

PREMIER MINISTERE

REPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail-Liberté-Patrie



DECLARATION DES RISQUES BUDGETAIRES 2024-2026

TOGO

AOUT 2023

Table des matières

LISTE DES TABLEAUX	3
LISTE DES GRAPHIQUES	3
LISTE DES ACRONYMES	4
INTRODUCTION	5
I. NOTIONS DE RISQUES BUDGETAIRES	6
I.1. Définition du risque budgétaire.....	6
I.2. Catégories de risques budgétaires	6
II. DEVELOPPEMENTS ECONOMIQUES RECENTS	7
II.1. Evolution du secteur réel et des prix	7
II.2. Finances publiques	8
II.3. Estimation de la balance des paiements	9
II.4. Situation monétaire	9
III. RISQUES MACROECONOMIQUES	10
III.1. Fluctuations des prix des produits importés	10
III.2. Baisse de la production agricole	11
III.3. Faible taux d'exécution des dépenses publiques.....	12
III.4. Mesures de mitigation	12
IV. RISQUES FINANCIERS	12
IV.1. Risques liés au système bancaire.....	13
IV.2. Risques liés au système financier décentralisé	13
IV.3. Risques liés au système des assurances	14
IV.4. Mesures de mitigation	14
V. RISQUES LIES A LA MOBILISATION DES RESSOURCES	14
V.1. Risques liés au recouvrement des ressources internes	14
V.1.1. Risques liés à la mobilisation des recettes fiscales.....	14
V.1.2. Mesures d'atténuation des risques liées à la mobilisation des recettes fiscales	19
V.1.3. Risques liés à la mobilisation des recettes non fiscales.....	20
V.1.4. Mesures d'atténuation des risques liés à la mobilisation des recettes non fiscales	21
V.2. Risques liés au recouvrement des ressources externes	22

VI. RISQUES LIES A LA DETTE PUBLIQUE.....	23
VI.1. Risque de refinancement	24
VI.2. Risque de taux d'intérêt.....	26
VI.3. Risque de taux de change.....	26
VI.4. Risque de surendettement global	27
VI.5. Mesures de mitigation	28
VII. RISQUES LIES A L'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES.....	29
VII.1. Risques liés à l'exécution des dépenses de personnel	29
VII.2. Risques liés à l'exécution du programme d'investissement public.....	30
VII.2.1. Risques liés à l'exécution des projets financés sur ressources externes	30
VII.2.2. Risques liés à l'exécution des projets financés sur ressources internes	32
VII.2.3. Mesures de mitigation	32
VIII. RISQUES LIES AUX PASSIFS CONDITIONNELS	33
VIII.1. Garanties souveraines émises par l'État.....	33
VIII.2. Prêts rétrocédés.....	34
VIII.3. Dettes non garanties des entreprises publiques	35
VIII.4. Partenariats public-privé	38
IX. AUTRES RISQUES BUDGETAIRES	40
IX.1. Risques sanitaires	40
IX.2. Risques climatiques et environnementaux	41
IX.3. Risques sécuritaires	41
CONCLUSION	43

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Indicateurs de risques du portefeuille de la dette à fin décembre, 2021 et 2023	24
Tableau 2 : Encours des prêts garantis à fin mars 2023 par l'Administration Centrale (en milliards).....	34
Tableau 3: Encours des prêts rétrocédés par l'Administration Centrale (en milliards de francs)	34
Tableau 4 : Service des prêts rétrocédés par l'Administration Centrale (en milliards de francs)	35
Tableau 5 : Nombre de sociétés d'Etat et des sociétés d'économie mixte	36
Tableau 6 : Situation de la dette des sociétés d'Etat et des sociétés d'économie mixte.....	36

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Evolution des prévisions et réalisations des recettes fiscales de 2020 à 2022.....	15
Graphique 2 : Evolution des recettes liquides et non liquides de 2020 à 2022	16
Graphique 3 : Évolution du ratio de la dette publique rapporté au PIB sur la période 2020-2026	23
Graphique 4 : : Profil d'amortissement de la dette existante projetée à fin décembre 2023 (en millions)	25
Graphique 5 : Évolution du ratio de la valeur actualisée dette totale rapportée au PIB sur la période 2022-2026	27
Graphique 6 : Evolution du taux d'exécution des projets financés sur ressources externes	30
Graphique 7 : Evolution du taux d'exécution des projets financés sur ressources internes	32
Graphique 8 : Evolution de la dette au 31 décembre 2021	36
Graphique 9 : Répartition de la dette des entreprises publiques par source de financement au 31 décembre 2021.....	37

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

Le processus de réformes au Togo visant l'assainissement des finances publiques, a permis de renforcer le dynamisme de l'économie et d'améliorer les ressources budgétaires. Des avancées significatives ont été enregistrées, notamment une accélération du rythme de croissance de l'économie sur la période 2019-2021, une hausse des recettes fiscales et une maîtrise du déficit budgétaire.

Toutefois, ces avancées pourraient être entravé par des facteurs ou événements imprévus sur les finances publiques, entraînant des changements d'orientation et de déviations 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 facteurs et événements imprévus sont qualifiés de risques budgétaires.

Le risque budgétaire est défini comme tout facteur pouvant perturber l'atteinte des prévisions budgétaires, entraînant une déviation des orientations initialement retenues dans la politique budgétaire.

Ces risques sont relatifs aux chocs potentiels sur l'activité économique, les recettes et les dépenses budgétaires, les actifs ou les passifs de l'État.

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.

Pour renforcer la gestion budgétaire, 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.

Ainsi, depuis 2020, le Togo élabore et publie régulièrement un rapport annuel sur l'analyse des risques budgétaires. Le document est enrichi d'année en année en termes de champs de couverture, d'identification et d'évaluation de leurs impacts sur le budget en tenant compte de la disponibilité des données.

La DRB 2023-2025 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.

NB. Les montants de ce document sont en francs CFA sauf indication contraire.

I. NOTIONS DE RISQUES BUDGETAIRES

I.1. Définition du risque budgétaire

Les risques budgétaires résultent des facteurs susceptibles d'entraîner des écarts entre les prévisions de recettes et/ou de dépenses et leur réalisation effective en fin d'exercice budgétaire.

L'atteinte des objectifs de développement de moyen terme d'un pays peut être mise en péril par les effets liés aux risques budgétaires sur les finances publiques. L'imprévisibilité dans la réalisation d'un ou de plusieurs risques budgétaires prive le pays de l'espace et des marges de manœuvre budgétaires nécessaires au financement des programmes de développement. Leur survenance peut entraîner notamment, une augmentation de l'endettement, un report de la réalisation des investissements prioritaires et une baisse de la demande publique. Les impacts qui en résultent sont la régression de la croissance domestique, la dégradation des conditions de financement, les tensions institutionnelles et la dégradation de la perception du pays par les marchés financiers. Il existe plusieurs catégories de risques et de multiples sources de déviations budgétaires.

I.2. Catégories de risques budgétaires

Le Fonds monétaire international (FMI), dans sa nomenclature, distingue trois grandes catégories de risques budgétaires. Il s'agit des risques macroéconomiques, des risques budgétaires spécifiques (explicites et implicites) et des risques institutionnels.

Les risques macroéconomiques découlent de changements imprévus dans les variables macroéconomiques (changements dans la croissance économique, prix des matières premières, l'inflation, etc...), et reflètent l'écart entre les hypothèses supposés dans les prévisions et leurs résultats. Ils désignent tout changement inattendu dans les paramètres macroéconomiques, à la fois domestiques et internationaux, qui peut affecter considérablement et de manière inattendue, le niveau des réalisations budgétaires. Les variables domestiques sont composées du taux de croissance des principaux secteurs de l'économie, l'inflation et du 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 ceux liés aux obligations financières de l'État dont la réalisation est conditionnée par la survenance 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 évènement donné se produit. Ces risques 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 sont issus 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 d'orientations budgétaires causés 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.

Les catégories de risques budgétaires, identifiées dans le contexte togolais sont : (i) les risques macroéconomiques, (ii) les risques financiers, (iii) les risques liés à la mobilisation des ressources, (iv) les risques liés à la dette publique, (v) les risques liés à l'exécution de dépenses publiques, (vi) les risques liés aux passifs conditionnels et (vii) les autres risques budgétaires.

II. DEVELOPPEMENTS ECONOMIQUES RECENTS

L'économie nationale s'est globalement bien comportée en 2022 en dépit d'un environnement international incertain marqué par les tensions inflationnistes. Le dynamisme de l'activité économique est soutenu par la poursuite de l'exécution des projets et réformes de la Feuille de route gouvernementale Togo 2025 (FdR).

II.1. Evolution du secteur réel et des prix

Le taux de croissance du PIB réel est estimé à 5,8% en 2022 contre 6,0% en 2021 et 2,0% en 2020. Tous les secteurs ont contribué au renforcement du dynamisme de l'économie.

Dans le secteur primaire, la croissance s'est consolidée. Les valeurs ajoutées des branches « Agriculture » et « Elevage et chasse » ont progressé avec des taux de croissance respectifs de 5,1% et 6,0% en 2022 contre respectivement 3,3% et 5,0%

en 2021. Le secteur secondaire a poursuivi sa dynamique de croissance entamée ces dernières années. Le taux de croissance en 2022 du secteur est de 7,1% contre 5,5% en 2021. En 2022, le secteur tertiaire progresse de 6,3% contre 6,0% en 2021. Toutes les branches d'activités contribuent au renforcement du dynamisme dans le secteur.

Globalement, sur la période 2020-2022, le taux de croissance moyen du PIB réel est de 4,5%. Cette croissance de l'activité reflète celle des différentes branches de l'économie telles que l'agriculture, l'industrie manufacturière, la construction et les services.

Le PIB nominal est passé de 4.253,2 milliards en 2020 à 5.068,9 milliards en 2022, soit une progression moyenne de 7,4% par an. Il en résulte un taux de croissance moyen du déflateur de 2,7% 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 5,9%. S'agissant du taux d'investissement, il est passé de 21,4% en 2020 à 23,5% en 2022.

S'agissant des prix, le taux d'inflation mesuré par la moyenne de l'Indice national harmonisé des prix à la consommation (INHPC) est ressorti à 7,6% en 2022 contre 4,5% en 2021 et 1,8% en 2020. Cette évolution des prix en 2022 est portée par la progression des prix observée au niveau des « Produits alimentaires et boissons non alcoolisées », du « Logement, eau, gaz, électricité et autres combustibles » et des « Articles d'habillement et chaussures » respectivement pour 11,2%, 8,3% et 5,3%. La contribution à l'inflation de 7,6% des prix des produits alimentaires est de quatre (4) points de pourcentage en liaison avec le renchérissement des produits importés.

