ANALYSE DE L'EFFICIENCE DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES DU TOGO,, EXERCICES 2021-2024

RAPPORT DEFINITIF

Septembre 2026

Avant-propos

Le présent rapport sur l'**Analyse de l'efficience de la gestion des finances publiques, 2021-2024 »** a priori peut sembler ne pas se conformer aux TDRs arrêtés pour l'étude. La thématique initiale que la Cour des comptes était appelée à développer s'intitulait : « *Analyse de l'efficience économique du Togo, exercice 2025*».

C'est une analyse qui consistait selon les six (6) axes spécifiques suivants à :

- analyser la dynamique de mobilisation des recettes fiscales et non fiscales ;
- examiner l'évolution des dépenses de l'Etat ;
- évaluer le déficit budgétaire et la trajectoire de la dette publique ;
- identifier les marges de manœuvre pour améliorer la soutenabilité de la dette ;
- comparer la situation du Togo avec les critères de convergence régionaux (UEMOA, CEDEAO) et internationaux ;
- examiner la part des ressources affectées aux secteurs prioritaires (santé, éducation, eau, agricultures, finances inclusives).

La Cour, lors de l'examen préliminaire des éléments d'analyse de ces axes, a buté sur la disponibilité des éléments d'information ainsi que leur cadrage avec la période ciblée, notamment le rapport définitif sur l'exécution des lois de finances, exercice 2025 ainsi que les éléments qui l'accompagnent (Déclaration générale de conformité (DGC), projet de loi de règlement, compte administratif (CA), comptes de gestion, états financiers, et autres annexes).

D'autres contraintes telles :

- l'indisponibilité d'informations pertinentes attendues de certains justiciables sélectionnés pour servir de base à l'étude ;
- l'insuffisance du temps alloué pour réaliser cette étude (3 semaines alors qu'une planification optimale aboutissait à 6 semaines) constituent autant de limites qui ont obligé la Cour à réduire le périmètre d'analyse de la thématique initiale en la reformulant en ces termes : « ***Analyse de l'efficience de la gestion des finances publiques du Togo exercices 2021-2024*** ».

Ces limites ont conduit l'équipe à restructurer les axes sans en atténuer les contenus. Le nombre d'axes est passé de six (6) à quatre (4) dans le projet de rapport ci-après tout en faisant preuve d'esprit de synthèse.

SOMMAIRE

Introduction 3

1. Axe I : Efficience de la mobilisation des recettes propres 4

1.1. Présentation de la situation générale des recettes propres 4

1.2. Mobilisation des recettes fiscales 4

1.3. Mobilisation des recettes non fiscales 10

2. Axe II : Efficience des dépenses publiques à moyen terme (2021 à 2024) 13

2.1. Soutenabilité des dépenses de l'Etat 13

2.2. Absorption des crédits d'investissement 16

2.3. Maîtrise des dépenses de transferts 17

3. Axe III : Efficience des investissements publics (projets de développement) 20

3.1. Maîtrise des coûts de réalisation des travaux 21

3.2. Respect des délais d'exécution des commandes publiques 24

3.3. Qualité et durabilité des ouvrages 26

3.4. Utilité des réalisations 28

4. Axe IV : Efficience de la gestion de la dette et marges de manœuvre 30

4.1. Analyse des indicateurs de la dette publique du Togo (2022–2024) (Soutenabilité, viabilité et solvabilité de l'Etat) 30

4.2. Optimisation des coûts de financement 32

4.3. Gestion du risque de refinancement (Maturité) 34

4.4. Valorisation des actifs de l'Etat 36

4.5. Marge de manœuvre en matière de l'efficience de la gestion de la dette 37

Synthèse des principales observations et recommandations 40

Conclusion 41

ANNEXES 43

Annexe 1 : Lettre d'ouverture d'audit 44

Annexe 2 : Liste d'un échantillon des avenants passés en 2022 ayant des incidences financières 46

Annexe 3 : Liste d'un échantillon des avenants passés en 2023 ayant des incidences financières 49

Annexe 4 : Liste d'un échantillon des avenants passés en 2024 52

Annexe 5 : Quelques indicateurs de la dette 55

Introduction

En vertu des attributions qui lui sont conférées par la Constitution de la République Togolaise, la Cour des comptes, Institution supérieure de contrôle (ISC), assure le contrôle des finances publiques. La Constitution du 06 mai 2024 précise en son article 74 que la Cour des comptes rédige des rapports sur l'état des finances publiques et sur l'efficacité des politiques publiques. Ces rapports sont adressés à l'Assemblée nationale dans le mois qui suit l'ouverture de la session parlementaire ordinaire. Cette mission de la Cour en matière de redevabilité et de transparence, consiste à fournir aux représentants du peuple une évaluation indépendante de la gestion budgétaire et de la performance des politiques publiques.

Par ailleurs, dans le cadre de la convention de partenariat germano-togolais du 19 décembre 2022, le projet Bonne gouvernance financière (GFG) a retenu comme indicateur 3 *« la Cour des comptes a réalisé quatre analyses d'efficience économique conformément aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (International Standards of supreme Audit institutions, ISSA), dont au moins une analyse des effets de genre sur les dépenses publiques ».*

C'est dans ce contexte, comme indiqué dans l'avant-propos, que s'inscrit le présent rapport intitulé **« Analyse de l'efficience de la gestion des finances publiques du Togo »**. La finalité de cette étude est d'évaluer l'efficience de la gestion des finances publiques du Togo de 2021 à 2024. Elle vise à vérifier si les ressources publiques sont mobilisées et dépensées de manière optimale, tout en formulant des recommandations pour maximiser l'impact des politiques de l'État au bénéfice des populations.

Une gestion efficiente des finances publiques conditionne le financement des infrastructures socio-économiques indispensables au développement durable. Le périmètre de cette analyse globale des finances publiques s'articule autour de quatre (4) axes fondamentaux : l'efficience de la mobilisation des recettes, la soutenabilité des dépenses courantes, la performance des projets d'investissement public et l'efficience de la gestion de la dette.

La méthodologie adoptée combine l'exploitation des données économiques et financières issues des rapports de certaines administrations et institution (MFB, OTR, DGTCP, DNCCP, INSEED, Cour des comptes) et celles des institutions internationales (BCEAO, UEMOA, FMI, Banque mondiale). Elle s'appuie également sur l'examen des documents stratégiques nationaux, notamment la Feuille de route gouvernementale 2025, et sur des vérifications physiques et des audits de performance menés par la Cour.

1. Axe I : Efficience de la mobilisation des recettes propres

Au Togo, les recettes propres du Budget de l'Etat désignent l'ensemble des recettes collectées par l'Office Togolais des Recettes (OTR) et certains ministères, pour financer les dépenses publiques. Elles sont constituées des impôts, droits et taxes.

L'efficience de leur mobilisation est analysée à travers ces deux catégories de recettes. Cette analyse est précédée par une présentation de la situation générale des recettes propres de 2021 à 2024.

1.1. Présentation de la situation générale des recettes propres

Cette situation est présentée dans le tableau n°1 ci-dessous. Elle met en exergue le poids de chacune des deux catégories de recettes (recettes fiscales et recettes non fiscales) dans la masse générale des recettes propres.

Tableau n° 1 : Situation générale des recettes propres de 2021 à 2024 (en milliards F CFA)

Années	Prévisions	Exécutions	Part de chaque catégorie de recettes mobilisées		Poids dans les recettes publiques mobilisées	
			Recettes fiscales	Recettes non fiscales	Recettes fiscales	Recettes non fiscales
2021	916	922	780	142	84,59%	15,40%
2022	1 070	1 051	865	187	82,30%	17,8%
2023	1 204	1 327	992	335	74,75%	25,25%
2024	1 343	1 336	1 098	238	82,18%	17,82%

Source : Cour des comptes, RELF 2021, 2022, 2023 et 2024

Il ressort de ce tableau que les recettes propres mobilisées sur la période de 2021 à 2024 sont essentiellement constituées des recettes fiscales qui représentent un poids se situant entre 84,59% et 74,75%. Celui des recettes non fiscales se situe entre 15,40% et 25,25%.

1.2. Mobilisation des recettes fiscales

Les recettes fiscales sont constituées des impôts et des taxes. Leur mobilisation est assurée par l'Office togolais des recettes (OTR) créé par la loi n° 2012-016 du 14 décembre 2012, modifiée et complétée par la loi n°2025-004 du 1er avril 2025. L'OTR regroupe depuis sa création, les anciennes Direction générale des impôts (DGI) et Direction générale des douanes (DGD). Ainsi, l'analyse de l'efficience de la mobilisation des recettes fiscales a été au centre de la réflexion des sujets liés à cet organisme. Quatre aspects sont analysés à cet effet : le coût de la mobilisation, la pression fiscale, les exonérations fiscales et la digitalisation.

1.2.1. Coût de la mobilisation

La mobilisation des recettes fiscales a un coût. L'OTR qui en a la charge est, aux termes de l'article 2 de la loi citée ci-dessus, « *un établissement public à caractère administratif,*

doté de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion administrative et financière. Il est soumis aux règles de la comptabilité publique ». Chaque année, il reçoit une dotation budgétaire lui permettant de mettre en œuvre cette mission. L'un des principaux enjeux de ce financement public tient à la fois à la réalisation de la mission et à la maitrise du coût des moyens mobilisés à cette fin. Pour en apprécier la productivité, il convient d'analyser l'évolution au cours de ces dernières années, du coût moyen des recettes mobilisées par l'OTR.

Le coût de mobilisation est déterminé à partir du ratio Dépenses de fonctionnement de l'OTR/Recettes fiscales mobilisées.

Tableau n° 2 : Evolution du coût de la mobilisation des recettes fiscales (en milliards F CFA)

Années	Recettes fiscales mobilisées (A)[1]	Subventions de l'Etat reçues (B)	Coût de la collecte[2] (C)=(B/A) x100
2019	625,00	16,00	2,56%
2020	655,15	17 ,00	2,59%
2021	779,56	17 ,03	2,18%
2022	864,74	19,80	2,29%
2023	991,56	20,05	2,02%
2024	1 098,07	20,21	1,84%

Source : - *Lois de finances exercices 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 et 2024 ;*
- *Cour des comptes, données tirées des RELF 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 et 2024.*

De 2019 à 2024, les recettes fiscales collectées par l'OTR connaissent une forte progression, passant de 625 milliards FCFA en 2019 à 1 098 milliards FCFA en 2024. Parallèlement, les crédits de fonctionnement ont sensiblement augmenté dépassant légèrement 20 milliards FCFA en 2023 et 2024. Les poids de ces crédits dans les recettes collectées (coût de la collecte) ont évolué en dent de scie traduisant sur la période, l'absence d'une tendance régulière. Ces poids sont compris entre 2,59% enregistré en 2020 et 1,84 % en 2024. Sur les deux dernières années de la période considérée, on observe une tendance à la baisse du poids passant de 2,02% en 2023 à 1,84% en 2024.

Il faut préciser que l'OTR a, en plus des dotations budgétaires, bénéficié d'autres sources de financement notamment des soutiens extérieurs sous forme de projets. Ainsi, les coûts de la mobilisation des recettes collectées auraient été plus importants si on y incluait ces financements extérieurs.

[1] Les montants des recettes mobilisées par l'OTR sont des montants bruts.
[2] Les chiffres ayant servi à calculer ces coûts ont été légèrement modifiés par endroit par la DGTCP sans toutefois en apporter la source. La Cour ayant tiré les chiffres exploités des sources officielles à savoir les lois de finances, a estimé que ses chiffres font foi et les a donc décidé de les maintenir

La Cour invite par conséquent les différents responsables impliqués dans cette mobilisation à intensifier les efforts pour pérenniser la tendance à la décroissance du coût constatée à partir des données des deux dernières années de la période considérée.

1.2.2. Pression fiscale

La pression fiscale représente le poids des prélèvement obligatoires (impôts et taxes) dans le PIB. Elle mesure la part de la richesse nationale prélevée par l'Etat auprès des particuliers et des entreprises pour financer les services publics.

Sur la période de 2021 à 2024, les taux de pression fiscale au Togo se présentent comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau n° 3 : Evolution des taux de pression fiscale et du niveau des recettes (en pourcentage)

Années	Taux	Variations[3]
2021	13,7%	1,3[4]
2022	13,9%	0,2
2023	14,6 %	0,7
2024	14,4%	-0,2

Source : OTR, Rapports de performance, 2021, 2022, 2023 et 2024

Ces taux sont inférieurs à la norme communautaire UEMOA qui est de 20% minimum fixé par l'Acte additionnel n°01/2015/CCEG/UEMOA du 19 janvier 2015 instituant un pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre ses Etats membres.

Ce faible taux s'explique par la prépondérance du secteur informel, la faiblesse des revenus à soumettre à l'impôt sur le revenu, l'étroitesse de l'assiette de certains impôts et taxes, notamment la TVA (seuls les contribuables réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 60 millions peuvent facturer la TVA), le régime fiscal incitatif dont bénéficie la quasi-totalité des entreprises industrielles (zone franche, code des investissements, conventions fiscales particulières).

Il faut noter que l'OTR enregistre chaque année de nouveaux contribuables actifs et non actifs. De 2021 à 2024, le nombre de contribuables actifs a évolué comme suit :

- 2021 : 73 214
- 2022 : 78 543
- 2023 : 59 077
- 2024 : 73 239

L'OTR ne fournit pas des informations dans ses rapports de performance sur la situation des entreprises qui ont cessé d'exister. Toutefois, l'Office présente dans ses rapports l'évolution des contribuables inactifs.

---

[3] Ces variations sont calculées par la Cour.

[4] Le taux de pression fiscale en 2020 est de 12,4%.

La structure des différents types de recettes collectées par l'OTR révèle que ce sont les consommateurs qui procurent à titre principal les recettes fiscales à travers la TVA suivie des droits de douane. Le tableau ci-dessous illustre ce poids dans la masse des recettes provenant des impôts, droits et taxes leaders (TVA, droits de douanes, IS et IRPP) qui représentent de 2019 à 2021, plus de 80% de l'ensemble des recettes fiscales collectées et de 2022 à 2024, 81,5%.

Tableau n° 4 : Poids des impôts leaders (principaux impôts) dans les recettes fiscales

Sources	2021	2022	2023	2024
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	41,7%	42,0%	41,7%	39,7%
Droits de douanes (DD)	16,1%	16,6%	17,2%	16,7%
Impôts sur les sociétés (IS)	14,6	14,7%	15,9%	16,7%
Impôts sur le revenu des personnes physiques (IRPP)	9,0%	7,6%	7,0%	8,8%

Source : OTR, Rapports de performance 2021 et 2024

Il ressort de ce tableau que la TVA seule représente en moyenne 41,5% des recettes fiscales collectées. Ajoutée aux droits de douanes, ces deux impôts indirects fournissent plus de la moitié du total des impôts leaders.

Quant aux impôts sur les sociétés (IS), principale source d'impôts directs, leur poids dans les recettes fiscales provenant des impôts, droits et taxes leaders n'a pu atteindre annuellement que 16,7%. Ceci en raison du fait que les entreprises industrielles échappent pour la plupart à l'IS à cause des exonérations qui leur sont accordées.

S'agissant de l'IRPP, son niveau qui était de 9,0% en 2021 est de 8,8% en 2024. Ce taux est globalement faible en raison principalement du secteur informel qui relève de cette catégorie d'impôt.

Les deux impôts directs réunis (IS et IRPP) représentent moins de 25% des recettes fiscales (provenant des impôts, droits et taxes leaders) collectées en 2022 et 2023. En 2024, ils ont légèrement progressé pour atteindre 25,5%.

Il convient de souligner que la prépondérance des impôts indirectes (TVA, droits d'accises ; droits de douane) caractérise la fiscalité des pays en développement.

En définitive, la Cour note que le poids de la pression fiscale est essentiellement faible par rapport à la norme communautaire qui est de 20% en raison de l'étroitesse de l'assiette fiscale due à la prédominance du secteur informel et des régimes incitatifs.

1.2.3. Exonérations fiscales

Dans le cadre de sa politique de développement économique, le Togo a fait des choix stratégiques en accordant des exonérations fiscales à certaines entreprises. Une

exonération fiscale est une mesure dispensant un contribuable du paiement de ses impôts ou taxes.

Ces exonérations tirent leur fondement juridique de plusieurs textes. Il s'agit :

- de la loi portant code des investissements ;
- de la loi portant code général des impôts ;
- de la loi portant statut de la zone franche ;
- des lois de finances ;
- des conventions internationales ;
- des mesures gouvernementales exceptionnelles qui doivent être autorisées ou entérinées par le législateur.

