

**COUR DES COMPTES**  
Chambre chargée du contrôle  
des comptes de l'Etat

**REPUBLIQUE TOGOLAISE**  
Travail-Liberté-Patrie

---



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES  
SUR LE CONTRÔLE DE L'EXECUTION DE LA  
LOI DE FINANCES, GESTION 2019**

**Décembre 2020**

## Sommaire

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES .....	3
DELIBERE.....	5
INTRODUCTION.....	7
Première Partie : .....	9
1. CONTEXTE ECONOMIQUE JURIDIQUE ET FINANCIER DU BUDGET 2019 .....	10
1.1. Contexte économique et financier international, régional et national .....	10
1.2. Contexte juridique .....	13
1.2.1. Principes .....	13
1.2.2. Sources d'information .....	15
1.2.3. Méthodologie.....	16
Deuxième Partie : .....	19
2. RESULTATS SYNTHETIQUES DES LOIS DE FINANCES, GESTION 2019 .....	20
2.1. Examen des mécanismes de contrôle interne du ministère en charge des finances .....	20
2.2. Audit du système d'information de gestion des finances publiques et de sa fiabilité .....	22
2.3. Résultat de l'analyse des documents budgétaires, gestion 2019 sous l'angle de la régularité et de la conformité. ....	25
2.3.1. Analyse sommaire du budget de l'Etat, gestion 2019 .....	25
2.3.2. Résultat par rapport au nouvel environnement juridique .....	26
2.3.3. Le budget général, gestion 2019.....	26
2.3.4. Prévisions de recettes des lois de finances, gestion 2019.....	28
2.3.5. Prévisions de dépenses des lois de finances, gestion 2019.....	30
2.3.6. Prévision des dotations des CST dans les lois de finances, gestion 2019 .....	32
2.3.7. Prévision des opérations de trésorerie dans les lois de finances, gestion 2019 .....	33
2.3.8. Comparaison synthétique de la LFR, gestion 2018 et de la LFR, gestion 2019.....	36
Troisième Partie : .....	37
3. EXECUTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2019 .....	38
3.1. Gestion des autorisations du budget de l'Etat .....	38
3.1.1. Budget général.....	38
3.1.2. Les comptes d'affectation spéciale.....	61
3.1.3. Les Opérations de Trésorerie.....	62
3.1.4. Détermination du résultat de l'exécution de la loi de finances, gestion 2019 .....	63
3.1.5. Contrôle de l'exécution du budget 2019 à l'aune des critères du pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA.....	64
Quatrième Partie : .....	66
ANALYSE DES COMPTES EN VUE DE LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE, GESTION 2019 ET GRANDES CONCLUSIONS .....	66

4. ANALYSE DES COMPTES EN VUE DE LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE, GESTION 2019 ET GRANDES CONCLUSIONS .....	67
4.1. CONFORMITE DES COMPTES AU TITRE DE LA GESTION 2019 .....	67
4.1.1. Contenu de la DGC .....	67
4.1.2. Documents requis .....	67
4.1.3. Rapprochements .....	68
4.2. OBSERVATIONS SUR L'AVANT-PROJET DE LOI PORTANT REGLEMENT DEFINITIF DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2019 ET SON EXPOSE DES MOTIFS .....	70
4.2.1. Exposé des motifs de l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2019 .....	70
4.2.2. Avant-projet de loi de règlement, gestion 2019 .....	71
4.3. GRANDES CONCLUSIONS ISSUES DU CONTROLE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2019 ET RECOMMANDATIONS.....	72
4.3.1. Sur la mise en œuvre de la transparence budgétaire.....	72
4.3.2. Sur la conformité et la régularité des opérations objet des états financiers de l'Etat .....	73
4.3.3. Sur l'audit du système d'information de gestion des finances publiques et sa fiabilité .....	73
4.3.4. Sur la conformité entre les comptes individuels des comptables principaux et la comptabilité du ministre chargé des finances, ordonnateur principal du budget de l'Etat, aux fins de la déclaration de conformité .....	74
4.3.5. Sur la maîtrise des prévisions de recettes budgétaires.....	74
4.3.6. Sur l'exécution des dépenses budgétaires .....	75
4.3.7. Sur la gestion des dotations aux CAS.....	75
4.3.8. Sur le respect des critères du Pacte de convergence.....	76
POINT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DU RELF 2018 .....	77
RECOMMANDATIONS DE LA COUR .....	78
CONCLUSION .....	80
ANNEXES .....	82