II.2.Finances publiques

L'exécution budgétaire a été caractérisée par une aggravation du déficit budgétaire en 2022. En effet, le solde budgétaire dont compris en 2022 se chiffre respectivement à -418,5 milliards contre -215,7 milliards en 2021 et -299,8 milliards en 2020. Rapporté au PIB, le déficit budgétaire est passé de 7,6% en 2020 à 4,6% en 2021 et à 8,3% en 2022. La forte dégradation du solde budgétaire constatée en 2022 s'explique essentiellement par les dépenses relatives à la lutte contre la vie chère et le renforcement du dispositif sécuritaire face à la crise sécuritaire dans le Sahel.

La loi de finances initiale (LFI) 2023 fixe les prévisions des recettes et dépenses budgétaires respectivement à 1.187,2 milliards et 1.554,7 milliards. L'estimation à fin décembre 2023 fait apparaître un déficit budgétaire de 367,5 milliards, soit 6,6% du PIB, en amélioration de 1,7% par rapport à 2022. Cette amélioration s'expliquerait par une baisse des dépenses d'acquisition des biens et services, des dépenses de transfert et des dépenses d'investissement hors PIP.

II.3. Estimation de la balance des paiements¹

La balance des paiements a enregistré en 2021 un solde excédentaire de 124,1 milliards, consécutif à un excédent du solde du compte de capital de 264,8 milliards, atténué par des sorties nettes de capitaux du compte financier de 39,5 milliards et le déficit du compte courant de 103,6 milliards.

Le déficit courant est en augmentation de 91,6 milliards pour s'établir à 103,6 milliards en 2021 (2,7% du PIB), sous l'effet de l'accroissement du solde déficitaire de la balance des biens (+126,4 milliards) et du repli du solde excédentaire du revenu primaire (-14,3 milliards). En revanche, les soldes du revenu secondaire et des services ont progressé respectivement de 16,1 milliards et de 33,0 milliards en 2021, comparativement à la situation observée une année plus tôt.

Le déficit de la balance commerciale a augmenté de 126,4 milliards, sur fond d'une progression des importations de biens (+152,2 milliards), plus importante que celle des exportations de biens (+25,8 milliards).

L'excédent du solde du compte de capital a progressé de 50,3 milliards, pour ressortir à 264,8 milliards, sous l'effet principalement de la hausse des transferts en capital reçus par les autres secteurs ainsi que les administrations publiques.

Le compte financier a enregistré une sortie nette de capitaux de 39,5 milliards, contre une entrée nette de 36,0 milliards en 2020, en relation avec la dégradation du solde des autres investissements (+107,0 milliards) et des investissements directs (+66,7 milliards), conjuguée à l'amélioration du solde des investissements de portefeuille (-98,3 milliards).

II.4. Situation monétaire

L'évolution des agrégats monétaires à fin décembre 2022, par rapport à fin décembre 2020, est marquée par une expansion de 29,5% de la masse monétaire. Cet accroissement résulte des consolidations des créances intérieures (+527,8 milliards) et des actifs extérieurs nets (+102,1 milliards).

La masse monétaire s'est établie à 2.607,8 milliards à fin décembre 2022, enregistrant ainsi une hausse de 594,5 milliards par rapport à fin décembre 2020. Au niveau de ses composantes, on enregistre une hausse de la circulation fiduciaire (+13,2%), des dépôts transférables (+55,3%) et des autres dépôts inclus dans la masse monétaire (+14,2%) qui s'établissent respectivement à 370,2 milliards, 1.178,8 milliards et 1.058,8 milliards à fin décembre 2022.

Le coefficient de préférence du public pour la monnaie fiduciaire s'est établi à 0,142 à fin décembre 2022, contre 0,162 à fin décembre 2020.

¹ Les données de 2022 ne sont pas disponibles

A fin décembre 2022, les actifs extérieurs nets (AEN) ont progressé de 10,5% sur la période sous revue et s'établit à 1.077,6 milliards. Cette hausse résulte de la progression de 582,7 milliards des AEN des banques, amoindrie par la baisse de 480,6 milliards de ceux de la Banque Centrale.

Les créances intérieures à fin décembre 2022 se sont inscrites en hausse de 40,0% par rapport à fin décembre 2020 pour s'établir à 1.847,8 milliards. Cet accroissement est en lien avec la consolidation des créances sur l'économie de 358,1 milliards et des créances nettes sur l'administration centrale de 169,7 milliards, qui se situent respectivement à 1.663,5 milliards et 184,3 milliards.

L'augmentation des créances sur l'économie fait suite, principalement à la progression des créances des banques de 270,2 milliards consécutivement à la hausse des crédits accordés aux ménages et aux Institutions Sans But Lucratif au Service des Ménages (+143,1 milliards) et aux sociétés non financières privées (+127,1 milliards). En pourcentage du PIB nominal, les créances à l'économie se sont établies à 32,8% à fin décembre 2022, en hausse de 2,1 points par rapport à fin décembre 2020.

III. RISQUES MACROECONOMIQUES

Les perspectives macroéconomiques sont faites sur la base des hypothèses sur l'évolution probable de l'environnement économique international et de l'économie nationale. Toute évolution défavorable de cet environnement économique affecterait donc les perspectives. Des risques majeurs d'une évolution défavorable ont été identifiés. Il s'agit de : (i) les fluctuations des prix des produits importés, (ii) la baisse de la production agricole, (iii) le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement public.

III.1. Fluctuations des prix des produits importés

La hausse des prix des produits importés, notamment les produits pétroliers constitue un facteur de risque pour l'économie nationale. En effet, le Togo est un pays importateur net de pétrole, une hausse des prix du pétrole sur le marché international entraînerait un choc inflationniste.

La hausse des prix peut affecter l'économie nationale à travers plusieurs canaux. Elle entraînerait une hausse des prix des produits à la consommation et une baisse des investissements, ce qui peut éventuellement entraîner une augmentation des dépenses publiques en termes de subventions, un déficit commercial plus important, des problèmes de balance des paiements et une poussée de la pression inflationniste. La hausse des prix du pétrole provoque également une augmentation des coûts de production des entreprises. Une flambée du prix du pétrole affecte le pouvoir d'achat des consommateurs.

L'activité économique pourrait être moins vigoureuse en liaison avec les tensions inflationnistes. Par exemple, la crise ukrainienne a exacerbé les difficultés économiques

à travers l'augmentation des prix de l'énergie et des produits de base, la perturbation des échanges commerciaux et du système financier.

III.2. Baisse de la production agricole

Plusieurs facteurs peuvent être à l'origine d'une baisse de la production agricole. Il s'agit, entre autres, de la non disponibilité des intrants agricoles, l'absence de la main d'œuvre dans le secteur agricole et les aléas climatiques. Grâce au soutien du gouvernement ces dernières années, l'agriculture bénéficie d'intrants agricoles et des tracteurs pour la réussite des campagnes. Les difficultés du secteur sont essentiellement liées aux aléas climatiques.

L'impact des aléas pluviométriques sur l'économie transite par les modifications de la production et donc de la distribution des revenus à l'échelle de l'économie. En effet, l'agriculture étant reliée au reste des secteurs de l'économie, une baisse de la pluviométrie affecte non seulement le secteur agricole mais également les secteurs non agricoles selon l'intensité des liens interbranches.

En général, les périodes de bonne pluviométrie s'accompagnent d'une plus grande disponibilité de produits vivriers tandis que les périodes de mauvaise pluviométrie sont caractérisées par une baisse de l'offre de produits vivriers entraînant un recours accru aux importations ou à des substituts locaux. En conséquence, les aléas pluviométriques auront des effets sur les prix à la consommation et affecteront le comportement de consommation des ménages. L'effet sur les ménages dépend de la structure des paniers de consommation.

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 entraînant 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 pour une croissance de 1,8% du PIB réel.

III.3. Faible taux d'exécution des dépenses publiques

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. L'investissement a été un moteur important à la réalisation d'un taux de croissance moyen du PIB de 5,0% enregistré ces dernières années. Le taux d'investissement public est passé de 5% en 2019 à 11% en 2022. Ce niveau d'investissement public devrait se maintenir en lien avec la mise en œuvre des projets de la FdR.

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% 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.

III.4. 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 FINANCIERS

Le contexte international est marqué par de fortes tensions inflationnistes, qui n'épargnent pas notre pays, en liaison avec les effets de la crise sanitaire et la guerre entre la Russie et l'Ukraine. Le taux d'inflation au Togo est ressorti à 7,6% en 2022 contre 4,5% en 2021.

Le resserrement des politiques monétaires des principales banques centrales pour juguler l'inflation, rend de plus en plus onéreux les financements sur les marchés monétaires. La Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) a relevé à quatre reprises son taux directeur de 25 points de base à chaque resserrement, passant de 2% en juin 2020 à 3% en mars 2023.

L'économie togolaise reste globalement résiliente. En dépit de cette résilience, des incertitudes persistent en raison de la rupture des chaînes d'approvisionnement au plan mondial. Ainsi, quelques risques liés notamment au (i) système bancaire, (ii) système financier décentralisé et (iii) système des assurances ont été identifiés.

IV.1. Risques liés au système bancaire

La situation de resserrement des politiques monétaires a entraîné une rareté de la liquidité sur les marchés financiers et par conséquent un faible taux de couverture des émissions des pays. Le Togo a été sévèrement impacté, affectant ainsi la mobilisation des ressources internes. Les risques de crédit et de concentration des actifs des institutions bancaires et financières exposent également le système bancaire à des vulnérabilités pouvant entacher l'ensemble de l'économie et par conséquent les finances publiques.

En outre, les risques liés au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme (BC/FT) et leur impact sur le système bancaire et financier, restent une menace pour les finances publiques.

IV.2. Risques liés au système financier décentralisé

Au regard du dispositif de contrôle du Système financier décentralisé (SFD) mis en place par la BCEAO, ce secteur présente un faible risque sur les finances publiques. Toutefois, les problèmes de gouvernance et la faible qualité du portefeuille de crédit des institutions de microfinance (IMF) pourraient engendrer des risques pour les déposants qui peuvent impacter l'ensemble du système financier national.

Aussi, le système de reporting périodique mis en place par les autorités de contrôle des IMF permet d'obtenir d'elles, quelle que soit leur taille, des données pour identifier, évaluer et suivre les risques importants. Sur la base desdites données obtenues périodiquement, les superviseurs (BCEAO, Commission bancaire, Ministère) procèdent régulièrement, de manière directe ou indirecte, à une évaluation indépendante des politiques, procédures et pratiques des IMF en termes de risques. Au niveau national, l'analyse des risques permet à la Direction de la Microfinance (DMF) chargée du suivi des IMF de dresser une liste des institutions de microfinance à programmer pour les inspections.

IV.3. Risques liés au système des assurances

Le système de contrôle du secteur des assurances réduit la probabilité de survenance du risque lié à ce secteur. En effet, ce secteur est soumis au mécanisme de contrôle de la Conférence interafricaine des marchés d'assurance (CIMA) qui regroupe quatorze (14) pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre. Toutefois, il convient de reconnaître que des chocs extrêmes pourraient perturber le système des assurances et engendrer un risque systémique sur l'ensemble du système financier.