Loin d'être de simples mesures de générosité économique, ces exonérations sont au contraire accordées dans le but de stimuler la coopération économique. L'Etat attend en contrepartie un effet positif sur l'économie à travers la création d'emplois et le renforcement de la sécurité sociale. L'augmentation des salariés va se traduire sur le plan économique par l'élargissement de l'assiette des contribuables de l'IRPP et l'accroissement de la TVA à travers la consommation. S'agissant de la sécurité sociale, ces entreprises n'étant pas exonérées des leurs obligations sociales, paient leur part patronale pour la protection de leurs salariés. Il est également attendu de ces entreprises exonérées surtout celles de la Zone franche, des améliorations de la balance commerciale à travers leurs exportations.

L'analyse de l'efficience des exonérations accordées repose sur le rapport de leur coût dans l'économie nationale et les bénéfices économiques qu'elles ont générées sur une période. Dans le cadre de la présente étude, la Cour n'a pas pu obtenir des informations chiffrées sur le coût et les avantages de ces exonérations. Ce qui aurait permis de faire des analyses objectives pour démontrer leur efficience ou inefficience sur l'économie nationale. Néanmoins, la Cour s'est basée sur l'appréciation de ces exonérations faites par certaines institutions publiques.

Les exonérations fiscales sont comptabilisées par l'OTR comme des recettes non liquides. De 2021 à 2023, « *la maîtrise des exonérations* » était régulièrement inscrite par l'OTR comme un défi à relever dans le cadre de la mobilisation des recettes fiscales. Dans le rapport 2024, cette question n'a plus figuré dans les défis. Mais elle est toujours restée un sujet préoccupant. Ce rapport souligne les méfaits de ces exonérations en ces termes : « *Cette forte croissance des exonérations au détriment des recettes liquides affecte négativement les performances de l'OTR en termes de taux de pression fiscale* ».

Ce constat a été aussi relevé par le FMI qui relève dans un rapport ce qui suit : « *il sera particulièrement important de réduire les substantielles dépenses fiscales résultant des exonérations d'impôt (....). Les autorités devraient également réduire l'octroi de*

nouvelles exonérations d'impôt sur les sociétés »[5]. Plus loin dans le même rapport, le gouvernement déclare en termes d'engagement ce qui suit *: « nous allons supprimer les exonérations de TVA générant des pertes de recettes annuelles d'au moins 0,25 % du PIB, de préférence des exonérations régressives (...). Le rendement attendu de ces mesures est de 0,25 % du PIB »*[6].

Au vu de ce qui précède, la Cour note que, quand bien même les exonérations fiscales sont nécessaires dans la mise en œuvre des politiques publiques, celles qui ont été accordées sur la période considérée n'étaient pas maitrisées.

1.2.4. Digitalisation des procédures fiscales

Dans le cadre de ses stratégies de mobilisation des recettes fiscales, le gouvernement togolais s'est engagé depuis l'opérationnalisation de l'OTR en 2014, dans un projet de digitalisation des opérations fiscales et douanières. L'objectif est de faciliter les procédures, de réduire autant que possible les contacts physiques afin de mieux servir les contribuables d'une part, et surtout d'optimiser la mobilisation des recettes d'autre part.

La mise en œuvre de ce projet n'est pas enfermée dans un intervalle de temps figé. C'est un processus continu structuré par cycles de 3 à 5 ans guidés par le souci d'adaptation constante aux nouvelles technologies et aux besoins des contribuables.

Depuis 2014, des avancées notables ont été enregistrées. Plusieurs domaines sont concernés. Il s'agit entre autres, du télépaiement, de la télédéclaration, du dédouanement en ligne, du laissez-passer électronique, de la facture normalisée.

Ces avancées sont le résultat d'importants investissements engagés par l'OTR. Comme tout investissement public, les investissements ainsi engagés préoccupent à plusieurs égards quant à leur efficience. En d'autres termes, les avancées enregistrées sont-elles à la hauteur des attentes ? Par principe, l'efficience est atteinte sous l'angle d'un double gain : il faut d'une part, démontrer que l'Etat collecte plus vite les recettes et avec moins de pertes et d'autre part, que les contribuables gagnent en temps et en transparence.

Depuis l'opérationnalisation de l'OTR, la mobilisation des recettes a connu d'année en année des performances sensibles qui seraient en partie liées aux réformes engagées. Toutefois, il convient de souligner que malgré les avancées enregistrées, la digitalisation se heurte dans sa mise en œuvre à des difficultés pratiques qui sont de nature à compromettre son ancrage dans le système fiscal.

S'agissant particulièrement du télépaiement et de la télédéclaration, leur mise en œuvre se heurte aux difficultés ci-après :

---

[5] FMI, *Rapport du FMI no 25/178, Deuxième revue de l'accord au titre de la facilite élargie de crédit, demandes de dérogation sur critère de réalisation non atteint, de modification de critères de réalisation, de prolongation de l'accord et de rééchelonnement de l'accès — communique de presse, rapport des services du FMI et déclaration de l'administrateur pour le Togo*, Juillet 2025, p.25.

6 Idem, p.65.

- **faible niveau d'informatisation des entreprises :** De nombreuses petites et moyennes entreprises (PME) travaillent encore de manière traditionnelle et ne sont pas suffisamment informatisées pour adopter le tout-numérique ;
- **complexité perçue des procédures :** Les dépôts via le numérique sont souvent perçus comme compliqués par les contribuables non habitués aux outils informatiques ;
- **interconnexion bancaire limitée :** Bien que des partenariats existent (Ecobank, UTB), la connexion de toutes les banques de la place à la plateforme de télépaiement n'est pas toujours totale, obligeant certaines entreprises à passer par des méthodes traditionnelles.

Les autres services digitalisés ne sont pas épargnés par des difficultés. Celles-ci se présentent comme suit :

- **problèmes techniques et maintenance :** Des bugs, des lenteurs de serveur et des dossiers parfois bloqués sur les plateformes numériques ;
- **une faible maîtrise de l'outil informatique par certains usagers** ;
- **infrastructures limitées :** Des difficultés liées à la qualité de la connexion internet ou à l'accès au réseau dans certaines zones, freinant l'utilisation des e-services ;
- **résistance au changement** : Une adaptation lente du personnel et des usagers aux nouveaux modèles opérationnels entièrement numérisés ;
- **faible niveau de maturité des partenaires :** Cette situation ralentit les projets d'interconnexion qui sont censés accroitre la célérité des prestations de services, faciliter les procédures aux usagers et favoriser les recoupements à grande échelle.

Dans ses rapports annuels 2021 à 2024, l'OTR a présenté des situations anormales révélant les limites des avancées enregistrées. Il s'agit notamment des cas de corruption avérés et surtout de nombreux cas de défaillances déclaratives qui prouvent qu'un nombre important de contribuables peine à s'adapter au nouveau système.

La Cour note au regard de ce qui précède que, la digitalisation des procédures de mobilisation des recettes fiscales est une réalité tangible mais son efficience reste malheureusement hypothéquée par des difficultés pratiques de diverses natures.

1.3. Mobilisation des recettes non fiscales

Les recettes non fiscales sont composées des dons/legs programmes/projets et des recettes des services qui sont constituées de :

- revenus de l'entreprise et du domaine ;
- droits et frais administratifs ;
- autres recettes non fiscales ;
- produits exceptionnels ;

- produits financiers.

Contrairement aux recettes fiscales, la mobilisation de ces recettes n'est pas confiée à un organisme autonome, elle est effectuée par diverses administrations et reversées à la Direction générale du trésor et de la comptabilité publique (DGTCP). De 2020 à 2024 la situation des recettes non fiscales se présente comme suit :

Tableau n° 5 : Evolution des recettes non fiscales (en milliards de F CFA)

RUBRIQUES	2020	2021	2022	2023	2024
Recettes des services	73	58	59	145	121
Dons programmes et legs	102	84	127	181	117
TOTAL RECETTES NON FISCALES	**175**	**142**	**186**	**326**	**238**
Taux de variation des Recettes des services		-20,54%	1,72%	145,76%	-16,55%
Taux de variation Dons programmes et legs		-17,64%	51,19%	42,52%	-35,36%
Taux de variation des recettes totales non fiscales		**-18,85%**	**30,98%**	**75,26%**	**-26,99%**

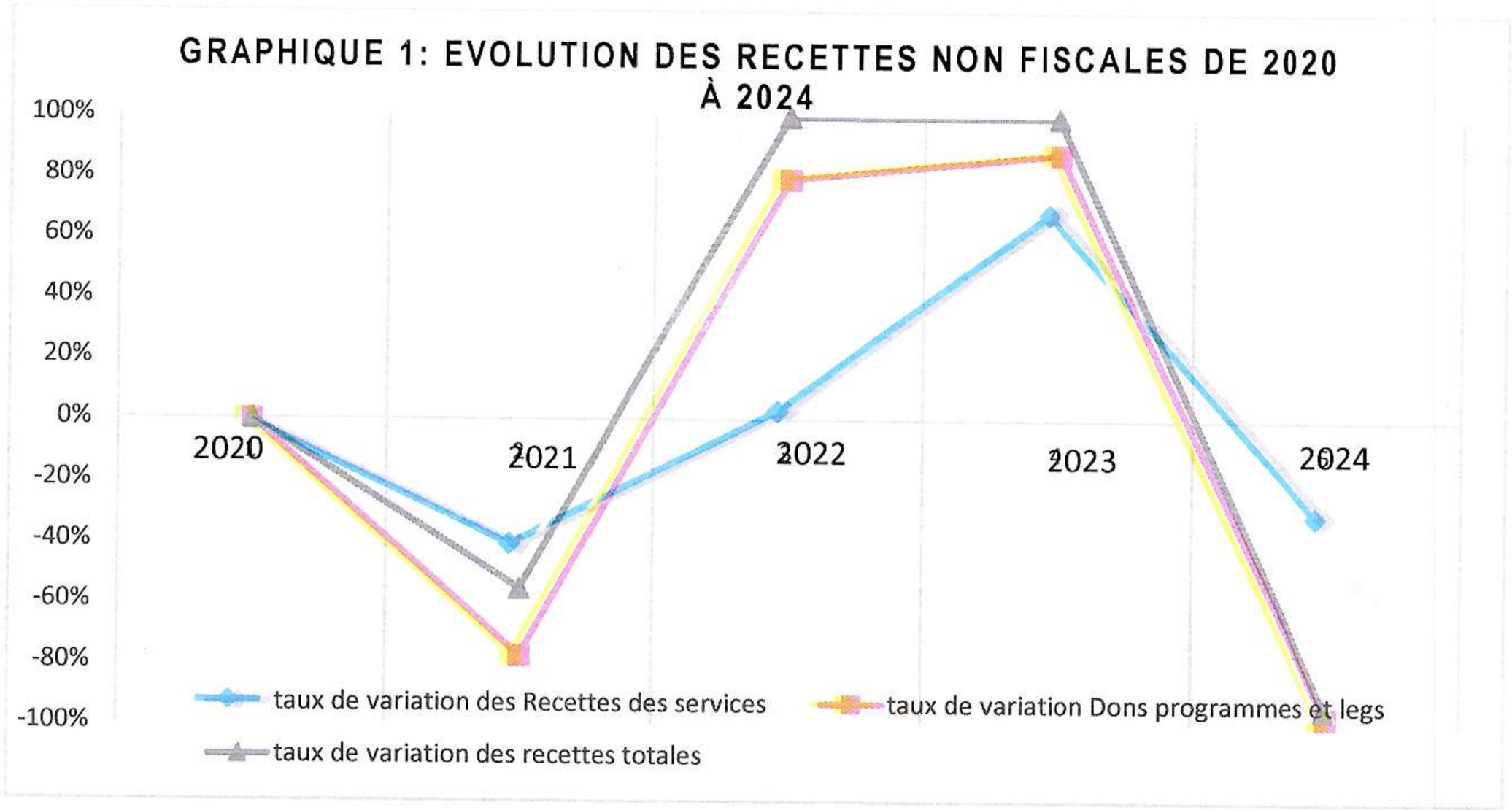
Sources : RELF, CA et CGAF (2020 à 2024)

Globalement, le total des recettes non fiscales est passé de 175 milliards de F CFA en 2020 à 238 milliards de F CFA en 2024, soit un taux d'accroissement de plus de 36% sur la période.

Toutefois, cette hausse est marquée par une tendance irrégulière alternant des baisses et de fortes croissances.

- entre 2021 et 2022, la croissance atteint 30,98%, portée principalement par l'augmentation des dons programmes et legs (51,19 %) ;
- entre 2022 et 2023, la progression est encore plus spectaculaire (+75,26 %), due surtout à la forte hausse des recettes des services de plus de 145% ;
- en revanche, les années 2021 et 2024 apparaissent comme des années, marquées par une baisse simultanée des deux composantes des recettes.

Cette évolution met en évidence une volatilité structurelle des recettes non fiscales, largement dépendantes des flux extérieurs irréguliers (dons, legs programmes ponctuels) comme le montre le graphique ci-après.



Le graphique 1 ci-dessus montre que les recettes non fiscales ont évolué en dents de scie sur la période considérée. Leur mobilisation n'est apparemment pas associée à un objectif de performance.

Par ailleurs, leur coût de mobilisation reste indisponible. En effet, les services publics qui participent à la mobilisation de ces recettes sont dispersés au sein de l'appareil administratif. Ils bénéficient des crédits budgétaires pour leur fonctionnement, puis des ristournes fixées à des taux définis par des textes juridiques disparates et imputées sur le montant des recettes collectées. De plus, il n'existe pas un mécanisme de suivi de la gestion de ces ristournes. On note également que, le montant des recettes collectées et inscrit aux budgets généraux est amputé de ces ristournes reversées aux administrations bénéficiaires portant ainsi atteinte à la règle de non contraction des recettes.

Cette situation pose un problème d'exhaustivité de l'enregistrement des recettes collectées et de transparence dans la gestion desdites ristournes qui constituent en réalité, des dépenses publiques.

Au vu de la situation ainsi décrite, la Cour estime qu'il est impossible d'analyser l'efficience de la mobilisation des recettes non fiscales en raison de l'indisponibilité des informations structurées et crédibles de nature à permettre la formulation des conclusions objectives.

2. Axe II : Efficience des dépenses publiques à moyen terme (2021 à 2024)

L'examen de l'efficience des dépenses publiques vise à apprécier si l'utilisation des ressources est optimale, pour la maximisation de l'impact social et économique, tout en réduisant les gaspillages. Elle implique d'évaluer la capacité des dépenses à atteindre les objectifs visés. Pour ce faire, l'Etat utilise des différents moyens et outils qui lui procurent une bonne maîtrise de ses dépenses et lui permettent de garder la stabilité économique et sociale du pays. Parmi ces moyens, se trouve en bonne place, le budget de l'Etat.

Le budget de l'Etat est un outil instrument financier qui permet à l'Etat, d'intervenir dans la vie économique et sociale, et ce notamment à travers les dépenses publiques qui constituent l'une des parties composant du budget général de l'Etat. Ainsi donc, l'examen de l'efficience des dépenses de l'État, par la Cour des comptes sera fait sur quatre aspects, à savoir :

- la soutenabilité des dépenses ;
- la structure et la nature des dépenses ;
- l'absorption des crédits d'investissement ;
- la maîtrise des dépenses de transferts et subventions.

2.1. Soutenabilité des dépenses de l'Etat

La soutenabilité des dépenses publiques définit la capacité d'un État à financer ses charges (fonctionnement, service de la dette, investissements) à moyen terme sans insolvabilité ni ajustements drastiques. Elle exige que la dette publique ne croisse pas plus vite que la capacité de remboursement (revenu), assurant la pérennité des services publics. Elle est assurée lorsque les recettes totales couvrent durablement les dépenses totales stabilisant la dette en pourcentage du PIB.

2.1.1. Évolution des dépenses totales et des recettes totales

Les tableaux suivants présentent l'évolution des dépenses, des recettes et leur écart ou déficit au cours de ces quatre dernières années.