## **LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES**

ACCE	Agent Comptable Central de l'Etat
ACDP	Agent Comptable de la Dette Publique
AIGE	Aéroport International Gnassingbé Eyadéma
APLR	Avant-projet de Loi de règlement
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BG	Budget Général
CAd	Compte administratif
CAf	Chiffre d'affaire
CAF	Coût –Assurance-Fret
CAS	Compte d'affectation spéciale
CES	Conseil Economique et Social
CFE	Centre de formalités des entreprises
CGAF	Compte Général de l'Administration des Finances
CI	Commissariat des Impôts
CDDI	Commissariat des douanes et droits indirects
CNUCED	Conférence des Nations-Unies sur le Commerce et le Développement
DB	Direction du Budget
DF	Direction des Finances
DGD	Direction Générale des Douanes
DGI	Direction Générale des Impôts
DGIPE	Direction de la gestion informatique du personnel et de l'emploi
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
FAT	Forces Armées Togolaises
FBCF	Formation brute du capital fixe
FEC	Facilité Elargie de Crédit
FMI	Fonds Monétaire International
FNAFPP	Fonds National d'Apprentissage de Formation et de Perfectionnement Professionnel
FNDF	Fonds National pour le Développement Forestier
FPDT	Fonds pour la Promotion et le Développement du Tourisme
FSDH	Fonds Spécial pour le Développement de l'Habitat
FOB	Free On Board
HAAC	Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication
IHPC	Indice harmonisé des prix à la consommation
INSEED	Institut National des Statistiques Economiques et des Etudes Démographiques
ISC	Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques
JORT	Journal officiel de la République togolaise
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificatives
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MFRA	Ministère de la fonction publique et des réformes administratives
MJS	Ministre de la Jeunesse et des Sports
ODEF	Office de Développement et d'Exploitation des Forêts
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ORI	Ordres de recettes individuels

OTR	Office Togolais des Recettes
PAL	Port Autonome de Lomé
PAP	Programme d'Actions Prioritaires
PEFA	Evaluation du système de gestion des finances publiques
PEMFAR	Revue du Système de Gestion des Finances Publiques et de la Responsabilité Financière de l'Etat
PGE	Payeur Général de l'Etat
PIB	Produit intérieur brut
PIMA	Evaluation de la Gestion des Investissements Publics
PIP	Programme d'Investissements Publics
PLR	Projet de loi de règlement
PND	Plan National de Développement
PR	Présidence de la République
RAR	Restes à recouvrer
RE	Ressources externes
RGE	Receveur Général de l'Etat
RI	Ressources internes
RNF	Recettes non fiscales
SAFER	Société Autonome de Financement de l'Entretien Routier
SCAPE	Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
SIG	Système d'information de gestion
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SNPT	Société Nouvelle des Phosphates du Togo
STE	Société Togolaise d'Entreposage
TVA	Taxe sur la Valeur ajoutée
TGE	Trésorier Général de l'Etat
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
VA	Valeur ajoutée

## **DELIBERE**

Le présent rapport est élaboré dans le cadre de la mission d'assistance de la Cour au Parlement, conformément aux dispositions combinées des articles 51 de la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de Finances, 10 et 29 de la loi organique n° 98-14 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes puis 8 et 12, alinéas 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> du décret N° 2009-049 du 24 mars 2009 portant application de la loi organique n° 98-14 du 10 juillet 1998 précité.

Ce rapport annexé au projet de loi de règlement, doit, d'une part, rendre compte des observations sur l'exécution des opérations budgétaires, gestion 2019 et, d'autre part, apprécier leur régularité ainsi que la situation financière de l'Etat au terme de la gestion contrôlée.

La Cour des comptes délibérant en Chambre du Conseil conformément aux dispositions des articles 6 et 20 de la loi organique n° 98-14 du 10 juillet 1998 précitée, a adopté le présent rapport sur l'exécution de la loi de finances en vue du règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2019 et de la déclaration générale de conformité.

### **Ont siégé,**

#### **Avec voix délibérative :**

- M. TCHAKEI Essowavana, Président de la troisième chambre, Président de séance ;
- M. BALE Débaba, Président de la première chambre, membre ;
- M. AMOUDOKPO Komi Dotsé, Président par intérim de la deuxième chambre, membre ;
- AMOUSSOU-GUENOU Assiba, Conseiller-maître, membre ;
- M. KPEMA Pakoum, Conseiller-maître, membre ;
- M. PILOUZOUÉ Tchalouw Bouwessodjolo, Conseiller-maître, rapporteur ;
- M. SAMBO Assèwèssè Outouloum, Conseiller-maître, membre ;

#### **Avec voix consultative :**

- M. NEGBANE Djia Kibanda, Conseiller référendaire ;
- M. HOUNGBO N'bo Prosper, Conseiller référendaire ;
- M. AKOMAKLO Ahossou Houssimé, Conseiller référendaire ;
- M. KARKA Sambone Mibissou, Auditeur ;
- M. KUGBE Nonome Kodjovi, Auditeur ;
- M. AGBE Akaté, Auditeur ;
- M. ALOU Bayabako, Auditeur ;
- POKANAM-LARE Nounguine, Auditeur ;
- Mme HOUNKPATI Doki, Auditeur.

