

Togo : comprendre l'information budgétaire pour 2024

La présente note explique pourquoi la dette publique du Togo a augmenté plus rapidement que prévu en 2024 sur la base du déficit budgétaire. Dans un premier temps, la note établit la cohérence entre les données de flux concernant l'exécution du budget 2024 en base caisse, d'une part, et l'accumulation de la dette de l'administration centrale et l'évolution de sa position nette vis-à-vis du système bancaire, d'autre part. Les opérations non budgétisées que les autorités ont communiquées en dessous de la ligne (c'est-à-dire dans la section financement du tableau des tableaux des opérations financières), financées par des emprunts extérieurs non planifiés, ont joué un rôle déterminant dans l'accumulation inattendue de la dette. Dans un second temps, cette note établit la cohérence entre les données sur les flux et l'encours de la dette.

1. Cohérence entre les données de flux relatives à l'exécution du budget, à l'accumulation de la dette et à l'évolution des créances de l'État sur le système bancaire

Vue d'ensemble

D'après les données du principal *tableau des opérations financières de l'État* (TOFE),¹ l'exécution du budget 2024 s'est traduite par un déficit budgétaire de 336,3 milliards de francs CFA, légèrement inférieur aux prévisions, tandis que les opérations en dessous de la ligne ont entraîné des sorties de capitaux de 142,1 milliards de francs CFA (tableau 1). Ces deux éléments ont créé des besoins de financement de 478,4 milliards de FCFA. Les sources de financement ont été des entrées résultant de l'accumulation nette de dette à hauteur de 473,8 milliards de francs CFA et une diminution des créances nettes de l'État sur le système bancaire (83,6 milliards de francs CFA), résultant en un surfinancement apparent de 79,4 milliards de francs CFA.

Tableau 1. Déficit budgétaire, financement par l'emprunt et autres flux, 2024
--

¹ Le TOFE pour une année donnée rend compte i) de l'exécution du budget pour l'année civile en cours (qui s'étend sur les deux premiers mois de l'année civile suivante) et ii) de toutes les opérations en dessous de la ligne et de financement entreprises au cours de l'année civile. (La note de bas de page continue à la page suivante.)

Poste	Données telles que communiquées		Reporting corrigé	
	Milliards de FCFA	% du PIB	Milliards de FCFA	% du PIB
1 Solde budgétaire global 1/	-336.3	-5.7	-440.6	-7.4
2 Transactions en dessous de la ligne 1/	-142.1	-2.4	-41.2	-0.7
Comptes de dépôt des correspondants du Trésor	-145.0	-2.4	-44.1	-0.7
Comptes de divers dépôts du Trésor	2.9	0.0	2.9	0.0
3 Total du besoin net de financement 1/	473.8	8.0	456.8	7.7
Emprunts intérieurs nets	141.0	2.4	124.0	2.1
Emprunts extérieurs nets	332.8	5.6	332.8	5.6
4 Variation des créances nettes des institutions de dépôt sur l'administration centrale 1/	83.6	1.4	83.6	1.4
BCEAO (hors FMI), net	-19.9	-0.3	-19.9	-0.3
Crédits bancaires	47.3	0.8	47.3	0.8
Dépôts de l'administration centrale	56.3	0.9	56.3	0.9
5 Flux et transactions non pris en compte dans le TOFE	-79.4	-1.3	-59.0	-1.0
Période complémentaire	-36.6	-0.6	-36.6	-0.6
Variations des comptes de projet	-22.4	-0.4	-22.4	-0.4
Surestimation des émissions nettes de titres	-16.9	-0.3	0.0	0.0
Remises et commissions sur prêts	-3.4	-0.1	0.0	0.0
6 Résidu restant inexpliqué (1 + 2 + 3 + 4 + 5)	-0.4	0.0	-0.4	0.0
<i>Pour mémoire :</i>				
Portefeuille de titres bancaires togolais (hors émission nette) 2/	83.6	1.4		
PIB nominal	5,927			

Source : autorités togolaises et analyse des services du FMI.
1/ À partir de 2024, le TOFE a été reçu le 16 mars 2025.
2/ Calculé en retranchant les émissions nettes aux banques togolaises (159 milliards de francs CFA) et les crédits bancaires (47 milliards de francs CFA) des créances bancaires (122 milliards de francs CFA) dans le TOFE. Les services du FMI comprennent que cela concerne les transactions de titres togolais entre banques togolaises et non togolaises et ne constitue donc pas un apport budgétaire.

