

Validation du Togo
Projet de rapport de Validation
Adam Smith International, Validateur Indépendant
8 janvier 2017

1. RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le gouvernement du Togo s'est engagé à mettre en œuvre l'ITIE lors d'un lancement officiel le 14 décembre 2009. Le Conseil national de supervision, le Comité de Pilotage et le secrétariat technique ont été créés le 30 mars 2010. En octobre 2010, le pays a accédé au statut de pays candidat à l'ITIE.

Le présent projet de rapport de Validation fait suite à un contrôle de la qualité de l'évaluation initiale conduite par le Secrétariat international. Le Validateur souscrit aux constatations de l'évaluation initiale du Secrétariat, selon lesquelles le Togo ne satisfait pas pleinement aux exigences 1.4, 1.5, 2.3, 2.4, 2.6, 4.3, 4.5, 5.2 et 7.4.

2. CONTEXTE

Le Togo est un pays subsaharien d'Afrique de l'Ouest dont la population est estimée à 7,3 millions d'habitants¹. La performance économique au cours des dernières années a fait preuve d'une relative robustesse : la croissance du produit intérieur brut (PIB) a atteint 5 % en moyenne pour la période 2014-2016. Le Togo a été touché par plusieurs chocs négatifs, notamment du fait du ralentissement de l'économie au Nigéria et de la baisse des prix des matières premières constituant ses principales exportations, comme le phosphate et le clinker ; le gouvernement a cependant mis en place un programme ambitieux d'investissement public qui a contribué à soutenir la demande agrégée en 2015/16. Les principaux moteurs de la croissance économique ont été la production agricole et les industries extractives, ainsi que les activités de négoce. D'après les statistiques fournies par le ministère de l'Économie et des Finances, pour la période 2013-2016, le secteur extractif a contribué au PIB du pays à hauteur de 0,2, -0,1, 0,6 et 0,0.

Le Togo produit du fer, du phosphate, du calcaire, du gravier et du sable. Toutefois, les conflits sociaux autour de la redistribution des revenus en faveur des communautés riches en ressources et de la réhabilitation des mines sont nombreux. Le pays a connu un développement important de l'activité minière depuis l'ère coloniale allemande et française². Les opérations minières ont débuté en 1961 avec l'exploitation industrielle du phosphate dans la région maritime, plus précisément à Hahotoé. Le secteur du phosphate est exploité par une seule entreprise de la SNPT, qui gère deux mines à Hahotoé et Kpogame.

En 1975, l'exploitation industrielle du calcaire a débuté à Tabligbo avec l'installation d'une usine de fabrication de clinker. Le gisement est actuellement exploité par deux entreprises : WACEM et Scantogo Mines pour la production de clinker. En 2006, le gouvernement a signé un accord avec MM Investment Holding Ltd pour l'exploitation, le traitement et la commercialisation du minerai de fer, du manganèse, de la bauxite et de la chromite dans la région de Nayéga. En 2010, le gouvernement a accordé un permis à l'entreprise Pomar pour l'exploitation de la mine de marbre de Pagala dans la région de Blittah.

Le 21 octobre 2010, le gouvernement du Togo et l'entreprise ENI ont signé deux accords de partage pour l'exploration et la production d'hydrocarbures dans les blocs en mer Oti 1 et Kara situés dans le « bassin du Dahomey ». En juin 2012, à l'issue de sa première phase d'exploration, l'entreprise ENI a confirmé que les études géologiques avaient révélé la présence d'or noir dans les blocs Oti 1 et Kara 1. À la suite d'un conflit lié à la renégociation du contrat, ENI a mis fin à ses opérations sur les deux blocs susmentionnés. Le gouvernement a entamé des négociations avec d'autres opérateurs

¹ Aperçu de la situation économique du Togo par la Banque mondiale mis à jour le 1er avril 2017 : <http://www.worldbank.org/en/country/togo/overview>

² Rapport ITIE 2014 : https://eiti.org/sites/default/files/documents/rapport-itie-togo_2014.pdf

en vue d'octroyer les permis correspondants. Cependant, à ce jour aucune confirmation sur le statut de ces permis ou l'annulation des concessions accordées à ENI n'a été rendue publique.

