont très présentes dans le secteur agricole, mais ne le sont pas suffisamment pas dans le processus de transformation et de commercialisation. Elles se cantonnent généralement à la vente locale. Pour ce qui est de la décentralisation, malgré le fait que la Banque mondiale classe le Togo comme étant le 1<sup>er</sup> pays en Afrique de l'Ouest et le 7<sup>ème</sup> en Afrique en matière de promotion du leadership féminin en 2021, au niveau local, seulement 12 maires sur 117 sont des femmes. En milieu rural en particulier, les femmes n'arrivent pas à surmonter les barrières auxquelles elles font face pour participer à la vie publique, politique et économique.

Le nouveau PEFA qui a démarré en mai 2022 intègre un module genre qui servira de base pour davantage prendre en considération cette dimension, au niveau des finances publiques et des secteurs.



Les femmes seront visées par cette Action qui facilitera l'accès des femmes vulnérables aux prestations sociales. Au niveau du secteur agrobusiness durable, les femmes profiteront du renforcement de leurs moyens de production et de formations en transition agro-écologique.

Dans cette Action, le genre sera intégré transversalement et à travers des cibles « genrées » pour certains indicateurs. Cela pourrait être le cas pour les indicateurs en lien avec l'agrobusiness durable, et la décentralisation. L'appui complémentaire vise à élargir la budgétisation sensible au genre à tous les Ministères et à systématiser la prise en compte de la dimension genre dans l'ensemble des politiques publiques.

#### **Droits de l'homme**

Un effort particulier a été fait pour l'inclusion des ménages et des personnes les plus vulnérables. Comme décrit ci-dessus, les femmes sont très présentes dans le secteur agricole mais peinent à transformer leur petite activité en business lucratif en raison des difficultés d'accès aux facteurs de production et sont donc vulnérables.

La présente Action compte renforcer l'accès aux droits tel que les services de base et des systèmes de protection sociale pour les personnes vulnérables, y inclut les femmes afin de leur donner les moyens de s'autonomiser et de participer dans les sphères décisionnelles. L'Action vise également à mieux outiller les institutions de l'État afin qu'elles puissent proposer un accès aux services de base.

#### **Invalidité/Handicap**

Conformément aux codes du CAD de l'OCDE identifiés à la section 1.1, cette action porte la mention D1. Les personnes atteintes d'un handicap seront visées par cette Action via l'objectif spécifique N°3. Le Registre social des personnes et des ménages, dont l'appui budgétaire va appuyer la mise en place, répertoriera différents types de vulnérabilité, y compris les personnes en situation de handicap.

#### **Démocratie**

Le Togo a signé et ratifié les principales Conventions régionales relatives à la gouvernance et aux élections. Malgré l'apparente stabilité depuis la fin du cycle électoral clôturé par l'élection présidentielle du 22/02/2020, le fossé qui sépare la majorité présidentielle et l'opposition en ordre a déterminé la vie politique. Les élections n'ont pas permis de mener à l'alternance ou à une répartition plus équilibrée du pouvoir. Boycottées par les principaux partis d'opposition, les élections législatives de décembre 2018 ont consolidé l'emprise de l'Union pour la République (l'UNIR) sur l'Assemblée nationale (59 sur 91 députés). Reportées pendant 27 ans, les élections municipales de juin 2019 représentaient un enjeu de changement pour les partis politiques, dans la mesure où les collectivités territoriales éliraient les deux tiers des membres d'un nouveau Sénat. Or, là aussi, l'UNIR a remporté 65 % des postes de conseillers municipaux, en particulier dans les localités des régions du nord et dans le contexte d'un taux de participation parmi les plus faibles des deux dernières décennies. Les engagements politiques du Togo pris lors de la conclusion de l'Accord politique global de 2006 ne sont toujours pas pleinement mis en œuvre. Limitant le nombre de mandats successif du Président à deux, la réforme constitutionnelle de 2019 a été perçue comme un moyen de légitimer deux mandats supplémentaires pour le Président. La fragmentation de l'opposition ne laisse pas entrevoir la possibilité d'un changement concret à court terme. Le Parlement peine à jouer son rôle constitutionnel de contre-pouvoir et de contrôle de l'exécutif. La justice togolaise continue d'être perçue comme lente et soumise au pouvoir exécutif, et la corruption reste un problème majeur.

#### **Sensibilité aux conflits, paix et résilience**

Cette Action vise à répondre aux aspirations de la population en matière d'amélioration de la gouvernance. Elle renforcera aussi la résilience des ménages vulnérables grâce à un meilleur ciblage des politiques d'aides sociales. L'appui au niveau central et décentralisé en matière de finances publiques facilitera l'émergence d'un nexus Paix-sécurité-développement et renforcera la cohésion économique et sociale et la paix dans les régions du Nord du pays, touchées par des attaques terroristes.

#### **Réduction des risques de catastrophes**

Cet appui budgétaire n'a pas de lien direct avec la réduction des risques de catastrophe, mais les cibles liées à l'environnement auront un impact sur la réduction des catastrophes causées par la dégradation de l'environnement.