IV.4. Mesures de mitigation

Face à ces situations d'incertitude sur le secteur financier, le Togo a pris des mesures essentiellement budgétaires et non budgétaires. Il s'agit notamment de :

- la mise en œuvre d'une stratégie qui s'appuie sur une gouvernance innovante, dynamique, pro-reformes, soutenue par des innovations technologiques pour assurer l'inclusion financière, numérique et sociale ;
- l'accélération du processus d'opérationnalisation de l'Observatoire de la Qualité des Services Financiers (OQSF) ;
- la mise en place du Bureau d'information sur le crédit « CREDITINFO WEST AFRICA (ex Creditinfo Volo) » dont l'objectif est de réduire l'asymétrie d'information sur la solvabilité des emprunteurs et d'augmenter la perception du risque de crédit pour les institutions financières ;
- le renforcement des efforts dans la mobilisation des ressources internes grâce aux différentes réformes entreprises par le gouvernement.

V. RISQUES LIES A LA MOBILISATION DES RESSOURCES

Le financement des besoins nationaux sans cesse croissants passe par une mobilisation efficiente des ressources budgétaires qui sont sujettes à divers risques.

V.1. Risques liés au recouvrement des ressources internes

Les ressources internes sont essentiellement constituées de recettes fiscales et de 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 aussi bien au niveau régional qu'international. Ainsi, plusieurs facteurs de risques peuvent affecter la capacité d'un pays à collecter efficacement les ressources internes.

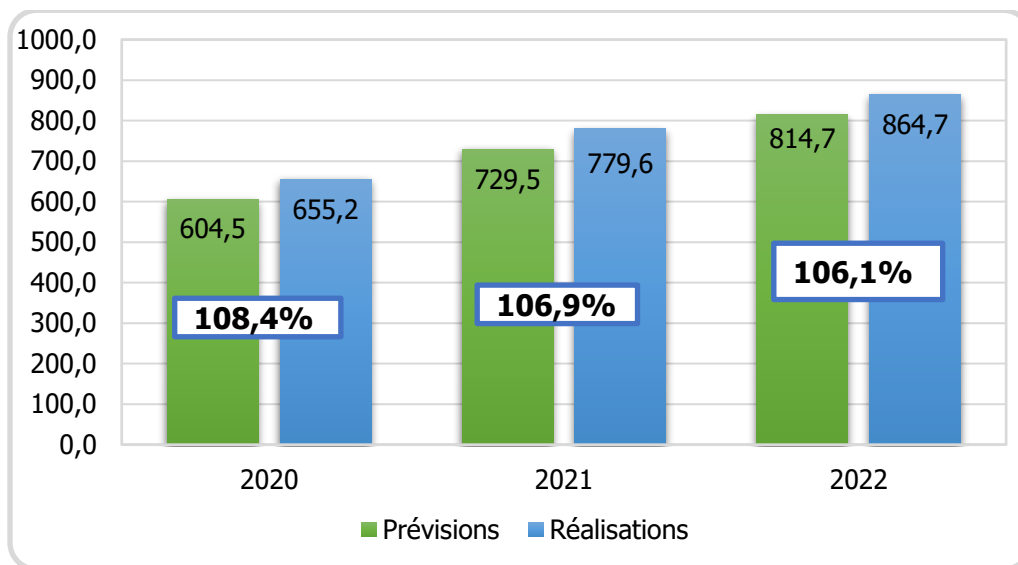
V.1.1. Risques liés à la mobilisation des recettes fiscales

Au cours des trois (03) dernières années, l'économie mondiale a été secouée par une série de crises notamment la covid-19 et la crise russo-ukrainienne. Ces événements

ont créé des ondes de choc qui ont frappé de plein fouet la plupart des pays et plus particulièrement les pays en développement. L'économie togolaise s'est montrée particulièrement résiliente face à la situation ; cette résilience s'est traduite par une bonne performance dans la mobilisation des recettes fiscales.

Les recettes fiscales sont, ainsi, passées de 655,2 milliards en 2020 à 864,7 milliards en 2022, soit un taux d'accroissement annuel moyen de 9,7%.

Graphique 1 : Evolution des prévisions et réalisations des recettes fiscales de 2020 à 2022

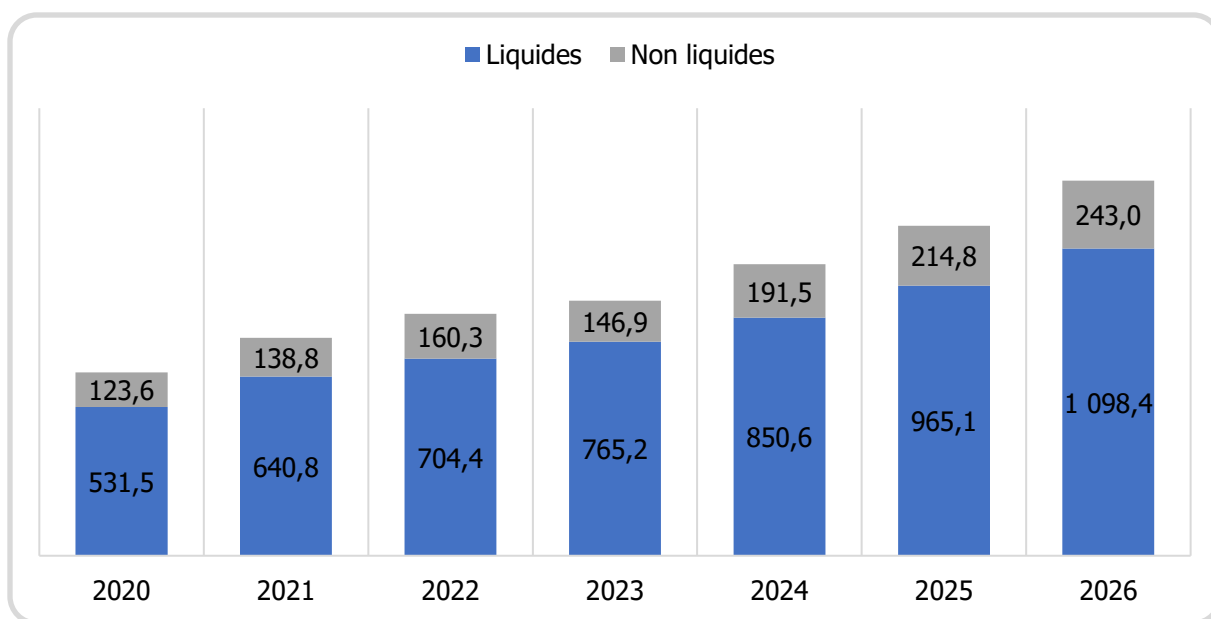


Source : OTR

Les recettes liquides ont, quant à elles, enregistré un accroissement moyen de 9,8%, passant de 531,5 milliards en 2020 à 704,4 milliards en 2022. Ainsi, le taux de pression fiscale (hors exonérations) s'est établi à 13,8% en 2022, soit un gain de 1,3 point sur la période.

Les dépenses fiscales se sont également accrues entre 2020 et 2022. Elles sont passées de 123,6 milliards à 160,3 milliards, soit un accroissement annuel moyen de 9%.

Graphique 2 : Evolution des recettes liquides et non liquides de 2020 à 2022



Source : OTR

Pour l'année 2023, la Loi de Finances prévoit des recettes fiscales de 912,1 milliards, en hausse de 5,5% par rapport aux réalisations de 2022. Elles se décomposent comme suit : 765,2 milliards de recettes liquides et 146,9 milliards de recettes non liquides, soit des variations respectives de +8,6% et -8,4%.

A l'horizon 2026, les projections des recettes fiscales sont fixées à 1 341,5 milliards. Au vu des tendances de 2023 et de la dynamique d'investissement dans laquelle le Togo s'est engagé, les projections des dépenses fiscales atteindront 243 milliards en 2026 pour des recettes liquides fixées à 1 098,4 milliards. En conséquence, le taux de pression fiscale s'établirait à 15,2%.

L'administration fiscale pourrait faire face à divers risques dans l'atteinte des objectifs fixés. Ces risques sont entre autres :

- **menaces sécuritaires dans la zone septentrionale du pays et dans la sous-région**

Elles constituent un risque réel de perte de recettes pour le Togo. En effet, environ 98% des exportations et 54% des importations continentales du Togo se font avec des pays membres de la CEDEAO. De plus, le Burkina Faso constitue, en Afrique, le premier pays d'accueil des exportations du Togo. Une aggravation de la situation sécuritaire dans la sous-région aurait des répercussions importantes aussi bien sur la mobilisation des recettes fiscales intérieures que de porte.

- **concurrence des pays voisins notamment sur le plan portuaire**

Seul port naturel en eau profonde de l'Afrique de l'ouest, le Port autonome de Lomé (PAL) constitue un atout précieux pour le pays et la principale source de recettes

douanières. Ces dernières années, le PAL fait face à une concurrence de plus en plus accrue des ports voisins. Selon le classement 2022 des ports de marchandises de la Banque mondiale, l'indice du PAL est bien en deçà de celui de Tema, son concurrent direct et reste également inférieur à ceux des leaders régionaux tels que les ports de Dakar et Conakry. Les enjeux en matière de ressources liées à une baisse du trafic au Port autonome de Lomé sont importants étant donné qu'il est le plus grand pourvoyeur de recettes douanières.

- **désarmement tarifaire lié à l'entrée en vigueur de la ZLECAf**

Le Togo a adhéré à la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) qui prévoit l'élimination progressive des droits de douane sur 90% des lignes tarifaires sur une période de 10 ans. Cette situation pourrait engendrer des pertes de recettes non compensées, si les opportunités y relatives ne sont pas suffisamment exploitées.

- **évasion et fraude fiscales**

Les contribuables cherchent à échapper à leurs obligations fiscales en évitant de déclarer certains de leurs revenus, en les sous-déclarant ou en utilisant des stratégies de planification fiscale agressive. Elle peut donc prendre diverses formes et entraîner une perte significative de recettes fiscales pour l'Etat togolais.

- **résistance à l'impôt**

Certains contribuables expriment une résistance à l'impôt pour diverses raisons telles que la perception d'une mauvaise gestion des fonds publics, le manque d'infrastructures de base dans leurs localités, la méconnaissance de leurs obligations fiscales etc.

- **insolvabilité volontaire du contribuable**

Il est fréquent que des contribuables organisent leurs propres insolvabilités en cachant leurs actifs financiers et immobiliers afin d'échapper au paiement des impôts et taxes.

