



CÔTE D'IVOIRE

RAPPORT D'ASSISTANCE TECHNIQUE — MODERNISER L'ANALYSE, LE SUIVI ET LA COMMUNICATION SUR LES RISQUES BUDGETAIRES

Mars 2018

Le présent rapport d'assistance technique sur la Côte d'Ivoire a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international. Il repose sur les informations disponibles au moment où il a été achevé, en septembre 2017.

Ce rapport peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone : (+1 202) 623-7430 • Télécopie : (+1 202) 623-7201
Adresse électronique : publications@imf.org • Site internet : <http://www.imf.org>
Prix : 18 dollars l'exemplaire imprimé

Fonds monétaire international
Washington

CÔTE D'IVOIRE

Moderniser l'analyse, le suivi et la communication sur les risques budgétaires

Fabien Gonguet, Thomas Kurkdjian, Clemens Mungenast, et René Tapsoba



Rapport d'assistance technique

Septembre 2017

TABLE DES MATIÈRES

ABRÉVIATIONS	5
PREFACE	6
RESUME EXÉCUTIF	8
PLAN D' ACTIONS (AU 30 SEPTEMBRE 2017)	11
I. INTRODUCTION	15
II. IDENTIFIER LES RISQUES BUDGÉTAIRES EN CÔTE D'IVOIRE	16
A. Cadre conceptuel pour l'identification des risques budgétaires	17
B. Inventaire des risques budgétaires en Côte d'Ivoire	17
III. ANALYSER L'IMPACT DES RISQUES MACROÉCONOMIQUES	27
A. Analyses de sensibilité (choc unique)	28
B. Scénarios alternatifs (chocs multiples)	30
IV. AMÉLIORER LE SUIVI ET LA GESTION DES RISQUES BUDGÉTAIRES LIES AUX ENTREPRISES PUBLIQUES	33
A. Consolider les dispositifs existants de suivi des risques	33
B. Améliorer la coordination entre les différents acteurs	39
C. Renforcer l'information sur les perspectives financières et stratégiques des entreprises publiques	42
V. PUBLIER UNE DÉCLARATION SUR LES RISQUES BUDGÉTAIRES	46
A. Pratiques actuelles de communication sur les risques budgétaires	46
B. Publier une déclaration sur les risques budgétaires	47
C. Ancrer institutionnellement le suivi et la publication des risques budgétaires	49
ENCADRÉS	
1. Éléments sur les mécanismes de stabilisation des prix du cacao	30
2. Pratiques internationales : l'information sur la performance des entreprises	44
3. Proposition de structure d'une DRB ivoirienne pour le budget 2020	48
4. Classification des mesures de gestion des risques budgétaires	50
5. Extraits de textes juridiques : Exemples internationaux	52
FIGURES	
1. Sources des risques budgétaires	18
2. Impact de la volatilité des prix du cacao sur les recettes fiscales	19
3. Impact de la volatilité des prix du pétrole sur les recettes fiscales	19
4. Sensibilité des recettes et dépenses à la croissance du PIB	19

5. Écarts de prévision des taux de change FCFA / \$ _____	19
6. Décomposition de la variation de la dette de la Côte d'Ivoire _____	21
7. Coûts liés aux risques budgétaires : échantillon de 80 pays, 1990-2014 _____	25
8. Priorisation des risques budgétaires _____	26
9. Choc sur les cours du cacao appliqué dans la présente analyse de sensibilité _____	29
10. Cartographie des relations financières entre entreprises publiques et État (2015) _____	34
11. Présentation synthétique des sources de risques budgétaires pour les entreprises publiques _____	35
12. Le rôle pivot de la DGPE dans la gestion des risques budgétaires liés aux entreprises publiques _____	41
13. Organisation actuelle du Comité DPBEP _____	47
14. Proposition d'organisation du comité _____	51
A. Pré-évaluation des scores du pilier III du FTE et simulation des scores après mise en œuvre des recommandations des missions de FAD récentes _____	55

TABLEAUX

1. Stock de garanties émises au profit d'entreprises publiques, à fin juin 2017 _____	21
2. Moyennes et écart-types historiques pour les chocs macroéconomiques _____	28
3. Hypothèses de chocs macroéconomiques simulés _____	29
4. Analyse de sensibilité : impact de chocs macroéconomiques _____	30
5. Scénarios alternatifs : impact de la combinaison de chocs _____	32
6. Grille d'identification et d'analyse des principaux risques budgétaires relatifs au portefeuille de la DGPE, par segment et secteur d'entreprises _____	38
7. Exemples d'analyses de sensibilités de divers indicateurs financiers des entreprises publiques à des chocs macroéconomiques _____	45
8. Partage des tâches dans la préparation de la DRB _____	49

ANNEXES

1. Pré-évaluation des scores de la Côte d'Ivoire selon la méthodologie FTE (pilier III) _____	55
2. Grille d'analyse des risques budgétaires en Côte d'Ivoire _____	56
3. Plan de développement de la déclaration sur les risques budgétaires (2017-2020) _____	57
4. Contenu de la déclaration sur les risques budgétaires : exemples internationaux _____	58

ABRÉVIATIONS

AFRITAC	<i>African Regional Technical Assistance Center</i>
AT	Assistance technique
AVD	Analyse de viabilité de la dette
BNI	Banque nationale d'investissement
CA	Conseil d'administration
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CNCE	Caisse nationale des caisses d'épargne
CNP-PPP	Comité national de pilotage des partenariats public-privé
DDPD	Direction de la dette publique et des dons
DGBF	Direction générale du budget et des finances
DGD	Direction générale des douanes
DGE	Direction générale de l'économie
DGI	Direction générale des impôts
DGPE	Direction générale du portefeuille de l'État
DGPLP	Direction générale du plan et de la lutte contre la pauvreté
DGTCP	Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique
DPBEP	Document de programmation budgétaire et économique pluriannuel
DPPSE	Direction des prévisions, des politiques et des statistiques économiques
DPSB	Direction des politiques et synthèses budgétaires
DRB	Déclaration sur les risques budgétaires
DRBMPE	Direction de la réforme budgétaire et de la modernisation de la gestion publique
FAD	<i>Fiscal Affairs Department</i> (Département des finances publiques du FMI)
FCFA	Franc CFA (UEMOA)
FER	Fonds d'entretien routier
FMI	Fonds monétaire international
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MADR	Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural
MBPE	Ministère du Budget et du Portefeuille de l'État
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
PETROCI	Société Nationale d'Opérations Pétrolières de Côte d'Ivoire
PIB	Produit intérieur brut
PIMA	<i>Public Investment Management Assessment</i>
PLF	Projet de loi de finances
PND	Plan national de développement
PPP	Partenariat public-privé
SIGEP	Système d'information et de gestion des entreprises publiques
SIR	Société Ivoirienne de Raffinage
SOTRA	Société des Transports Abidjanais
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNACOOPEC	Union nationale des coopératives d'épargne et de crédit

PRÉFACE

En réponse à une demande de M. Adama Koné, Ministre de l'Économie et des Finances (MEF) et M. Abdourahmane Cissé, Ministre du Budget et du Portefeuille de l'État (MBPE), une mission du Département des finances publiques (FAD) du FMI a séjourné à Abidjan du 27 juin au 10 juillet 2017 afin de soutenir le gouvernement ivoirien dans l'amélioration de l'identification, l'analyse et la transparence sur les risques budgétaires. La mission, conduite par M. Fabien Gonguet (économiste, FAD), comprenait M. René Tapsoba (économiste, FAD), M. Thomas Kurkdjian et M. Clemens Mungenast (tous deux experts, FAD).

Dès son arrivée à Abidjan, la mission a été reçue par le Ministre de l'Économie et des Finances, M. Adama Koné, et son directeur de cabinet, M. Adama Coulibaly, ainsi que par le directeur de cabinet adjoint du MBPE, M. Sidy Cissé, et a bénéficié de leurs conseils et orientations. Une séance de restitution, présidée par M. Cissé, présentant les conclusions préliminaires de la mission a été tenue le mercredi 5 juillet. Une version provisoire du rapport a été remise aux équipes du MEF et du MBPE à la fin de la mission, à l'occasion d'une séance conclusive présidée par M. Cissé.

Lors de son séjour à Abidjan, la mission a travaillé très étroitement avec M. Hilaire Séa, conseiller technique au cabinet du MBPE. Elle a en outre tenu des séances de travail avec :

- Au MBPE : M. Bamba Seydou, Directeur général du Portefeuille de l'État (DGPE), accompagné de M. Thiekoro Doumbia, Directeur de la Stratégie, et de leurs collaborateurs ; M. Roger Diaba, Directeur général adjoint du budget et des finances (DGBF), accompagné de M. Fiacre Adopo, Directeur des Politiques et Synthèses Budgétaires (DPSB), M. Tiédié Traoré, Directeur du Budget de l'État (DBE) , M. Mamadou Coulibaly, sous-directeur à la Direction de la Réforme Budgétaire et de la Modernisation de la Gestion Publique (DRBMGP), M. Alain-Serge Ehouman, sous-directeur à la Direction de la Solde, et de leurs collaborateurs ;
- Au MEF : Dr Sain Oguié, Directeur Général de l'Économie (DGE), accompagné de M. Vakaramoko Doumbia, Directeur général adjoint, M. Hien Sansan, Directeur des Prévisions, des Politiques et des Statistiques Économiques (DPPSE) et de leurs collaborateurs ; M. Mamadi Koné et M. Marius Kpazara, tous deux sous-directeurs à la Direction de la Dette Publique et des Dons (DDPD) à la Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique (DGTCP) ;
- M. Moussa Kouyate, Président par intérim du Comité national de pilotage des partenariats public-privé (CNP-PPP) et ses collaborateurs ;
- M. Demba Boundi, conseiller technique au cabinet du Ministère des Transports ;
- Mme Fatimata Thes, directeur de cabinet adjoint au Ministère du Pétrole, de l'Énergie et du Développement des Énergies Renouvelables, et ses collaborateurs ;
- M. Vehi Touré, Directeur général du développement rural et de la maîtrise de l'eau au Ministère de l'agriculture et du développement rural (MADR), et ses collaborateurs
- M. Auguste Bédié, chargé d'études au Conseil Café-Cacao (CCC) ;
- Des représentants d'entreprises publiques, dont le président d'Air Côte d'Ivoire, le général Abdoulaye Coulibaly, et son directeur général, M. René Decurey, les directeurs techniques et financiers de Côte d'Ivoire – Énergies (CI-Énergies), la Société Nationale

- d'Opérations Pétrolières de Côte d'Ivoire (PETROCI), la Société Ivoirienne de Raffinage (SIR), et la Société des Transports Abidjanais (SOTRA), et leurs collaborateurs ;
- M. Klotioma Silué, chef de service à la Direction Nationale pour la Côte d'Ivoire à la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest.

La mission a par ailleurs organisé un séminaire d'une demi-journée sur la question de l'identification, l'analyse et la transparence sur les risques budgétaires, en présence d'une quarantaine de représentants de nombreuses structures du MBPE et du MEF.

La mission a également rencontré les partenaires techniques et financiers de la Côte d'Ivoire en début et en fin de mission, avec des représentants de l'Union européenne, de l'Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA), et des gouvernements britannique, espagnol, français, japonais et néerlandais. La mission s'est par ailleurs entretenue avec M. Bacari Koné et M. Severin Kamgna, conseillers résidents d'AFRITAC ; et avec M. Jacques Morisset, chef économiste et directeur de programme pour la Côte d'Ivoire à la Banque Mondiale, et Mme Amina Coulibaly, économiste.

La mission remercie les autorités ivoiriennes pour leur chaleureux accueil et leur disponibilité au cours de cette mission. Elle remercie particulièrement M. Hilaire Séa pour son temps et son précieux soutien dans l'organisation de la mission. La mission remercie également M. José Gijon, Représentant résident du FMI, M. Hermann Yohou, économiste local, et Mme Marguerite Signe, collaboratrice, pour avoir facilité son travail.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Depuis 2012, la Côte d'Ivoire a réussi à entretenir une dynamique vertueuse de forte croissance économique, tirée par une relance des investissements en infrastructure, une politique budgétaire soutenable et une confiance retrouvée des bailleurs internationaux et des marchés. La Côte d'Ivoire entend poursuivre sur cette lancée en s'appuyant sur son Plan National de Développement pour la période 2016-2020, qui vise l'émergence économique du pays d'ici à 2020 grâce à près de 30 000 milliards de FCFA d'investissements publics et privés (soit plus de 140 % du PIB 2016). Ce programme repose sur un cadrage macro-budgétaire ambitieux, tant en termes de cibles de croissance que de trajectoire de déficit.

De nombreux risques budgétaires pèsent sur les finances publiques de la Côte d'Ivoire. La réalisation éventuelle de ces risques pourrait menacer l'atteinte des cibles macro-budgétaires et, partant, le succès de la stratégie d'émergence et la confiance des investisseurs et des marchés. Il est donc tout à fait crucial, dans l'optique de la réussite du PND, que la Côte d'Ivoire s'équipe d'outils d'analyse afin d'assurer une identification exhaustive et un suivi attentif sur les risques budgétaires, ainsi qu'une communication transparente sur ces risques et sur les mesures d'atténuation prises en regard.

Un risque budgétaire est, au sens large, tout élément qui pourrait entraîner une déviation par rapport aux prévisions ou aux attentes. Il existe deux grandes catégories de risques budgétaires : les chocs macroéconomiques, changements imprévus sur des variables macroéconomiques qui ont un impact plus ou moins direct sur les finances publiques ; et les aléas budgétaires spécifiques, obligations financières explicites ou non que l'État pourrait être amené à supporter, conditionnellement à la survenance d'événements incertains. En combinant les critères de probabilité d'occurrence et de coût budgétaire potentiel, il ressort, en première analyse et sur la base des données mises à disposition par les autorités, que les risques budgétaires suivants sont les plus proéminents en Côte d'Ivoire :

- Les chocs macroéconomiques sur la croissance et sur les cours des matières premières, en particulier le cacao et le pétrole ;
- La dette des entreprises publiques, ainsi que les arriérés de certaines d'entre elles ;
- Les activités quasi-budgétaires de l'État (soutien aux tarifs pratiqués par les entreprises publiques dans les secteurs de l'énergie et des transports) ;
- Les engagements budgétaires explicites (notamment garanties émises par l'État) et implicites associés aux projets de partenariats publics-privés (PPP) ;
- La possibilité d'un épuisement des réserves de gaz à horizon 2024.

Les pratiques actuelles d'identification, de suivi et de communication des risques budgétaires sont encore limitées, en deçà des standards des pays émergents. Il n'existe pas de processus centralisé, au niveau des ministères économiques et financiers, d'identification exhaustive, de quantification et, *a fortiori*, de suivi des risques budgétaires. Si certains aspects importants comme la dette ou la volatilité des prix des matières premières peuvent faire l'objet de suivi ou d'analyses *ad hoc*, ces analyses interviennent souvent une fois les risques réalisés

plutôt qu'en anticipation de leur survenance. Les entreprises publiques effectuent souvent des analyses de risque à leur niveau, mais leur tutelle financière, la Direction générale du portefeuille de l'État (DGPE), ne consolide pas ces analyses sur l'ensemble du portefeuille. Enfin, en termes de publication, la Côte d'Ivoire publie depuis 2014 un chapitre sur les risques pesant sur les finances publiques dans le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) annexé au projet de loi de finances (PLF), mais ce chapitre, qui se limite à 2-3 pages, ne présente qu'une sélection de quelques risques, analysés de façon qualitative et peu approfondie.

Ces pratiques naissantes mettent en évidence l'intérêt grandissant des autorités ivoiriennes pour le suivi des risques budgétaires. Toutefois, elles sont encore insuffisantes pour garantir la soutenabilité des finances publiques et le succès de la stratégie d'émergence sous-jacente au PND. Ce défaut d'analyse et, par conséquent, de communication limite la confiance des marchés, et menace même de la dégrader, surtout dans l'éventualité où un risque substantiel, sur lequel le gouvernement n'aurait pas communiqué, venait à se réaliser. Le développement de pratiques d'analyse, de suivi et de communication des risques budgétaires est un élément facilitant la transition vers l'émergence économique. Sur ce point, la Côte d'Ivoire dispose d'une marge de progression par rapport à nombre de pays émergents, du Brésil à l'Afrique du Sud en passant par les Philippines.

Si le suivi exhaustif des risques est une étape importante à franchir, l'effort devra se poursuivre vers une gestion proactive des risques budgétaires. Une telle gestion est déterminante pour préserver la bonne dynamique économique ivoirienne. Ce processus, qui prendra du temps et mobilisera des ressources, constituera à moyen terme un changement profond dans l'approche des risques budgétaires et des politiques de finances publiques au sens large au sein de l'administration ivoirienne. Mais avant de pouvoir gérer efficacement les risques, il convient de les connaître et de savoir les analyser.

Le présent rapport formule des recommandations visant à améliorer l'identification, le suivi et la communication des risques budgétaires et propose un plan d'actions (page 9) pour les mettre en œuvre. Les recommandations prioritaires sont les suivantes :

- Systématiser l'identification exhaustive des risques budgétaires et leur hiérarchisation suivant le cadre analytique proposé en annexe 2 ;
- Monter graduellement en puissance dans la quantification des risques macroéconomiques (analyses de sensibilité à court terme, complétées par des scénarios alternatifs à moyen terme, sur un périmètre incluant les entreprises publiques) ;
- Publier une stratégie spécifique de l'État actionnaire à horizon 2020 ;
- Etendre le rapport sur la situation économique et financière des entreprises publiques aux enjeux de performance et de maîtrise des risques ;
- Préparer et publier une déclaration sur les risques budgétaires (DRB) selon un plan de développement progressif (cf. Annexe 3) ;
- Élargir les missions de l'actuel comité DPBEP à l'analyse, au suivi, à la communication et, à terme, à la gestion des risques budgétaires (Comité « DPBEP et Risques Budgétaires »).

La mise en œuvre de l'ensemble des recommandations formulées dans ce rapport ferait de la Côte d'Ivoire une pionnière en Afrique de l'Ouest en matière de suivi des risques budgétaires et l'alignerait sur les standards des pays émergents. Cela se reflèterait dans les excellents scores au-dessus de la moyenne qu'obtiendrait à moyen terme la Côte d'Ivoire sur le pilier « Risques Budgétaires » de l'évaluation de la transparence des finances publiques (FTE), une méthode d'évaluation mise au point par le FMI (cf. Annexe 1).