### **3.4 Risques et enseignements tirés**

Catégorie	Risques	Probabilité *	Impact *	Mesures d'atténuation
<b>1 - Environnement externe</b>	<p>Chocs exogènes relatifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aux effets de la crise COVID, de l'invasion de l'Ukraine par la Russie et notamment de la hausse des prix internationaux des produits pétroliers et alimentaires, entraînant une inflation importée et une aggravation du déficit des transactions courantes.</li> <li>- A la hausse des taux d'intérêt (tension potentielle sur le marché régional des titres de l'UEMOA où le Togo se finance régulièrement), entraînant une augmentation du coût de la dette interne et externe.</li> </ul> <p>Ces chocs pourraient impacter les investissements publics et privés.</p>	<b>H</b>	<b>H</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les négociations en cours avec le FMI pour un nouvel accord sur un programme appuyé par la Facilité Élargie de Crédit et les soutiens financiers attendus des principaux bailleurs multilatéraux (Banque Mondiale, Banque Africaine de Développement, GIZ et le présent Contrat d'Appui budgétaire de l'UE) contribueront à soutenir les engagements des autorités dans la mise en œuvre des réformes macroéconomiques et financières. Ces nouveaux soutiens renforceront la résilience nationale aux chocs externes et notamment la capacité à financer des programmes de réponses aux impacts économiques et sociaux des crises extérieures. En outre, ces appuis financiers soutiendront le Gouvernement dans ses réformes liées aux finances publiques, y compris l'élargissement de l'assiette fiscale et à celles portant sur l'amélioration du climat des affaires.</li> <li>- L'UE, dans le cadre du suivi des critères d'éligibilité, assurera un dialogue avec les autorités togolaises sur l'impact de l'invasion de l'Ukraine par la Russie sur l'économie nationale et les finances publiques.</li> <li>- En cas de crise aiguë des capacités nationales de financement du budget de l'État, l'UE étudiera la possibilité d'anticiper le décaissement des tranches fixes et de transformer les tranches variables en tranches fixes afin d'appuyer le Gouvernement à gérer les impacts budgétaires de cette crise.</li> <li>- La politique monétaire de la BCEAO et les réformes en cours en matière de gouvernance bancaire et financière nationales régionales et contribueront à influencer positivement les conditions de financement et la stabilité du marché régional.</li> </ul>
<b>1 - Environnement externe</b>	<p>Intensification de l'insécurité dans la sous-région avec un impact potentiel sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La stabilité du pays ;</li> <li>- L'attractivité pour les investissements privés ;</li> <li>- Le processus de réforme de la déconcentration/décentralisation ;</li> <li>- Le poids des dépenses sécuritaires au sein du budget de l'État ;</li> <li>- La mise en œuvre de la Feuille de Route gouvernementale Togo 2025.</li> </ul>	<b>H</b>	<b>H</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dialogue de politique entre les membres des Initiatives équipe Europe et les autorités nationales et régionales sur la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité.</li> <li>- Le rôle actif du Togo au sein des mécanismes et initiatives régionales de la CEDEAO/Sahel/Golfe de Guinée (par exemple dans le cadre de l'Initiative de Accra et de la CMP- Coordinated Maritime Présence dans le Golfe de Guinée) ;</li> <li>- Le renforcement du budget des dépenses de sécurité et de défense en ligne avec la poursuite de la mise en œuvre de la loi de programmation militaire nationale 2021-2025.</li> <li>- Les activités dans le cadre du Comité interministériel de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent (CIPLEV).</li> <li>- Le soutien des membres des Initiativeséquipe Europe et des autres PTFs pour limiter les risques d'adhésion aux mouvement terroristes en appuyant notamment la promotion d'un climat favorable aux investissements, à l'emploi, à l'amélioration de la délivrance des services publics et au soutien aux ménages vulnérables surtout dans les zones les plus défavorisées du Nord du pays.</li> <li>- Opérationnalisation/diffusion des recommandations du récent exercice de « Conflict Analysis Screening » dans le cadre de l'approche équipe Europe.</li> </ul>
<b>2 - Planification, processus et systèmes</b>	<p>L'engagement des autorités nationales envers les réformes de liées à la gouvernance publique (y compris la décentralisation) et sectorielles s'essoufflent.</p>	<b>H</b>	<b>M</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'exercice de diagnostic PEFA, financé par l'UE et lancé en mai 2022, contribuera à dynamiser et pérenniser les réformes de la gestion des finances publiques, avec un focus sur les aspects liés à l'environnementales et au genre.</li> <li>- Dialogue politique de la part des PTFs pour soutenir le Gouvernement dans son engagement en matière de réformes macroéconomiques, budgétaires, et sectorielles. Le Gouvernement considère en effet que l'appui budgétaire est un instrument cardinal pour le soutien à la mise en œuvre de la Feuille de Route gouvernementale Togo 2025.</li> </ul>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>Mise en œuvre des plans d’actions issus des diagnostics existants (PIMA, TADAT, MAPS).</li> <li>Le budget-programme, la rationalisation de la préparation et de l’exécution budgétaire (y compris des investissements publics), contribuent à améliorer la mise en œuvre des politiques sectorielles.</li> <li>L’approche complémentaire entre l’appui budgétaire et les projets dans le cadre de l’approche équipe Europe contribuent à renforcer la dynamique des réformes sectorielles et leur mise en œuvre.</li> </ul>
<b>2 - Planification, processus et systèmes</b>	Faibles capacités institutionnelles pour la mise en œuvre des politiques publiques et des réformes de gouvernance.	<b>H</b>	<b>M</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La mesure complémentaire à l’appui budgétaire contribuera à renforcer les capacités au sein de l’ensemble de l’administration au niveau central, déconcentré et décentralisé. Cet appui sera complété par plusieurs projets de renforcement des capacités, d’appui aux réformes de gouvernance économique et financière publique et à la modernisation de l’administration publique centrale et décentralisée, notamment ceux de la GIZ et de la Banque mondiale.</li> <li>Les groupes de coordination sectorielles des PTFs assureront une complémentarité de l’ensemble de ces appuis et nourriront un dialogue de politique avec les autorités nationales sur les réformes.</li> </ul>
<b>2 - Planification, processus et système</b>	Un manque d’anticipation des risques budgétaires de la part du Gouvernement pourrait compromettre la bonne mise œuvre du budget de l’État.	<b>M</b>	<b>M</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le gouvernement a déjà identifié les différentes sources de risques budgétaires dans le cadre d’une déclaration annexée à la Loi de Finances 2022.</li> <li>La mesure complémentaire devrait prendre en compte le renforcement des capacités en matière de gestion des risques budgétaires.</li> </ul>
<b>2 - Planification, processus et système</b>	Retard conséquent dans l’adoption par le Conseil d’Administration du FMI de la nouvelle Facilité Élargie de Crédit entraînant de potentiels risques d’instabilité macroéconomique.	<b>F</b>	<b>M</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les autorités sont engagées dans un processus de consolidation budgétaire crédible et dans la mise en œuvre d’une politique macroéconomique stable.</li> <li>Dialogue avec les autorités togolaises sur la stabilité macro-économique.</li> <li>La Délégation de l’UE maintiendra des réunions régulières avec le bureau de la Représentation du FMI à Lomé et, si nécessaire, demandera une Lettre de Confort.</li> <li>Mettre le sujet du risque de dérapage macroéconomique à l’agenda du dialogue politique.</li> <li>En cas de dérapage macroéconomique, les membres des Initiatives équipe Europe, en coordination avec les autres PTFs, pourrait discuter avec les autorités d’une feuille de route pour rétablir les équilibres.</li> </ul>
<b>3 – Personnes et organisation</b>	La corruption et le manque de transparence affaiblissent la bonne gestion des dépenses publiques.	<b>M</b>	<b>M</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fin 2021, les autorités ont adopté de nouvelles lois (marché publics, Partenariats publics privés, Cour des Comptes...) qui confirment leur engagement pour lutter contre la corruption, promouvoir la redevabilité et la transparence. Ces thématiques seront au cœur du dialogue de politique dans le cadre de l’approche équipe Europe. Ce risque sera également atténué grâce à : <ul style="list-style-type: none"> <li>Adoption par le Gouvernement d’une stratégie nationale de lutte contre la corruption début 2022.</li> <li>Soutien à la HAPLUCIA via le projet en cours de préparation de la GIZ.</li> <li>L’appui des PTFs à la société civile pour qu’elle soit plus à même de suivre les finances publiques et les politiques sectorielles, notamment via les appuis du projet Programme d’appui à la Gouvernance économique UE-Banque mondiale (et dont la durée devrait être prolongée) et via l’intervention de International Budget Partnership (IBP), financé par la Commission européenne.</li> </ul> </li> </ul>

**Légende :** Haut(e) = H ; Moyen(ne) = M ; Faible = F

### Enseignements tirés

Dans l'avant-dernier programme d'appui budgétaire de l'UE, la complexité des cibles et leur nombre élevé avaient impliqué un suivi, une analyse et un engagement administratif et technique avec de nombreuses institutions, très coûteux en termes de temps, au détriment d'un dialogue de politique sur les réformes liées à ces indicateurs/cibles.

