



RAPPORT D'ANALYSE DES DISPOSITIFS D'ACCES A L'INFORMATION MINIERE AU TOGO

Rapport de Cadrage Initial

**Par Cheikh Tidiane TOURE
Consultant,
RESEARCH CONSULT, LEARN**



Table des matières

I.	Introduction.....	7
II.	Objectifs et Limites de l'étude.....	8
III.	Cadre juridique, institutionnel et règlementaire.....	9
	3.1 L'organisation du secteur minier togolais.....	9
	3.2 Dispositions en faveur de l'accès à l'information.....	9
IV.	Analyse des dispositifs.....	11
	4.1 Aperçu des principaux acteurs et Identification de leurs besoins.....	11
	4.1.1 La Direction Générale des Mines et de la Géologie.....	11
	4.1.2 Le Secrétariat technique ITIE du Togo.....	12
	4.1.3 L'Office Togolais des Recettes.....	14
	4.1.4 La Faculté des Sciences de l'Université de Lomé.....	15
	4.1.5 L'Agence nationale pour la gestion de l'Environnement.....	16
	4.1.6 La Société Nouvelle des Phosphates du Togo.....	17
	4.1.7 Les opérateurs privés.....	19
	4.1.8 Les Organisations de la Société Civile.....	20
	4.2.6 Le projet de développement et de gouvernance du secteur minier (PDGM).....	20
	4.2 Principaux défis de l'accès à l'information minière au TOGO.....	21
	4.2.6 Absence d'une Vision globale de la place de l'information dans la gestion du secteur 21	
	4.2.6 Défis de coordination.....	22
	4.2.6 Faibles capacités managériales.....	22
	4.2.6 Manque de ressources humaines.....	23
	4.2.6 Problème d'application des textes.....	23
	4.2.6 Absence d'un système d'information informatisé.....	24
V.	Besoins en renforcement des capacités des acteurs.....	25
VI -	Conclusion et Recommandations.....	27

Liste des Abréviations

ANGE : Agence Nationale de Gestion de l'Environnement

CERSA : Centre d'Excellence et de Recherche Aviaire

DDCM : Direction du Développement et du Contrôle Minier

DGMG : Direction Générale des Mines et de la Géologie

DLM : Direction du Laboratoire des Mines

DRGM : Direction de la Recherche Géologique et Minière

FDS : Faculté des Sciences

INSEED : Institut National de la Statistiques et des Etudes Economiques et de
Démographie

ITIE : Initiative pour la Transparence dans les industries Extractives

OTR : Office Togolais des Recettes

PDGM : Programme de Développement de la Gouvernance dans le Secteur Minier

PIB : Produit Intérieur Brut

PNIERN : Programme Nationale d'Investissement pour l'Environnement et les Ressources
Naturelles

SCAPE : Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi

SGBD : Système de Gestion de Bases de Données

SIG : Système d'Information Géographique

SISE : Système d'Information et de Suivi Evaluation

SNPT : Société Nouvelle des Phosphates du Togo

UEMOA : Union Monétaire Ouest Africaine

Remerciements

En préambule à ce rapport, il nous est agréable d'exprimer nos sincères remerciements au Coordonnateur de l'Unité d'Exécution du PDGM et à son équipe, en particulier, à M. Etienne YAOVI DJAKA, Assistant Administratif qui n'a ménagé aucun effort pour assurer le succès de cette mission. Grâce à leur engagement et leur soutien, nous avons pu confirmer les rendez-vous et bénéficier d'un support administratif de qualité.

Nous exprimons également toute notre reconnaissance aux membres du Comité de Pilotage, dirigé par le Professeur YAO Agbossoumonde, qui a fait preuve d'une attention et d'une efficacité exemplaires dans le traitement de nos demandes.

Nous saluons aussi tout le personnel du Ministère des Mines et de l'Energie, le Secrétariat Technique de l'ITIE, les Autorités de l'ANGE et les Responsables de l'Office Togolais des Recettes pour leur accueil chaleureux et l'intérêt manifesté par rapport à ce projet.

Nous adressons notre profonde gratitude aux autorités de la Faculté des Sciences de Lomé, aux Directions Générales de la SNPT, du groupe SCANTOGO et du Centre d'Excellence et de Recherche en Sciences Aviaires de l'Université de Lomé, qui ont été présents pour partager leurs réflexions et leurs recommandations pour la bonne réussite de cette mission.

Enfin, nous remercions Madame TOULASSI EMEFA, Consultante qui nous a assisté durant notre séjour.

Résumé exécutif

Le secteur minier occupe une place importante dans l'économie togolaise qui a connu une croissance importante ($\geq 5\%$) au cours des trois dernières années. Le gouvernement togolais a adopté la Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi (SCAPE)¹ qui place le secteur minier parmi les domaines prioritaires, à fort potentiel de croissance. L'activité minière dominée par l'exploitation du phosphate et du clinker, affiche un certain dynamisme, même si elle est restée largement en deçà de son potentiel.

Bien qu'étant un pays mettant en œuvre l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE), le Togo poursuit encore timidement les réformes de gouvernance dans le secteur minier et, l'accès à l'information demeure un défi majeur qui limite les performances du secteur.

Le Ministère des Mines et de l'Energie en charge du développement du secteur minier fait face à des problèmes structurels et opérationnels tels que :

- un cadre législatif et réglementaire inadapté et en décalage par rapport aux meilleures pratiques du droit minier international,
- une insuffisance du budget d'investissement alloué à la direction générale des mines et de la géologie,
- une insuffisance des ressources humaines due à la rareté des recrutements et des renouvellements au profit des jeunes ingénieurs ;
- la vétusté des équipements de laboratoire ;
- l'inexistence d'un mécanisme de suivi et de contrôle de la production et des recettes des industries extractives.

Le Ministère laisse apparaître également quelques faiblesses dans l'organisation administrative et surtout dans l'approche de management du secteur, se traduisant par un déficit de dialogue et de coordination entre les principales parties prenantes. Dans le contexte d'une économie globale basée sur la connaissance, (où la maîtrise de l'information et sa diffusion, sont reconnues comme moteur de productivité et de compétitivité pour les Etats), la conception des missions de service public devra certainement y évoluer, pour aller vers une posture et des principes de gestion moderne, plus conformes aux exigences de développement du secteur. Ce contexte requiert inexorablement le recours à un outillage technologique adapté pour une gestion optimale des systèmes d'information.

Malheureusement, la DGMG ne semble pas être outillée pour assumer seule, un rôle aussi important pour l'économie togolaise. D'ailleurs, ses contraintes intrinsèques et ses faiblesses affectent les performances des autres entités ou parties prenantes au niveau des administrations, censées intervenir sur des questions transversales telles que l'environnement (ANGE), la fiscalité (OTR) ou la gouvernance (ITIE).

Aujourd'hui, l'avènement du PDGM a suscité beaucoup d'enthousiasme chez les acteurs qui s'organisent à plusieurs niveaux, afin de remédier au problème de l'asymétrie de

¹ La SCAPE constitue le document de référence de la stratégie de développement du Togo sur la période 2013-2017

l'information, qui affecte négativement (i) les missions de suivi et de contrôle de la production (ii) l'impact des opérations sur l'environnement et (iii) le recouvrement des recettes minières au profit de l'Etat. Ces initiatives misent sur l'introduction de nouveaux mécanismes et dispositifs de coordination destinés à renforcer la prise en charge des besoins en information, et rompre définitivement d'avec le « business as usual² ».

Par ailleurs, dans le souci d'une meilleure rationalisation des compétences, le recours à la spécialisation se révèle être un viatique intéressant à considérer. En effet, certaines fonctions gagneraient à être externalisées, à travers une mise à contribution des milieux universitaires et des services de recherche. Il devient donc impératif de considérer la disponibilité des compétences au niveau de la Faculté des Sciences de l'Université de Lomé, pour les travaux de laboratoire, la formation continue, et l'actualisation des bases de données géologiques et minières.

L'étude conclut en identifiant des axes de renforcement des capacités décrits par les acteurs eux-mêmes, comme une piste d'intervention indispensable pour une transformation qualitative de la gouvernance du secteur minier au Togo. En revanche, si le PDGM contribue à améliorer le dialogue et la communication entre acteurs, il devrait éviter de s'inscrire dans une « logique de projet » qui conduit très souvent à une faible appropriation et limite le transfert des compétences au-delà de son cycle de financement.

² « Business as usual » est un terme anglais qui signifie le statu quo

I. Introduction

Le Togo est un pays de l'Afrique de l'Ouest limité à l'Est par le Bénin, au Nord par le Burkina Faso, à l'Ouest par le Ghana et au Sud par l'Océan Atlantique. Avec une superficie de 56.785 km², le pays dispose d'un littoral d'environ 50 km et d'un port en eau profonde qui constitue son principal canal d'échange avec les autres pays. En 2017, sa population résidente est estimée à 7,2 millions d'habitants³.

Sur le plan économique, le Togo affiche un taux de croissance qui s'établit autour de 5% entre 2015 et 2016, contre 4,7% en 2017⁴. Avec un PIB de 2000,7 milliards en 2015, l'économie togolaise est dominée par le secteur tertiaire (47,5% du PIB ; soit 3,1% des 5,7% de croissance enregistrés en 2015)⁵. Selon les comptes nationaux de 2015, la contribution des industries extractives au PIB du Togo s'élève à 2,7% dont 2.0% provenant du phosphate.