Avec l'assistance de Me KAO Tchaa Komi, Greffier.

En présence de M. YABA Mikémina, Procureur général.

Fait à la Cour le 17 décembre 2020

**Le président de séance**



**TCHAKEI Essowavana**



**Le rapporteur**



**PILOUZOUÉ Tchalouw B.**

## INTRODUCTION

Aux termes des dispositions combinées des articles 107 de la Constitution du 14 octobre 1992, en son troisième alinéa repris par l'article 10 de la loi organique n° 98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes et 75 alinéa 1er in fine de la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances (LOLF), « la Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ».

Cette assistance consiste, entre autres, en la production par la Cour d'un rapport sur l'exécution de la loi de finances et d'une déclaration générale de conformité. Ces deux documents sont adressés par la Cour simultanément au Président de la République, au Président de l'Assemblée Nationale, au Premier Ministre et au Ministre en charge des finances. Ils accompagnent également le projet de loi de règlement lors de sa transmission par le Gouvernement à l'Assemblée Nationale, conformément à l'article 51 alinéa 1<sup>er</sup> de la LOLF qui dispose : « le projet de loi de règlement est accompagné du rapport de la Cour des Comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes des ordonnateurs et ceux des comptables publics ».

Le rapport de la Cour sur l'exécution des lois de finances et la déclaration générale de conformité, annexés au projet de loi de règlement (PLR), permettent au Parlement d'apprécier d'une part, le respect des autorisations budgétaires données lors du vote des lois de finances et d'autre part, l'action du Gouvernement en matière de gestion des opérations financières de l'Etat. Quant au Ministre en charge des Finances, il y recourt pour prendre les mesures qui s'imposent au vu des conclusions et recommandations formulées.

Il faut rappeler que le dépôt du PLR est soumis à des délais stricts qui trouvent leur source dans la LOLF. En effet, conformément aux dispositions de l'article 63 de cette loi, le PLR est « déposé sur le bureau du Parlement et distribué au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte ».

Le respect de ce délai a toujours posé un problème aux responsables concernés par la reddition des comptes de l'Etat si bien que l'Assemblée Nationale a constamment interpellé le Gouvernement sur le dépôt tardif du projet de loi de règlement. En 2018, suite aux échanges de correspondances entre le Ministre en charge des finances et le Premier Président de la Cour des comptes, un calendrier consensuel sur la production des états financiers et des différents rapports dans le cadre de l'exécution des lois de finances, a été adopté.

Pour mettre en application ledit calendrier, le Ministre de l'Economie et des Finances a signé un arrêté<sup>1</sup> le 22 juin 2018. Pour la gestion 2019, l'application des mesures contenues dans ledit calendrier est décrite dans un tableau annexé au présent rapport<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Annexe 1 : Arrêté N°107/MEF/SG/DGTCP du 22 juin 2018 fixant le calendrier d'élaboration des états financiers et rapports d'exécution de la loi de Finances

<sup>2</sup> Annexe 2 : Tableau du calendrier de reddition des comptes 2020

La loi de finances de l'année est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les ressources et les charges annuelles de l'État. Le budget de l'Etat comprend le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor (CST).

La nouvelle loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances consacre un changement de paradigme dans la gestion publique qui impose de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats : le budget doit désormais mettre en exergue, non seulement les moyens liés à l'activité des pouvoirs publics, mais également les ressources allouées pour la réalisation d'objectifs définis ex ante pour chaque poste de dépenses ainsi que leur répartition.

L'entrée en vigueur intégrale de la nouvelle gouvernance financière dans la gestion publique entraîne de nouvelles exigences en matière de présentation du budget et de reddition des comptes pour les gestionnaires publics. Ces derniers ont désormais, l'obligation de mesurer la performance de leurs actions (Gestion axée sur les résultats) à travers la fixation d'objectifs dans un projet annuel de performance (PAP), et l'évaluation des résultats obtenus, dans le rapport annuel de performance (RAP).