Au contraire, dans le dernier programme d'appui budgétaire de l'UE précédent la pandémie, les indicateurs et les cibles provenaient des Plans d'Actions des Ministères et institutions soutenues. Le fait d'avoir des indicateurs qui étaient prioritaires pour le Gouvernement a permis d'assurer un dialogue de politique efficace et une pleine appropriation des mesures et des réformes.

La coordination avec les PTFs et les mesures complémentaires renforcent les possibilités de succès et l'impact du programme d'appui budgétaire. Cette complémentarité est à rechercher au sein de l'équipe Europe et avec les autres PTFs soutenant les mêmes secteurs.

### 3.5 Logique d'intervention

Cette Action s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du Document Conjoint de Programmation de l'UE et de ses États membres pour la période 2021-2027, lui-même basé sur les priorités nationales de développement et de réformes (Feuille de route gouvernementale Togo 2025). Cette Action sera mise en œuvre via deux modalités : un contrat d'appui budgétaire et une mesure complémentaire.

**La modalité appui budgétaire prend la forme d'un Contrat d'appui à la Consolidation de l'État et à la Résilience (CCER)** en raison de la situation de fragilité du Togo, accentuée par l'impact de la pandémie du COVID, l'impact de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, et les attaques terroristes au Nord du pays.

Le précédent appui budgétaire qui était aussi un appui à la consolidation de l'État (CCET3) n'a pas pu être mené à son terme car les dernières tranches ont été transformées en tranches COVID. Cependant, la mise en œuvre de cet appui budgétaire a permis l'amélioration du processus budgétaire accompagné d'un travail important sur l'amélioration de la formulation de la Loi des Finances, au niveau de la transparence et de la redevabilité. On peut notamment citer la tenue du premier Débat d'Orientation Budgétaire, la rédaction du premier budget citoyen et l'adoption du basculement vers la budgétisation axée sur les résultats. L'appui budgétaire de l'UE a en effet joué un rôle clé en faveur de la tenue des premières élections locales inclusives. En ce qui concerne l'amélioration du climat des affaires, d'importants efforts ont été observés dans la délivrance des hypothèques et des transferts de propriété. Grâce à cet appui budgétaire, l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques et Démographiques (INSEED) a terminé les travaux de migration du système de comptabilité nationale sur l'année base 2016, ce qui a conduit à une réévaluation du PIB. Ce précédent appui budgétaire est également un bon exemple de partenariat entre la section politique et la section coopération de la Délégation, et de synergies entre l'appui budgétaire et l'assistance technique (mesures complémentaires du précédent appui budgétaire).

À moyen terme, on pourrait envisager que l'UE continue à apporter un soutien à l'État sous forme d'appui budgétaire, en tirant les leçons du présent appui budgétaire et en passant à un appui budgétaire sectoriel, possiblement focalisé sur le secteur de l'agrobusiness durable.

**Les objectifs de l'Action** s'articulent avec les autres interventions de la Délégation et de l'équipe Europe afin de générer des complémentarités et d'accroître l'impact de leur intervention. Les objectifs de cette Action visent à promouvoir un changement transformationnel. Cette Action vise à promouvoir une meilleure gouvernance pour contribuer à une croissance économique inclusive et durable. La logique d'intervention sous-jacente de cette Action consiste à créer un espace budgétaire, un cadre de dialogue de politique et à renforcer les capacités du Gouvernement à mettre en œuvre les politiques publiques et des réformes de gouvernance. Pour l'atteinte de chaque objectif spécifique, l'Action associe la réalisation d'un ou de plusieurs résultats nécessaires (produits induits) :

- L'opérationnalisation du budget programme, l'amélioration de la gestion des investissements pour l'ensemble des administrations publiques et de la gestion des risques budgétaires contribuera à améliorer la gouvernance (objectif spécifique N°1).
- L'amélioration de la gestion des finances publiques au niveau décentralisé contribuera à améliorer la gouvernance et la qualité des services communaux à la population. (Objectif spécifique N°1).
- L'appui aux petits producteurs pour favoriser leur accès aux facteurs de productions et l'appui aux interprofessions agricoles contribueront à accroître la productivité, l'investissement privé et les revenus des personnes les plus vulnérables dans le secteur de l'agrobusiness durable (objectif spécifique N°2).

- L'amélioration de la gouvernance des politiques publiques en matière de services et d'infrastructures contribuera à augmenter le taux d'accès de la population vulnérable aux services de base (objectif spécifique N°3).
- Une meilleure coordination et un meilleur ciblage augmentera l'impact des programmes de protection sociaux au bénéfice des populations les plus vulnérables (objectif spécifique N°3).

Un focus particulier est accordé au secteur de l'agrobusiness durable, pour être complémentaire avec le programme de soutien au développement des agro-industries durables, en cours de préparation (et qui, comme la présente Action, fait partie du plan d'action annuel 2022 de la Délégation de l'UE au Togo). Ce programme vise à accroître la production agricole et la compétitivité des filières afin d'améliorer le revenu des opérateurs et de garantir l'accès à une alimentation équilibrée pour tous, tout en assurant la résilience des systèmes de production au changement climatique et en contribuant à la protection de la biodiversité.

Après avoir appuyé la décentralisation secteur via un projet, l'UE a fait le choix de continuer à appuyer ce domaine via cet appui budgétaire, en étroite collaboration avec l'Allemagne et la France. Cet objectif spécifique N°1 sera complémentaire avec l'objectif spécifique N°3 et renforcera encore l'inclusion des populations au niveau local.

La digitalisation est prise en compte de manière transversale, notamment au travers l'objectif spécifique N°2 et 3. À cela permettra également d'améliorer les actions de l'Union européenne et des autres partenaires techniques et financier en fournissant un ciblage plus précis des populations vulnérables.

Un focus est également apporté sur le renforcement des capacités de l'administration au niveau centralisé et décentralisé, via la mesure complémentaire.

Un accent particulier est mis sur le renforcement des statistiques au sein de l'objectif spécifique N°3.