Le secteur minier est retenu parmi les secteurs prioritaires sur lesquels compte le gouvernement togolais pour atteindre ses objectifs de croissance forte et durable⁶. En effet, le pays dispose d'un potentiel géologique important qui se traduit par la présence de gisements de fer, de manganèse, de phosphate, de calcaire et d'argiles industrielles, de tourbe et de terres rares pour ne citer que ceux-là.

En vue d'accroître les performances et maximiser l'impact du secteur minier sur l'économie, le gouvernement a accéléré les réformes afin de relancer l'outil de production et adapter sa réglementation aux nouvelles exigences de l'économie. C'est ainsi qu'en 2013, le gouvernement a réalisé avec l'appui de l'UEMOA, un audit institutionnel et organisationnel du secteur qui avait attiré l'attention sur les faiblesses suivantes :

- Une insuffisance du budget d'investissement alloué à la direction générale des mines et de la géologie, (DGMG)
- Une insuffisance des ressources humaines due à la rareté des recrutements et à l'absence d'une politique de renouvellement des jeunes ingénieurs pour assurer la relève ;
- Le délabrement avancé du centre de documentation et des archives ;
- La dégradation avancée de la cartothèque
- L'obsolescence et la vétusté des équipements de laboratoire ;
- L'inexistence d'un mécanisme de suivi (police minière) et de contrôle de la production des industries extractives ;
- La non-adéquation du cadre législatif et règlementaire avec l'orientation actuelle du droit minier international.

³ Rapport 2017 de la surveillance commerciale au Togo

⁴ Banque Africaine de Développement, « Perspectives économiques en Afrique, 2018 », pp216

⁵ Ministère de la Planification et du Développement, IINSEED, « Comptes nationaux 2015 du Togo », Décembre 2017

⁶ SCAPE Togo

La plupart de ces remarques formulées en 2013 restent valables encore aujourd'hui. Le Togo est à ce jour parmi les rares pays de la zone UEMOA à disposer d'un code minier datant de plus de dix ans.

Dans ce contexte, des efforts substantiels de bonne gouvernance sont initiés dans le cadre du PDGM, soutenu par la Banque Mondiale, afin d'inscrire le capital minier togolais dans le développement durable. Ceci suppose à la fois des interventions pour relever les défis inhérents au cadre juridique et institutionnel et à la capacité des acteurs clés à mieux gérer et à superviser le secteur. Les différents défis que sont les impacts sociaux et environnementaux, la collecte, la gestion et la distribution des recettes au profit des communautés riveraines et du pays s'étendent tout au long des filières de l'Industrie Extractive (IE).

Le présent rapport est une synthèse des résultats de la mission de cadrage initial, contribuant à une bonne compréhension du contexte et des défis de gouvernance, qui limitent l'accès du public à l'information minière. Le rapport commence par :

1. un examen du cadre juridique, institutionnel et réglementaire du secteur minier au Togo
2. Ensuite, il propose un aperçu des principaux acteurs, de leur organisation interne et de leurs rôles dans la promotion de l'accès à l'information ;
3. Puis, aborde les défis qui limitent l'accès à l'information aux parties prenantes.
4. Enfin, il est proposé une analyse succincte des besoins en renforcement de capacités, des acteurs
5. Le rapport formule des recommandations pour les prochaines étapes du processus.

II. Objectifs et Limites de l'étude

La présente étude a pour but de dresser un état des lieux des dispositifs d'accès à l'information du secteur minier au Togo.

Il s'agira de manière spécifique de :

- Identifier les principales parties prenantes impliquées et leurs rôles dans la gouvernance du secteur minier au Togo ;
- Examiner les dispositifs institutionnels et systèmes d'information existants ainsi que les pratiques de collecte, de traitement et de diffusion de l'information ;
- Identifier les contraintes des acteurs et analyser leurs besoins en matière de renforcement de capacité.

Les principales limites de cette étude tiennent au fait que la collecte a été réalisée auprès des administrations centrales et de quelques sociétés minières rencontrées durant notre mission de terrain.

Par conséquent, l'étude n'a pas permis de déterminer l'organisation administrative et les pratiques de collecte, de traitement et de diffusion des informations au niveau décentralisé. De même, il n'a pas été prévu de rencontrer l'ensemble les entreprises privées opérant sur l'ensemble du territoire togolais, compte tenu du temps relativement court. Cependant, nous pensons que les informations recueillies auprès de la SNPT et de SCANTOGO sont suffisantes

pour expliquer les pratiques dans l'industrie, notamment en ce qui concerne l'organisation de l'information, les pratiques de reporting vis-à-vis des administrations.

Au niveau central, nous n'avons pas eu l'opportunité de consulter les registres au niveau de la Direction du Développement et du Contrôle Minier, ni de visiter la Direction du Laboratoire des Mines.

III. Cadre juridique, institutionnel et règlementaire

3.1 L'organisation du secteur minier togolais

L'encadrement juridique de l'exploitation minière au Togo, relève de la Loi n°96-004 du 26 février 1996 portant code minier, modifiée par la Loi n°2003-012 du 4 octobre 2003. Un décret d'application fixant les modalités de mise en œuvre de certaines dispositions devrait accompagner cette loi. Cependant ce décret n'a pas encore fait l'objet de publication d'après le rapport ITIE de 2015. Il y a lieu de noter aussi qu'un projet de révision du code minier est en phase de finalisation d'après la même source. Par ailleurs, l'article 2 du code minier, relatif au domaine d'application dudit code, prévoit que les opérations de mise en valeur des ressources minières sont soumises au code de l'environnement ainsi qu'à son décret d'application.

A côté de ces textes principaux, d'autres instruments juridiques contribuent également à la réglementation du secteur minier au Togo. Il s'agit du Code général des impôts, du Code des douanes, promulgué par la Loi n° 2014-003 du 25 avril 2014, et du Code des Investissements régi par la Loi n°2012-001.

D'un point de vue organique, l'administration minière togolaise est dirigée par le Ministre chargé des Mines et de l'Energie qui est responsable de l'application de la politique minière et de l'exécution des textes qui s'y rapportent. Il est assisté dans cette tâche par les responsables de la Direction Générale des Mines et de la Géologie (DGMG) et des Directions Régionales des Mines et de la Géologie (DRMG). C'est l'article 15 de l'arrêté n° 2013/036/MME/CAB du 17 mai 2013 portant organisation du ministère des Mines et de l'Energie qui institue ces différentes directions. Aux termes de l'article 22 de l'arrêté précité, la Direction Générale des Mines et de la Géologie comprend : la Direction des Recherches Géologiques et Minières (DRGM), la Direction du Développement et du Contrôle Minier (DDCM) et la Direction du Laboratoire des Mines (DLM).

3.2 Dispositions en faveur de l'accès à l'information

Les dispositions juridiques relatives à la transparence et l'accès à l'information dans le secteur minier au Togo sont nombreuses. En effet plusieurs textes abordent cette question. La loi n°2016-006 du 30 mars 2016 portant liberté d'accès à l'information et à la documentation publiques qui garantit à son article premier, le droit des administrés à l'information, constitue le référentiel de base en matière de transparence et d'accès à l'information dans les affaires publiques et par conséquent, au niveau de l'industrie minière au Togo.

De façon plus spécifique, l'article 57 alinéa 2 du code minier prévoit que : « *le directeur général (Direction générale des mines et de la géologie) recueille, élabore, conserve et diffuse la documentation sur le sous-sol de la République Togolaise et ses substances minérales* ». A l'exception de la correspondance et des autres documents sur les titres ou autorisations soumis à une obligation de confidentialité, tous les documents sont rendus publics.

Cette mesure se confirme au niveau de l'article 9 de la loi n°2014-009 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques traite aussi de l'information au public, en disposant que : « *les contrats entre l'administration publique et les entreprises publiques ou privées, notamment les entreprises d'exploitation de ressources naturelles et les entreprises exploitant des concessions de service public, sont clairs et rendus publics. Ces principes valent autant pour la procédure d'attribution du contrat que pour son contenu* ».

Cette loi est en phase avec l'exigence de transparence prônée au niveau communautaire via le Code de transparence dans la gestion des finances publiques, lequel commande également l'obligation de publication de l'information sur les finances publiques dans les moments opportuns.

La loi n°2012-016 du 14 décembre 2012 portant création de l'Office Togolais des Recettes, modifiée en 2015 par la Loi n°2015-011 du 30 décembre 2015, contient aussi une disposition à propos de l'information au public en prévoyant dans les missions de celui-ci, celle «*de produire et de publier les statistiques concernant la collecte des recettes fiscales et douanière* ».

Le décret 2010-024/PR portant création, attributions, composition, organisation et fonctionnement des organes de mise en œuvre de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) quant à lui, prévoit à son article 11, que le Comité de pilotage est chargé de : « *mettre à la disposition du public, sous une forme compréhensible, toutes les données relatives aux paiements déclarés par les entreprises extractives et les revenus encaissés par l'Etat au titre de l'exploitation de ces industries* ». L'article 27 du même texte prévoit que la « cellule information et communication » du Secrétariat technique est chargée sous le contrôle du Coordonnateur national-ITIE, « *de publier sur le site web du gouvernement et d'autres sites, toutes les informations traitées relatives aux déclarations faites par le gouvernement et les sociétés ou entreprises extractives* ».

