

**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 2022-2024

TOGO

Septembre 2021

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
I- NOTIONS DE RISQUES BUDGETAIRES	6
A- Définition du risque budgétaire.....	6
B- Catégories de risques budgétaires.....	6
II- DEVELOPPEMENTS ECONOMIQUES RECENTS.....	7
A- Evolution du secteur réel et des prix	7
B- Estimation de la balance des paiements	9
C- Situation monétaire	10
III- RISQUES MACROECONOMIQUES.....	11
A- Impact de la pandémie de covid-19 sur l'activité économique.....	12
B- Ralentissement de la croissance économique induit par la baisse de la production agricole	12
C- Faible niveau de réalisation des investissements publics et privés.....	13
D- Fluctuations des cours des matières premières et baisse des exportations.....	13
E- Mesures de mitigation.....	14
IV- Risques liés à la mobilisation des ressources.....	14
A- Risques liés au recouvrement des ressources internes	14
B- Risques liés au recouvrement des ressources externes	19
V- RISQUES LIES A LA DETTE PUBLIQUE	20
A- Risque de refinancement.....	21
B- Risque de taux d'intérêt.....	22
C- Risque de taux de change	23
D- Risque de surendettement global.....	23
E- Mesures de mitigation	24
VI- RISQUES LIES AUX PASSIFS CONDITIONNELS	25
A- Garanties souveraines émises par l'État.....	26
B- Prêts rétrocédés.....	26
C- Dettes non garanties des entreprises publiques	27
D- Partenariats public-privé.....	28
VII- AUTRES RISQUES BUDGETAIRES	29

A- Risques sanitaires	30
B- Risques climatiques	30
C- Risques sécuritaires.....	31
CONCLUSION	32

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Principaux indicateurs macroéconomiques	8
Tableau 2: Indicateurs de risques du portefeuille de la dette à fin décembre 2019 à 2021... ..	21
Tableau 3 : Encours des prêts garantis à fin juin 2021 par l'Administration Centrale (en milliards de francs CFA)	26
Tableau 4: Encours des prêts rétrocédés par l'Administration Centrale (en milliards de francs CFA)	27
Tableau 5 : Service des prêts rétrocédés par l'Administration Centrale (en milliards de francs FCA)	27
Tableau 6 : Nombre de sociétés d'Etat et des sociétés d'économie mixte.....	28

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 Evolution du taux de croissance et du déficit budgétaire	11
Graphique 2- Evolution des recettes fiscales (liquides et non liquides) : 2018-2024	16
Graphique 3 : Impact de la covid-19 sur l'évolution des recouvrements et des projections du revenu de l'entreprise et du domaine de 2018 à 2024 (en milliards de francs CFA)	18
Graphique 4 : Évolution du ratio de la dette publique rapporté au PIB sur la période 2018-2024	20
Graphique 5 : : Profil d'amortissement de la dette existante projetée à fin décembre 2021 (en millions de francs CFA).....	22
Graphique 6 : : Évolution du ratio de la valeur actualisée dette totale rapporté au PIB sur la période 2020-2024.....	24

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
PIA	Plateforme industrielle d'Adétikopé
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

Depuis quelques années, le Togo s'est engagé dans un programme d'assainissement des finances publiques. Des actions ont été mises en œuvre afin d'assurer la maîtrise des dépenses, 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.

Néanmoins, les finances publiques peuvent être exposées à des « risques budgétaires » qui se traduiraient 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, de façon à les gérer efficacement pour limiter leurs impacts sur la politique budgétaire. La mitigation de ces risques constitue donc un des aspects importants d'une programmation budgétaire efficace.

Dans la perspective du renforcement de la gestion budgétaire, le Togo s'est engagé à élaborer et à publier régulièrement un rapport annuel sur l'analyse des risques budgétaires. Ce document, sera enrichi d'année en année en termes de couverture et de quantification au fur et à mesure de la disponibilité des données.

La DRB 2022-2024 présente les principaux risques budgétaires ainsi que les mesures de mitigation de leurs éventuelles incidences budgétaires sur la période sous revue. 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- NOTIONS DE RISQUES BUDGETAIRES

A- Définition du risque budgétaire

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- Catégories de risques budgétaires

La nomenclature développée par le Fonds monétaire international (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 est classée 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 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 à faire face à certaines charges quand un événement se produit, même s'il n'est pas prévu contractuellement. Cette catégorie de risques est généralement aléatoire. 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, gestion des compétences du personnel, etc.), la faiblesse des prévisions macro-budgétaires, ou encore les incertitudes politiques et sécuritaires.

Dans le contexte togolais, les catégories de risques budgétaires identifiées sont : (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- DEVELOPPEMENTS ECONOMIQUES RECENTS¹

Le Togo s'est doté d'un Plan national de développement (PND 2018-2022) qui a pour objectif de renforcer le dynamisme de l'activité économique. Démarrée en 2018, la mise en œuvre de ce plan a été perturbée au cours de l'année 2020 par la crise sanitaire liée à la pandémie de la covid-19. Pour redynamiser l'économie, une feuille de route gouvernementale Togo 2025 (FDR) a été adoptée. Elle met à jour le PND et tient compte de la nouvelle vision nationale dans le contexte de la covid-19.

A- Evolution du secteur réel et des prix

Impulsé par l'exécution des projets inscrits au PND, le dynamisme de l'activité économique s'est renforcé en 2018 et 2019 avant de subir un choc dû à l'apparition de la pandémie de la covid-19. Avec le ralentissement de l'activité imputable à cette crise, le taux de croissance du PIB réel est ressorti à 1,8% en 2020 après 5,0% et 5,5% respectivement en 2018 et 2019.

Contrairement à la plupart des économies du monde dont la croissance est négative, l'économie togolaise a connu une croissance positive en 2020. Cette situation

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

démontre la résilience de l'économie togolaise qui s'explique par les mesures prises par le gouvernement, notamment la riposte contre la propagation de la pandémie, le soutien aux ménages et aux entreprises et les investissements en infrastructures.

Toutefois, le taux de croissance de 1,8% obtenu en 2020 reste le plus faible enregistré par le Togo depuis plusieurs années suite aux perturbations des activités dans la branche agriculture et à la contreperformance enregistrée dans le commerce et le tourisme. Le rythme de progression de la valeur ajoutée agricole en 2020 est de 0,6% contre 3,3% en 2018 et 1,8% en 2019. Les poches de sécheresse et des inondations survenues dans certaines zones sont à l'origine de cette baisse. Ces intempéries auraient impacté négativement la production du maïs, du sorgho, du haricot, de l'arachide et du coton. Les activités dans le tourisme et le commerce ont pâti des effets de la crise sanitaire et des mesures restrictives prises par le gouvernement pour faire face à la pandémie.