En outre, cet appui budgétaire a été conçu pour renforcer le dialogue entre les Ministères sectoriels et le Ministère de l'Économie et des Finances. Tel est déjà le cas pour l'élaboration des indicateurs et des cibles.

Cette Action sera complémentaire aux projets mis en œuvre par l'Allemagne et la France. A titre illustratif, ils seront complémentaires avec les projets suivants de la GIZ : Transformation digitale, Promotion de la compétitivité du secteur privé au Togo, Projet de bonne gouvernance financière, Projet de bonne gouvernance et décentralisation N°4 (l'UE ayant participé au projet N°3) au Togo.

L'UE veillera à se coordonner avec les autres PTFs au-delà de l'équipe UE. Dans le cadre du dialogue relatif au suivi des indicateurs, la Délégation se coordonnera par exemple avec la Banque mondiale qui appuie les programmes sociaux. Enfin, l'amélioration de la gouvernance de certains fonds (à priori ceux créés pour financer le raccordement des ménages vulnérables à l'électricité et pour appuyer les communes) permettra d'accroître leurs financements. Le secteur privé et plusieurs PTFs sont en effet prêts à les abonder si leur gouvernance est renforcée.

La réalisation de cet appui budgétaire et le lancement du PEFA 2022 sont des références qui pourraient conduire l'Allemagne à considérer l'appui budgétaire comme modalité d'intervention au Togo. Au-delà des montants décaissés, cet appui budgétaire pourrait donc apporter d'autres contributions au budget de l'État.

Cet appui budgétaire répondra aux besoins des populations vulnérables (Objectif spécifique N° 3), leur permettra d'accroître leur revenus (objectif spécifique N°2) et rapprochera le Gouvernement des populations afin de mieux prendre en compte leurs besoins (objectif spécifique N 1).

Pour résumer, cette Action visera à soutenir la bonne gestion des finances publiques, la qualité et l'accès aux services publics sur l'ensemble du territoire. Elle va permettre de créer des synergies entre les programmes de protection sociale et la gestion des finances publiques. L'Action aura aussi un impact sur le climat des affaires et les investissements publics et privés. Elle prendra également en compte la dimension du genre, et de l'environnement.

En plus de la mesure complémentaire de l'Action, l'Allemagne (GIZ) financera et mettra en œuvre un autre projet de renforcement des capacités dans le domaine de la gouvernance financière. Il devrait porter sur :

- Le pilotage des réformes (appui au Secrétariat Permanent du Ministère de l'Économie et des Finances) : suivi informatisé, renforcement des capacités, appui à la communication ;
- La mobilisation des recettes via un appui à l'Unité de politique fiscale (suivi, analyses et accompagnement de la politique fiscale et renforcement des capacités) et à l'Office Togolais des Recettes (gestion des risques, contrôle interne et renforcement des capacités) ;
- Le renforcement du système des contrôles : appui au cadre de concertation, appui au contrôle externe (Cour des comptes), à la lutte contre la corruption (appui à la Haute Autorité, de prévention et de lutte contre la corruption et les infractions assimilées - HAPLUCIA).

### 3.6 Matrice indicative du cadre logique

#### Cadre logique indicatif

Résultats	Chaîne des résultats	Indicateurs	Valeurs de référence	Cibles à l'horizon de la fin du contrat d'appui budgétaire	Sources des données
<b>Impact</b>	Contribuer à une croissance économique inclusive et durable	1. Taux de croissance du PIB 2. Taux de pauvreté 3. Indice de Gini 4. Indicateur Gouvernance CPIA	1. 2022 : 5,9 % 2. 2019 : 45,5 % 3. 2018 : 42,4 4. 2021 : 3,5	1. 2024 : 8,9 % 2. À déterminer 3. À déterminer 4. À déterminer	1. Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) 2. et 3. Institut national de la Statistique et des Études Économiques et Démographiques (INSEED) et MEF 4. Banque Mondiale
<b>Effets attendus de la politique</b>	<b>Objectif spécifique 1</b> : Renforcer la gouvernance de l'action publique au niveau central et décentralisé	1.1. Taux de pression fiscale  1.2. Déficit budgétaire en % du PIB  Indicateurs PEFA	1.1 : 13,6 % (2021)  1.2 : 4,8 % (2021)  1.3 : Indicateurs du PEFA 2016	1.1 : 14,3 % (2024)  1.2 : 3 % (2024)  1.3 : Indicateurs du PEFA 2022	1.1 Ministère de l'Économie et des Finances 1.2 Ministère de l'Économie et des Finances 1.3 Ministère de l'Économie et des Finances
	<b>Objectif spécifique 2</b> : Accroître la productivité des petits producteurs dans le secteur de l'agrobusiness durable	2.1 Processus de sécurisation foncière  2.2 Productivité des petits producteurs dans les Zones d'aménagement agricoles planifiées (ZAAP)  2.3 Compétitivité des filières agricoles au Togo	2.1 : Absence de système d'information efficace 2.2 : À déterminer  2.3 : À déterminer	2.1 : Existence d'un système d'information efficace 2.2 : À déterminer  2.3 : À déterminer	2.1 Office Togolais des Recettes (OTR)  2.2 Ministère de l'Agriculture  2.3 Ministère de l'Agriculture
	<b>Objectif spécifique 3</b> : Faciliter l'accès des populations vulnérables aux services sociaux de base;	3.1 Taux d'accès à l'eau potable (GERF 1.30 ODD 6.1.1)  3.2 Taux d'accès à l'électricité (GERF 1.2 ODD 7.1.1)  3.3 Pourcentage de la population vulnérable bénéficiant d'au moins	3.1 : 60 % (2019)  3.2 : 50,3 % (2019)  3.3 : À déterminer	3.1 : À déterminer  3.2 : À déterminer  3.3 : À déterminer	3.1 INSEED Ministère de l'Eau et de l'Hydraulique Villageois  3.2 INSEED Compagnie Énergie Électrique du Togo (CEET)  3.3 Agence Nationale d'Identification et Ministères