PLAN D' ACTIONS (AU 30 SEPTEMBRE 2017)

Recommandations	Actions				Institution responsable
	2017	2018	2019	2020	
Identifier les risques budgétaires en Côte d'Ivoire					
Systématiser l'identification exhaustive des risques budgétaires et leur hiérarchisation suivant le cadre analytique proposé dans le rapport et l'actualiser une fois par an		Effectuer, en interne (DPSB) et au sein du Comité DPBEP et Risques, une démarche exhaustive d'identification des risques budgétaires sur la base de l'annexe 2 et de la figure 1	Recueillir en début d'année l'avis des différentes structures sur les éléments nouveaux de risque et retirer de la liste les risques maîtrisés	Recueillir en début d'année l'avis des différentes structures sur les éléments nouveaux de risque et retirer de la liste les risques maîtrisés	DPSB et Comité DPBEP et Risques Budgétaires
Prioriser les risques pour lesquels des analyses d'impact plus poussées seront réalisées	Identifier les cinq risques budgétaires les plus significatifs, selon les deux critères de probabilité d'occurrence et de coûts budgétaires potentiels élevés (Figure 8)	Mettre à jour l'analyse de priorisation	Mettre à jour l'analyse de priorisation	Mettre à jour l'analyse de priorisation	DPSB
Construire progressivement une base de données des taux de défaut sur les PPP et d'appel des garanties émises par l'État		Recenser et documenter les épisodes d'appels de garantie soutenant des PPP ou de défaillance d'opérateurs privés dans des PPP, et d'appels de garanties émises au profit d'entreprises publiques	Mettre à jour la base de données en cas de nouvelle défaillance	Mettre à jour la base de données en cas de nouvelle défaillance	DDPD et CNP-PPP
Analyser l'impact des risques macroéconomiques					
Monter graduellement en puissance dans la quantification des risques macroéconomiques	Initier les analyses de sensibilité en interne pour quelques variables macroéconomiques clés (tableau 3)	<ul style="list-style-type: none"> - Élargir le champ des études de sensibilité et initier en interne quelques scénarios alternatifs - Mener les analyses sur un périmètre incluant les entreprises publiques - Renforcer les capacités techniques des équipes de modélisation macroéconomique - AT 	Élargir le champ des études de sensibilité et des scénarios alternatifs	Mener les analyses sur un périmètre incluant également les collectivités locales	DPPSE, DDPD et DGPE

Recommandations	Actions				Institution responsable
	2017	2018	2019	2020	
Dans l'AVD, réaliser des scénarios alternatifs incorporant la dette et les arriérés de paiements reconnus des entreprises publiques.	Élargir le scénario personnalisé pour inclure dette totale et arriérés de paiements reconnus des entreprises publiques (et pas seulement ceux de la SIR)				DDPD, DGPE
Améliorer le suivi et la gestion des risques budgétaires liés aux entreprises publiques					
Renforcer l'identification et la maîtrise des risques au sein des entreprises	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer la mise en place des comités d'audit dans les entreprises - Concevoir un cadre commun d'analyse des risques, sur la base du Tableau 6 	Réaliser des études sur les risques dans les 7 premières entreprises disposant d'un contrat de performance, sur la base du cadre commun d'analyse des risques	Élargir la réalisation des études sur les risques aux 8 autres entreprises disposant d'un contrat de performance	Élargir la réalisation des études sur les risques à toutes les entreprises publiques	DGPE, entreprises publiques
Finaliser le déploiement du Système d'information et de gestion des entreprises publiques (SIGEP)	Assurer la formation des utilisateurs	<ul style="list-style-type: none"> - Régler les difficultés techniques - Généraliser le déploiement du SIGEP et des modules de saisie dans les entreprises 	Mener un retour d'expérience auprès des utilisateurs		DGPE
Faire évoluer les bases juridiques pour établir la compétence générale de la DGPE en matière de supervision, de coordination et de suivi des risques budgétaires liés aux entreprises publiques	Préciser le rôle de la DGPE en matière de gestion des risques à travers la révision des textes régissant les entreprises publiques	Proposer un projet d'amendement à la LO portant code de transparence en inscrivant la gestion des risques comme objectif pour les entreprises publiques			DGPE
Développer une offre de formation à la gestion des risques pour les administrateurs et les entreprises	Réfléchir au contenu des formations pour les entreprises	Organiser un séminaire-pilote de formation des entreprises publiques en matière de gestion des risques	Systematiser un séminaire annuel consacré à la gestion des risques et à la performance		DGPE
Modifier les textes réglementaires sur endettement et garantie des entreprises publiques pour renforcer l'effectivité de la procédure d'autorisation	Proposer une modification de l'arrêté 399 de 2015 afin de l'étendre aux filiales d'entreprises publiques				DGPE et DDPD

Recommandations	Actions				Institution responsable
	2017	2018	2019	2020	
Publier une stratégie spécifique de l'État-actionnaire à horizon 2020	Définir le contenu de la stratégie (objectifs en cohérence avec le PND, stratégie de gestion du portefeuille et de dividendes, cadre de gouvernance, objectifs de performance, politique de maîtrise des risques)	Publier la stratégie			DGPE
Étendre le rapport économique et financier sur les entreprises publiques aux enjeux de performance et de maîtrise des risques	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer les explications qualitatives du rapport sur les tendances passées et futures - Finaliser les contrats de performance pour les 7 entreprises de la première vague 	<ul style="list-style-type: none"> - Compléter le champ des données sur les financements publics accordés, la situation de trésorerie, les passifs et les effectifs rémunérés - Préciser des cibles prévisionnelles pour quelques indicateurs (résultat net, investissement, trésorerie, impôts et dividendes) pour les entreprises ayant un contrat de performance (PLF 2019) - Lancer une 2^e vague de contrats de performance pour 8 entreprises. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elargir le périmètre des entreprises pour lesquelles des cibles prévisionnelles sont indiquées en lien avec les vagues de nouveaux contrats de performance (PLF 2020) - Étendre les contrats de performance à 10 autres entreprises. 	<ul style="list-style-type: none"> Elargir le périmètre des entreprises pour lesquelles des cibles prévisionnelles sont indiquées en lien avec les vagues de nouveaux contrats de performance (PLF 2021) 	DGPE
Publier une déclaration sur les risques budgétaires					
Préparer et publier une déclaration sur les risques budgétaires (DRB)	Inclure des analyses macro-économiques de sensibilité existantes, une version abrégée de l'analyse de l'AVD et un tableau avec les projets PPP (PLF 2018).	<ul style="list-style-type: none"> - Préparer une Déclaration sur les Risques Budgétaires, annexe du DPBEP 2019-21, dont la structure découle des principaux risques budgétaires ivoiriens. - Enrichir l'analyse qualitative d'éléments quantitatifs et analytiques (cf. Annexe 3) 	Enrichir l'analyse quantitative et discuter de manière approfondie les mesures d'atténuation des risques (voir encadré 4 et annexe 3) pour le DPBEP 2020-22.	<ul style="list-style-type: none"> - Enrichir l'analyse et la présentation des mesures d'atténuation - Envisager la présentation de la DRB dans une annexe du PLF indépendante du DPBEP. 	DGBF et Comité DPBEP et Risques Budgétaires

Recommandations	Actions				Institution responsable
	2017	2018	2019	2020	
Élargir les missions du comité DPBEP à la préparation de la DRB, à l'analyse et au suivi des risques budgétaires, et revoir sa composition	- Élargir les missions du comité DPBEP aux risques budgétaires - Formaliser ce comité « DPBEP et Risques Budgétaires » par un texte réglementaire et revoir sa composition	- Démarrer les travaux du Comité DPBEP et Risques Budgétaires dans son format élargi			DGBF
Élaborer et mettre en œuvre un plan d'actions de l'analyse et la gestion des risques budgétaires		- Développer le plan d'actions, définissant notamment : 1) l'élargissement progressif du travail du comité vers la gestion des risques budgétaires 2) le renforcement des capacités des membres du Comité 3) le plan de développement de la DRB.	- Commencer la mise en œuvre du plan d'actions. - Proposer l'intégration de la DRB dans la loi organique portant code de transparence dans la gestion des finances publiques à l'occasion de sa modification.	- Poursuivre la mise en œuvre du plan d'actions.	DGBF et Comité DPBEP et Risques Budgétaires

I. INTRODUCTION

1. Les performances économiques de la Côte d'Ivoire ont été remarquables dans les années récentes et les perspectives macro-budgétaires sont favorables. Depuis 2012, la croissance économique est portée par un investissement dynamique, dans un contexte politique stabilisé. La dette publique a augmenté mais le risque de surendettement est modéré¹. Le scénario du Plan National de Développement (PND) pour 2016-2020 mise sur une croissance du PIB de près de 9 % par an en moyenne². Et bien que le gouvernement vise un déficit public moyen de 3,8 % du PIB par an sur la période, sa trajectoire tend vers 3 % en 2019, en ligne avec les critères de convergence de l'union économique et monétaire de l'Afrique de l'ouest (UEMOA).

2. Il existe toutefois des risques budgétaires significatifs qui pourraient menacer la soutenabilité des finances publiques ivoiriennes et la stratégie de développement du PND. Le fort recours attendu aux partenariats public-privé (PPP), dont les coûts de construction pourraient représenter en cumulé jusqu'à 60% du PIB d'ici 2020, ainsi que le niveau d'endettement de certaines entreprises publiques, notamment dans les secteurs de l'énergie et des transports, pourraient mettre en péril la soutenabilité budgétaire, en cas de défaillance. La volatilité des prix du cacao et du pétrole représente aussi un risque budgétaire significatif, de par le poids de ces matières premières dans l'économie et dans les recettes fiscales et douanières.

3. Afin d'assurer une gestion active de ces risques, il est nécessaire dans un premier temps d'en faire l'identification exhaustive et l'analyse précise. La gestion active des risques budgétaires est déterminante pour préserver la bonne dynamique économique ivoirienne. Toutefois, avant de pouvoir gérer efficacement les risques, il faut les connaître et les analyser. Le développement de bonnes pratiques en la matière permettrait à la Côte d'Ivoire de veiller à la soutenabilité de ses finances publiques, en lui donnant une bonne vision des risques budgétaires auxquels elle pourrait faire face. Cette soutenabilité est indispensable au succès de la stratégie d'émergence du PND. La gestion des risques devra en outre s'accompagner d'une communication transparente sur leur nature et leur impact potentiel, afin de renforcer la confiance des investisseurs et des marchés quant à l'environnement macro-budgétaire, et à inciter le gouvernement à prendre des mesures préventives d'atténuation des risques.

4. Le présent rapport formule des recommandations et propose des outils pratiques en matière d'identification, d'analyse et de transparence sur les risques budgétaires. Le chapitre II propose une grille d'identification exhaustive des risques budgétaires. Le chapitre III présente les bonnes pratiques en matière d'analyse des risques macroéconomiques. Le chapitre IV formule des recommandations quant au suivi et à la gestion des risques budgétaires liés aux

¹ Analyse de viabilité de la dette, FMI, 23 novembre 2016.

² Les prévisions du FMI sont plus conservatrices, à 7 ½ % par an en moyenne sur la période 2016-2020.

entreprises publiques. Enfin, le chapitre V recommande la publication d'une déclaration sur les risques budgétaires et conseille les autorités sur son processus de préparation et son contenu.

5. Les recommandations de ce rapport s'inscrivent à l'appui des engagements formulés par les autorités dans le cadre du programme soutenu par le FMI. En décembre 2016, les autorités ivoiriennes se sont engagées dans le Mémoire de Politiques Economiques et Financières annexé à la demande d'accès à la Facilité Elargie de Crédit et au Mécanisme Elargi de Crédit à (i) étendre la documentation budgétaire pour y inclure les risques relatifs à la situation financière délicate de certaines entreprises publiques et les risques relatifs aux PPP³, et (ii) publier d'ici la fin 2018 un rapport sur la performance des entreprises publiques. Le département des finances publiques (FAD) du FMI soutient les autorités ivoiriennes dans la mise en œuvre de ces engagements par son assistance technique. Si les rapports récents⁴ se sont plutôt concentrés sur les risques budgétaires liés aux PPP, le présent rapport traite du suivi des risques budgétaires dans leur globalité, tout en se consacrant spécifiquement aux chocs macroéconomiques et aux risques liés aux entreprises publiques.

II. IDENTIFIER LES RISQUES BUDGÉTAIRES EN CÔTE D'IVOIRE

6. Les risques budgétaires majeurs sont identifiés et connus par l'administration ivoirienne, mais le suivi n'est pas exhaustif et les méthodes d'analyse sont partielles. Les concepts de suivi et, par conséquent, de gestion des risques budgétaires commencent tout juste à émerger dans la culture administrative ivoirienne. Les textes législatifs ou réglementaires sur la gestion des finances publiques ne contiennent pas de dispositions spécifiques sur ces concepts. En outre, les directives de l'UEMOA sur la gestion des finances publiques⁵ ne font pas référence aux risques budgétaires. L'expression la plus nette de l'émergence de la notion en Côte d'Ivoire est le chapitre sur les risques budgétaires présenté dans le Document de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuelle (DPBEP). Même si ce chapitre constitue une base solide, l'état de la discussion des risques budgétaires abordés dans le DPBEP reste très limité (cf. chapitre V pour un diagnostic plus détaillé). La mission a toutefois constaté un très grand intérêt sur la question des risques budgétaires lors du séminaire de sensibilisation et lors des échanges avec les autorités.

7. Les développements suivants fournissent les clés de l'identification exhaustive des risques budgétaires et les appliquent au cas ivoirien. Après avoir identifié les sources potentielles des risques budgétaires en Côte d'Ivoire (A), un inventaire conséquent de ces risques

³ Les engagements sur les risques relatifs aux PPP ont été confirmés par les autorités lors de la première revue du programme (juin 2017, §50 du MEFP).

⁴ Queyranne et al., « Gestion des risques budgétaires liés aux PPP », mars 2017 et Fouad et al., « Évaluation de la gestion des investissements publics (PIMA) », janvier 2017.

⁵ Directive n°01/2009/cm/uemoa portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

(B), puis une grille d'analyse selon la nature et la probabilité d'occurrence des risques (C) sont successivement proposés.

A. Cadre conceptuel pour l'identification des risques budgétaires

8. Un cadre formel, tel que celui présenté en Figure 1, serait utile aux autorités ivoiriennes pour identifier les risques budgétaires en Côte d'Ivoire. Les risques budgétaires – facteurs susceptibles d'occasionner un écart entre les résultats et les prévisions budgétaires – peuvent être regroupés en deux grands blocs :

- les *chocs ou risques macroéconomiques*, ou risques généraux, qui consistent en des changements imprévus sur des variables macroéconomiques telles que la croissance économique, les prix des matières premières (notamment le cacao et le pétrole), le taux de change (FCFA/\$), les taux d'intérêt, et l'inflation.
- les *risques budgétaires spécifiques*, qui sont des obligations financières que l'État pourrait être amené à supporter, conditionnellement à la survenance d'évènements incertains. Ils comprennent par exemple les risques institutionnels, politiques ou sécuritaires, ainsi que les aléas budgétaires (ou passifs contingents), qui peuvent être :
 - *Explicites*, sous la forme d'un contrat formel contraignant l'État à supporter les charges financières liées à la matérialisation de certains évènements (appel de garantie émise au profit d'une entreprise publique ou d'un projet de partenariat public-privé (PPP), règlement de litiges).
 - *Implicites* : même en l'absence de contrats formels, l'État pourrait faire face à des aléas budgétaires dits implicites, en ce sens qu'il pourrait se trouver contraint, sous la forme de pressions morales ou politiques, à assumer les charges financières consécutives à une catastrophe naturelle (inondations, sécheresse), à la défaillance financière d'une entreprise publique, d'une institution financière, d'un opérateur privé dans un projet PPP, d'une collectivité locale ou d'une entreprise privée stratégique.

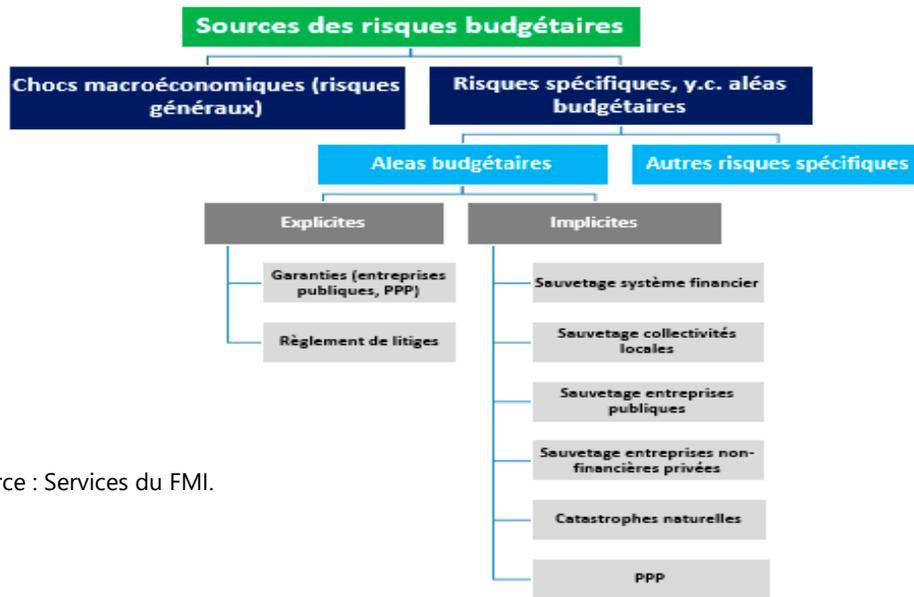
B. Inventaire des risques budgétaires en Côte d'Ivoire

Risques généraux ou chocs macroéconomiques

9. L'économie ivoirienne fait face à des chocs macroéconomiques divers, qui ont des incidences financières sur le budget de l'État. Cette section passe en revue les principaux facteurs de risques macroéconomiques, ainsi que des pistes d'estimation de l'ampleur de leurs incidences sur le budget : (i) la volatilité des cours du cacao et du pétrole ; (ii) les chocs sur la

croissance du PIB ; (iii) la volatilité des taux de change, notamment vis-à-vis du dollar ; et (iv) la perte d'accès aux marchés internationaux⁶.

Figure 1. Sources des risques budgétaires



Source : Services du FMI.

10. La volatilité des cours du cacao est un facteur majeur de risque pour les finances publiques ivoiriennes. L'économie ivoirienne reste vulnérable aux mouvements des prix du cacao, production phare du pays⁷. La volatilité des prix du cacao se traduit en une volatilité des recettes publiques liées au cacao, via les droits d'enregistrements et les taxes à l'exportation du cacao (cf. Figure 2). Par ailleurs, l'instabilité des cours du cacao pourrait impacter indirectement les recettes fiscales à travers la croissance économique. Un tel risque s'est récemment matérialisé, avec la chute de 35 % des prix du cacao depuis le dernier trimestre de 2016, occasionnant un manque à gagner d'environ 0,9 % du PIB sur les recettes fiscales, une réduction de 0,9 % des revenus des agriculteurs, et une révision baissière des projections de croissance, de 8,9 à 8,5 %⁸.

11. La volatilité des cours du pétrole est également un facteur de risque budgétaire, en ce sens qu'elle alimente l'instabilité des recettes fiscales, des subventions et des dépenses courantes des entreprises publiques (Figure 3). En effet, selon le mécanisme d'ajustement des prix de produits pétroliers en vigueur, une hausse du prix international du pétrole pourrait induire une baisse de la taxation sur les produits pétroliers afin de limiter la transmission de ces

⁶ Bien que chaque choc macroéconomique soit présenté de façon indépendante dans cette section, il est important de noter que ces risques, ainsi que leur probabilité d'occurrence, peuvent être corrélés entre eux.

⁷ La Côte d'Ivoire est le premier producteur mondial de cacao (40 % de la production mondiale). Le cacao représente 60 % des exportations du pays, et contribue directement et indirectement à un quart des emplois. Nous ne discutons pas explicitement des autres cultures compte tenu de leur poids relativement faible dans la structure actuelle de l'économie ivoirienne.

⁸ Source : FMI, *Côte d'Ivoire : Première revue du programme* (2017), et prévisions des Autorités Ivoiriennes.

effets haussiers sur les prix à la pompe, et ainsi d'éviter les tensions sociales. Un autre canal de transmission de ce risque aux finances publiques réside dans la situation financière des entreprises publiques, surtout celles exerçant dans le secteur des transports et de l'énergie (cf. IV.A).

Figure 2. Impact de la volatilité des prix du cacao sur les recettes fiscales

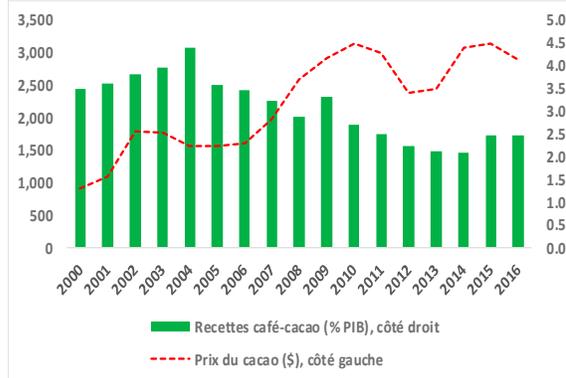


Figure 3. Impact de la volatilité des prix du pétrole sur les recettes fiscales

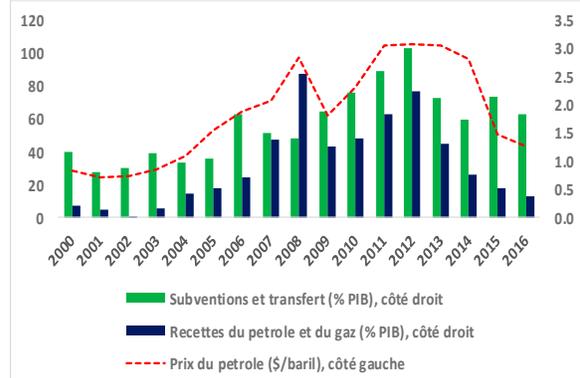


Figure 4. Sensibilité des recettes et dépenses à la croissance du PIB

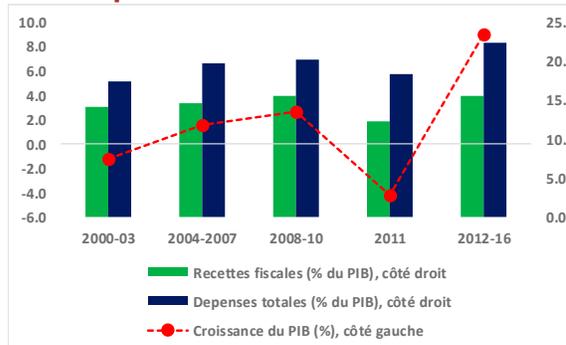
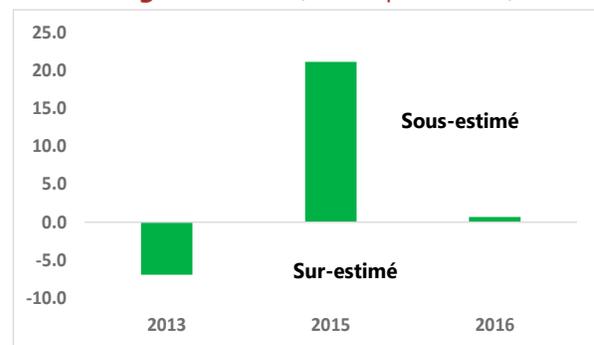


Figure 5. Ecart de prévision des taux de change FCFA / \$ (% des prévisions)



Source : Autorités Ivoiriennes et services du FMI.

