

ASSEMBLEE NATIONALE

-----  
VI<sup>ème</sup> Législature de la IV<sup>ème</sup> République

-----  
SECRETARIAT GENERAL

-----  
DIRECTION DES SERVICES LEGISLATIFS

-----  
Division des Commissions

-----  
Commission des Finances et  
du Développement Economique

-----  
2<sup>ème</sup> Session ordinaire de l'année 2019

-----  
DSL/DC/CFDE/R<sub>7</sub>

REPUBLIQUE TOGOLAISE

Travail-Liberté-Patrie  
-----

**RAPPORT DE L'ETUDE AU FOND DU SECOND  
PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE,  
GESTION 2019**

*Présenté par le 1<sup>er</sup> Rapporteur*

**M. KANGBENI Gbalguéboa**

# SOMMAIRE

SOMMAIRE .....	2
INTRODUCTION.....	3
A- Sur la forme.....	4
B- Sur le fond.....	5
II- DISCUSSIONS EN COMMISSION .....	6
A- Débat général.....	6
B- Etude particulière .....	10
CONCLUSION .....	11



2

## INTRODUCTION

La commission des finances et du développement économique a été saisie pour l'étude au fond du second projet de loi de finances rectificative, gestion 2019.

A cet effet, elle s'est réunie dans la grande salle de réunion au siège de l'Assemblée nationale, le 16 décembre 2019 pour l'examen dudit projet et le 17 décembre pour l'adoption du rapport d'étude. Les travaux se sont déroulés sous la présidence du député Mawussi Djossou **SEMODJI**, président de ladite commission.

La commission est composée comme suit :

N°	NOM	PRENOM(S)	TITRE
1	<b>MM. SEMODJI</b>	Djossou Mawussi	Président
2	<b>AHOOMEY-ZUNU</b>	Gaïtan	Vice-président
3	<b>KANGBENI</b>	Gbalguéboa	1 <sup>er</sup> Rapporteur
4	<b>KPATCHA</b>	Sourou	2 <sup>ème</sup> Rapporteur
5	<b>Mme AKA</b>	Amivi Jacqueline	Membre
6	<b>MM. ALASSANI</b>	Nakpale	”
7	<b>BOLOUVI</b>	Patrick Kodjovi	”
8	<b>IHOU</b>	Yaovi Attiogbé	”
9	<b>PASSOLI</b>	Abelim	”

Les députés **SEMODJI**, **AHOOMEY-ZUNU**, **KANGBENI**, **KPATCHA**, **ALASSANI**, **BOLOUVI**, **IHOU** et **PASSOLI**, membres de la commission, ont effectivement participé aux travaux.

- Madame **BONFOH** Abiratou, premier questeur, membre du bureau de l'Assemblée nationale a aussi pris part aux travaux ;

Ont également pris part aux travaux, les députés ci-après, membres des autres commissions permanentes :

- **KPANGBAN** Eglou, de la commission de l'éducation et du développement socioculturel ;
- **KOUDOAGBO** Kodjo, de la commission de l'environnement et des changements climatiques.

Monsieur **TOFIO Kossi**, directeur de cabinet du ministère de l'économie et des finances, représentant du ministre de l'économie et des finances, a pris part aux travaux en qualité de commissaire du gouvernement. Il était accompagné des collaborateurs ci-après :

Messieurs :

- **AMAWUDA** Kodzo Wolanyo, directeur général du budget et des finances au ministère de l'économie et des finances (MEF) ;
- **EMEGNIMO** Elonyo, directeur général adjoint du trésor et de la comptabilité publique au MEF ;
- **DONKO GBADJE** Yao Oniankitan, trésorier général de l'Etat à la direction générale du trésor et de la comptabilité publique au MEF ;
- **BAKPENA** Baba Kokoga, directeur des finances au MEF ;
- **KORTO** Ametefe, chef division à la direction nationale du contrôle financier au MEF ;
- **BOUAKA** Komi D., chargé d'études à la direction générale du budget et des finances au MEF ;
- **KOYABI** Nikabou, chargé d'études à la recette générale de l'Etat à la direction générale du trésor et de la comptabilité publique au MEF ;
- **AMETONOU** Kudzo Eva, Agent Comptable Central de l'Etat à la direction générale du trésor et de la comptabilité publique au MEF ;

Madame :

- **FIAWOO-EDORH** Lida, receveur général de l'Etat à la direction générale du trésor et de la comptabilité publique au MEF ;

Le présent rapport s'articule autour de deux (02) points :

I – Présentation du projet de loi

II – Discussions en commission

## **I- PRESENTATION DU PROJET DE LOI**

### **A- Sur la forme**

Le second projet de loi de finances rectificative, gestion 2019 comprend trois (03) articles regroupés en deux (02) chapitres.

