

**MINISTERE DE L'ECONOMIE  
ET DES FINANCES**

-----  
**SECRETARIAT GENERAL**

-----  
**DIRECTION GENERALE DU BUDGET  
ET DES FINANCES**

**REPUBLIQUE TOGOLAISE**  
**Travail-Liberté-Patrie**



# **DECLARATION DES RISQUES BUDGETAIRES 2021**

**TOGO**

**AVRIL 2021**

## **TABLE DES MATIERES**

<b>LISTE DES ACRONYMES</b> .....	2
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>I- DEFINITION ET CATEGORIES DE RISQUES BUDGETAIRES</b> .....	4
<b>II- DEVELOPPMENTS ECONOMIQUES RECENTS</b> .....	5
<b>III- RISQUES MACROECONOMIQUES</b> .....	8
A- Ralentissement de la croissance économique induit par la baisse de la production agricole	8
B- Faible niveau de réalisation des investissements publics et privés .....	8
C- Fluctuations des cours des matières premières et baisse des exportations.....	8
D- Mesures de mitigation .....	9
<b>IV- Risques liés à la mobilisation des ressources</b> .....	10
A- Risques liés au recouvrement des ressources internes .....	10
B- Risques liés au recouvrement des ressources externes.....	12
<b>V- RISQUES LIES A LA DETTE PUBLIQUE</b> .....	12
A- Risque de refinancement .....	14
B- Risque de taux d'intérêt .....	15
C- Risque de taux de change.....	16
D- Mesures de mitigation .....	16
<b>VI- RISQUES LIES AUX PASSIFS CONDITIONNELS</b> .....	17
A- Garanties souveraines émises par l'État.....	17
B- Prêts rétrocédés .....	18
C- Dettes non garanties des entreprises publiques .....	18
D- Partenariats public-privé .....	19
<b>VII- AUTRES RISQUES BUDGETAIRES</b> .....	20
A- Risques sanitaires.....	20
B- Risques climatiques.....	21
C- Risques sécuritaires .....	21
<b>CONCLUSION</b> .....	23

## **LISTE DES ACRONYMES**

ANPC	Agence nationale de la protection civile
ACA	Agence pour l'assurance du commerce en Afrique
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'ouest
CEB	Communauté électrique du Bénin
CEET	Compagnie énergie électrique du Togo
CNSS	Caisse nationale de sécurité sociale
CRT	Caisse de retraites du Togo
DGBF	Direction générale du budget et des finances
DGEAE	Direction générale des études et analyses économiques
DGTCP	Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique
DDPF	Direction de la dette publique et du financement
DOFIPE	Direction des opérations financières et du portefeuille de l'Etat
DPBEP	Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle
DRB	Déclaration des risques budgétaires
FAD	Fonds africain de développement
FCFA	Franc de la communauté financière africaine
IDA	Association internationale de développement
MEF	Ministère de l'économie et des finances
MIFA	Mécanisme incitatif du financement agricole
OTR	Office togolais des recettes
PGAD	Plateforme de gestion de l'aide au développement
PIB	Produit intérieur brut
PPP	Partenariat public privé
PND	Plan national de développement
PTF	Partenaires techniques et financiers
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UMOA	Union monétaire ouest-africaine
ZLECAF	Zone de libre-échange continental africaine

## **INTRODUCTION**

Les finances publiques sont exposées à des « risques budgétaires » qui peuvent se traduire par une déviation entre les prévisions de recettes et/ou de dépenses et leurs réalisations effectives en fin d'exercice budgétaire. Cette situation pourrait intervenir en raison d'un changement de l'évolution du cadre macroéconomique initialement prévu tel que le ralentissement de l'activité économique, ou de la réalisation d'« engagements conditionnels », des obligations déclenchées par un événement incertain.

Ces risques sont relatifs aux chocs potentiels sur les recettes, les dépenses, les actifs ou les passifs de l'État qui peuvent ne pas être reflétés dans les prévisions budgétaires.

Des dépenses additionnelles peuvent être occasionnées suite à la survenance de tout ou partie de ces risques entraînant une augmentation de la dette publique, des difficultés de refinancement ou des problèmes fiscaux.

Il s'avère nécessaire d'identifier et d'analyser les risques budgétaires et la façon de les gérer pour éviter leurs impacts considérables sur la politique budgétaire. La mitigation donc de ces risques constitue un des aspects importants d'une programmation budgétaire efficace.

Depuis quelques années, le Togo a entamé un programme d'assainissement des finances publiques dans le cadre d'une meilleure gestion budgétaire. Des actions ont été mises en œuvre afin d'assurer la maîtrise des dépenses tout en veillant à leur qualité, de renforcer le dynamisme de l'économie et d'améliorer les ressources budgétaires. Ces réformes ont permis d'enregistrer des avancées significatives notamment une accélération du rythme de croissance de l'économie sur la période 2017-2019, une hausse des recettes fiscales et une maîtrise du déficit budgétaire.

Dans le souci de renforcer la gestion budgétaire, le Togo s'engage à élaborer un rapport annuel sur l'analyse des risques budgétaires. Ce document, qui est à sa première édition sera progressivement enrichi en termes de couverture et de quantification au fur et à mesure de la disponibilité des données. La DRB 2021 présente les principaux risques budgétaires ainsi que les mesures de mitigation de leurs éventuelles incidences. Ces risques touchent notamment le cadre macroéconomique, la mobilisation des ressources, la gestion de la dette publique et d'autres domaines de l'activité économique.

## **I- DEFINITION ET CATEGORIES DE RISQUES BUDGETAIRES**

### **A- DEFINITION DU RISQUE BUDGETAIRE**

Un risque budgétaire est défini comme un facteur pouvant entraîner une déviation entre les prévisions de recettes et/ou de dépenses et leur réalisation effective en fin d'exercice budgétaire.

L'incertitude engendrée par les risques budgétaires sur les finances publiques peut mettre en péril l'atteinte des objectifs de développement de moyen terme du pays. La réalisation d'un risque budgétaire prive le pays de manière imprévue de l'espace budgétaire nécessaire au financement de dépenses de développement. Il peut par exemple entraîner une augmentation de l'endettement et du service de la dette du pays, un report des investissements prioritaires et une baisse de la demande publique et, partant, de la croissance domestique, une dégradation des conditions de financement, des tensions institutionnelles et une dégradation de la perception du pays par les marchés financiers.

Plusieurs catégories de risques existent et les sources de déviations sont multiples.

### **B- CATEGORIES DE RISQUES BUDGETAIRES**

La nomenclature développée par le FMI distingue trois grandes catégories de risques budgétaires : les risques macroéconomiques, les risques budgétaires spécifiques (explicites et implicites) et les risques institutionnels.

Les risques macroéconomiques désignent tout changement imprévu dans les grandes variables macroéconomiques, à la fois domestiques et internationales, qui peut affecter considérablement, et de manière inattendue, le niveau des réalisations budgétaires. Les variables domestiques incluent le taux de croissance des principaux secteurs de l'économie, l'inflation et le taux d'intérêt domestique. Les variables internationales comprennent les prix des principales matières premières exportées ou importées, la croissance internationale, le taux de change avec les principales monnaies internationales, ainsi que les termes de l'échange avec les principaux partenaires commerciaux.