Comprendre les opérations en dessous de la ligne

Le TOFE présente les principales opérations en dessous de la ligne sous forme de tirages sur *les comptes de dépôts des correspondants du Trésor*. Conjugué à des transactions plus modestes et plus courantes, ce compte a enregistré des sorties de capitaux de 145,0 milliards de francs CFA en 2024, alors qu'auparavant, les entrées ou sorties ne dépassaient pas 30 milliards de francs CFA.²

Les opérations inhabituelles observées en 2024 comprennent l'achat d'un stock pluriannuel d'engrais et des avances aux collectivités locales :

- Achat par l'État de stocks d'engrais : l'administration centrale a acheté des engrais pour 100,9 milliards de FCFA au moyen d'un prêt extérieur à court terme qui est inclus dans la dette de l'administration centrale. Le stock d'engrais a été transféré à la *Centrale d'approvisionnement et de gestion des intrants agricoles (CAGIA)*, qui les vend aux agriculteurs à un prix subventionné. Les agriculteurs versent leurs achats d'engrais subventionnés directement sur les comptes du Trésor. La différence entre le prix d'achat et le produit des ventes perçues au cours d'une année donnée est enregistrée comme une subvention au-dessus de la ligne figurant dans le TOFE (au poste « autres transferts »). La subvention s'est élevée à 17,9 milliards de FCFA en 2024. Le montant de 2025 dépendra du produit des ventes en 2025.

¹ Le TOFE concerne l'administration centrale. Le TOFE combine l'information de trésorerie et l'information sur les engagements : les recettes sont comptabilisées sur une base caisse, tandis que les dépenses sont communiquées principalement sur la base des engagements (au stade de l'engagement), les rapports sur les dépenses liées à la dette étant comptabilisés sur la base des encaissements-décaissements. Le fait qu'une partie du TOFE porte sur des engagements plutôt que sur des dépenses en numéraire peut introduire des résidus inexpliqués limités dans l'effort d'établissement d'une cohérence pour une année donnée, sachant que les décaissements liés à l'accumulation de la dette et les changements de la position de l'État vis-à-vis du système bancaire sont comptabilisés en base caisse.

² Par ailleurs, les dépôts aux *comptes de diverses consignations au Trésor* ont augmenté de 2,9 milliards de FCFA, ce qui a porté le montant net des opérations sous la ligne à 142,1 milliards de FCFA.

- Avances aux collectivités locales : L'administration centrale a octroyé des avances de 51,2 milliards de FCFA aux collectivités locales pour la construction d'installations de traitement des déchets à la suite des inondations de 2024. Les autorités locales s'attendent à ce qu'elles remboursent l'intégralité des avances en 2025, en partie sur la base de la reprise de dettes par les collectivités locales. Le gouvernement prépare une loi sur la décentralisation budgétaire qui permettra aux collectivités locales de s'endetter. (Toute dette future contractée par les autorités locales devra être incluse dans l'AVD, qui vise à couvrir toute la dette du secteur public.)
- Autres flux, principalement avec des entités publiques : Autres flux standards nets des entrées de 7,1 milliards de FCFA. Sur ce montant, les sorties de capitaux de 38,7 milliards de FCFA correspondent à des tirages effectués par des entités publiques à la suite des engagements que l'administration centrale a pris envers elles au cours des années précédentes.