Le taux de croissance moyen du PIB réel sur la période 2018-2020 est de 4,1%. Cette croissance reflète celle des différentes branches de l'économie telles que l'agriculture, l'industrie manufacturière, la construction et les services. La contribution à la croissance du PIB réel est en moyenne de 3,6 points pour l'ensemble des branches de l'économie et de 0,5 point pour les taxes.

Le PIB nominal est passé de 3.950,4 milliards de francs CFA en 2018 à 4.359,9 milliards de francs CFA en 2020, soit une progression moyenne de 5,5% par an. Il en résulte un taux de croissance moyen du déflateur de 1,4% sur la période. La croissance économique est essentiellement soutenue par la consommation finale et les investissements. La consommation finale enregistre un taux de croissance moyen annuel de 2,4%. S'agissant de l'investissement, il est passé de 734,3 milliards de francs CFA en 2018 à 1.016,6 milliards de francs CFA en 2020.

Tableau 1 : Principaux indicateurs macroéconomiques

	2018	2019	2020	2021
PIB nominal en milliards	3 950,4	4 230,5	4 359,9	4 665,4
Taux de croissance PIB réel (%)	5,0	5,5	1,8	5,3
Taux d'inflation (%)	0,9	0,7	1,8	1,7
Balance commerciale (en % du PIB)	-8,8	-8,2	-9,3	-10,2
Balance courante (en % du PIB)	-2,6	-0,8	-1,5	-2,5

Source : DGEAE

En 2021, l'activité économique évoluerait dans un contexte national marqué par le début de la mise en œuvre des projets et réformes contenus dans la feuille de route gouvernementale 2025. Le regain de l'activité serait porté par la bonne tenue de toutes les branches d'activités.

En définitive, la croissance économique serait tirée par les investissements publics et la consommation. Sous l'hypothèse d'une maîtrise de la crise sanitaire, le taux de croissance devrait ressortir à 5,3% en 2021. Le PIB nominal connaîtrait une hausse de 7,0% en 2021 pour s'établir à 4.665,4 milliards de francs CFA.

Sur la période 2018-2020, l'évolution des prix sur le marché des biens et services est restée modérée. Le taux d'inflation mesuré par la progression de l'indice national harmonisé des prix à la consommation (INHPC) est ressorti à 1,8% en 2020, tiré par les prix des « produits alimentaires et boissons non alcoolisées » et des « transports ». Ce taux était respectivement de 0,9% en 2018 et 0,7% en 2019. Depuis plus de cinq ans, l'évolution des prix est restée en dessous du seuil communautaire de 3,0% grâce principalement à la disponibilité des produits alimentaires locaux suite aux excédents céréaliers enregistrés au cours des campagnes agricoles permettant au Togo d'assurer sa sécurité alimentaire.

Cette maîtrise des prix devrait se poursuivre en raison du soutien à l'agriculture. Ainsi, le taux d'inflation mesuré par le déflateur du PIB nominal s'établirait à 1,7% en 2021.

B- Estimation de la balance des paiements

Le solde commercial des biens et services du Togo est demeuré déficitaire sur la période 2018-2020. Le déficit est de 405 milliards de francs CFA en 2020 contre 347,7 milliards de francs CFA en 2018. Sur la période sous revue, les importations de biens et services ont connu une progression moyenne de 3,5% contre 1,1% pour les exportations au cours des deux dernières années. En 2020, les exportations ont baissé de 2,4% par rapport à 2019 en raison de la crise sanitaire alors que les importations ont augmenté de 2,5%.

Le solde du compte des revenus primaires est excédentaire depuis 2011 et ressort à 9,6 milliards de francs CFA en 2020 contre 10,7 milliards de francs CFA en 2018, tiré principalement par l'excédent des rémunérations des salariés et des autres revenus primaires. Le solde du compte des revenus secondaires s'établit à 331,1 milliards de francs CFA en 2020, en progression de 41,3% par rapport à 2018 en lien avec l'accroissement des revenus secondaires des autres secteurs, notamment les transferts entre particuliers ou entre institutions ne relevant pas d'une administration publique, des envois de fonds des travailleurs migrants autres que ceux destinés aux investissements.

En lien avec l'évolution de la balance commerciale et du solde des revenus primaires et secondaires, la balance courante est ressortie déficitaire à 64,4 milliards de francs CFA en 2020 contre 102,7 milliards de francs CFA en 2018. Le déficit de la balance courante représente 1,5% du PIB en 2020 contre 2,6% en 2018.

L'excédent du solde du compte de capital s'est établi à 195,3 milliards de francs CFA en 2020, en augmentation de 19,5 milliards de francs CFA par rapport à 2018, en relation principalement avec la hausse des transferts en capital reçus par l'administration publique, dans le cadre des différents projets de développement. Le solde du compte financier se chiffre à -113,6 milliards de francs CFA en 2020, contre -29,9 milliards de francs CFA une année plus tôt.

En somme, la balance des paiements enregistre un solde excédentaire de 244,5 milliards de francs CFA en 2020, en rapport avec un déficit courant de 64,4 milliards de francs CFA, un excédent du compte de capital de 195,3 milliards de francs CFA et un passif net du compte financier de 113,6 milliards de francs CFA.

C- Situation monétaire

L'évolution de la masse monétaire reste sur une tendance haussière en lien avec le dynamisme de l'activité économique, passant de 1.726 milliards de francs CFA en 2018 à 2.012,8 milliards de francs CFA en 2020. Cette progression résulte de l'accroissement des actifs extérieurs nets de 413,3 milliards de francs CFA sur la période. Les créances intérieures ont connu un repli de 114,7 milliards de francs CFA en 2020 par rapport à leur niveau de 2018. Au cours de la période, les dépôts ont représenté en moyenne 81,9% de la masse monétaire contre 18,1% pour la circulation fiduciaire. Les actifs extérieurs nets sont passés de 562,2 milliards de francs CFA en 2018 à 975,5 milliards de francs CFA en 2020, soit une hausse de 73,5%.

L'encours des créances intérieures s'est établi à 1.319,6 milliards de francs CFA, en baisse de 8% 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 14,1 milliards de francs CFA en 2020 contre 44,4 milliards de francs CFA en 2019 et 208,6 milliards de francs CFA en 2018. Les crédits à l'économie ont progressé de 6,5% entre 2018 et 2020 pour s'établir à 1.305,5 milliards de francs CFA en 2020. Ces crédits représentent 29,9% du PIB.