Tableau n° 6 : évolution des dépenses totales et recettes totales du Togo de 2021 à 2024 (milliards de franc)

RUBRIQUE	2021	2022	2023	2024
Recettes totales	921, 58	1051, 30	1 317, 22	1 336, 10
Dépenses totales	1007 ,81	1253, 85	1 681, 63	1 674, 24
Déficit	86, 23	202,55	364,41	338,14
PIB	4665 ,40	5393,30	5594,20	6458,30
Évolution du déficit/PIB	1,85%	3,75%	6,51%	5,24%
Taux de croissance de recettes totales (base 2021)		14,08%	42,93%	44,98%
Taux de croissance dépenses totales		24,41%	66 ,86%	66 ;11%
Taux de croissance du déficit (base 2021)		135%	323%	292%

Source : RELF 2021- 2024

Le tableau 6 ci – dessus montre une augmentation des recettes et des dépenses, durant ces quatre années, ce qui implique une dynamique de croissance économique du pays accompagnée d'une expansion de l'intervention publique nonobstant leur différente vitesse.

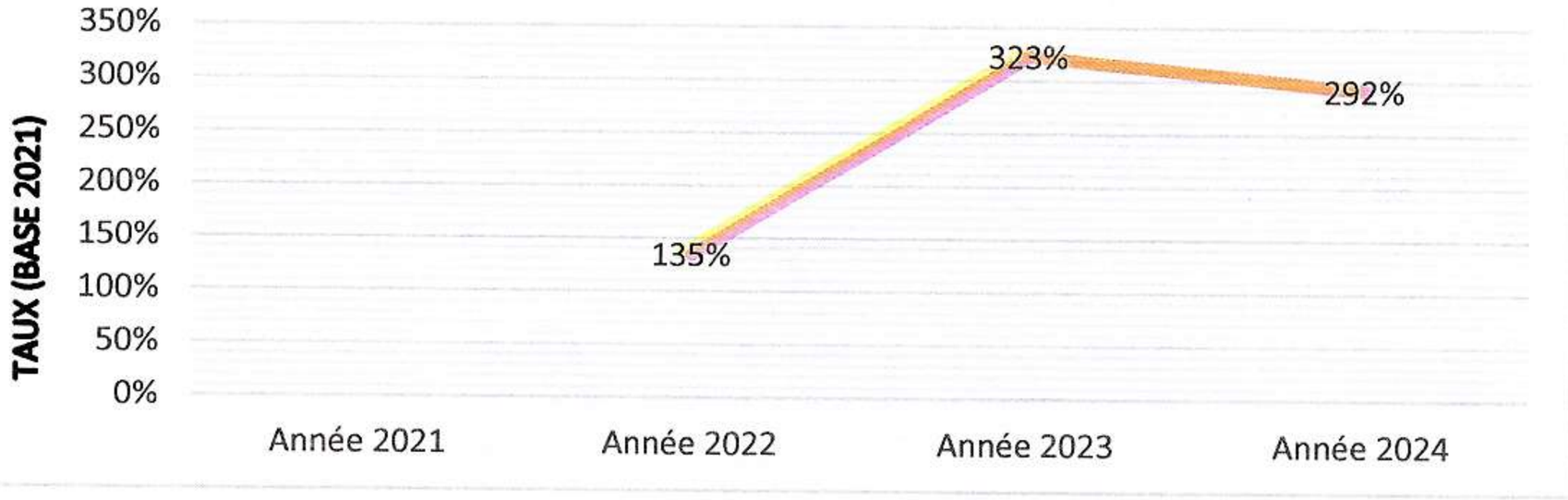
L'augmentation des dépenses montre que, l'Etat dépense plus chaque année ce qui peut générer des effets positifs significatifs sur l'économie et le bien-être de la population. Cette amélioration est possible si et seulement si ces dépenses sont exécutées à bon escient avec efficience et orienté plus vers l'investissement.

Le tableau montre également que les dépenses croissent plus vite que les recettes durant ces quatre années ce qui signifie que le déficit budgétaire s'accroît année après année sauf entre 2023 et 2024 où il y a une légère baisse. Or si les dépenses croissent plus vite que les recettes durant plusieurs années, c'est-à-dire que si le déficit budgétaire s'accroît année après année, cela implique une dégradation structurelle des finances publiques. Cette situation est consolidée par l'accroissement du ratio déficit/PIB qui mesure l'écart entre les dépenses et les recettes propres en le rapportant à la richesse totale produite. Il indique l'ampleur du besoin d'emprunt d'un État pour financer son fonctionnement et ses investissements. Ce taux est de 1.85 %, 3,75%, 6,51%, 5,24% respectivement en 2021, 2022, 2023, et 2024. Dans la zone UEMOA, la norme admise impose que le ratio du déficit budgétaire rapporté au PIB n'excède pas (3\%\). Ce seuil est un critère de convergence macroéconomique dit de "premier rang", conçu pour garantir la viabilité des finances publiques.

Au vu de l'analyse qui précède, la Cour fait observer que ce déficit budgétaire est un signe d'explosion de la dette publique et de son insoutenabilité. Pour financer ces déficits, l'État est obligé d'emprunter davantage sur les marchés financiers ou faire recours à une pression fiscale accrue (augmentation des impôts et taxes) pour accroître les recettes. Cela freine la croissance économique, pèse sur le pouvoir d'achat des ménages et nuit à la compétitivité des entreprises.

Le graphique suivant illustre bien la croissance du déficit.

Graphique 2: Taux de croissance des déficits



2.1.2. Analyse de l'évolution des différents types de dépenses de 2021 à 2024

Les dépenses du budget général sont constituées des intérêts de la dette publique, des dépenses de personnel, des dépenses de biens et services, des dépenses de transfert et subventions et des dépenses d'investissement ou dépenses en capital. L'analyse de l'évolution des dépenses est un processus permettant de classer, d'examiner et d'optimiser l'utilisation des ressources d'un Etat. Elle permet de classer les charges pour comprendre leur impact sur la rentabilité.

Le tableau suivant présente l'évolution des dépenses des quatre dernières années (2021 à 2024) avec base de la variation 2021

Tableau n° 7 : Présentation de l'évolution des dépenses exécutées de 2021 à 2024 (milliards de franc)

Rubriques	**Dépenses effectives**				**Taux de variation**			**Variation 2024 base 2021**
	2021	2022	2023	2024	2022	2023	2024	
Dépenses ordinaires	**627,98**	**760,21**	**1 162 67**	**1 198,72**	**121%**	**153%**	**103%**	**90,89%**
Intérêt dette publique	*99,80*	*124,80*	*166,19*	*176,93*	*125%*	*133%*	*106%*	*77,28%*
Dépenses de personnel	*251,53*	*255,29*	*301,83*	*314,31*	*101%*	*118%*	*104%*	*24,96%*
Biens et services	*134,74*	*265,38*	*370,01*	*431,94*	*197%*	*139%*	*117%*	*220,57%*
Transferts courants	*141,90*	*114,72*	*324,63*	*275,53*	*81%*	*283%*	*85%*	*94,17%*
Dépenses en capital	**379,82**	**493,64**	**518,96**	**475,52**	**130%**	**105%**	**92%**	**25,20%**
TOTAL	1 007,81	1 253,85	1 681,63	1 674,24	124%	134%	100%	66,13%

Source : RELF 2024

La variation des différentes rubriques des dépenses en 2024 base 2021 se présente comme suit :

- dépenses de personnel 24,96% ;
- intérêt sur la dette publique 77,28% ;
- dépenses de biens et services 220,57% ;
- dépenses de transferts courants 94,17% ;
- dépenses d'investissement 25,20%.

Globalement, les dépenses en capital ont moins évolué (25,2%) en quatre (4) ans que celles des dépenses ordinaires (90,89%). Les dépenses de biens et services ont triplé au cours de la période passant de 134 749 610 630FCFA en 2021 à 431 943 595 458 FCFA en 2024.

Le triplement des dépenses de biens et services en quatre ans signifie que l'administration consomme trois fois plus de ressources courantes (fournitures, énergie, prestations externes) qu'avant, sans pour autant investir sensiblement.

Dans l'ensemble, la Cour constate une évolution de l'exécution des dépenses ordinaires (90, 89%) de 2021 à 2024 tandis que les dépenses en capital ont connu moins d'évolution durant cette période (25,24%). Cette situation dénote que l'Etat consacre plus de dépenses au fonctionnement qu'aux investissements durant la période sous revue.

2.2. Absorption des crédits d'investissement

L'efficience de cette absorption se mesure par le taux d'exécution des investissements (ou taux de décaissement).

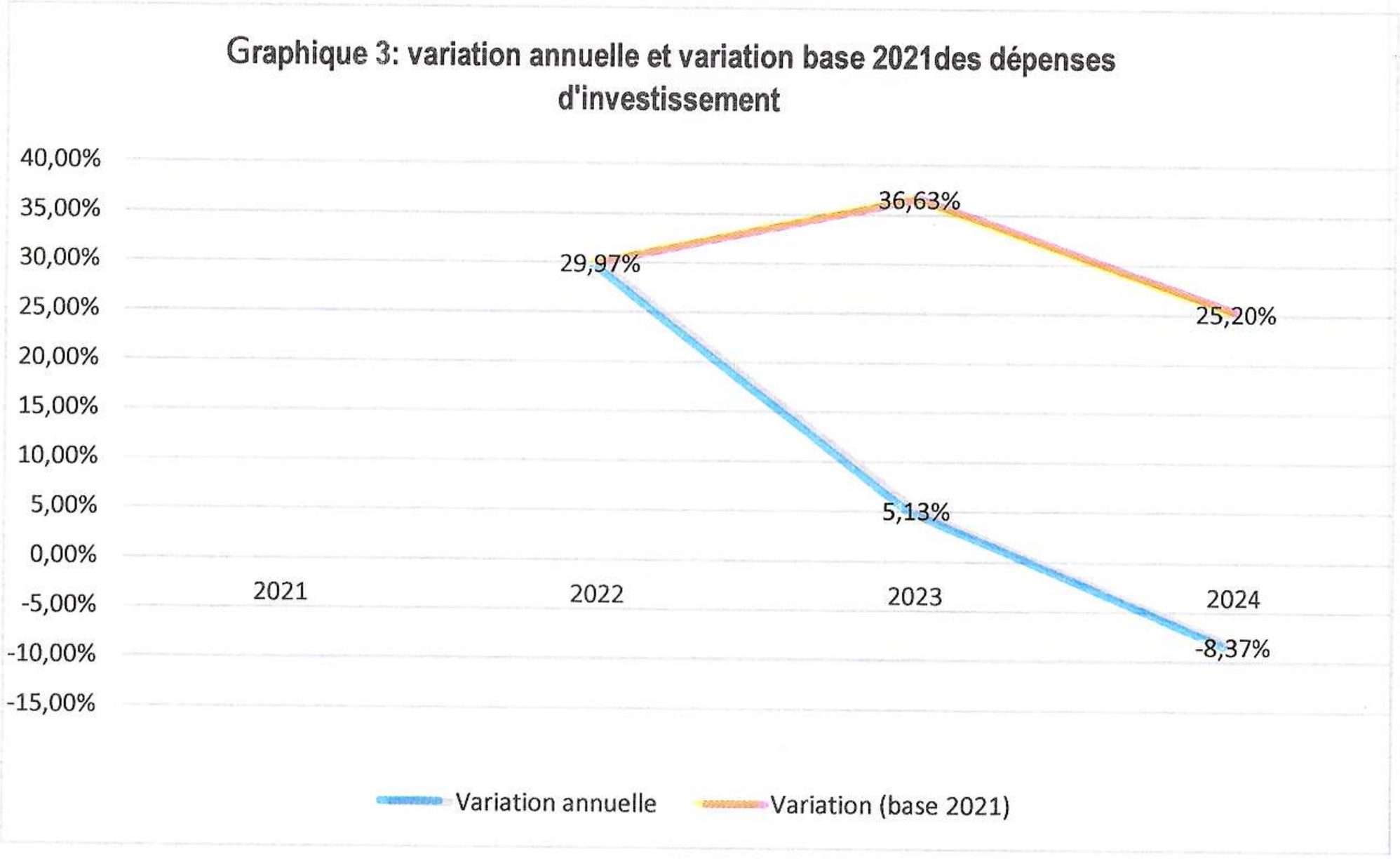
Les dépenses d'investissement de l'État sont des dépenses durables qui augmentent la valeur du patrimoine public (infrastructures, bâtiments, équipements) ou favorisent la croissance future. Contrairement au fonctionnement, ces dépenses (ex : routes, hôpitaux, écoles) sont un levier stratégique pour le développement.

Les tableaux 8 et 9 ci-dessous présentent d'une part l'évolution des dépenses d'investissement effectivement exécutées et d'autre part celle des dépenses et recettes avec leurs différents taux de croissance durant quatre années consécutives (2021 à 2024)

Tableau n° 8 : Evolution des dépenses d'investissement de 2021 à 2024 en milliards de franc

année / dépense invest.	2021	2022	2023	2024
Dép. invest	379, 82	493,64	518,96	475,52
Taux de variation annuelle		29,97%	5,13%	-8,37%
Variation (base2021)		29,97%	36,63%	25,20%

Source : RELF 2021 à 2024



Le tableau 8 et le graphique 3 montrent que les dépenses d'investissement se sont accrues de 36,63% en 2023 par rapport à 2021 tandis qu'elles sont de 25,20% en 2024 par rapport

à 2021. Les accroissements annuels sont de 29, 97 % entre 2021 et 2022, 5, 13% entre 2022 et 2023. En 2024 les dépenses d'investissement ont baissé de 8,37% par rapport à 2023. Tous ces différents taux traduisent une évolution en dent de scie des dépenses d'investissement durant la période sous revue.

Tableau n° 9 : évolution des dépenses comparées aux recettes et leurs différents taux de croissances

Rubriques	2021	2022	2023	2024
Recettes	921,58	1 051,30	1 317,22	1 336,10
Dépenses	1 007,81	1 253,85	1 681,63	1 674, 24
Dépenses ordinaires	627,98	760,21	1 162,67	1 198,72
Dépenses d'investissement	379,82	493,64	518,96	475,52
Déficit	86,23	202,55	364,41	338,14
Taux de croissance des recettes	-	14,08%	25,29%	1,43%
Taux de croissance des dépenses	-	24,41%	66 ,86%	66, 11%
Taux de croissance des dépenses fonctionnement	-	21,06%	252,94%	3,10 %
Taux de croissance des dépenses investissement	-	29,97%	5,13%	-8,37%
Taux dép. inv./recettes	-	46,96%	39,40%	35,59%

Sources : RELF 2021 à 2024

Le tableau 9 ci-dessus montre de 2021 à 2022 une croissance des recettes de 14, 08% et une croissance des dépenses d'investissement de 29,97%. Ces taux de croissance sont respectivement de 25,29% et 5,13% en 2023 alors qu'ils sont de 1,43% et – 8, 37% en 2024 ce qui montre que les dépenses en investissement ne croissent pas au même rythme que les recettes.

Ce tableau montre également la part du montant des dépenses d'investissement de l'Etat par rapport aux recettes disponibles. Ce taux est de 46,96%, 39,40% et 35,59 % respectivement en 2021, 2022, 2023 et 2024. Ces différents taux de croissance malgré leur diminution en 2023 et 2024 représentent une part significative de revenu que l'Etat consacre à l'investissement.

Globalement la Cour note que durant la période sous revue, l'Etat consacre une part non négligeable de ses revenus à l'investissement (autour de 40%) ce qui traduit un effort très important d'investissement public. Toutefois, ce taux n'est pas forcément signe de réalisations efficientes.

2.3. Maîtrise des dépenses de transferts

Les dépenses de transfert (aides, subventions, prestations sociales) consistent à allouer des fonds à d'autres personnes (ménages, entreprises, collectivités) sans contrepartie économique directe. L'examen documentaire montre qu'elles constituent une part significative des dépenses de fonctionnement de l'État sur la période considérée.