Enfin dans le registre du dispositif juridique relatif à l'accès à l'information, il convient de mentionner la loi n° 2008-005 du 30 mai 2008 portant loi-cadre sur l'environnement qui a créée l'Agence Nationale de Gestion de l'Environnement du Togo (ANGE). Parmi les attributions de cette dernière il y'a :

- La mise en place et la gestion du système national d'information environnementale ;
- Le développement et la mise en œuvre des actions d'information, d'éducation, de communication et de formation relative à la protection et à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement.

IV. Analyse des dispositifs

4.1 Aperçu des principaux acteurs et Identification de leurs besoins

Selon le rapport⁷ sur la modélisation fiscale établi par Adam Smith International, il existe dans l'administration togolaise quatre organismes qui collectent des informations sur le secteur minier. La DGMG, l'INSEED, le Commissariat des Impôts et le Commissariat des Douanes et Droits Indirects. Cette liste peut être complétée par d'autres structures telles que le Comité National de l'ITIE et l'Agence nationale pour la gestion de l'environnement.

4.1.1 La Direction Générale des Mines et de la Géologie

La Direction Générale des Mines et de la Géologie est le bras technique du Ministère des Mines et de l'Énergie chargé de mettre en application la politique du gouvernement togolais dans le domaine minier. Elle est instituée par l'article 15 de l'arrêté n° 2013-1036 IMMEICAB du 17 mai 2013 portant organisation du Ministère des Mines et de l'Énergie. Elle comprend trois directions citées plus haut. Ses missions sont énumérées à l'article 22 de l'arrêté portant organisation du ministère des Mines et de l'Énergie. Il s'agit de :

- Proposer les éléments de politique nationale dans le secteur des ressources minérales ;
- Exécuter et contrôler les programmes de prospection, de mise en valeur et de développement des ressources minérales ;
- Mener toutes études techniques concernant la recherche, l'exploitation et l'industrie minières ;
- Gérer le domaine minier de l'Etat et veiller à une valorisation optimale des richesses du sous-sol togolais par l'application du code minier ;
- Contrôler les activités et appliquer la réglementation des établissements classés.

Les trois Directions sont appuyées dans leur travail par des directions régionales au nombre de trois : celles-ci sont situées dans les régions Maritime, Plateaux/Centrale et Kara/Savane.

D'après les informations collectées auprès des services, la direction des mines ne dispose pas de bases de données complètes centralisées, mises à jour, ni d'un cadastre minier au sens d'un système d'information, en charge de la gestion des propriétés et des droits miniers au Togo. La DGMG rencontre ainsi des difficultés certaines dans la réalisation de sa mission.

Selon le personnel rencontré durant notre séjour, les principaux défis relèvent de (1) la connaissance insuffisante du territoire en matière de recherche et du potentiel minéral, (2) la faiblesse du contrôle des projets due à une application limitée de la loi minière, (3) du manque d'initiative en matière de promotion du secteur et (4), la faiblesse de la prise en charge du contrôle environnemental.

Ce diagnostic est confirmé par l'ensemble des parties prenantes que nous avons rencontrées sur le terrain. A titre d'exemple, certaines entreprises privées ont souhaité que la DGMG puisse offrir davantage de services aux investisseurs qui constituent sa raison d'être. Ces

⁷ Adam Smith International, « Rapport sur la Modélisation Fiscale », Février 2018, Lomé,

- Résoudre les éventuels blocages de la mise en œuvre de l'ITIE.

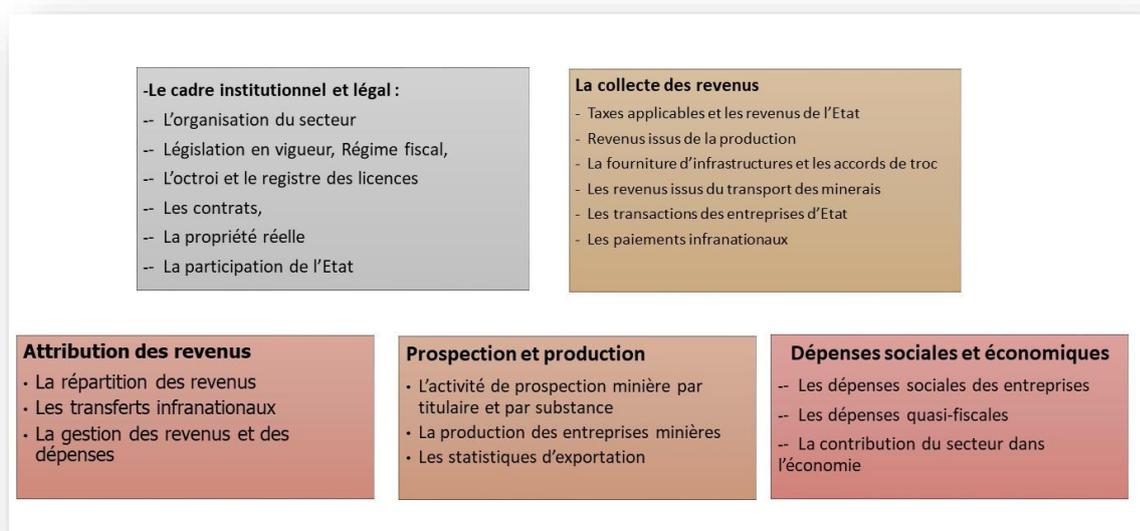
Le Comité de pilotage dont la présidence est assurée par le Ministre en charge des mines et de l'énergie, constitue l'organe de décision et de suivi de la mise en œuvre de l'ITIE. En effet, il assure le suivi et le contrôle de la mise en œuvre du processus conformément aux orientations définies par le Conseil national de supervision, dans le respect des principes et exigences de la Norme ITIE. Les membres du comité de pilotage examinent les documents qui leur sont soumis par le Secrétariat technique qui les prépare. Ils s'assurent que tous les aspects de la norme ITIE sont pris en compte pour la mise en œuvre efficace de l'ITIE au Togo.

Le Comité national ITIE apparaît à ce jour, comme l'une des sources d'information les plus complètes et les fiables sur le secteur minier du Togo. La force de l'ITIE réside dans le fait qu'elle part d'une vision centrée sur les besoins des usagers (user-centered) pour définir une théorie de changement qui constitue le socle sur lequel repose la mise en œuvre, ainsi que la définition des contenus et des cibles pour l'information aux citoyens.

Cependant, la mise en œuvre de l'ITIE au Togo connaît de réelles difficultés dans la mesure où, les administrations ne se sont pas organisées formellement pour internaliser les requêtes de l'ITIE afin de satisfaire aux exigences de déclarations plus efficacement. Cette situation fait que l'ITIE continue d'être perçue comme une initiative à part, qui s'intègre difficilement dans les dispositifs de collecte de routine.

Dans la réalisation de sa mission, l'ITIE est obligée de travailler avec les administrations censées produire les informations, telle que la DGMG avant de les compiler et de les traiter aux fins de la production de son rapport. Ce faisant, elle devient un relais d'information et une source non négligeable d'information sur différents aspects de la chaîne de valeurs des industries extractives :

Graphique 1 : Type d'information collectées par l'ITIE



Par ailleurs, si l'ITIE parvient tant bien que mal à publier ces informations sur le secteur minier togolais, des problèmes de fiabilité se posent, limitant ainsi la portée de son impact. Dans beaucoup de cas, l'information n'est pas disponible au niveau des administrations qui sont obligées de se rabattre sur les données fournies par les entreprises minières.

En guise d'illustration, le dernier rapport ITIE du pays (le sixième depuis son adhésion), met en relief certaines faiblesses dans les dispositifs d'accès : il s'agit notamment des informations relatives aux exportations de phosphate qui n'existeraient qu'au niveau des compagnies (SNPT en l'occurrence) et que la douane (OTR) ne serait pas en mesure de confirmer.

4.1.3 L'Office Togolais des Recettes

L'Office Togolais des Recettes (OTR) a été créé par la loi n°2012-016 du 14 décembre 2012 modifiée en 2015 par la Loi n°2015-011 du 30 décembre 2015. Le décret 2016-017/PR fixe les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'OTR.

L'Office togolais des recettes étant compétent sur toutes les questions relatives à l'assiette, à la liquidation et au recouvrement des impôts, taxes et droits de douane à caractère national et local, il joue un rôle important dans la traçabilité des recettes issues des industries extractives. Pour accroître son efficacité, l'OTR s'est adjoint en février 2018, le service du cadastre qui vient de lui être rattaché.

La loi togolaise donne les prérogatives nécessaires à l'OTR pour intervenir auprès des entreprises minières à l'instar de tous les autres contribuables. L'Office a mis en place depuis quelques années une stratégie, pour renforcer les dispositions fiscales et leur application dans le secteur minier. Auparavant, le Ministère en charge des Mines pouvait signer des conventions sans une véritable implication de l'administration fiscale. Aujourd'hui, l'Office donne des avis et formule des recommandations avant la signature des conventions. Cependant, son avis n'a pas une force exécutoire sur l'administration.

Pour réduire l'asymétrie de l'information face aux opérateurs miniers, l'OTR dispose d'un cadre d'échange avec l'administration minière, la DGMG notamment ; ce qui lui permet de compléter son information. Par ailleurs, en vue de procéder à la pleine imposition des opérations pouvant déboucher sur les prix de transfert, la loi 2017-014 portant loi de finances, introduit une modification fondamentale à travers les articles L112 et L160 pour lutter contre les prix de transfert. Celle-ci fixe aux entreprises, des exigences supplémentaires en matière de fourniture d'informations à l'administration fiscale ainsi que les délais d'exécution.