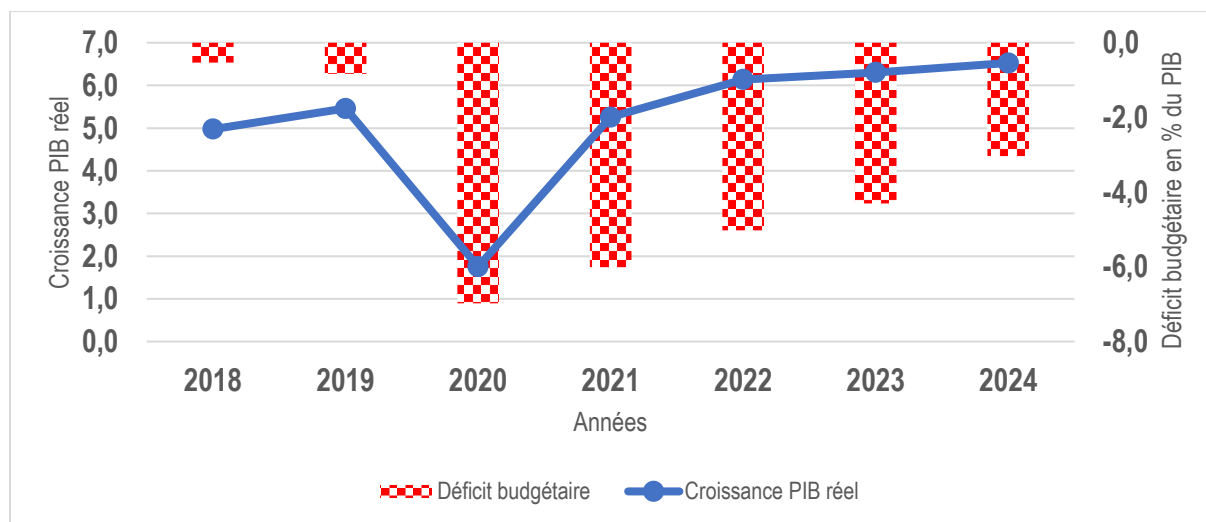
A moyen terme, la croissance moyenne annuelle du PIB réel serait de 6,3%, passant de 6,1% en 2022 à 6,5% en 2024. L'accroissement des dépenses sociales, la transformation agro-industrielle et les investissements seraient le principal moteur de la croissance.

En effet, les investissements publics prévus dans les infrastructures économiques et l'amélioration du climat des affaires devraient stimuler l'investissement privé. Le taux

d'investissement global serait en moyenne de 24,0% sur la période grâce aux investissements publics prévus dans la feuille de route gouvernementale et les investissements privés annoncés sur la PIA.

Le PIB nominal passerait de 5.061,3 milliards de francs CFA en 2022 à 5.948 milliards de francs CFA en 2024, soit une progression de 8,4% en moyenne par an sur la période.

Graphique 1 Evolution du taux de croissance et du déficit budgétaire



Source : DGEAE

S'agissant des prix, les prévisions indiquent un taux d'inflation qui serait maintenu dans les limites de 3% à moyen terme, notamment grâce aux bonnes performances attendues dans le secteur agricole et par ricochet un bon approvisionnement des marchés en produits vivriers. Le taux d'inflation moyen mesuré par l'évolution de l'indice du déflateur du PIB serait de 2,0% environ sur la période.

Au titre des échanges extérieurs, les exportations de biens et services augmenteraient de près de 8,0% sur la période 2022-2024. Ces exportations porteraient principalement sur les produits miniers, les produits de rente et les produits agro-industriels. Grâce à ces derniers, le Togo devrait accroître ses exportations sous régionales. En lien avec le renforcement du tissu industriel, les importations d'équipements industriels progresseraient. Cependant, les importations progresseraient moins vite que les exportations. L'écart de progression entre les exportations et les importations permettrait à moyen terme de réduire le déficit courant qui passerait de 2,5% du PIB en 2021 à 1,4% en 2024.

III- RISQUES MACROECONOMIQUES

Des risques macroéconomiques majeurs ont été identifiés, à savoir : (i) l'impact de la pandémie de covid-19 sur l'activité économique, (ii) le ralentissement de la croissance

économique induit par la baisse de la production agricole, (iii) le faible niveau de réalisation des investissements privés et le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement public, et (iv) les fluctuations des cours des matières premières et la baisse des exportations.

A- Impact de la pandémie de covid-19 sur l'activité économique

L'environnement économique mondial est marqué depuis décembre 2019 par la crise sanitaire liée à la pandémie de coronavirus qui a eu un impact négatif majeur sur l'activité économique. L'économie mondiale s'est contractée de 3,3% en 2020 contre une croissance de 2,8% en 2019. Au plan national, le taux de croissance du PIB réel est ressorti à 1,8% en 2020 contre une prévision initiale de 5,5%, soit une perte de croissance de 3,7 points due aux effets néfastes de la crise sanitaire. Les branches d'activités les plus affectés sont la production alimentaire, le commerce, le tourisme, l'éducation et les activités récréatives.

Pour assurer la résilience du secteur privé et des populations face à la crise, le Gouvernement a procédé à des allègements fiscaux. Ainsi, les exonérations fiscales ont représenté 2,8% du PIB en 2020 contre 1,8% en 2019. Les dépenses budgétaires ont connu une hausse, en liaison avec les dépenses liées au plan de riposte sanitaire mis en œuvre par le Gouvernement, induisant ainsi une aggravation du déficit budgétaire qui est estimé à 7,0% du PIB en 2020.

L'année 2021 a débuté avec une lueur d'espoir suite à l'approbation récente de plusieurs vaccins contre la covid-19, au mécanisme COVAX mis en place par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et au lancement effectif de la campagne de vaccination au Togo. Les perspectives macroéconomiques s'annoncent favorables et il est attendu un regain de l'activité économique. Toutefois, de nouvelles vagues d'infections liées aux variants du virus suscitent des inquiétudes quant aux perspectives de relance économique.

B- 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 entrainerait 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 entrainerait une baisse de la production agricole vivrière et d'exportation et par ricochet un ralentissement de la croissance économique.

A titre d'illustration, la campagne agricole 2020-2021 a été marquée par des poches de sécheresse et d'inondation dans certaines localités du pays entrainant la baisse de

la production de certains produits tels que le maïs (-3,0%), le sorgho (-1,2%), le haricot (-0,2%), l'arachide (-2,6%) et le coton (-48,9%). En raison de la baisse de la production agricole, la valeur ajoutée du secteur n'a progressé que de 0,6% et sa contribution à la croissance est de 0,1 point.

C- 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 18,1% en 2018 à 23,6% en 2020, soit une moyenne de 20,8% sur la période 2018-2020. 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. Il est attendu en 2021 et 2022 des taux de croissance respectifs de 5,3% et 6,1%. La réalisation de ces performances requiert un taux d'investissement moyen de 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.