Résultats	Chaîne des résultats	Indicateurs	Valeurs de référence	Cibles à l'horizon de la fin du contrat d'appui budgétaire	Sources des données
		un programme d'assistance/de protection sociale			sociaux
Produits induits	<p><b>Produit induit 1.1 :</b> Les membres du Gouvernement disposent d'outils et sont accompagnés pour gérer les innovations induites par le Budget programme, budgétiser les investissements et évaluer les risques budgétaires</p> <p><b>Produit induit 1.2 :</b> La gestion des communes est améliorée</p>	<p>1.1.1 Formations et guides dont disposent les membres du Gouvernement dont le travail est impacté par la mise en place du budget programmes</p> <p>1.1.2 Couverture de la budgétisation des dépenses d'investissement</p> <p>1.1.3 Statut de la tutelle financière du MEF sur les entreprises publiques, les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale</p> <p>1.2.1 Cadre d'intervention entre l'État et les communes</p> <p>1.2.2 Transfert des ressources du FACT aux communes</p> <p>1.2.3 Formation des élus et du personnel des communes</p>	En cours d'élaboration	En cours d'élaboration	En cours d'élaboration
	<p><b>Produit induit 2.1 :</b> Les petits producteurs ont accès aux titres fonciers numériques</p> <p><b>Produit induit 2.2 :</b> Les zones d'aménagement agricoles planifiées (ZAAP) ont davantage recours aux techniques de cultures agro-écologiques</p> <p><b>Produit induit 2.3 :</b> Des plans pour développer les filières agricoles sont disponibles</p>	<p>2.1 Production des titres fonciers</p> <p>2.2 Types d'intrants utilisés dans les Zones d'aménagements agricoles planifiées</p> <p>2.3 Développement des filières agricoles</p>	En cours d'élaboration	En cours d'élaboration	En cours d'élaboration

Résultats	Chaîne des résultats	Indicateurs	Valeurs de référence	Cibles à l'horizon de la fin du contrat d'appui budgétaire	Sources des données
	<p><b>Produit induit 3.1 :</b> Le taux de desserte en eau potable est généré automatiquement</p> <p><b>Produit induit 3.2 :</b> Davantage de ménages vulnérables ont accès à l'électricité</p> <p><b>Produit induit 3.3 :</b> L'État dispose d'un outil pour suivre la distribution des prestations sociales</p>	<p>3.1 Système d'information sur l'eau et l'assainissement</p> <p>3.2 Fonds d'Appui à l'électrification des ménages (Fonds TINGA)</p> <p>3.3 Ciblage des bénéficiaires pour la distribution des prestations sociales</p>	En cours d'élaboration	En cours d'élaboration	En cours d'élaboration
<b>Produits directs</b>	<p><b>Produit direct 1 :</b> Accroissement du volume d'aide extérieure dans le budget national.</p> <p><b>Produit direct 2:</b> Le dialogue de politique entre l'équipe Europe et les autorités sur la gestion des finances publiques (y compris la mobilisation des ressources internes) et sur les politiques sectorielles est renforcé.</p> <p><b>Produits directs 3 :</b> Des verrous de nature politique, institutionnelle ou financière sont levés et l'efficacité des projets financés par l'équipe Europe est renforcée.</p> <p><b>Produits directs 4 :</b> Les capacités des acteurs visés par cette Action sont renforcées.</p> <p><b>Produits directs 5 :</b> Les dimensions genre et environnement sont renforcées dans la mise en œuvre de la Feuille de Route gouvernementale Togo 2025</p>	<p>1. Montant des décaissements annuels d'appui budgétaire</p> <p>2.1 Nombre de réunions de coordination équipe Europe 2.2 Nombre de réunions de coordination conjointe entre l'équipe Europe et le Gouvernement</p> <p>3. À définir</p> <p>4. Nombre de formations réalisées chaque année grâce à l'appui de cette Action</p> <p>5. Nombre de politiques ayant une dimension genre et/ou environnementale.</p>	<p>0 M euros /an (2022)</p> <p>2.1 2.2</p> <p>3.</p> <p>4.</p> <p>5.</p>	<p>1.</p> <p>2.1 2.2</p> <p>3.</p> <p>4.</p> <p>5.</p>	<p>1.</p> <p>2.1 2.2</p> <p>3.</p> <p>4.</p> <p>5.</p>



## 4 MODALITÉS DE MISE EN OEUVRE

### 4.1 Convention de financement

Pour mettre en œuvre la présente action, il est envisagé de conclure une convention de financement avec la République Togolaise.

### 4.2 Période indicative de mise en œuvre

La période indicative de mise en œuvre opérationnelle de la présente action, durant laquelle les activités décrites à la section 3 seront réalisées et les contrats et conventions correspondants mis en œuvre, est de 60 mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention de financement. La prolongation de la période de mise en œuvre peut être approuvée par l'ordonnateur compétent de la Commission, qui modifiera la présente décision, ainsi que les contrats et les accords concernés.

### 4.3 Mise en œuvre de la composante relative à l'appui budgétaire

#### 4.3.1 Justification des montants alloués à l'appui budgétaire

Le montant alloué pour l'appui budgétaire est de 36 500 000 EUR, celui alloué à l'appui complémentaire est de 3 000 000 EUR, et celui pour les évaluations et audits de 300 000 EUR et la provision pour les imprévus de 200 000 EUR. Le montant de la composante appui budgétaire a été déterminé sur la base des critères ci-dessous :

- **Le besoin de financement de l'État pour les années fiscales 2023 et 2024** afin mettre en œuvre de la Feuille de Route gouvernementale Togo 2025. Il a également été pris en compte les coûts des réformes dans le domaine de la gestion des finances publiques et des politiques sectorielles ciblées par cette Action.
  - La faible pression fiscale. Certes, beaucoup de progrès ont été réalisés en matière de collecte des ressources ces dernières années, mais ce taux est encore faible et inférieur à la norme UEMOA.
  - L'impact des échéances du service de la dette qui restent importantes à court terme malgré une gestion active de la part des autorités et un reprofilage de la dette. Ainsi, même si le service de la dette diminuera progressivement à moyen terme, il capte encore une partie non négligeable des ressources publiques.
  - La réponse des autorités face à la crise du COVID pour limiter son impact sanitaire, social et économique, ce qui a contribué à faire augmenter le déficit public, induisant une utilisation des excédents de trésorerie pour répondre aux besoins accrus de financement et une adaptation de la stratégie de gestion de la dette.
  - Face à l'impact économique de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, les autorités ont pris des mesures pour subventionner des produits de première nécessité afin de limiter l'inflation et de sauvegarder le pouvoir d'achat des populations vulnérables. Ces mesures contribuent à accroître le déficit budgétaire.
  - Les autorités sont contraintes d'augmenter les dépenses de sécurité face à la montée des risques et aux récentes attaques djihadistes dans le Nord du pays.
- **L'engagement des autorités pour augmenter les ressources internes.** L'Office togolais des recettes a montré ses capacités de collecte : les recettes fiscales mobilisées en 2020 (année COVID) ont augmenté par rapport à celles de 2019, et l'augmentation entre 2020 et 2021 s'est établie à 9 %. Le paragraphe ci-dessus relatif à l'analyse de la gestion des finances publiques et l'annexe sur les finances publiques met en évidence les avancées au niveau de la collecte des ressources. Pour l'avenir, les autorités se sont engagées à élargir l'assiette fiscale à travers le développement de la fiscalité foncière, la rationalisation des exonérations fiscales (qui représentent plus de 2 % du PIB), la consolidation des contribuables actifs et la maîtrise des analyses de risques. Elle se sont également engagées à renforcer la politique fiscale avec la mise en place de l'Unité de Politique fiscale, opérationnelle depuis juillet 2021 (création appuyée par le Programme d'appui à la Gouvernance Économique, mesure complémentaire de l'avant dernier programme d'appui budgétaire UE).
- **L'apport de l'appui budgétaire dans le dialogue politique** de l'UE et des États membres avec le Gouvernement. Le dialogue de politique conjoint de l'UE et de ses États membres sur les critères d'éligibilité de l'appui budgétaire contribuera à promouvoir la préservation d'un cadre macro-économique et d'une gestion des finances publiques favorables à la mise en œuvre de la Feuille de Route gouvernementale Togo 2025, notamment dans sa composante financée sur les ressources du budget de l'État togolais. Le dialogue sur le critère d'éligibilité concernant la politique publique et l'atteinte des cibles des indicateurs des tranches