Les risques budgétaires spécifiques désignent les obligations financières de l'État dont la réalisation est conditionnelle à la matérialisation d'événements incertains et plus ou moins probables. Une grande partie de ces risques entre dans la catégorie des passifs contingents, c'est-à-dire les passifs de l'Etat qui deviennent exigibles quand un événement donné se produit. Ces risques budgétaires spécifiques comprennent : Les risques budgétaires explicites et les risques budgétaires implicites

Les risques budgétaires explicites désignent les obligations financières contingentes explicitement énoncées dans un contrat engageant l'Etat. Il s'agit par exemple d'un engagement explicite de l'Etat à supporter des charges financières si un événement

se produit, exemple : appel d'une garantie de dette donnée à une entreprise publique en difficulté, appel d'une garantie de dette ou de revenu minimum donné à un projet de partenariat public-privé, contentieux se soldant par une obligation financière pour l'Etat, etc.

Les risques budgétaires implicites consistent en des obligations financières résultant d'un engagement tacite ou attendu de l'Etat de faire face à certaines charges quand un événement se produit, même s'il n'est pas prévu contractuellement. Il peut s'agir d'une intervention publique en cas de catastrophe naturelle ou de pandémie, du sauvetage d'une entreprise publique stratégique, etc.

Les risques institutionnels se réfèrent aux risques de déviations budgétaires posés par des facteurs tels que la faiblesse de certains processus de gestion des finances publiques (collecte des recettes, suivi des projets d'investissement public, etc.), la faiblesse des prévisions macro-budgétaires, ou encore les incertitudes politiques et sécuritaires.

Pour le présent document, les catégories de risques budgétaires ci-après ont été développées : (i) les risques macroéconomiques, (ii) les risques liés à la mobilisation des ressources, (iii) les risques liés à la dette publique, (iv) les risques liés aux passifs conditionnels et (v) les autres risques budgétaires.

## **II- DEVELOPPMENTS ECONOMIQUES RECENTS<sup>1</sup>**

L'activité économique sur la période 2017-2019 s'est déroulée dans un contexte marqué essentiellement par la mise en œuvre des réformes visant l'assainissement des finances publiques, l'amélioration du climat des affaires et l'exécution des projets et programmes du Plan national de développement (PND 2018-2022).

Le taux de croissance moyen du PIB réel sur la période 2017-2019 est ressorti à 4,9%, en liaison avec la bonne tenue de l'activité dans les différentes branches de l'économie telles que l'agriculture, l'industrie manufacturière, la construction et les services. Du côté de la demande, la croissance économique est essentiellement soutenue par la consommation finale et les investissements privés. La consommation finale enregistre un taux de croissance moyen annuel de 4,4%. S'agissant de l'investissement privé, il est passé de 442,5 milliards de francs CFA en 2017 à 633,1 milliards de francs CFA en 2019.

En valeur nominale, le PIB est passé de 3.713,6 milliards de francs CFA en 2017 à 4.230,6 milliards de francs CFA en 2019, soit une progression moyenne de 5,8% par an. Il en résulte un taux de croissance moyen du déflateur de 1,7% sur la période.

---

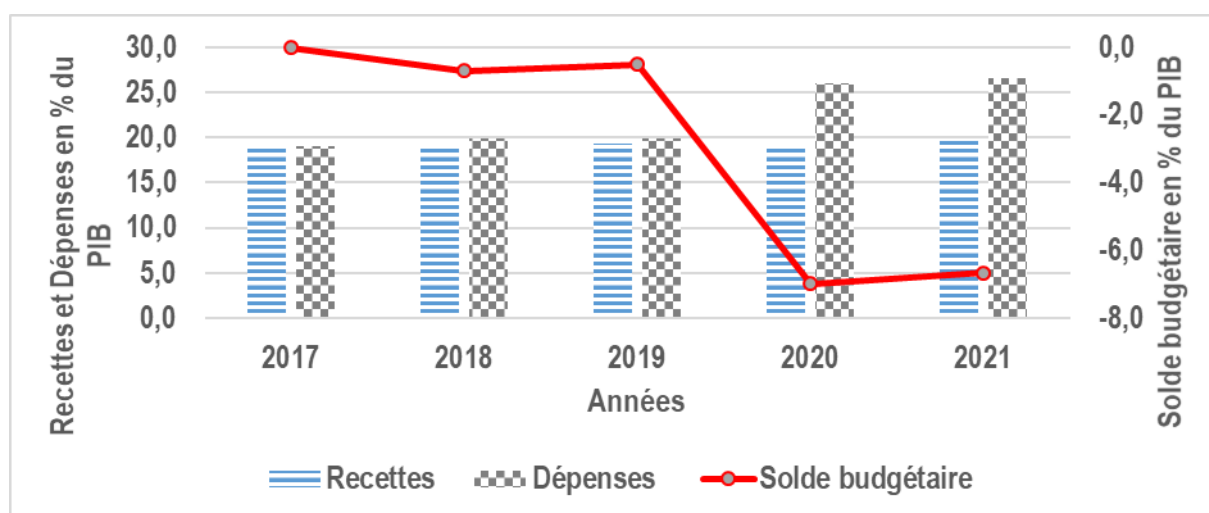
<sup>1</sup> L'analyse est faite à partir des données des comptes nationaux obtenues sur la base du SCN 2008.

Sur la période 2017-2019, la balance commerciale du Togo est restée déficitaire en raison de l'importance des importations de biens et services par rapport aux exportations. Le déficit commercial est de 349,0 milliards de francs CFA en 2019 contre 291,5 milliards de francs CFA en 2017. Sur la période sous revue, les importations de biens et services ont connu une progression moyenne de 4,5% contre 2,8% pour les exportations.

En lien avec l'évolution de la balance commerciale et du solde des revenus primaires et secondaires, la balance courante est ressortie déficitaire à 32,5 milliards de francs CFA en 2019 contre 56,1 milliards de francs CFA en 2017. Le déficit de la balance courante représente 0,8% du PIB en 2019 contre 1,5% en 2017.

L'exécution budgétaire sur la période 2017-2019 a été caractérisée par un solde budgétaire dons compris qui est passé de -0,02% à -0,5% du PIB. Cette amélioration s'explique essentiellement par la maîtrise des dépenses. L'estimation budgétaire à fin décembre 2020 fait apparaître un déficit budgétaire de 304,4 milliards de francs CFA, soit 7% du PIB, en dégradation par rapport à 2019 dû essentiellement aux dépenses effectuées dans le cadre de la lutte contre la pandémie de la Covid-19 notamment le financement du fonds de solidarité et de riposte. Ce déficit est financé par l'excédent du solde de trésorerie.