- **réurrence des pratiques d'optimisation fiscale par les entreprises**

Il s'agit d'une pratique répandue auprès des grandes entreprises, notamment les multinationales, qui recourent à des cabinets spécialisés à cette fin. Ces entreprises utilisent des mécanismes d'érosion de la base fiscale et de transfert de bénéfices pour déplacer artificiellement les bénéfices vers des juridictions à faible taux d'imposition, réduisant ainsi leur responsabilité fiscale dans le pays d'origine. Ces pratiques peuvent entraîner des pertes importantes de recettes, les grandes entreprises contribuant en moyenne à 66 % des recettes fiscales intérieures au cours des trois (03) dernières années.

- **prépondérance du secteur informel**

Selon les derniers comptes nationaux, la part du secteur informel dans la valeur ajoutée brute est estimée à 48,8%.

- **non-enregistrement du Commerce à très petite échelle (CTPE)**

D'après une enquête réalisée par l'INSEED en 2019, les exportations totales de CTPE ont été estimées à environ 9,5% des exportations brutes officielles, dont 99% sont des exportations non pétrolières. Du côté des importations, le total du CTPE est estimé à environ 1,7% des importations brutes officielles, dont 70% sont des importations non pétrolières. Elles sont particulièrement élevées à la frontière avec le Bénin, où elles représentent 32% de toutes les exportations (déclarées par les douanes plus les CTPE) et 63% de toutes les importations.

- **porosité des frontières**

Le Togo compte une multitude de frontières terrestres non officielles avec ses pays limitrophes que sont le Ghana, le Bénin et le Burkina Faso. Malgré le système de surveillance établi, des risques de contrebandes subsistent et constituent des pertes de recettes.

- **cybercriminalité**

L'administration fiscale a été victime de plusieurs tentatives d'intrusions dans son système informatique, ces dernières années, qu'elle a su déjouer. La survenance d'une intrusion de grande envergure pourrait perturber substantiellement la mobilisation des recettes fiscales et douanières.

- **hausse des dépenses fiscales**

Des allègements fiscaux ou exonérations sont parfois accordés par l'Etat afin de faciliter l'accès à certains biens et services de base à la population ou encore attirer les investisseurs étrangers. Une croissance soutenue des dépenses fiscales peut être préjudiciable pour les finances publiques surtout si les bénéfices attendus en compensation des pertes ne sont pas obtenus. Dans certains cas, ces dépenses fiscales peuvent même compromettre l'équité fiscale.

- **liquidation du Soutien à la politique pétrolière (SPP)**

La liquidation du montant prélevé sur les recettes douanières pour le compte du SPP constitue un risque potentiel de perte de recettes pour l'Etat étant donné que la Société

togolaise d'entreposage (STE) est seule responsable du calcul des montants dus par l'État en cas de subvention, sans aucune implication de l'administration fiscale.

V.1.2. Mesures d'atténuation des risques liées à la mobilisation des recettes fiscales

Les mesures ci-après sont proposées en atténuation des risques identifiés :

- adopter une stratégie de promotion du civisme fiscal et intensifier la sensibilisation des contribuables ;
- consolider la coopération internationale et l'échange de renseignements en matière fiscale ;
- investir dans la modernisation et mettre en œuvre des mesures de transparence et de responsabilité ;
- renforcer la capacité de l'administration fiscale en matière de contrôle des prix de transferts et de l'économie numérique ;
- automatiser le système d'analyse des risques au Commissariat des impôts et améliorer le système de sélectivité au cordon douanier ;
- élargir le champ des Codes de spécification tarifaire à de nouveaux produits et bureaux ;
- élaborer et mettre en œuvre une stratégie de fiscalisation de l'économie numérique et du secteur informel ;
- améliorer la contribution des entreprises publiques aux recettes fiscales ;
- renforcer le maillage du territoire ainsi que le contrôle des frontières et des flux financiers ;
- poursuivre la dématérialisation des procédures et les téléservices ;
- assurer la bonne exécution de la stratégie nationale de mise en œuvre de la ZLECAf ;
- améliorer les voies d'accès et la logistique afin d'accroître l'attractivité du Port autonome de Lomé ;
- mener des négociations avec les armateurs et consignataires afin de revoir, à la baisse, le fret maritime des marchandises à destination du Togo qui est particulièrement élevé ;
- renforcer les capacités de l'administration fiscale en matière de sécurité informatique ;
- poursuivre les actions de prévention et de lutte contre la corruption sur le plan national ;
- renforcer les mesures de contrôle des exonérations ;
- identifier et mettre en œuvre les leviers de rationalisation des dépenses fiscales ;
- renforcer le dispositif de contrôle interne de l'administration fiscale.

V.1.3. Risques liés à la mobilisation des recettes non fiscales

Composées des revenus de l'entreprise et du domaine, des droits et frais administratifs, des produits financiers, des autres recettes non fiscales et des produits exceptionnels, le recouvrement des recettes non fiscales a connu une évolution variée pour s'établir à 72,9 milliards, 58 milliards à 59,2 milliards respectivement en 2020, 2021 et 2022, soit une baisse moyenne de 9,1%.

En 2023, elles sont prévues à 60,1 milliards. Le cadrage budgétaire 2024-2026 projette les recettes non fiscales à 62 milliards en 2024, 63,9 milliards en 2025 et 65,9 milliards en 2026, soit une progression moyenne de 3,2%.

REALISATION DES RNF DE 2020-2022 ET PROJECTIONS DE 2024 A 2026

N°	Rubriques	REALISATIONS			PREVISION 2023	PROJECTIONS		
		2020	2021	2022		2024	2025	2026
1	Revenus de l'entreprise et du domaine	41,7	19,6	18,3	29,2	26,2	26,7	26,7
2	Droits et frais administratifs	9,2	13,0	13,9	11,7	15,7	16,3	16,6
3	Produits financiers	6,9	10,1	14,0	7,3	9,3	9,3	9,6
4	Autres recettes non fiscales	10,2	14,3	12,8	11,4	10,4	11,2	12,7
5	Produits exceptionnels	4,9	1,0	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
TOTAL		72,9	58,0	59,2	60,1	62,0	63,9	65,9

Les projections sont faites sur la base des hypothèses macroéconomiques dont la réalisation pourrait être entravée par certains risques notamment liés à la politique de la gestion du portefeuille de l'Etat, à la situation de la sécurité nationale, à la situation socio-politique et à l'incivisme.

- Risques liés à la gestion du portefeuille

Au plan stratégique, la politique de désengagement du portefeuille de l'Etat, notamment la privatisation des entreprises affecterait négativement la mobilisation des recettes non fiscales à savoir les revenus de l'entreprise et du domaine (dividendes, redevances). En effet, les entreprises publiques contribuent au budget de l'Etat à travers le versement des dividendes et de diverses redevances.

Entre 2020 et 2022, les dividendes versés par les entreprises publiques sont passés de 19 milliards à 15,2 milliards, soit une régression moyenne de 9%. Cette régression

s'explique par la privatisation de certaines entreprises telles que Togocom et la nouvelle société cotonnière du Togo (NSCT). Prévues pour 20,4 milliards en 2023, les dividendes attendus des entreprises publiques sont projetés à 21,05 milliards en 2024 et d'égal montant de 21,6 milliards en 2025 et 2026.

- **Risques liés à la sécurité nationale**

Sur le plan sécuritaire, la persistance de la menace terroriste dans la sous-région et des attaques dans le nord du pays pourrait avoir un impact négatif sur la mobilisation des recettes non fiscales en général et sur les droits et frais administratifs en particulier. Il s'agit notamment des recettes des régies auprès des ministères chargés de l'environnement, des mines, des transports, du tourisme, du commerce, de la santé, de la justice etc.

Réparties sur toute l'étendue du territoire national, les régies de recettes ont mobilisé en 2020, 2021 et 2022 respectivement 9,2 milliards, 13 milliards et 13,9 milliards. Le cadrage budgétaire 2024-2026 a projeté les droits et frais administratifs à 15,7 milliards ; 16,3 milliards et 16,6 milliards respectivement en 2024, 2025 et 2026.

- **Risques liés à l'incivisme**

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 à terme le niveau de recouvrement desdites recettes. Ainsi, il est attendu un accroissement des recettes non fiscales d'environ 5% chaque année, grâce à la découverte et à la mise en recouvrement de nouvelles recettes.

- **Risques sociaux**

Au plan social, les mouvements sociaux tels que les manifestations de rues, les grèves, les contestations électorales etc. pourraient avoir un impact négatif sur l'activité économique et par ricochet sur le recouvrement des recettes non fiscales.

V.1.4. Mesures d'atténuation des risques liés à la mobilisation des recettes non fiscales

Afin d'atténuer les risques liés à la mobilisation des recettes non fiscales, la DGTCP a, dans son plan stratégique 2022-2026, inscrit des activités et actions qui, à terme, auront un impact sur l'amélioration du niveau de mobilisation des recettes non fiscales. Il s'agira, pour l'exercice budgétaire 2023 de :

- réaliser une étude d'évaluation du potentiel des recettes non fiscales ;
- identifier et développer des outils modernes de recouvrement des recettes ;

- élaborer et mettre en œuvre le plan d'actions prioritaires de recouvrement des recettes des régions ;
- élaborer et mettre en œuvre un plan de supervision et de contrôle des régions de recettes.

Par ailleurs, la responsabilisation et le renforcement de la coopération entre les différents acteurs impliqués, d'une part, dans la collecte des recettes non fiscales et d'autre part, dans la mobilisation des ressources budgétaires seront un véritable atout.

V.2. Risques liés au recouvrement des ressources externes

La mobilisation des ressources extérieures pourrait être affectée d'une part, par une faible maîtrise des procédures de décaissement des Partenaires techniques et financiers (PTF), par les acteurs nationaux et d'autre part, par la lourdeur des procédures de passation des marchés, 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.

Les lourdeurs liées à certaines conditionnalités de décaissement notamment la réalisation de certaines mesures de réformes convenues dans le cadre des programmes d'appuis budgétaires, la fluctuation des taux de change des devises des appuis attendus pourraient entraver le décaissement des ressources prévues. Il convient de noter que certains programmes avec les PTF sont arrivés à terme et la lenteur dans l'aboutissement des discussions pour les nouveaux programmes pourrait impacter négativement le niveau de mobilisation des ressources externes.