Le taux d'investissement public devrait se situer autour de 9% en 2021 et à moyen terme. 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.

D- 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.

De même, 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 entrainerait 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.

E- 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 LIES A LA MOBILISATION DES RESSOURCES

La mobilisation des ressources est susceptible d'être affectée par divers risques. Il sera analysé les risques liés aux ressources internes et ceux liés aux ressources externes.

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 influencée 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

Les réformes fiscales mises en œuvre ces dernières années par les autorités ont impacté positivement la performance de l'administration fiscale togolaise. Les innovations introduites ont porté notamment sur la révision du code général des impôts

(CGI), l'adoption d'un livre de procédures fiscales, l'adoption d'un nouveau code des douanes, la dématérialisation des procédures fiscales et douanières ayant permis les déclarations et paiements en ligne, la sécurisation des recettes grâce à la collecte des recettes via les banques, la modernisation du cadastre et de la conservation foncière, la réduction des délais et des coûts des formalités de transfert de propriété et d'obtention des titres fonciers, l'intensification de la sensibilisation des contribuables au civisme fiscal, etc.

Toutes ces réformes se sont traduites par l'amélioration de la performance du Togo en matière de mobilisation des recettes fiscales. Si l'on fait abstraction des années 2017 et 2018 marquées par la crise socio-politique, les recettes fiscales affichent un taux d'accroissement annuel moyen de 12,0% de 2014 à 2019². Le taux de pression fiscale s'est situé autour de 20,3% au cours de la période susmentionnée.

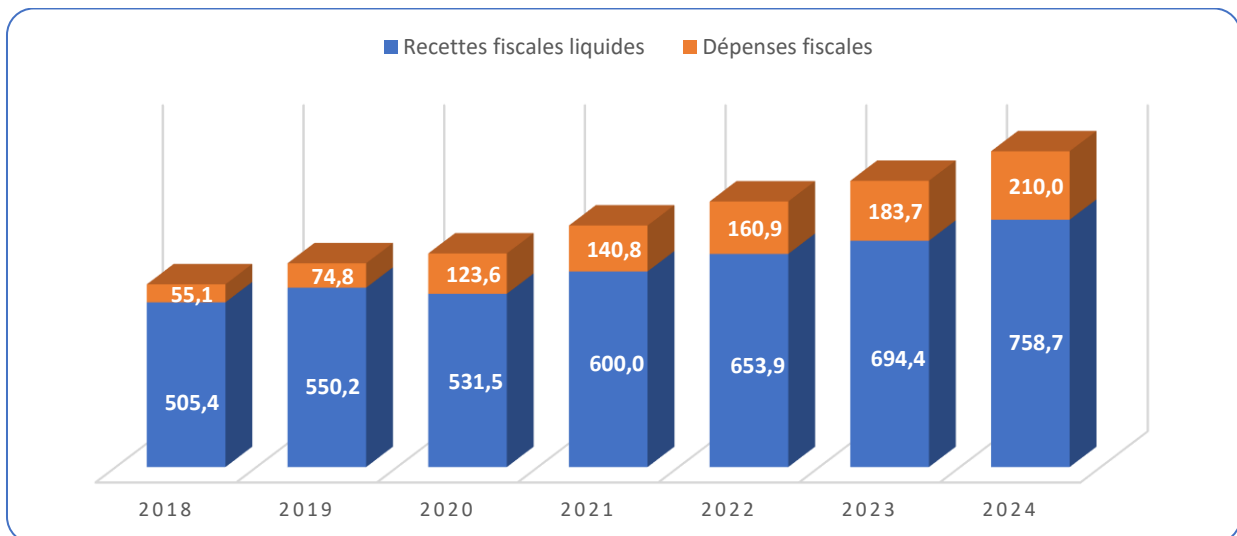
Cependant, cette dynamique de mobilisation des recettes fiscales a été perturbée en 2020 par les effets socio-économiques de la crise sanitaire causée par la covid-19. En effet, les recettes fiscales liquides ont baissé de 3,4% en 2020 contre une hausse de 8,9% enregistrée un an plutôt (voir graphique 2). Parallèlement, les recettes non liquides (dépenses fiscales) enregistrent une hausse brusque de 65,4% passant de 74,8 milliards de francs CFA en 2019 à 123,6 milliards de francs CFA en 2020.

Si jusqu'en 2019, les dépenses fiscales provenaient essentiellement de la mise en œuvre des mesures fiscales et douanières dérogatoires contenues dans divers dispositifs incitatifs tels que le nouveau code des investissements adopté en 2019, le code minier, la loi portant statut de la zone franche, l'ordonnance portant régime fiscal des marchés financés sur ressources extérieures, etc., l'augmentation brusque des dépenses fiscales enregistrée en 2020 est imputable à l'exonération des véhicules de moins de 5 ans d'âge, d'une part, et à l'impact des mesures fiscales et douanières prises par le gouvernement pour accompagner le secteur privé en vue d'assurer la résilience de l'économie nationale, d'autre part.

Toutes ces mesures génératrices de dépenses fiscales étant reconduites en 2021, le montant des pertes de recettes s'établirait à 140,8 milliards de francs CFA en 2021 (soit une hausse de 13,9% par rapport à 2020) et à 210 milliards de francs CFA en 2024, soit un accroissement moyen annuel de 14,2% sur la période 2020-2024.

² Les recettes fiscales ont enregistré une baisse de 0,9% et 0,5% respectivement en 2017 et 2018

Graphique 2- Evolution des recettes fiscales (liquides et non liquides) : 2018-2024



Source : OTR

En somme, cet accroissement rapide des dépenses fiscales au détriment des recettes liquides constitue un risque de mobilisation des recettes fiscales pour le Togo.

Au-delà de l'ampleur des dépenses fiscales, les autres contraintes à la mobilisation optimale des recettes fiscales sont, entre autres :

- la prépondérance de l'économie informelle et la croissance des activités de l'économie numérique qui limitent les efforts d'élargissement de l'assiette fiscale ;
-
- le faible niveau du civisme fiscal des contribuables malgré les campagnes de sensibilisations ;
- la persistance de la fraude et de l'évasion fiscales à travers le développement par les entreprises (surtout les entreprises multinationales) des stratégies d'optimisation fiscale agressives (sous-capitalisation, prix de transfert, etc.) ;
- la 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 sont envisagées en vue de relever les défis énumérés ci-dessus. Il s'agira notamment de :

- prendre des dispositions pour une meilleure maîtrise des dépenses fiscales à travers notamment leur évaluation et publication et la révision des textes accordant des avantages fiscaux ;
- poursuivre les efforts de formalisation du secteur informel et développer une stratégie de fiscalisation des activités numériques ;

- renforcer la coopération fiscale internationale et le contrôle fiscal afin de lutter efficacement contre la fraude et l'évasion fiscales ;
- 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.