Tableau 2. Utilisation des comptes de dépôts des correspondants du Trésor en 2024

Poste	Montant (en milliards de FCFA)	% du PIB
1 Tirages et avances du Trésor	-192.4	-3.2
Commande de l'engrais	-100.9	-1.7
Administrations infranationales	-51.2	-0.9
Institutions publiques	-38.7	-0.7
Autre	-1.6	0.0
2 Dépôts et déductions pour le compte de tiers	-17.3	-0.3
3 Comptes de correspondants	64.7	1.1
Collectivités locales	4.4	0.1
Institutions publiques	50.1	0.8
Opérateurs publics et créanciers tiers	10.1	0.2
Autres déposants	0.1	0.0
4 Comptes de dépôts des correspondants du Trésor (1 + 2 + 3)	-145.0	-2.4

Source : autorités togolaises

Comprendre les flux non pris en compte dans le TOFE

Trois facteurs principaux expliquent l'écart apparent de 79,4 milliards de FCFA :

- Dépenses pendant les périodes complémentaires : L'État continue de dépenser hors budget pour une année donnée au cours des deux premiers mois de l'année suivante, les variations de la dette et de sa position vis-à-vis du système bancaire étant enregistrées sur l'année civile. Par exemple, les dépenses au titre du budget 2023 ont commencé en janvier 2023 et se sont poursuivies jusqu'en février 2024 et sont prises en compte dans le TOFE 2023 (créant des chevauchements avec l'exécution du budget 2024). De même, les dépenses au titre du budget 2024 ont commencé en janvier 2024 et se sont poursuivies pendant les deux premiers mois de 2025 (ce qui crée des chevauchements avec l'exécution du budget 2025). Pour relier l'exécution du budget 2024 sur la période janvier 2024 à fin février 2025 à l'accumulation de la dette et à l'évolution de la position du gouvernement vis-à-vis du système bancaire au cours de l'année civile 2024, il faut (i) commencer par l'exécution du budget 2024 tel que rapporté dans le TOFE, (ii) ajouter les dépenses effectuées au titre du budget 2023 début 2024 (déclarées à 69,8 milliards

de FCFA), et iii) soustraire les dépenses effectuées au titre du budget 2024 début 2025 (33,2 milliards de FCFA). Cet ajustement explique 36,6 milliards de francs CFA de l'écart. Il n'est pas nécessaire de modifier les rapports budgétaires des autorités ou les tableaux budgétaires des services du FMI sur ce compte.

- Dépenses en retard des comptes de projet : les dépenses publiques consacrées à certains projets transitent par des comptes de projet qui entrent dans le périmètre des comptes bancaires de l'État. Les dépenses sont enregistrées dans le TOFE lorsque l'État transfère des fonds vers ces comptes plutôt que lorsque les fonds sont versés à des fournisseurs de biens et services, ce qui crée des divergences entre le TOFE et les changements dans la position de l'État vis-à-vis du système bancaire. En 2024, les comptes de projets ont reçu 34,0 milliards de FCFA, alors que les dépenses provenant de ces comptes ont atteint 56,4 milliards de FCFA. Cette différence explique 22,4 milliards de FCFA de l'écart apparent. Il n'est pas nécessaire d'apporter de changements au TOFE ou aux tableaux budgétaires des services du FMI pour en tenir compte.
- Enregistrement des flux liés à la dette :
 - *Produit et coût des titres de créance négociables* : Les bons du Trésor togolais et certaines obligations (lorsque le coupon est inférieur au rendement du marché) sont émis avec une décote.³ Le Manuel de statistiques de finances publiques (MSFP) du FMI recommande que, dans le cadre de la comptabilité de caisse, i) les données sur les flux de l'État enregistrent les entrées de fonds égales au prix du marché/valeur actualisée du titre à l'émission et les sorties de fonds de même montant au moment de l'amortissement et ii) que les données sur l'encours des administrations publiques sur la dette publique indiquent la valeur faciale du titre. En outre, les données de flux devraient faire apparaître la différence entre la valeur faciale et la valeur actualisée sous forme de paiement d'intérêts lors de l'émission des bons du Trésor et lors du remboursement des obligations. Au lieu de cela, les autorités ont enregistré des flux égaux à leur valeur nominale, ce qui a conduit à une surestimation des entrées nettes liées à l'émission de titres à hauteur de 16,9 milliards de FCFA dans le cadre du TOFE et à une sous-déclaration des paiements d'intérêts.⁴
 - Bons du Trésor : l'utilisation de la valeur faciale plutôt que de la valeur actualisée pour les entrées et les sorties de capitaux a entraîné une surestimation de 9,8 milliards de FCFA du produit net de l'émission de bons du Trésor en 2024. Les autorités ont comptabilisé correctement les paiements d'intérêts sur les bons du Trésor (différence entre la valeur nominale et la valeur actualisée l'année d'émission).