variables de l'appui budgétaire facilitera la consolidation de la gouvernance en matière de gestion des finances publiques, au niveau sectoriel, central et décentralisé.

La mise en œuvre du précédent programme d'appui budgétaire (CCET3) a permis d'obtenir des résultats importants en moins de 24 mois, **mettant en évidence la capacité d'absorption du Gouvernement.**

**L'appui complémentaire** du présent contrat d'appui budgétaire, combiné au projet d'assistance technique de l'Allemagne sur la bonne gouvernance financière, visera aussi à renforcer la soutenabilité et la transparence des finances publiques. Compte tenu des ambitions de ce programme (voir paragraphe 4.4.1), un montant de 3 M d'euros a été choisi pour cette mesure complémentaire.

#### 4.3.2 Critères de décaissement de l'appui budgétaire

##### a) Conditions

Les conditions générales applicables au décaissement de toutes les tranches sont les suivantes :

- Progrès satisfaisant dans la mise en œuvre de la Feuille de Route gouvernementale Togo 2025 et confirmation de la crédibilité et de la pertinence de cette stratégie ou de toute autre stratégie lui succédant.
- Maintien d'une politique macro-économique crédible et pertinente tournée vers la stabilité.
- Progrès satisfaisant dans la mise en œuvre des réformes visant à améliorer la gestion des finances publiques, dont la mobilisation des ressources financières nationales, et confirmation de la crédibilité et de la pertinence du programme de réforme.
- Progrès satisfaisant dans la mise à la disposition du public, en temps voulu, d'informations budgétaires accessibles, complètes et correctes.

##### b) Les cibles des indicateurs de performance pour les décaissements des tranches variables

Ces indicateurs porteront sur (i) l'approfondissement de la gouvernance des services publics de base à la population, (ii) le développement du secteur de l'agrobusiness durable (iii) le renforcement de la gestion finances publiques au niveau décentralisé,

##### c) Modifications

Les indicateurs de performance et les objectifs retenus pour le décaissement des tranches variables s'appliqueront pendant toute la durée de l'action. Cependant, dans des circonstances dûment justifiées, le pays partenaire et la Commission peuvent convenir la modification des indicateurs ou la révision à la hausse ou à la baisse des cibles. Ces modifications doivent être autorisées par écrit *ex ante*, au plus tard au début de la période de référence applicable aux indicateurs et aux valeurs cibles.

Dans des cas exceptionnels et/ou dûment justifiés, par exemple lorsqu'il y a des événements imprévus, des chocs externes ou des circonstances changeantes qui rendent l'indicateur ou la valeur cible non pertinent et ne pouvaient être anticipés, un indicateur de tranche variable peut être abandonné. Dans ce cas, le montant correspondant pourrait soit être réaffecté aux autres indicateurs de la tranche variable dans la même année, soit être transféré à la tranche variable de l'année suivante (conformément à la pondération initiale des indicateurs). Il peut également être convenu de réévaluer, au cours de l'exercice suivant, un indicateur par rapport à la cible initiale, si une tendance positive a été observée et si les autorités n'ont pas atteint la cible fixée en raison de facteurs indépendants de leur volonté. L'utilisation de cette disposition est demandée par le pays partenaire et approuvée par écrit par la Commission.

##### d) Valeurs fondamentales

En cas de dégradation sensible des valeurs fondamentales, les décaissements au titre de l'appui budgétaire peuvent être suspendus, réduits ou annulés, conformément aux dispositions pertinentes de la convention de financement.

#### 4.3.3 Détails de l'appui budgétaire

L'appui budgétaire est fourni sous la forme d'un appui budgétaire direct non ciblé au Trésor public. L'opération de crédit des virements en euros décaissés en francs CFA (XOF) sera exécutée au taux de change applicable, conformément aux dispositions pertinentes de la convention de financement.

Les décaissements seront effectués selon une tranche fixe et variable annuelle sur la période 2023-2024. À titre indicatif, la tranche fixe pourrait représenter 30 % des décaissements, et la tranche variable 70 %. Ce choix a été fait car la Délégation a poussé le concept de programmation conjointe jusqu'à une coordination renforcée avec les États membres pour préparer cet appui budgétaire, et certains indicateurs ont été rajoutés car étant clés pour leur impact transformationnel et permettre une bonne mise en œuvre des projets des États membres. Cette répartition

est indicative et peut être sujette à modification avant d'être convenue avec le pays partenaire et précisée dans la convention de financement.

#### 4.4 Modalités de mise en œuvre

La Commission veillera au respect des règles et procédures pertinentes de l'Union pour l'octroi de financements à des tiers, notamment des procédures de réexamen s'il y a lieu, ainsi qu'à la conformité de l'action avec les mesures restrictives de l'UE<sup>2</sup>.

##### 4.4.1 Gestion indirecte avec une entité dont les piliers ont été évalués

**Une partie de cette Action peut être mise en œuvre en gestion indirecte. Il s'agira de poursuivre les activités déjà engagées dans le cadre d'un précédent Contrat d'appui Budgétaire** au Togo (Contrat de consolidation de l'État au Togo – SBCT2) où l'UE a financé un projet d'assistance technique auprès du MEF. Ce projet qui prendra fin en décembre 2022 a appuyé les autorités pour mettre en œuvre les réformes de gestion des finances publiques de l'UEMOA. Le projet ciblait notamment le renforcement des capacités dans les domaines de la préparation budgétaire et de la transition en mode budget-programme, l'appui à la préparation du budget sensible au genre, le renforcement de l'exécution budgétaire et comptable ainsi que de la gestion de trésorerie et de la dette.