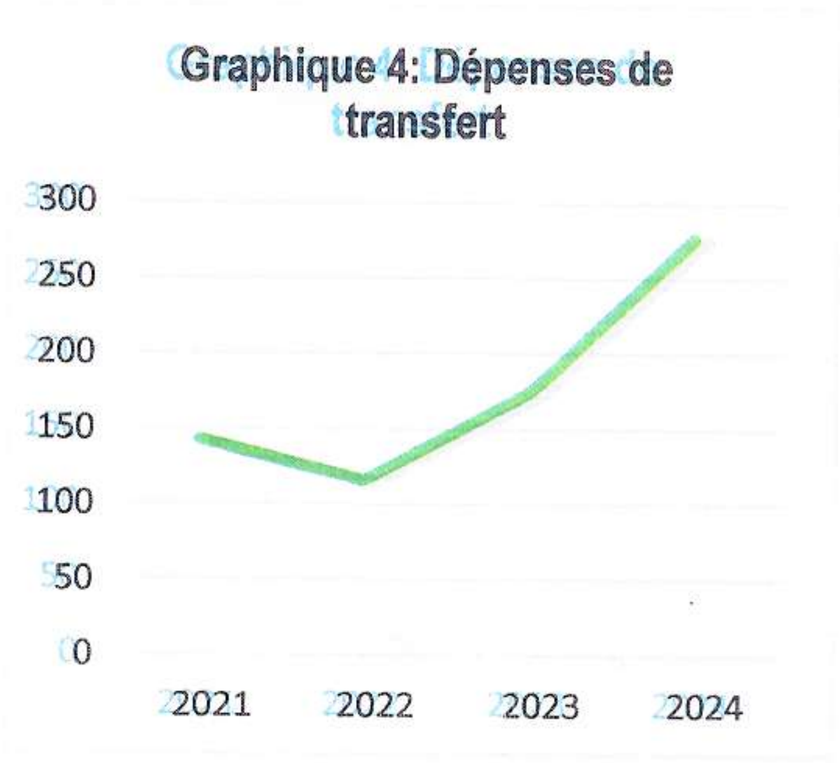
2.3.1. Évolution des dépenses de transfert de 2021 à 2024

Les tableaux 10 et 11 suivants montrent l'évolution des dépenses de transfert de 2021 à 2024 et leur taux d'exécution par rapport aux prévisions.

Tableau n° 10 : évolution de l'exécution des dépenses de transfert de 2021 à 2024 (milliards de franc)

RUBRIQUES	2021	2022	2023	2024
Dépenses de Transfert	141,90	114,72	173,34	275,53
Taux de variation		-19,15%	22 ,16%	94,17%

Source : RELF de 2021 à 2024



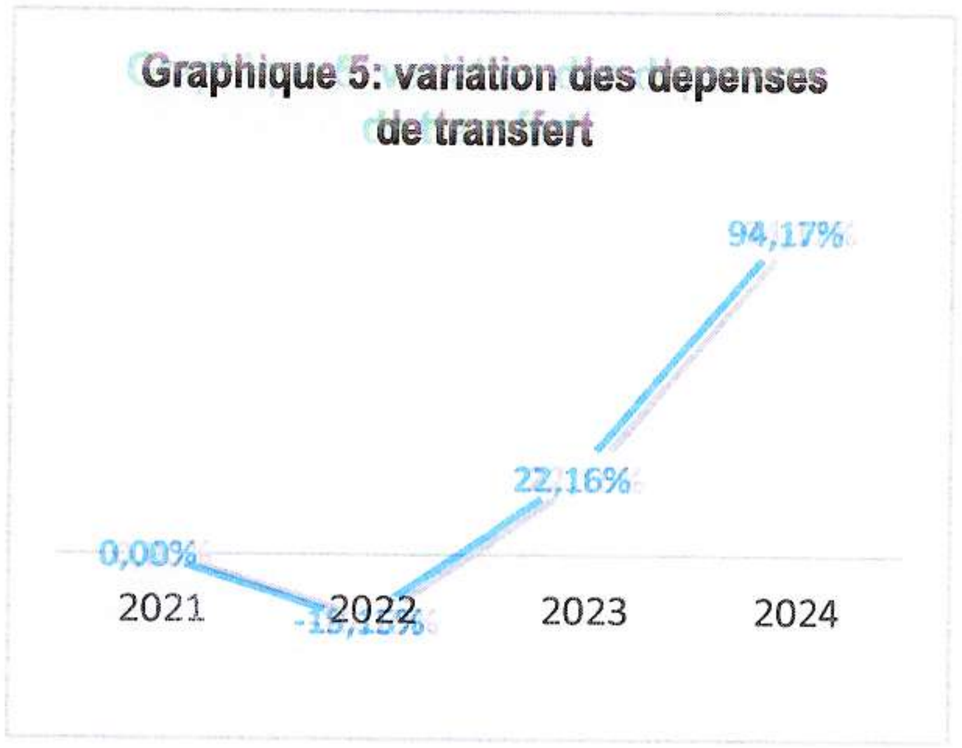


Tableau n° 11 : Taux de l'exécution des dépenses de transfert de 2021 à 2024 (milliards de franc)

Années	Prévision	Exécution	Taux
2021	145,24	141,90	97,70%
2022	39,41	114,72	291,09%
2023	177,94	173,34	97,41%
2024	215,76	275,53	127,70%

Source : RELF de 2021 à 2024

Le tableau 11 montre l'évolution des transferts effectués par l'Etat aux autres entités publiques (institutions, ministères) de 2021 à 2024 avec pour base 2021. De 2021 à 2022 ont voit une diminution des dépenses de transfert de 19% alors qu'ils ont augmenté de 22, 16% en 2023 et de 94, 17% en 2024. Le tableau 11 montre l'état d'exécution de ces transferts de l'Etat vers les autres organismes par rapport aux prévisions. Les années 2021 et 2023 ont connu un taux d'exécution qui tourne autour de 97 % ce qui signifie que l'État a effectivement versé la quasi-totalité des fonds prévus à d'autres acteurs.

Ce taux est de 291, 09% en 2022 et 127% en 2024 traduisant un dépassement important des dotations budgétaires.

Cette situation non orthodoxe n'a pu être expliquée.

La Cour, lors de ses travaux antérieurs sur le contrôle de l'exécution des lois de finances s'est intéressée à certains aspects de la gestion des transferts afin de s'assurer que :

- ces subventions ou transferts sont assorties de conditions (objectifs ou résultats à atteindre) ou pas ;
- des mesures ont été prises pour évaluer les besoins réels de ces structures avant l'octroi des dites subventions ou transferts ;
- des mesures sont prises pour le bon emploi des ressources et la reddition des comptes par les bénéficiaires ;
- des dispositions sont prises pour intégrer les comptes dans le système du compte unique du Trésor pour les structures ayant des comptes dans les banques primaires afin d'optimiser la gestion de la trésorerie de l'Etat.

Il ressort des réponses du Ministère des finances et du budget que :

- même si les dispositions sont prises pour assurer la reddition des comptes par les structures bénéficiaires, la plupart des transferts ne sont pas associés à l'atteinte des résultats, exception faite dans une certaine mesure du Haut-Commissariat pour la Réconciliation et le Renforcement de l'Unité Nationale (HCRRUN) où les transferts peuvent être considérés comme spéciaux parce que destinés à l'indemnisation des victimes des violences politiques ;

- aucune évaluation n'est faite sur les besoins réels des structures ainsi que leurs capacités de consommation avant l'octroi desdites subventions et transferts ;

- dans le cadre de la déconcentration de la fonction d'ordonnateur de la dépense, il est envisagé la nomination des trésoriers auprès de chaque ministère ou institution. Ces trésoriers seront chargés d'intégrer dans leur comptabilité les dépenses des structures rattachées à leur ministère et produiront des comptes de gestion ;

Les structures bénéficiaires de subvention, sont tenues d'ouvrir des comptes au Trésor où les fonds sont déposés avec un suivi de décaissement par la DGTCP

2.3.2. Cas du fonds d'appui aux collectivités territoriales (FACT)

Le fonds d'appui aux collectivités territoriales est un mécanisme national de financement conçu pour soutenir le développement local et la décentralisation au Togo. Il permet le transfert de ressources financières de l'État et de ses partenaires vers les collectivités pour la réalisation de projets de proximité telles que les infrastructures de base.

Instauré en 2019 avec une enveloppe initiale de plus de 2,5 milliards F.CFA (dotation de l'Etat), le FACT n'a cessé de croître au fil des années avec la participation des partenaires à partir de 2021 passant de 6.25 milliards de F CFA à 8.5 Milliards de FCFA en 2024 comme le présente le tableau ci-après.

Tableaux n° 12 : Mobilisation des fonds du FACT de 2021 à 2024

Années	2021	2022	2023	2024
Montant (en milliards de F CFA)	6,25	7,00	8,00	8,50
Taux de croissance du FACT	-	12,00%	14,29%	6,25%

Source : Comptes administratifs, exercices 2021 à 2024

La commission de gestion du FACT est placée sous la tutelle conjointe du ministère en charge de l'administration territoriale et du ministère en charge des finances.

Le Ministre en charge de l'administration territoriale, Président de la Commission de Gestion du FACT (CG-FACT) est l'ordonnateur des dotations du FACT. Il assure le transfert des fonds aux collectivités territoriale et à l'Agence Nationale d'Appui au Développement à la Base (ANADEB). L'ANADEB bénéficie des dotations affectées aux dépenses d'investissement, met en œuvre des projets socio-économiques et éducatifs financés pour le compte des différentes collectivités.

Aucun mécanisme n'existe à ce jour permettant une reddition des comptes et de performance des fonds mis à la disposition de l'ANADEB.

La gestion du FACT est à ce jour assurée de fait par ANADEB comme maître d'ouvrage délégué.

Aux termes de l'article 73 alinéa 3 de la loi organique n° 2021-025 du 1er décembre 2021 portant organisation, attribution et fonctionnement de la Cour des comptes et des Cours régionales des comptes, la Cour a le pouvoir d'apprécier la bonne gestion des crédits dont bénéficient les ministères et institutions.

Comme elle le fait à l'endroit de tous organismes qui gèrent des fonds publics, la Cour se réserve le droit de contrôler la gestion des fonds mis à la disposition de l'ANADEB pour la période sous-revue.

3. Axe III : Efficience des investissements publics (projets de développement)

Une politique publique n'a d'impact tangible sur la population qu'à travers un investissement public constitué de projets structurants. Analyser l'efficience des politiques publiques revient à évaluer l'efficience des projets de développement socio-économique à forte valeur ajoutée pour la population.

L'investissement public représente le levier par lequel l'État transforme l'argent du contribuable et des bailleurs en infrastructures concrètes (écoles, barrages, routes, hôpitaux). D'où la nécessité de procéder à « **l'*évaluation de l'efficience de la réalisation des investissements publics à travers les projets de développement*** ».

Rappelons que, l'**efficience** est la capacité d'obtenir le meilleur résultat (performance maximale) en utilisant le minimum de ressources (temps, argent, énergie, matières). Contrairement à l'efficacité (atteindre un objectif), l'efficience se concentre sur l'optimisation des moyens.

Evaluer l'efficience de la réalisation des investissements publics revient à s'assurer que les moyens ont été utilisés de façon optimale lors de l'exécution des projets d'investissement.

Pour cette analyse, la période circonscrite va de 2020 à 2024. Elle porte sur les domaines suivants :

- la maîtrise des coûts de réalisation ;
- le respect des délais de livraison ;
- la durabilité des ouvrages ;
- l'utilité des réalisations.

Pour la réalisation de la présente mission, la Cour s'est référée aux résultats des différents contrôles par elle réalisés sur la période sous-revue. Il s'agit des différents rapports d'observations sur l'exécution des lois de finances, des audits de performance, des audits thématiques et des audits des appuis budgétaires de la BAD.

3.1. Maîtrise des coûts de réalisation des travaux

La maîtrise des coûts de réalisations des travaux consiste à s'assurer que l'État paie le "juste prix". En d'autres termes, il s'agit de vérifier si des réalisations n'ont pas été faites à des surcoûts (payées à des coûts plus élevés que le niveau de réalisation).

Après examen d'un échantillon des travaux exécutés sur la période 2020 à 2024 et les documents publiés par la direction nationale du contrôle de la commande publique (DNCCP), la Cour a constaté que certaines réalisations ont été faites conformément au cahier des charges et payées aux montants exacts convenus.

Cependant la Cour relève :

- **Des travaux exécutés au-delà des montants contenus dans les contrats**

C'est le cas du marché exécuté dans le cadre du « Projet « Eau et Assainissement au Togo-Phase 2 (PEAT2). En effet, le programme a signé un contrat N° FFD/2020/418-191 avec le Groupement EEBTP/EMT/ENS BTP pour la réalisation des travaux de construction des infrastructures destinées à l'alimentation en eau potable (AEP) de la ville de Tsévié pour un montant d'un Million huit cent quatre-vingt-quinze mille deux cent cinquante-deux (1 895 252,00) EUROS, soit un milliard deux cent quarante-trois millions deux cent quatre-vingt-cinq mille trois cent douze (1 243 285 312) de francs CFA.

Le contrat signé en août 2020, précise que les travaux doivent être réalisés dans un délai de dix (10) mois et un délai de garantie de douze (12) mois. Après exécution à 51%, il a été résilié le 27/05/2022 pour retard, soit près de deux ans après.

Pour les mêmes travaux un nouveau contrat intitulé «contrat d'achèvement des travaux» a été signé avec un nouveau prestataire « Groupement CHIALI SERVICES/MTK SERVICES» pour un montant hors taxes de deux millions quatre cent sept mille six cent quarante et un virgule quatre-vingt-dix-huit (2 407 641,98) Euros, soit un milliard cinq cent soixante-dix-neuf millions quatre cent treize mille cent trente-huit (1 579 413 138) francs CFA y compris les avenants le 10 novembre 2022 pour un délai d'exécution de

trois (03) mois conformément aux dispositions de l'article 34 du contrat. Les travaux sont demeurés en l'état jusqu'en avril 2025, date de visite du chantier par la Cour des comptes.

Ces travaux, initialement prévus pour un montant hors taxe d'un milliard deux cent quarante-trois millions deux cent quatre-vingt-cinq mille trois cent douze (1 243 285 312) de francs CFA ont finalement coûté à l'Etat deux milliards huit cent vingt-deux millions six cent quatre-vingt-dix-huit quatre cent cinquante (1 243 285 312 +1 579 413 138) F CFA soit plus du double.

De même, la liste des avenants passés en 2022, 2023 et 2024 publiée par la DNCCP révèle que des travaux ont été réalisés avec des surcoûts. Ces cas d'avenants sont illustrés dans les tableaux en annexes.

- **Des travaux exécutés et payés pour des résultats négatifs**

C'est l'exemple des travaux réalisés dans le cadre du programme 071 «Approvisionnement en eau potable » du Ministère de l'eau et de l'hydraulique villageoise. En effet, la Cour a constaté lors de la visite de terrain que certains ouvrages réalisés, réceptionnés, payés et remis aux populations pour exploitation ne sont pas fonctionnels en termes de fourniture en eau potable. Ce constat concerne tous les types d'ouvrages : pompes à motricité humaines (PMH) les postes d'eau autonomes (PEA), les mini-adductions d'eau potable (MAEP)).

Pour illustration, le projet BID-UEMOA dans le cadre des réalisations des mini-adductions d'eau potable dans les régions des Savanes et Centrale.

Pour ce projet, la plupart des ouvrages réalisés, réceptionnés et remis aux populations pour exploitation dans les régions des savanes et Centrale suite aux marchés N°00005/2022/AOI/MEHV-AGETUR/T/BID et N°000042022/AOI/MEHV-AGETUR/T/BID ne sont pas fonctionnels tel qu'indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 13 : Récapitulatif des différents cas d'écarts constatés au niveau des délais de réception

Nbre et Type d'ouvrage	Régions	Montant en FCFA HT	Prix unitaire FCFA HT (calcul de la Cour)	Ouvrages visités	Ouvrages non fonctionnels	Montant des ouvrages non fonctionnels (Calcul de la Cour)
11 MAEP	Savanes	1 124 656 600	102 241 509	06	03	306 724 527
09 MAEP	Centrale	803 018 256	89 224 250	07	05	446 121 250
TOTAL				13	08	752 845 777

Sources : contrats des marchés et calcul de la Cour

Au vu du tableau ci-dessus, il est à noter que huit (08) ouvrages sur treize (13) réalisés à un montant de sept cent cinquante-deux millions huit cent quarante-cinq mille sept cent soixante-dix-sept (752 845 777) FCFA ne satisfgkcont pas aux besoins des populations des localités concernées (Malagou, Lokpanou, Koumongou, Waragni, Yaloumbè, Mazada, Tchébébé, Souroutawi et Kasséna).

La Cour estime que le montant de **sept cent cinquante-deux millions huit cent quarante-cinq mille sept cent soixante-dix-sept (752 845 777) FCFA** est un investissement qui n'a pas atteint les résultats escomptés.