La nouvelle loi organique relative aux lois de finances ayant désormais force exécutoire au Togo, de nouvelles diligences s'imposent dans les pratiques de contrôle de la juridiction financière. C'est ainsi que le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat intègre désormais un certain nombre d'observations et d'avis techniques.

L'article 46 alinéa 1<sup>er</sup> de la LOLF dispose : « le projet de loi de finances de l'année est accompagné d'un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives ».

La même loi en son article 51 précise que : « ... la Cour des comptes donne son avis sur le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion, sur la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les rapports annuels de performance. Cet avis est accompagné de recommandations sur les améliorations souhaitables ».

Le présent rapport expose les résultats du contrôle de l'exécution des lois de finances, gestion 2019 effectué par la Cour des comptes sur la base des documents financiers reçus du Ministère de l'Economie et des Finances.

Ce rapport s'articule autour de quatre (4) parties à savoir :

- ✓ **Contexte juridique, économique et financier du budget 2019 ;**
- ✓ **Résultats synthétiques des lois de finances, gestion 2019 ;**
- ✓ **Exécution des autorisations budgétaires des lois de finances 2019 ;**
- ✓ **Analyse de la conformité au titre de la gestion 2019 et grandes conclusions.**

Première Partie :  
**CONTEXTE ECONOMIQUE, JURIDIQUE ET  
FINANCIER DU BUDGET, GESTION 2019**

## 1. CONTEXTE ECONOMIQUE JURIDIQUE ET FINANCIER DU BUDGET 2019

La situation économique et financière du Togo est marquée par la poursuite des performances pour la réalisation de la convergence de l'économie des Etats membres de l'UEMOA. Dans ce contexte, le Gouvernement togolais a poursuivi ses efforts en matière de stabilisation du cadre macroéconomique au titre du programme de la Facilité Elargie de Crédit (FEC) conclue avec le Fonds Monétaire International (FMI).

A ce titre, l'année 2019 s'inscrit dans le cadre du démarrage du Plan national de développement (PND 2018-2022) et la poursuite des efforts engagés pour la réalisation de la Vision Togo 2030 en tirant les enseignements de la mise en œuvre de la SCAPE 2013-2017.

Le PND a pour objectif global de transformer structurellement l'économie, pour une croissance forte, durable, résiliente, inclusive, créatrice d'emplois décents et induisant l'amélioration du bien-être social.

L'orientation à moyen terme du Plan national de développement 2018-2022 s'appuie sur les défis majeurs dégagés du diagnostic de la situation économique, sociale et environnementale. Cette orientation est déclinée en trois axes stratégiques qui consistent à :

1. mettre en place un hub logistique d'excellence et un centre d'affaires de premier ordre dans la sous-région ;
2. développer des pôles de transformation agricole, manufacturiers et d'industries extractives ;
3. consolider le développement social et renforcer les mécanismes d'inclusion.

La politique budgétaire, quant à elle, doit permettre, en première priorité, à satisfaire la demande sociale dans les domaines de l'eau, de l'électricité, de la santé, de l'éducation, de l'emploi de jeunes, de l'agriculture et de l'habitat.

### 1.1. Contexte économique et financier international, régional et national <sup>3</sup>

L'exécution de la loi de finance 2019 s'est déroulée dans un contexte international marqué par une décélération de l'économie mondiale, 3% en 2019 contre 3,6% en 2018.

Dans **les pays avancés**, la croissance s'afficherait à 1,7% en 2019, contre 2,3% en 2018. Aux Etats-Unis, le taux de croissance ralentirait à 2,4% après 2,9% en 2018, du fait notamment des effets du « shutdown »<sup>4</sup> (adoption tardive du budget) et d'un fléchissement des investissements. Dans la zone euro, l'expansion économique se situerait à 1,2% après 1,9% en 2018, en lien avec la faiblesse des exportations et le repli d'activité dans l'industrie automobile, suite à des chocs spécifiques, telles que les perturbations dues aux nouvelles

---

<sup>3</sup> Le développement de ce point est tiré des Rapports économiques financiers et social 2019 du MEF ; Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de la Commission de l'UEMOA, décembre 2019 ; CNPE TOGO, Commission de l'UEMOA.

<sup>4</sup> Le shutdown (terme anglais qui signifie littéralement "fermeture") est un dispositif politique prévue par la constitution américaine. Concrètement, le shutdown intervient suite à un désaccord sur le vote du budget au Congrès (United States Congress).

normes d'émission de gaz. Le rythme de progression de l'activité économique au Japon se maintiendrait à 0,9%, sous l'effet du bon niveau de la consommation publique et privée. Au Royaume-Uni, les incertitudes liées au Brexit<sup>5</sup> continuent de peser sur la croissance économique qui ressortirait à 2,2% après 1,4% un an plus tôt.