**Ce projet en gestion indirecte pourrait se focaliser sur les trois sous-composantes suivantes :**

- Consolidation du budget programme dont : l'appui à la déconcentration de l'ordonnancement et à la délocalisation du contrôle financier, la budgétisation sensible au genre, le renforcement de la fonction financière du MEF.
- L'amélioration de la budgétisation des dépenses d'investissement en étendant la couverture à l'ensemble des administrations publiques. Cette composante pourrait inclure la conduite d'un diagnostic sur la gestion des investissements publics avec une dimension climat (PIMA CLIMAT) qui complètera le PEFA 2022 financé par l'UE qui intègre aussi cette dimension.
- Le renforcement de la gestion des risques budgétaires dans le cadre de la consolidation de la tutelle financière du MEF sur les entreprises publiques, les collectivités territoriales décentralisées et les administrations de sécurité sociale.

Cette mesure complémentaire permettra de nourrir et d'enrichir le dialogue de politique de l'UE avec les autorités nationales sur les questions de gouvernance qui sont au cœur de l'appui budgétaire.

Cette partie de cette Action peut être mise en œuvre en gestion indirecte avec le FMI. Cette mise en œuvre comprendra les trois sous-composantes mentionnées ci-dessus.

**L'entité est sélectionnée sur la base des critères suivants :**

- Expérience au Togo.
- Compétences techniques de l'entité en matière de gestion des finances publiques ou sa capacité à recruter une expertise technique de haut niveau et capable d'instaurer une relation de confiance avec les autorités togolaises.
- Expérience internationale.
- Partenariat déjà existant entre l'UE et l'entité au Togo ou dans d'autres pays.

En cas d'échec des négociations avec le FMI, ce projet pourrait être mis en œuvre en gestion indirecte avec la GIZ. La mise en œuvre par cette entité de remplacement serait justifiée en raison des critères suivants : son expérience en matière de finances publiques, l'implantation de la GIZ au Togo qui lui confère une large capacité opérationnelle, le fait que l'Allemagne soit membre de l'équipe Europe et la préparation en cours d'un programme portant sur la gestion des finances publiques.

Si l'entité envisagée et l'entité de remplacement susmentionnée devaient être remplacées, les services de la Commission peuvent sélectionner une autre entité de remplacement sur la base des critères appliqués au FMI. Si l'entité est remplacée, la décision de la remplacer doit être justifiée par une mise à jour de la décision.

<sup>2</sup> [www.sanctionsmap.eu](http://www.sanctionsmap.eu). Veuillez noter que la carte des sanctions est un outil informatique permettant d'identifier les régimes de sanctions. La source des sanctions découle des actes juridiques publiés au Journal officiel (JO). En cas de divergence entre les actes juridiques publiés et les mises à jour sur le site web, c'est la version du JO qui prévaut.

#### 4.4.2 Passage d'un mode de gestion indirecte à une gestion directe (et vice versa) en raison de circonstances exceptionnelles (une deuxième option alternative)

En cas de circonstances en dehors du contrôle de la Commission, si la modalité appui budgétaire ne peut pas être mise en œuvre, il est envisagé que cette modalité soit mise en œuvre en gestion indirecte par une entité ou plusieurs entités qui seront sélectionnées selon les critères indiqués dans le paragraphe 4.4.1.

#### 4.5 Critères d'éligibilité géographique pour les marchés et les subventions

L'éligibilité géographique au regard du lieu d'établissement pour la participation aux procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions et au regard de l'origine des fournitures achetées, telle qu'elle est établie dans l'acte de base et énoncée dans les documents contractuels pertinents, est applicable sous réserve des dispositions suivantes.

L'ordonnateur compétent de la Commission peut étendre l'éligibilité géographique sur la base de l'urgence ou de l'indisponibilité des services sur les marchés des pays ou territoires concernés, ou dans d'autres cas dûment justifiés où l'application des règles d'éligibilité rendrait impossible ou excessivement difficile la réalisation de cette action (article 28, paragraphe 10, du règlement IVDCI - Europe dans le monde).

#### 4.6 Budget indicatif

Composantes budgétaires indicatives	Contribution de l'UE en EUR
<b>Appui budgétaire</b> - cf. section 4.3	<b>36 500 000</b>
<b>Appui complémentaire</b> - cf section 4.4	<b>3 000 000</b>
<i>Gestion indirecte (cf. section 4.4.1)</i>	<i>3 000 000</i>
<b>Évaluation</b> (cf. section 5.2), <b>Audit</b> – (cf. section 5.3)	<b>300 000</b>
<b>Provision pour imprévus</b>	<b>200 000</b>
<b>Total</b>	<b>40 000 000</b>

#### 4.7 Structure organisationnelle et responsabilités

**Un Comité de pilotage (COPIL)** sera mis en place pour assurer le suivi de la mise en œuvre de cette Action. Ce comité de pilotage sera présidé par le Secrétaire Permanent du Ministère de l'Économie et des Finances pour le suivi des politiques de réformes et des programmes financiers. Il sera composé de représentants du Ministère de l'Économie et des Finances, du Ministère de la planification du Développement et de la Coopération, et des Ministères et agences concernées par les indicateurs de l'appui budgétaire, et de représentants de la société civile. L'UE sera représentée par les services de la Délégation de l'UE au Togo. Les États membres de l'équipe Europe seront également représentés. Des représentants du partenaire de mise en œuvre de la mesure complémentaire seront invités. Le comité de pilotage se réunira au moins 2 fois par an et autant de fois que nécessaire.

**Pour le suivi de la composante appui budgétaire, un groupe technique** sera mis en place, réunissant les représentants des ministères et institutions cités ci-dessus, et l'équipe Europe. Ce groupe de travail sera dirigé par le Secrétaire Permanent du MEF. Il se réunira régulièrement afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre du programme. Il sera en charge de suivre les conditions générales et l'avancement des indicateurs de l'appui budgétaire afin d'anticiper toute éventuelle difficulté, et le cas échéant, de prendre les mesures nécessaires. Après chaque réunion, le Secrétariat Permanent du MEF rédigera un compte rendu qui sera partagé avec les participants à la réunion. En outre, **un dialogue sur les politiques** se tiendra régulièrement entre le Gouvernement et l'équipe Europe. Dans la mesure du possible, il sera calé sur les groupes sectoriels déjà existants et se tiendra dans le cadre des revues sectorielles et de celle sur les réformes prioritaires du Gouvernement.

**Des missions annuelles de suivis externes** pourront être contractées par la Délégation afin de venir compléter son dispositif de suivi continu. À titre indicatif, une/des missions de suivi pourraient être effectuées dans le cadre de la modalité appui budgétaire. Ces missions viseront à (1) apprécier l'état d'avancement du contrat et le respect des conditions générales; (2) fournir des éléments pour alimenter le dialogue de politique sur les réformes soutenues ;

et (3) appuyer la Délégation de l'UE dans son analyse des preuves de réalisation des cibles de l'appui budgétaire et suggérer les montants à décaisser pour chaque tranche variable.