12. Un choc de croissance (chute brutale du PIB) pourrait avoir des incidences financières importantes sur le budget de l'État. Ce risque est d'autant plus important que dans son histoire récente, la Côte d'Ivoire a connu plusieurs épisodes de choc sur la croissance, induits par des (i) crises politiques, (ii) l'instabilité des cours des matières, ou (iii) les fluctuations de la production agricole liées à l'évolution des prix ou à des perturbations pluviométriques. L'incidence budgétaire des chocs de croissance s'opère essentiellement à travers un manque à gagner sur les recettes fiscales, dont les projections sont généralement très sensibles au taux de croissance (cf. Figure 4). De tels manques à gagner pourraient causer une accumulation d'arriérés de paiements si des ajustements adéquats n'étaient pas opérés sur les dépenses. Dans le même temps, des coupes sur les dépenses (notamment d'investissement) à la suite d'un choc de croissance pourraient avoir en retour des effets pervers sur la croissance, donnant potentiellement lieu à un cercle vicieux croissance / dépenses.

13. Les variations imprévues de taux de change exposent également les finances publiques ivoiriennes à des risques. Le FCFA est certes ancré à l'euro avec une parité fixe, mais la moitié environ de la dette publique ivoirienne est libellée en devises, dont un tiers en dollars (environ 7 % du PIB). La dette des entreprises publiques est également concernée (cf. IV.A). Or la volatilité des taux de change est difficile à prévoir (cf. Figure 5). Ainsi, toute dépréciation du FCFA par rapport au dollar pourrait non seulement renchérir le service de la dette et les dépenses d'importations en dollar, mais aussi augmenter le stock de la dette publique. En revanche, les recettes assises sur les importations libellées en dollars augmenteraient. A ce titre, l'initiative du gouvernement de segmenter la récente émission d'*eurobonds* en deux composantes, l'une libellée en dollars (1,25 milliard) et l'autre en euro (625 millions), pourrait constituer une stratégie d'atténuation du risque de change à explorer davantage.

14. Des difficultés non anticipées d'accès aux marchés internationaux de capitaux constitueraient également un risque budgétaire (de refinancement). Ce risque est important dans la perspective du remboursement des deux *eurobonds* arrivant à échéance en 2024 et 2032. En cas de difficulté soudaine à se refinancer sur les marchés internationaux, le gouvernement pourrait être en effet contraint à recourir à des sources de financement plus onéreuses et/ou avec des échéances plus courtes. Pour parer à cette éventualité, les autorités ont déjà commencé à racheter une partie de ces *eurobonds*⁹, et réfléchissent par ailleurs à d'autres pistes d'atténuation d'un risque de refinancement pour le stock restant (rachat progressif des titres, ouverture d'un compte séquestre).

15. Certains risques budgétaires classiques (variations inattendues de l'inflation et des taux d'intérêt, décaissements des appuis budgétaires) sont peu prégnants en Côte d'Ivoire.

- Les variations inattendues de *l'inflation* peuvent causer des écarts entre résultats et prévisions budgétaires. Certaines projections de recettes fiscales sont sensibles aux variations de l'inflation¹⁰. Toutefois, l'inflation reste faible en Côte d'Ivoire, eu égard à l'ancrage du FCFA à l'euro, si bien que le risque budgétaire lié à l'inflation peut être considéré comme marginal.
- Les variations inattendues de *taux d'intérêt* constituent actuellement un risque budgétaire faible en Côte d'Ivoire. Depuis 2012, la quasi-totalité du portefeuille de la dette publique ivoirienne est en effet à taux fixe.
- L'anticipation imparfaite des calendriers de *décaissement des appuis budgétaires* (sur lesquels reposent 10% des dépenses d'investissement) peut constituer un risque budgétaire. Toutefois, la Côte d'Ivoire est demeurée prudente sur les prévisions d'appuis budgétaires ces dernières années, évitant ainsi des surprises à la baisse significatives.

⁹ En juin 2017, les autorités ivoiriennes ont émis avec succès 1,95 Md\$ d'*eurobonds*, ce qui a permis de racheter une partie des *eurobonds* arrivant à échéance en 2024 et 2032 (0,75 Md\$) et de financer le déficit (1,2 Md\$).

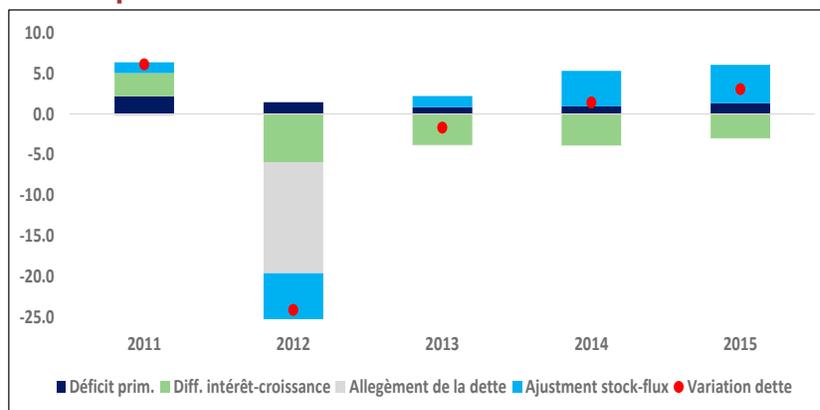
¹⁰ En revanche, elles impacteraient peu les dépenses publiques, étant donné l'absence d'indexation des salaires sur l'inflation.

Risques spécifiques

16. La décomposition de la variation de la dette de l'État met en évidence, au-delà de l'impact des fluctuations macroéconomiques, la matérialisation de risques spécifiques.

Cette matérialisation est reflétée par un ajustement stock-flux significatif (cf. Figure 6). La présente sous-section mène l'inventaire successif des aléas budgétaires explicites, des aléas budgétaires implicites, et des autres risques spécifiques.

Figure 6. Décomposition de la variation de la dette de la Côte d'Ivoire (% du PIB)



Source : estimation de la mission sur la base des données du WEO.

Aléas budgétaires explicites

17. Les garanties émises par l'État pour faciliter l'accès d'entreprises publiques à l'emprunt bancaire sont des sources d'aléa budgétaire explicite. A fin juin 2017, la Direction de la dette publique et des dons (DDPD) a dénombré trois garanties émises par l'État au profit d'Air Côte d'Ivoire, pour un montant de 28 milliards de FCFA (0,1 % du PIB) (cf. Tableau 1). Dans une moindre mesure, les lettres de confort émises par le gouvernement pour faciliter l'accès au crédit à certaines entreprises publiques (comme CI-Energies auprès de la Banque ouest africaine de développement), constituent des aléas budgétaires quasi-explicites, malgré la faible portée juridique de ces lettres.

Tableau 1. Stock de garanties émises au profit d'entreprises publiques, à fin juin 2017

Société	Objet de la dette	Créancier	Montant (Mds FCFA)	Taux d'intérêt	Date	Maturité
Air Côte d'Ivoire	Financement d'avion	Afreximbank	5,7	6,98%	10/1/2014	6 ans
	Financement d'avion	Export Développement Canada	11,2	4,19%	10/1/2015	10 ans
	Financement d'avion	Export Développement Canada	11,2	4,19%	3/1/2016	10 ans
TOTAL			28,1			

Source : Autorités ivoiriennes. Note : aucune de ces garanties n'a été appelée à ce jour.

18. Les garanties soutenant les PPP devraient augmenter dans les prochaines années, du fait du fort recours attendu aux PPP dans le cadre du PND. La stratégie du gouvernement est de mobiliser les financements privés pour la construction des infrastructures et d'assurer le

paiement des projets principalement par leurs usagers. Toutefois, le volume prévisionnel d'investissement en PPP (coût total de construction de 60% du PIB entre 2016 et 2020) apparaît hors norme et expose l'État à de risques budgétaires élevés. Les PPP constituent des engagements financiers à long terme qui pèsent durablement sur les finances publiques, directement lorsqu'ils entraînent des dépenses budgétaires, ou indirectement dans le cas de passifs contingents, en particulier pour les PPP payés par les usagers¹¹. L'appel en 2015 d'une garantie de l'État dans le PPP relatif au troisième pont d'Abidjan, pour cause de trafic insuffisant par rapport aux hypothèses de départ a occasionné un coût budgétaire d'environ 0,07 % du PIB.

19. Le règlement de litiges constitue également une source d'aléa budgétaire explicite.

Le différend de frontière maritime qui oppose la Côte d'Ivoire au Ghana, notamment pour une question d'exploitation pétrolière *offshore*, en est une bonne illustration. Sa résolution pourrait résulter en un risque positif (indemnisation financière de la Côte d'Ivoire en cas d'arbitrage favorable) ou en un risque négatif (coût budgétaire en cas d'arbitrage défavorable).

Aléas budgétaires implicites

20. Les aléas budgétaires implicites sont une menace pour l'équilibre des finances publiques ivoiriennes. Ces aléas n'émanent pas de contrats formels, mais de pressions morales ou politiques sur l'État. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, ils recouvrent principalement : (i) le stock de dette et les arriérés des entreprises publiques, ainsi que leurs activités quasi-budgétaires, (ii) les obligations implicites liées aux PPP stratégiques, (iii) le sauvetage d'institutions financières, et (iv) les risques de nature environnementale.

21. Le stock de dettes et d'arriérés de paiements reconnus des entreprises publiques, ainsi que leurs activités quasi-budgétaires, représentent un risque budgétaire majeur pour l'État. Les activités quasi-budgétaires sont des opérations entrant dans le champ des politiques publiques, mais qui sont financées hors budget de l'État et menées par des acteurs autres que l'État – typiquement, par les entreprises publiques. C'est le cas par exemple de la fourniture d'électricité ou de transports publics à tarifs bon marché (cf. exemples en IV.1). Bien que l'État ne soit pas nécessairement lié juridiquement à la reprise de la dette d'une entreprise surendettée, il pourrait être politiquement contraint à assumer son remboursement, compte tenu de l'importance économique et sociale de ces entreprises publiques, et à poursuivre lui-même la fourniture des services publics qu'elles assurent.

22. Au-delà des garanties explicites, le fort recours envisagé aux PPP pour accompagner le PND constitue aussi un risque budgétaire implicite majeur. L'État envisage en effet de financer plus de 40 % des investissements programmés dans le PND sous forme de PPP (environ 60 % du PIB de 2016). Même sans garantie explicite, l'État pourrait être contraint à changer de partenaire privé (ce qui pourrait avoir un coût transitoire), voire à poursuivre le projet

¹¹ Pour une évaluation plus complète des risques budgétaires associés aux PPP, voir Queyranne et al., « Gestion des risques budgétaires liés aux PPP », mars 2017.

en cas de défaillance d'un opérateur privé, eu égard à son importance économique et sociale. La centralisation du portefeuille de PPP par le CNP-PPP est déjà un pas dans la bonne direction en matière d'identification et de suivi des risques liés aux PPP. Il serait toutefois judicieux de (i) faire reposer l'étude de faisabilité des PPP sur des hypothèses conservatrices ; (ii) établir une base de données des taux de défaut historiques sur les PPP ; (iii) envisager des plafonds sur le montant total de PPP engagés.

23. Un éventuel sauvetage d'institutions financières est aussi une source de risques budgétaires implicites. Quelques entités du secteur financier ivoirien connaissent des difficultés financières, ayant déjà contraint le gouvernement à s'impliquer dans leur redressement. Il s'agit essentiellement de la Caisse nationale des caisses d'épargne (CNCE), de la Banque nationale d'investissement (BNI), et de l'Union nationale des coopératives d'épargne et de crédit (UNACOOPEC)¹². Le gouvernement a notamment transféré environ 0,1 point de PIB en 2016 en vue de recapitaliser la CNCE et couvrir ses pertes. Un autre transfert (de moindre ampleur) est escompté pour 2017-18. Même si aucun chiffre n'est encore arrêté, la restructuration envisagée de l'UNACOOPEC, dotée d'une base de dépôts de 93 milliards de FCFA (0,4 point de PIB), pourrait également occasionner des incidences non négligeables sur le budget de l'État.

24. Les risques environnementaux sont également des sources des risques budgétaires. Au-delà des risques macroéconomiques que les catastrophes naturelles font peser sur l'économie, elles peuvent également engager le soutien implicite de l'État afin de soutenir les populations en grande difficulté suite à une catastrophe majeure.

- Les *sécheresses* constituent des menaces surtout pour la production agricole, alors que les *inondations*, moins fréquentes, menacent non seulement la production agricole mais aussi les infrastructures agricoles. Les incidences budgétaires directes consistent en des indemnités des agriculteurs sinistrés à travers les lignes de contingences du budget (moins de 5 % du budget total de l'État).
- Un autre facteur majeur de risque budgétaire est *l'indisponibilité des réserves de gaz*, lesquelles permettent de générer l'électricité à moindre coût comparé au *Heavy Vacuum Oil*. Avec un différentiel de coût annuel de production estimé à 60 milliards de FCFA au niveau de CI-Energies, ce risque budgétaire constitue une réelle menace, d'autant plus que les projections tablent sur une possible indisponibilité de gaz à l'horizon 2024.
- Enfin, il convient de mentionner *d'autres risques environnementaux* comme la pollution des eaux et des sols, les feux de brousse, et la maladie du « swollen shoot » du cacao (qui oblige à mettre en quarantaine le reste des plantations dans la zone touchée).

25. Un éventuel concours financier à des collectivités locales en difficultés financières constituerait un facteur de risque budgétaire implicite difficile à cerner. La faible remontée

¹² Pour plus d'informations, consulter FMI, *Côte d'Ivoire : Première revue du programme* (2017).

des données sur la santé financière des collectivités ne permet pas de faire un diagnostic de la nature et de l'ampleur de risques budgétaires en provenance de ces administrations locales.

Autres risques spécifiques

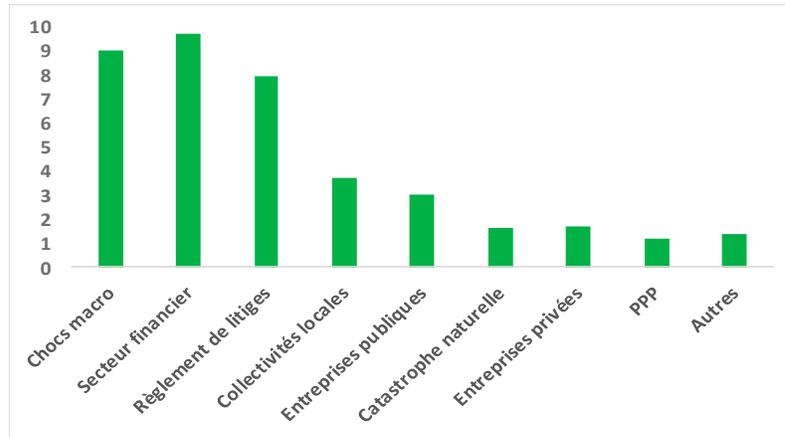
26. Enfin, d'autres risques budgétaires spécifiques, incluant des risques institutionnels, politiques et sécuritaires, pourraient menacer l'équilibre budgétaire. On distingue :

- *Le manque de crédibilité des prévisions macroéconomiques et budgétaires* pourrait être un facteur de risque budgétaire. Cependant, une analyse des écarts de prévision au cours des dernières années indique une tendance à la prudence des autorités.
- *Les dépassements budgétaires* sont également un facteur de risque. On compte en particulier : (i) les revendications d'arriérés de salaires accumulés sur la période 2009-2013, évalués à 249 milliards de FCFA (1,2 % du PIB), et non encore provisionnés dans le budget ; (ii) le règlement des « passifs » ou « marchés en souffrance », à savoir les dépenses exécutées hors système avant la crise post-électorale de 2011 – initialement évalués à environ 200 milliards de FCFA (0,9 % du PIB), un audit devrait prochainement affiner cette évaluation. D'autres facteurs de dépassements budgétaires comprennent le chiffrage de coûts des nouveaux investissements ou le chiffrage des coûts de nouvelles mesures fiscales, comme de nouvelles exonérations par exemple.
- Bien que délicats à quantifier, *les risques politiques* (grèves, crise électorale, ...) et *les risques sécuritaires* (attaque terroriste, ...) peuvent avoir des incidences budgétaires significatives, provoquant notamment (i) un effet négatif sur l'activité économique et sur le secteur du tourisme en particulier, d'où des manque-à-gagner potentiels sur les recettes budgétaires, et (ii) des dépenses supplémentaires liées au maintien de la sécurité. Ces risques incluent les éventuelles sommes que le gouvernement peut décider de verser face aux exigences de groupes de pression de nature diverse. Par exemple, environ 0,6 point de PIB a été versé par le gouvernement pour mettre un terme aux « mutineries » de soldats du premier semestre 2017, somme qui n'était pas provisionnée ou anticipée dans les prévisions de finances publiques.

Coûts liés aux risques budgétaires : comparaison avec d'autres pays

27. Les coûts potentiels liés aux risques budgétaires inventoriés ci-dessus semblent se comparer favorablement à ceux évalués dans d'autres pays (figure 7). Cependant, un tel constat devrait être relativisé, étant donné que les informations collectées durant la mission ne permettent pas une pleine quantification des coûts budgétaires liés aux risques budgétaires. Un affinement de l'analyse et de la quantification de ces risques, au fur et à mesure de la disponibilité d'informations et de données, serait indispensable pour un meilleur suivi des risques budgétaires.

Figure 7. Coûts liés aux risques budgétaires : échantillon de 80 pays, 1990-2014
(Pourcentage du PIB)



Sources : Bova et al. (2016), et services du FMI.

Proposition pour une grille d'analyse des risques budgétaires

28. La classification des risques inventoriés en plusieurs catégories formelles pourrait permettre de mieux cerner leur nature et à terme de choisir des outils de gestion adaptés.

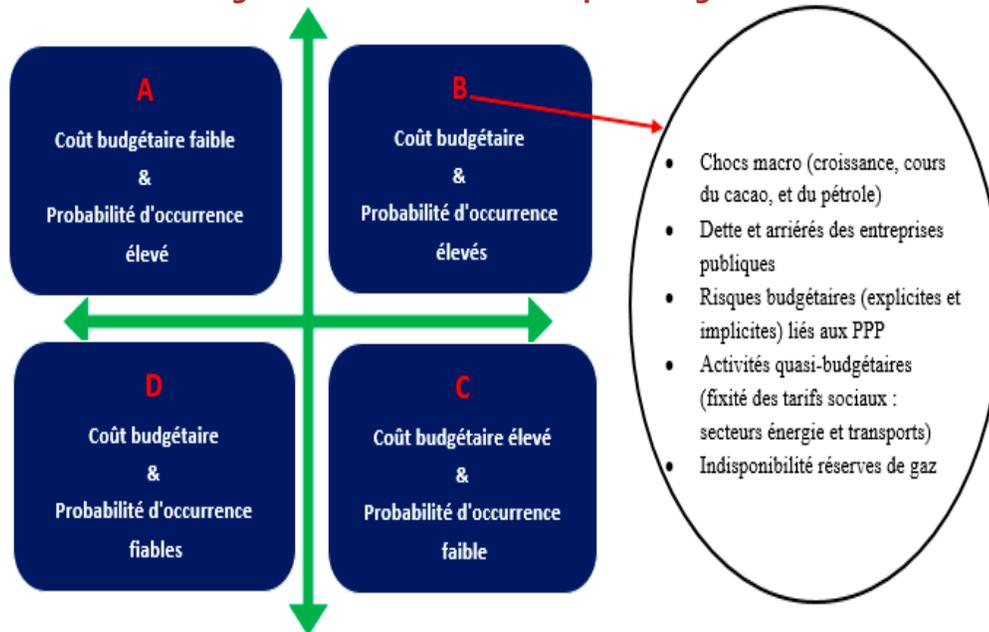
- D'une part, en fonction de sa source, un risque budgétaire peut être considéré comme *endogène* (probabilité d'occurrence influençable par les actions du gouvernement) ou *exogène* (probabilité de survenance hors de tout contrôle du gouvernement).
- D'autre part, les risques peuvent être regroupés en fonction de leur fréquence de réalisation. On distingue les risques de nature *permanente* (survenance régulière) et ceux de nature *temporaire* (survenance irrégulière). Les risques de nature temporaire peuvent être davantage décomposés en fonction de leur probabilité d'occurrence. On distingue notamment les risques *probables* (probabilité d'occurrence élevée), les risques *possibles* (probabilité d'occurrence moyenne), et les risques *indéfinis* (incidence budgétaire potentiellement élevée, mais probabilité d'occurrence difficile à prédire).