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 rentabilité 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 des 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 sanitaire, civique, politique et sécuritaire.

Au plan sanitaire, la pandémie de la covid-19 a eu des impacts négatifs sur la mobilisation des recettes non fiscales. En effet, le niveau de mobilisation des revenus du domaine et de l'entreprise composés des produits de participations financières, les redevances minières, les redevances téléphoniques, les redevances de l'aéroport a substantiellement régressé.

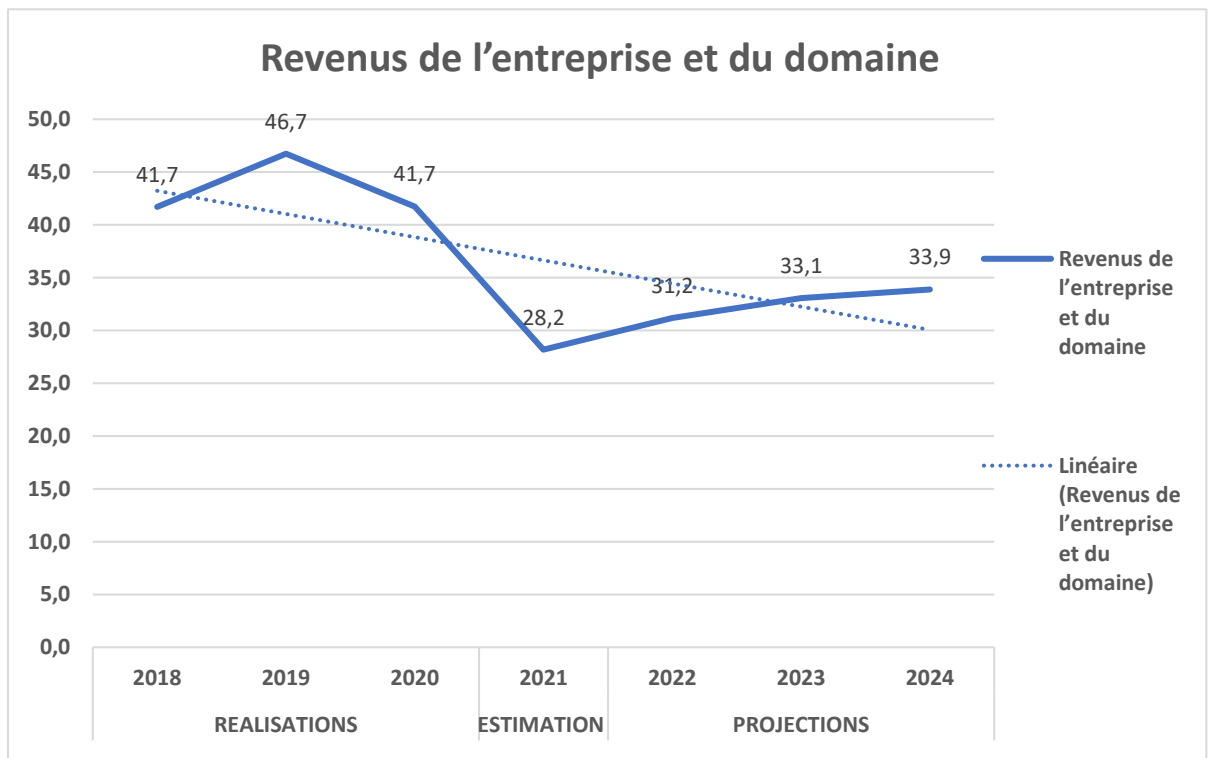
Ainsi en 2020, pour une prévision initiale de 52,4 milliards de francs CFA, ils ont été recouverts à hauteur de 41,7 milliards de francs CFA, soit un taux de recouvrement de 79,7%, correspondant à une perte de recettes d'environ 10 milliards de francs CFA.

Les revenus du domaine et de l'entreprise sont estimées à fin décembre 2021 à 28,2 milliards de francs CFA pour une prévision de 39,2 milliards de francs CFA, soit une baisse de 28,1%, correspondant à une perte de recettes d'environ 11 milliards de francs CFA.

Pour les années 2022, 2023 et 2024, ces recettes sont projetées respectivement à 31,2 milliards de francs CFA, 33,1 milliards de francs CFA et 33,9 milliards de francs CFA.

Le graphique ci-dessous indique l'impact de la covid-19 sur l'évolution de cette nature de recettes sur la période 2018 à 2024.

Graphique 3 : Impact de la covid-19 sur l'évolution des recouvrements et des projections du revenu de l'entreprise et du domaine de 2018 à 2024 (en milliards de francs CFA)



Source : RGE

Le niveau de réalisation des recettes de l'entreprise et du domaine est en baisse continue de 2019 à 2021 consécutif à la situation qui a prévalu. Une analyse des incidences des risques budgétaires sur la mobilisation des recettes non fiscales sur la période de projection 2022-2024 aidera le gouvernement à mettre en place des mesures afin de mieux préparer la loi de finances initiale sur cette période tout en procédant à des évaluations qualitatives et quantitatives de ces risques afin de mieux les surveiller et mettre en œuvre plus efficacement des mesures d'atténuation.

Outre la crise sanitaire, la mobilisation des recettes non fiscales pourrait être menacée par d'autres risques budgétaires notamment :

- 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 politique et sécuritaire, les mouvements sociaux tels que les manifestations de rues, ou des menaces d'agressions terroristes dans la sous-région auraient un impact négatif sur l'activité économique et par ricochet sur le recouvrement des recettes non fiscales.

La réticence de certaines structures publiques à communiquer les informations sur les recettes non fiscales affecte le recouvrement de ces recettes.

Afin d'atténuer ces risques liés à la mobilisation des recettes non fiscales, des mesures ci-après seront mises en œuvre à savoir l'encadrement des manifestations publiques, le renforcement du personnel et des mesures sécuritaires, et la poursuite de la vaccination contre la covid-19 et des sensibilisations pour le respect des gestes barrières.

La coopération entre les différents acteurs impliqués dans la collecte des recettes non fiscales sera renforcée. L'accent sera également mis sur la prospection des nouvelles niches de recettes de services, la création de nouvelles régies de recettes et l'organisation des contrôles inopinés.

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. Cette situation affecte négativement la performance du portefeuille de projets et par ricochet les enveloppes pays pour les prochaines allocations. 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.

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. Il convient de noter que la plupart des programmes avec les PTF sont pratiquement arrivés à terme et le non aboutissement des discussions pour les nouveaux programmes pourrait impacter négativement le niveau de mobilisation des ressources externes.