Dans le cadre de ses prérogatives en matière d'exécution budgétaire et de sauvegarde des intérêts financiers de l'Union, la Commission peut participer aux structures de gouvernance susmentionnées mises en place pour gérer la mise en œuvre de l'action.

## 5 MESURE DE PERFORMANCE

### 5.1 Suivi et rapports

Le suivi technique et financier courant de la mise en œuvre de la présente Action est un processus continu et fait partie intégrante des responsabilités du partenaire chargé de la mise en œuvre. À cette fin, le partenaire chargé de la mise en œuvre met en place un système permanent de suivi interne, technique et financier de l'Action et élabore régulièrement des rapports d'avancement (au moins annuels) et des rapports finaux. Chaque rapport doit fournir un compte rendu précis de la mise en œuvre de l'Action, des difficultés rencontrées, des changements introduits, ainsi que du degré d'obtention de ses résultats (Produits et effets directs) mesurés par les indicateurs correspondants, en utilisant comme référence la matrice du cadre logique (pour la modalité du projet) et la liste de stratégie, de politique ou de plan d'action du partenaire (pour l'appui budgétaire).

La Commission peut effectuer d'autres visites de suivi du projet, par l'intermédiaire de son propre personnel et de consultants indépendants directement recrutés par la Commission pour réaliser des contrôles de suivi indépendants (ou recrutés par l'agent compétent engagé par la Commission pour mettre en œuvre ces contrôles).

La Feuille de Route gouvernementale Togo 2025 prévoit un suivi au niveau des quatre instances ci-dessous :

- Un comité de suivi ministériel (technique) se réunit chaque semaine, impliquant chaque Ministère leader sur chaque réforme prioritaire et les ministères sectoriels concernés ;
- Un suivi interministériel au niveau du Premier Ministre (PM) se réunit également chaque semaine ;
- Un comité de pilotage au niveau du PM se réunit mensuellement (bi-mensuel pour les 6 premiers mois) ;
- Un séminaire gouvernemental au niveau de la Présidence de la République se réunit une fois par trimestre. Le dernier s'est tenu en avril 2022, le précédent en novembre 2021.

Une revue bi-annuelle est organisée par le Secrétaire du MEF pour réaliser un suivi des réformes prioritaires.

Les systèmes statistiques et de suivi ainsi que la qualité des données officielles dans le domaine d'action couvert ont été évalués. Cette évaluation a été prise en compte dans la conception de l'action en faisant une analyse des systèmes d'informations (voir annexe analyse la politique nationale en annexe). Un nouveau recensement de la population est sur le point d'être lancé par l'institut national de la statistique et des études économiques et démographiques. Le contrat de l'UE contribuera, à travers certains indicateurs de performance des tranches variables, à consolider les systèmes nationaux d'information et de suivi des politiques publiques.

### 5.2 Évaluation

Compte tenu de la nature de l'action, une évaluation finale pourra être effectuée pour cette action, ou une de ses composantes, si possible dans le cadre d'une mission conjointe de l'équipe Europe, par des consultants indépendants contractés par la Commission.

L'évaluation de cette action peut être réalisée individuellement ou au moyen d'une évaluation stratégique conjointe des opérations d'appui budgétaire menées avec le pays partenaire, d'autres prestataires d'appui budgétaire et les parties prenantes concernées. Celle-ci sera réalisée au titre de l'obligation de rendre des comptes et de tirer des enseignements à plusieurs niveaux (y compris pour une révision de la politique menée), en tenant notamment compte du fait que les leçons serviront à la préparation d'un nouvel appui budgétaire si cela s'avère nécessaire.

Une l'évaluation à mi-parcours de la mesure complémentaire pourrait être réalisée pour tirer des enseignements et pour procéder à des ajustements en cas d'évolution du contexte national ou international.

La Commission informera le partenaire chargé de la mise en œuvre au moins 30 jours avant les dates envisagées pour les missions d'évaluation. Le partenaire chargé de la mise en œuvre collaborera de manière efficace et effective avec les experts chargés de l'évaluation, notamment en leur fournissant l'ensemble des informations et des documents nécessaires et en leur assurant l'accès aux locaux et aux activités du projet.

Les rapports d'évaluation seront communiqués au pays partenaire et aux autres parties prenantes clés. Le partenaire chargé de la mise en œuvre et la Commission analyseront les conclusions et les recommandations des évaluations

et décideront d'un commun accord, et en accord avec le pays partenaire, des actions de suivi à mener et de toute adaptation nécessaire et notamment, s'il y a lieu, de la réorientation du projet.

Des évaluations ad-hoc de la réalisation de certaines cibles pourront être envisagées en cours de programme.

Un ou plusieurs marchés de services d'évaluation pourront être conclus au titre d'un contrat-cadre pour mener les évaluations. Pour les éventuels évaluation et/ou audit il est réservé un montant de 300 000 EUR. Un ou plusieurs marchés de services d'évaluation pourront être conclus.

### 5.3 Audit et vérifications

Sans préjudice des obligations applicables aux marchés conclus pour la mise en œuvre de la présente action, la Commission peut, sur la base d'une évaluation des risques, commander des audits indépendants ou des missions de vérification des dépenses pour un ou plusieurs contrats ou conventions.

## 6 COMMUNICATION STRATÉGIQUE ET DIPLOMATIE PUBLIQUE

Pour le cycle de programmation 2021-2027 une nouvelle approche de fond commun, planification et mise en œuvre de la communication stratégique et de diplomatie publique a été adoptée.

La communication et la visibilité de l'UE reste une obligation juridique pour toutes les actions extérieures financées par l'UE, afin de faire connaître le soutien de l'Union européenne à leur travail auprès des publics concernés, notamment en utilisant l'emblème de l'UE et une brève déclaration de financement, sur tous les supports de communication liés aux actions concernées.

Cette obligation s'applique de la même manière, que les actions concernées soient mises en œuvre par la Commission, des pays partenaires, des contractants, des bénéficiaires de subventions ou des entités chargées de l'exécution telles que les agences des Nations unies, les institutions financières internationales et les agences des États membres de l'UE.

Cependant, les documents d'action des programmes sectoriels spécifiques ne sont en principe plus tenus de prévoir des activités de communication et de visibilité sur les programmes concernés. Ces montants seront prévus dans des facilités de coopération établies par des documents d'action de mesures d'accompagnement, permettant aux Délégations de planifier et mettre en œuvre des activités de communication stratégique et de diplomatie publique pluriannuelles avec une masse critique suffisante pour être efficaces à l'échelle nationale.

## Appendix 1 : RAPPORT DANS OPSYS

La présente Action est identifiée comme :

Niveau Action		
<input checked="" type="checkbox"/>	Action individuelle	Action présente: tous les contrats pour cette Action