29. Les risques budgétaires en Côte d'Ivoire examinés plus haut pourraient être catégorisés en fonction de cette typologie des risques budgétaires. L'annexe 2 propose une grille d'analyse de la nature des risques en Côte d'Ivoire. Ce cadre n'est ni définitif ni immuable ; il vise surtout à servir de guide aux autorités dans leur quête de formalisation de l'analyse des risques budgétaires. Ce cadre gagnerait donc à être mis à jour continuellement.

30. Une priorisation des risques budgétaires serait essentielle en vue d'analyses plus affinées. Après l'identification exhaustive des risques budgétaires, il serait judicieux de se focaliser sur les risques les plus proéminents en vue d'analyses plus poussées sur leur incidence budgétaire potentielle. Cette priorisation pourrait se fonder sur deux critères : (i) la probabilité d'occurrence du risque ; et (ii) le coût budgétaire potentiel en cas de matérialisation du risque.

Concrètement, il faudrait classer les risques budgétaires par ordre croissant d'une part en fonction de leur probabilité/fréquence d'occurrence (cf. Annexe 2), et d'autre part en fonction de leur coût budgétaire potentiel. La figure 8 ci-dessous en offre une illustration. Les coûts budgétaires potentiels associés aux risques sont représentés sur l'axe des abscisses, tandis que leur probabilité d'occurrence est représentée sur l'axe des ordonnées. Le croisement des deux classements en fonction de ces deux critères donne quatre cadrans : A, B, C, et D. Les risques aux coûts budgétaires potentiels et probabilité d'occurrence élevés (regroupés dans le cadran B), sont les plus proéminents et mériteraient une attention plus particulière quant aux analyses sur leur incidence budgétaire.

Figure 8. Priorisation des risques budgétaires



Source : mission.

31. En première analyse et sur la base des données mises à disposition par les autorités, la mission a pu identifier cinq risques budgétaires parmi les plus proéminents en Côte d'Ivoire. Les autorités pourront conduire des chiffrages et analyses complémentaires afin d'affiner cette priorisation. Les cinq risques identifiés sont les suivants :

- Des chocs macroéconomiques sur la croissance et sur les cours des matières premières, en particulier le cacao et le pétrole ;
- La dette des entreprises publiques, ainsi que les arriérés de certaines d'entre elles ;
- Les activités quasi-budgétaires de l'État (soutien aux tarifs pratiqués par les entreprises publiques dans les secteurs de l'énergie et des transports) ;
- Les engagements budgétaires explicites (notamment garanties émises par l'État) et implicites associés aux projets de partenariats publics-privés (PPP) ;
- La possibilité d'un épuisement des réserves de gaz à horizon 2024.

Recommandations

- **Systématiser l'identification exhaustive des risques budgétaires et leur hiérarchisation suivant le cadre analytique proposé dans ce rapport, et l'actualiser au moins une fois par an.** Les cadres proposés en Figure 1 et Annexe 2 pourraient servir de base de départ. Ces travaux en interne pourront alimenter la documentation budgétaire (cf. V).
- **Prioriser les risques pour lesquels des analyses d'impact plus poussées seront réalisées.** Les risques budgétaires du cadran B (Figure 8) pourraient être considérés prioritairement pour la conduite d'analyses plus poussées sur leurs implications budgétaires potentielles.
- **Construire progressivement une base de données des taux de défaut sur les PPP et d'appel des garanties émises par l'État,** afin de mieux cerner les coûts escomptés de la matérialisation d'aléas budgétaires.

III. ANALYSER L'IMPACT DES RISQUES MACROÉCONOMIQUES

32. Certains risques macroéconomiques sont analysés par l'administration, mais souvent en ordre dispersé, et après la matérialisation des risques. Les scénarios reposent souvent sur des variations modérées. Parmi les pratiques existantes, on trouve :

- *La Direction des Prévisions, des Politiques et des Statistiques Économiques (DPPSE)* à la Direction générale de l'économie (DGE) du MEF mène des analyses de sensibilité sur certains risques macroéconomiques à l'aide d'un modèle d'équilibre général calculable, reposant sur une matrice de comptabilité sociale datant de 2007. Ces analyses de sensibilité sont fondées sur une approche *ex post* de l'évaluation de l'impact des risques, plutôt qu'*ex ante*.
- *La DDPD* mène des analyses régulières de la viabilité de la dette (AVD). Les analyses de sensibilité et scénarios alternatifs associés sont limités au gouvernement central. La dette et les arriérés de paiement des entreprises publiques ne sont pas incorporés dans l'AVD.
- *Certaines entreprises publiques* mènent, à leur niveau et de façon individuelle, des analyses de sensibilité, des simulations de flux financiers et des projections de long terme selon divers scénarios macroéconomiques (cf. §50).

33. Deux approches d'analyses des risques peuvent particulièrement servir à évaluer l'incidence financière des risques macroéconomiques sur le budget de l'État ivoirien : les analyses de sensibilité d'une part (**A**), et les analyses de scénarios alternatifs d'autre part (**B**). La réalisation de ces analyses pourrait constituer une première étape vers la production d'éléments d'analyses plus élaborées, en ligne avec les meilleures pratiques internationales (Annexe 4).

A. Analyses de sensibilité (choc unique)

34. Les analyses de sensibilité évaluent l'impact de variations d'une variable macroéconomique sur des variables budgétaires, toutes choses égales par ailleurs. Par souci d'efficacité, il conviendrait de focaliser l'analyse de sensibilité sur l'impact des variables macroéconomiques issues de la priorisation des risques (cadrans supérieurs de la figure 8). Il s'agirait notamment du taux de croissance du PIB, des cours du cacao et du pétrole, et du taux de change FCFA/\$. En termes de variables de résultats budgétaires, les analyses pourraient, à court terme, se limiter aux recettes, aux dépenses, au solde budgétaire et à la dette, puis être graduellement élargies au service de la dette, à la valeur actualisée de la dette et à des variables de stock (actifs, passifs, bilan). Enfin, par souci de cohérence, l'horizon temporel des analyses de sensibilité pourrait être aligné à celui du DPBEP, à savoir trois ans.

35. Le choix des hypothèses de chocs utilisées dans les analyses de sensibilité pourrait être guidé par les considérations suivantes :

- Les chocs faisant déjà l'objet de simulations dans l'AVD pourraient être reconduits dans les analyses de sensibilité, par souci de cohérence et de crédibilité. L'AVD est un outil d'analyse internationalement reconnu et régulièrement publié par le FMI. La DDPD mène sa propre AVD, sur la base de la méthodologie et du canevas conçus par le FMI.
- Pour les chocs non encore simulés dans l'AVD, il serait utile de faire reposer les hypothèses sur des valeurs historiques. A cet effet, l'analyse devrait commencer par la production d'un tableau, similaire au tableau 2, résumant les écarts ou chocs historiques sur les variables à simuler. De telles valeurs historiques sont généralement incluses dans l'AVD, et pourraient donc en être facilement extraites¹³.

Tableau 2. Moyennes et écart-types historiques pour les chocs macroéconomiques

	Moyenne historique	Écart-type
Taux de croissance du PIB (%)	4,4	4,7
Variation des cours du cacao (%)	2,0	18,9
Variation des cours du pétrole (%)	1,8	29,4
Dépréciation du CFA par rapport au \$ (%)	2,5	8,0

Sources : AVD du dernier rapport du FMI pour les chiffres de croissance, et calculs des services du FMI à partir du WEO pour les autres variables.

36. Le tableau 3 propose une sélection de chocs macroéconomiques pertinents à simuler dans le contexte ivoirien. Ces hypothèses retenues pour l'analyse correspondent à des chocs significatifs, et cohérentes avec l'historique des chocs ayant affecté l'économie.

¹³ Les valeurs historiques couvrent généralement les dix dernières années (2007-16 dans l'exemple considéré ici).

Tableau 3. Hypothèses de chocs macroéconomiques simulés

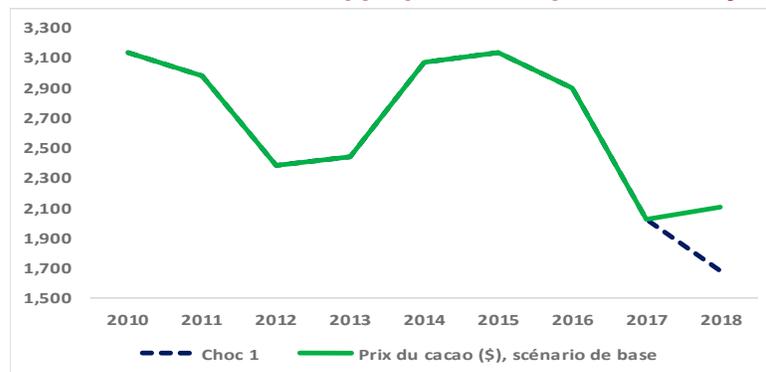
	Choc 1
Taux de croissance du PIB (%)	Moyenne historique moins un écart-type
Variation des cours du cacao (%)	Moyenne historique moins un écart-type
Variation des cours du pétrole (%)	Moyenne historique plus un écart-type
Dépréciation du CFA par rapport au \$ (%)	Moyenne historique plus un écart-type

Source : mission.

Exemple d'analyse de sensibilité : les cours du cacao

37. L'impact d'un choc sur les prix du cacao est simulé pour illustration ci-après (Figure 9). Par simplicité, il est supposé que le choc simulé d'un écart-type a un impact temporaire (une année), se matérialisant dès le début de l'année 2018.

Figure 9. Choc sur les cours du cacao appliqué dans la présente analyse de sensibilité



Source : mission.

38. Le tableau 4 présente le résultat des simulations du choc sur les recettes publiques, les dépenses publiques, et le solde primaire¹⁴. Le raisonnement et les évaluations ci-dessous visent à proposer un guide d'analyse pour conduire d'autres simulations de ce type¹⁵.

- L'impact du choc 1, correspondant à une chute d'environ 17 % des cours du cacao, sur les recettes budgétaires transitera principalement par la taxe à l'exportation (taux de 14,6 %) ¹⁶. L'évaluation pourrait être encore affinée pour prendre en compte un éventuel effet indirect sur les recettes transitant par la croissance. Par souci de simplicité, il est également supposé une élasticité de zéro de la production de cacao par rapport aux prix du cacao. Ainsi, la chute des cours du cacao de 17 % devrait, toutes choses égales par ailleurs, se traduire en une baisse de 17 % de la valeur des exportations de cacao, soit une baisse de 2,2 points de PIB.

¹⁴ Comme indiqué plus haut, les variables de résultat peuvent être progressivement étendues pour inclure la dette publique (% du PIB), le service de la dette, les besoins de financement, la valeur actuelle de la dette, les actifs, les passifs, et le bilan.

¹⁵ Pour chacun des autres chocs, la section II.B fournit une intuition des principaux mécanismes à travers lesquels la survenance de ces chocs pourrait affecter le budget. Pour de plus amples analyses, consulter Carnot/Koen/Tissot, *Economic Forecasting and Policy*, 2011.

¹⁶ Les droits d'enregistrement ont été réduits de 5 % à 0 % par le gouvernement en 2017 pour soutenir les agriculteurs. Nous laissons de côté les frais à l'exportation (2,4 %) collectés par le Conseil café-cacao, qui représentent plutôt de la parafiscalité.

En appliquant la taxe à l'exportation de 14,6 % à cette baisse des exportations, il en ressort une perte en recettes fiscales estimée à 0,3 point de PIB.

- L'impact du choc 1 sur les dépenses publiques est supposé être nul ici, étant donné qu'aucun transfert direct depuis le budget de l'État n'est opéré pour assurer le prix minimum bord-de-champ garanti aux producteurs (cf. Encadré 1).
- Il en résulte un impact négatif d'environ 0,3 point de PIB sur le solde budgétaire.

Tableau 4. Analyse de sensibilité : impact de chocs macroéconomiques

	Année	2018			2019			2020		
		Impact ¹			Impact ¹			Impact ¹		
		Recettes	Dépenses	Solde budg	Recettes	Dépenses	Solde budg	Recettes	Dépenses	Solde budg
Taux de croissance du PIB (%)	Choc 1									
Variation des cours du cacao (%) ²	Choc 1	-0,3	0	-0,3	0	0	0	0	0	0
Variation des cours du pétrole (%)	Choc 1									
Dépréciation du CFA par rapport au \$ (%)	Choc 1									

Source : mission. ¹ en points de PIB. ² Le choc est supposé avoir un effet temporaire (une année).

Encadré 1. Éléments sur les mécanismes de stabilisation des prix du cacao

Un mécanisme de stabilisation est entré en vigueur en 2012 sous la supervision du Conseil café cacao pour amortir l'effet des chocs sur les prix du cacao. Un prix bord-de-champ est garanti aux producteurs pour 6 mois, équivalent à 60% d'un prix moyen défini comme la moyenne d'un prix de vente à termes et du prix spot (coefficients de pondération de 80% et 20% respectivement). Quand le prix spot est au-dessus du prix de ventes à termes, le surplus de recettes résultant abonde dans un fonds de compensation, duquel on puiserait pour garantir le prix minimum quand le prix spot passerait en-dessous du prix de vente à terme. En cas de choc négatif majeur, un ajustement à la baisse du prix minimum bord-de-champ est opéré. Un fonds de réserve alimenté par le budget de l'État depuis 2011 a aussi été ouvert à la BCEAO, en vue de renforcer davantage la résilience du mécanisme de stabilisation.

Si a priori, de tels mécanismes mettent le budget de l'État à l'abri de sollicitations inattendues pour compenser l'effet de chocs négatifs, une éventuelle défaillance d'un acteur de la chaîne (par exemple, les acheteurs des contrats à terme) pourrait entraîner un dysfonctionnement du mécanisme, et donc impliquer un concours financier du budget.

Source : mission.

B. Scénarios alternatifs (chocs multiples)

39. A moyen terme, les analyses de sensibilité pourraient être complétées par des scénarios alternatifs (Tableau 4). Le principe sous-jacent est de simuler l'impact d'une combinaison de chocs d'un écart-type, appliquée à des variables macroéconomiques clés¹⁷. Comme dans le cas des analyses de sensibilité, les analyses de scénarios alternatifs pourraient se focaliser à court terme sur les recettes, les dépenses, le solde budgétaire, et la dette publique

¹⁷ Une approche proche de ces analyses de scénarios alternatifs, et en cours de rodage en interne à la DPPSE, consiste à utiliser un modèle d'équilibre général calculable (cf. § 32). Cependant un tel modèle est très exigeant en matière de données, y compris microéconomiques, qui peuvent s'avérer difficiles à collecter et à mettre à jour. Par exemple, la matrice de comptabilité sociale utilisée par la DPPSE pour réaliser des simulations avec le modèle n'est plus à jour (elle date de 2007).

comme variables de résultat, et graduellement élargir à d'autres variables de flux (service de la dette, besoins de financements) et, à moyen-long terme, de stock (passifs, bilan).

40. Les analyses de scénarios alternatifs pourraient être aussi alignées sur l'horizon temporel du DPBEP (trois ans), dans un premier temps. Par la suite, quand les autorités se seront bien familiarisées avec les simulations, l'horizon temporel pourrait être graduellement étendu à dix ans, puis à trente ans, permettant à terme de cerner les vulnérabilités budgétaires de long terme, liées notamment aux questions de sécurité sociale et de pensions.

41. Les trois scénarios alternatifs présentés dans l'AVD pourraient être reconduits dans l'analyse des risques budgétaires. Il s'agit (i) d'un scénario historique (les variables macroéconomiques sont à leurs valeurs moyennes historiques) ; (ii) d'un scénario extrême, consistant en une combinaison de chocs sur les variables macroéconomiques ; et (iii) d'un scénario personnalisé, dans lequel la dette de la Société Ivoirienne de Raffinage (SIR) (368 milliards de FCFA) est intégrée dans l'AVD. Ces scénarios alternatifs pourraient être légèrement ajustés pour l'analyse de risques budgétaires. Plus spécifiquement :

- les hypothèses du scénario historique de l'AVD pourraient être strictement maintenues ;
- celles du scénario de choc extrême pourraient être ajustées pour refléter une combinaison des chocs individuels testés dans les analyses de sensibilité plus haut ;
- le scénario personnalisé pourrait être élargi pour inclure la dette totale et les arriérés de paiements reconnus des entreprises publiques (773 milliards de FCFA à fin mars 2017), et éventuellement celle des collectivités locales, si des données fiables sont disponibles.

42. La démarche utilisée pour aboutir aux résultats des analyses de sensibilité (cf. A) est également appropriée pour les analyses de scénarios alternatifs. Il s'agit comme précédemment de décrire et quantifier les différents mécanismes et canaux de transmission des chocs aux variables de résultat. Le tableau 5 offre une illustration de la présentation des résultats des scénarios alternatifs.

Tableau 5. Scénarios alternatifs : impact de la combinaison de chocs

	Année	A court-moyen terme			A long terme			
		2018	2019	2020	2021	...	2046	2047
HYPOTHÈSES								
Scénario historique	Variables macroéconomiques à leur moyenne historique							
Scénario choc extrême	Choc prix du cacao + choc taux de change CFA/\$							
	Choc de croissance + choc prix du cacao							
Scénario personnalisé	Scénario historique + dette des entreprises publiques							
	Scénario extrême + dette des entreprises publiques							
RESULTATS								
Scénario de base	Solde budgétaire (% du PIB)							
	Dette (% du PIB)							
	Valeur actuelle de la dette							
	Service de la dette / recettes							
Scénario historique	Solde budgétaire (% du PIB)							
	Dette (% du PIB)							
	Valeur actuelle de la dette							
	Service de la dette / recettes							
Scénario choc extrême	Solde budgétaire (% du PIB)							
	Dette (% du PIB)							
	Valeur actuelle de la dette							
	Service de la dette / recettes							
Scénario personnalisé	Solde budgétaire (% du PIB)							
	Dette (% du PIB)							
	Valeur actuelle de la dette							
	Service de la dette / recettes							

Source : mission.

43. A plus long terme, quand les capacités en matière de simulation se seront renforcées, les autorités pourraient envisager d'appliquer les méthodes d'évaluations probabilistes. Ces méthodes, les plus sophistiquées et utilisées dans quelques pays avancés comme le Canada, les États-Unis, la Nouvelle Zélande et le Royaume-Uni, permettent d'estimer la probabilité de soutenabilité de la dette publique tout en prenant en compte une variété de chocs extrêmes affectant l'économie et la réaction budgétaire à ces chocs (maximum de surplus budgétaire économiquement et politiquement faisables).

Recommandations

- **Monter graduellement en puissance dans la quantification des risques macroéconomiques :**
 - A court terme, systématiser en interne les analyses de sensibilité en se focalisant dans un premier temps sur les hypothèses macroéconomiques identifiées au tableau 3, et selon la méthodologie décrite en III.A ;
 - A moyen terme, simuler des scénarios alternatifs selon la méthodologie décrite en III.B et étendre le périmètre des analyses de sensibilité et scénarios alternatifs à l'ensemble du secteur public (incluant les entreprises publiques et éventuellement les collectivités locales).
 - Publier une sélection de ces analyses et scénarios dans la déclaration sur les risques budgétaires (cf. V) selon le calendrier proposé en annexe 3.
 - Renforcer les capacités techniques des équipes de modélisation macroéconomique.

- **Réaliser des scénarios alternatifs incorporant la dette et les arriérés de paiements reconnus des entreprises publiques dans l'AVD** (en particulier pour les sociétés à participation financière publique majoritaire et les entreprises publiques à forte activité quasi-budgétaire).