Le chapitre 1 traite des dispositions relatives aux ressources et charges de l'Etat et comprend deux (02) articles (articles 1 et 2) :

- l'article 1 ouvre au budget général, gestion 2019, certaines ressources et charges ;
- l'article 2 abroge les articles 3, 7, 9, 13 et 15 de la loi n° 2019-019 du 15 novembre 2019 portant loi de finances rectificative, gestion 2019 et l'article 10 de la loi n°2018-020 du 20 novembre 2018 portant loi de finances, gestion 2019 et les remplace par les articles 3 nouveau, 7 nouveau, 9 nouveau, 10 nouveau, 13 nouveau et 15 nouveau :
  - l'article 3 nouveau évalue le montant total des ressources du budget général , gestion 2019 ;
  - l'article 7 nouveau évalue le plafond des crédits applicables au budget général, gestion 2019 ;
  - l'article 9 nouveau évalue le montant total des ressources de trésorerie pour l'année 2019 ;
  - l'article 10 nouveau évalue le montant total des charges de trésorerie pour l'année 2019 ;
  - l'article 13 nouveau évalue les opérations du budget de l'Etat, gestion 2019, en ressources et en charges ;
  - l'article 15 nouveau ouvre les crédits au titre des charges du budget général, gestion 2019.

Le chapitre 2 porte sur la disposition finale et compte un article (article 3) consacré à la formule exécutoire.

## **B- Sur le fond**

Le second projet de loi de finances rectificative, gestion 2019, répond aux soucis de transparence et de sincérité budgétaires conformément aux principes et à l'orthodoxie budgétaires . En ce sens, l'opération de privatisation de TOGOCOM qui s'est achevée le 22 novembre 2019 avec la cession de 51% des actions de l'Etat dans le Groupe TOGOCOM au prix de 48.257.744.904 francs CFA, suite à la signature de la convention du 06 novembre, a entraîné l'adoption dudit projet.

Par ailleurs, il convient de signaler qu'une part de 15% du montant de la cession (soit 7.238.661.737 francs CFA) est bloquée en compte séquestre ouvert au nom du Trésor public dans une banque de la place à titre de garantie de passif sur une période de deux (02) ans.

Au regard de tout ce qui précède, au titre des recettes, il est enregistré l'augmentation des ressources de trésorerie due à la privatisation de la Société TOGOCOM de 48,3 milliards de francs CFA et au titre des charges de trésorerie, on note la diminution de la participation de l'Etat dans le capital de TOGOCOM pour le même montant.

Cette situation a fait passer les ressources de trésorerie de 514,5 milliards de francs CFA à 562,8 milliards de francs CFA et les charges de trésorerie de 442,9 milliards de francs CFA à 491,1 milliards de francs CFA, soit une hausse de 48,3 milliards de francs CFA des ressources et des charges.

Au total, le second projet de loi de finances rectificative, gestion 2019, équilibré en recettes et en dépenses, est projeté à 1.430,1 milliards de francs CFA contre 1.381,9 milliards de francs CFA dans le collectif initial, soit une hausse de 3,5%.

## II- DISCUSSIONS EN COMMISSION

La présentation de l'exposé des motifs par le commissaire du gouvernement a donné lieu à un débat général. Au cours de ce débat, les députés ont exprimé des préoccupations et procédé ensuite à l'étude particulière du dispositif du second projet de loi de finances rectificative, gestion 2019.

### A- Débat général

Questions des députés et réponses du commissaire du gouvernement :

#### 1. Questions relatives à l'exposé des motifs

**Q1- Qu'est-ce qui a motivé la privatisation du groupe TOGOCOM ? Quels sont les avantages attendus de cette privatisation ?**

**R1.** Le secteur des communications électroniques se caractérise par son haut niveau de technicité, les technologies évoluant rapidement (5G, internet des objets, *etc*). De plus, le développement d'offres à haut et très haut-débit (fibre optique, 4G et 5G notamment) requiert de nouveaux investissements bien supérieurs à ceux des réseaux 2G et 3G.

La concurrence est internationale, les nouveaux acteurs de l'internet (WhatsApp, Skype, *etc.*) mènent une concurrence rude aux opérateurs de réseaux, sans investir dans le pays.



Par ailleurs, le secteur des communications électroniques est un vecteur clé de développement économique du pays.