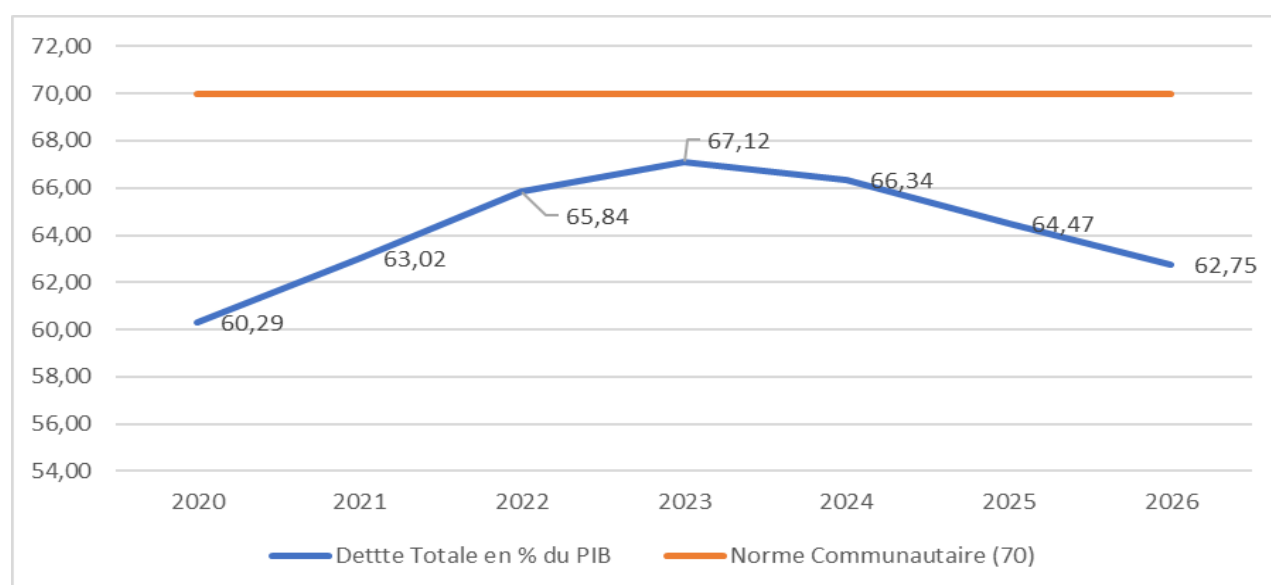
L'atténuation des risques liés à la mobilisation des ressources extérieures nécessite l'opérationnalisation de la plate-forme de gestion de l'aide (PGA), l'amélioration de la capacité d'absorption des ressources budgétaires par la formation des acteurs nationaux sur les procédures de décaissement des PTF, l'allégement des procédures de passations des marchés, le renforcement du cadre de concertation 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.

VI. RISQUES LIÉS À 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. 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.

Depuis 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. En conséquence, le niveau de la dette est passé de 60,29% en 2020 à 65,84% du PIB à fin 2022. Sur le moyen terme (2024-2026), le taux d'endettement serait de 62,75 % du PIB en lien avec la consolidation budgétaire qui ramènerait le déficit budgétaire à 3% du PIB à partir de 2025.

Graphique 3 : Évolution du ratio de la dette publique rapporté au PIB sur la période 2020-2026



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 2023.

Le tableau ci-dessous résume les indicateurs de risques liés au portefeuille de la dette publique pour la période 2021-2023.

Tableau 1: Indicateurs de risques du portefeuille de la dette à fin décembre, 2021, 2022 et 2023

Indicateurs de coût et risques		Dettes extérieures			Dettes intérieures			Dettes totales		
		2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Montant (en milliard de FCFA)		1063,98	1296,11	1449,69	1848,50	2041,24	2264,17	2912,42	3337,35	3713,86
Montant (en million d'USD)		1980,38	2107,49	2360,98	3440,61	3319,11	3687,46	5420,99	5426,60	6048,43
Dettes nominales en % du PIB		22,81	25,57	26,2	39,62	40,27	40,92	63,00	65,84	67,12
VAN en % PIB		17,68	20,05	19,84	39,62	40,27	40,92	57,31	60,89	60,76
Coût de la dette	Intérêts payés (% PIB)	0,39	0,42	0,47	2,22	2,31	2,44	2,61	2,73	2,91
	Taux d'intérêt moyen pondéré (%)	1,69	1,65	1,78	5,46	5,73	5,96	4,08	4,15	4,33
Risque de refinancement	ATM (année): Maturité moyenne du portefeuille	8,23	8,25	8,75	5,26	5,64	4,64	6,65	6,66	6,25
	Dettes échéant dans un (1) an (% de la dette totale)	5,58	6,62	8,8	16,48	15,48	18,14	12,47	12,02	14,48
	Dettes échéant dans un (1) an mois (% PIB)	1,29	1,71	2,33	6,53	6,23	7,42	7,82	7,94	9,75
Risque de taux d'intérêt	ATR: Temps moyen jusqu'à refixation (année)	8,16	8,22	8,72	5,26	5,64	4,64	6,33	6,64	6,24
	Refixation dans un (1) an (% de la dette totale)	6,56	7,05	9,23	16,48	15,48	18,14	12,83	12,19	14,65
	Dettes à taux fixe y compris Bons du Trésor (% de la dette totale)	98,97	99,53	99,54	100	100	100	99,62	99,82	99,82
	Bons du Trésor en % de la dette totale	0	0	0	0	0	7,95	0	0	4,83
Risque de taux de change	Dettes extérieures en % de la dette totale							36,53	38,84	39,03
	Dettes extérieures exclues le FCFA et Euro en % de la dette totale									
Notes:	Part de la dette totale à devises fluctuantes							18,87	16,5	17,8

Source : DGTCP

VI.1. 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.

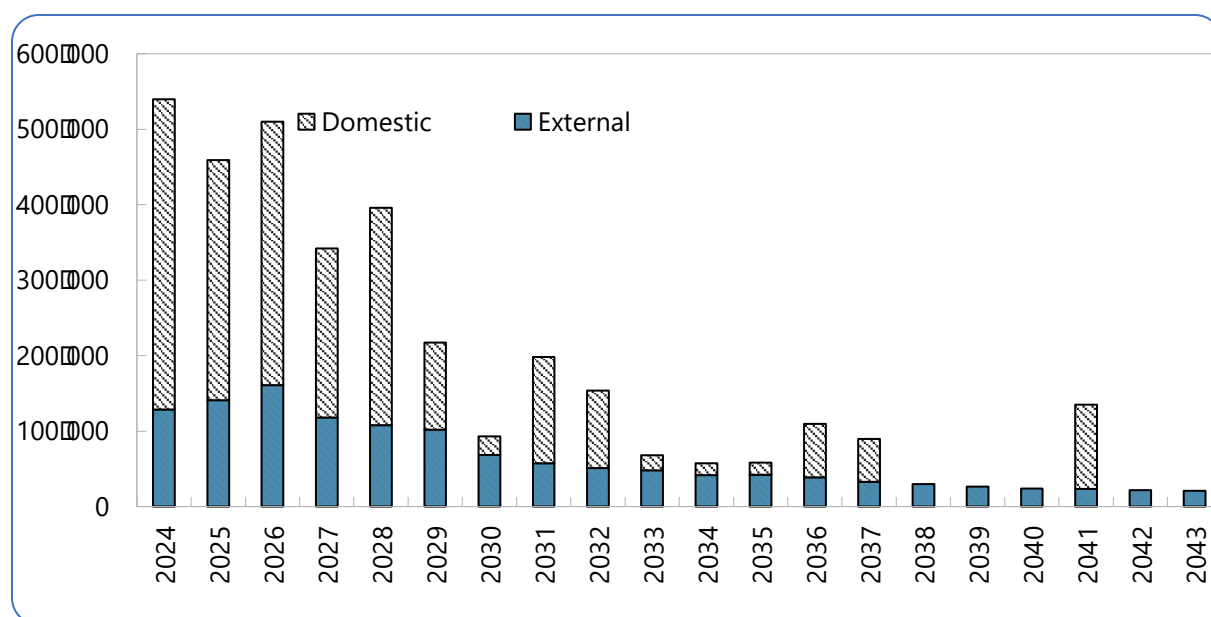
La maturité moyenne de l'ensemble du portefeuille est de 6,25 ans à fin 2023 contre 6,66 ans à fin 2022. La maturité s'est réduite légèrement compte tenu de l'émission de titres publics de maturités relativement courtes émises en 2023 (majoritairement 6 mois et 12 mois). La maturité moyenne de la dette extérieure est estimée à 8,75 ans contre 8,25 ans un an plus tôt tandis que celle de la dette intérieure est de 4,64 ans contre 5,64 ans en 2022.

L'encours de la dette arrivant à échéance dans un an (2024) représenterait 9,75% du PIB à fin 2023. La part de la dette intérieure qui arrive à échéance en 2024 serait de 7,42% du PIB contre 2,33% 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 2024 serait de 14,48%. Près de 18,14% de la dette intérieure, principalement les titres publics, doit être remboursé en 2024 contre 8,80% de la dette extérieure.

Le profil de maturité indique également une concentration des échéances au cours des cinq (05) prochaines années, ce qui pourrait générer des pressions de refinancement.

Graphique 4 : Profil d'amortissement de la dette existante projetée à fin décembre 2023 (en millions de francs CFA)



Source : DGTCP

VI.2. 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 d'intérêt. 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 :

- la durée moyenne jusqu'à la révision du taux ;
- la dette à réviser dans un délai d'un an ;
- 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 projetée à 6,24 ans. Cette durée est relativement courte due à la prépondérance de la dette intérieure qui a une durée moyenne de 4,64 ans comparativement à la dette extérieure qui a une maturité moyenne de 8,72 ans.

L'encours de la dette dont le taux sera révisé dans un (1) an représente 14,65% de la dette totale et 9,75% du PIB. Cette dette qui arrive à échéance en 2024 devrait toutefois être renouvelée (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 18,14% de la dette intérieure et 9,23% de la dette extérieure qui viendraient à échéance en 2024. La dette à taux variable dans le portefeuille (0,18%) est négligeable, ce qui réduit l'exposition du portefeuille aux fluctuations des taux d'intérêts.

VI.3. 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 70,62% de dettes libellées et de 11,87% de dette en Euro, soit 82,49% de dette non fluctuante et 17,51% de dette fluctuante.

Le portefeuille de la dette extérieure projeté à fin 2023 (39,03% de la dette totale) est tout de même influencé par les fluctuations de certaines devises majeures dont les proportions sont : 9,06% pour le dollar US et 3,87% pour le yuan renminbi (CNY).