IV. AMÉLIORER LE SUIVI ET LA GESTION DES RISQUES BUDGÉTAIRES LIES AUX ENTREPRISES PUBLIQUES

44. Les entreprises publiques¹⁸ ont un poids important dans l'économie et les finances publiques (cf. Figure 10), justifiant de prendre en considération les risques budgétaires qu'elles font porter à l'État. En 2015, leur chiffre d'affaires consolidé représente près de 20 % du PIB, et elles contribuent à hauteur de 4 % des recettes fiscales. Les entreprises publiques sont par ailleurs un acteur clé dans la mise en œuvre du PND 2016-2020, puisqu'elles doivent assurer plus du tiers du total des investissements programmés sur la période, soit plus de 10 000 milliards de FCFA, portés aux deux tiers par le secteur des transports et infrastructures, et à plus de 20% par le secteur de l'énergie. L'identification, le suivi et la gestion des risques budgétaires liés aux entreprises publiques, tant au niveau des entreprises elles-mêmes que de l'administration centrale, sont donc essentiels pour assurer que les entreprises puissent jouer pleinement leur rôle dans la réussite de la stratégie d'émergence tout en préservant la soutenabilité des finances publiques. Le présent chapitre propose ainsi des recommandations pour consolider les procédures existantes de suivi des risques **(A)**, renforcer la coordination de ces procédures **(B)** et communiquer de façon transparente sur la performance des entreprises **(C)**.

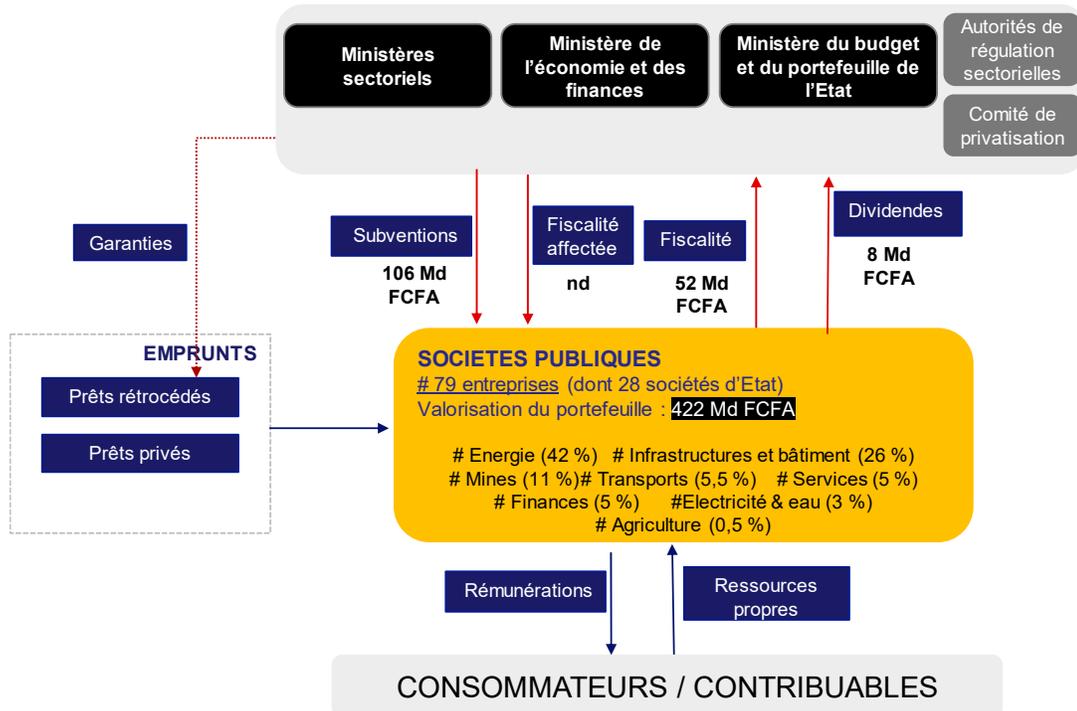
A. Consolider les dispositifs existants de suivi des risques

45. Les conditions de supervision du portefeuille de participations de l'État ont été renforcées depuis 2015, dans l'optique d'une professionnalisation de l'État actionnaire. La création en 2016 de la Direction générale du portefeuille de l'État (DGPE) renforce la supervision grâce à une spécialisation sectorielle et le développement d'expertises en matière juridique, de comptabilité, de gestion de portefeuille et de systèmes d'information. Le rattachement de cette direction générale au MBPE, en remplacement de la Direction des participations et privatisations, témoigne également d'une volonté d'assurer un suivi budgétaire et financier renforcé. La

¹⁸ Le champ couvert par ce rapport concerne les entreprises publiques regroupées au sein du portefeuille géré par la DGPE. Il inclut les sociétés publiques au sens du Manuel de statistiques des finances publiques, c'est-à-dire entités juridiques créées dans le but de produire des biens ou des services pour le marché et détenues ou contrôlées par les administrations publiques. Par exception, le portefeuille de la DGPE inclut 18 structures non commerciales et 4 opérateurs de politiques publiques, dont le rôle et la structure financière se rapproche d'établissements publics administratifs.

nouvelle segmentation du portefeuille selon cinq catégories permet d'adapter le cadre de participation et de gestion en fonction de la nature des activités des entreprises¹⁹. Enfin, l'expérimentation de contrats de performance pour sept entreprises, représentant plus de 40% de la cible d'investissements publics dévolus aux entreprises publiques dans le PND 2016-2020, devrait contribuer à renforcer la supervision, grâce à la fixation d'objectifs individuels pluriannuels au sein d'un plan stratégique 2016/2020 et d'un plan d'affaires chiffré. Toutefois, au vu des textes existants – loi organique portant code de transparence, lois de 1997 régissant les entreprises publiques – la DGPE ne dispose pas d'une compétence générale explicite en matière de suivi coordonné et la gestion des risques budgétaires associés aux entreprises publiques.

Figure 10. Cartographie des relations financières entre entreprises publiques et État (2015)



Source : mission, sur la base des données du rapport sur la situation économique et financière des sociétés du portefeuille de l'État au titre de 2015 – PLF 2017²⁰.

La source des principaux risques budgétaires liés aux entreprises publiques

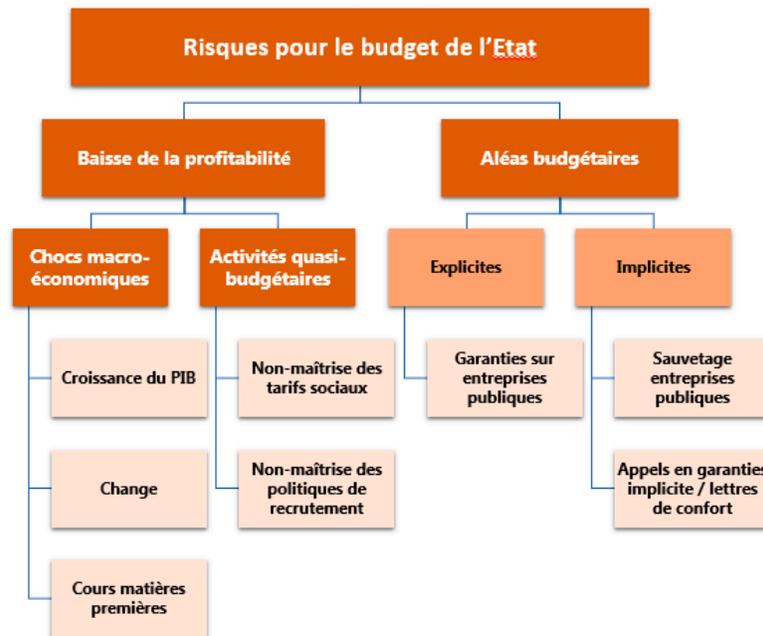
46. Les risques budgétaires liés aux entreprises publiques concernent tant l'équilibre du budget général que les opérations de trésorerie de l'État. Au sein de chaque entreprise, la

¹⁹ La segmentation du portefeuille réalisée (hors filiales et sociétés en cours de privatisation) distingue : (i) 18 structures non commerciales qui exercent un rôle de facilitateur et/ou d'exécutant de la politique publique ; (ii) 4 opérateurs de service public exerçant une activité de service public avec un contrôle direct de l'État ; (iii) 10 délégations de service public ; (iv) 8 « champions nationaux », ayant pour objectif principal de développer ou aider à développer des secteurs stratégiques, en cohérence avec le PND ; et (v) 23 activités s'inscrivant dans une approche patrimoniale visant à la maximisation de dividendes.

²⁰ La mission n'a pas été en mesure de disposer d'informations chiffrées sur le montant de ressources fiscales affectées aux entreprises publiques, ce qui pourrait être révélateur d'un risque budgétaire non maîtrisé.

matérialisation des risques peut entraîner une *baisse des revenus* et/ou une *dérive des charges*, en particulier du fait (i) d'aléas exogènes entraînant une baisse du chiffre d'affaires ou une hausse des coûts de production (volatilité des prix du carburant, par exemple), (ii) des tarifs des services publics sur lesquels l'État a la main, (iii) des retards ou surcoûts liés aux projets d'investissement, ou (iv) d'une politique d'emprunt non maîtrisée. Partant, l'équilibre budgétaire de l'État peut être directement perturbé par l'insuffisante rentabilité des entreprises, *via* le versement de subventions d'équilibre, la baisse des ressources fiscales (en particulier, impôt sur les bénéficiaires industriels et commerciaux) et non fiscales (dividendes), la hausse des recettes affectées, voire un besoin de recapitalisation. Le plan de trésorerie de l'État peut par ailleurs se trouver sérieusement modifié en cas de défauts de remboursement sur des prêts rétrocédés ou d'appels de trésorerie liés à une garantie de l'État qui serait appelée. La figure 11 présente un arbre simplifié des sources de risques budgétaires relatifs aux entreprises publiques.

Figure 11. Présentation synthétique des sources de risques budgétaires pour les entreprises publiques



Source : mission.

47. Les facteurs exogènes affectant la rentabilité des entreprises peuvent significativement entamer les marges des entreprises publiques.

- Au-delà de l'effet d'une baisse de la croissance du PIB, qui affecte négativement les profits des entreprises, les *variations de prix des matières premières* peuvent, selon les entreprises, induire une volatilité des revenus et des charges. Par exemple, les fluctuations des prix du pétrole et des carburants ont fortement entamé la profitabilité des entreprises des secteurs de l'énergie et des transports. En 2015, la chute du prix du pétrole de 47 % a réduit les revenus d'exportations de la Société ivoirienne de raffinage (SIR) de 58 %. Quant à la Société de transports abidjanais (SOTRA), dont l'achat de carburant constitue près de 15 % des charges,

une hausse de 10 % des prix des carburants majore ses charges de 1 Md FCFA, soit près de 11 % de son excédent brut d'exploitation en 2015, sans compter les effets indirects transitant par l'augmentation du coût des facteurs intermédiaires de production.

- Les *conditions de change* impliquent des risques de volatilité comparables. Ainsi, la SIR a enregistré des pertes de change à hauteur de 92 Md FCFA soit 8 % de son chiffre d'affaires, suite à l'appréciation de 20 % du dollar. 25 % des opérations de Air Côte d'Ivoire sont effectuées en dollars, entraînant une sensibilité du chiffre d'affaires au taux de change.

48. Quant aux risques endogènes affectant la situation financière des entreprises²¹, ils sont principalement liés à l'endettement, aux arriérés et aux activités quasi-budgétaires.

- La dette des entreprises publiques s'élève à 773 Md FCFA²² à fin mars 2017, soit +55 % par rapport à fin 2014 soit environ 3 ½ % du PIB 2016. Des doutes pèsent sur la soutenabilité de la dette de certaines entreprises publiques, qui n'arrivent plus à se financer sur les marchés. Certains ratios d'endettement sont alarmants : ainsi celui du Fonds d'entretien routier (FER) s'élève à près de 4 300 % du capital social²³.
- Par ailleurs, certaines entreprises publiques fournissant des biens et services font face à de significatifs arriérés de paiement vis-à-vis de leurs fournisseurs et prestataires. On observe par exemple un engorgement des paiements auprès des producteurs indépendants d'électricité pour le compte de CI-Energies (retards de près de 5 mois dans les centrales d'Azito et de Ciprel). Ces arriérés s'élèvent à plus d'un point de PIB. Bien que ces arriérés soient privés, l'importance stratégique du secteur pourrait forcer le gouvernement à en assumer éventuellement la responsabilité partielle ou totale.
- Les coûts budgétaires induits par la différence entre les prix de marché et les tarifs sociaux pratiqués au titre d'activités quasi-budgétaires, dans le secteur de l'énergie ou des transports, par exemple, si elles ne sont pas totalement compensées par des subventions de l'État, constituent un risque sur la rentabilité des entreprises, et, partant, un risque budgétaire pour l'État. En effet, au cas où ces entreprises viendraient à faire faillite, l'État aurait l'obligation morale ou politique de poursuivre la fourniture de ces services publics. Les tarifs sociaux pratiqués par la SOTRA dans le secteur des transports publics, restés inchangés depuis 1994, mettent en péril sa rentabilité : en effet, la compensation reçue de l'État est calculée sur la base d'une facturation forfaitaire. De même, eu égard aux tarifs sociaux

²¹ Selon le *Guide d'établissement des Indicateurs de Solidité Financière* du FMI (2006), cinq indicateurs sont pertinents pour évaluer la solidité financière des sociétés non financières : dette totale/fonds propres ; rentabilité des fonds propres ; résultat/charge d'intérêts et principal ; position de change nette/fonds propres ; nombre de demandes de protection vis-à-vis des créanciers. Pour plus d'informations, voir Chapitre 7 (www.imf.org/external/pubs/ft/fsi/guide/2006/pdf/fra/guide.pdf).

²² Ce montant correspond à la dette consolidée de 75 entreprises du portefeuille de l'Etat sur 82, en raison de la non disponibilité des états financiers de quatre sociétés (source : DPBEP 2017-2019).

²³ Ce ratio s'explique par d'importantes levées de fonds réalisées entre 2012 et 2015 et par le faible niveau du capital social (300 M FCFA).

pratiqués sur les produits pétroliers et le gaz, la situation financière des entreprises du secteur énergétique est vulnérable aux fluctuations des cours du pétrole, puisqu'elles n'ont pas de contrôle sur ces tarifs sociaux.

Pratiques d'analyse et de suivi des risques

49. L'État actionnaire dispose de quelques processus de suivi²⁴ sur certains risques, souvent en cours de structuration, qui pourront constituer une base de départ pour une analyse plus exhaustive. Le document budgétaire sur la situation financière et opérationnelle permet ainsi de suivre certains indicateurs de risque (trésorerie, dette, autres passifs). La transmission de rapports de gouvernance, obligatoire depuis 2015, permet d'identifier les « zones à risque » pour les entreprises²⁵. Le « tableau de bord » interne de la DGPE inclut par ailleurs des éléments d'appréciation de ces zones de risque, sur la base d'une analyse des charges des trois derniers exercices, ainsi que d'analyses forces/faiblesses et menaces/opportunités. L'automatisation du suivi avec le système d'information et de gestion des entreprises publiques (SIGEP) devrait contribuer à fluidifier ces échanges – le SIGEP inclura à terme une application de collecte et un système de gestion des données. La mission a toutefois constaté que s'agissant des entreprises rencontrées, l'interface n'est pas encore disponible.

50. Certaines entreprises ont en outre des pratiques avancées de suivi des risques, dont l'exploitation transversale et sectorielle par la DGPE pourrait être développée.

- En termes d'identification et d'analyse des risques, les entreprises rencontrées ont déclaré utiliser divers *outils techniques*, dont le degré de sophistication est variable en fonction des enjeux propres à chaque entreprise. Parmi ces outils, ont été cités : des analyses de sensibilité et des projections de long terme concernant certains risques macroéconomiques (comme les prix du pétrole pour CI-Energies), des simulations de flux financiers sur la base de scénarios d'équilibre offre/demande (comme CI-Energies), ou des matrices d'analyse des risques présentées ensuite en comité de direction (comme la Société Nationale d'Opérations Pétrolières de Côte d'Ivoire (PETROCI)).
- En termes de mécanismes institutionnels de suivi des risques, certaines entreprises, comme la SIR, disposent d'une *unité dédiée aux études économiques*, permettant de simuler l'impact de certains risques. En outre, le *comité d'audit et de gestion des risques*, qui rend compte au Conseil d'administration (CA) dont il est une émanation, est obligatoire au sein de chaque entreprise publique depuis 2016. Il est saisi de l'examen des comptes et des rapports de gestion, de l'examen du budget et de tout document à caractère financier ou ayant un

²⁴ Les relations entre DGPE et entreprises publiques ont été structurées notamment dans le cadre d'une Charte des relations. L'identification d'interlocuteurs de référence (« point focal ») au sein des entreprises permet d'assurer une correcte circulation de l'information. Par ailleurs, les administrateurs peuvent alerter sur d'éventuels risques financiers ou juridiques.

²⁵ Ils incluent un compte-rendu détaillé sur la gouvernance (composition et activités du CA et du comité d'audit/risques), les charges détaillées (dons et transactions, marchés publics, communication, relations publiques, meilleures rémunérations, primes) et les finances (filiales et participations, emprunts, garanties). La mission n'a pas eu accès à ces rapports.

impact financier sur l'entreprise publique. Présidé par l'administrateur représentant le MBPE, il se réunit au moins quatre fois par an et produit des rapports pour le CA. Les entreprises que la mission a pu rencontrer n'ont toutefois pas encore toutes créé ce comité.

51. Afin de systématiser le suivi des risques, l'État actionnaire pourrait s'appuyer sur ces mécanismes existants, en insistant dans un premier temps sur les entreprises les plus fragiles. La DGPE pourrait ainsi mettre en place un cadre commun d'analyse des risques, partagé avec l'ensemble des entreprises, afin de faciliter la remontée et la consolidation des informations. Un tel cadre reposerait à la fois sur (1) une grille systématique d'identification des risques pesant sur les entreprises selon leur segment ou leur secteur, et (2) des outils techniques déjà développés par certaines entreprises, comme les analyses de sensibilité (cf. exemples dans le tableau 7), le développement de scénarios alternatifs ou la construction de matrices de risques, en fonction de la nature, de la taille et de la probabilité d'occurrence des risques. Le tableau 6 fournit une liste des principaux types de risques budgétaires par segment et secteur, et les outils d'analyse qui pourraient leur être associés²⁶.

Tableau 6. Grille d'identification et d'analyse des principaux risques budgétaires relatifs au portefeuille de la DGPE, par segment et secteur d'entreprises

Segments	Secteurs	Enjeux budgétaires	Principaux risques budgétaires	Outils standard d'analyse
- Non-commercial - Opérateurs de service public	Tous	Subventions d'équilibre Fiscalité affectée	- Activités quasi-budgétaires - Décisions en provenance des tutelles (tarifs, recrutements, ...) - Volatilité des recettes affectées	Scénarios d'équilibre offre/demande, analyses de rentabilité, méthodes de prévision des recettes affectées
- Champion national public - Délégations de service public - Gestion patrimoniale	Infrastructures sociales	Profitabilité / dividendes	- Cours matières premières	Analyses de sensibilité aux prix des matières premières et scénarios alternatifs
	Transports Mines Hydrocarbures Agriculture	Investissements	- Cours matières premières - Garanties et lettres de confort	Analyses de sensibilité aux prix des matières premières, scénarios alternatifs, recensement exhaustif des garanties et lettres de confort
	Infrastructures économiques	Profitabilité / dividendes Investissements	- Garanties et lettres de confort	Recensement exhaustif des garanties et lettres de confort
	Entreprises exportatrices	Profitabilité / dividendes	- Change - Garanties et lettres de confort	Analyses de sensibilité au taux de change, scénarios alternatifs, recensement exhaustif des garanties et lettres de confort

Source : mission.

²⁶ Cette méthodologie pourra être développée précisément au cours d'une visite d'expert court terme à venir.

Recommandations

- **Renforcer l'identification et la maîtrise des risques au sein des entreprises** (une assistance technique complémentaire en 2018 pourra soutenir les autorités sur la mise en œuvre de cette recommandation) :
 - en rendant effective et généralisant l'institution de comités d'audit au sein des entreprises publiques, dans un premier temps pour les sept entreprises en cours de négociation d'un contrat de performance (2018) avant de les systématiser à horizon 2020 dans toutes les entreprises ;
 - en recensant et retraçant de manière exhaustive les flux financiers de l'État vers les entreprises publiques, y compris les recettes affectées, et en recensant les lettres de confort signées entre l'État et les entreprises publiques ;
 - en concevant un cadre commun d'analyse des risques piloté par la DGPE et partagé avec l'ensemble des entreprises, afin de faciliter la remontée et la consolidation des informations. Un tel cadre reposerait à la fois sur (1) une grille systématique d'identification des risques pesant sur les entreprises selon leur segment ou leur secteur, et (2) des outils techniques (analyses de sensibilité, scénarios alternatifs...) en fonction de la nature, de la taille et de la probabilité d'occurrence des risques (cf. Tableau 6).
- **Finaliser le déploiement du SIGEP** afin d'assurer une circulation plus efficace de l'information sur les risques entre les entreprises publiques et la DGPE.