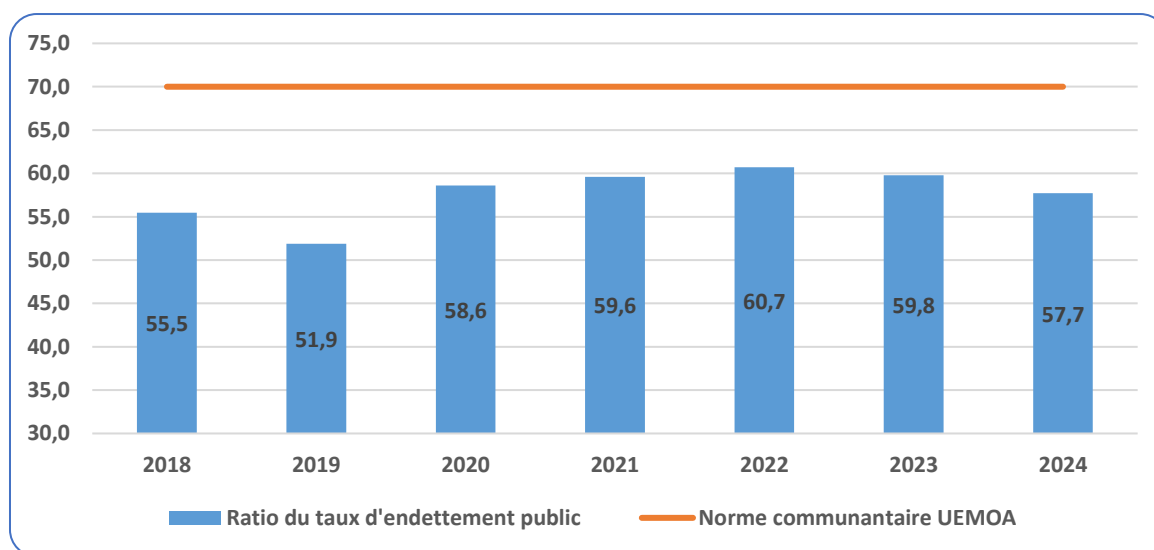
L'atténuation des risques liés à la mobilisation des ressources extérieures nécessite l'opérationnalisation de la plate-forme de gestion de l'aide (PGA), l'amélioration de la capacité d'absorption des ressources budgétaires par la formation des acteurs nationaux sur les procédures de décaissement des PTF, le renforcement du cadre de dialogue gouvernement-PTF, la mobilisation de financements innovants, l'accès à de nouveaux guichets des partenaires traditionnels, la diversification des partenaires, 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). La signature d'un nouveau programme de Facilité Elargie de Crédit avec le Fonds Monétaire International contribuerait à mobiliser davantage les ressources extérieures auprès d'autres partenaires.

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'UEMOA³. La tendance baissière du taux d'endettement de 55,5% en 2018 à 51,9% en 2019 est fortement corrélée au déficit budgétaire, lui-même en baisse 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. Il est projeté à 59,6% en fin 2021 pour couvrir le déficit global projeté à 6% du PIB lié à la crise sanitaire. Sur le moyen terme (2022-2024), il serait projeté en moyenne à 58,7% du PIB.

Graphique 4 : Évolution du ratio de la dette publique rapporté au PIB sur la période 2018-2024



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, iii) le risque de taux de change et iv) le risque de surendettement global. Ces risques sont calculés à partir de l'encours de la dette projeté à fin décembre 2021.

Le tableau ci-dessous résume les indicateurs de risques liés au portefeuille de la dette publique pour la période 2019-2021.

³ Actuellement suspendu pour cause de la pandémie de la COVID-19

Tableau 2: Indicateurs de risques du portefeuille de la dette à fin décembre 2019, 2020 et 2021

Indicateurs de coût et risques		SITUATION A FIN DECEMBRE 2019			SITUATION A FIN DECEMBRE 2020			SITUATION PROJETEE A FIN DECEMBRE 2021		
		Dettes extérieures	Dettes intérieures	Dettes totales	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	2 555,4	1 098,1	1 673,8	2 771,8
Montant (en millions d'USD)		1 282,8	2 473,3	3 756,1	1 834,9	2 943,5	4 778,4	2 043,8	3 115,4	5 159,2
Dettes nominale en % du PIB		17,8	34,2	51,9	22,5	36,1	58,6	23,6	36,0	59,6
Risque de refinancement	ATM (année) : Maturité moyenne du portefeuille	8,8	3,1	5,1	8,7	3,1	5,2	8,9	4,0	6,0
	Dettes échéant dans un (1) an (% de la dette totale)	4,2	20,3	14,7	4,4	22,6	15,6	5,4	18,0	13,0
	Dettes échéant dans un an (% PIB)	1,0	9,2	10,2	1,0	8,3	9,3	1,3	6,5	7,8
Risque de taux d'intérêt	ATR : Temps moyen jusqu'à refixation (année)	8,8	3,1	5,1	8,7	3,1	5,2	8,8	4,0	5,9
	Refixation dans un (1) an (% de la dette totale)	4,2	20,3	14,7	4,4	22,6	15,6	6,0	18,0	13,3
	Dettes à taux fixe y compris Bons du Trésor (% de la dette totale)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	99,4	100,0	99,8
	Bons du Trésor en % de la dette totale	0,0	5,3	3,5	0,0	4,5	2,8	0,0	2,8	1,7
Risque de taux de change	Dettes extérieures en % de la dette totale			34,2			38,4			39,6
	Dettes extérieures exclues le FCFA et Euro en % de la dette totale			22,2			19,5			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.

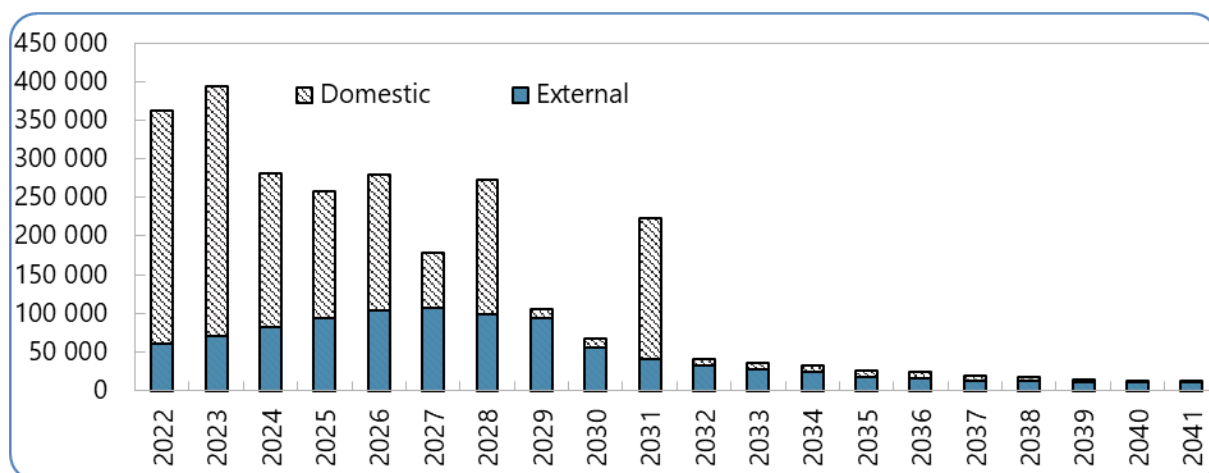
La maturité moyenne de l'ensemble du portefeuille est de 6,0 ans à fin 2021 contre 5,1 ans à fin 2020. La maturité s'est rallongée légèrement compte tenu de l'émission de titres publics de maturités longues (7 à 10 ans). La maturité moyenne de la dette extérieure est estimée à 8,9 ans contre 8,4 ans un an plus tôt tandis que celle de la dette intérieure est de 4,0 ans contre 2,9 ans en 2020.