L'OTR rencontre encore des difficultés du fait d'une faible maîtrise des techniques de production minière et d'un accès limité aux informations sur les coûts de production et de vente. Cette situation rend difficile l'identification des charges réelles et des dépenses engagées par les entreprises. Comme le prouvent ces propos du personnel, « *un des défis les plus importants, réside dans la faible maîtrise des opérations au niveau de la filière du phosphate* ». Les données de production ne sont pas disponibles dans les états financiers et les services douaniers peinent à confirmer les chiffres relatifs à l'exportation. Pour améliorer cette situation, une mission conjointe avec la DGMG est prévue à compter de cette année.

4.1.4 La Faculté des Sciences de l'Université de Lomé

La Faculté des Sciences (FDS) est pressentie dans le cadre du PDGM pour accueillir le Centre d'Information Minière, qu'elle compte utiliser pour davantage soutenir la formation universitaire et adapter ses services aux attentes de l'industrie minière au Togo. A cet effet, il y sera créé deux licences professionnelles en géologie et en chimie analytique, mines et environnement. Ces formations permettront de développer les compétences nécessaires au niveau du secteur minier au Togo et établiront des passerelles pour le partage d'information avec les acteurs qui sont en possession des données sur le secteur tel que le Ministère des Mines et de l'Energie (SIGM, cadastre), l'Agence Nationale de Gestion de l'Environnement, l'Institut National des Statistiques et des Etudes Economiques et Démographiques, l'OTR, l'ITIE ainsi que les sociétés minières.

La FDS fait preuve d'un certain dynamisme dans son fonctionnement. La disponibilité d'un rapport d'activités annuel portant sur l'exercice 2015-2016 en est une illustration. Elle dispose d'une Assemblée Générale composée du Doyen, des Vices Doyens, des Chefs de Département, de deux représentants des Enseignants de rang A (Professeurs titulaires et Maitres de Conférences) de deux représentants des Enseignants de rang B (Maitres-assistants et assistants) et de deux représentants du Personnel Administratif et Technique, de deux délégués des Etudiants et des représentants du monde socio-économique. Cette configuration est un signe d'ouverture qui laisse supposer l'existence d'un cadre de gestion collégial et inclusif.

En ce qui concerne le partenariat, la FDS collabore avec des structures comme l'Institut Polytechnique DEFITECH et l'Association des Professionnels des Industries Extractives du Togo (APIET). En outre, il est noté une participation fréquente à des rencontres régionales et internationales ainsi que la tenue de colloques pour la diffusion des résultats de la recherche et le renforcement des capacités pédagogiques, notamment des enseignants et des chercheurs.

Par ailleurs, le rapport d'activités évoque des évolutions majeures dans la recherche de la qualité au cours de l'année 2017, à travers la mise en place d'une cellule interne chargée de « l'assurance-qualité » et l'introduction d'un formulaire d'évaluation des performances. Le rapport de ladite cellule fait état d'enquêtes de satisfaction réalisées auprès des enseignants et des étudiants qui ont montré que la bibliothèque et le financement de la recherche constituent leurs principales priorités.

Sur le plan macro (sociétal), l'apport de la FDS a été mis en exergue récemment par les sociétés minières comme le groupe SCANTOGO, qui a mis en évidence la qualité de l'enseignement local. En effet, cette société aurait démarré son usine de production du clinker avec un effectif constitué de quatre expatriés et de quarante-quatre (44) ingénieurs recrutés localement. Ces derniers ont très vite fait leur preuve et se sont positionnés au niveau des postes de responsabilité. Aujourd'hui, toute l'usine fonctionne avec des ingénieurs formés à l'Université de Lomé ; seuls quatre expatriés sont encore présents pour la supervision des opérations.

En ce qui concerne les défis, le rapport de l'assemblée de Faculté au niveau de la FDS faisait remarquer entre autres :

- L'absence de matériel de travail de l'animateur qualité ;
- L'insuffisance de la promotion et de la dynamisation des parcours ;
- L'insuffisance dans le système d'information ;
- L'insuffisance des données statistiques disponibles.

Ces défis devront être adressés dans le cadre d'un plan de renforcement des capacités.

4.1.5 L'Agence nationale pour la gestion de l'Environnement

L'Agence Nationale de Gestion de l'Environnement du Togo (ANGE) doit sa création à la loi n° 2008-005 du 30 mai 2008 portant loi-cadre sur l'environnement. Elle met en œuvre la politique nationale de l'environnement définie par le gouvernement dans le cadre du plan national de développement. Dans ses prérogatives, l'Agence couvre les activités et opérations qui ont cours dans le secteur minier togolais à travers :

- la promotion et la mise en œuvre du système national des évaluations environnementales, en l'occurrence les études d'impact, les évaluations environnementales stratégiques, les audits environnementaux (1) ;
- l'appui à l'intégration de la dimension environnementale dans les politiques, stratégies, programmes et projets de développement national et local (2) ;
- le renforcement du cadre juridique et institutionnel sur l'environnement (3) ;
- l'élaboration et la promotion des outils techniques d'analyse, de planification et d'intégration de l'environnement dans les politiques, plans, programmes, projets et activités de développement (4).

En adéquation avec la politique nationale en matière d'environnement, le code minier en son article L35 dispose que « *le détenteur d'un titre minier évitera au maximum tout impact préjudiciable à l'environnement, notamment la pollution de la terre, de l'atmosphère et des eaux et, le dommage ou la destruction de la flore et de la faune conformément aux dispositions du code de l'environnement et de ses textes d'application* ».

Dans la politique nationale de l'environnement, l'industrie minière avait été ciblée, notamment l'Office Togolais des Phosphates devenue SNPT, en tant que responsable de la surexploitation des eaux souterraines. Cette industrie déverserait tous les ans dans l'océan *entre 1,5 et 3 millions de tonnes de déchets solides (argile, sable et phosphate naturel) donnant à l'océan Atlantique une apparence boueuse le long de la côte et au-delà de la frontière orientale avec le Bénin*⁸. Ces allégations avaient été confirmées par un audit environnemental réalisé quelques années plus tard.

Par ailleurs, l'ANGE s'est fortement appuyée sur des programmes tels que le PNIERN 2011-2015 qui, dans sa composante « renforcement des capacités institutionnelles » prévoyait de développer et de réaliser des formations aux méthodes de collecte, de traitement des données (production d'indicateurs) ; mais aussi aux méthodes de gestion et de diffusion des connaissances (SISE, SIG-ERN, bases de données, sites web) pour améliorer le suivi-évaluation. Le programme prévoyait également de transférer les données issues de

⁸ Plan stratégique de l'ANGE 2011-2015

l'imagerie satellitaire, les outils SIG et SGBD, les rapports et toutes informations relatives à la GERN dans le Système d'information et de Suivi – Evaluation (SISE) de l'ANGE.

Aujourd'hui, l'Agence Nationale pour la Gestion de l'Environnement se renforce pour asseoir son dispositif d'information statistique afin de mieux planifier ses interventions dans le cadre des objectifs de développement durable. Ceci suppose entre autres la mise en place d'un observatoire national de l'environnement en cours d'opérationnalisation. Après avoir constaté la pauvreté du Togo en matière de statistiques environnementales, l'Agence bénéficie de l'appui des partenaires techniques et financiers, pour autonomiser sa production statistique afin de renforcer sa surveillance sur le terrain.

Pour ce faire, il est prévu la mise en place d'une base de données pour centraliser, classer et gérer les informations. En attendant, c'est le secrétariat de l'ANGE qui centralise la documentation, notamment les Etudes d'Impact Environnemental et Social, les audits environnementaux, etc.

L'ANGE effectue des missions de contrôle auprès des entreprises minières et celles de la zone franche industrielle en général, pour mesurer et constater les phénomènes de pollution, causés par les sociétés minières. La structure collabore dans ce cadre avec l'Université de Lomé pour renforcer les compétences en évaluation et en recherche.

De même, elle dispose d'un volet « Appui Technique à la Base » qui lui permet d'accompagner les collectivités territoriales, les ONGs, les privés... Ce volet lui permet de prendre en charge les questions de régulation et d'information environnementale.

Ces différentes postures et attributions fait de cette Agence un partenaire idéal en matière de gouvernance et de diffusion de l'information. En effet, la communication constitue un volet important dans la réalisation des objectifs de cette structure. D'après son dernier plan stratégique, **la structure œuvre pour lutter contre la rétention d'information, et opte pour un recours aux technologies de l'information et la dématérialisation.**

4.1.6 La Société Nouvelle des Phosphates du Togo

La Société Nouvelle des Phosphates du Togo a été créée par le décret n°2007-049/PR. Elle a pour objet l'extraction, le traitement et à la commercialisation du phosphate du Togo. D'après l'article 2 du décret de création, la SNPT a pour mission de procéder :

- Au développement de la production et à la valorisation du phosphate et produits élaborés destinés à être utilisés en tant que matières semi-finies pour la fabrication de produits industriels divers notamment les engrais, les détergents et les adjuvants aux aliments
- À la réalisation de toutes opérations industrielles, commerciales, financières, mobilières ou immobilières se rattachant directement ou indirectement à son activité.

La SNPT jouit d'un statut particulier, elle est considérée comme une entreprise d'Etat dont le fonctionnement échappe en partie aux administrations. La SNPT n'est pas toujours soumise au contrôle de la DGMG et de la Douane togolaise, ce qui fait que les données concernant sa production et ses exportations ne sont pas facilement traçables dans les

statistiques économiques du pays. Selon le rapport 2014 de l'ITIE-Togo, *la Société Nouvelle des Phosphates du Togo se trouve dans une situation de monopole, car étant la seule à exploiter les gisements de phosphate à Hahotoé (préfecture de Vo) et à Kpogamé (préfecture de Zio) sur la base d'une licence octroyée depuis le 29 avril 1997, pour une durée de 20 ans*⁹.