Graphique : Evolution des indicateurs budgétaires



Source : DGEAE/DGBF

La masse monétaire reste sur une tendance haussière en passant de 1.578,7 milliards de francs CFA en 2017 à 1.804,3 milliards de francs CFA en 2019, soit une hausse de 14,3%. Cette progression résulte de l'accroissement aussi bien des actifs extérieurs nets que des créances intérieures. Toutefois, les créances intérieures ont connu un repli de 6,2% en 2019 par rapport à leur niveau de 2018. Au cours de la période 2017-2019, les dépôts bancaires ont représenté en moyenne 81,0% de la masse monétaire contre 19,0% pour la circulation fiduciaire.

L'encours des créances intérieures s'est établi à 1.345,7 milliards de francs CFA, en baisse de 6,2% par rapport à fin décembre 2018 suite à un repli des créances nettes sur l'administration centrale. Les créances nettes sur l'administration centrale sont ressorties à 44,4 milliards de francs CFA en 2019 contre 208,6 milliards de francs CFA en 2018 et 164,9 milliards de francs CFA en 2017. Les crédits à l'économie ont progressé en moyenne de 5,2% entre 2017 et 2019 et s'établissent à 1.301,3 milliards de francs CFA en 2019.

L'année 2020 a été essentiellement marquée par la crise sanitaire causée par la pandémie de la Covid-19. L'ampleur de cette pandémie et les mesures de riposte prises pour la contenir ont eu des conséquences négatives importantes sur l'économie nationale. Sur la base des évolutions conjoncturelles, le taux de croissance du PIB réel est estimé à 1,8% en 2020 contre une prévision initiale de 5,5%. Ce niveau de croissance, en dépit du contexte sanitaire difficile, démontre la résilience de l'économie togolaise du fait notamment des dépenses sociales qui ont permis de soutenir la consommation intérieure et l'impact positif des investissements en infrastructures.

Tableau : Principaux indicateurs macroéconomiques

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>PIB nominal</b> en milliards	3 713,6	3 950,4	4 230,5	4 359,9	4 214,9
<b>Taux de croissance PIB réel (%)</b>	4,3	5,0	5,5	1,8	4,8
<b>Taux d'inflation (%)</b>	-0,8	0,9	0,7	1,8	1,4
<b>Balance commerciale</b> (en % du PIB)	-7,8	-8,8	-8,2	-9,3	-10,3
<b>Balance courante</b> (en % du PIB)	-1,5	-2,6	-0,8	-1,5	-1,8

Source : DGEAE

Les perspectives macroéconomiques s'annoncent favorables sous l'hypothèse d'un environnement économique en amélioration et de la maîtrise de la pandémie. Les effets bénéfiques d'un dynamisme attendu dans toutes les branches d'activités devraient permettre une accélération de la croissance du PIB réel qui s'établirait à 4,8% en 2021.

La reprise économique sera essentiellement portée par les investissements dans le domaine des infrastructures (centrales électriques, travaux de route, construction du parc industriel) et par la hausse de la production agricole, notamment dans le domaine du coton et du Soja. La reprise bénéficiera également dans une certaine mesure de la hausse de la demande mondiale qui entraînerait une hausse des exportations, mais aussi de la hausse de la demande intérieure et de la progression de l'offre intérieure.

Cependant, des facteurs de risques peuvent entraver cette reprise et compromettre la réalisation des objectifs économiques, avec des conséquences sur la politique budgétaire.



### **III- RISQUES MACROECONOMIQUES**

Trois risques macroéconomiques majeurs ont été identifiés, à savoir : (i) le ralentissement de la croissance économique induit par la baisse de la production agricole, (ii) le faible niveau de réalisation des investissements privés et le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement public, et (iii) les fluctuations des cours des matières premières et la baisse des exportations.

#### **A- Ralentissement de la croissance économique induit par la baisse de la production agricole**

L'agriculture occupe une place prépondérante dans l'économie nationale. Elle représente en moyenne 14,0% du PIB. Ainsi, la baisse de la production agricole entraînerait un ralentissement de la croissance économique.

En effet, tout choc sur la production agricole, notamment dû aux mauvaises conditions météorologiques ou aux difficultés d'approvisionnement en intrants agricoles entraînerait une baisse de la production agricole vivrière et d'exportation et par ricochet un ralentissement de la croissance économique.

#### **B- Faible niveau de réalisation des investissements publics et privés**

Le Togo s'est inscrit sur un sentier de croissance économique ces dernières années grâce à une augmentation substantielle des investissements tant publics que privés. Le taux d'investissement global est passé de 16,9% en 2017 à 23,6% en 2020, soit une moyenne de 19,8% sur la période 2017-2020. L'investissement a été donc un moteur important à la réalisation d'un taux de croissance moyen du PIB de 5,0% enregistré au cours de la période. Le taux de croissance de 4,8% attendu en 2021 requiert donc un taux d'investissement d'au moins 23,0%.

Dans ces conditions, la survenance d'un choc exogène affectant le taux d'investissement peut donc impacter négativement la réalisation de cet objectif de croissance.

Les taux d'investissement public et privé devraient se situer respectivement à 9,3% et 14,4% en 2021. Cependant, un faible taux d'exécution des dépenses publiques d'investissement et un retard dans la réalisation des investissements privés aura des conséquences sur la croissance économique et partant sur les recettes.

#### **C- Fluctuations des cours des matières premières et baisse des exportations**

L'économie nationale demeure fragile face aux chocs exogènes relatifs aux fluctuations des cours des matières premières exportées et importées. Les produits de base exportés par le Togo sont essentiellement le phosphate, le coton, le clinker

et le café-cacao. Une chute des prix de ces produits sur le marché international entraînerait une baisse des recettes d'exportation. S'agissant du cas spécifique du phosphate, son exploitation nécessite des investissements lourds. Ainsi, toute chute des cours du phosphate entraînerait des pertes pour la société et un impact négatif sur les exportations.

Le coton représente un produit d'exportation important dans l'économie togolaise. La fluctuation à la baisse de son cours sur le marché international ne garantit pas des prix rémunérateurs aux producteurs. Cette situation pourrait les pousser à l'abandon de la culture de coton, avec pour conséquence la baisse de sa production et donc de son exportation.

A contrario, la hausse des cours des matières premières importées, notamment les produits pétroliers impacte négativement l'activité économique. En effet, le Togo étant un importateur net de produits pétroliers, toute hausse de leurs prix entraînerait un accroissement des coûts de transports non seulement pour les entreprises mais aussi pour les ménages. Il s'ensuivrait une baisse de la demande intérieure.

#### D- Mesures de mitigation

Au titre des mesures d'atténuation des risques macroéconomiques, plusieurs actions sont mises en œuvre pour stabiliser le cadre macroéconomique en vue de renforcer la résilience de l'économie. Il est prévu également un plan de relance économique post-covid-19 avec un accent particulier sur le développement du secteur agricole. A terme, le Togo devrait accroître la transformation des produits locaux et les exportations.