À l'heure actuelle, aucune activité de recherche ou d'exploitation des hydrocarbures n'est en cours au Togo.

Le pays est en train de mettre en place des règlements pour accompagner son Code minier. Ils contiendront de nouvelles dispositions relatives au contenu local, à la déclaration obligatoire des paiements d'entreprise sur la base des comptes vérifiés, et aux initiatives socioéconomiques mises en place par les entreprises dans les communautés locales. Les principales priorités du gouvernement pour le secteur sont liées au projet de développement et de gouvernance minière de la Banque mondiale (PDGM). Le pays compte, dans un délai de cinq ans, moderniser son cadastre minier, institutionnaliser l'audit du secteur et mettre à jour la base de données minière.

Conformément au guide de Validation, le Secrétariat international a effectué la première phase de validation — la collecte initiale des données, les consultations avec les parties prenantes, et la préparation de son évaluation initiale des progrès dans la mise en œuvre des exigences de l'ITIE (« évaluation initiale »). Adam Smith International (ASI) a été nommé Validateur Indépendant pour évaluer si le travail du Secrétariat a été effectué conformément au guide de Validation. Les principales responsabilités d'ASI en tant que Validateur sont d'examiner et de modifier l'évaluation initiale, si nécessaire, et de résumer son examen indépendant dans le présent rapport de Validation qui sera soumis au Conseil d'administration par l'intermédiaire du Comité de Validation.

1. Travail effectué par le Validateur Indépendant

L'évaluation initiale du Secrétariat a été transmise à ASI le 19 décembre 2017. Notre équipe de Validation a effectué cette phase du processus de Validation avec les étapes suivantes : (1) examen approfondi et annotation de l'évaluation ITIE par chaque membre de l'équipe ; (2) examen détaillé et commentaires du spécialiste des mécanismes multipartites portant sur l'exigence 1 et sur le protocole relatif à la société civile ; (3) examen détaillé et commentaires du spécialiste financier portant sur les exigences 4, 5 et 6 ; (4) consolidation des examens et rédaction du présent projet de rapport de Validation, transmis au Secrétariat international le 8 janvier 2018.

2. Commentaires concernant les limites de la Validation

Le Validateur a examiné attentivement l'évaluation initiale du Secrétariat et à ce stade n'a pas de commentaires concernant les limites éventuelles du processus de Validation.

3. Commentaires sur l'évaluation initiale du Secrétariat international

La collecte initiale des données, les consultations avec les parties prenantes et la rédaction de l'évaluation initiale ont globalement été effectuées par le Secrétariat international dans le respect du guide de Validation 2016. La collecte des données s'est déroulée en trois phases. Tout d'abord, un examen des documents disponibles concernant la conformité du pays à la Norme ITIE a été effectué, portant notamment (sans s'y limiter), sur :

- le plan de travail de l'ITIE et d'autres documents de planification tels que les budgets et plans de communication ;
- les Termes de Référence du Groupe multipartite, et les procès-verbaux des réunions du Groupe multipartite ;
- les Rapports ITIE et les informations complémentaires telles que les rapports de synthèse et les études préliminaires ;
- les supports de communication ;
- les rapports annuels d'avancement ; et

- toutes autres informations pertinentes pour la Validation.

Ensuite, une visite sur le terrain a eu lieu du 19 au 26 avril 2017. Toutes les réunions se sont tenues à **Lomé et à Palimé**, au Togo. Le Secrétariat a rencontré le Groupe multipartite et ses membres, l'Administrateur Indépendant et d'autres parties prenantes clés, y compris les groupes d'acteurs représentés au sein du Groupe multipartite sans toutefois y siéger directement.