Des travaux partiellement exécutés mais totalement payés

Cette observation de la Cour concerne les marchés suivants :

Le marché : n° 00227/2020/ED/MSHP- REDISSE/F/BM-IDA pour fourniture, installation et mise en service de six (6) caméras thermiques et accessoires aux points d'entrée de CINKASSE, NOEPE, KODJOVIAKOPE, SANVIKONDJI, PORT AUTONOME DE LOME et AIGE :

Ce marché a été conclu par le ministère en charge de la santé pour l'acquisition de six (6) caméras thermiques, leur installation, leur mise en service et leurs accessoires pour un montant de 75 000 000 FCFA soit 12 500 000 FCFA par caméra thermique avec Extra Domo Plus TOGO.

La vérification physique des caméras acquises a abouti aux résultats suivants :

- sur les six (6) caméras, cinq (5) ont été livrées, l'Aéroport International GNASSINGBE EYADEMA (AIGE) n'ayant pas reçu de caméra. La Cour constate qu'une (1) caméra manque mais le marché a été totalement payé pour six (6) caméras, créant ainsi un préjudice financier de 12 500 000 F CFA à l'Etat.

Les marchés : n° 00386 ; 00387 ; 00388 et 00389/2020/ED/CR/MSHP/F/BIE passés par le ministère en charge de la santé pour la réhabilitation électrique et le renforcement du réseau de distribution d'eau potable pour certaines formations sanitaires du Togo :

Ces marchés sont conclus pour un montant total de 527 483 237 FCFA et attribués aux entreprises INGENIERIE DU TOGO, SHALEV TECH SARL, SOLVEN ENERGIE et ECETI SARL. Les formations sanitaires bénéficiaires de ces travaux sont le CHR-Dapaong, le CHR-Tsévié, le CHP-Sotouboua et le CHP-Notsé.

La vérification par la Cour de la réalisation des travaux sur place révèle que trois (3) formations sanitaires que sont le CHR-Tsévié, le CHP-Sotouboua et le CHR-Dapaong n'ont pas bénéficié du renforcement du réseau de distribution d'eau potable alors qu'il s'agit d'un projet intégré. **La Cour constate également que les entreprises attributaires de ces marchés ont perçu la totalité des montants attribués à chaque entreprise alors que seuls les travaux de réhabilitation électrique ont été réalisés dans ces trois formations sanitaires.**

- **Des travaux abandonnés malgré les avances de démarrage perçues**

C'est le cas des travaux de construction du CEG Mango-Douane.

- **Des marchés non exécutés mais totalement payés**

C'est l'exemple du **marché n°003812020/ ED/MEPS/F/BG** au ministère en charge des enseignements primaire et secondaire attribué à la société RACHIDI DECOR pour la fourniture de 1 377 150 affiches A4 et A5 correspondant à un montant total de 21 375 700 F CFA TTC dans le cadre de la COVID-19.

La Cour, lors de son contrôle, a constaté que **ce marché n'a pas été exécuté mais le montant a été entièrement payé.**

3.2. Respect des délais d'exécution des commandes publiques

La vérification du respect des délais d'exécution des commandes publiques consiste à s'assurer que les acquisitions ont été réalisées au lieu et dans le délai convenu par les parties dans les contrats de marchés. L'objectif spécifique visé ici est de s'assurer que les diligences administratives et techniques dans l'exécution des marchés pour réaliser les projets permettent le respect du critère « Economie » en termes de satisfaction en temps opportun des besoins des populations.

L'examen par la Cour des comptes d'un échantillon de contrats de marchés, des procès-verbaux (PV) de réception des travaux, des bordereaux de livraison indique **que certains marchés ont été exécutés et livrés conformément au délai et au lieu convenus.**
Toutefois, d'autres marchés ne sont pas exécutés dans les délais. Il s'agit de :

- **travaux de réalisation des pistes rurales en 2023 au Ministère du désenclavement et des pistes rurales.**

Le contrôle et la visite des réalisations physique a permis à **la Cour de relever que sur les pistes rurales programmées pour être réalisées en 2023 dans les régions, seules quatre (04) ont été réalisées mais avec retard.**

Il s'agit de des pistes :

- Gbazanba-Sili dans Mô (12 km),
- Magasin PADAT-Kagnigada (2,6 km),
- Sirka-ZAAP Lorou (5km) et
- Kémérida-Hilou-Atchaou-Sirka (15 km) dans la Binah.

Toutes les autres pistes rurales programmées n'ont pas été réalisées en 2023 et sont encore en cours en novembre 2024 avec un délai d'exécution consommé dépassant largement celui prévu dans les contrats de marchés (128% à 361%) et des taux de réalisation très faibles compris entre 1,79% et 89%.

- **Des travaux de construction des unités de soins périphériques (USP) au Ministère de la santé**

Pour ce projet et sur la base des déclarations contenues dans les rapports annuels de performance, exercice 2024, la Cour des comptes a effectué une visite de terrain des

réalisations physiques. Elle a constaté que les travaux prévus pour être réalisés au plus tard le 31 décembre 2024 sont encore en cours en novembre 2025 soit un an de retard. C'est le cas par exemple des USP des localités comme Oké-Oké-Kpa et Sada dans les plateaux, Koussountou, Balanka, Kolina, Timbio et Tchébébé- Fondah dans la région centrale.

- **Des travaux au niveau du ministère de l'eau et de l'hydraulique villageoise pour l'exécution du programme 071.**

Il s'agit des travaux de réalisation des mini-adductions d'eau potable du projet BID-UEMOA dans les régions des Savanes, de la Kara et Centrale.

Dans la région des Savanes, le contrat de marché N°000042022/AOI/MEHV-AGETUR/T/BID pour la réalisation des travaux approuvé le 07 janvier 2022 (lot 1) de onze (11) MAEP a été attribué à l'entreprise MIDNIGHT SUN GROUP pour un délai de six (06) mois avec un délai de garantie de 12 mois (voir contrat du marché). Au vu de ces éléments, la réception définitive des travaux devrait être faite, sauf erreur ou omission, au plus tard février 2023.

Mais la Cour a constaté que la réception provisoire est faite du 17 au 20 janvier 2023 soit plus d'un an au lieu de six (06) (voir PV de réception). Depuis lors, soit plus de trois (03) ans, au lieu d'un (01) an, la réception définitive n'a toujours pas encore eu lieu sans prorogation des délais.

Dans la région centrale, le marché N°00005/2022/AOI/MEHV-AGETUR/T/BID de travaux de neuf (09) MAEP a été approuvé également le 07 janvier 2022 et attribué au Groupement EEBTP/ELMA Forages dans les mêmes termes de délais (six mois d'exécution et 12 mois de garantie). Au regard des clauses de ce contrat, la réception définitive des travaux devrait intervenir au plus tard en février 2023 sauf erreur ou omission ou prorogation des délais par les parties.

Mais force est de constater que la réception provisoire des travaux a eu lieu les 02 et 03 février 2024, soit deux ans après au lieu de six mois (Cf. PV de réception provisoire). Et plus de trois (03) ans au lieu d'un (01) an, la réception définitive n'est pas encore effectuée sans prorogation desdits délais.

Dans la région de la Kara, le marché N° 00423/2022 AOI/MEHV-AGETUR/T/BID la réalisation de onze (11) MAEP (lot 2) est approuvée le 09 mai 2022 est attribuée au Groupement NECBAPS BTP/SGEEM BTP pour un montant de sept cent millions quatre-vingt-treize mille cinq cent trente-trois (794 093 533) de francs CFA devant être exécutée dans un délai de six (06) mois avec douze (12) mois de garantie.

Le contrôle de la Cour a permis de constater que plus de trois (03) ans après, aucune réception même provisoire n'a été faite.

Le tableau ci-dessous illustre ces différents cas suscités.

Tableau n° 14 : Situation des réalisations sans réception

Nbre et Type d'ouvrage	Région	Montant en FCFA HT	Délais d'exécution	Garantie d'exécution	Début des travaux (O.S.)	Fin des travaux (calcul de la Cour)	Réception provisoire	Réception définitive
11 MAEP	Savanes	1 124 656 600	06 mois	12 mois	07/01/2022	Février 2023	17au 20/ 01/2023	Non
11 MAEP	Kara	794 093 533	06 mois	12 mois	09 mai 2022	Avril 2023	Non	Non
09 MAEP	Centrale	803 018 256	06 mois	12 mois	07/01/2022	Février 2023	02 et 03 février 2024	Non
1 AEP ville de Tsévié	Maritime	1er contrat 1 243 285 312	10 mois	12 mois	Août 2020	Juillet 2021	Non (Abandonné)	Non
		2ème contrat 1 579 413 138	03 mois	12 mois	10 novembre 2022	Janvier 2023	Non	Non

- **Des travaux réalisés au niveau du Ministère des travaux publics**

Lors de l'examen des rapports annuels de performance et la vérification sur le terrain la Cour constate que des travaux prévus pour être exécutés en 2024 n'ont même pas encore démarré en novembre 2025, soit plus d'un an de retard. C'est le cas par exemple des Travaux de reconstruction de deux ponts sur les rivières Ofè et Ogou-Allah sur la route nationale Nyamassila – Kpéssi – Igboloudja – Fre Bénin et de rénovation du Palais des congrès de Kara.

D'autres sont à l'arrêt lors du passage de la Cour des comptes en novembre 2025 après l'expiration du délai d'exécution contractuel. C'est le cas des travaux de construction des ponts sur les fleuves Oti, Kara et Anié.

3.3. Qualité et durabilité des ouvrages

Dans le cadre de cette analyse, la durabilité est l'espace de temps durant lequel un bien est apte à satisfaire un besoin auquel il correspond. C'est la conséquence logique de la qualité des biens.

A la lumière de cette définition, il convient ici de s'assurer que l'investissement est pérenne. En d'autres, s'assurer que les infrastructures réalisées ne se dégradent pas trop vite.

En effet, lors de ses différents contrôles sur la période concernée, la Cour souligne les efforts du gouvernement dans la mise en œuvre des projets d'investissement. De nombreux ouvrages ou infrastructures ont été réalisés dans plusieurs secteurs tels que l'Education, la Santé, l'Eau, les travaux publics, l'Agriculture avec le respect du cahier de charges en termes de qualité et de durabilité.

Cependant, la Cour a constaté que certaines infrastructures réalisées un an plutôt et censées durer au moins dix ans ont commencé à se dégrader considérablement.

C'est le cas par exemple des travaux réalisés par les ministères suivants :

- **Ministère de l'éducation**

Lors de la visite de terrain en 2025 des réalisations physiques effectuées en 2024, la Cour a constaté la dégradation avancée des ouvrages comme :

- travaux de construction du mur de clôture du Lycée d'Avétonou où le portail est mal réalisé et en voie de destruction ;
- travaux de construction de quatre salles de classe plus un bloc latrine à fosse septique au Lycée KPELE dont les tableaux sont mal faits et en dégradation ;
- réhabilitation de 4 salles de classe et d'un bloc administratif au CEG Patatoukou en dégradation totale ;
- travaux de construction de quatre salles de classe en 2024 au CEG Agoviépé dont tous les travaux sont mal réalisés et en dégradation.

En 2024, lors de la vérification des réalisations effectuées en 2023, la Cour a aussi relevé que certaines réalisations sont déjà en dégradation.

- **Ministère des travaux publics**

C'est le cas des travaux de construction du tronçon Sadori-Nali, Nali-Katchamba en 2024 réalisés et réceptionnés. Toutefois, ce tronçon est en état de dégradation avancée lors du passage de la Cour des comptes en 2025 et sont carrément à reprendre.

C'est le cas aussi des ouvrages réalisés en 2022 et 2023.

Lors des RELF 2022 et 2023, la Cour a constaté que la plupart des pistes réalisées en 2022 et 2023 sont en état de dégradation avancée et pratiquement impraticables eu égard à la nature des matériaux utilisés (sable, argile au lieu de la latérite) et à l'absence des caniveaux sans oublier le niveau de la hauteur de la chaussée qui n'est pas surélevée par rapport aux accotements.

Il s'agit par exemple des tronçons de pistes rurales suivantes :

- Tsékpo-Dédékpoé-Djigbé-Tabligbo ;
- Avéta-Lébé-Abobo ;
- Badougbé-Wogba-Vogan ;
- Kovié-Ewlii-Bolougan-Davié.

- **Ministère de la santé**

Lors la visite des réalisations en 2025 dans le cadre du rapport d'observation sur l'exécution de la Loi de finances, exercice 2024 (REL 2024), la Cour a constaté que des équipements médicaux acquis en 2024 sont inutilisables pour cause de vices techniques.

C'est le cas par exemple de la table d'accouchement en panne et rangée dans un coin au CMS KOUDEVE.

- **Au ministère de l'eau**

Au cours de sa mission d'audit de performance en 2025 du programme 071 du ministère, exercice 2024, la Cour a fait le constat que plusieurs ouvrages réalisés sont tombés en panne. Il s'agit par exemple des :

- Pompes à Motricité Humaines (PMH) dans les localités comme Komoloiga, Cinkassé ;
- Postes d'Eau Autonomes dans la localité Koudjoukponkpon dans Bassar ;
- Mini-adduction d'eau potable dans Waragni, Yaloumbè, Mazada, Tchébébé, Souroutawi et Kasséna.

3.4. Utilité des réalisations

Dans le cadre de cette analyse, l'utilité des réalisations vise à s'assurer que les réalisations faites par les différents ministères sectoriels sont réellement utilisées par les bénéficiaires.

A ce titre, la Cour, au cours des différents contrôles, a pu constater que la plupart des réalisations sont utilisées par les bénéficiaires et donc utiles.

Cependant, elle a également constaté que certaines réalisations ou ouvrages ne sont pas utilisées. C'est le cas :

- **Au niveau du ministère de l'eau :**

- des pompes à motricité humaine (les PMH) réalisées dans le milieu semi-urbains sont restées non utilisées du fait de la pénibilité par rapport bonnes fontaines dans les localités de Malagou,-Malagbete, Sankpong-baog, Nassiet bas dans les Savanes ;
- des postes d'eau autonomes (PEA) non fonctionnels et abandonnés à Pya Pitha.

- **Au ministère de la santé :**

Certains équipements médicaux ne sont pas utilisés. C'est le cas 2 lits électriques et 2 tables d'accouchement électrique au CHP Adéta qui sont encore dans leurs emballages.

- **Au ministère des travaux publics**

Des travaux de construction réalisés et équipés en 2024 mais non utilisés. C'est le cas par exemple des travaux de construction des préfectures de Kpendjal-Ouest et de Mandouri réceptionnés mais non utilisés.

- **Au ministère du développement à la base :**

Des marchés construits dans les localités mais non utilisés :

- marché de Gamé dans la commune de Zio 3
- marché de Ténéga dans la commune de Doufelgou 1.

Tous ces cas montrent que des réalisations sont faites avec des deniers publics mais ne sont utilisés.

Cette situation dénote un manque d'efficience dans l'exécution de certains investissements.

Eu égard à tout ce qui précède, la Cour relève que tous les cas énumérés ci-dessus notamment, les travaux exécutés à des surcoûts dus à plusieurs contrats signés pour les mêmes travaux, aux avenants, aux payements non proportionnels aux réalisations physiques, révèlent des signaux de fragilité dans la planification et la conduite des projets publics comme :

- les prorogations de délais, souvent génératrices de surcoûts ;
- les travaux supplémentaires révélant une planification initiale incomplète ;
- les révisions financières importantes, à la hausse comme à la baisse, traduisant une difficulté à estimer correctement les coûts dès l'origine ;
- la multiplication des avenants successifs, qui suggère que les études techniques étaient insuffisantes ou que le prix initial n'était pas réaliste ;
- manque d'étude préalable suffisante en réalisant des ouvrages non utilisés ou non durables.

Par ailleurs, la Cour relève, à l'analyse d'un échantillon des avenants publiés par la DNCCP ce qui suit :

- le montant desdits avenants en 2022 s'élève à un milliard six cent soixante-onze millions huit cent soixante- cinq mille huit cent quarante-trois (1 671 865 843) F CFA. En 2023, il se chiffre à huit cent soixante-trois millions six cent soixante-six mille six cent quarante-neuf (863 666 649) F CFA et huit cent quatre-vingt-quatre millions quatre cent trois mille neuf cent soixante-huit (**884 403 968) en 2024.**
- l'incidence financière des avenants considérés est de trois milliards quatre cent dix-neuf millions neuf cent trente-six mille quatre cent soixante (3 419 936 460) sur trois exercices 2022, 2023, 2024, soit en moyenne plus d'un milliard par an.

En conclusion, la Cour note une non maîtrise des coûts des travaux dans la réalisation de certains projets d'investissement en ce sens que l'Etat obtient des prestations à des surcoûts ou n'en obtient pas du tout pour des sous-dimensionnements induisant des abandons des travaux.