Dans le domaine agricole, la promotion des chaînes de valeurs s'appuiera sur la maîtrise de l'eau ainsi que l'aménagement, la construction, la réhabilitation des ouvrages hydro-agricoles et des infrastructures de production halieutique. De plus, la gestion durable des bassins hydriques transfrontaliers permettra d'assurer la disponibilité des ressources en eau pour le développement agricole.

S'agissant du risque lié au faible taux de réalisation des investissements, le renforcement des capacités des structures de l'Etat impliquées dans le programme d'investissement public et la passation des marchés publics se poursuivra en vue d'améliorer les taux d'absorption. La poursuite de l'amélioration du climat des affaires permettra également d'attirer les investissements directs étrangers.

## **IV- Risques liés à la mobilisation des ressources**

### A- Risques liés au recouvrement des ressources internes

Les ressources internes sont essentiellement constituées de recettes fiscales et des recettes non fiscales. La mobilisation de ces ressources internes est généralement tributaire de l'évolution de l'activité économique qui est influencé par l'environnement social, politique, juridique, régional et international. Au-delà du cadre macroéconomique, la mobilisation des ressources internes est également influencée par la politique fiscale et les réformes mises en œuvre au niveau des régies financières.

#### 1- Recettes fiscales

Au niveau de l'Office togolais des recettes (OTR), plusieurs réformes entreprises ces dernières années ont permis une bonne performance en matière de mobilisation des recettes fiscales en 2020 malgré le contexte difficile causé par la Covid-19. Les innovations introduites concernent notamment l'effectivité de la dématérialisation des procédures fiscales et douanières permettant les déclarations et paiements en ligne, la sécurisation des recettes grâce à la collecte des recettes via les banques, l'internalisation de la fonction d'évaluation des marchandises en douane, le renforcement de la surveillance du territoire, la modernisation du cadastre et de la conservation foncière, la réduction des délais d'immatriculation, d'inscription et de radiation d'hypothèques, l'intensification de la sensibilisation des contribuables au civisme fiscal.

En dépit des réformes, plusieurs défis persistent et constituent des risques de mobilisation optimale des recettes fiscales. Ces défis sont, entre autres :

- les contraintes à l'élargissement de l'assiette fiscale dues notamment à la prépondérance de l'économie informelle, à la croissance des activités de l'économie numérique et aux problèmes liés à la gestion foncière ;
- la persistance de la fraude fiscale et de l'évasion fiscale à travers le développement par les entreprises (surtout les entreprises multinationales) des pratiques d'optimisation fiscale agressives (sous-capitalisation, prix de transfert, etc.);
- l'accroissement des dépenses fiscales consécutives à la mise en œuvre des mesures fiscales dérogatoires contenues dans le code des investissements, le code minier, la loi sur la zone franche, le régime fiscal des marchés publics financés sur ressources extérieures, l'exonération des véhicules de moins de 5 ans d'âge, les mesures fiscales et douanières prises dans le cadre de la lutte contre la Covid-19. En effet, les dépenses fiscales ont enregistré une forte hausse de 65,4% en 2020,

passant de 74,8 milliards de francs CFA en 2019 à 123,6 milliards de francs CFA en 2020. Toutes ces mesures étant reconduites en 2021, le montant des pertes de recettes risque de s'accroître ;

- une hausse éventuelle du cours du baril de pétrole risquerait d'accroître la contrebande douanière ;
- une baisse probable des recettes douanières liée à la mise en œuvre des mesures de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF), etc.

Pour atténuer les risques liés à la mobilisation des recettes fiscales, des mesures idoines doivent être prises en vue de relever les défis énumérés ci-dessus. Il s'agira notamment de poursuivre les efforts de formalisation du secteur informel et développer une stratégie de fiscalisation des activités numériques, renforcer le contrôle fiscal en vue de lutter efficacement contre la fraude et l'évasion fiscales, renforcer la coopération fiscale internationale par la signature de la convention multilatérale d'assistance administrative en matière fiscale, poursuivre la réforme du cadastre et de la conservation foncière, renforcer la collaboration entre l'OTR et les autres acteurs (collectivités locales, Trésor public, CNSS, patronat, associations des opérateurs économiques, etc.), poursuivre les actions de sensibilisation des opérateurs économiques et des ménages sur le civisme fiscal, prendre des dispositions pour une meilleure maîtrise des dépenses fiscales à travers notamment l'évaluation et la publication de ces dépenses fiscales et la révision des textes accordant des avantages fiscaux.

## 2- Recettes non fiscales

Les réformes des finances publiques mises en œuvre depuis 2009 ont permis d'améliorer les niveaux de recouvrement des recettes non fiscales. Ainsi, la création des régies de recettes, la rentabilisation des participations de l'Etat, le contrôle et la supervision des services de recouvrement, la formation des acteurs par la DGTCP ont contribué à améliorer substantiellement cette catégorie de recettes.

Toutefois, le recouvrement de recettes non fiscales pourrait être confronté à certains risques qui auraient pour conséquences, la perte de recettes pour le budget de l'Etat. Ces risques peuvent être d'ordre civique, politique, sanitaire et sécuritaire.

- Sur le plan civique, le manque de coopération de certaines structures en charge du recouvrement des recettes non fiscales affecterait les travaux de prospection des nouvelles niches de recettes de services, la création de nouvelles régies de recettes et le recouvrement desdites recettes ;
- Sur le plan sanitaire, les risques se traduiraient par l'impact négatif de la pandémie de la COVID-19 sur le résultat de l'exercice 2020 des entreprises ;

ce qui risque d'amoindrir le montant des dividendes et des redevances à payer à l'Etat en 2021 ;

- Sur le plan politique et sécuritaire, des éventuelles manifestations de rues ou des menaces d'agressions ou d'attentats terroristes auraient un impact négatif sur l'activité économique et par ricochet sur le recouvrement des recettes non fiscales.

Afin d'atténuer ces risques de mobilisation des recettes non fiscales, il est primordial de préserver la stabilité politique, renforcer les mesures sécuritaires et poursuivre la vaccination contre la COVID-19 et les sensibilisations pour le respect des gestes barrières.

Il faudra également renforcer la coopération entre les différents acteurs impliqués dans la collecte des recettes non fiscales, poursuivre la prospection des nouvelles recettes et la création de nouvelles régies de recettes.

#### B- Risques liés au recouvrement des ressources externes

La mobilisation des ressources extérieures pourrait être affectée par une faible maîtrise des procédures de décaissement des Partenaires techniques et financiers (PTF) par les acteurs nationaux, conduisant à un faible taux d'exécution des projets sur financement extérieur. De même, la réticence des PTF à mettre en œuvre les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide publique au développement constitue un handicap majeur pour la bonne exécution des projets programmés.

La non réalisation de certaines mesures de réformes convenues dans le cadre de certains programmes d'appuis budgétaires pourrait entraver le décaissement des ressources prévues.