Enfin, le Secrétariat international a préparé un rapport effectuant une évaluation initiale des progrès dans la mise en œuvre des exigences conformément au guide de Validation. L'évaluation initiale ne propose pas d'évaluation générale de la conformité. Le rapport a été soumis au Validateur, le Coordinateur national (CN) en ayant également reçu une copie.

2. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

- **Progrès dans la mise en œuvre de l'ITIE**

Au Togo, l'ITIE couvre non seulement le secteur des hydrocarbures, des minéraux solides et des carrières, mais également l'exploitation des nappes phréatiques, le secteur du transport et la commercialisation des minéraux précieux (en aval). Le Togo représente un cas dynamique de mise en œuvre de l'ITIE avec une équipe nationale volontaire qui possède une bonne compréhension des ressorts gouvernant la mise en œuvre de l'ITIE. Ceci se reflète dans la grande qualité des documents accompagnant la mise en œuvre, tels que les plans de travail et les rapports annuels d'avancement, ainsi que dans les consultations entre les parties prenantes sur ces documents. Cependant, des améliorations sont possibles de manière plus générale à l'échelle du secteur.

L'ITIE joue un rôle important dans la fourniture de statistiques sur le secteur minier, étant donné la rareté des statistiques nationales. Le document stratégique de réduction de la pauvreté au Togo du Fonds monétaire international (FMI) datant de 2014³ note que « compte tenu de l'état actuel du système statistique national, le gouvernement a entrepris des réformes institutionnelles et juridiques pour renforcer les capacités du système, en mettant en place la stratégie nationale de développement de la statistique en mai 2010 ». Ceci a donné lieu à la création du Conseil National de la Statistique (CNS) le 3 juin 2011, qui coordonne, guide et donne de l'impulsion au système statistique national. Les avantages de la mise en œuvre de l'ITIE sont également économiques, dans la mesure où le processus permet de corriger les erreurs et d'améliorer la gouvernance des revenus de l'État, tant au niveau central qu'infranational. Sans être pour l'instant totalement exhaustifs, les Rapports ITIE sont la seule source d'information concernant la production et l'emploi dans le secteur minier du Togo. La mise en œuvre de l'ITIE a permis aux autorités financières du pays, notamment au Commissariat des impôts (CI) et au Commissariat des douanes et des droits indirects (CDDI) d'identifier les faiblesses de leurs systèmes d'information et de prendre des mesures pour y remédier.

- **Impact de la mise en œuvre de l'ITIE**

L'engagement renouvelé du gouvernement à améliorer la transparence du secteur s'est manifesté sous plusieurs formes. Le gouvernement a recruté un expert chargé de réviser le Code minier, en mettant la transparence au cœur de la gestion du secteur. En outre, le 14 juillet 2015, l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité la loi portant création de

³ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14224.pdf>

la Haute Autorité de prévention et de lutte contre la corruption et les infractions assimilées⁴. L'Office togolais des recettes (OTR) a mis en place un numéro vert permettant au public de signaler les cas de corruption.

L'impact social de l'ITIE est principalement visible dans les communautés minières. En 2014, le représentant de la société civile au sein du GMP, COMINTES, a bénéficié d'un financement du projet d'appui à la réconciliation nationale et à la société civile de l'Union européenne. Parallèlement à l'ITIE, COMINTES a axé ses efforts sur le plaidoyer et la bonne gouvernance, notamment dans le cadre de l'exploitation du fer à Bangéli, dans la préfecture de Bassar. La mise en œuvre de l'ITIE a donné lieu à un examen et une surveillance accrue des transferts infranationaux en direction des autorités locales. Les préfectures de Vo et de Zio ont utilisé ces fonds pour la construction d'infrastructures sociales telles que des marchés, des installations sanitaires et de nouveaux bureaux. La mise en œuvre de l'ITIE a également permis d'accroître la visibilité des contributions volontaires en appui aux projets locaux et d'améliorer les relations entre les entreprises et les communautés locales.