4. Axe IV : Efficience de la gestion de la dette et marges de manœuvre

4.1. Analyse des indicateurs de la dette publique du Togo (2022–2024) (Soutenabilité, viabilité et solvabilité de l'Etat)

L'examen des indicateurs de la dette publique du Togo sur la période 2022–2024 (Tableau en annexe …) met en évidence des évolutions contrastées, caractérisées à la fois par une relative stabilité de certains paramètres et par une montée progressive des risques liés à l'endettement.

4.1.1. Évolution du niveau d'endettement

L'encours de la dette publique est passé de 65,84 % du PIB en 2022 à 69,16 % en 2024, traduisant une progression continue de l'endettement. Ce niveau demeure inférieur au seuil communautaire de 70 %, mais s'en rapproche.

Cette évolution est portée à la fois par :

- une dette intérieure relativement stable autour de 40 % du PIB mais qui représente près de 60% de la dette publique totale contre 40% pour la dette extérieure.
- une augmentation progressive de la dette extérieure, passée de 25,57 % en 2022 à 27,27 % du PIB en 2024.

Ainsi, la structure de la dette reste dominée par la composante intérieure, bien que la part de l'endettement extérieur tende à se renforcer comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 15 : Structure de la dette

	Dette intérieure			Dette extérieure			Dette publique totale		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Encours de la dette en % du PIB	40,27	40,92	39,89	25,57	25,74	27,27	65,84	66,65	69,16
Encours de la dette en % de la dette totale	61,16	61,39	57,67	38,84	38,61	42,33			

Source : *Données du rapport annuel de la dette publique au 31 décembre 2024 ; rapport élaboré par la Direction de la Dette Publique et du Financement*

4.1.2. Dynamique du service de la dette

Le service total de la dette a connu une forte augmentation, passant de 504,20 milliards FCFA en 2022 à 797,19 milliards FCFA en 2024, soit une hausse significative de 292,99 milliards FCFA de 2022 en 2024, ce qui représente un accroissement de 58,11% ; comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau n° 16 : Etat du service de la dette de 2022 à 2024 (en Milliards de Francs)

Dette	Dette intérieure			Dette extérieure			Dette publique totale		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Service de la dette (en milliard de FCFA)	396,35	595,09	651,98	107,85	110,97	145,21	504,20	706,07	797,19

Source : *Données du rapport annuel de la dette publique au 31 décembre 2024 ; rapport élaboré par la Direction de la Dette Publique et du Financement*

Cette progression est principalement imputable à :

- la dette intérieure, dont le service a fortement augmenté ;
- une accélération du service de la dette extérieure en 2024.

Cette dynamique traduit un alourdissement des obligations de remboursement à court terme.

4.1.3. Pression sur les recettes propres

Le ratio du service de la dette rapporté aux recettes propres est passé de 54,57 % en 2022 à 65,41 % en 2024. Ce niveau est particulièrement élevé et traduit une contrainte budgétaire importante. Plus précisément :

- le service de la dette intérieure absorbe à lui seul près de 70 % des recettes en 2024;
- la dette extérieure exerce une pression plus modérée, bien qu'en hausse.

Cette situation réduit significativement les marges de manœuvre budgétaires de l'État et limite sa capacité à financer les dépenses prioritaires (plus de la moitié des recettes propres sont utilisées pour payer le service de la dette) comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 17 : Ratio service de la dette sur recettes propres

Dette	Dette intérieure			Dette extérieure			Dette publique		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Service de la dette (en milliard de FCFA)	396,35	595,09	651,98	107,85	110,97	145,21	504,20	706,07	797,19
Recettes propres	923,90	1 136,08	1 218,71	923,90	1 136,08	1 218,71	923,90	1 136,08	1 218,71
Service de la dette rapporté aux recettes propres en %	42,90	51,93	69,73	11,67	9,68	15,53	54,57	62,15	65,41

Source : *Données tirées du RELF 2024 et calculs de la Cour*

4.1.4. Coût de la dette

Les intérêts payés représentent environ 2,5 % à 2,8 % du PIB sur la période, traduisant une relative stabilité du coût de la dette.

Toutefois, la hausse observée en 2024 suggère une augmentation progressive de la charge financière liée à l'endettement.

Tableau n° 18 : Coût de la dette de 2022 à 2024

Dette	Dette intérieure			Dette extérieure			Dette publique		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Intérêts payés en % PIB	1,65	1,52	2,12	0,42	0,39	0,62	2,73	2,53	2,76

Source : *Cour, données du rapport annuel de la dette publique au 31 décembre 2024*

4.1.5. Évolution du déficit budgétaire

Le déficit budgétaire s'est réduit, passant de 7,02 % du PIB en 2022 à 5,24 % en 2024. Cette tendance traduit des efforts de consolidation budgétaire et un rapprochement vers la norme communautaire de 3 %. Cependant, ce niveau reste encore élevé et nécessite des efforts supplémentaires.

Sur la base des analyses qui précèdent, la Cour constate que la situation de la dette est globalement soutenable, mais reste marquée par des vulnérabilités croissantes ci-après listées :

- le niveau de la dette reste proche du seuil critique de 70% du PIB ;
- le poids du service de la dette constitue un principal facteur de risque ;
- la forte mobilisation des recettes pour payer le service de la dette limite les capacités d'investissements publics.

Ainsi, la soutenabilité de la dette dépend fortement de la capacité de l'Etat à maintenir la discipline budgétaire et à améliorer la mobilisation des recettes.

On peut conclure que la dette publique du Togo demeure soutenable à court terme, mais présente des risques élevés liés à la pression du service de la dette. Pour y remédier, il faudra :

- renforcer la mobilisation des recettes intérieures ;
- privilégier des financements concessionnels ;
- améliorer la gestion de la dette, notamment en allongeant sa maturité ;
- poursuivre les efforts de réduction du déficit budgétaire.

4.2. Optimisation des coûts de financement

4.2.1. Arbitrage dette intérieure / dette extérieure

Comme cela est relevé plus haut, l'analyse du profil de la dette montre une prédominance de la dette intérieure par rapport à la dette extérieure sur la période de 2022 à 2024. L'encours de la dette intérieure a occupé plus de 60% du portefeuille de la dette publique. La dette intérieure est plus coûteuse mais sans risque de change. Par contre la dette

extérieure est moins coûteuse mais exposée au risque de change. Sur le plan économique, cet arbitrage reflète un choix entre coût et risque macroéconomique.

La proportion de la dette intérieure dans le portefeuille globale qui arrive à échéance dans un (1) an est de deux fois plus élevée comparée à celle de la dette extérieure sur la période susvisée.

Tableau n° 19 : Proportion dette intérieure et dette extérieure dans le portefeuille globale

	Dette intérieure			Dette extérieure		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Encours de la dette (en milliard de FCFA)	2 041,25	2 276,15	2 432,56	1 296,11	1 431,68	1 785,17
Part par rapport à la dette totale	61,16%	61,39%	57,67%	38,84%	38,61%	42,33%

Source : Calculs de la Cour des comptes

4.2.2. Une optimisation davantage défensive que structurelle

Les mesures mises en œuvre par le Togo ont surtout visé à :

- réduire les tensions de trésorerie ;
- lisser le service de la dette ;
- éviter les crises de refinancement.

La limite majeure de ces mesures est qu'elles portent sur le court et moyen terme, plutôt que sur une transformation structurelle.

4.2.3. Conditions de financement

S'agissant des conditions de financement, en 2024 les taux d'emprunt de la dette intérieure ont atteint 2,12% du PIB contre 0,62% du PIB pour la dette extérieure. Sur le Marché des titres publics (MTP), les émissions du Togo affichent un taux de rendement moyen (du prêteur) légèrement plus bas que celui du marché régional (7,42% contre 7,51%). Toutefois, ces taux restent élevés comparés aux taux d'emprunt sur le marché international caractérisés essentiellement par des taux concessionnels qui varient de 0,5% à 2,77%.

4.2.4. Une crédibilité en amélioration, mais encore insuffisante pour réduire fortement les coûts

Le Togo a amélioré sa signature sur le marché régional par des émissions régulières souvent mobilisées à plus de 100% et une meilleure organisation du marché des titres publics. Toutefois, les taux d'émission restent relativement élevés avec la perception du risque pays qui demeure.

En outre, l'optimisation des coûts est freinée par des facteurs structurels comme :

- le niveau de développement économique ;
- la base fiscale limitée ;
- la vulnérabilité aux chocs extérieurs.

4.2.5. Perspectives

Les données précédentes sur la dette révèlent que la pression budgétaire exercée par la dette publique est favorisée par une dette intérieure contractée dans des conditions plus défavorables de taux d'intérêt élevés et à maturité courte. Les perspectives pour une baisse des taux d'intérêt au niveau global restent mitigées particulièrement pour la dette intérieure.

Le resserrement des conditions de financement amorcé en 2023 dû aux crises mondiales ainsi qu'aux crises sécuritaires et socio-politiques grandissantes dans la sous-région pourrait se poursuivre et aggraver les conditions de financement intérieur du Togo.

Pour améliorer la gestion de la dette publique, plusieurs pistes peuvent être explorées :

- La poursuite de la politique de reprofilage de la dette et l'intensification des négociations pour mobiliser davantage des prêts concessionnels ;
- La poursuite des réformes budgétaires et économiques afin d'améliorer l'image du pays auprès des partenaires (notamment dans le cadre du programme avec le FMI) ;
- L'accélération des efforts engagés dans la mobilisation des financements innovants relatifs à la budgétisation sensible au genre et au budget vert, susceptibles d'apporter des financements ciblés à des taux préférentiels ;
- Le renforcement des Partenariats publics privés (PPP) qui exercent peu de pression sur les finances publiques.

L'optimisation des coûts de financement ci-dessus décrite est nécessaire mais reste insuffisante. En effet, elle améliore la gestion de la dette, mais ne résout pas le problème fondamental de soutenabilité qui dépend avant tout de la capacité de l'Etat à générer des ressources internes.

4.3. Gestion du risque de refinancement (Maturité)

La présente analyse porte sur l'évolution du coût de la dette publique ainsi que sur les risques associés à sa structure, notamment le risque de refinancement et la pression à court terme sur les finances publiques (tableau n°5 ci-dessous).

Tableau n° 20 : Situation de la maturité du portefeuille

	Dette intérieure			Dette extérieure			Dette publique		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
ATM (année) : Maturité moyenne du portefeuille	5,64	4,88	4,02	8,25	8,93	10,28	6,66	6,45	6,67
Dette échéant dans un (1) an (% de la dette totale)	15,48	15,13	21,83	6,62	7,56	10,69	12,02	12,2	17,10
Dette échéant dans un (1) an (% PIB)	6,23	6,19	8,71	1,71	1,96	3,14	7,94	8,15	11,85

Source : Cour, données tirées du rapport annuel de la dette publique au 31 décembre 2024, mars 2025

4.3.1. Structure de maturité et profil de remboursement

L'analyse de la maturité moyenne met en évidence une évolution contrastée. La maturité de la dette intérieure diminue de manière continue, passant de 5,64 ans en 2022 à 4,02 ans en 2024. Cette réduction traduit un raccourcissement de l'horizon de remboursement et une concentration des échéances sur le court terme.

En revanche, la dette extérieure bénéficie d'un allongement significatif de sa maturité, atteignant 10,28 ans en 2024, ce qui reflète le caractère plus concessionnel et favorable de ces financements.

La maturité moyenne globale reste relativement stable, autour de 6,5 ans, ce qui suggère un certain équilibre, bien que fragile, entre les deux composantes.

4.3.2. Risque de refinancement

La part de la dette arrivant à échéance dans un délai d'un an connaît une augmentation notable, passant de 12,02 % en 2022 à 17,10 % en 2024. Cette hausse est principalement imputable à la dette intérieure, dont la proportion à court terme atteint 21,83 % en 2024 contre 15,48% en 2022. Ainsi, l'État est contraint de mobiliser des ressources importantes à court terme pour honorer ses engagements.

La dette extérieure, bien que moins exposée au risque de refinancement, montre également une progression de ses échéances à court terme.

4.3.3. Pression sur les finances publiques

La dette arrivant à échéance dans un an, rapportée au PIB, passe de 7,94 % en 2022 à 11,85 % en 2024. Ce niveau est particulièrement élevé et traduit une pression croissante sur la trésorerie de l'État.

Cette situation implique que l'État doit mobiliser, en une seule année, des ressources équivalentes à près de 12 % du PIB pour faire face à ses obligations, ce qui peut limiter sa capacité à financer les dépenses publiques essentielles.

4.3.4. Appréciation globale de refinancement

L'analyse met en évidence une situation caractérisée par un coût de la dette globalement maîtrisé, mais par une détérioration progressive des indicateurs de risque à court terme.

Le principal facteur de vulnérabilité réside dans la structure de la dette intérieure, marquée par une maturité plus courte et une concentration accrue des échéances. À l'inverse, la dette extérieure présente un profil plus soutenable, grâce à des maturités plus longues et un coût relativement faible.

En définitive, la dette publique togolaise présente des conditions de coût relativement favorables, mais sa structure expose l'économie nationale à des risques accrus de refinancement et de tension de trésorerie à court terme.

Il apparaît, dès lors, nécessaire de :

- allonger la maturité de la dette intérieure ;
- limiter le recours aux instruments de financement à court terme ;
- privilégier les financements extérieurs concessionnels ;
- renforcer la gestion active de la dette afin de lisser le profil des échéances.

4.4. Valorisation des actifs de l'Etat

Les revenus de l'entreprise et du domaine dans la loi de finances sont essentiellement composés des produits des participations financières, des loyers d'immeubles domaniaux, de redevances minières, des redevances pour le développement des infrastructures aéroportuaires (RDIA).

Pour chacune de ces rubriques, les recouvrements des recettes dépassent largement les prévisions de réalisation. En 2024, les taux de réalisation de ces revenus sont jusqu'à 922,20% et 2532,97% respectivement pour les redevances minières et les loyers d'immeubles domaniaux. Ces taux de réalisation élevés sont expliqués principalement par des efforts de recouvrement des arriérés de loyer, de redevances minières et de dividendes.

Cependant, en comparaison avec 2023, ces recettes ont diminué de plus de 35 %, passant de 115,4 milliards de F CFA à 77,9 milliards de F CFA en 2024.

Par ailleurs, le répertoire des actifs financiers de l'Etat au 31 décembre 2024 publié par la Direction générale du trésor et de la comptabilité publique (DGTCP), recense 67 entreprises publiques, dont une majorité n'a prévu aucun versement de dividendes, comme l'a relevé la Cour des comptes.

Ces éléments indiquent que les actifs de l'Etat restent insuffisamment valorisés. Une meilleure mobilisation de ces recettes viendrait compenser une partie non négligeable des emprunts pour financer la mise en œuvre des politiques publiques de développement, réduisant la dépendance du Togo aux financements extérieurs.

Tableau n° 21: Revenus de l'entreprise et du domaine en 2024

Rubriques	Prévisions	Emissions	Recouvrement	Taux de réalisation
Produits des participations financières : dividendes	21 239 703 000	33 827 790 222	33 827 790 222	**159,27%**
Loyers d'immeubles domaniaux	357 000 000	9 042 689 562	9 042 689 562	**2532,97%**
Redevances minières	1 826 597 000	16 844 935 394	16 844 935 394	**922,20%**
Redevances pour le développement des infrastructures aéroportuaires (RDIA)	5 000 000 000	9 000 000 000	9 000 000 000	**180,00%**
Autres revenus de l'entreprise et du domaine	6 120 000 000	9 161 229 175	9 161 229 175	**149,69%**
Revenus de l'entreprise et du domaine	**34 543 300 000**	**77 876 644 353**	**77 876 644 353**	**225,45%**

Source : RELF 2024 et calculs de la Cour

4.5. Marge de manœuvre en matière de l'efficience de la gestion de la dette

Au regard des éléments présentés, ils existent plusieurs marges de Manoeuvre pour le Togo notamment :

- la consolidation budgétaire ;
- une meilleure mobilisation des recettes ;
- reprofilage de la dette ;
- la mobilisation accrue de financements concessionnels ;
- la valorisation des actifs publics ;
- l'amélioration de la croissance économique.

Elles peuvent être regroupées en plusieurs axes stratégiques comme le présente le tableau 22.
Malgré ces possibilités, plusieurs contraintes existent telles que :

- la proximité du seuil d'endettement UEMOA (69,16 % du PIB) ;
- la forte absorption des recettes par le service de la dette (65,41 %) ;
- la hausse du risque de refinancement ;
- le coûts élevés du financement intérieur ;
- la vulnérabilité aux chocs extérieurs et sécuritaires ;
- le faible profondeur du tissu économique et fiscal réduisent les capacités d'action.