Le Secrétariat Technique de l'ITIE a souvent fait état des difficultés rencontrées pour réconcilier les données de production et mêmes financières. En guise d'illustration, le rapport ITIE 2014 a relevé que la SNPT n'avait pas fourni les quittances de ses paiements lors des exercices de réconciliation.

La gestion de la SNPT ne semble pas compatible avec les principes d'une économie de marché, basée sur les règles de pleine concurrence. La SNPT ne dispose pas d'un site web à partir duquel on peut consulter les informations relatives à ses opérations.

Pourtant, des exemples éloquentes peuvent illustrer ce qui pourrait être considéré comme une bonne pratique. L'Office Chérifien des Phosphates en charge de l'exploitation des réserves de phosphate au Maroc et de leur transformation, dispose d'un site web sur lequel il est possible de consulter les rapports, des informations sur la gouvernance de l'entité, les chiffres clés de sa production, de ses exportations, son chiffre d'affaires, etc.

Le dernier rapport du groupe fait état par exemple, des résultats commerciaux de fin d'exercice portant sur l'année 2017.

Tableau 3 : Aperçu de quelques données et informations disponibles sur le site de l'OCP

Catégories	Types d'information
Données financières	Chiffre d'Affaires
	EBITDA
	Dépenses d'investissement
	Rapports annuels
	Etats financiers des 5 dernières années
Données économiques	Stratégie industrielle
	Information sur les joint-ventures et partenariat
	Statistiques de production
Données géologiques	Information sur les sites d'exploitation
	Information sur les minerais et spécifications techniques (teneur, etc.)
Gouvernance	Nom des membres du CA
	Composition des comités thématiques internes
	Présence mondiale
	Nom des filiales et des joint-ventures
	Engagements et politiques en matière de développement durable (développement communautaire, accès à l'eau, éducation et formation, etc.)
Environnement	Exigences Environnementales
Autres informations	Politique d'achat
	Appels d'offres en cours
	Informations sur la Fondation OCP

⁹ « Comité National ITE, Rapport ITIE 2014 Togo », Décembre 2016, pp160

Contrairement à l'OCP, les données de production et d'exportation publiées sur la SNPT sont le fait de l'ITIE Togo, de la Banque Mondiale, de la Banque de France, etc. Selon les organisations de la société civile, dont les journalistes, l'accès aux informations sur la SNPT est encadré par des procédures, voire une certaine bureaucratie qui tendent à décourager les chercheurs, citoyens ou les simples usagers.

4.1.7 Les opérateurs privés

Les entreprises privées disposent généralement de systèmes d'information adaptés à leurs besoins. Ces systèmes comprennent généralement des informations géologiques (données issues de recherche compilées et interprétées), des données financières (dépenses d'exploration, charges d'exploitation, dépenses fiscales, dépenses RSE, etc.) et données relatives aux opérations.

Cependant plusieurs entreprises ne disposent pas d'un système de suivi et d'enregistrement des accidents, des maladies du travail, ou des données concernant le suivi de l'impact environnemental de leurs opérations. Ces domaines requièrent le plus souvent une politique, des standards et un suivi rigoureux, en collaboration avec les services de l'Etat. Cette situation devrait changer avec l'avènement des Objectifs de Développement Durables qui renforcent les obligations sur les entreprises et poussent les gouvernements à s'organiser en conséquence, pour se doter de politiques et d'outils de suivi adéquats. Les entretiens réalisés durant la mission montrent que les entreprises s'intéressent de plus en plus aux normes et pratiques en matière de protection et de réhabilitation environnementale. Toutefois, il semble que le niveau de prise en charge y soit relativement faible, du fait en partie, de capacités et des connaissances limitées dans ce domaine. Les efforts du Ministère de l'Environnement, en particulier de l'ANGE, constituent à cet égard une preuve éloquent.

En ce qui concerne leurs relations avec la tutelle, elles sont généralement stables, même si le Ministère n'offre pas de nouvelles opportunités et des services aux entreprises. Les entreprises ont besoin de cartes géologiques et de bases de données actualisées du pays, de répertoires des métiers des mines, d'applications web pour un accès plus facile et fluide à l'information. Aussi, serait-il nécessaire d'avoir plus de lisibilité et de garantie sur l'espace foncier et les périmètres de leurs titres. Pour ce faire, il serait opportun d'évoluer vers une approche plus partenariale en matière de gestion du secteur et, une plus grande sensibilité de la tutelle par rapport à leurs préoccupations.

D'après les entretiens réalisés, la DGMG ne dispose pas d'informations formelles qui soient diffusées encore moins des statistiques globales ou de tendance. Les données qui sont fournies à des structures comme l'ITIE ne sont jamais actualisées ; ce qui traduit une absence d'orientation générale ou de politique par rapport à l'information. Selon certains opérateurs, l'ITIE Togo est la seule institution qui collecte des données et qui s'emploie à la publication systématique de ces informations à l'intention du public. Ce travail de l'ITIE est jugé positif, même s'il présente parfois un caractère contraignant.

La plupart des entreprises minières présentes au Togo ne disposent pas de sites d'informations qui leur permettent de communiquer avec le public.

4.1.8 Les Organisations de la Société Civile

Les organisations de la société civile (OSC) constituent un maillon important pour la mise en place d'un dialogue constructif et inclusif dans le secteur minier. Au Togo, les OSC sont partie prenante au niveau du Comité National de l'ITIE. A ce titre, elles participent à la dissémination des rapports aux côtés du secrétariat technique de l'ITIE.

Cependant, en dehors de ce cadre, la société civile éprouve des difficultés à développer ses propres initiatives, et de manière efficace auprès des populations. En effet, contrairement aux pratiques observées dans certains pays, la société civile intervenant dans le secteur extractif ne disposerait pas au Togo d'un cadre fédérateur pour organiser sa coordination et ses concertations. Aussi, se pose la question du financement des OSC qui se voient ainsi privées de moyens d'actions.

D'une manière générale, la société civile ne produit pas d'informations mais elle est utilisatrice et a des attentes légitimes. Quelques individualités, notamment des journalistes d'investigation se distinguent cependant par leurs productions. Elles effectuent un suivi sur des questions relatives aux revenus, à l'environnement, aux droits humains, etc. Cependant, la fiabilité des données et autres informations produites n'est pas toujours garantie.

4.2.6 Le projet de développement et de gouvernance du secteur minier (PDGM)

Le PDGM est une initiative de l'Association pour le Développement International (IDA) en appui au gouvernement Togolais, qui vise à « *Améliorer la transparence et la redevabilité du secteur de l'industrie extractive Togolais en renforçant les exigences en matière de gouvernance* ». Le projet d'article autour de trois composantes ; et la présente intervention s'inscrit dans la composante intitulée **Appui au secteur de l'éducation et accès public aux informations relatives au développement du secteur minier**.

Cette composante poursuit un double objectif à savoir :

- (i) Favoriser la promotion de la nouvelle génération de spécialistes du secteur minier,
- (ii) Faciliter l'accès du public et la sensibilisation aux activités minières.

Pour ce faire, le projet s'appuiera dans un premier temps sur la Faculté des Sciences de l'Université de Lomé. Dans un second temps, elle s'attachera à promouvoir l'accès aux informations concernant le développement du secteur minier par la création de centres d'information virtuels, physiques et éventuellement mobiles. En complément à la documentation et aux publications techniques, les activités appuieront la préparation de matériel de sensibilisation et l'organisation d'évènements de sensibilisation du public par l'intermédiaire de moyens de communication innovants, tels que des spots radio, du théâtre, des évènements musicaux, des bandes dessinées et des prospectus ciblant des groupes d'intérêt spéciaux.

Le PDGM dispose d'un site web dans lequel est compilée une grande variété d'informations relatives au secteur minier togolais. Il s'agit pour l'essentiel des statistiques minières, des informations sur les substances objet de recherche et d'exploitation, sur les licences

accordées par catégorie et par an, sur les entreprises extractives présentes sur le territoire togolais, les rapports d'activités, etc.

Depuis son avènement, l'unité d'exécution du projet travaille à renforcer la coordination et le suivi du secteur minier afin de mettre à la disposition des parties prenantes des informations nécessaires à leur intervention. Le projet prévoit en outre, de financer la mise en place d'un système moderne d'information cadastrale afin de faciliter la collecte, le traitement et la diffusion de l'information minière au Togo.

En partant de l'identification des acteurs, des types d'information collectées et de leur organisation interne, il apparaît évident que la Direction Générale des Mines et de la Géologie occupe une place centrale dans la gestion du secteur minier. Ce rôle majeur de la DGMG fait que ses contraintes et ses contre-performances affectent directement les autres acteurs dans l'accomplissement de leurs missions. Cependant, la performance de la DGMG est fortement tributaire d'un ensemble d'autres facteurs que nous aurons l'occasion d'évoquer dans l'analyse des capacités.

4.2 Principaux défis de l'accès à l'information minière au TOGO

4.2.6 Absence d'une Vision globale de la place de l'information dans la gestion du secteur

Une politique d'accès à l'information requiert au préalable une compréhension globale de la façon dont l'information peut contribuer à améliorer la gouvernance du secteur, comme le suggère le proverbe bien connu, « *qui contrôle l'information, détient le pouvoir* ». Dans le domaine de l'industrie minière, les phénomènes d'externalisation (sous-traitance) et la structuration des sociétés en réseau font que, la connaissance joue un rôle économique qui la rend essentielle pour réduire l'asymétrie de l'information. La diffusion du savoir devient également essentielle à la performance économique.