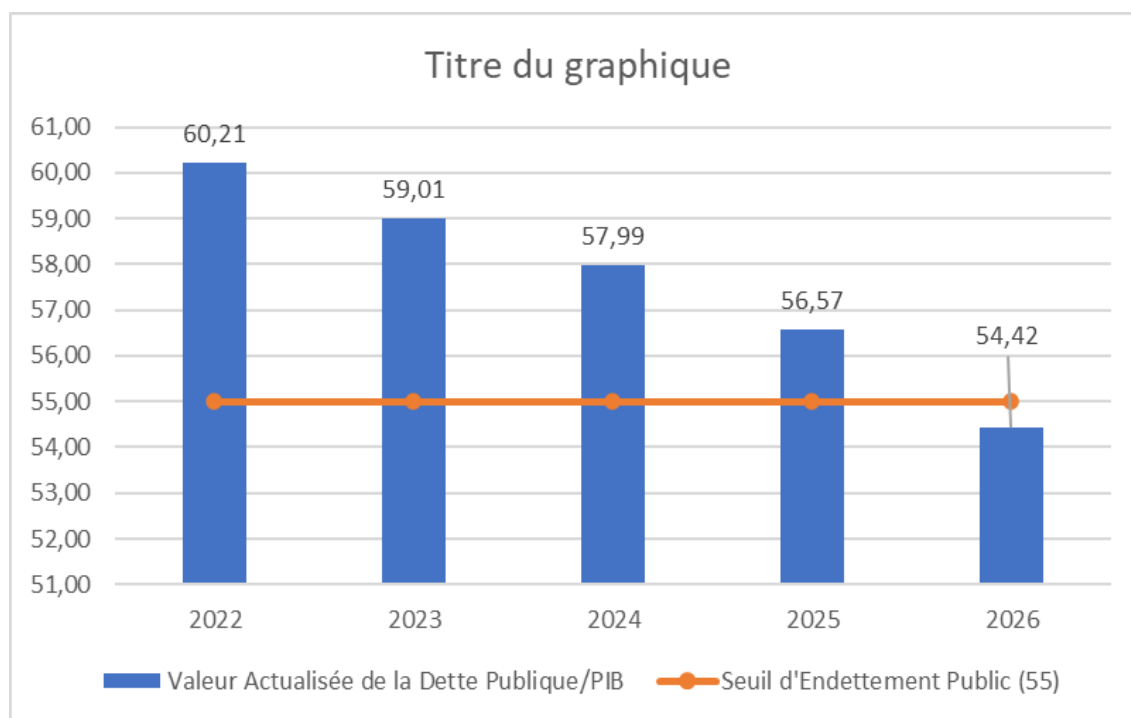
On note une proportion non négligeable de la dette extérieure libellée en Euro (11,87%) qui est une devise non fluctuante vis-à-vis du FCFA. Il faut signaler également que tous les concours du FMI en DTS dont l'encours représente 18,84% de la dette extérieure n'ont pas d'effet sur le taux de change en raison de l'accord de convertibilité signé entre la BCEAO et l'Etat.

VI.4. Risque de surendettement global

Au regard des résultats obtenus de l'analyse de la viabilité de la dette publique, le portefeuille de la dette totale (dette extérieure et dette intérieure) présente un risque de surendettement élevé en 2022. La Valeur Actualisée (VA) rapportée au PIB dont la norme est fixée à 55% est dépassée en 2022 (60,21%). 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 2023, la VA/PIB passerait largement au-dessus de la norme de 55%, pour se situer en moyenne à 56,33% entre 2024 et 2026.

Graphique 5 : Évolution du ratio de la valeur actualisée dette totale rapportée au PIB sur la période 2022-2026



Source : DGTCP

VI.5. Mesures de mitigation

Le profil de la dette existante projeté à fin décembre 2023 révèle le risque de refinancement en raison des échéances des engagements contractés sur le marché régional. 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. 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 2022 et 2023, les émissions des titres publics sont orientées vers la mobilisation des obligations assimilables du Trésor de maturité allant de 7 à 15 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 plus longue. L'accent sera mis sur la mobilisation des ressources extérieures concessionnelles, tout en contribuant au développement du marché des titres publics de l'Union monétaire ouest africaine (UMOA) avec la poursuite des émissions de titres publics de maturité allant jusqu'à 15 ans.

Le Togo envisagera également une nouvelle opération de reprofilage de la dette intérieure pour contribuer davantage à la réduction du risque de refinancement quand les conditions des marchés financiers seront favorables.

Par ailleurs, l'amélioration de la qualité des politiques et institutions sera poursuivie afin de bénéficier des nouvelles facilités de la Banque Mondiale (IDA20 2023-2025) et du groupe de la Banque africaine de développement (FAD16 2023-2025).

Conformément à la stratégie d'endettement 2024-2026, 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 convient de noter que le portefeuille de la dette est moins exposé au risque de taux de change. Toutefois, la mobilisation des emprunts en Euros ayant une parité fixe avec le franc CFA sera privilégiée. 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% fixé dans le cadre de viabilité de la dette et de façon durable.

VII. RISQUES LIES A L'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES

L'exécution des dépenses budgétaires est susceptible d'être entravée par des facteurs à la fois liés à la faible mobilisation des ressources budgétaires et celles liés à l'estimation et à la programmation des dépenses publiques. Ainsi, quelques risques ont été identifiés sur la phase d'exécution de certaines dépenses budgétaires. Il est nécessaire d'envisager des mesures idoines en vue d'atténuer l'impact de ces risques.

VII.1. Risques liés à l'exécution des dépenses de personnel

Parmi les grandes natures des dépenses budgétaires de l'Etat, l'exécution des dépenses de personnel est plus exposée à des risques. En effet, les difficultés économiques des pays en développement ont fait que ces derniers n'ont pas réussi à indexer les salaires de leurs agents sur le niveau des prix à la consommation. C'est ainsi que face à la hausse continue des prix des produits de base, l'Etat est exposé à des revendications sociales qui polluent le climat social et qui l'obligent à prendre des mesures sociales notamment l'augmentation de la valeur indiciaire et l'accord de certaines indemnités ou primes spéciales en vue de soulager les salariés et faire face au phénomène de la vie chère.

Ces mesures intervenant parfois au cours de l'année, constituent des risques pour l'exécution des dépenses publiques compte tenu de leur caractère imprévisible.

En vue d'atténuer l'impact des risques sur l'exécution des dépenses de personnel, une provision budgétaire est souvent constituée pour faire face aux éventualités.

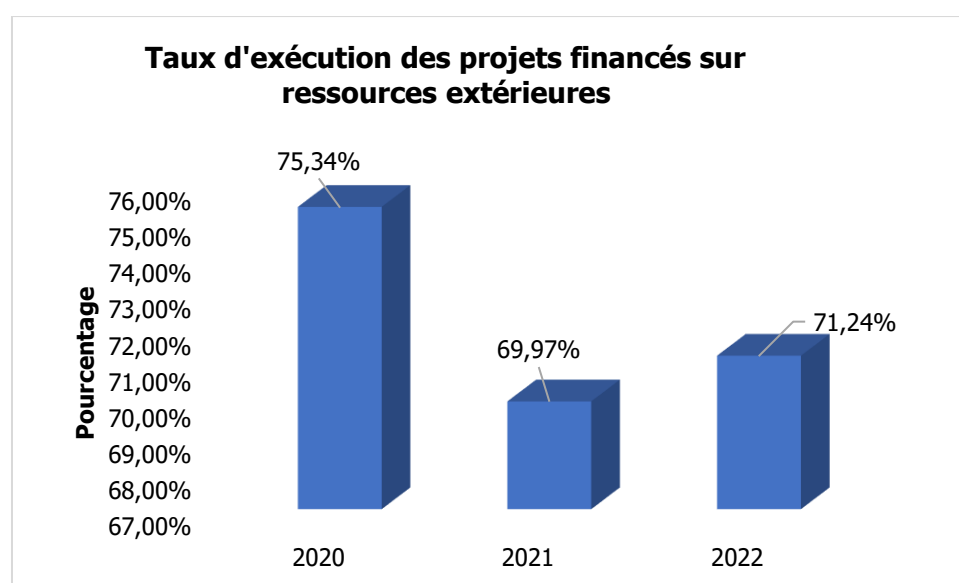
VII.2. Risques liés à l'exécution du programme d'investissement public

La gestion efficace des dépenses d'investissement public structurant contribue à stimuler la croissance à travers l'impact positif sur le développement des activités économiques et sur le potentiel productif. En effet, les risques liés à l'investissement public sont relatifs au choix des projets et des secteurs prioritaires, à la mobilisation des financements, à la maîtrise des coûts de réalisation des projets et à la soutenabilité de la dette. Ainsi, les risques liés à la capacité de consommation des crédits d'investissement peuvent se traduire à travers : (i) les projets d'investissement public financés sur ressources externes et (ii) les projets d'investissement public financés sur ressources internes.

VII.2.1. Risques liés à l'exécution des projets financés sur ressources externes

L'inefficacité de l'exécution des investissements publics pourrait avoir un impact sur l'économie. Cette situation fait augmenter les dépenses et la dette du gouvernement à travers des dépassements de coûts, des retards et détériore les actifs du gouvernement. Le taux moyen d'exécution des projets d'investissement financés sur les ressources extérieures sur la période 2020-2022 est de 72,18%.

Graphique 6 : Evolution du taux d'exécution des projets financés sur ressources externes



Source : DGTCP

Les risques possibles dus aux faibles taux d'exécution des projets financés sur ressources extérieures sont les suivants :

- **risques liés à la baisse du taux de change des devises autres que l'Euro**

Les montants des conventions ou accords d'emprunts signés et libellés en devise peuvent connaître des variations suite à des fluctuations du taux de change lors des décaissements. Lorsque cette situation entraîne une moins-value, l'écart qui se dégage doit être supporté par l'Etat.

- **risques liés à la faible qualité des études de certains projets**

L'insuffisance d'études fiables pourrait entraîner des avenants relatifs aux coûts sur les projets en cours d'exécution qui doivent être supportés par l'Etat. Cette situation peut également prolonger le délai d'exécution des projets en ce sens que la reprise desdites études peut être sollicitée par les bailleurs. Un niveau de qualité moindre de la préparation des projets constitue donc un risque d'augmentation des dépenses liées à l'exécution desdits projets.

- **risques liés aux procédures internes des partenaires techniques et financiers**

Le processus de mise en vigueur des conventions ou accords de prêts ou de dons peut s'étendre sur une période assez longue. Cette situation peut entraîner, entre autres, un report de la date de démarrage effective du projet si la date de signature de la convention de prêt ou de don n'est pas déterminée comme date de mise en vigueur. De même, les longs délais dans les procédures internes des partenaires techniques et financiers notamment dans la délivrance des avis de non objection (ANO) peuvent impacter l'efficacité de l'exécution des projets.

- **risques liés au non règlement des indemnisations des populations impactées par certains projets**

La gestion des populations impactées par la réalisation de certains projets cofinancés peut être un facteur bloquant de la bonne exécution de ces projets. Ces indemnisations (réinstallation, désintéressement etc.) constituent désormais une conditionnalité à l'utilisation des ressources des bailleurs.

- **risques liés à la lenteur des services concédés dans le déplacement des réseaux**

Certains projets d'infrastructures connaissent des retards dus à la lenteur des services concédés (TdE, CEET et Togocom) à déplacer les réseaux pour libérer les emprises en vue de permettre la réalisation des travaux.