Ainsi, les marges de manœuvre du Togo sont réelles mais étroites. La priorité stratégique doit être moins l'accumulation de nouveaux emprunts que la création durable de ressources internes capables de soutenir la croissance et de réduire la vulnérabilité budgétaire de l'État.

Tableau n° 22 : Présentation des marges de manœuvres

Axes stratégiques	Manœuvres	Commentaires
Marges de manœuvre budgétaires	**Réduction progressive du déficit budgétaire**	Le déficit est passé de 7,02 % du PIB en 2022 à 5,24 % en 2024. Cette amélioration montre que l'État dispose encore d'une capacité d'ajustement budgétaire. Cette marge peut être renforcée par : - une meilleure maîtrise des dépenses publiques ; - la rationalisation des dépenses non prioritaires ; - l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique ; - le ciblage des subventions et transferts publics. L'objectif serait de converger progressivement vers la norme UEMOA de 3 %, afin de réduire le recours à l'endettement.

	Renforcement des recettes intérieures	Le principal levier durable reste l'augmentation des ressources internes. • **Les recettes fiscales** Les analyses montrent que : - la pression fiscale demeure faible (14,4 % du PIB en 2024 contre 20 % pour la norme UEMOA) ; - l'effort fiscal repose principalement sur les impôts indirects (TVA et droits de douane) ; - les entreprises contribuent relativement peu au rendement fiscal. Les marges de manœuvre résident donc dans : - l'élargissement de l'assiette fiscale ; - l'intégration progressive du secteur informel ; - la réduction de l'évasion et de la fraude fiscales ; - le renforcement de l'imposition directe des sociétés ; - la rationalisation des exonérations fiscales. La réduction des exonérations apparaît comme une marge importante, puisque : - le FMI estime qu'elles entraînent des pertes substantielles de recettes ; - certaines exonérations ne génèrent pas suffisamment de retombées économiques ; - le gouvernement lui-même envisage un rendement supplémentaire estimé à 0,25 % du PIB. • **Marges de manœuvre à travers la valorisation des actifs publics** L'analyse montre une sous-valorisation des actifs de l'État : - plusieurs entreprises publiques ne versent pas de dividendes ; - les recettes domaniales et minières restent insuffisamment exploitées. Pourtant, les taux de réalisation observés en 2024 montrent un potentiel important : - loyers domaniaux : 2532,97 % ; - redevances minières : 922,20 %. Cela révèle l'existence : - d'arriérés importants récupérables ; - d'un potentiel de recettes encore sous-exploité. Les marges de manœuvre concernent donc : - l'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques ; - la rentabilisation du portefeuille de l'État ; - la modernisation de la gestion foncière ; - l'optimisation des revenus miniers ; - la mobilisation régulière des dividendes. À terme, ces recettes pourraient réduire le besoin d'endettement.
Marges de manœuvre dans la gestion de la dette	**Reprofilage de la dette**	Le principal risque vient de la dette intérieure : - plus coûteuse ; - à maturité plus courte ; - fortement concentrée sur le court terme. La dette arrivant à échéance dans un an atteint : - 17,10 % de la dette totale ; - 11,85 % du PIB en 2024. Le Togo conserve néanmoins une marge de manœuvre à travers : - le reprofilage de la dette ; - l'émission de titres à plus longue maturité ; - les échanges de titres courts contre des titres longs ; - le lissage des échéances. Cela permettrait de réduire le risque de refinancement et la pression de trésorerie.

	Arbitrage en faveur des financements concessionnels	La dette extérieure reste : - moins coûteuse ; - plus longue ; - plus soutenable. Les intérêts de la dette extérieure représentent seulement 0,62 % du PIB contre 2,12 % pour la dette intérieure en 2024. Le Togo dispose donc d'une marge de manœuvre en : - mobilisant davantage de prêts concessionnels ; - renforçant les partenariats avec les bailleurs multilatéraux ; - améliorant sa crédibilité macroéconomique ; - limitant le recours à la dette intérieure. Cependant, cette stratégie doit rester prudente afin d'éviter : - une surexposition au risque de change ; - une dépendance excessive aux financements extérieurs.
Marges de manœuvre structurelles et économiques	**Amélioration de la croissance économique**	La soutenabilité de la dette dépend fortement de la croissance. Une croissance plus forte permet : - d'augmenter les recettes fiscales ; - d'améliorer le ratio dette/PIB ; - de renforcer la solvabilité de l'État. Les marges de manœuvre reposent notamment sur : - la transformation structurelle de l'économie ; - l'industrialisation ; - le développement du secteur privé ; - l'amélioration du climat des affaires ; les investissements productifs.
	Développement des financements innovants	Le Togo peut également mobiliser : - les financements verts ; - les obligations durables ; - les financements sensibles au genre ; - les PPP (partenariats public-privé). Ces instruments permettent : - de diversifier les sources de financement ; - de limiter la pression immédiate sur le budget ; - d'obtenir parfois des conditions plus avantageuses.

Source : DGTCP et Direction de la dette publique

Synthèse des principales observations et recommandations

N° d'ordre	Observations	Recommandations
1	Sur les deux dernières années de la période analysée (2023 et 2024), la Cour a observé une tendance à la baisse du coût de mobilisation des recettes fiscales, passant de 2,02% en 2023 à 1,84% en 2024	La Cour invite les différents responsables impliqués dans cette mobilisation à intensifier les efforts pour pérenniser la tendance à la décroissance du coût de mobilisation constatée.
2	La Cour note que le poids de la pression fiscale est sensiblement faible par rapport à la norme communautaire qui est de 20%, en raison de l'étroitesse de l'assiette fiscale due à la prédominance du secteur informel et des régimes incitatifs	Quand bien même des exonérations fiscales sont nécessaires dans la mise en œuvre des politiques publiques, celles-ci doivent être maitrisées.
3	La Cour note que, la digitalisation des procédures de mobilisation des recettes fiscales est une réalité tangible à l'OTR, mais son efficience reste malheureusement hypothéquée par des difficultés pratiques de diverses natures	Ces difficultés étant bien identifiées, la Cour recommande la poursuite de ce processus de digitalisation
4	Il n'a pas été possible pour la Cour, d'analyser l'efficience de la mobilisation des recettes non fiscales en raison de l'indisponibilité des informations structurées et crédibles de nature à permettre la formulation des conclusions objectives	La Cour recommande à la DGTCP de faire un suivi et une synthèse chaque année des coûts de mobilisation au niveau des différentes structures impliquées
5	Le niveau du déficit budgétaire reste élevé sur la période sous revue. La Cour fait observer que ce déficit budgétaire est un signe d'explosion de la dette publique et de son insoutenabilité. Pour financer ces déficits, l'État est obligé d'emprunter davantage sur les marchés financiers	La Cour invite le Gouvernement à poursuivre une politique budgétaire rigoureuse de nature à maîtriser le déficit budgétaire au niveau de la norme communautaire
6	Dans l'ensemble, la Cour note une évolution satisfaisante de l'exécution des dépenses ordinaires (90, 89%) de 2021 à 2024 tandis que les dépenses en capital ont connu une faible évolution (25,24%). Cette situation dénote que l'État consacre plus de dépenses au fonctionnement plutôt qu'aux investissements durant la période.	La Cour recommande que l'Etat consacre davantage de ressources aux dépenses d'investissement
7	La Cour note en outre durant la période sous revue, que l'État consacre une part non négligeable de ses revenus à l'investissement (autour de 40%) ce qui traduit un effort appréciable d'investissements publics	Un tel effort doit être poursuivi par le Gouvernement, afin de continuer à booster la croissance de l'économie nationale.
8	S'agissant des dépenses de transfert et particulièrement du Fonds d'appui aux Collectivités territoriales (FACT), la Cour a noté un rôle central de l'ANADEB dans la gestion des ressources transférées. Mais jusqu'ici, cet organisme n'a produit aucune réédition de comptes à la Cour.	Comme elle le fait à l'endroit de tous organismes qui gèrent des fonds publics, la Cour se réserve le droit de contrôler la gestion des fonds mis à la disposition de l'ANADEB pour la période sous-revue.

Conclusion

L'analyse de l'efficience des finances publiques du Togo sur la période étudiée met en évidence des avancées notables en matière de mobilisation des ressources publiques, de modernisation des mécanismes de gestion et de renforcement du cadre budgétaire. Toutefois, elle révèle également des limites persistantes liées à la maîtrise des dépenses, à l'efficacité des investissements publics et aux contraintes associées à la gestion de la dette.

Les résultats obtenus montrent que l'amélioration des performances financières de l'État ne dépend pas uniquement de l'augmentation des recettes, mais également de la capacité des pouvoirs publics à utiliser les ressources mobilisées de manière optimale, transparente et orientée vers les résultats. Les défis liés à l'accroissement des recettes fiscales, à l'exécution budgétaire, à la rentabilité socio-économique des investissements et à la soutenabilité de la dette demeurent des enjeux majeurs pour l'action publique.

Dans cette perspective, la consolidation des réformes de gouvernance, le renforcement des mécanismes de suivi-évaluation et l'adoption d'une gestion davantage fondée sur la performance apparaissent comme des leviers essentiels pour accroître l'efficience de l'action publique. Une telle démarche permettrait non seulement de préserver les équilibres budgétaires, mais aussi de renforcer la contribution des finances publiques au développement économique et social durable du Togo.

Au regard des insuffisances relevées dans la mobilisation des recettes, l'exécution des dépenses publiques, la gestion des investissements et le pilotage de la dette publique, il est recommandé au gouvernement togolais de renforcer le cadre global de gouvernance des finances publiques à travers une approche intégrée axée sur la performance, la transparence et l'efficience des ressources publiques.

À cet effet, l'État devrait :

- renforcer le pilotage par les résultats en associant des indicateurs de performance précis aux subventions, transferts publics et programmes budgétaires ;
- poursuivre l'élargissement de l'assiette fiscale et la rationalisation des exonérations afin d'accroître les recettes sans pression excessive sur les contribuables ;
- améliorer les mécanismes de suivi, de contrôle et d'évaluation des dépenses publiques afin de limiter les dépassements budgétaires et de maîtriser les dépenses de fonctionnement ;
- renforcer la planification, la sélection et le contrôle des projets d'investissement publics afin de réduire les retards, surcoûts, abandons de projets et réalisations non fonctionnelles ;
- instaurer des mécanismes plus rigoureux d'évaluation ex ante et ex post des investissements publics pour garantir leur utilité socio-économique et leur durabilité ;

- Améliorer la qualité de la gestion de la dette à travers une stratégie privilégiant les financements moins coûteux, une meilleure gestion des risques et une mobilisation accrue des ressources internes.

Ainsi, une gestion publique davantage orientée vers la performance et la redevabilité permettrait d'optimiser l'utilisation des ressources publiques, de préserver la soutenabilité budgétaire et de maximiser l'impact des politiques publiques sur le développement économique et social du pays.

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre d'ouverture d'audit

COUR DES COMPTES

SECRETARIAT GENERAL

N° 070.26 /CC/SG

REPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail-Liberté-Patrie

Lomé, le 01 AVR 2026

LETTRE D'OUVERTURE D'AUDIT

Le Premier Président

A

Monsieur le Ministre de l'Economie et du Budget

LOME

***Objet** : Ouverture de la mission d'analyse de l'efficience des finances publiques du Togo, au titre de l'année 2025*

Monsieur le Ministre,

Me référant à votre correspondance n° 3656/MFB/SP PRPF/DC du 13 octobre 2025, ainsi qu'au Plan de Travail Annuel (PTA) de la Cour des comptes pour l'exercice 2026, je vous informe de l'ouverture de la mission d'analyse sur l'efficience économique du Togo au titre de l'année 2025. Cette mission, dont l'objectif est d'évaluer l'efficience de l'économie nationale à travers l'examen de l'état de ses finances publiques, se déroulera du 25 mars au 23 mai 2026.

L'équipe constituée à cet effet est composée de :

- M. AMOUSSOU-GUENOU Assiba, Conseiller-maître, Contre-rapporteur ;
- M.PILOUZOUE Tchalouw Bouwessodjolo, Conseiller-maître, Rapporteur ;
- M. KUGBE Nonome Kodjovi, Magistrat, Auditeur ;
- M. LAWSON AVUNSU Laté Lolo, Magistrat, Auditeur ;
- M. PANTOM Akpala, Assistant de vérification ;
- M. ADIMADO Kodjo, Assistant de vérification ;
- M. AVINOU Solété, Assistant de vérification ;
- Mme AGLOBO Djigbodi, Macroéconomiste, personnel d'appui au contrôle ;
- Mme KORIKO Lamie, Economiste, personnel d'appui au contrôle ;
- M. ANI Téou, Juriste, personnel d'appui au contrôle.

Bd Léopold Sédar SENGHOR B.P. : 1335 Tel. : (00228) 22 61 89 28 / 22 61 05 10 Fax 22 61 89 27 / 22 61 89 21
E-mail . cour_descomptes@yahoo.fr – Site Web : www.courdescomptes.tg

A cet effet, je vous saurais gré de bien vouloir prendre toutes les dispositions nécessaires pour faciliter les échanges de l'équipe d'audit avec vos principaux collaborateurs (directeurs généraux, directeurs, comptables principaux, inspecteurs, etc…) afin de lui permettre d'obtenir les informations nécessaires pour cette analyse.

Tout en vous remerciant pour votre constante collaboration, je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération distinguée.

Jean Koffi EDOH

Bd Léopold Sédar SENGHOR B.P. : 1336 Tél. : (00228) 22 61 89 28 / 22 61 05 10 Fax 22 61 89 27 / 22 61 89 21
E-mail : cour_descomptes@yahoo.fr – Site Web : www.courdescomptes.tg

Annexe 2 : Liste d'un échantillon des avenants passés en 2022 ayant des incidences financières

Autorité contractante	Objet de l'avenant	Incidence	Montant de l'avenant	Objet du marché de base	Année de signature du Marché de base	Titulaire
MINISTERE DE L'ECONOMIE NUMERIQUE E DE LA TRANSFORMATION DIGITALE	a) proroger la durée de la mission de maîtrise d'œuvre jusqu'au 31 janvier 2022 ; b) réaliser le suivi qualité des travaux via une plateforme collaborative c) examiner les études d'exécution produites par le groupement d) aide à la rédaction des analyses fonctionnelles et des scripts des tests	Financière	101 970 208	Maîtrise d'œuvre pour les travaux de construction du "CARRIER HOTEL"	26/10/2017	APL
MINISTERE DE L'ECONOMIE NUMERIQUE E DE LA TRANSFORMATION DIGITALE	a) proroger la durée de la mission de maîtrise d'œuvre de 15 à 32 mois ; b) réaliser les travaux identifiés dans les Fiches de Travaux modificatifs c) prendre en compte les travaux déjà réalisés et autorisés par la Maîtrise d'œuvre d) prendre en compte les dispositions d'application des pénalités de retard	Financière	1 411 262 770	Travaux de construction et d'équipement d'un carrier Hôtel de niveau TIER III+ au Togo	06/03/2019	CFAO TECHNOLOGIES/CENTROSA

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES RESSOURCES FORESTIERES	Prorogation du délai d'exécution du contrat	Financière	26 715 200	Contrôle et surveillance des travaux d'urgence de protection contre l'érosion côtière des habitations vulnérables en utilisant la nouvelle technologie de juxtaposition de puis en fûts granulitiques sur le littoral togolais allant de Gbodjomé à Agbodrafo	01/02/2021	AGECET-BTP-IC Sarl
Agence de Promotion et de Développement des Agropoles au Togo	Déplacement de la localité de Kadjalla initialement prévue pour abriter les travaux, par la localité de Broukou	Financière	61 430 962	**Travaux de réalisation de la mini-AEP de Kadjalla y compris la réalisation de forage à gros débit**	**07/10/2020**	MIDNIGHT SUN GROUP SA
Agence de Promotion et de Développement des Agropoles au Togo	Révision du manuel de procédures du projet de transformation, agroalimentaire du Togo	Financière	3 414 000	Elaboration du manuel de procédures administratives financières, comptables y compris de passation des marchés ainsi que la formation, de l'assistance à l'APRODAT t la supervision de la mise en place du système de gestion financière et comptable	26/05/2020	AUDIT ET CONSEIL REUNIS
Ministère des Travaux Publics	Réalisation des travaux d'aménagement complémentaires et supplémentaires nécessaires à la finition des travaux en vue de soulager la population affectée par la	Financière	41 321 003	Travaux d'aménagement des sites de prise en charge des personnes infectées au coronavirus : Site de Sarakawa au nord de la route Sarakawa à 3,8 km du carrefour de Pya (Kara)	22/07/2020	Société GROUPE TERA

	maladie à Coronavirus					
Ministère des Travaux Publics	Réalisation des travaux d'aménagement complémentaires et supplémentaires nécessaires à la finition des travaux en vue de soulager la population affectée par la maladie à Coronavirus	Financière	25 751 700	Travaux d'aménagement des sites de prise en charge des personnes infectées au coronavirus : Site de Mango à 2,3 km de la RN1 sur la route Mango (Douane)-Kokoumbo-Frontière Ghana (Savanes 2)	22/07/2020	Société E.G.C.S.A.
Total Avenants			**1 671 865 843**			