L'atténuation des risques liés à la mobilisation des ressources extérieures nécessite l'opérationnalisation de la plate-forme de gestion de l'aide (PGA), l'amélioration de la capacité d'absorption des ressources budgétaires par la formation des acteurs nationaux sur les procédures de décaissement des PTF, le renforcement du cadre de dialogue gouvernement-PTF, la mise en place d'un dispositif de mobilisation des ressources de la diaspora et le renforcement du mécanisme de suivi à tous les niveaux (y compris les sensibilisations et les plaidoyers).

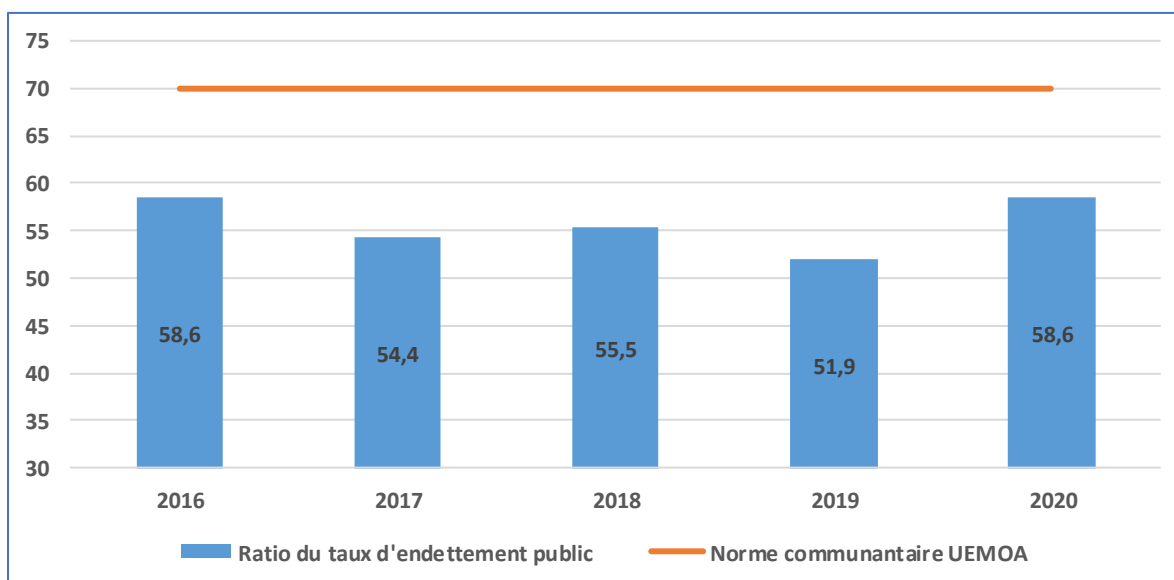
#### **V- RISQUES LIÉS A LA DETTE PUBLIQUE**

L'analyse de l'évolution de la dette publique montre que le ratio de la dette publique rapporté au PIB reste en dessous du seuil de 70% fixé dans le cadre du Pacte de

Convergence de l'UEMOA<sup>2</sup>. La tendance baissière du niveau d'endettement de 2016 à 2019 est fortement corrélée au déficit budgétaire, lui-même en baisse depuis 2016 grâce aux efforts d'amélioration de la gestion budgétaire entrepris par le Togo pour rendre sa dette viable.

En 2020, pour faire face aux dépenses liées à la lutte contre la pandémie de la covid-19, le Togo a mobilisé des ressources auprès des partenaires techniques et financiers et sur le marché financier régional pour couvrir le déficit budgétaire de 7% du PIB. En conséquence, le niveau de la dette est passé de 51,9% en 2019 à 58,6% du PIB à fin 2020.

**Figure 1** : Évolution du ratio de la dette publique rapporté au PIB sur la période 2016-2020



Source : DGTCP

Les indicateurs de risques liés au portefeuille de la dette publique sont les suivants : i) le risque de refinancement, ii) le risque de taux d'intérêt et iii) le risque de taux de change. Ils sont calculés à partir de l'encours de la dette à fin décembre 2020.

Le tableau ci-dessous résume les indicateurs de risques liés au portefeuille de la dette publique pour 2019 et 2020.

<sup>2</sup> Actuellement suspendu pour cause de la pandémie de la COVID-19

**Tableau 1 : Indicateurs de risques du portefeuille de la dette à fin décembre 2019 et 2020**

Indicateurs de coût et risques		SITUATION A FIN DECEMBRE 2019			SITUATION A FIN DECEMBRE 2020		
		Dettes extérieures	Dettes intérieures	Dettes totales	Dettes extérieures	Dettes intérieures	Dettes totales
Montant (en milliards de FCFA)		751,3	1 446,4	2 197,7	981,3	1 574,2	2 555,5
Montant (en millions d'USD)		1 282,8	2 473,3	3 756,1	1 834,9	2 943,5	4 778,4
Dettes nominale en % du PIB		17,8	34,2	51,9	22,5	36,1	58,6
Risque de refinancement	ATM (année) : Maturité moyenne du portefeuille	8,8	3,1	5,1	8,7	3,1	5,2
	Dettes échéant dans un (01) an (% de la dette totale)	4,2	20,3	14,7	4,4	22,6	15,6
	Dettes échéant dans un (01) an (% PIB)	1,0	9,2	10,2	1,0	8,3	9,3
Risque de taux d'intérêt	ATR : Temps moyen jusqu'à refixation (année)	8,8	3,1	5,1	8,7	3,1	5,2
	Refixation dans un (01) an (% de la dette total)	4,2	20,3	14,7	4,4	22,6	15,6
	Dettes à taux fixe y compris Bons du Trésor (% de la dette total)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Bons du Trésor en % de la dette totale	0,0	5,3	3,5	0,0	4,5	2,8
Risque de taux de change	Dettes extérieures en % de la dette totale			34,2			38,4
	Dettes extérieures exclue le FCFA et l'Euro en % de la dette totale			22,2			19,5

**Source** : DGTCP

#### A- Risque de refinancement

Le risque de refinancement se réfère à une forte probabilité de renouveler une dette arrivant à échéance avec un coût supérieur aux conditions initiales. Il se réfère aussi au risque de liquidité sur le marché.