³ Les obligations peuvent aussi être émises avec une surcote. C'est le cas lorsque les coupons sont supérieurs aux taux du marché, comme cela s'est produit pour certaines obligations émises pendant la pandémie. Dans ce cas, la remise est négative lors de l'échange.

⁴ Le manuel SFP de 1986 recommande d'inscrire les décotes pour mémoire afin de faciliter le rapprochement avec les données de la dette.

- Obligations : l'utilisation de valeurs faciales plutôt que de valeurs actualisées pour les entrées et les sorties de capitaux a entraîné une surestimation du produit net de l'émission obligataire de 7,2 milliards de FCFA en 2024. Par ailleurs, les décotes sur les obligations arrivant à échéance en 2024, pour un montant total de 0,9 milliard de FCFA, n'ont pas été comptabilisées comme des paiements d'intérêts. Ces montants doivent être inclus dans les dépenses d'intérêt au-dessus de la ligne.
- *Frais sur prêts* : le crédit commercial non planifié utilisé pour financer l'achat d'engrais s'accompagnait de 2,5 milliards de FCFA de frais, mais ces frais n'étaient pas comptabilisés comme des dépenses. Les frais doivent être ajoutés aux dépenses.⁵

2. Cohérence entre les données sur les flux de la dette et les données sur l'encours de la dette

Cet exercice compare l'accumulation de dette en 2024 telle qu'indiquée par les données de flux provenant du TOFE avec l'accumulation de dette comme l'indiquent les données sur l'encours de la dette publique fournies par la direction de la dette des autorités.

Comme indiqué ci-dessus, les décaissements nets signifient que l'encours de la dette a augmenté de 474 milliards de FCFA en 2024. Parallèlement, les données sur l'encours de la dette utilisées dans l'AVD indiquent que l'encours de la dette a augmenté de 510 milliards en 2024.

Deux facteurs principaux expliquent la différence entre les données de flux et de stocks (tableau 3) :

- *Prise de propriété d'un hôtel et de sa dette par l'État* : les autorités ont contracté une dette de 15,4 milliards de FCFA lors de l'acquisition d'un hôtel en 2024. Cette opération n'est pas comptabilisée dans le TOFE en tant que dépenses.
- *Effet des variations de change* : les autorités ont indiqué que les variations de valeur de la dette hors FCFA/euro ont augmenté l'encours de la dette de 25,2 milliards de FCFA.

L'écart restant de 4,5 milliards (0,1 % du PIB) est une marge d'erreur acceptable. Par conséquent, l'accumulation de dette en 2024 est bien comprise et il n'y a pas d'accumulation inexplicite de grande ampleur de la dette (« ajustement stock-flux » inexplicite).

Tableau 3. Emprunts nets en valeur faciale et augmentation de l'encours de la dette, 2024

⁵ Tous les détails de l'enregistrement de ces frais sont en cours de confirmation et les données pourraient changer légèrement.

Poste	Milliards de FCFA	% du PIB
1 Total du besoin net de financement 1/	473.8	8.0
2 Variation de l'encours de la dette 2/	509.9	8.6
3 Ajustement stock-flux (2 - 1)	36.1	0.6
Dette hôtelière	15.4	0.3
Variations de la valorisation	25.2	0.4
Inexpliqué	-4.5	-0.1

Sources : autorités togolaises et analyse des services du FMI.

^{1/} À partir de 2024, le TOFE a été reçu le 16 mars 2025.

^{2/} Données sur la dette publique (fin décembre 2024) reçues le 18 mars 2025.