Dans les **pays émergents et les pays en développement**, la croissance ralentirait à 3,9% en 2019, contre 4,5% en 2018. En Chine, le ralentissement de la croissance se poursuivrait pour ressortir à 6,1% contre 6,6% en 2018, en lien avec la faiblesse de la demande extérieure, entraîné par les mesures tarifaires imposées par les Etats-Unis. Ce ralentissement serait également, enregistré en Inde avec un taux de croissance de 4,2% en 2019, après 6,1% en 2018, en raison de l'activité dans l'automobile et l'immobilier.

Quant à l'**inflation**, elle décélèrerait globalement en 2019, tant dans les pays avancés que dans les pays émergents et les pays en développement.

Dans la logique du fléchissement de la croissance et des prix de l'énergie dans les pays avancés, le taux d'inflation se situerait à 1,5% en 2019 contre 2,0% en 2018.

En ce qui concerne les pays émergents et les pays en développement, le taux d'inflation aurait légèrement augmenté de 4,8% en 2018 à 5,1% en 2019.

Au **plan monétaire**, dans un contexte marqué par un faible niveau de la croissance mondiale, la politique monétaire s'est assouplie de manière presque simultanée dans les pays avancés et pays émergents. En Afrique de l'Ouest, les banques centrales du Ghana et du Nigéria ont abaissé leurs taux directeurs.

Au Togo en 2019, le taux de croissance du PIB se situerait à 5,3% après 4,9% en 2018 pour un objectif initial de 5,0% contenu dans le Programme pluriannuel 2019-2023. La croissance économique serait impulsée par l'ensemble des secteurs en lien avec l'exécution des projets du Plan National de Développement (PND).

L'activité du secteur primaire enregistrerait une hausse de 2,2% en 2019 avec une prévision initiale de 6,0% au titre du Programme 2019-2023. L'évolution de l'activité dans le secteur s'expliquerait par la hausse de 3,2% de la production vivrière, en raison de l'effet combiné des bonnes conditions agro-climatiques et de la mise en œuvre des projets du Programme National d'Investissement Agricole et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnel (PNIASAN). Elle résulterait, également, de l'accroissement de 4,4% de l'agriculture d'exportation, sous l'impulsion d'une progression des productions de coton, de café et de cacao. En ce qui concerne l'élevage, la croissance de sa valeur ajoutée s'établirait à 1,4% en 2019. La branche « sylviculture et pêche » connaîtrait une régression de 5,3%.

L'activité du secteur secondaire progresserait de 6,00% en 2019 contre 1,7% en 2018 à la faveur de la consolidation des branches « production alimentaire » (2,9%) ; « Fabrication de textile », (+6,8%) « électricité, eau et gaz (19,9%) et « BTP » (13,1%).

---

<sup>5</sup> On appelle Brexit la sortie de l'Union européenne de la Grande-Bretagne. Ce mot rassemble deux termes anglais : « Britain » (Grande-Bretagne) et « exit » (sortie).

L'activité du secteur tertiaire enregistrerait une hausse de 4,6% en 2019 contre 6,3% en 2018, tirée, principalement, par l'évolution favorable du "Commerce" (2,2%) et des "Transports et télécommunications" (5,6%). Le renforcement du rôle du Port Autonome de Lomé en matière de manutention des containers et de transbordement et le rôle de l'Aéroport International Gnassingbé Eyadéma comme un hub régional pour le transport aérien intercontinental, sont les facteurs explicatifs de la bonne tenue du secteur tertiaire.

Les contributions des secteurs primaire, secondaire et tertiaire à la croissance du PIB en 2019, seraient, respectivement, de 0,7 point, 1,2 ou 1,0 point et 3,4 ou 1,4 points.

En ce qui concerne l'évolution de la demande en 2019, l'activité économique serait, essentiellement, soutenue par la consommation finale et les investissements. La consommation finale progresserait de 4,0% en 2019 après 4,3% en 2018. Cette progression résulterait de la hausse de 4,9% de la consommation privée, sous l'effet de l'accroissement du revenu disponible suite à la mise en œuvre des projets sociaux du PND. La consommation publique augmenterait de 1,5% en lien avec l'accroissement attendu de la masse salariale, suite à des recrutements effectués dans différents ministères. Quant à la Formation Brute du Capital Fixe (FBCF), elle s'inscrirait en hausse de 1,6% après 14,0% en 2018. Cette évolution serait portée par les hausses de la FBCF publique de 38,4% et de la FBCF privée de 9,5%.