B. Améliorer la coordination entre les différents acteurs

52. Afin d'aboutir à une vision exhaustive et consolidée des risques budgétaires liés aux entreprises publiques, il convient de clarifier les rôles et de coordonner les différents acteurs. Actuellement, la gestion des risques est principalement envisagée au niveau des entreprises publiques qui cherchent à évaluer l'impact de certains risques sur leur trajectoire financière et leur modèle d'affaires, et à définir de mesures d'atténuation appropriées. En revanche, la DGPE, en dépit de la création d'une sous-direction en charge de l'audit et de quelques pratiques émergentes (cf. §49), n'a pas structuré un véritable suivi des risques à ce stade. En outre, la prise en compte par la DGBF de l'impact des risques sur le niveau des subventions, des garanties et de dividendes est limitée.

Coordination du suivi et de la gestion des risques liés aux entreprises publiques

53. La DGPE est bien placée pour coordonner la gestion des risques budgétaires associés aux entreprises publiques. Elle est déjà à la fois en contact rapproché avec (i) les entreprises publiques, à travers sa participation aux différents CA et la présence de « points focaux » assurant en pratique l'interface régulière entre entreprise et État-actionnaire ; et (ii) la DGBF et la DDPD, à travers la transmission d'informations sur la dette et les garanties. Organisée en deux directions sectorielles et une direction de la stratégie doublées d'un suivi

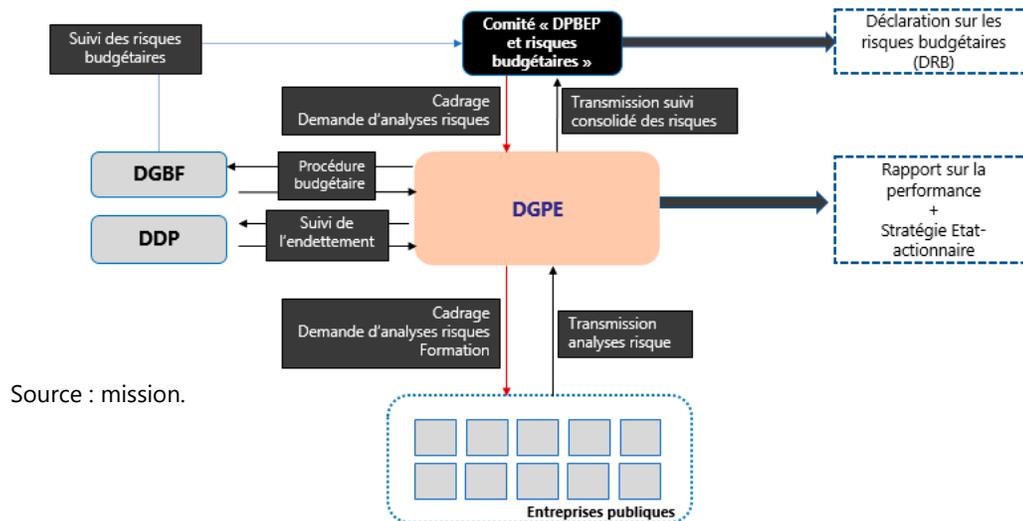
transversal par segment d'activité, la DGPE a de fait les moyens de produire des analyses de risque à la fois sur l'ensemble du portefeuille, par secteur et par segment. En outre, au titre de ses responsabilités générales de tutelle financière, elle est chargée de veiller à l'équilibre budgétaire et financier du secteur des entreprises publiques – le suivi des risques budgétaires est un élément essentiel de ce rôle.

54. L'identification et le suivi des risques budgétaires attachés au portefeuille de l'État dans sa globalité ou par secteur devraient ainsi incomber à la DGPE. De par son organisation, la DGPE aurait en particulier pour rôle de consolider les analyses produites par les entreprises et de produire des synthèses transversales au niveau de la direction de la stratégie (exemple : impact du risque de change sur l'ensemble du portefeuille) ou sectoriel au niveau des deux directions sectorielles (exemple : impact des conditions de change sur la profitabilité des entreprises). Elle pourrait également identifier des risques communs à plusieurs entreprises sur la base des retours des comités d'audit ou de l'exploitation des cartographies des risques réalisées par les entreprises. A moyen terme, en développant son expertise en matière de risques budgétaires et en renforçant les mécanismes de remontée d'information (notamment le SIGEP), la DGPE pourrait elle-même directement produire des analyses et les confronter avec celles réalisées individuellement par les entreprises.

55. La DGPE devrait travailler en lien étroit avec la DGBF et le futur comité DPBEP élargi au suivi et à la gestion des risques budgétaires (cf. V et Figure 12). Les différentes analyses décrites dans le paragraphe précédent devraient être communiquées régulièrement à la DGBF, et plus particulièrement à la Direction des politiques et synthèses budgétaires (DPSB), qui doit produire une vision exhaustive des risques budgétaires. La DGPE devrait en outre se tenir prête à produire des analyses *ad hoc*, sur demande de la DGBF ou éventuellement de la DGE ; elle assurerait ainsi un rôle de pivot entre ces directions générales et les entreprises publiques, à qui elle pourrait réclamer des informations ou analyses complémentaires en fonction des besoins de la DGBF. La DGPE devra également contribuer à représenter les entreprises publiques au sein du futur comité sur les risques budgétaires, et à préparer le programme de travail du comité (cf. V). Les orientations finales de ce programme pourront ensuite être transmises aux entreprises publiques, déclinées notamment au niveau des comités d'audit.

56. La DGPE est également la mieux placée pour développer une culture du suivi et de la gestion des risques, à la fois en son sein et au niveau des entreprises publiques. La DGPE pourrait ainsi proposer une offre de formation à la gestion des risques à destination de ses équipes et pour les administrateurs représentant l'État.

Figure 12. Le rôle pivot de la DGPE dans la gestion des risques budgétaires liés aux entreprises publiques



Source : mission.

Coordination en matière de financement

57. Les procédures d'octroi de garanties explicites par l'État prennent en compte les risques qu'elles sont susceptibles de faire peser sur les finances publiques. La procédure d'octroi de garanties permet une maîtrise des risques adéquate : (i) la LOLF²⁷ requiert un décret en Conseil des ministres pour l'attribution de toute nouvelle garantie, dans la limite d'une autorisation parlementaire (10 Md FCFA en LFI 2017) ; (ii) les garanties sont cantonnées dans un compte dédié qui fait l'objet d'un suivi dans une base de données recensant toutes les garanties²⁸. Ainsi, seules trois garanties, accordées à Air Côte d'Ivoire, sont listées à fin juin 2017, pour un montant de 28 Md FCFA, soit moins de 5 % du total de la dette des entreprises publiques (cf. Tableau 1). Toutefois, dans le cadre du plan de restructuration de dette de la SIR à l'issue de l'audit du cabinet KPMG, l'État ivoirien s'engage à émettre en octobre 2017 une garantie de 368 milliards de FCFA (1,7 % du PIB) au profit des prêteurs de la SIR.

58. Le processus mis en place pour l'autorisation préalable à l'endettement des entreprises publiques permet un suivi actualisé du stock de dette des entreprises. Le cadre d'emprunt des entreprises publiques²⁹ prévoit une autorisation conjointe du MEF et MBPE préalable à tout emprunt : (i) les demandes sont transmises par les entreprises publiques à la

²⁷ La LOLF (article 42) prévoit de (i) retracer les garanties dans un compte de garantie ; (ii) provisionner à hauteur de 10 % des échéances annuelles dues par les bénéficiaires (6,5 Md en LFI 2017); (iii) un rapport transmis par les bénéficiaires sur leur situation financière pour éventuellement ajuster le niveau des provisions.

²⁸ Ces procédures ne couvrent pas les garanties informelles de type « lettres de confort » qui constituent pourtant de quasi-engagements de l'Etat.

²⁹ Il est fixé par l'arrêté N°399/MPMB/DPP du 1er juin 2015 portant fixation du seuil d'emprunt et de garanties des sociétés d'Etat. La mission n'a pas pu avoir accès à ce document.

DGPE qui étudie la demande ; (ii) la DGPE transmet pour analyse et validation à la DDPD (service en charge de l'analyse du risque financier) ; (iii) l'objectif est d'avoir consensus entre les deux ministères. Les informations sont consolidées par la DGPE sur la base des informations collectées auprès des entreprises par ses chargés de mission sectoriels, puis transmises à la DDPD sous la forme d'une « matrice de suivi ». Elle distingue pour chaque société la situation actualisée des différentes dettes³⁰. Cette matrice permet d'assumer l'engagement de l'État à consolider les données relatives à l'ensemble des entreprises concernées avant fin décembre 2017 et à publier chaque trimestre un tableau récapitulatif du service de la dette des entreprises publiques.

59. Certains aspects de cette procédure mériteraient d'être précisés afin de renforcer son effectivité. Ainsi, pour assurer l'exhaustivité du suivi du stock de dette des entreprises publiques ainsi que du flux futur, les emprunts de filiales d'entreprises publiques devraient être intégrés dans la procédure, pour qu'elles ne deviennent pas des structures de déconsolidation de la dette. Par ailleurs, en matière d'analyse de soutenabilité, il conviendra d'assurer la cohérence entre les travaux de la DGPE, en charge de l'analyse financière de la soutenabilité du point de vue de l'entreprise, et ceux de la DDPD, chargée de la vision globale de la dette publique (analyses de viabilité de la dette).

Recommandations

- **Faire évoluer les bases juridiques** (loi organique portant code de transparence, lois de 1997 sur les entreprises publiques, textes réglementaires) **pour établir la compétence générale de la DGPE** en matière de supervision, de coordination et de suivi des risques budgétaires liés aux entreprises publiques ;
- **Développer une offre de formation à la gestion des risques** pour les administrateurs et les entreprises.
- **Modifier les textes réglementaires en matière d'endettement et de garantie des entreprises publiques pour renforcer l'effectivité de la procédure d'autorisation** en élargissant son champ d'application aux filiales d'entreprises publiques.

C. Renforcer l'information sur les perspectives financières et stratégiques des entreprises publiques

60. L'information financière et économique sur les entreprises publiques a été enrichie ces dernières années. La loi organique portant code de transparence promulguée en 2014 a

³⁰ En particulier, elle précise la nature et l'objet de la dette, le créancier, le montant (FCFA/devises), le taux d'intérêt, la date de mise en place, la durée, la périodicité du remboursement, le type et la période de différé, l'existence d'une garantie, le niveau des impayés, l'encours à date.

renforcé l'information du Parlement et des citoyens quant à la situation financière des entreprises publiques³¹. Ainsi :

- le *DPBEP* annexé au PLF présente depuis 2016 certains indicateurs consolidés concernant la situation financière des entreprises publiques sur les trois dernières années, comme l'évolution du portefeuille, du capital social quote-part de l'État, du chiffre d'affaires, du résultat net, des recettes non fiscales, des subventions ainsi que de leur endettement. En revanche, le chapitre sur les risques budgétaires du DPBEP ne traite actuellement pas des risques liés aux entreprises publiques. En outre, le DPBEP ne fournit pas de projection sur la future situation budgétaire et financière des entreprises publiques.
- le *Rapport sur la situation économique et financière des entreprises publiques*, annexé au PLF, retrace de manière détaillée leur situation financière individuelle en précisant leurs principaux soldes intermédiaires de gestion ainsi que quelques précisions liées à leurs activités pour l'année écoulée. Il fournit par ailleurs quelques analyses d'ensemble et sectorielles. Ce rapport inclut ponctuellement quelques éléments sur l'impact financier, pour certaines entreprises, de quelques indicateurs macroéconomiques (prix des matières premières, change). Ces analyses sont toutefois uniquement tournées vers le passé, et aucune vision globale ou par secteur n'est communiquée.

61. L'information au Parlement gagnerait à être enrichie annuellement d'une composante annexée au PLF sur la performance future des entreprises publiques.

L'enrichissement du rapport actuel sur la situation économique et financière par de nouveaux éléments analytiques et prospectifs, consolidés sur l'ensemble du portefeuille et détaillés par entreprise, sur les dynamiques passées et prévisionnelles du résultat net, des investissements, de la trésorerie, des impôts et des dividendes permettrait de l'aligner sur les meilleures pratiques internationales (cf. Encadré 2). Une évolution de ce rapport est d'ores et déjà à l'étude à la DGPE, afin de renforcer dès le prochain PLF sa dimension analytique, en fournissant des informations consolidées par segment, en approfondissant les analyses qualitatives et en adaptant les informations et les graphiques fournis en fonction des enjeux de chaque entreprise ou secteur.

62. A l'avenir, ce rapport devrait à la fois mieux justifier les réalisations passées et mieux expliquer les performances attendues. Les données publiées, qui devraient être accompagnées d'éléments d'explication et de justification des tendances passées et futures, pourraient ainsi inclure :

- *des informations détaillées relatives à chaque entreprise qui ne figurent pas dans le rapport actuel*, en particulier : financements publics accordés en détaillant la fiscalité affectée et les subventions d'exploitation, recensement des garanties accordées, situation de la trésorerie

³¹ L'article 43 dispose que « les documents budgétaires et leurs annexes rendent compte (...) des finances des sociétés et établissements publics (...) ».

des entreprises, récapitulatif de la dette (privée et publique rétrocédée) et des autres passifs par entreprise, endettement ; et effectifs rémunérés par les entreprises ;

- *des objectifs chiffrés sur au moins trois ans* pour préciser la trajectoire financière et opérationnelle de moyen terme (consolidés sur l'ensemble du portefeuille et détaillés par entreprise) sur un nombre limité d'indicateurs : résultat net, investissements, trésorerie prévisionnelle, impôts et dividendes prévisionnels. Cette démarche de publication de perspectives de moyen terme sera facilitée par la généralisation des contrats de performance (cf. §45), qui doivent contenir notamment la trajectoire financière pluriannuelle qui leur est associée.

63. La stratégie et les objectifs de l'État-actionnaire mériteraient d'être rendus publics.

Il existe déjà un certain nombre de documents internes qui formalisent la stratégie de la DGPE – en particulier, la « feuille de route » de 2014 sur les entreprises publiques et une communication en conseil des ministres en avril 2017. Au vu de ces éléments déjà significatifs, la publication d'une stratégie de l'État-actionnaire, à la manière du *mission statement* et des lignes directrices de l'Agence des Participations de l'État en France, par exemple, pourrait se faire à moindre effort par l'administration, tout en alignant la Côte d'Ivoire sur les bonnes pratiques.

Encadré 2. Pratiques internationales : l'information sur la performance des entreprises

- **Maroc** : le rapport sur les établissements et entreprises publiques annexé au PLF inclut : **(i)** des informations générales de synthèse sur l'ensemble du portefeuille, détaillant sa performance réalisée et prévisionnelle (indicateurs d'activités et de résultats, indicateurs financiers et budgétaire et informations sur la gouvernance). Les cibles pour l'année à venir incluent : des objectifs de chiffre d'affaires, une cible de valeur ajoutée, une projection sur les charges (y compris explications sur les variations), une cible de résultat net prévisionnel en distinguant les entités bénéficiaires et déficitaires et en expliquant analytiquement les cibles, les investissements prévisionnels détaillés par entreprise, par secteur et par région, ainsi que les sous-jacents du montant d'impôts prévisionnels ; **(ii)** pour chaque entreprise du portefeuille, un compte-rendu de gestion opérationnelle et financière détaillé, et des objectifs pour l'année à venir : investissements prévisionnels, financements prévisionnels, éventuel contrat de programme.
- **Suède** : le rapport d'activité sur les participations publiques inclut pour chaque entreprise **(i)** la fixation d'objectifs (objectifs de développement durable / de politiques publiques ; agenda de moyen-terme) ; **(ii)** l'assignation de cibles chiffrées individualisées (profitabilité, structure du capital et part d'endettement, dividendes) ; **(iii)** une information sur la politique de gestion des risques.

Source : mission.

64. La DGPE pourrait enfin alimenter la future déclaration sur les risques budgétaires (DRB) attachée au DPBEP (cf. V) par des éléments spécifiques sur les entreprises publiques.

- A horizon PLF 2019, une *synthèse générale et qualitative sur les risques budgétaires liés aux entreprises publiques* qui pourrait inclure : (i) une vue d'ensemble du portefeuille et de ses interactions avec les finances publiques ; (ii) une synthèse sur ses performances financières (résultat net global, dividendes) ; (iii) un recensement et une évaluation des risques auxquels il est exposé (chocs macroéconomiques, activités quasi-budgétaires, ...) y

compris sur leur concentration (ratios d'endettement, ...) (cf. Annexe 3 pour davantage de détails).

- A horizon PLF 2020, au-delà d'un approfondissement des analyses déjà présentes, la prise en compte des flux budgétaires en provenance des entreprises publiques (dividendes, fiscalité...) dans les *analyses de sensibilité* décrites au chapitre III, sur la base de chiffreages menés par les entreprises elles-mêmes (cf. Tableau 5). Le tableau 7 fournit des exemples d'analyses de sensibilité pertinentes en fonction du secteur ou du segment auxquels appartient chaque entreprise. Par exemple, les champions nationaux ou les entreprises du portefeuille de gestion exportatrices feraient l'objet d'analyses sur leur exposition à des variations des parités monétaires.

Ces éléments devront être transmis par la DGPE à l'entité en charge de la préparation de la DRB, le comité « DPBEP et risques budgétaires ». La DGPE sera positionnée comme la courroie de transmission des informations sur les risques budgétaires relatifs aux entreprises publiques, selon le processus de navette présenté en B.

Tableau 7. Exemples d'analyses de sensibilités de divers indicateurs financiers des entreprises publiques à des chocs macroéconomiques

Hypothèse	Mesure	Périmètre
Baisse de xx % de la parité FCFA/USD	<ul style="list-style-type: none"> • Impact sur le résultat net • Impact sur les dividendes • Impact sur les impôts 	Entreprises commerciales exposées aux marchés mondiaux en dollars (importations et/ou exportations)
Baisse de xx % du prix du baril	<ul style="list-style-type: none"> • Impact sur le résultat net • Impact sur les dividendes • Impact sur les impôts 	Entreprises du secteur des hydrocarbures et des transports
Contraction de xx % du PIB	<ul style="list-style-type: none"> • Impact sur le résultat net • Impact sur les dividendes • Impact sur les impôts 	Toutes entreprises commerciales

Source : mission.

Recommandations

- **Publier une stratégie spécifique de l'État actionnaire à horizon 2020.** Cette stratégie pourrait inclure : (i) une présentation générale des objectifs de l'État-actionnaire, en lien avec la stratégie de développement et le PND ; (ii) une présentation de la stratégie de gestion du portefeuille et de la politique de dividendes par segments ; (iii) le cadre de gouvernance (nominations des directeurs généraux et rémunérations, administrateurs de l'État, ...) ; (iv) les objectifs de performance au sein du portefeuille (contrats de performance pluriannuels, modalités de suivi) ; (v) et la politique de maîtrise des risques.
- **Etendre le rapport sur la situation économique et financière sur les entreprises publiques aux enjeux de performance et de maîtrise des risques :**

- en élargissant le champ des informations aux financements publics accordés (fiscalité affectée, subventions d'exploitation, garanties, lettres de confort), à la situation de trésorerie, à la dette (privée et publique rétrocédée) et autres passifs, et aux effectifs rémunérés ;
- en fournissant des éléments d'explication et de justification des tendances passées ;
- en précisant, pour quelques indicateurs circonscrits, consolidés sur l'ensemble du portefeuille et détaillés par secteur et par entreprise (résultat net, investissements, trésorerie, impôts et dividendes), des cibles prévisionnelles sur la base des objectifs arrêtés dans le cadre des contrats de performance qui pourront être généralisés à moyen-long terme.

V. PUBLIER UNE DÉCLARATION SUR LES RISQUES BUDGÉTAIRES

65. La présente section formule des recommandations visant à renforcer la transparence dans la communication sur les risques budgétaires. Après une brève description des pratiques actuelles de communication sur les risques budgétaires (**A**), le rapport propose la mise en place d'une Déclaration sur les risques budgétaires (DRB), en lien avec les meilleures pratiques internationales, et formule des recommandations sur son contenu (**B**) et sur la structure institutionnelle qui pourrait coordonner la préparation de ce nouveau document (**C**).