L'encours de la dette arrivant à échéance dans un an (2022) représente 7,8% du PIB à fin 2021. La part de la dette intérieure qui arrive à échéance en 2022 est de 6,5% du PIB contre 1,3% du PIB pour la dette extérieure.

Par rapport à l'ensemble du portefeuille de la dette, la proportion de la dette arrivant à échéance en 2022 est de 13,0%. Près de 18,0% de la dette intérieure, principalement les titres publics, doit être remboursé en 2022 contre 5,4% de la dette extérieure.

Le profil de maturité indique également une concentration des échéances au cours des deux (2) prochaines années, ce qui pourrait générer des pressions de refinancement.

Graphique 5 : Profil d'amortissement de la dette existante projetée à fin décembre 2021 (en millions de francs CFA)



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 variable, 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.

Le renouvellement de la dette sur le marché ou auprès des créanciers reste un facteur déterminant dans la gestion de la dette. Il peut se faire à des conditions financières favorables ou défavorables pour l'emprunteur.

En effet, pour l'ensemble du portefeuille actuel, la durée moyenne jusqu'à la révision des taux est de 5,9 ans. Cette durée est relativement courte due à la prépondérance de la dette intérieure qui a une durée moyenne de 4,0 ans comparativement à la dette extérieure qui a une maturité moyenne de 8,9 ans.

L'encours de la dette dont le taux sera révisé dans un (1) an représente 13,0% de la dette totale et 7,8% du PIB. Cette dette qui arrive à échéance en 2022 devrait toutefois être renouvelée (refinancée) à de nouvelles conditions financières du marché, ce qui expose le portefeuille à un risque de taux d'intérêt. C'est le cas notamment de 18,0% de la dette intérieure et 5,4% de la dette extérieure qui viendraient à échéance en 2022. La dette à taux variable dans le portefeuille est négligeable, ce qui 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, la dette publique est moins exposée au risque de taux de change. En effet, il est composé de 68,3% de dettes libellées en francs CFA et de 12,2% de dette en Euro, soit 80,5% de dette non fluctuante et 19,5% de dette fluctuante.

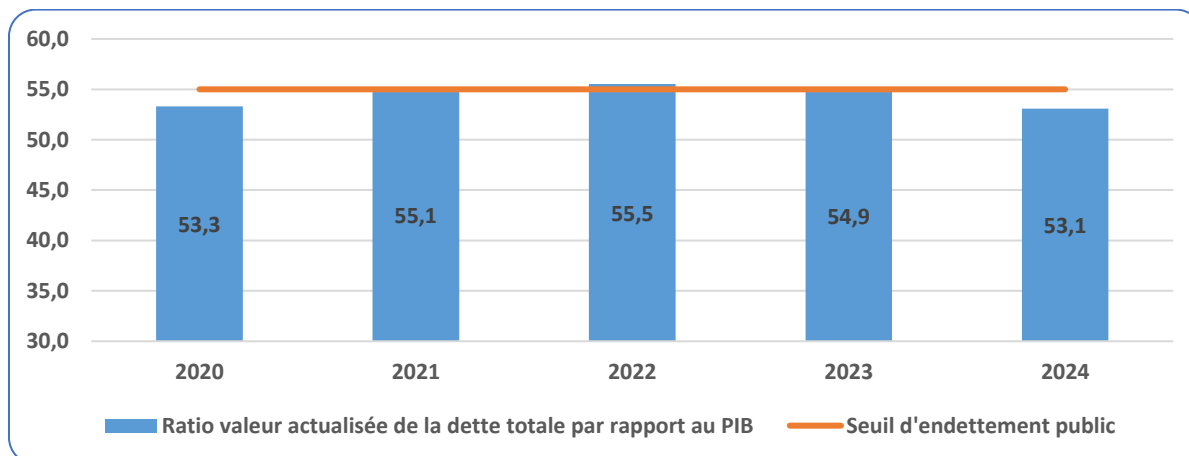
Toutefois, le portefeuille de la dette extérieure est tout de même influencé par les fluctuations de certaines devises dont les parts dans la dette extérieure sont : 17,2% pour le dollar US ; 14,7% pour le yuan renminbi (CNY) ; 14,2% pour les Unités de Compte (IDI-UCF-DTS).

D- Risque de surendettement global

Au regard des résultats obtenus de l'analyse de viabilité de la dette publique, le portefeuille de la dette totale (dette extérieure et dette intérieure) présente un risque de surendettement élevé entre 2021 et 2022. La Valeur Actualisée (VA) rapportée au PIB dont la norme est fixée à 55% est dépassée sur la période revue. Cette situation, s'explique principalement par le solde budgétaire primaire déficitaire sur le moyen terme qui serait financé majoritairement par les titres publics.

En cas de choc portant sur la baisse du taux de croissance du PIB réel d'un écart type sur sa valeur historique en 2022, la VA/PIB passerait largement au-dessus de la norme de 55% jusqu'en 2024.

Graphique 6 : Évolution du ratio de la valeur actualisée dette totale rapportée au PIB sur la période 2020-2024



Source : DGTCP

E- Mesures de mitigation

Le profil de la dette existante projeté à fin décembre 2021 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 formulées sont résumées dans la stratégie d'endettement du 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 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 2021, les émissions des titres publics sont orientées vers la mobilisation des obligations assimilables du Trésor de maturité allant de 7 à 10 ans. Ceci permettra de réduire progressivement le risque de refinancement lié au portefeuille de la dette publique.

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 12 ans. Le Togo envisagera également une nouvelle opération de reprofilage de la dette intérieure pour contribuer davantage à la réduction du risque de refinancement.