Le risque de refinancement est mesuré à travers trois indicateurs :

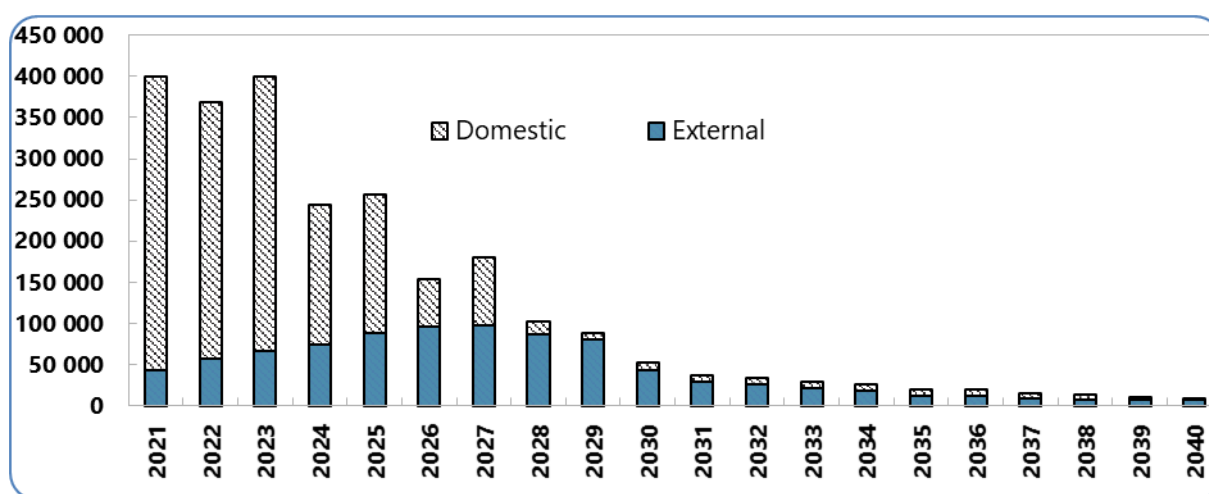
- la maturité moyenne du portefeuille ;
- la proportion de la dette qui arrive à échéance dans un an en pourcentage du PIB ;
- la proportion de la dette qui arrive à échéance dans un an en pourcentage de la dette totale.

La maturité moyenne de l'ensemble du portefeuille est de 5,2 ans à fin décembre 2020 contre 5,1 ans à fin 2019. La maturité s'est rallongée compte tenu de l'opération de reprofilage. Cet indicateur est influencé par la dette extérieure ayant une maturité moyenne de 8,7 ans. La maturité moyenne de la dette intérieure est de 3,1 ans.

L'encours de la dette arrivant à échéance au 31 décembre 2021 représente 15,6% de l'ensemble du portefeuille de la dette, soit 9,3% du PIB. La part de la dette intérieure qui arrive à échéance représente 22,6% de l'encours de la dette intérieure et celle de la dette extérieure est de 4,4%.

Le profil d'amortissement de la dette indique également une forte concentration des échéances au cours des trois (3) prochaines années, ce qui pourrait générer des pressions de refinancement.

**Figure 2** : Profil d'amortissement de la dette publique à fin décembre 2020



**Source** : DGTCP

### B- Risque de taux d'intérêt

Le risque de taux d'intérêt est le risque de subir un coût supplémentaire sur une émission de dette. Le risque provient de la variation des taux. Lorsque le portefeuille est majoritairement à taux variables, chaque révision de taux à la hausse pourrait entraîner un coût budgétaire supplémentaire. Le refinancement du portefeuille peut également entraîner un risque de taux d'intérêt.

Le risque de taux d'intérêt est mesuré à l'aide de trois (3) indicateurs :

- a. la durée moyenne jusqu'à la révision du taux ;
- b. la dette à réviser dans un délai d'un an ;
- c. la dette à taux fixe.

La maturité moyenne de l'ensemble du portefeuille jusqu'à la révision des taux est de 5,2 ans. Cet indicateur relativement faible est influencé par la dette intérieure ayant pour maturité moyenne 3,1 ans. La maturité moyenne de la dette extérieure est de 8,7 ans.

L'encours de la dette dont le taux sera révisé au 31 décembre 2021 représente 15,6% de la dette totale. Cette dette qui arrive à échéance sur la période devrait



toutefois être refinancée à de nouvelles conditions financières du marché, ce qui exposerait le portefeuille à un risque de taux d'intérêt. C'est le cas notamment de 22,6% de la dette intérieure qui viendrait à échéance en 2021. L'absence de dette à taux variable dans le portefeuille réduit l'exposition du portefeuille aux fluctuations des taux d'intérêts.

#### C- Risque de taux de change

Le risque de taux de change se traduit par la vulnérabilité du portefeuille de la dette publique à une dépréciation de la monnaie locale par rapport aux devises de libellé des emprunts.

Au regard de la composition de l'encours à fin décembre 2020, la dette publique est moins exposée au risque de taux de change. En effet, il est composé de 69,5% de dettes libellées en francs CFA et de 11,0% de dette en Euro, soit 80,5% de dette non fluctuante et de 19,5% de dette fluctuante.

Le portefeuille de la dette extérieure (38,4% de la dette totale) est tout de même influencé par les fluctuations de certaines devises majeures dont les proportions sont : 17,9% pour le dollar US et 16,5% pour le yuan renminbi (CNY). On note une proportion non négligeable de la dette extérieure libellée en Euro (28,9%) qui est une devise non fluctuante vis-à-vis du franc CFA. Il faut signaler également que tous les concours du FMI en DTS dont l'encours représente 20,5% de la dette extérieure n'ont pas d'effet sur le taux de change en raison de l'accord signé entre la BCEAO et l'Etat.

#### D- Mesures de mitigation

Le profil de la dette existante à fin décembre 2020 révèle le risque de refinancement en raison des échéances des engagements contractés sur le marché intérieur. Ce profil couplé avec les besoins de financement du budget de l'Etat nécessite la formulation d'une stratégie destinée à satisfaire les besoins de financement de l'Etat à moindre coût et avec un niveau de risque acceptable sans générer un dysfonctionnement dans la gestion de la trésorerie de l'Etat.

Les risques qui pèsent sur le portefeuille de la dette sont modérés et maîtrisés. Cette situation résulte des différentes réformes mises en œuvre en matière de gestion de la dette dont les orientations sont résumées dans le document de stratégie d'endettement formulé par le Togo.

Pour réduire le risque de refinancement lié au portefeuille, le Togo a effectué en 2019 et 2020 des opérations de rachat des emprunts de maturités résiduelles de 3,5 ans pour un montant total de 164,9 milliards de francs CFA. Les ressources ont été mobilisées auprès de la "Bank of Tokyo" et de la Société Générale pour une maturité de 10 ans dont 2 ans de différé. Cette opération de reprofilage de la dette intérieure a permis d'atténuer le risque de refinancement en allongeant la maturité moyenne

du portefeuille. Elle a été rendue possible grâce à la garantie accordée par l'Agence pour l'Assurance du Commerce en Afrique (ACA).

En termes de perspectives, les actions menées au cours des années antérieures seront poursuivies. Le Togo envisage une gestion plus active des titres en privilégiant les échanges de titres de maturité courte par de nouveaux instruments de maturité longue. L'accent sera mis sur la mobilisation des ressources concessionnelles, tout en contribuant au développement du marché des titres publics de l'Union monétaire ouest africaine (UMOA) avec l'émission des titres publics de maturité allant jusqu'à 10 ans.

Par ailleurs, le Togo améliorera la qualité de ses politiques et institutions pour bénéficier des nouvelles facilités de la Banque Mondiale (IDA19 2021-2023) et du groupe de la Banque africaine de développement (FAD15 2020-2023).