⁴ <http://www.assemblee-nationale.tg/actualites/217-renforcement-de-l%E2%80%99arsenal-juridique-en-mati%C3%A8re-lutte-contre-la-corruption.htm>

Évaluation de la conformité d'après le Validateur Indépendant

Figure 1 — Évaluation du Validateur

Exigences ITIE		NIVEAU DE PROGRÈS				
		Aucun	Insuffisant	Significatif	Satisfaisant	Au-delà
Catégories	Exigences					
Suivi du Groupe multipartite	Engagement du gouvernement (1.1)				■	
	Engagement de l'industrie (1.2)				■	
	Engagement de la société civile (1.3)				■	
	Gouvernance du Groupe multipartite (1.4)		■			
	Plan de travail (1.5)			■		
Licences et contrats	Cadre légal (2.1)				■	
	Octroi de licences (2.2)				■	
	Registre des licences (2.3)			■		
	Politique sur la divulgation des contrats (2.4)			■		
	Propriété réelle (2.5)	■				
	Participation de l'État (2.6)			■		
Suivi de la production	Données sur les activités d'exploration (3.1)				■	
	Données sur les activités de production (3.2)				■	
	Données sur les exportations (3.3)				■	
Collecte des revenus	Exhaustivité (4.1)				■	
	Revenus en nature (4.2)	■				
	Accords de troc (4.3)			■		
	Revenus issus du transport (4.4)	■				
	Transactions des entreprises d'État (4.5)			■		
	Paiements directs infranationaux (4.6)				■	
	Désagrégation (4.7)				■	
	Ponctualité des données (4.8)				■	
	Qualité des données (4.9)				■	
Affectation des revenus	Répartition des revenus (5.1)				■	
	Transferts infranationaux (5.2)			■		
	Gestion des revenus et dépenses (5.3)	■				
Contribution socioéconomique	Dépenses sociales (6.1)					■
	Dépenses quasi fiscales des entreprises d'État (6.2)	■				
	Contribution économique (6.3)				■	
Résultats et impact	Débat public (7.1)				■	
	Accessibilité des données (7.2)	■				
	Suivi des recommandations (7.3)				■	
	Résultats et impact de la mise en œuvre (7.4)			■		

Légende de la fiche d'évaluation

	Le pays n'a enregistré aucun progrès dans la mise en œuvre de l'exigence. L'objectif général de l'exigence n'est absolument pas réalisé.
	Le pays a enregistré des progrès insuffisants dans la mise en œuvre de l'exigence. Des aspects significatifs de l'exigence n'ont pas été mis en œuvre et l'objectif général de l'exigence est loin d'être réalisé.
	Le pays a enregistré des progrès dans la mise en œuvre de l'exigence. Des aspects significatifs de l'exigence ont été mis en œuvre et l'objectif général de l'exigence est en cours de réalisation.
	Le pays est conforme à l'exigence ITIE.
	Le pays va au-delà de l'exigence ITIE.
	Cette exigence est considérée comme souhaitable ou recommandée uniquement et ne doit pas être prise en compte dans l'évaluation de la conformité.
	Le GMP a démontré que cette exigence n'est pas applicable dans le pays.

3. CONSTATATIONS DÉTAILLÉES

Le Validateur souscrit aux constatations de l'évaluation initiale. Par conséquent, aucune observation détaillée concernant d'éventuels points de discordance n'est à signaler.

4. RECOMMANDATIONS

Le présent rapport propose des recommandations portant sur des améliorations spécifiques que le GMP pourrait souhaiter mettre en œuvre, mais la liste qui suit présente des recommandations stratégiques qui pourraient aider le Togo à tirer encore mieux parti de l'ITIE comme un instrument d'appui aux réformes.