A. Pratiques actuelles de communication sur les risques budgétaires

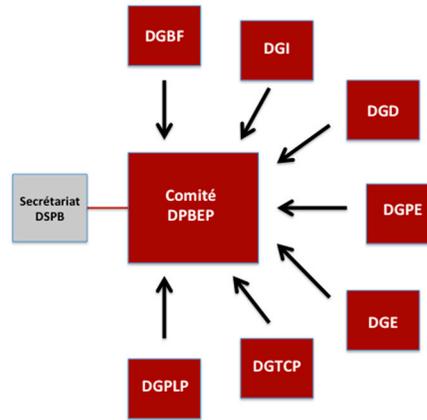
66. Le DPBEP comprend une section "Risques sur les Finances Publiques" où des risques budgétaires sont traités, mais l'analyse est qualitative et peu approfondie. Parmi les risques mentionnés dans cette section de deux à trois pages se trouvent : les risques socio-politiques et sécuritaires, la fluctuation des prix des ressources agricoles, minières et énergétiques, les risques liés aux intempéries, aux bailleurs, à la mobilisation des ressources financières, à la volatilité du taux de change et à la sous-exécution des investissements. Plusieurs aspects importants sont ainsi écartés du DPBEP, comme l'analyse plus exhaustive et quantifiée des chocs et variations macro-économiques, les risques émanant des partenariats public-privés (PPP)³², et les risques liés aux entreprises publiques. Les analyses déjà réalisées en la matière par l'administration et les entreprises publiques (cf. §49 et 50) ne sont pas prises en compte.

67. Le DPBEP est préparé au sein du Comité DPBEP, qui réunit les directions générales contributrices au document (cf. Figure 13). Le secrétariat technique du comité est assuré par la DPSB. Le comité se réunit uniquement pour préparer le document, son calendrier de travail

³² Pour le DPBEP 2018-2020, qui sera publié début octobre, les autorités envisagent d'inclure une analyse des risques liés aux PPP.

s'inscrivant dans le calendrier budgétaire. La rédaction fait ainsi l'objet de discussions approfondies à l'occasion d'un séminaire d'une semaine, organisé au mois de juin

Figure 13. Organisation actuelle du Comité DPBEP



Source : mission ; informations fournies par la DPSB.

B. Publier une déclaration sur les risques budgétaires

68. La publication d'une DRB marque officiellement l'engagement du gouvernement à maîtriser les risques budgétaires, à les surveiller et à les gérer. La publication d'une DRB constitue une pratique avancée. Elle permet aux décideurs, au public et à la législature de mieux comprendre les risques et leur impact potentiel sur le budget. Elle contribue à renforcer le soutien aux politiques d'atténuation. Elle renforce la crédibilité des prévisions macro-budgétaires de l'État vis-à-vis de ses créanciers et des marchés. Lorsque l'information est très fragmentée et répartie dans différents rapports, ou absente, il devient difficile pour les analystes extérieurs de visualiser de manière exhaustive l'exposition aux risques budgétaires.

69. En Côte d'Ivoire, la DRB devrait d'abord se focaliser sur les risques budgétaires les plus importants et être élargie au fil du temps pour inclure l'ensemble des risques.

L'élaboration d'une DRB nécessitera un effort concerté pour développer les compétences analytiques et techniques requises (cf. Tableau 8). La DRB devrait être progressivement élargie pour couvrir tous les risques budgétaires importants et fournir une analyse plus détaillée de leur impact potentiel (cf. Encadré 3 pour la vision de la DRB en 2020, et annexe 3 pour le plan de développement de la DRB sur la période 2017-2020). Après la présentation de chaque type de risques, un court paragraphe expliquant les mesures d'atténuation éventuelles déjà prises ou en projet serait utile pour convaincre l'extérieur de la maîtrise des risques effectuée par le gouvernement. L'annexe 4 présente le contenu de la DRB dans plusieurs pays africains et/ou émergents qui ont mis en place une telle déclaration.

Encadré 3. Proposition de structure d'une DRB ivoirienne pour le budget 2020

(pour les structures 2018 et 2019, voir annexe 3)

1. Introduction

- Vue d'ensemble et présentation du cadre de la gestion des risques budgétaires en Côte d'Ivoire
- Analyse des forces et faiblesses institutionnelles et présentation des mesures dans le cadre du plan d'actions ivoirien en termes de gestion des risques budgétaires

2. Risques macro-économiques et macro-budgétaires

- Analyses qualitatives des risques émanant de l'économie mondiale et régionale
- Analyses quantitatives des écarts de prévisions macro-économiques et macro-budgétaires, de sensibilité budgétaire par rapport au prix du cacao, du carburant et du taux d'échange \$/FCFA, scénarios macroéconomiques alternatifs et impact sur le budget et la dette publique

3. Risques politiques et sécuritaires

- Analyse qualitative des risques d'instabilité politique et d'insécurité
- Analyse quantitative des projets en préparation qui ne sont pas encore inclus dans le DPBEP

4. Entreprises publiques

- Vue d'ensemble du portefeuille (secteurs, nombre d'entités, actifs et passifs (incluant les arriérés)) et de ses interactions avec les finances publiques (flux budgétaires et passifs éventuels explicites pour le secteur : subventions, transferts de capitaux, garanties etc.)
- Synthèse des performances financières : détails des principaux agrégats financiers et indicateurs de performance financière du secteur dans son ensemble
- Panorama qualitatif et quantitatif général des risques et discussion des mesures d'atténuation
- Analyse de la sensibilité des principaux agrégats à un nombre limité de scénarios de risques identifiés (change, matières premières, ...)

5. PPP

- Liste exhaustive des projets PPP approuvés ; détails des nouveaux PPP approuvés depuis la précédente DRB ; engagements cumulatifs pluriannuels du programme PPP ; exposition brute des garanties et autres engagements éventuels attachés aux contrats PPP ; indicateurs actuels et projetés concernant la performance; tarifs et prix; allocation des risques
- Discussion qualitative des mesures d'atténuation des risques budgétaires

6. Garanties et autres passifs éventuels

- Liste exhaustive des garanties et d'autres passifs éventuels (explicites) accordés par bénéficiaire ; au-dessus d'un certain seuil, description du montant, de la raison pour accorder la garantie, de la maturité et de l'histoire du service de la dette ou de l'engagement
- Dépenses budgétaires des appels de garanties et revenus des frais de garanties.

7. Secteur financier

- Passifs éventuels explicites, passifs du secteur décomposé en passifs du secteur privé et des banques publiques ; sommaire des indicateurs de solidité financière (indicateurs financiers clés tels que les taux d'adéquation de fonds propres et la proportion des prêts non-performants) en s'appuyant sur des rapports existants
- Présentation de l'histoire de l'aide au secteur financier et discussion des mesures d'atténuation déjà prises ou en cours de préparation.

8. Risques environnementaux / Catastrophes naturelles

- Analyse qualitative des risques budgétaires liés aux catastrophes naturelles, coûts économiques des catastrophes naturelles passées, fréquence et coûts budgétaires associés et discussion des mesures d'atténuation

9. Collectivités régionales et locales

- Dettes des collectivités et passifs éventuels du gouvernement central.

10. Risques à long terme

- Analyse de scénarios alternatifs sur 10 ans en cohérence avec les scénarios de l'AVD
- Version abrégée de l'AVD existante, avec analyse des maturités de la dette.

Tableau 8. Partage des tâches dans la préparation de la DRB

Sections de la DRB	Origine des données	Analyse	Rédaction
Introduction			DPSB, comité DPBEP
Analyse des forces institutionnelles et les risques budgétaires			DPSB, comité DPBEP
Risques macro-économiques et macro-budgétaire	DGBF, DPPSE, DGI, DGD	DGBF, DPPSE	DGBF, DPPSE, comité DPBEP
Risques politiques et sécuritaires	<i>ad hoc</i>	DGBF, DPPSE	DPSB, comité DPBEP
Entreprises publiques (non financières)	DGPE, ministères sectoriels	DGPE	DGPE, comité DPBEP
Partenariats public-privé	CNP-PPP	CNP-PPP, DGBF	DPSB, comité DPBEP
Garanties et autres passifs éventuels	DGBF, DGPE	DGBF, DGPE	DGBF, DGPE, comité DPBEP
Secteur financier	BCEAO, DGE, DGPE	DGE, DGPE	DGE, DGPE, comité DPBEP
Risques environnementaux	Ministère de l'Agriculture	Ministère de l'Agriculture	DPSB, comité DPBEP
Collectivités régionales et locales	Ministère de l'Intérieur	DGBF	DGBF, comité DPBEP
Risques à long terme	DDPD, DGE, DGBF	DDPD, DGE, DGBF	DDPD, DGE, DGBF, comité DPBEP

Source : mission.

70. Il existe plusieurs options quant au format de publication de la DRB. Elle pourrait – selon le degré de détail – être intégrée dans le DPBEP en tant que section sur les risques budgétaires plus développée, ou en tant qu’annexe du document. Elle pourrait aussi être présentée en tant que document budgétaire avec le budget annuel. Dans le cas ivoirien, une approche par étapes, en commençant par enrichir la section sur les risques budgétaires du DPBEP, puis en évoluant vers un document plus substantiel, semble l’option préférable.

71. Si la publication d’une DRB est une étape importante à franchir, l’effort devra se poursuivre vers une gestion proactive des risques budgétaires. Le chemin ne se limite pas à l’identification, l’analyse, le suivi et la publication des risques budgétaires. L’objectif ultime est de mieux gérer les risques budgétaires d’une manière proactive, en formulant des mesures d’atténuation, de provisionnement et de libération d’espace budgétaire, qui devront être adaptées à la nature des risques (cf. Encadré 4 pour une classification de ces mesures). Ce processus, qui prendra du temps et mobilisera des ressources, constituera à moyen terme un changement profond dans l’approche des risques budgétaires et des politiques de finances publiques au sens large au sein de l’administration ivoirienne.

C. Ancrer institutionnellement le suivi et la publication des risques budgétaires

Identifier une structure administrative responsable du suivi des risques budgétaires

72. Une structure sous forme de comité paraît une option intéressante pour suivre les risques budgétaires et gérer la communication à leur sujet en Côte d’Ivoire. Pour renforcer la transparence sur les risques budgétaires, les travaux existants doivent gagner en exhaustivité et être mieux coordonnés, aussi bien d’un point de vue technique que – et c’est le point décisif pour ce chapitre – du point de vue de la publication dans les documents budgétaires. Au vu du contexte ivoirien et de la longue liste des ministères et directions générales concernés, un comité

rassemblant toutes ces structures pourrait assurer ces missions. Ce « Comité des Risques Budgétaires » aurait ainsi différentes tâches :

- Assurer la préparation de la DRB selon le plan de développement 2017-2020 (cf. Annexe 3).
- Coordonner les travaux d'identification, d'analyse, de suivi au sein de toute l'administration, développer les travaux techniques, et élargir progressivement les discussions du comité aux mesures d'atténuation et à la gestion des risques budgétaires proprement dite.
- Animer la discussion sur les risques budgétaires dans l'administration ivoirienne afin de créer une culture administrative du risque. Cela peut prendre différentes formes : séminaires de formation, visites d'étude dans des pays plus avancés en termes de suivi des risques budgétaires, publications sur le site Internet, etc.

Encadré 4. Classification des mesures de gestion des risques budgétaires

Gérer les risques signifie les identifier et les analyser afin d'être en mesure de réagir de la meilleure façon possible en cas de réalisation de risques majeurs et de mettre en œuvre des mesures proactives pour prévenir leur occurrence et limiter leur impact.

Il existe trois grands types de mesures de gestion des risques budgétaires :

1. Mesures d'atténuation

- Contrôle direct : réduire la participation de l'État, se retirer des zones à risque, établir un plafond limitant le montant total de PPP engagés, un plafond sur le montant total des garanties, etc.
- Contrôle indirect : adéquation des fonds propres, normes environnementales, frais liés au risque, etc.
- Instruments de transfert des risques : obliger les banques à financer un régime d'assurance-dépôt, réassurance, instruments de couverture, etc.

2. Mesures de provisionnement

- Dépenses : budgétiser les paiements éventuels pour faire face à l'occurrence de certains risques (sur une base statistique ou historique),
- Lignes de contingence : provision pour catastrophes, provision pour appel des garanties prévus, etc.
- Fonds tampon : fonds pour catastrophes naturelles, fonds de stabilisation, fonds pour les garanties

3. Création d'espace budgétaire

- Créer l'espace budgétaire nécessaire pour les risques résiduels : assurer un « matelas » suffisant pour que même en cas d'occurrence des risques budgétaires, la viabilité de la dette demeure préservée

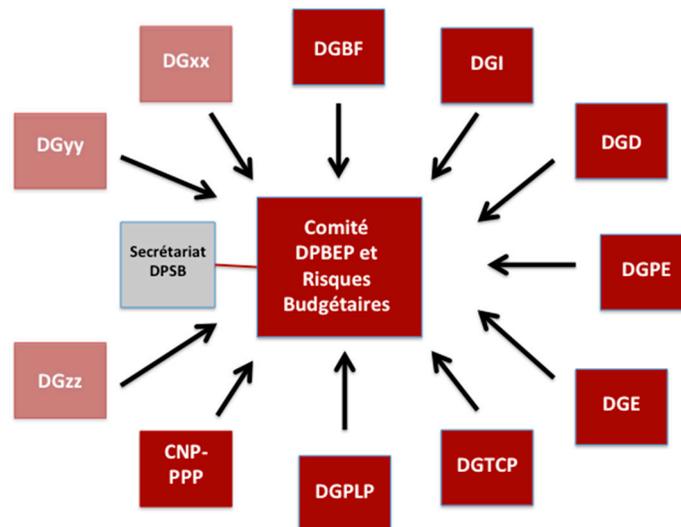
Source : FMI 2016 : Analyser et gérer les risques budgétaires – meilleures pratiques (document en anglais)

73. Afin d'éviter la création d'un nouveau comité, élargir les tâches d'un comité existant à la question des risques budgétaires serait préférable. Au vu de leur structure et de leur champ d'expertise, plusieurs comités pourraient assurer la mission de suivi et de communication sur les risques budgétaires : par exemple, le Comité National de la Dette Publique, le Comité du Suivi du Programme Économique et Financier ou encore le Comité DPBEP. Toutefois, ce dernier est l'option la plus favorable, en ceci que (1) ce comité réunit déjà les directions générales les plus concernées par les risques budgétaires ; (2) son secrétariat technique est assuré par la DPSB, structure naturelle pour coordonner une vision d'ensemble des risques budgétaires ; (3) il prépare déjà la publication d'un chapitre sur les risques budgétaires.

Ce comité DPBEP au champ élargi pourrait prendre le nom de Comité « DPBEP et Risques Budgétaires ».

74. Pour assurer une vision exhaustive des risques, le comité « DPBEP et Risques Budgétaires » nécessitera la participation de structures supplémentaires. Au-delà des directions générales déjà représentées dans le comité DPBEP actuel, la participation, par exemple, du CNP-PPP, au vu des risques liés aux PPP, et celle du Ministère de l'Agriculture, pour les risques des intempéries et des catastrophes naturelles, seraient logiques. Cela signifie que le Comité « DPBEP et Risques Budgétaires » pourrait prendre deux incarnations différentes selon les sujets traités. Son format DPBEP serait inchangé ; en revanche, son format Risques Budgétaires serait élargi en termes de structures participantes, et se réunirait de façon beaucoup plus régulière tout au long de l'année et moins dépendante du calendrier budgétaire. Ainsi, une différenciation entre les membres qui participeraient à tous les sujets de discussion – DPBEP et risques budgétaires – et ceux qui participeraient seulement aux discussions sur les risques budgétaires, serait nécessaire. La composition exacte du comité dans son format élargi dépendrait toutefois du champ des risques budgétaires couverts par la DRB (cf. Figure 14).

Figure 14. Proposition d'organisation du comité « DPBEP et Risques Budgétaires », dans son format élargi Risques Budgétaires



Source : mission ; informations fournies par la DPSB.

75. Les travaux du comité devraient être rapportés aux deux ministères économiques et financiers (MEF et MBPE), après approbation au niveau des directeurs généraux concernés des deux ministères. Actuellement, les travaux du comité DPBEP sont approuvés par la DGBF avant transmission aux cabinets. Sur la question des risques budgétaires, il conviendrait d'étendre cette approbation à l'ensemble des directeurs généraux impliqués dans la nouvelle mouture du comité. Cette approbation pourrait prendre différentes formes : (i) création d'un comité des directeurs généraux, ou (ii) transmission plus informelle des travaux à chacun ou chacune des directeurs généraux ou directrices générales. La deuxième option aurait l'avantage

d'être moins lourde en termes d'organisation. En outre, les directions générales étant déjà représentées dans le comité « DPBEP et Risques Budgétaires », la création d'une structure de validation formelle des travaux ne paraît pas indispensable.

Ancrer la DRB fermement dans le cadre législatif ivoirien

76. La notion de risque budgétaire est absente des textes juridiques ivoiriens, contrairement aux bonnes pratiques internationales (cf. Encadré 5). Idéalement, le cadre juridique doit couvrir les différentes phases de la gestion des risques budgétaires : l'identification, le suivi, l'analyse des différentes sources de risque, les mesures d'atténuation et la déclaration. Une DRB doit avoir un ancrage juridique solide afin d'assurer que ces informations sont bien intégrées à la procédure budgétaire, et que l'analyse est soumise au Parlement.

Encadré 5. Extraits de textes juridiques : Exemples internationaux

Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC)

Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques (Directive 06/11)

« Section II. Attributions et Responsabilités des Institutions

4. Est établi et rendu public un calendrier budgétaire annuel de préparation du budget de l'État. Ce calendrier prévoit notamment, dans un délai raisonnable précédant le dépôt des projets de loi de finances, la publication par le Gouvernement d'un rapport sur ses hypothèses économiques, ses grandes orientations et priorités budgétaires sur le moyen terme ainsi que ses principaux choix fiscaux et les principaux risques budgétaires pour l'année à venir. Ce rapport fait l'objet d'un débat au Parlement.

Section IV. Elaboration et Présentation des Budgets Publics

1. Les budgets annuels sont réalistes et sincères tant dans leurs prévisions de dépenses que de recettes. Pour le budget de l'État, les principaux risques budgétaires sont identifiés et évalués dans un rapport qui doit accompagner les documents budgétaires au Parlement. »

Chypre

Loi de responsabilité fiscale et budgétaire

« Article 11 [...] le Ministre (des Finances):

(1) surveille et évalue les risques budgétaires résultant de sources variées à travers la préparation d'une déclaration sur les risques budgétaires, en accord avec le paragraphe (1) de l'Article 58.

Article 58. –

(1) Le Ministre est responsable du suivi des risques budgétaires qui ont un impact significatif sur les perspectives financières, il identifie et analyse ces risques et il soumet une déclaration sur les risques budgétaires avec le budget publiée conformément à cette loi [...]

Article 58 (2)

Dans l'optique du paragraphe (1), le Ministre –

(A) peut réclamer tout rapport financier, et toute information concernant le risque financier d'un opérateur économique ainsi que de toute autre entité du gouvernement général, de toute organisation financée par l'État, de toute entité dirigée par une autre personne ou entité bénéficiant de garanties et d'emprunts de la République ;

(B) définit l'information soumise au Ministre, ainsi que le calendrier et la procédure. »

Nouvelle Zélande

Loi sur les finances publiques

« Section 26G. Les principes de la gestion budgétaire responsable

(1) Le Gouvernement doit poursuivre ses objectifs politiques en accord avec les principes suivants (les principes de gestion budgétaire responsable) [...]

(d) gérer prudemment les risques budgétaires auxquels le Gouvernement fait face.

Section 26Q. Les prévisions budgétaires

(3) Les prévisions budgétaires doivent inclure—

[...] (b) une déclaration sur les risques budgétaires spécifiques du Gouvernement tels qu'ils se présentent lors du jour de la finalisation des prévisions budgétaires (texte original : forecast fiscal statements)

(i) [ce document] expose les risques budgétaires concernant—

(a) les décisions du Gouvernement et d'autres circonstances exigées par la section 26U pour être incorporées dans la mise à jour économique et fiscale préparée sous la section 26O et

(b) tout autre passif éventuel (ceci inclus toute garantie ou indemnité donnée sous tout Acte) ;

(ii) [ce document] décrit les règles utilisées pour déterminer ce qui constitue ou non un risque budgétaire. »

Brésil

Loi sur la responsabilité budgétaire

« Article 4. La Loi sur les Lignes Directrices Budgétaires doit inclure une annexe sur les risques budgétaires, qui évalue les passifs éventuels et tout autre risque qui pourrait affecter les comptes publics et doit aussi détailler les mesures à prendre, si cela devait se produire. »

Source et traduction : mission.