Conformément à la stratégie d'endettement 2021-2025, la mobilisation des ressources d'emprunt à taux d'intérêt fixe sera privilégiée pour réduire le risque de taux d'intérêt lié au portefeuille de la dette.

Il faut noter que le portefeuille de la dette est moins exposé au risque de taux de change. Toutefois, le Togo privilégiera la mobilisation des emprunts en Euros ayant une parité fixe avec le franc CFA. En termes de souplesse pour financer la Feuille de route gouvernementale 2025, le Togo pourra recourir à des ressources d'emprunt libellées en d'autres devises auprès des créanciers non classiques offrant des conditions financières favorables.

## **VI- RISQUES LIES AUX PASSIFS CONDITIONNELS**

Les passifs conditionnels de l'État sont les engagements dont la réalisation dépend de la survenance d'un événement en dehors du contrôle de l'État et qui induirait une hausse imprévue des dépenses publiques ou de la dette de l'État, créant ainsi une déviation par rapport aux prévisions initiales. On distingue les passifs contingents explicites basés sur des contrats, des lois, ou des engagements clairs et les passifs contingents implicites qui reposent sur des obligations politiques ou morales. Dans le cadre de cette analyse, un accent sera mis sur les garanties émises par l'État, les prêts rétrocédés, la dette non garantie des entreprises publiques et les partenariats publics privés (PPP).

### **A- Garanties souveraines émises par l'État**

Le décret n°2011-056/PR du 04 mai 2011 fixe les conditions d'octroi et les modalités de gestion des garanties et avals accordés par l'État aux structures étatiques désireuses de contracter un prêt. Les garanties et avals sont des cautionnements par lesquels l'État s'engage à payer tout ou partie du montant d'un prêt, en cas de

défaillance avérée de la structure étatique pour le compte de laquelle les garanties et avals ont été donnés. Ils constituent donc un risque budgétaire.

Les garanties et avals permettent aux institutions financières qui consentent des prêts aux structures étatiques de se protéger contre les risques d'insolvabilité de ces dernières.

A fin décembre 2020, le montant des engagements garantis par l'Etat dans le cadre du Mécanisme incitatif du financement agricole (MIFA), en cette période de crise sanitaire de la covid-19, se chiffre à 17,3 milliards de francs CFA, soit 0,4% du PIB. L'encours de ces garanties à fin décembre 2020 est de 0,44 milliard de francs CFA et représente 0,01% du PIB. Le suivi mis en place par le MIFA en collaboration avec les banques bénéficiaires de la garantie permet de minimiser le risque de non remboursement du crédit.

#### B- Prêts rétrocédés

Compte tenu du caractère social et stratégique des projets à mettre en œuvre, l'Etat contracte directement des prêts auprès des créanciers extérieurs. Ensuite, il transfère le financement à la structure étatique sur la base d'un accord de rétrocession. A l'échéance, l'Etat rembourse le créancier et fait un appel de fonds auprès du bénéficiaire final de l'emprunt (entreprise publique).

Au 31 décembre 2020, l'encours des prêts rétrocédés se chiffre à 62,98 milliards de francs CFA, soit 1,4% du PIB. Ces prêts ont été essentiellement contractés au profit des entités relevant du secteur de l'énergie, notamment la Compagnie énergie électrique du Togo (CEET) et la Communauté électrique du Bénin (CEB). Le montant total des prévisions du service des prêts rétrocédés se chiffre à 2,51 milliards de francs CFA en 2021, soit 0,05% du PIB et à 3,30 milliards de francs CFA en 2022, soit 0,07% du PIB.

Le non recouvrement éventuel de ces créances auprès de ces entreprises bénéficiaires constitue un risque budgétaire.

Pour réduire le risque lié aux prêts rétrocédés, les accords de rétrocession prévoient des mesures coercitives pour éviter des défauts de paiement. Un mécanisme de suivi régulier de cette catégorie de prêt est mis en place.

#### C- Dettes non garanties des entreprises publiques

Dans le but d'avoir une vue globale de la dette du secteur public, le Ministère de l'économie et des finances (MEF) assure le suivi régulier de la situation de la dette non garantie des entreprises publiques dans le cadre de sa mission de revue périodique des statistiques de la dette publique.

Au regard des dispositions juridiques et des mesures de réformes en cours dans le cadre de la gestion des entreprises publiques, leur dette ne constitue pas un facteur de risque budgétaire pour les finances publiques. Il est à retenir que :

- les entreprises publiques sont régies par le droit issu de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA). A effet, leurs actifs couvrent intégralement leurs passifs ;
- le Gouvernement a entrepris également un certain nombre de réformes dans la gestion des entreprises publiques notamment :
  - ✓ la transformation et la restructuration des sociétés d'Etat (relecture des textes, audits des sociétés d'Etat) ;
  - ✓ l'optimisation du portefeuille de participation de l'Etat (élaborer un contrat type de performance entre l'Etat et les sociétés d'Etat, sensibiliser sur l'importance du rôle de tutelle financière du Ministre de l'Economie et des Finances, rédiger un code de bonne conduite des administrateurs, instaurer les assemblées générales des sociétés d'Etat).

#### D- Partenariats public-privé

Au Togo, les projets de partenariat public-privé (PPP) relèvent des contrats de partenariat et des concessions conformément à la loi n°2014-014 du 22 octobre 2014 portant modernisation de l'action publique de l'Etat en faveur de l'économie. Cette loi est en cours de relecture et devra s'aligner sur les grandes lignes du projet de directive de l'UEMOA relative aux PPP et des grandes améliorations dans le domaine.

Conformément aux dispositions de la loi n°2014-014 du 22 octobre 2014 portant modernisation de l'action publique de l'Etat en faveur de l'économie, un PPP est un contrat administratif par lequel une personne publique confie à un tiers, pour une période déterminée, en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet, totalement ou partiellement, de façon cumulative ou alternative, le financement, la conception, la construction, la transformation, la rénovation, la maintenance, l'entretien, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels pour le compte de la personne publique.

Un contrat PPP doit contenir des clauses relatives à la durée, aux modalités de répartition des risques entre la personne publique et le partenaire, aux objectifs de performance incombant au partenaire, à la rémunération du partenaire, aux obligations du partenaire ayant pour objet de garantir le respect de l'affectation des ouvrages, des équipements ou des biens immatériels, au régime de la cession éventuelle par l'Etat, aux modalités de prévention et de règlement des litiges.

Les PPP représentent un mode d'exécution important pour les investissements en infrastructures structurantes. Ainsi au Togo, il existe des projets d'investissement sur des contrats PPP notamment le projet de dédoublement de la route nationale n°1, la construction des logements sociaux, la construction d'écoles et la plateforme industrielle d'Adetikope (PIA).

Les PPP peuvent être un atout d'efficacité et de rendement mais ils peuvent également générer des passifs éventuels susceptibles de compromettre la viabilité budgétaire.