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 2022-2026, 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.

Pour atténuer le risque de surendettement global élevé, le gouvernement poursuivra sa politique de consolidation budgétaire pour disposer d'espace budgétaire afin de ramener le ratio VA de la dette publique rapportée au PIB en dessous du seuil de 55% de façon durable.

VI- RISQUES LIES AUX PASSIFS CONDITIONNELS

Les passifs conditionnels de l'État sont les engagements dont la réalisation dépend de la survenance d'un évènement 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 juin 2021, le montant des engagements garantis par l'État 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 0,37% du PIB. L'encours de ces garanties à fin juin 2021 est de 1,7 milliard de francs CFA et représente 0,04% 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. Il faut également noter que le changement du statut juridique du MIFA par l'ouverture de son capital au secteur privé mettra fin à la garantie autonome de l'État et réduira ainsi le risque lié à cette catégorie de dette. Le tableau ci-dessous indique le montant des engagements garantis et l'encours de la dette garantie à fin juin 2021.

Tableau 3 : Encours des prêts garantis à fin juin 2021 par l'Administration Centrale (en milliards de francs CFA)

BENEFICIAIRE	PROJET	MONTANT GARANTI	ENCOURS FIN JUIN 2021
MIFA S.A pour le compte des banques locales	Financement des acteurs de la chaîne de valeur agricole	17,3	1,7
Taux (en % du PIB)		0,37	0,04

Source : DGTCP

B- Prêts rétrocédés

Compte tenu du caractère social et stratégique des projets à mettre en œuvre, l'État 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'État rembourse le créancier et fait un appel de fonds auprès du bénéficiaire final de l'emprunt (entreprise publique).

L'encours des prêts rétrocédés est passé de 63,0 milliards de francs CFA, soit 1,4% du PIB en 2020 à 69,2 milliards de francs CFA, soit 1,5% du PIB à fin juin 2021. 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).

Tableau 4: Encours des prêts rétrocédés par l'Administration Centrale (en milliards de francs CFA)

Année	2018	2019	2020	Fin juin 2021
CEET	27,7	32,0	49,8	54,7
CEB	14,3	14,3	13,2	14,5
TOTAL	42,0	46,4	63,0	69,2

Source : DGTCP

Le montant total des prévisions du service des prêts rétrocédés passerait de 4,6 milliards de francs CFA en 2021 soit 0,1% du PIB à 9,6 milliards de francs CFA en 2024, soit 0,2% du PIB. Le service de cette catégorie de prêt serait projeté à 0,5% des recettes budgétaires en 2021 contre 0,9% en 2024.

Tableau 5_: Service des prêts rétrocédés par l'Administration Centrale (en milliards de francs FCA)

Année	2021	2022	2023	2024
Service des prêts rétrocédés	4,6	6,4	8,3	9,6
Service/Recettes Budgétaires	0,5%	0,6%	0,8%	0,9%
Service/PIB	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%

Source : DGTCP

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. A titre d'exemple, tout remboursement non effectué à l'échéance par le bénéficiaire est assujéti à des intérêts moratoires. 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 30 juin 2021, on dénombre seize (16) entreprises publiques dont l'Etat est l'unique actionnaire et vingt-six (26) sociétés d'économie mixtes.

Le tableau ci-dessous indique le nombre de sociétés d'Etat et des sociétés d'économie mixte.

Tableau 6 : Nombre de sociétés d'Etat et des sociétés d'économie mixte

Type	Nombre	Part de l'Etat (actions)
Société d'Etat	16	100%
Sociétés d'économie mixte	26	moins de 100%
Total	42	

Source : DGTCP

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 convient de rappeler que les entreprises publiques sont régies par le droit issu de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA). A cet effet, leurs actifs couvrent intégralement leurs passifs.

Néanmoins, le Gouvernement a entrepris un certain nombre de réformes pour renforcer la gestion des entreprises publiques. Il s'agit notamment de :

- la transformation et la restructuration des sociétés d'Etat à travers la relecture des textes et les audits des sociétés d'Etat ;
- l'optimisation du portefeuille de participation de l'Etat par l'élaboration d'un contrat type de performance entre l'Etat et les sociétés d'Etat, la sensibilisation sur l'importance du rôle de tutelle financière du Ministre de l'Economie et des Finances, la rédaction d'un code de bonne conduite des administrateurs et l'instauration des 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 et la loi n° 2009-013 du 30 juin 2009 relative aux marchés publics et délégations de service public. Ces lois sont en cours de relecture et devront s'aligner sur le projet de directive de l'UEMOA relative aux PPP.

Conformément aux dispositions de cette loi n° 2014-014, 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, la construction de la Centrale solaire photovoltaïque de Blitta, la construction de la centrale de Kékéli Electrique Efficient Power et de la plateforme industrielle d'Adetikope (PIA).

Les PPP peuvent être un atout d'efficience 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, le projet de loi relative aux contrats de partenariat public-privé a été adopté en Conseil des ministres le 22 septembre 2021 et transmis à l'Assemblée nationale pour vote. La prise des textes d'application notamment la mise en place et l'opérationnalisation de la Cellule PPP au sein du ministère chargé des finances qui est censée analyser les projets PPP et appliquer les mêmes normes d'examen que pour les projets financés de manière conventionnelle, s'avère indispensable afin d'identifier les risques fiscaux et les dettes éventuelles découlant de ces projets.

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 dont l'économie subit actuellement les conséquences.

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 et 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. La mise en œuvre de cette disposition nécessite des allocations budgétaires conséquentes qui obèrent significativement la soutenabilité du budget de l'Etat.

En outre, afin de suppléer l'éventuelle baisse des appuis financiers des partenaires dans le cadre de la lutte contre ces maladies, il est envisagé le développement 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 de mitigation 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 la 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'exposerait 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 à travers les différentes opérations menées dans les quartiers de la capitale Lomé et les villes frontalières 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

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

Le présent document de Déclaration des risques budgétaires (DRB) s'inscrit dans le cadre de l'identification et de l'évaluation des risques pouvant entraver la bonne exécution de la programmation budgétaire en vue d'assurer une bonne mise en œuvre de la politique économique et sociale du Gouvernement. Cela traduit la volonté du Gouvernement de renforcer la transparence budgétaire tout en assurant un état de veille permanent quant au suivi et à 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 relatifs 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 permet de renforcer les capacités de l'administration en matière de gestion efficace et transparente des finances publiques.

Les risques liés à la dette ont porté sur le refinancement, le taux d'intérêt, le taux d'échange et le surendettement global. En ce qui concerne le passif conditionnel de l'État, l'analyse a porté sur la garantie souveraine émise par l'État, la dette rétrocedée, 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 permanente 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.