C'est pourquoi, l'adoption de lois sur l'accès à l'information devient un enjeu de compétitivité pour les gouvernements. Généralement, lorsqu'un Etat se dote d'une législation en matière d'accès à l'information, on peut s'attendre à des ajustements, de la part des organisations et des services publics, et à la mise en place d'une politique, capable de faciliter l'accès à l'information au public.

Au Togo, la loi 2016-006 portant liberté d'accès à l'information et à la documentation publique dispose que : les « *organismes publics doivent nommer un responsable chargé de faciliter l'accès à l'information et à la documentation* ». Mieux la loi prévoit des délais maximaux de satisfaction de la demande : (15 jours pour les chercheurs et les journalistes et 30 jours pour les autres usagers).

Au niveau de la DGMG, nous n'avons pas trouvé des dispositions spécifiques visant à rendre l'information minière disponible tant pour un usage interne que pour des usages externes. De même, nous n'avons pas pu déceler une orientation générale permettant de spécifier les types d'informations à collecter, encore moins leur finalité. Cette question devra être

envisagée pour définir les réponses appropriées, tout en tenant compte des besoins des usagers.

4.2.6 Défis de coordination

L'audit institutionnel et organisationnel du Ministère des Mines et de l'Énergie (2013) faisait remarquer que du fait d'un environnement institutionnel complexe, « toute la capacité du ministère à remplir correctement et de façon efficiente ses missions était tributaire du contenu, et du niveau de formalisation de ses interrelations avec les autres acteurs », notamment étatiques. La formalisation des mécanismes de coordination ou la clarification du contenu des interrelations avec les différents acteurs contribuerait grandement à accroître les capacités et les performances opérationnelles du département. Cette coordination était apparue comme un impératif au moins pour le cas de la SNPT et du Comité National ITIE, qui dépendent tous du même ministère.

De même, les aspects transversaux qui dépassent la compétence du Ministère, et qui sont évoqués dans le code minier doivent être appréhendés dans le cadre d'une collaboration avec les administrations compétentes, notamment l'OTR et l'ANGE.

4.2.6 Faibles capacités managériales

L'approche de management du secteur a été identifiée comme un défi majeur qui affecte la gouvernance du secteur minier. En effet, certains acteurs ont émis des doutes quant à la compréhension par la DGMG des véritables enjeux liés à la mission. Selon ces derniers, la vision majeure qui s'exprime à travers le mode de gestion actuel, repose essentiellement sur le traitement des affaires courantes, qui place la Direction dans une posture d'attente, en lieu et place d'une démarche proactive. Mieux, le fait que la DGMG ne dispose pas d'un système de collecte d'information, constitue un sérieux handicap, quant à l'atteinte des objectifs assignés à sa mission. Par exemple, il est noté une absence de procédures qui permettent de déterminer le circuit de l'information.

Dans le cadre des entretiens, nous avons tenté de reconstituer le circuit de l'information. Il s'agissait en d'autres termes de représenter schématiquement le parcours que suit la donnée depuis sa production jusqu'à sa publication, en passant par la collecte, la compilation, le traitement et la diffusion.

Le principal constat qui se dégage de cet exercice est qu'il n'existe pas une trajectoire unique qui permette de vérifier ou de centraliser l'information encore moins de la diffuser. De l'avis des acteurs, le Ministère reçoit les rapports transmis par les compagnies, sur une base annuelle. Les rapports soumis au Ministère ne sont généralement pas exploités, ni traités à des fins de publication. Pour les besoins des déclarations ITIE, le Ministère qui reçoit la requête de l'ITIE, est souvent obligé de recourir aux compagnies pour avoir l'information. Or, ces derniers sont censés faire leur propre déclaration en parallèle.

Cette situation a fait dire à un interlocuteur que : « Le ministère a une faible capacité de maîtrise de sa mission. Auparavant, il n'y avait pas d'information du tout, même pour avoir le listing des entreprises qui opèrent dans le secteur, c'était difficile. Nous avons dû croiser les informations pour avoir la vérité.

Le Ministère est apparemment dans une posture d'attente et s'occupe beaucoup plus de l'instruction des procédures de demande et leur suivi jusqu'à la production du décret. La DGMG ne produit pas de rapport annuel pour rendre compte de sa gestion ; ce qui traduit l'absence d'une culture axée sur les résultats.

4.2.6 Manque de ressources humaines

La DGMG dispose de ressources humaines limitées. En effet, à l'instar d'autres administrations, la DGMG mise sur l'enrôlement de stagiaires pour s'acquitter de sa mission. Cependant, ces derniers peuvent rester deux ans voire plus, sans se voir proposer un statut de contractuels ou de salariés. La précarité de leurs conditions fait que certains finissent par se décourager, et quittent leurs positions au bout de plusieurs mois.

En réalité, il existe un sérieux défi lié au renouvellement du personnel. Des départs à la retraite sont prévus dans les trois prochaines années et la relève n'est pas toujours assurée, ce qui pose le problème de la mémoire institutionnelle. D'après les interviews, la direction en charge du laboratoire ne dispose que de deux agents, en l'occurrence le Directeur et son adjoint. De même, la Direction du Contrôle et du Développement Minier ne disposerait que d'un personnel composé de deux agents et d'un stagiaire. Dès lors, il devient difficile de planifier certaines opérations, notamment les missions de supervision ou de traitement des rapports dans des délais réduits.

Au-delà de la DGMG, d'autres entités intervenant dans la gouvernance du secteur ne disposent pas de ressources humaines bien formées dans le domaine et en quantité suffisante. C'est le cas de l'OTR qui a relevé le manque de formation de ses agents sur les pratiques en vigueur dans le secteur minier.

4.2.6 Problème d'application des textes

L'application de la législation minière togolaise se heurte à des difficultés qui affectent l'efficacité des administrations et sape l'autorité de l'Etat vis-à-vis des opérateurs et des autres parties prenantes. En effet, plusieurs exemples de non application des textes peuvent être cités.

Selon le rapport rédigé par Adam Smith International sur la modélisation fiscale, la Société Nouvelle des phosphates du Togo aurait indiqué qu'elle n'est pas censée payer de redevance sur sa production auprès de l'administration. De son côté, la Direction des Mines aurait fourni une interprétation divergente, et une clarification s'impose.

En abordant la question de la redevance, le code minier togolais précise : « *tout titulaire d'un titre minier paiera une redevance minière sur les substances produites ou vendues dont les montants et les modalités sont précisées par un décret portant fiscalité minière, pris en conseil des Ministres* ». Nous n'avons pas pu obtenir le décret spécifique censé préciser les modalités, cependant, aucun des textes à notre disposition ne permet de conclure à une inapplicabilité de cette disposition, à la SNPT. Le décret 2007-049 du 14 mai 2007 portant création de la SNPT ne dispense pas celle-ci du paiement de ladite redevance.

Par ailleurs, la loi n°2011-008 du 05 mai 2011 prévoit une contribution des entreprises minières au développement local et régional. Selon le texte que nous avons consulté, l'application de cette loi concerne tous les titulaires, quelle que soit la taille de leur exploitation.

Selon les termes de la loi, les entreprises minières ont l'obligation de participer financièrement et à travers la réalisation d'œuvres socio-économiques et communautaires dans la circonscription concernée¹⁰. En outre, le texte dispose que les modalités de détermination et de gestion de cette contribution sont arrêtées par décret en conseil des ministres et que la contribution doit être gérée par un organe tripartite représentant l'administration, les exploitants et la population locale.

Dans la pratique, l'application de cette disposition fait défaut. Selon le rapport ITIE 2015, les dépenses sociales obligatoires ne concerneraient que la société SCANTOGO qui aurait versé environ 119 Millions de FCFA au titre de sa contribution au développement local et régional. En outre, le rapport fait état d'une contribution volontaire dont le cumul ne dépasse pas 50.681.138 FCFA, répartis entre six entreprises que sont TGC SA, SAD, WACEM, les Aigles, SCANTOGO et MM Mining. Un tel constat laisse supposer que la loi ne serait pas appliquée dans toute sa rigueur. D'ailleurs, les informations obtenues auprès de la SNPT le confirment.

En effet, lors de notre entrevue, la Direction Générale de cette entreprise nous a confié que l'appui aux communautés est fixé par l'entreprise en fonction de ses possibilités. Les communautés dont les terres n'ont pas été mobilisées par l'entreprise peuvent bénéficier d'un appui laissé à la discrétion de la SNPT. En revanche, un programme de compensation est négocié avec les populations qui ont fait l'objet d'une expropriation. Cette situation montre que la contribution au développement régional et local n'est pas mise en œuvre conformément aux dispositions de la loi.

Mieux, la SNPT comme la plupart des entreprises minières togolaises n'accordent pas une contribution locale sur une base annuelle comme le prévoient les textes, ni ne disposent pas d'une ligne budgétaire exclusivement dédiée à ses actions de RSE dans leur budget annuel.

D'autres cas de non-respect des textes ont été identifiés, notamment dans le domaine de l'accès à l'information ou de la réalisation des études d'impact environnemental et social.