1. Conformément à l'exigence 1.4, le GMP devra mettre à jour son document interne de gouvernance avec des dispositions garantissant que (i) la représentation au sein du GMP tienne compte des parties prenantes pertinentes ; (ii) des procédures claires soient en place concernant l'alternance des membres du Comité de Pilotage et leur remplacement ; (iii) les membres du GMP assurent la liaison avec leurs collègues ; (iv) un mécanisme permette de gérer les conflits d'intérêts ; et (v) la politique du Comité de Pilotage en matière d'allocations journalières soit claire et transparente. Le GMP devra envisager l'adoption d'un décret ministériel portant sur le renouvellement du Groupe multipartite.
2. Conformément à l'exigence 1.5, le GMP devra veiller à ce que le plan de travail énonce des objectifs de mise en œuvre clairs et liés aux principes de l'ITIE, reflétant les priorités nationales, et à ce que le plan de travail détaille clairement les activités convenues et les parties responsables.
3. En vue de renforcer la mise en œuvre, le GMP pourrait souhaiter se pencher sur la question de savoir si les dispositions statutaires concernant la gestion et l'allocation des titres miniers sont suffisamment claires, y compris le délai pour l'allocation des permis.
4. Conformément à l'exigence 2.3, le Togo devra tenir à jour un ou des système(s) de registre ou de cadastre accessible(s) au public contenant des informations complètes et actualisées concernant les titulaires de licences, leurs coordonnées si disponibles, la date du dépôt de la demande, la date de l'adjudication, la durée de la licence et la matière première produite dans le cas des permis d'exploitation.
5. En vertu de l'exigence 2.4, le GMP devra clarifier la politique gouvernementale concernant la transparence des contrats, notamment les dispositions légales pertinentes, les pratiques de divulgation en vigueur, et toute réforme gouvernementale prévue ou en cours.
6. Conformément à l'exigence 2.5, le gouvernement est encouragé à clarifier sa politique en matière de divulgation de la propriété réelle, et à convenir d'une définition des personnes politiquement exposées en termes de propriété réelle dans le contexte togolais, ainsi que de mécanismes de contrôle de la qualité des déclarations des entreprises en matière de propriété réelle.
7. Conformément à l'exigence 2.6, le GMP devra publier les détails concernant les conditions accompagnant la participation en capital de l'entreprise d'État, y compris son niveau de responsabilité dans le paiement des dépenses au cours des différentes phases du cycle de projet, c.-à-d. actions entièrement libérées, fonds propres, intérêts reportés, par exemple sur le site internet de l'entreprise. Le GMP devra également donner des détails concernant les prêts et garanties de prêt consentis à la SNPT.
8. Afin de renforcer la mise en œuvre, le GMP est encouragé à poursuivre les discussions avec les entreprises et l'OTR sur la manière d'améliorer la collecte des données relatives à la production.
9. Afin de renforcer la mise en œuvre, et conformément à la tendance mondiale en faveur de l'intégration de l'ITIE, l'OTR pourrait envisager de publier des données désagrégées sur les recettes minières avant la réalisation du travail de rapprochement.
10. En vertu de l'exigence 4.3, le GMP devra développer une connaissance approfondie des conditions associées aux contrats et accords de troc pertinents, des parties concernées, des ressources qui ont été promises par l'État, de

la valeur des flux financiers et économiques correspondants (par ex. travaux publics) et de la matérialité de ces accords par rapport aux contrats traditionnels. Le groupe multipartite et l'Administrateur Indépendant devront veiller à ce que le Rapport ITIE reflète ces arrangements, en fournissant un niveau de détail proportionnel à la divulgation et au rapprochement des autres paiements et flux de revenus.

11. Conformément à l'exigence 4.5, le GMP devra veiller à ce que la SNPT fournisse les informations détaillées requises par l'Administrateur Indépendant de manière à pouvoir effectuer un rapprochement plus poussé avec les chiffres du gouvernement.
12. En vertu de l'exigence 5.2, le GMP devra coordonner avec l'OTR la publication de la formule de répartition des recettes pour tous les transferts liés aux recettes tirées des industries extractives entre les entités gouvernementales au niveau central et infranational, y compris tout décalage entre le montant du transfert calculé en fonction de la formule de répartition des recettes applicable et le montant réel transféré entre le gouvernement central et chaque entité infranationale concernée.