En conséquence, il relève de l'intérêt stratégique de l'Etat de :

- veiller à la poursuite du développement de TOGOCOM, acteur essentiel du secteur des télécommunications togolais ;
- assurer à TOGOCOM la maîtrise des évolutions technologiques en cours et à l'avenir ;
- permettre à TOGOCOM de disposer à l'avenir des ressources financières indispensables aux besoins du secteur (amélioration et densification de la couverture territoriale, amélioration de la qualité de service, déploiement de nouvelles technologies) et à son développement ;
- baisser les prix de la connectivité et des tarifs télécom.

En vue du développement des activités de TOGOCOM et afin d'apporter les capitaux nécessaires aux finances publiques, l'ouverture de capital a été autorisée par la loi n°2018-023 du 20 novembre 2018 portant autorisation de la privatisation de la société holding togolaise des communications électroniques (TOGOCOM).

En résumé, on peut attendre de cette privatisation, l'amélioration de la qualité et la diversification des services, la baisse des coûts des services et le rehaussement des apports aux finances publiques. Par ailleurs, l'ouverture du capital de TOGOCOM fournit l'opportunité d'exiger que Togo Cellulaire déploie un réseau 5G à titre expérimental. Aucun déploiement du réseau 5G n'est, pour l'instant, prévu dans la sous-région ouest-africaine.

En outre, cette première étape de l'acquisition de 51% des actions par une société étrangère sera suivie dans quelques années, d'une vente des parts sociales aux petits porteurs nationaux et au personnel de TOGOCOM.

**Q2- Combien d'opérateurs de télécommunication ont été contactés dans le processus d'ouverture de capital de TOGOCOM ? Exposé des motifs, page 1, paragraphe 8**

**R2.** Une procédure de sélection a été organisée afin de choisir un partenaire stratégique disposant des compétences techniques et de la surface financière pour acquérir une participation au sein du capital de TOGOCOM et d'appuyer celle-ci dans le cadre du développement de ses activités.

Tous les principaux opérateurs de télécommunications susceptibles d'être intéressés par une prise de participation dans TOGOCOM ont été contactés.



Les candidats intéressés ont été invités à retirer le dossier d'appel d'offres et ont eu accès à la « *data room virtuelle* », c'est-à-dire un accès par internet protégé et confidentiel leur permettant de prendre connaissance de tous les documents comptables, juridiques et techniques relatifs à TOGOCOM.

Une équipe du management de TOGOCOM a été dédiée à la préparation des réponses aux questions des investisseurs. Il a ainsi été répondu à plus de mille questions.

Les opérateurs suivants ont retiré le dossier d'appel d'offres : Orange, MTN, Axian, Inwi, et Telecel-Orascom.

**Q3- Le plan stratégique d'investissements d'un montant de plus de 160 milliards de francs CFA sur sept (07) ans permettra-t-il à la société d'atteindre le niveau des objectifs souhaité par le gouvernement ? Quelle est la programmation desdits investissements sur la période ? *Exposé des motifs, page 2, paragraphe 5.***

**R3.** L'offre présentée inclut un plan stratégique d'envergure mobilisant un investissement de plus de 160 milliards de francs CFA sur 7 ans. Il permet ainsi de soutenir le Plan National de Développement et le Plan d'aménagement du territoire, en déployant un réseau mobile et fixe dense et efficace. Il permet aussi à TOGOCOM de répondre aux enjeux numériques et de développer l'internet mobile, d'améliorer la couverture du territoire, d'augmenter les taux d'équipements en smartphones et de redéfinir tous les plans tarifaires pour une meilleure baisse des prix. L'inclusion financière est également au cœur de la proposition avec la restructuration du réseau de distribution mobile money, de développement de l'écosystème de partenariats T-Money et l'introduction de nouveaux services. En outre, ces chantiers majeurs servent l'ambition du Togo d'être le marché télécom de référence dans la région en étant le premier pays 100% fibre optique de la région et le premier pays à octroyer la 5G.

Les investissements sont programmés ainsi qu'il suit :

Année 2020 (20 975 630 000 F CFA)

Année 2021 (21 565 570 000 F CFA)

Année 2022 (21 893 314 000 F CFA)

Année 2023 (20 713 435 000 F CFA)

Année 2024 (16 190 565 000 F CFA)



Année 2025 (18 353 676 250 F CFA)

Année 2026 (27 268 319 000 F CFA).