4.2.6 Absence d'un système d'information informatisé

L'absence d'un système d'information informatisé constitue un des principaux obstacles qui limitent la performance de la Direction Générale des Mines et de la Géologie. La technologie moderne permet de nos jours, une bonne prise en charge des registres à travers l'automatisation de toutes les opérations et procédures qu'implique l'application correcte des dispositions légales et réglementaires. Les systèmes informatiques de gestion cadastrale permettent entre autres de :

¹⁰ Au sens de la loi, le terme « local » se rapporte au village ou au canton concerné par l'exploitation, et le terme « régional » se rapporte à la préfecture concernée.

- Recevoir, enregistrer et traiter les demandes d'octroi, de renouvellement, de transformation et de transfert des droits miniers et de carrières ;
- Inscrire dans les registres appropriés et reporter sur la carte, les droits miniers et/ou de carrières octroyés ou déçus ;
- Authentifier et valider en tant que régulateur, toutes les opérations de transfert, de cession, d'amodiation et de contrat d'option des droits miniers ;

Du fait de l'inexistence d'un tel système au Togo, il y a non seulement un problème lié à l'absence d'un système adéquat apte à faciliter la gestion des données et des informations relatives aux procédures d'octroi des titres, mais aussi, une absence de procédures claires et rigoureusement suivies, en matière d'organisation de l'information. En effet, les registres disponibles au niveau de la direction du développement minier ne sont pas mis à jour systématiquement pour permettre une consultation facile pour les utilisateurs.

L'absence d'un outillage technologique adapté est d'autant plus préoccupant qu'il pose un problème de fiabilité qui fait que les acteurs n'ont pas confiance aux données qui sont fournies par l'administration minière. Comme l'illustrent ces propos, « *il n'existe pas de répertoire actualisé des entreprises minières. Rien n'est sûr en termes d'information minière au Togo. Tout peut être remis en cause à tout moment* ».

Selon l'ITIE, cette situation rend difficile le travail d'élaboration et de publication des rapports ITIE.

V. Besoins en renforcement des capacités des acteurs

La question du renforcement des capacités s'est placée au cœur de la réflexion sur l'amélioration de la gouvernance du secteur minier. D'une manière générale, plusieurs thèmes ont été proposés, lesquels peuvent se regrouper en quatre catégories :

Aspects législatifs et réglementaires : il s'agit de procéder à la mise à jour des textes juridiques régissant le fonctionnement du secteur ainsi que la mise en place d'une offre de formation en vue d'améliorer la prise en charge des questions juridiques et réglementaires. Les activités proposées concernent essentiellement la DGMG, l'OTR et les OSC.

Aspects institutionnels et organisationnels : ce volet a pour but de répondre aux défis managériaux ainsi qu'aux problèmes de financement, de ressources humaines et de soutien à l'équipement. Les activités retenues portent sur la planification et l'évaluation des résultats, la codification des procédures en matière de collecte de traitement et de diffusion de l'information, la mobilisation de financements, etc. Les bénéficiaires sont la DGMG, l'ANGE, les OSC, l'ITIE Togo et la Faculté des Sciences de l'Université de Lomé.

Capacités en Communication : la communication constitue un défi important pour la plupart des acteurs. Pour pallier les difficultés liées à l'accès à l'information, il est essentiel de promouvoir la mise en place de services de communication ainsi que la publication de site web par l'administration et les entreprises privées. De même, il sera nécessaire de faciliter la publication de rapports annuels dans des formats simplifiés (vidéos,

infographiques, etc.) pour informer le public et rendre compte de la gestion. La communication concerne autant les administrations publiques que les entreprises minières dont la plupart ne disposent pas de sites web accessibles en ligne.

Autres : les autres activités de formation proposées concernent la formation sur la chaîne de valeur des industries extractives et la formation sur les techniques de suivi, et de contrôle citoyen.

Tableau N° : Aperçu des besoins en renforcement des capacités

Domaines	Thématiques/ Activités	DGMG	OTR	ANGE	Entreprises Privées	OSC	ITE TOGO	FDS
Cadre législatif et réglementaire	Nouvelle réglementation sur le prix de l'or							
	Mettre à jour le code minier afin de l'adapter aux exigences actuelles et futures							
	Formation sur les bonnes pratiques en matière de contrôle fiscal dans le secteur minier							
	Formation sur les prix de transfert (nouvelles problématiques de fiscalité internationale)							
	Formation sur la fiscalité et la législation minière							
	Annexer une liste minière aux conventions							
	Mettre en place un système d'information et de documentation							
Capacités institutionnelles et organisationnelles	Revoir l'organisation de la DGMG et actualiser les missions de chaque entités et ses prérogatives							
	Doter les structures de budgets conséquents, adaptés à leurs missions							
	Faire approuver ou amender l'audit institutionnel et organisationnel du MME et définir un plan de mise en œuvre							
	Définir une politique de recrutement et doter les directions de personnel qualifié et bien formé							
	Mettre en place un manuel de procédure pour codifier les pratiques en matière de collecte, traitement, de gestion et diffusion de l'information							
	Mettre en place un système de planification et d'évaluation pour favoriser la culture du résultat							
	Accompagner dans la définition d'une stratégie partenariale							
	Appui logistique							
	Fournir un Equipement de recherche et de collecte							
	Appui à la mobilisation de financement							
	Renforcer les mécanismes de coordination entre services publics							
Communication	Encourager les acteurs/ structures à se doter de sites web pour l'information du public							
	Renforcer la sensibilisation sur la législation environnementale et les bonnes pratiques du secteur							
	Encourager la publication de rapports annuels							
	Mettre en place un service de communication pour faciliter le partage de l'information							
Autres	Mécanismes d'investigation et de contrôle citoyen							
	Formation sur la Chaîne de valeur des industries extractives							

VI - Conclusion et Recommandations

La présente étude sur les dispositifs d'accès à l'information minière au Togo a permis de se faire une idée précise du cadre juridique et institutionnel du pays en matière d'accès à l'information minière. L'étude confirme et approfondit certains résultats de travaux l'ayant précédée et qui avaient fait ressortir les limites du Ministère des Mines et de l'Energie, et notamment sa structure en charge du secteur minier (la Direction Générale des Mines et de la Géologie).

Les nombreux défis auxquels le Ministère doit faire face renforcent la nécessité de mener des réformes en profondeur en procédant à :

- une réactualisation de la législation afin de l'adapter aux exigences du contexte actuel et des enjeux futurs qui pourraient se présenter ;
- une mise à disposition de ressources plus conséquentes tant humaines que financières pour plus de cohérence dans la réalisation de sa mission
- une introduction de nouveaux outils et des exigences de management basés sur les résultats et sur une ouverture plus marquée vis-à-vis du public et des autres parties prenantes.

Des telles mutations s'imposent aujourd'hui si l'on veut parvenir à des transformations significatives dans la gouvernance du secteur minier au Togo.

Dans ce contexte, les autres acteurs tels que l'OTR, le Secrétariat Technique de l'ITIE, l'ANGE, auraient une partition à jouer dans la mesure où, elles renforceraient leurs propres systèmes d'information à travers une meilleure coordination.

Pour accompagner, voire accélérer cette mutation, il nous semble opportun de miser sur une forme de spécialisation des compétences qui permettrait à chaque entité d'assumer sa mission en se focalisant sur les domaines dans lesquels il présente des compétences et un avantage comparatif certains.

Dans ce schéma, la Faculté des Sciences de l'Université de Lomé serait dans l'obligation de renforcer son positionnement dans la recherche et la formation universitaire, domaines dans lesquels elle aurait une valeur ajoutée certaine.

Les entités que sont l'ANGE, l'ITIE Togo, l'OTR verraient leurs capacités renforcées afin d'optimiser le suivi, du secteur ainsi que le dialogue avec l'ensemble des parties prenantes.

En guise de recommandations plusieurs suggestions sont formulées :

MME/ DGMG

1. Appuyer sans délai le Ministère pour une appropriation des résultats de la présente étude ainsi que l'audit institutionnel et organisationnel du Ministère de l'Energie et des Mines, afin de produire une feuille de route assortie d'un calendrier pour une mise en œuvre effective dans un délai proche n'excédant pas 12 mois.

2. La feuille de route pourrait se focaliser à notre sens sur la finalisation du code minier en cours d'élaboration et son adoption, le renforcement des moyens financiers et humains, l'adoption de nouvelles procédures pour la gestion des connaissances (documentation, collecte, classement et diffusion de l'information, mise en place de bases de données, etc.), la mise en œuvre de processus de dialogue et de coordination avec l'ensemble des parties prenantes, afin d'évaluer et de rendre compte des résultats

OTR/ANGE/ ITIE-TOGO

Poursuivre les efforts de renforcement de leurs dispositifs de collecte et de diffusion de l'information tout en participant au dialogue avec les parties prenantes et en définissant un programme de renforcement de leurs capacités, en rapport avec la surveillance du secteur minier

Aux Organisations de la Société Civile

Œuvrer à une meilleure coordination de leurs actions et renforcer leur cadre unitaire afin de faciliter la mobilisation de financement pour le renforcement de leurs capacités

Aux entreprises privées

1. Soutenir les efforts de mise en place du Centre d'Information Minière, afin de contribuer à la formation des étudiants et jeunes ingénieurs, et leur insertion une fois leur formation terminée.
2. Intégrer un volet de communication plus structurée (reporting, sites web, journées portes ouvertes, etc.) dans leurs approches de responsabilité sociale (RSE) en vue de promouvoir le dialogue et la compréhension mutuelle.