77. L'ancrage de la DRB en droit pourrait être assuré par les lois organiques régissant la procédure budgétaire. La Loi organique du 5 juin 2014 relative aux lois de finances et la Loi organique du 5 juin 2014 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques forment le corpus juridique de niveau constitutionnel qui encadrent la gestion des finances publiques et les procédures budgétaires. Insérer une disposition relative à la DRB dans la loi organique portant code de transparence paraît préférable car la publication d'une DRB est une question de transparence dans la gestion des finances publiques. Il devrait aussi être explicite dans la loi que les principaux risques budgétaires doivent être identifiés et évalués dans un rapport qui doit accompagner les documents budgétaires au Parlement. Selon les informations communiquées à la mission, une modification de la loi organique portant code de transparence serait déjà programmée pour 2019 dans le contexte de la mise en œuvre des budgets-programmes.

Recommandations

- **Préparer et publier une Déclaration sur les risques budgétaires (DRB)** qui sera, au moins pour les premières années, présentée comme un chapitre du DPBEP. L'analyse présentée sera progressivement enrichie sur les trois prochaines années avec de nouveaux éléments quantitatifs et qualitatifs et des mesures d'atténuation (cf. Annexe 3 pour détails).
 - *A très court terme (2017)*

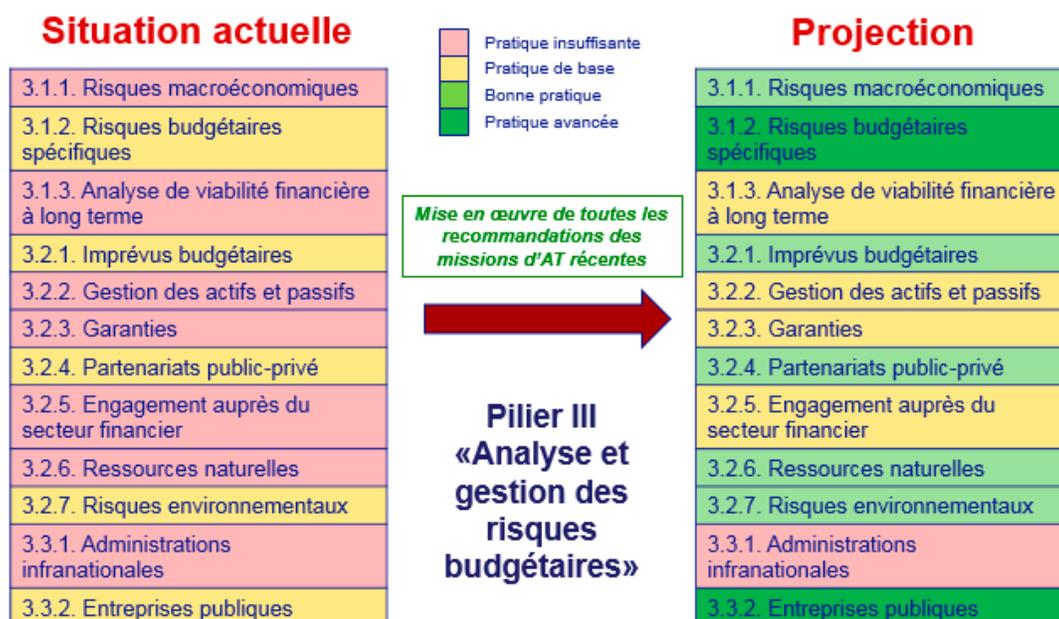
- Inclure des simples analyses macroéconomiques de sensibilité (prix du cacao, carburant, taux d'échange \$/FCFA) existantes en cohérence avec l'analyse de la viabilité de la dette (AVD)
- Présenter une version abrégée de l'analyse de l'AVD
- Préparer un tableau des projets PPP avec de l'information quantitative si disponible
- *A court terme (2018)*
 - Préparer une « Annexe : Déclaration sur les Risques Budgétaires » dont la structure découle des principaux risques budgétaires ivoiriens.
 - Enrichir l'analyse qualitative d'éléments quantitatifs et analytiques.
- *A moyen terme (2019 et 2020)*
 - Enrichir l'analyse quantitative et discuter de manière approfondie les mesures d'atténuation des risques (cf. Encadré 3)
 - Envisager pour le budget 2021 la présentation de la « Déclaration sur les Risques Budgétaires » dans la documentation budgétaire mais indépendant du DPBEP.
- **Élargir les missions du comité DPBEP à la préparation de la DRB, à l'analyse et au suivi des risques budgétaires, et revoir sa composition**
 - Valider le travail du comité par les directeurs généraux clés du Ministère du Budget et du Portefeuille de l'État et du Ministère de l'Économie et des Finances avant de le présenter aux Ministres.
 - Ancrer le comité par un texte réglementaire.
- **Élaborer et mettre en œuvre un plan d'actions de l'analyse et la gestion des risques budgétaires (2019)**
 - Inclure au plan d'actions le plan de développement de la DRB (cf. Annexe 3). Pour cela, un fort axe de renforcement des capacités et de formation est nécessaire pour assurer la qualité des travaux préparés en vue de la DRB.
 - Ancrer la préparation et la publication de la DRB dans la loi organique portant code de transparence dans la gestion des finances publiques, dans le cadre d'une modification déjà prévue en 2019.
 - Prévoir, à terme, l'élargissement du champ de compétence du comité « DPBEP et Risques Budgétaires » à la gestion des risques budgétaires.

Annexe 1. Pré-évaluation des scores de la Côte d'Ivoire selon la méthodologie FTE (pilier III)

L'Évaluation de la transparence des finances publiques (*Fiscal Transparency Evaluation, FTE*) constitue le diagnostic de la transparence des informations sur les finances publiques du FMI. Cette évaluation repose sur le Code de Transparence Budgétaire³³, qui inclut un jeu de principes s'articulant autour de quatre grands piliers : (I) la présentation des données budgétaires, (II) les prévisions budgétaires et la budgétisation, (III) l'analyse et la gestion des risques budgétaires et (IV) la gestion des recettes issues des ressources naturelles (pilier facultatif). Chaque principe fait l'objet d'une pratique évaluée comme avancée, bonne, de base ou insuffisante, afin de donner aux pays des repères précis allant jusqu'au respect complet du Code. Le FTE fournit aux pays une évaluation exhaustive des pratiques de transparence budgétaire, une analyse rigoureuse des sources de vulnérabilité budgétaire, une cartographie des priorités de réforme pour améliorer la transparence et un plan d'actions chronologique. Créé en 2014, le FTE a été mené à fin juin dans 22 pays sur la base du volontariat, dont cinq pays à faible revenu et douze pays émergents. Il n'a encore jamais été mis en œuvre en Afrique francophone.

La Côte d'Ivoire a été pré-évaluée selon le Pilier III sur l'analyse et la gestion des risques budgétaires dans le cadre de la mission. Les résultats (Figure A) montrent que les pratiques de la Côte d'Ivoire en matière de transparence sur les risques budgétaires sont encore limitées. Toutefois, si toutes les recommandations de ce rapport ainsi que celles des rapports sur l'évaluation de la gestion des investissements publics (décembre 2016) et sur la gestion des risques budgétaires liés aux PPP (février 2017) étaient mises en œuvre, les scores de la Côte d'Ivoire s'amélioreraient très significativement, dépassant la moyenne des évaluations déjà réalisées.

Figure A. Pré-évaluation des scores du pilier III du FTE et simulation des scores après mise en œuvre des recommandations des missions de FAD récentes



Source : mission.

³³ Pour plus d'informations sur le Code et l'Évaluation de la transparence des finances publiques, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans> (site en anglais ; code, brochures et questionnaire disponibles en français).

Annexe 2. Grille d'analyse des risques budgétaires en Côte d'Ivoire

		FRÉQUENCE		
SOURCE	Permanent	Temporaire		
		Probable	Possible	Indéfini
Exogène	<ul style="list-style-type: none"> - Chocs macro : - volatilité des prix du cacao, pétrole, produits pétroliers, café - Chute du taux de croissance - Fluctuations taux de change \$/CFA - Variation taux d'intérêt 	<ul style="list-style-type: none"> - Flux d'aide au développement 	<ul style="list-style-type: none"> - Catastrophe naturelle : sécheresse, inondations, pollution des eaux et des sols, maladie du « swollen shoot »/cacao, feux de brousse - Indisponibilité réserves de gaz - Règlement des litiges (frontière pétrolière avec le Ghana) 	<ul style="list-style-type: none"> - Crise secteur financier (CNCE, BNI, UNACOOPEC, etc.) - Risques politiques - Terrorisme - Perte d'accès aux marchés internationaux - Epidémies
Endogène	<ul style="list-style-type: none"> - Risque institutionnel : surestimation/sous-estimation prévisions budgétaires et de croissance, dérapages budgétaires (dépenses imprévues suite à résolution revendications syndicales, règlement des « passifs » ou « marchés en souffrance », retards et dépassements de coûts des projets d'investissement, contrôle des engagements, dépenses fiscales, chiffrage des nouvelles mesures, gestion des liquidités - Activités quasi-budgétaires (tarifs sociaux SOTRA, AIR Côte d'Ivoire, CI-Energie). 	<ul style="list-style-type: none"> - Imprévus organisation des jeux de la francophonie - Bonus pour achèvement avant délai d'un PPP - Mise en œuvre des APE 	<ul style="list-style-type: none"> - Garanties (entreprises publiques, PPP), y compris les préfinancements et les lettres de confort 	<ul style="list-style-type: none"> - Dettes et arriérés des entreprises publiques (SIR, CI-E, FER, etc.) - Défaillance financière de partenaire privé dans un projet PPP - Dettes, arriérés, et PPP des collectivités locales

Sources : Services du FMI sur la base d'informations fournies par les Autorités Ivoiriennes.

Annexe 3. Plan de développement de la déclaration sur les risques budgétaires (2017-2020)

Sections de la DRB	Budget 2018	Budget 2019	Budget 2020
Introduction		<ul style="list-style-type: none"> • Vue d'ensemble et présentation du cadre de l'identification, de l'analyse, du suivi et de la publication des risques en Côte d'Ivoire 	<ul style="list-style-type: none"> • Vue d'ensemble et présentation du cadre de l'identification, de l'analyse, du suivi et de la publication des risques en Côte d'Ivoire • Analyse des forces et faiblesses institutionnelles et présentation des mesures dans le cadre du plan d'actions ivoirien en termes de gestion des risques budgétaires
Risques macro-économiques et macro-budgétaires	<ul style="list-style-type: none"> • Analyses quantitatives des prévisions macro-économiques et macro-budgétaires, des sensibilités budgétaires par rapport au prix du cacao, du carburant et du taux d'échange \$/FCFA 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyses qualitatives des risques émanants de l'économie mondiale et régionale • Analyses quantitatives des prévisions macro-économiques et macro-budgétaires, des sensibilités budgétaires par rapport au prix du cacao, du carburant et du taux d'échange \$/FCFA 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyses qualitatives des risques émanants de l'économie mondiale et régionale approfondies • Analyses quantitatives des écarts de prévisions macro-économiques et macro-budgétaires, de sensibilité budgétaire par rapport au prix du cacao, du carburant et du taux d'échange \$/FCFA, scénarios macroéconomiques alternatifs et impact sur le budget et la dette publique
Risques politiques et sécuritaires		<ul style="list-style-type: none"> • Analyse qualitative des risques d'instabilité politique et d'insécurité 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse qualitative des risques d'instabilité politique et d'insécurité • Analyse quantitative des projets en préparation qui ne sont pas encore inclus dans le DPBEP
Entreprises publiques (non financières)		<ul style="list-style-type: none"> • Vue d'ensemble du portefeuille (secteurs, nombre d'entités, actifs et passifs (incluant les arriérés)) et de ses interactions avec les finances publiques (flux budgétaire et passifs éventuels explicites pour le secteur : subventions, transferts de capitaux, garanties etc.) • Synthèse des performances financières: détails des principaux agrégats financiers et indicateurs de performance financière du secteur dans son ensemble • Panorama qualitatif général des risques (chocs macroéconomiques, activités quasi-budgétaires, ...) et discussion des mesures d'atténuation 	<ul style="list-style-type: none"> • Vue d'ensemble du portefeuille (secteurs, nombre d'entités, actifs et passifs (incluant les arriérés)) et de ses interactions avec les finances publiques (flux budgétaires et passifs éventuels explicites pour le secteur : subventions, transferts de capitaux, garanties etc.) • Synthèse des performances financières : détails des principaux agrégats financiers et indicateurs de performance financière du secteur dans son ensemble • Panorama qualitatif et quantitatif général des risques et discussion des mesures d'atténuation • Analyse de la sensibilité des principaux agrégats à un nombre limité de scénarios de risques identifiés (change, matières premières, ...)
Partenariats public-privé	<ul style="list-style-type: none"> • Liste exhaustive des projets PPP approuvés, informations quantitatives si disponible 	<ul style="list-style-type: none"> • Liste exhaustive des projets PPP approuvés, détails des nouveaux PPP approuvés depuis la précédente DRB, engagements cumulatifs pluriannuels du programme PPP, exposition brute des garanties et autres engagements éventuels attachés aux contrats PPP 	<ul style="list-style-type: none"> • Liste exhaustive des projets PPP approuvés, détails des nouveaux PPP approuvés depuis la précédente DRB, engagements cumulatifs pluriannuels du programme PPP, exposition brute des garanties et autres engagements éventuels attachés aux contrats PPP • Discussion qualitative des mesures d'atténuation des risques budgétaires
Garanties et autres passifs éventuels		<ul style="list-style-type: none"> • Liste exhaustive des garanties et d'autres passifs éventuels (explicites) accordés par bénéficiaire • Dépenses budgétaires des appels de garanties et revenus des frais de garanties 	<ul style="list-style-type: none"> • Liste exhaustive des garanties et d'autres passifs éventuels (explicites) accordés par bénéficiaire ; au dessus d'un seuil description du montant, de la raison pour accorder la garantie, de la maturité et de l'histoire du service de la dette ou de l'engagement. • Dépenses budgétaires des appels de garanties et revenus des frais de garanties
Secteur financier		<ul style="list-style-type: none"> • Passifs éventuels explicites, passifs du secteur décomposé en passifs du secteur privé et des banques publiques ; sommaire des indicateurs de solidité financière (indicateurs financiers clés tels que les taux d'adéquation de fonds propres et la proportion des prêts non-performants) en s'appuyant sur des rapports existants • Présentation de l'histoire de l'aide au secteur financier 	<ul style="list-style-type: none"> • Passifs éventuels explicites, passifs du secteur décomposé en passifs du secteur privé et des banques publiques ; sommaire des indicateurs de solidité financière (indicateurs financiers clés tels que les taux d'adéquation de fonds propres et la proportion des prêts non-performants) en s'appuyant sur des rapports existants • Présentation de l'histoire de l'aide au secteur financier et discussion des mesures d'atténuation déjà prises ou en phase de préparation.
Risques environnementaux		<ul style="list-style-type: none"> • Analyse qualitative des risques budgétaires liés aux catastrophes naturelles, coûts économiques des catastrophes naturelles passées fréquence et coûts budgétaires associés 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse qualitative des risques budgétaires liés aux catastrophes naturelles, coûts économiques des catastrophes naturelles passées, fréquence et coûts budgétaires associés • Discussion des mesures d'atténuation
Collectivités régionales et locales		<ul style="list-style-type: none"> • Analyse qualitative 	<ul style="list-style-type: none"> • Dettes des collectivités et passifs éventuels du gouvernement centrale
Risques à long terme	<ul style="list-style-type: none"> • Version abrégée de l'AVD existante 	<ul style="list-style-type: none"> • Version abrégée de l'AVD existante, avec analyse des maturités de la dette. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse de scénarios alternatifs sur 10 ans en cohérence avec les scénarios de l'AVD • Version abrégée de l'AVD existante, avec analyse des maturités de la dette.

Annexe 4. Contenu de la déclaration sur les risques budgétaires : exemples internationaux

Sections de la DRB	Afrique du Sud	Kenya	Philippines
Introduction	<ul style="list-style-type: none"> Résumé et présentation graphique du cadre des risques budgétaires du Gouvernement 	<ul style="list-style-type: none"> Contexte économique Contexte institutionnel et motivation pour présenter une DRB 	<ul style="list-style-type: none"> Synthèse brève (qualitative) des risques majeurs, avec les principales mesures d'atténuation Avant l'introduction : synthèse des nouveautés dans la DRB
Analyse des forces institutionnelles et les risques budgétaires	<ul style="list-style-type: none"> Analyse des risques budgétaires des années précédentes et analyse des forces institutionnelles (le dispositif en terme de gestion des finances publiques en place, le fait que la majorité de la dette est en monnaie nationale etc.) 		
Risques macro-économiques et macro-budgétaires	<ul style="list-style-type: none"> Analyse des écarts entre prévisions de croissance et réalisations Analyse de scénarios macro-économiques Présentations des maturités de la dette jusqu'en 2030 et analyse du risque du roulement de la dette 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse de sensibilité des agrégats budgétaires par rapport aux changements des hypothèses macro-économiques Analyses quantitatives des prévisions budgétaires approfondies Analyses des indicateurs de la dette publique de 2017-2025 	<ul style="list-style-type: none"> Écarts entre prévisions et réalisations macro-économiques Discussion et analyse des risques macro-économiques très approfondie (économie mondiale, régionale, inflation, prix du pétrole, commerce) et des mesures d'atténuation Analyses macro-budgétaires de sensibilité des revenus et des dépenses à la croissance de PIB, au taux d'inflation, aux taux d'intérêt, aux taux de change Analyse quantitative des revenus et description détaillée des réformes (législatives et autres) d'amélioration de la performance fiscale Analyse de la sous-exécution budgétaire des dépenses Analyse quantitative approfondie des risques sur la dette (refinancement, paiement d'intérêts, amortisation de la dette et taux de change) ; AVD avec des méthodes probabilistiques
Risques politiques et sécuritaires	<ul style="list-style-type: none"> A court terme : pression sur les salaires, sous-exécution, pression sur les taux d'échange A moyen terme : dépenses imprévues, mais sans danger pour le plafond du CBMT 	<ul style="list-style-type: none"> Terrorisme : analyse qualitative Catastrophes technologiques : analyse qualitative de risques liés aux services de transfert d'argent mobile 	
Entreprises publiques (non financières)		<ul style="list-style-type: none"> Analyse qualitative des risques explicites et implicites 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse quantitative approfondie des 14 entreprises (non financières) majors (position financière consolidé du secteur public, analyse des flux de trésorerie, des passifs, des garanties de l'Etat, des flux budgétaires) Présentation de réformes de gouvernance
Partenariats public-privé		<ul style="list-style-type: none"> Analyse quantitative de projets d'infrastructure et liste de projets de la liste (non quantifiée) des 64 projets de priorité nationale des PPP Présentation de mesures d'atténuation (un outil de gestion et une unité responsable de l'évaluation; intégration des passifs contingents au processus de gestion de la dette, un fond tournant pour faciliter les projets PPP, et un cadre pour la gestion des passifs contingents liés aux projets PPP) 	<ul style="list-style-type: none"> Liste exhaustive avec information quantitative des projets en cours d'implémentation Liste exhaustive avec information quantitative de tous les projets (en annexe); information sur le stock de passif éventuel Mesures d'atténuation des risques et information sur les litiges en cours
Garanties et autres passifs éventuels	<ul style="list-style-type: none"> Présentation de l'exposition totale et de passif éventuels clés (description et somme de tous les passifs éventuels) 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse qualitative des passifs de retraite non capitalisés 	<ul style="list-style-type: none"> Voir entreprises publiques, PPP et secteur financier
Secteur financier		<ul style="list-style-type: none"> Déclaration des passifs éventuels émanants du système d'assurance-dépôt 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse quantitative du secteur (croissance, profitabilité, indicateurs clés) Analyse quantitative des risques budgétaires (dirécts et passifs éventuels, système d'assurance-dépôt) Mesures d'atténuation de la banque centrale et description approfondie des réformes prudentielles
Risques environnementaux		<ul style="list-style-type: none"> Analyse qualitative des impacts des catastrophes naturelles Changement climatique : analyse qualitative 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse quantitative des impacts des catastrophes naturelles Mesures d'atténuation Changement climatique
Collectivités régionales et locales		<ul style="list-style-type: none"> Analyse qualitative 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse quantitative des risques budgétaires avec différents indicateurs comme les ressources propres Mesures d'atténuation détaillées
Risques à long terme	<ul style="list-style-type: none"> Breve analyse des projections démographiques et des risques émanants d'une croissance plus faible et des risques des collectivités locales et de mesures d'atténuation 		<ul style="list-style-type: none"> Analyse de la viabilité de la dette (AVD) voir risques macro-économiques et macro-budgétaires Mesures d'atténuation détaillées

Sources:

Fiscal Risk Statement 2016

Statement of Specific Risk, 2017 Draft Budget Policy Statement

Fiscal Risk Statement 2015/2016