**Q4- Quelles sont les activités effectivement menées par la Commission d'évaluation des privatisations (COMEP) dans le cadre du processus de privatisation de TOGOCOM ? Exposé des motifs, page 2, paragraphe 6**

**R4.** En application de la loi n°2014-014 du 22 octobre 2014 portant modernisation de l'action publique de l'État en faveur de l'économie et du décret n°2018-168/PR déterminant les modalités d'application de l'article 66 de la loi n°2014-014 du 22 octobre 2014 portant modernisation de l'action publique en faveur de l'économie, la commission d'évaluation des privatisations a été constituée dans le cadre de l'ouverture du capital de TOGOCOM par le décret n° 2019-132/PR du 18 octobre 2019 portant nomination des membres de la Commission d'évaluation des privatisations (COMEP) intervenant dans le cadre de l'ouverture du capital de TOGOCOM (la « COMEP »).

Conformément aux dispositions des articles 63 et 64 de la Loi de 2014 et de l'article 4 du Décret ci-dessus référencé, la COMEP a pour mission de donner son avis sur le prix de transfert des actions de TOGOCOM au partenaire stratégique. La COMEP doit ainsi :

- évaluer la valeur réelle de TOGOCOM sur la base de critères objectifs relevant des méthodes d'évaluation généralement admises et appliquées en la matière, en tenant compte des particularités du secteur d'activité des entreprises concernées sans qu'aucune décote ne puisse être appliquée du fait de la perspective de privatisation ;
- rendre son avis en évaluant le prix de transfert des actions de TOGOCOM selon les méthodes objectives couramment pratiquées en matière de cession totale ou partielle d'actifs de sociétés, tenant compte de :
  - o l'intérêt stratégique de l'Etat ;
  - o les résultats passés de l'entreprise privatisée et de ses filiales ;
  - o l'évaluation des perspectives fondée sur un plan d'affaires raisonnable ;
  - o les modalités pratiques de l'opération ; et
  - o l'environnement national et international du secteur d'activité de l'entreprise privatisée.

Conformément à ses missions, la COMEP a donné son avis favorable sur le prix de cession qui est arrêté à 48 257 744 904 francs CFA.



**Q5- Quel est le contenu du pacte d'actionnaires et quel est, suite à la privatisation, le rôle de l'Etat dans la haute direction et dans le Conseil d'Administration de TOGOCOM ?**

**R5.** Le capital social de TOGOCOM est réparti entre Agou Holding qui détient 51% et l'Etat togolais 49%. Chaque actionnaire peut avoir autant de représentants qu'il souhaite à l'Assemblée générale mais il détient des droits de vote proportionnels à la part détenue dans le capital social soit 51% pour Agou Holding et 49% pour l'Etat togolais. Les représentants de l'Etat à l'Assemblée générale sont garants de la protection des intérêts de l'Etat notamment sur les sujets stratégiques.

Le Conseil d'Administration est composé de sept (7) membres dont trois (3) représentants de l'Etat togolais et quatre (4) membres d'Agou Holding. Les administrateurs désignés par l'Etat doivent veiller à la préservation de ses intérêts sur les sujets qui relèvent de la compétence du Conseil d'administration. Ce dernier délibère à la majorité simple sauf sur certains sujets stratégiques qui requiert l'unanimité des administrateurs présents ou représentés.

L'Etat percevra 49% de tous les dividendes générés par TOGOCOM.

**B- Etude particulière**

A l'issue du débat général, les députés ont procédé à l'examen du projet de loi article par article et n'ont apporté aucun amendement tant sur la forme que sur le fond au dispositif du présent projet de loi.

## CONCLUSION

Le présent projet de loi de finances rectificative, gestion 2019, intervenu en fin d'année budgétaire répond aux soucis de transparence et de sincérité budgétaires prônés par le gouvernement, conformément aux principes et à l'orthodoxie budgétaires . Il vise, en outre, à présenter les changements préconisés dans les grandes masses budgétaires dus à l'opération de privatisation du TOGOCOM achevée le 22 novembre 2019.

Le présent rapport est adopté à l'unanimité des membres présents de la commission des finances et du développement économique.

En conséquence, la commission propose à l'Assemblée nationale, l'adoption du second projet de loi de finances rectificative, gestion 2019 qui évalue les opérations du budget de l'Etat, gestion 2019 **en ressources et en charges à la somme de mille quatre cent trente milliards cent vingt-deux millions trente-neuf mille neuf-cent quatre (1 430.122.039.904) francs CFA**, contre **mille trois cent quatre-vingt-un milliards huit cent soixante-quatre millions deux-cent quatre-vingt-quinze mille (1 381 864 295 000) francs CFA** dans le collectif initial, soit une hausse de 3,5%.


Adopté à Lomé, le 17 décembre 2019.

Pour la commission,

Le 1<sup>er</sup> Rapporteur

  
M. Gbalguéboa KANGBENI

Le président

  
M. Djossou Mawussi SEMODJI