Au PDGM :

1. Eviter à tout prix de rester dans une « logique projet » en travaillant progressivement à mettre le Ministère au-devant de la mise en œuvre afin de l'habituer à jouer le rôle qui est le sien. Ceci suppose de privilégier une démarche de facilitation et de coaching pour garantir un transfert de compétences et surtout la pérennisation des acquis qui résulteraient de la mise en œuvre du projet.
2. Dans cet élan, le PDGM pourrait encourager le Ministère à signer un contrat de performance avec la Faculté des Sciences de l'Université de Lomé afin que celle-ci puisse assumer certaines fonctions dévolues à la Direction de la Recherche et de la Géologie Minière.

Annexe 1 : Bibliographie

1. Ministère de la Planification et du Développement/ INSEED, « Comptes nationaux du Togo 2015 : comptes définitifs ; Décembre 2017, p.41
2. Ministère du Commerce et de la Promotion du Secteur Privé : « Rapport 2017 sur la Surveillance Commerciale au Togo », Septembre 2017, p.40
3. Direction Générale Statistiques et Comptabilité Nationale du Togo, « Enquête pilote sur les flux transfrontaliers non enregistrés : rapport d'analyse », avril 2010, p. 38
4. Ministère de l'Economie et des Finances, « rapports sur les actifs et passifs étrangers et perception des investisseurs », Novembre 2010, p.72
- 5.
6. Centre Autonome d'Etudes et de Renforcement de Capacité pour le Togo et Al., « Rapport d'autoévaluation des politiques et des institutions du Togo, CPIA 2014, Décembre 2015, p.29
7. Loi organique loi de finances 2018
8. Loi 2017-014, portant Loi de finances 2018
9. Loi portant création de l'Office Togolais des Recettes
10. « Les problèmes liés à l'extraction des ressources naturelles au Togo : Le cas des phosphates de HAHOTÉ-KPOGAMÉ et des calcaires de TABLIGBO AU SUD TOGO » pp 10. Y. AGBOSSOUMONDE Yao ,Faculté des Sciences (FDS)/Géologie à l'Université de Lomé Togo. **Source** : www.base.afrique-gouvernance.net/docs
11. Décret N°2007-049/PR du 14 Mai 2007 portant création de la Société Nouvelle des Phosphates du Togo (SNPT). **Source** : Journal officiel de la République Togolaise du 14 Mai 2007.
12. L'Organisation des Nations Unies « Les industries extractives cadre général du secteur minier » pp 10. **Source** : www.un.org/esa/dsd/NationalReports/togo/mining
13. « Les grands projets du Togo pour son secteur minier ». **Source** : www.projects.worldbank.org
14. Loi N°2012-016 du 14 décembre 2012 portant création de l'office togolais des recettes (OTR), ci-après dénommée l'Office, modifiée par la loi N°2015-011 du 2 décembre 2015. **Source** : www.itietogo.org
15. Loi N°2011-008 relative à la contribution des entreprises minières au développement local et régional. **Source** : www.mines.gouv.tg
16. « Ministère de l'environnement et des ressources forestières : Organes rattachés ». **Source** : www.environnement.gouv.tg

17. « Ministère des mines et de l'énergie du Togo : Attributions et objectifs ». **Source :** www.mines.gouv.tg
18. « SCAPE : le Togo se projette en 2017 » pp 4. **Source :** www.manationtogo.com
19. « Des experts se penchent sur le futur du SYDONIA au Togo » p 1. **Source :** OTR
20. TOGO : « SYDONIA » en patrouille contre les fausses déclarations en douane. **Source :** www.togosite.com
21. ADADZÉ Kodjo « SYDONIA l'arme fatale de la douane ». **Source :** www.republicoftogo.com
22. Loi N°2008-005 portant Loi-Cadre sur l'environnement, pp 37. **Source :** www.droit-afrique.com
23. « Togo : Cadre institutionnel de l'environnement ». **Source :** www.adetop-togo.com
24. « REDD-Togo : Cadre institutionnel ». **Source :** www.reddtogo.tg

Annexe 2 : Thématiques proposées pour la formation des agents OTR

- Fiscalité applicable à l'industrie minière : Impôts, taxes et régime fiscal dans le secteur minier (liste minière c'est-à-dire la fiscalité applicable aux matériels importés pour l'exploitation minière) ;
- Politiques publiques du secteur minier et législation ;
- Identification des risques de comptabilité et de contrôle ;
- Contrôle fiscal a posteriori (dont celui des exonérations et autres exemptions) ;
- Les prix de transferts dans le secteur minier ;
- Processus et étapes de production (chaîne de valeur) par catégorie de mines (or, fer, clinker, phosphates, pétrole, etc.) ;
- Mécanisme de supervision et contrôle de la production minière ;
- L'inspection des mines et carrières ;
- Les bilans miniers (Techniques de sondage - Inférence statistique et estimation - Analyse des écarts, etc.) ;
- Modélisation fiscale (exemple du modèle FARI ou autre) ;
- Simulation de la production et des revenus ;
- Commerce international et exploitation minière ;
- Exploitation minière et durabilité socio-économique et environnementale ;
- Négociations et droit des contrats ;
- Enjeux et principes fondamentaux des négociations de contrats miniers ;
- Modèles de contrats miniers et Suivi/évaluation de contrats miniers ;
- Bonnes pratiques internationales, particulièrement dans les pays africains et pays émergents ;
- Autres sujets de relevance.

Annexe 3 : Liste des Personnes rencontrées

NOMS	PRENOMS	EMAIL
MINISTERE DES MINES ET ENERGIES		
ADJEHOUN	kossi N	nestokos@yahoo.fr
SONGRE	Douti A	songrebox@gmail.com
KASSEGNE	Evenuyon K	kevenyon@gmail.com
AFLE	Edem	kodjoedem.yves@gmail.com
ODAH	Ayefounin	
COMITE DE PILOTAGE		
HUNLEDE	Amah	amahunlede@yahoo.fr
AGBOSSOUMONDE	Yao	yagboss12@gmail.com
ADOLEHOUME	Jean	jean.koffi.adolehoume@hcafrica.com
INITIATIVE POUR LA TRANSPARENCE DANS LES INDUSTRIES EXTRACTIVES		
AGBEMADON	K. Didier	ico.kodiera@yahoo.fr
AMEKYDZI	K.	mikamekudzi@hotmail.com
DZIVENOU	Mensah Kwami Kumah	parfaitdzivenou@hotmail.com
AKOUBIA	Maurito Jules	jules.akoubia@yahoo.fr
OFFICE TOGOLAIS DES RECETTES		
OBOSSOU	Kwami	kobossou@otr.tg
PIGNAN	Gnansa Palakassi	ppignan@otr.tg
AWIKODO	Tomdjow	tawikodo@otr.tg
EZOUKOUTSE	Kossi	kezoukoutse@otr.tg
ATARIGBE	Lari	alifahd20@gmail.com
PASSOU	Hodabalo	hpassou@otr.tg
SOCIETE NOUVELLE DES PHOSPHATES DU TOGO		
REDA	Kambi	kreda@phosphatesdutogo.com
D'ALMEIDA	Kudzo Adékunlé	hilardal@yahoo.fr
KOMBATE	Komlan David	kombatdav54@yahoo.fr
ANOUNKOU	Moukaila	moukaanounk@yahoo.fr
KAMAZIMA	Kossi M.	menvei@yahoo.fr
DJAKA	Yaovi Mawusi	djakaetienne@gmail.com
FACULTE DES SCIENCES		
GNANDI	Kissao	kgnandi@yahoo.fr

AGBODAN	Kokou A.	akatologo@gmail.com
SIMALOU	O.	jacobsimalou@yahoo.fr
BODJONA	Bassai M.	bodjonabenoit@yahoo.fr
TCHEGUENI	Sanonka	tchegsani@gmail.com
BAFAI	Diyakadola D.	maryba01@hotmail.com
AGBOSSOUMONDE	Yao	yagboss12@gmail.com
GNAZOU	Masamaeya	mgnazou@yahoo.fr
KORIKO	Moursalou	mkoriko@univ.lome.tg

CENTRE D'EXCELLENCE ET DE RECHERCHE AVIAIRE

AGBONON	Amegnona	aamegnona3@gmail.com
TONA	Agbewonannou	fernandtona@yahoo.fr
TONA	Kokou	jaktona@gmail.com

OFFICE DE DEVELOPPEMENT ET DE L'EXPLOITATION FORESTIERE

AYIVIGAN	Amakoué	ayivigan@yahoo.fr
ABALO	Mangnizani K.	odefdtep@gmail.com

AGENCE NATIONALE DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

SEBABE	Agoro	sebabeagoro@gmail.com
KONKO	Yawo	konkoyawo2@gmail.com

ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE

AWATE	Ouma Yana	awateouma@gmail.com
TAKPA	Koolaba	comintestogo@gmail.com
KOUGBLENNOU	Kossi	acomb9@hotmail.com
DZENDA		uongto_2000@yahoo.fr
AYEGNON	Blaise	blaiseayegnon@gmail.com
KETOMAGNAN	Godson	godsonket@yahoo.fr
ABALO	Afateinom	afmet@yahoo.com
KOLANI	Saugle	peterfangto@gmail.com
KUVO	K. Pierre-Claver	kuvokpe@gmail.com
SOSSOU	Peri Delphin	sossdel@yahoo.fr
AMETANA	KOMLAN Mawule	woatbep@yahoo.fr
KATATALE	Massama-Esso	kmassamaesso@yahoo.fr