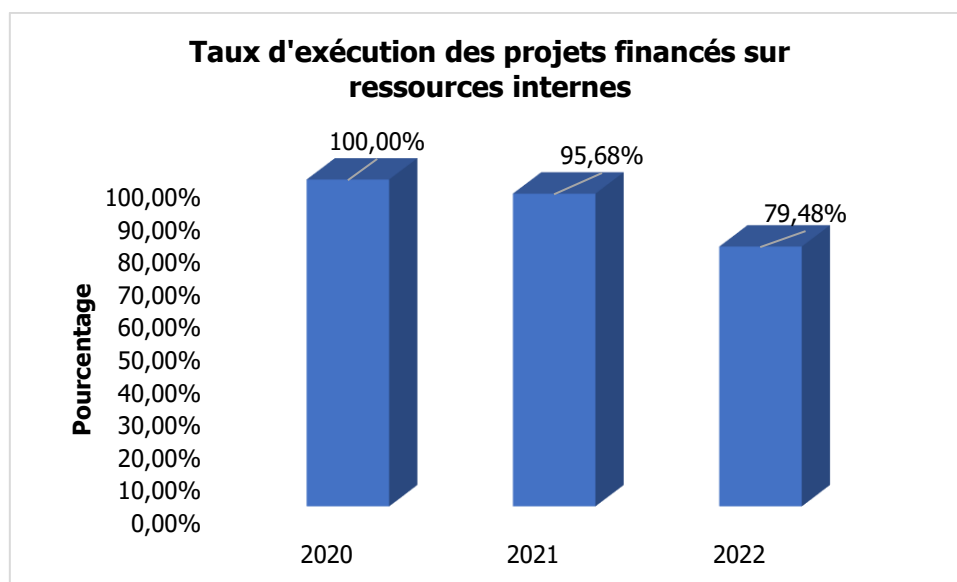
- **autres risques liés aux projets cofinancés**

Il s'agit des difficultés à répertorier et identifier l'état d'exécution financière des projets financés sur les ressources externes dont les montants sont directement exécutés par les PTF. En effet, certains projets sont exécutés à travers des procédures propres au bailleur par le truchement des bureaux ou cabinets commis et peuvent ainsi constituer un risque sur le taux d'exécution des dépenses d'investissement dû à la non maîtrise des données relatives à l'exécution desdits projets.

VII.2.2. Risques liés à l'exécution des projets financés sur ressources internes

Le taux moyen d'exécution des projets d'investissement financés sur ressources internes sur la période 2020-2022 est de 91,72%.

Graphique 7 : Evolution du taux d'exécution des projets financés sur ressources internes



Source : DGTCP

L'évolution de l'exécution des investissements financés sur ressources internes de l'Etat s'explique par plusieurs facteurs de risques entravant ainsi l'exécution totale des budgets alloués. Il s'agit de : (i) la non-disponibilité de sites du fait de problèmes liés à la purge des droits coutumiers et aux règlements des indemnisations constituent des entraves à la réalisation de certains projets et (ii) la faible appropriation des procédures de passation des marchés publics par certaines structures.

VII.2.3. Mesures de mitigation

Pour limiter l'effet des risques liés à l'exécution des projets, des mesures ont été prises.

Concernant les mesures structurelles, on note : (i) la mise sous tutelle récente de la Présidence de la République, du ministère traitant de la planification des investissements publics et de leur programmation ; (ii) la prise de décret relatif à la

mise en place des directions de planification, de statistique et de suivi-évaluation (DPSSE) dans les ministères et institutions de la République et (iii) la mise en œuvre de la programmation des investissements en Autorisations d'engagement (AE) et Crédits de paiement (CP).

En outre, pour atténuer l'impact ou empêcher la survenue des risques liés aux investissements publics, les mesures de mitigation suivantes sont envisagées : (i) renforcer les capacités des ministères en charge des projets sur la réalisation des études, la gestion et le suivi-évaluation des projets, l'exécution des dépenses publiques et les procédures des partenaires techniques et financiers ; (ii) sensibiliser l'ensemble des PTF sur la nécessité de simplifier leurs procédures internes ; (iii) renforcer le cadre institutionnel de bonne gouvernance des projets publics et les capacités managériales des responsables et coordonnateurs des projets publics et (iv) prioriser les prêts libellés en euro pour se prémunir contre les risques de taux de change.

VIII. 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).

VIII.1. 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 août 2023, 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 41,62 milliards, soit 0,75% du PIB. L'encours de ces garanties à fin mars 2023 est de 14,08 milliards et représente 0,28% 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 met fin à la garantie autonome de l'Etat et réduit 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 mars 2023.

Tableau 2 : Encours des prêts garantis à fin mars 2023 par l'Administration Centrale (en milliards)

BENEFICIAIRE	PROJET	MONTANT GARANTI	ENCOURS FIN MARS 2023
MIFA S.A pour le compte des banques locales	Financement des acteurs de la chaîne de valeur agricole	17,30	0,63
INAM pour le compte de Banco Santander SA	Construction d'un hôpital et quatre centres de santé de soins mères/enfants au Togo	24,33	13,45
TOTAL		41,62	14,08
PIB		5 545,00	
TAUX (%)		0,75%	0,28%

Source : DGTCP

VIII.2. 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).

L'encours des prêts rétrocédés est passé de 130,7 milliards, soit 2,58% du PIB en 2022 à 135,3 milliards, soit 2,44% du PIB à fin juin 2023. Ces prêts ont été essentiellement contractés au profit des entités relevant du secteur de l'énergie, notamment la Compagnie énergie électrique du Togo (CEET), la Communauté électrique du Bénin (CEB) et l'AMEA Power.

Tableau 3: Encours des prêts rétrocédés par l'Administration Centrale (en milliards)

Année	2020	2021	2022	30-juin-23
CEET	49,8	64,9	101,7	107,2

CEB	13,2	14,5	15,7	14,9
AMEA Power	0	12,8	13,4	13,2
TOTAL	63	92,2	130,7	135,3

Source : DGTCP

Le montant total des prévisions du service des prêts rétrocédés passerait de 6,8 milliards en 2022, soit 0,1% du PIB à 8,8 milliards en 2025, soit 0,2% du PIB. Le service de cette catégorie de prêt serait projeté à 0,7% des recettes budgétaires en 2022 contre 0,8% en 2025.

Tableau 4 : Service des prêts rétrocédés par l'Administration Centrale (en milliards)

Année	2023	2024	2025	2026
Service des prêts rétrocédés (milliards)	8,33	11,28	8,77	7,81
Service/Recettes Budgétaires	0,8%	1,0%	0,8%	0,6%
Service/PIB	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%

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.

VIII.3. 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 31 décembre 2022, on dénombre dix-sept (17) entreprises publiques dont l'Etat est l'unique actionnaire, six (6) entreprises publiques dont l'Etat détient plus de 50% du capital et trente (30) sociétés à participations minoritaires de l'Etat.

Le tableau ci-dessous indique le nombre de sociétés à participation financière publique (sociétés d'Etat, sociétés d'économie mixte et participations minoritaires de l'Etat).

Tableau 5 : Répartition des sociétés à participation financière publiques

Type	Nombre	Part de l'Etat (actions)
Société d'Etat	17	100%
Sociétés d'économie mixte	6	Plus de 50%
Participations minoritaires de l'Etat	30	Moins de 50%
Total	53	

Source : DGTCP

La dette non garantie des entreprises publiques (sociétés d'Etat et sociétés d'économie mixte) présentée dans le tableau ci-dessous se chiffre à 94,12 milliards au 31 décembre 2021.

Tableau 6 : Situation de la dette des sociétés d'Etat et des sociétés d'économie mixte

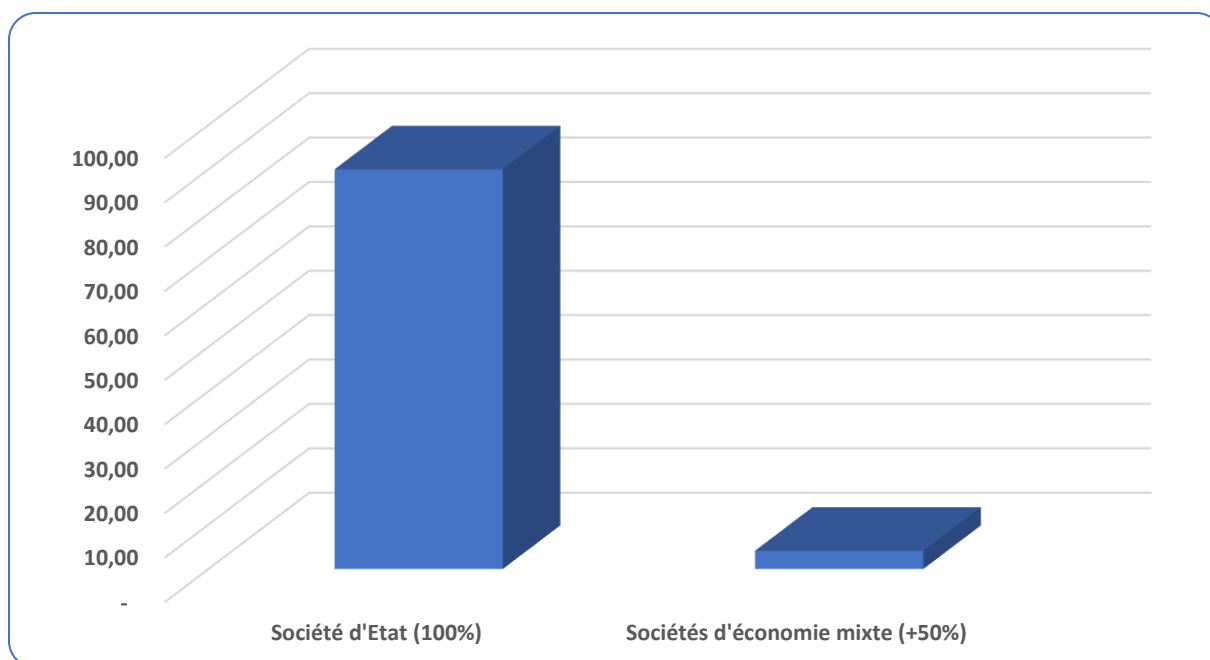
Type	Part de l'Etat (actions)	Encours de la dette au 31 décembre 2021
Société d'Etat	100%	90
Sociétés d'économie mixte	Plus de 50%	4,1
Total		94,1

Source : DGTCP

La dette non garantie des entreprises publiques au 31 décembre 2021 représente 1,93% du PIB dont 95,63% pour les sociétés d'Etat et 4,37% pour les sociétés d'économie mixte.

Le graphique ci-après présente l'encours de la dette non garantie au 31 décembre 2021 contractée par les sociétés d'Etat et les sociétés d'économie mixte.