Au niveau des échanges extérieurs, les importations de biens et services progresseraient de 5,4% en 2019 après 4,5% en 2018 tandis que les exportations de biens et services baisseraient de 0,5% après la baisse de 1,3% en 2018.

Les contributions de la consommation finale, de l'investissement et des échanges extérieurs à la croissance du PIB en 2019, seraient, respectivement de 3,7 points, 4,6 points et -3,0 points.

En terme nominal, le taux d'investissement se situerait à 28,0% en 2019 contre 25,3% en 2018. Le taux d'épargne intérieur se situerait à 16,1% en 2019 après 14,4% en 2018.

S'agissant de l'évolution des prix, l'inflation resterait très modérée en 2019 (0,6% contre 0,9% en 2018).

Les transactions extérieures en 2019 se solderaient par un excédent de 6,8 milliards contre 15,4 milliards en 2018. Ce repli découlerait notamment du recul de l'excédent du compte financier, dans un environnement de baisse du déficit courant.

Le déficit courant se réduirait de 13,8 milliards pour ressortir à 217,0 milliards en 2019 en raison essentiellement d'une amélioration de la balance commerciale, suite à une augmentation plus importante des exportations (+4,3%) comparée à celle des importations (+2,0%). Le déficit courant représenterait 6,8% du PIB en 2019 contre 7,8% en 2018.

S'agissant du compte financier, il ressortirait excédentaire de 64,7 milliards contre 90,5 milliards en 2018 en liaison essentiellement avec une baisse des flux nets entrants au titre des autres investissements privés.

Le Gouvernement poursuit la mise en œuvre des réformes structurelles notamment en matière d'assainissement des finances publiques et d'amélioration du climat des affaires afin d'attirer plus d'investisseurs privés et de réaliser des objectifs de croissance soutenue et inclusive.

En ce qui concerne le climat des affaires, il faut rappeler que le classement « Doing business » classe 190 pays par rapport à leur facilité à faire des affaires. Créé en 2002 par le groupe de la Banque Mondiale, ce classement mesure la réglementation des affaires et son application effective dans 190 économies et dans certaines villes au niveau infranational et régional.

La 17<sup>e</sup> édition du rapport « Doing Business 2020 » classe le Togo parmi les pays les plus réformateurs en Afrique. Il a réalisé un super bon en avant de 40 places, occupant donc 97<sup>e</sup> rang sur les 190 pays pour avoir apporté beaucoup d'améliorations à l'environnement des affaires au cours de l'année 2019.

## **1.2. Contexte juridique**

Le contexte juridique du budget 2019 comporte des éléments permanents tels que les principes de base, les sources **d'informations et la méthodologie**.

### **1.2.1. Principes**

Il existe cinq grands principes budgétaires à savoir : l'annualité, l'universalité, l'unité, la spécialité et la sincérité. Toutefois, pour le présent contrôle, la Cour n'a mis l'accent que sur le principe de la sincérité et sur le concept de la transparence budgétaire qui en découle.

#### **1.2.1.1. Principe de sincérité**

Ce principe sera analysé du point de vue budgétaire, de la loi de finances et comptable. Le principe de sincérité a pour corollaire la crédibilité budgétaire qui fera également l'objet de développement.

##### **1.2.1.1.1. Sincérité budgétaire**

Défini comme le souci éthique de garantir l'exactitude des informations contenues dans la loi de finances et la fiabilité de l'équilibre budgétaire annoncé, le principe de la sincérité budgétaire obéit à des exigences différentes selon qu'il s'agit du budget ou des comptes.

Ce principe permet d'examiner la validité des prévisions des recettes et des dépenses, de contrôler les évaluations chiffrées des projets de loi de finances, de vérifier que les lois de finances ne font pas l'objet d'artifices comptables et de s'assurer de la lisibilité des opérations financières de l'Etat.

##### **1.2.1.1.2. Sincérité par rapport aux lois de finances**

L'article 26 de la loi n°2014-009 du 11 juin 2014 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques dispose que « les prévisions des recettes et des dépenses doivent être sincères. Elles doivent être effectuées avec réalisme et prudence compte tenu des informations disponibles au moment où le projet de loi de finances est élaboré ».