Source : DNCCP et calcul de la Cour

Annexe 3 : Liste d'un échantillon des avenants passés en 2023 ayant des incidences financières

Autorité contractante	Objet de l'avenant	Incidence	montant de l'avenant		Objet du marché de base	Année de signature du Marché de base	Titulaire
Ministère de l'Agriculture, de l'Elévage et du Développement Rural	Harmonisation des dimensions sur toutes les pistes de désenclavement déjà pris en compte par les études	Financière	365 400	245	Travaux de construction de 84 km de pistes de désenclavement et 78,61 km de pistes de desserte dans la région des Savanes et la préfecture de Dankpen région de la Kara) : **réalisation des travaux de construction de 84 km de pistes de désenclavement dans les préfectures de Tône, de Tandjoaré et de l'Oti**	10/12/2020	Groupement CETA SA&MRJF CONSTRUCTION SA
Ministère de l'Administration Territoriale de la Décentralisation et du Développement des Territoires /agetur-TOGO	Ajustement des prix du marché initial pour tenir compte de la flambée des coûts des matériaux et la prise en compte de certains travaux initialement prévus pour mémoire, ainsi que la prorogation du délai d'exécution du marché	Financière	41 787 785		Travaux de construction de 25 mairies dans les cinq régions du Togo : **travaux de construction de deux (02) mairies dans les communes de Kéran 3 et Doufelgou 2**	21/12/2021	CETA SA
Ministère de l'Administration Territoriale de la Décentralisation et du Développement des Territoires /agetur-TOGO	Ajustement des prix du marché initial pour tenir compte de la flambée des coûts des matériaux et la prise en compte de certains travaux initialement prévus pour mémoire, ainsi que la prorogation du délai d'exécution du marché	Financière	61 602 729		Travaux de construction de 25 mairies dans les cinq régions du Togo : **travaux de construction de trois (03) mairies dans les communes de Dankpen 1, Bassar 4 et Mô 1**	21/12/2021	EGBR/KEN-DAL & FILS

Ministère de l'Administration Territoriale de la Décentralisation et du Développement des Territoires /agetur-TOGO	Ajustement des prix du marché initial pour tenir compte de la flambée des coûts des matériaux et la prise en compte de certains travaux initialement prévus pour mémoire, ainsi que la prorogation du délai d'exécution du marché	Financière	60 808 523	Travaux de construction de 25 mairies dans les cinq régions du Togo : **travaux de construction de trois (03) mairies dans les communes de Kozah 2, Binah 2 & Assoli 3**	21/12/2021	CETA SA
Ministère de l'Administration Territoriale de la Décentralisation et du Développement des Territoires /agetur-TOGO	Ajustement des prix du marché initial pour tenir compte de la flambée des coûts des matériaux et la prise en compte de certains travaux initialement prévus pour mémoire, ainsi que la prorogation du délai d'exécution du marché	Financière	45 219 892	Travaux de construction de 25 mairies dans les cinq régions du Togo : **travaux de construction de trois (03) mairies dans les communes de Sotouboua 2 et Blitta 1**	21/12/2021	Groupement ECOBa-K Sarl/EGA Sarl
Ministère de l'Administration Territoriale de la Décentralisation et du Développement des Territoires /agetur-TOGO	Ajustement des prix du marché initial pour tenir compte de la flambée des coûts des matériaux et la prise en compte de certains travaux initialement prévus pour mémoire, ainsi que la prorogation du délai d'exécution du marché	Financière	46 423 306	Travaux de construction de 25 mairies dans les cinq régions du Togo : **travaux de construction de trois (03) mairies dans les communes de Tchaoudjo 2 et Tchamba 3**	21/12/2021	TITI
Ministère de l'Administration Territoriale de la Décentralisation et du Développement des Territoires /agetur-TOGO	Ajustement des prix du marché initial pour tenir compte de la flambée des coûts des matériaux et la prise en compte de certains travaux initialement prévus pour mémoire, ainsi que la prorogation du délai d'exécution du marché	Financière	84 277 431	Travaux de construction de 25 mairies dans les cinq régions du Togo : **travaux de construction de trois (03) mairies dans les communes de Danyi 2, Akébou 1 et Wawa 3**	21/12/2021	SCACU SARL/SK M CORPOR ATION
Ministère de l'Administration Territoriale de la Décentralisation et du Développement des Territoires /agetur-TOGO	Ajustement des prix du marché initial pour tenir compte de la flambée des coûts des matériaux et la prise en compte de certains travaux initialement prévus pour mémoire, ainsi que la	Financière	33 829 409	Travaux de construction de 25 mairies dans les cinq régions du Togo : **travaux de construction de deux (02) mairies dans les**	21/12/2021	STE ANANDA SARL

	prorogation du délai d'exécution du marché			**communes de Ogou 3 et Haho 2**		
Ministère de l'Administration Territoriale de la Décentralisation et du Développement des Territoires /agetur-TOGO	Ajustement des prix du marché initial pour tenir compte de la flambée des coûts des matériaux et la prise en compte de certains travaux initialement prévus pour mémoire, ainsi que la prorogation du délai d'exécution du marché	Financière	74 743 218	Travaux de construction de 25 mairies dans les cinq régions du Togo : **travaux de construction de trois (03) mairies dans les communes de Yoto 2, Lacs 4 & Zio 4**	21/12/2021	Groupement EMT/SCE SARL
Ministère de l'Administration Territoriale de la Décentralisation et du Développement des Territoires /agetur-TOGO	Ajustement des prix du marché initial pour tenir compte de la flambée des coûts des matériaux et la prise en compte de certains travaux initialement prévus pour mémoire, ainsi que la prorogation du délai d'exécution du marché	Financière	49 728 956	Travaux de construction de 25 mairies dans les cinq régions du Togo : **travaux de construction de deux (02) mairies dans les communes d'Agou 1 et Zio 2**	21/12/2021	ECETI SARL
Total Avenants			**863 666 649**			

Source : DNCCP et calcul de la Cour

Annexe 4 : Liste d'un échantillon des avenants passés en 2024

Autorité contractante	Objet de l'avenant	Incidence	montant de l'avenant	Objet du marché de base	Année de signature du Marché de base	Titulaire
Ministère du Désenclavement et des Pistes Rurales	Construction d'un (1) dalot quadruple 4x(4x4) de 8 ml sur le tronçon RN1 (Nabame)-Loko-Yoak-Tamongue	Financière	121 104 400	Travaux d'entretien courant mécanisé sur les pistes rurales dans les (5) régions du Togo Réhabilitation d'ouvrage de franchissement sur le tronçon : TN1 (Nabame)-Loko-Yoak-Tamongue (13,3 km)	13/07/2022	IBMA SA
Ministère du Désenclavement et des Pistes Rurales	Reconstitution en béton de la chaussée Bétonnée du PK14+050 au PK 14+200 .....quadruple 4x(4x4) au PK19+380 du même tronçon	Financière	36 029 648	Travaux d'entretien courant mécanisé sur les pistes rurales dans les (5) régions du Togo : Région des Savanes : **Tronçons S22EC.26.1 : Doré - Dassoute - Warkambou - Fre Ghana (25,5 km)** **Tronçons S22EC.26.1 : Château d'eau Tami-Natchale-ZAAP-Tami (3 km)**	13/07/2022	Grupement ZILLA Group/EMERAU DE TP
Ministère du Désenclavement et des Pistes Rurales		Financière	37 880 360	Travaux urgents d'aménagement de la piste rurale d'accès au site de construction d'un pont mixte acier-béton dans la région des Plateaux, Tronçon : **Elavagnon-Ogou Kolidè (10,5 km). Du PK 5+300 au PK7+900(2,6 km)**	03/08/2022	TRIYOM BTP
Ministère du Désenclavement et des Pistes Rurales	Aménagement (1i) des voies d'accès en terreau quartier Forever (0,8 km), (2i) des voies d'accès en terre ..... et ses voies d'accès (3 km)	Financière	147 500 590	Travaux urgents de réhabilitation et d'élimination des points critiques sur vertaines pistes rurales dans les régions Maritime, Centrale et Kara : 62,7 km : **région maritime, Préfecture de Vo Tronçon 1.1 : Dagbati-Tabligbo (12 km)** **Tronçon 1.2 : Zalivé-Badougbé-Togoville-Ekpui-Sévagan-Hahotoè (30,5 km) Tronçon 1.3 : Akoumapé-Kovéto-Tchèkpo Dévé- Tchèkpo (20,2 km)**	19/08/2022	Société ICC Sarl

Autorité contractante	Objet de l'avenant	Incidence	montant de l'avenant	Objet du marché de base	Année de signature du Marché de base	Titulaire
Ministère du Désenclavement et des Pistes Rurales	Prise en compte de l'incidence financière due à la prorogation du délai d'exécution des restations de contrôle .....campagne 2022	Financière	129 783 800	Contrôle et surveillace des travaux (i) d'ouverture, de construction, (ii) de réhabilitation et d'élimination des points critiques y compris 5 points et (iii) d'entretien courant mécanisé sur les pistes rurales dans les cinq (5) régions du Togo, Campagne 2022 : **région des Savanes, Préfectures (Cinkassé, Kpendja, Kpendjal-Ouest, Oti, Oti-Sud, Tandjouaré et Tône)**	14/06/2022	Groupement IG-Consulting /GEFA
Ministère du Désenclavement et des Pistes Rurales	Prise en compte de l'incidence financière due à la prorgation du délai d'exécution des prestations de contrôle et surveillance des travaux (i) d'ouverture, de .....région des Plateaux, campagne 2022	Financière	132 604 000	Contrôle et surveillance des travaux (i) d'ouverture, de construction, (ii) de réhabilitation et d'élimination des points critiques y compris 5 ponts et (iii) d'entretien courant mécanisé sur les pistes rurales dans les cinq (5) régions du Togo : **Région des Plateaux, Préfectures (Agou, Akébou, Amou, Anié, Danyi, Est-Mono, haho, Kloto, Kpélé, Moyen-Mono, Ogou et Wawa)**	14/06/2022	POLYCONSULT
Ministère du Désenclavement et des Pistes Rurales	Construction d'un (1) dalot triple 3x(4x3) de 10ml sur le tronçon Tambonga-Papri	Financière	268 352 060	Travaux d'ouverture, de construction, de réhabilitation et d'élimination des points critiques sur les pistes rurales	23/03/2022	SEG-NA BTP

				dans les zones frontalières du Nord Togo. Construction d'ouvrage de franchissement et de réhabilitation des tronçons Tambonga-Papri (6 km) et Bagré-Sanloaga-Djantchougou-Tiwoli-Lalabga (38 km)		
Ministère de la Santé et de l'Hygiène Publique	Prise en compte du coût des travaux supplémentaires et de proroger le délai d'exécution de trois (03) mois	Financière	11 149 110	Travaux de construction de 16 formations sanitaires dans la région des savanes en 7 lots : **travaux de construction de deux (2) nouvelles formations sanitaires dans le district de Tandjouaré**	30/03/2023	AGC
Total Avenants			**884 403 968**			

Source : DNCCP et calcul de la Cour

Annexe 5 : Quelques indicateurs de la dette

	Dette intérieure			Dette extérieure			Dette publique			Observations
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024	
Encours de la dette en % du PIB	40,27	40,92	39,89	25,57	25,74	27,27	65,84	66,65	69,16	Le Togo respecte la norme communautaire de l'UEMOA fixée à 70% en ce qui concerne le taux d'endettement
Service de la dette (en milliard de FCFA)	396,35	595,09	651,98	107,85	110,97	145,21	504,20	706,07	797,19	Le remboursement de la dette en capital et intérêt
Service de la dette par rapport aux recettes propres	42,90%	51,93%	69,73%	11,67%	9,68%	15,53%	54,57%	62,15%	65,41%	Le Togo dépense plus de la moitié de ses recettes propres pour honorer l'ensemble des paiements de ses emprunteurs (capital et intérêt) sur la période 2022-2024
Intérêts payés en % PIB	1,65	1,52	2,12	0,42	0,39	0,62	2,73	2,53	2,76	La charge d'intérêt est maîtrisée et relativement stable. Cela peut indiquer des conditions d'emprunt encore favorables.
Déficit/PIB	-	-	-	-	-	-	7,02%	6,58%	5,24%	La norme de l'UEMOA est que ce déficit doit être inférieur ou égal à 3% pour que l'Etat puisse le financer sans trop s'endetter.

Source : Cour, données tirées du rapport annuel de la dette publique au 31 décembre 2024, mars 2025 et des RELF 2023 et 2024

Tables des matières

Introduction 3

1. Axe I : Efficience de la mobilisation des recettes propres 4

1.1. Présentation de la situation générale des recettes propres 4

1.2. Mobilisation des recettes fiscales 4

1.2.1. Coût de la mobilisation 4

1.2.2. Pression fiscale 6

1.2.3. Exonérations fiscales 7

1.2.4. Digitalisation des procédures fiscales 9

1.3. Mobilisation des recettes non fiscales 10

2. Axe II : Efficience des dépenses publiques à moyen terme (2021 à 2024) 13

2.1. Soutenabilité des dépenses de l'Etat 13

2.1.1. Évolution des dépenses totales et des recettes totales 13

2.1.2. Analyse de l'évolution des différents types de dépenses de 2021 à 2024 15

2.2. Absorption des crédits d'investissement 16

2.3. Maîtrise des dépenses de transferts 17

2.3.1. Évolution des dépenses de transfert de 2021 à 2024 18

2.3.2. Cas du fonds d'appui aux collectivités territoriales (FACT) 19

3. Axe III : Efficience des investissements publics (projets de développement) 20

3.1. Maîtrise des coûts de réalisation des travaux 21

3.2. Respect des délais d'exécution des commandes publiques 24

3.3. Qualité et durabilité des ouvrages 26

3.4. Utilité des réalisations 28

4. Axe IV : Efficience de la gestion de la dette et marges de manœuvre 30

4.1. Analyse des indicateurs de la dette publique du Togo (2022–2024) (Soutenabilité, viabilité et solvabilité de l'Etat) 30

4.1.1. Évolution du niveau d'endettement 30

4.1.2. Dynamique du service de la dette 30

4.1.3. Pression sur les recettes propres 31

4.1.4. Coût de la dette 31

4.1.5. Évolution du déficit budgétaire 32

4.2. Optimisation des coûts de financement 32

4.2.1. Arbitrage dette intérieure / dette extérieure 32

4.2.2. Une optimisation davantage défensive que structurelle 33

4.2.3. Conditions de financement 33

4.2.4. Une crédibilité en amélioration, mais encore insuffisante pour réduire fortement les coûts 33
4.2.5. Perspectives 34
4.3. Gestion du risque de refinancement (Maturité) 34
4.3.1. Structure de maturité et profil de remboursement 35
4.3.2. Risque de refinancement 35
4.3.3. Pression sur les finances publiques 35
4.3.4. Appréciation globale de refinancement 35
4.4. Valorisation des actifs de l'Etat 36
4.5. Marge de manœuvre en matière de l'efficience de la gestion de la dette 37
Synthèse des principales observations et recommandations 40
Conclusion 41
ANNEXES 43
Annexe 1 : Lettre d'ouverture d'audit 44
Annexe 2 : Liste d'un échantillon des avenants passés en 2022 ayant des incidences financières 46
Annexe 3 : Liste d'un échantillon des avenants passés en 2023 ayant des incidences financières 49
Annexe 4 : Liste d'un échantillon des avenants passés en 2024 52
Annexe 5 : Quelques indicateurs de la dette 55