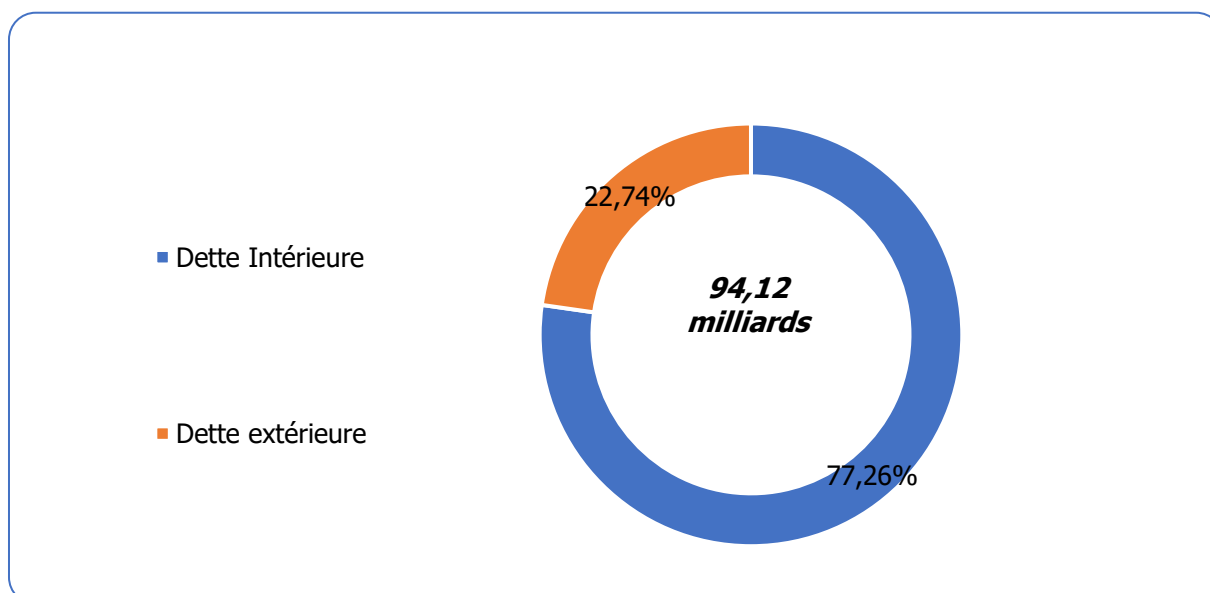
Graphique 8 : Encours de la dette au 31 décembre 2021



Source : DGTCP

La dette de ces sociétés est majoritairement contractée auprès des institutions financières locales (77,26%), représentant 1,56% du PIB, avec un risque de change nul, comme le montre le graphique ci-après.

Graphique 9 : Répartition de la dette des entreprises publiques par source de financement au 31 décembre 2021



Source : DGTCP

La dette des entreprises publiques ne constitue pas un facteur de risque majeur 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. Toutefois, la situation financière actuelle de certaines entreprises publiques fait apparaître certains facteurs de risque tels que :

- les risques liés à la contre-performance opérationnelle ;
- les risques liés à la fragilité de la structure de capital ;
- les risques liés à la gouvernance d'entreprise ;
- les risques liés à la diminution des recettes provenant des entreprises publiques.

Pour renforcer la gestion des entreprises publiques et atténuer les risques budgétaires qui leur sont associés, le Gouvernement a entrepris un certain nombre de réformes. Il s'agit notamment de :

- la relecture de la loi n° 90-26 du 4 décembre 1990 régissant les entreprises publiques au Togo ;
- la transformation et la restructuration des sociétés d'Etat à travers les audits ;
- 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 mise en place d'un système d'évaluation annuelle des entreprises publiques et l'amélioration du suivi du recouvrement des dividendes ;
- la rédaction d'un code de bonne conduite des administrateurs et l'instauration des assemblées générales des sociétés d'Etat.

VIII.4. Partenariats public-privé

Les partenariats public-privé (PPP) sont au cœur de la stratégie de développement visant à faire du Togo un pays émergent. Pour ce faire, le Gouvernement a mis en place un cadre juridique et institutionnel pour encadrer la gestion des PPP à travers la loi n° 2021-034 relative aux contrats de partenariat public-privés (PPP) voté par l'Assemblée Nationale le 31 décembre 2021.

Le Gouvernement a également pris des textes d'application notamment le décret n° 2022-066/PR portant mission, attribution, organisation et fonctionnement de l'Unité PPP et du décret n°2022-065/PR portant modalité de mise en œuvre des procédures de passation et d'exécution des contrats PPP. L'Unité PPP est placée sous la tutelle de la Présidence de la République et permet de conseiller et d'assister les autorités contractantes dans la préparation et l'exécution des contrats PPP. Elle est appuyée dans ses fonctions par le comité d'orientation et de décision qui définit les orientations générales de l'activité de l'Unité PPP et s'assure de leur exécution. L'opérationnalisation de ces deux organes s'avère indispensable afin de pouvoir jouer pleinement leurs rôles.

Conformément aux dispositions de la loi n° 2021-034, 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 et des services. 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 transformation agroalimentaires et de la plateforme industrielle d'Adetikope (PIA).

Les PPP constituent un atout d'efficience et de rendement. Toutefois, la non maîtrise du processus PPP peut constituer des facteurs de risques pouvant générer des passifs éventuels susceptibles de compromettre la soutenabilité budgétaire et exposer le Gouvernement à divers risques, en fonction de la structure exacte de l'arrangement contractuel du PPP. Les catégories suivantes de risques se rencontrent dans le cadre des PPP :

- les risques liés à toutes sortes de garanties (prêts pour la réalisation d'un projet spécifique, du niveau de revenu de base, de paiement à la société partenaire au cas où les entreprises de services publics ne rempliraient pas leurs obligations de paiement) ;
- les risques liés aux clauses de rétablissement de l'équilibre financier ;
- les risques associés à la mise à disposition et à la qualité du site du projet qui peuvent impacter les coûts du projet ;
- les risques que la construction prenne plus le temps et retarde la mise en exploitation ;
- les risques pouvant mettre en péril la réussite des opérations, notamment le risque d'interruption du service ou de l'actif et de défaillance de l'interface réseau ;
- les risques liés à la demande ou autres risques commerciaux.

La gestion des risques budgétaires associés aux contrats de PPP est un processus qui débute lorsqu'un contrat de PPP est en cours de négociation et s'étend sur la durée totale du contrat. Les mesures d'atténuation de ces risques sont :

- opérationnaliser l'unité PPP et tous les organes chargés du pilotage et de la gestion des PPP;
- transférer le risque de revenu (chiffre d'affaires) au partenaire privé ;
- harmoniser les mesures et clauses de compensation en cas de résiliation ;
- encadrer le principe de stabilité économique et financier du contrat PPP ;
- réduire le risque de taux de change en privilégiant la formulation des contrats en monnaie nationale ;
- rechercher la transparence du contrat et des documents de financement ;
- identifier et quantifier les risques budgétaires associés aux contrats ;
- prioriser les risques en fonction de leur probabilité de réalisation et de leur impact ;
- développer un plan de gestion pour chaque risque budgétaire associé à chaque contrat ;
- développer et garder à jour un registre des engagements budgétaires directs et contingents ;
- intégrer les informations sur les risques budgétaires des contrats de PPP dans la programmation financière.

IX. AUTRES RISQUES BUDGETAIRES

En plus des risques sus-identifiés, la gestion budgétaire peut être exposée à des risques inhérents aux événements imprévus. Il s'agit notamment des risques sanitaires, climatiques, environnementaux et sécuritaires.

IX.1. Risques sanitaires

Le Togo reste exposé à des menaces sanitaires en raison notamment de la survenance épisodique de certaines épidémies telles que Ebola, virus de marburg, variole de singe, fièvre lassa, méningites et la covid-19 dont l'économie a subi fortement les conséquences.

La crise sanitaire liée à la covid-19 a permis de mesurer l'importance d'une approche structurée des risques budgétaires afin d'assurer les équilibres financiers, la cohérence de la politique et la soutenabilité 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, 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 et autres. La mise en œuvre de ces mesures nécessite des allocations budgétaires conséquentes qui obèrent significativement la soutenabilité du budget de l'Etat.

Pour suppléer d'éventuelle baisse des appuis financiers des partenaires dans le cadre de la lutte contre ces maladies, il est aussi envisagé le développement des solutions innovantes pour améliorer l'enveloppe budgétaire destinée à la prise en charge des risques sanitaires.

IX.2. Risques climatiques et environnementaux

Le changement climatique et la dégradation de l'environnement sont sources de changements structurels qui peuvent avoir une influence sur l'activité économique et, par suite, sur le système financier. Les risques liés au climat et à l'environnement sont relatifs à la sécheresse, aux inondations, à l'érosion côtière, à la hausse de la température, à la perte de la biodiversité et à la déforestation. La réalisation de ces risques entraîne notamment la baisse de la production agricole, la destruction de la faune et de la flore, des infrastructures ainsi que des habitations et affecte ainsi directement la vie des populations.

Plusieurs mesures de mitigation ont été identifiées pour atténuer leur impact sur le budget. Il s'agit notamment (i) du renforcement de la maîtrise de l'eau et des espaces agricoles à travers les zones agricoles aménagées et planifiées (ZAAP) ; (ii) de l'intensification du reboisement et la lutte contre l'abattage anarchique des arbres (programme national de reboisement, programme de mobilité verte), (iii) du renforcement de la lutte contre l'érosion côtière via le programme de gestion du littoral ouest africain (Projet WACA) et (iv) du renforcement du système d'alerte précoce et de coordination efficace des réponses aux catastrophes par l'Agence nationale de protection civile (ANPC).

IX.3. Risques sécuritaires

Le Togo, à l'instar des autres pays de la sous-région n'est pas épargné par les menaces terroristes. En effet, depuis quelques temps, notre pays fait l'objet d'agression et d'attentats terroristes. La persistance de cette situation, risque d'entraîner une pression sur les dépenses sécuritaires et évincer d'autres natures des dépenses. 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

Les réformes de la gestion des finances publiques engagées par le Togo depuis quelques années visent l'atteinte de meilleurs résultats dans la mise en œuvre de la politique économique et sociale. Le budget programme, clé de voûte de la gestion axée sur les résultats, vient renforcer la mise en œuvre des objectifs de développement contenus dans le Plan national de développement (PND) 2018-2022, redynamisé et relayé par la Feuille de route gouvernementale Togo 2025. Cet engagement nécessite l'amélioration et la modernisation des outils de gestion des finances publiques afin d'assurer une soutenabilité 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 et la soutenabilité budgétaires, en assurant un état de veille permanent, le suivi et la gestion des risques budgétaires.

Les risques budgétaires identifiés et analysés concernent les risques macroéconomiques, les risques financiers, les risques liés à la mobilisation des ressources, les risques liés à la dette publique, les risques liés à l'exécution des dépenses publiques, 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 financiers ont concerné le système bancaire, le système financier décentralisé et le système des assurances. Les risques liés à la mobilisation des ressources ont abordé le recouvrement des ressources internes (recettes fiscales et non fiscales) et le recouvrement des ressources externes. Les risques liés à la dette ont porté sur le refinancement, le taux d'intérêt, le taux d'échange et le surendettement global. Sur l'exécution des dépenses publiques, les risques abordés concernent les dépenses de personnel et le programme d'investissement public. 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 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 à la politique budgétaire, une meilleure maîtrise de la variation des agrégats budgétaires, 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.