La sincérité des lois de finances doit s'entendre dans le sens budgétaire selon lequel les lois de finances doivent présenter de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. La sincérité s'apprécie à travers les informations disponibles et les prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

La sincérité c'est donc l'obligation pour le gouvernement de présenter des prévisions budgétaires reflétant une image sincère et fidèle de la situation et des perspectives économiques et patrimoniales nationales au regard des informations dont il dispose au moment de leur élaboration. Le principe de sincérité interdit de sous-estimer les charges ou de surestimer les ressources présentées dans la loi de finances et fait obligation de ne pas dissimuler des éléments financiers ou patrimoniaux.

Il en résulte que les moyens pour lesquels est sollicitée une autorisation parlementaire doivent correspondre aux charges prévisibles et doivent être suffisants pour permettre à l'Etat de payer ses dettes. Ces moyens doivent être calculés au plus juste des besoins de manière à ne pas laisser inemployés les crédits votés dont dépend par ailleurs le niveau des recettes soumis au vote.

#### **1.2.1.1.3. Sincérité par rapport aux comptes**

La sincérité des comptes de l'Etat doit se comprendre dans le sens traditionnel donné par la doctrine comptable qui voudrait que ces comptes soient réguliers, sincères et donnent l'image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'Etat.

La loi de règlement constitue la dernière loi de finances soumise à l'appréciation du Parlement. Elaboré par l'exécutif et apprécié par la Cour des comptes, le projet de loi de règlement, une fois voté par le législatif, consacre la fin du processus budgétaire.

Au total, la sincérité au plan budgétaire se caractérise par une absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances tandis qu'au plan comptable, elle oblige à l'exactitude des comptes présentés.

#### **1.2.1.2. Crédibilité budgétaire**

En tant que corollaire du concept de la sincérité budgétaire, la crédibilité budgétaire implique l'utilisation optimale de toutes les informations disponibles pour fixer de façon réaliste, le montant des recettes et des dépenses de manière à atteindre les objectifs budgétaires définis. Aussi la crédibilité peut-elle être mesurée, tant en ce qui concerne les recettes que les dépenses.

Afin de s'assurer de la crédibilité du budget de l'Etat 2019, la Cour a mené les diligences suivantes :

- comparaison des prévisions aux réalisations et ;
- analyse des écarts éventuels qui en découlent.

Par ailleurs, elle s'est intéressée à la notion de transparence budgétaire.

### 1.2.1.3. Transparence budgétaire

Elle se définit comme « le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires »<sup>6</sup>. Elle doit permettre de faire apparaître l'exhaustivité des recettes et des dépenses. Le budget doit récapituler l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat, dans des cadres appropriés : c'est le principe de l'universalité budgétaire. Il doit donner une image fidèle de la réalité des comptes de l'Etat, tant aux élus qu'aux citoyens.

Avec l'entrée en vigueur de la Loi n° 2014-009 du 11 juin 2014 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques, l'examen de la présentation et de l'exécution du budget 2019 du point de vue de la transparence s'impose. En effet, la conformité par rapport aux dispositions des articles 8, 9, 11, 12, 16, 22, 24, et 25 de cette loi a doit être examinée.

Il en est de même de la loi n° 2014-013 du 27 juin 2014 portant loi organique relative aux lois de finances qui est intégralement entrée en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 conformément aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 85.

Pour les besoins du présent rapport, la Cour a eu accès à diverses sources d'informations.

### 1.2.2. Sources d'information

Il s'agit des documents suivants :

- Loi n° 2014-009 du 11 juin 2014 portant Code de transparence ;
- Loi n°2014-013 du 27 juin 2014 portant loi organique relative aux lois de finances ;
- Loi n°2018-020 du 20 décembre 2018 portant loi de finances, gestion 2019 (LFI) qui fixe et définit les conditions d'exécution du budget de l'Etat, gestion 2019, en recettes et en dépenses ;
- Loi n°2019-019 du 15 novembre 2019 portant loi de finances rectificative, gestion 2019 (LFR) qui modifie la loi de finances initiale ci-dessus ;
- Loi n° 2019- 021 du 24 décembre 2019 portant seconde loi de finances rectificative, gestion 2019 ;
- Décret n° 2017-112/PR du 29 septembre 2017 fixant les attributions du ministre et portant organisation et fonctionnement du ministère de l'économie et des finances ;
- Compte administratif, gestion 2019 ;
- Compte général de l'administration des finances (CGAF), gestion 2019 ;
- Compte de gestion 2019 du Receveur Général de l'Etat (RGE) ;
- Compte de gestion 2019 du Payeur Général de l'Etat (PGE) ;
- Compte de gestion 2019 du Trésorier Général de l'Etat (TGE) ;

---

<sup>6</sup> Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2002 Page 3.