Au regard du recours aux PPP dans le cadre de la mise en œuvre de la feuille de route gouvernementale 2025, l'Etat togolais mettra en place des mesures pour anticiper sur les risques budgétaires que les PPP peuvent engendrer. A cet effet, l'opérationnalisation de la Cellule PPP au sein du ministère chargé des finances qui est censée appliquer les mêmes normes d'examen que pour les projets financés de manière conventionnelle, s'avère indispensable afin d'identifier les risques fiscaux et d'analyser les dettes éventuelles découlant des projets PPP.

## **VII- AUTRES RISQUES BUDGETAIRES**

Au-delà des risques précédemment identifiés, la gestion budgétaire peut être influencée par des risques inhérents aux événements imprévus. Il s'agit notamment des risques sanitaires, climatiques et sécuritaires.

### **A- Risques sanitaires**

Le Togo reste exposé à des menaces sanitaires en raison notamment de la survenance épisodique de certaines épidémies telles que Ebola, fièvre lassa, méningites et la covid-19 qui a actuellement des conséquences sur l'économie.

La covid-19 est venue conforter la nécessité d'une approche structurée des risques budgétaires pour garantir les équilibres financiers, la cohérence et la soutenabilité des politiques budgétaires.

Le Togo reste également confronté à certaines maladies contagieuses telles que le VIH/SIDA, la tuberculose et non contagieuses telles que le paludisme, le diabète, l'hypertension artérielle, etc. Dans le cadre de la lutte contre ces maladies, le pays reçoit des appuis de différents partenaires. La pérennité de ces appuis n'étant pas assurée, le pays s'exposerait au risque budgétaire lié au retrait éventuel de ces partenaires.

Pour atténuer ces risques sanitaires, des mesures idoines sont envisagées. Il s'agit, entre autres, de renforcer les stratégies de prévention et de riposte contre les épidémies, les maladies contagieuses et non contagieuses, à travers notamment le

renforcement de la surveillance des frontières, la poursuite de la sensibilisation sur le respect des mesures barrières contre la Covid-19.

En outre, afin de suppléer l'éventuelle baisse des appuis financiers des partenaires dans le cadre de la lutte contre ces maladies, il est important de développer des solutions innovantes pour améliorer l'enveloppe budgétaire destinée à la prise en charge des risques sanitaires.

#### B- Risques climatiques

Des risques climatiques influencent considérablement la vie économique et sociale en général. Ces risques sont relatifs notamment à la sécheresse, aux inondations et à l'érosion côtière. Leurs effets impactent directement la vie des populations par la destruction de la faune et de la flore, des infrastructures ainsi que des habitations.

En vue d'atténuer ces risques, le Togo a pris plusieurs mesures dont l'impact sur le budget n'est pas négligeable. Il s'agit notamment de (i) l'intensification du reboisement de la flore et la lutte contre l'abattage anarchique des arbres, (ii) le renforcement de la lutte contre l'érosion côtière par la mise en œuvre du programme de gestion du littoral ouest africain (Projet WACA) et (iii) le renforcement du système d'alerte précoce et de coordination efficace des réponses aux catastrophes à travers l'opérationnalisation de l'Agence nationale de protection civile (ANPC).

#### C- Risques sécuritaires

Les risques sécuritaires qui prévalent à l'échelle internationale et régionale permettent d'affirmer que le Togo n'est pas exempté des menaces terroristes. En effet, notre pays se situe dans une région caractérisée ces dernières années par des faits d'agression et des attentats terroristes enregistrés dans les pays voisins. La forte implication du Togo dans les missions de maintien de la paix en Afrique, l'expose aux menaces terroristes. En plus de ces menaces, il faut ajouter celle de la piraterie maritime dans le golfe de Guinée et les contrecoups des crises politiques dans les pays voisins.

Le renforcement de la sécurité intérieure et aux frontières, la coopération transfrontalière des services de sécurité, la sensibilisation de la population sur les menaces terroristes, le renforcement de la confiance des populations aux forces de défense et de sécurité et le renforcement du cadre réglementaire de lutte contre la piraterie maritime constituent des mesures de mitigation des risques. Par ailleurs, le Togo a adopté le 08 décembre 2020, la loi relative à la programmation militaire 2021-2025 qui a pour objet de donner au Togo les moyens nécessaires à la défense de son intégrité nationale, à la sécurité de sa population et au libre exercice de sa souveraineté à l'horizon 2030. Elle fixe les objectifs de l'effort de défense et la programmation financière qui lui est associée pour la période 2021-2025, ainsi que

les conditions de leur évaluation. L'application des dispositions de cette loi renforcera la mitigation des risques sécuritaires identifiés.

## CONCLUSION

La bonne mise en œuvre de la politique économique et sociale telle que transcrite dans le Plan national de développement (PND) 2018-2022 et dans la Feuille de route gouvernementale 2025 nécessite l'amélioration et la modernisation des outils de gestion des finances publiques ainsi que le renforcement de la transparence budgétaire. Le Togo s'est engagé depuis quelques années dans la mise en œuvre d'importantes réformes visant l'atteinte des résultats cités plus haut.

Le présent document de Déclaration sur les risques budgétaires (DRB) vise à améliorer la gestion des risques pouvant entraver la bonne exécution de la programmation budgétaire et permettre ainsi d'assurer une bonne mise en œuvre de la politique économique et sociale du Gouvernement. Cela traduit la volonté du Gouvernement de poursuivre la modernisation des outils de gestion des finances publiques et de renforcer la transparence budgétaire tout en assurant un état de veille permanent quant au suivi et la gestion des risques budgétaires.

Les risques budgétaires analysés pour l'économie togolaise concernent les risques macroéconomiques, les risques liés à la mobilisation des ressources, les risques sur la dette publique, les risques liés aux passifs conditionnels et les risques liés aux événements imprévus.

Au nombre des risques macroéconomiques, l'analyse s'est focalisée sur les risques relatifs à la croissance, à la réalisation des investissements et à la fluctuation des cours des matières premières. Cette analyse permettra de renforcer les capacités de l'administration en matière de gestion efficace et transparente des finances publiques.

Les risques relatifs à la dette ont porté sur le refinancement, le taux d'intérêt, le taux d'échange. En ce qui concerne le passif conditionnel de l'État, l'analyse a porté sur la garantie souveraine émise par l'État, la dette rétrocédée, la dette non garantie des entreprises publiques ainsi que les PPP. Enfin, les autres risques budgétaires tels que les risques liés aux catastrophes naturelles, les risques sanitaires, climatiques et sécuritaires ont été abordés.

L'analyse continue de l'impact des risques identifiés sur l'économie togolaise et la prise en compte des mesures de mitigation proposées, permettront au Togo de renforcer les réformes engagées pour assainir davantage les finances publiques, d'une part, et renforcer la confiance des investisseurs, d'autre part.

A travers l'élaboration de la Déclaration des risques budgétaires, le Togo entend prendre toutes les dispositions nécessaires en vue de garantir par la politique budgétaire mieux maîtrisée, la bonne mise en œuvre de la politique de développement économique et social et améliorer ainsi le bien-être des populations, tout en assurant la soutenabilité de la croissance économique.