- Compte de gestion 2019 de l'Agent Comptable de la Dette Publique (ACDP) ;
- Avant-projet de loi de règlement, gestion 2019 accompagné de son exposé des motifs ;
- Rapport économique, financier et social, 2019, Direction Générale des Etudes et Analyses économiques / Division prévision /MEF ;
- Rapport sur la politique monétaire dans l'UEMOA, BCEAO, mars 2019 ;
- Perspectives économiques en Afrique, 2020 (BAD, OCDE, PNUD) ;
- Perspectives économiques en Afrique, Togo 2019, (BAD, OCDE, PNUD) ;
- Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de la Commission de l'UEMOA, décembre, 2019 ;
- Note de conjoncture économique régionale dans l'UEMOA N°46, quatrième trimestre 2019, mars 2020.

Pour l'examen du projet de loi de règlement, les documents suivants sont normalement requis :

- les comptes et les documents budgétaires de l'Etat issus de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale de l'Etat ;
- les annexes explicatives développant par programme, dotation, budget annexe et comptes spéciaux du trésor, le montant définitif des crédits ouverts, des dépenses et des recettes constatées ;
- les projets annuels de performance (PAP) ;
- les rapports annuels de performance (RAP) ;
- les documents résultant du contrôle de la Cour des comptes à savoir le rapport sur l'exécution des lois de finances, la déclaration générale de conformité entre les comptes des ordonnateurs et des comptables principaux de l'Etat ; l'avis sur le système de contrôle interne et sur la qualité des procédures comptables et des comptes publics. Cet avis consiste en des recommandations à l'endroit des ordonnateurs et des comptables.

Toutefois, pour la gestion 2019, la Cour des comptes n'a pas reçu les PAP et les RAP ainsi que les annexes explicatives développant par programme, dotation, budget annexe et comptes spéciaux du trésor, le montant définitif des crédits ouverts, des dépenses et des recettes constatées.

### 1.2.3. Méthodologie

L'équipe de contrôle, en vue de bien cadrer sa mission, conformément aux attributions de la Cour des comptes et aux principes généraux de contrôle des finances publiques<sup>7</sup> prescrits par les ISSAI de niveaux 1, 2, 3 et 4 ainsi que l'INTOSAI GOV (Ensemble de conseils aux services publics sur la bonne administration des fonds publics), a :

- procédé à la prise de connaissance du ministère de l'économie et des finances ;

---

<sup>7</sup> Notamment, l'organisation, la désignation des auditeurs, le respect des principes normatifs et des règles de déontologie, et de supervision de l'équipe d'audit.

- échangé des correspondances et eu des entretiens téléphoniques avec les responsables concernés ;
- réalisé des entrevues avec les acteurs de l'exécution du budget ;
- adressé des questionnaires aux acteurs de l'exécution du budget ;
- tenu des séances de travail avec les acteurs de l'exécution du budget.

En outre, la Cour a mené les activités et tâches suivantes :

- examen des mécanismes de contrôle interne du ministère de l'économie et des finances, notamment l'évaluation du système d'information de gestion des finances publiques en vue d'en apprécier la fiabilité ;
- vérification des états financiers de l'Etat sous l'angle de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes ;
- appréciation de la conformité des opérations ou des pratiques utilisées par rapport aux lois, règlements, directives et normes en vigueur ;
- examen de la conformité entre les comptes individuels des comptables principaux et la comptabilité du ministre en charge des finances, aux fins de la déclaration générale de conformité ;
- examen de l'avant-projet de loi de règlement ;
- élaboration de l'avant-projet de rapport provisoire sur l'exécution de la loi de finances présenté en plénière de chambre pour adoption ;
- transmission du rapport provisoire sur l'exécution de la loi de finances au ministre en charge des finances afin de recueillir ses observations dans le cadre de la procédure contradictoire.

L'élaboration du rapport sur l'exécution des lois de finances ainsi que de la déclaration générale de conformité, sont conditionnées par la production des états financiers de l'année précédente à la Cour, par les comptables principaux de l'Etat, au plus tard à la fin du premier semestre de chaque année.

L'avant-projet de loi portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2019 accompagné de ses annexes (Exposé des motifs de l'avant-projet de loi de règlement, compte général de l'administration des finances, gestion 2019) a été transmis à la Cour le 22 septembre 2020.

Il faut relever que quand bien même certains ministères (Santé, agriculture, économie et finances, planification du développement, enseignement supérieur et recherche scientifique) ont été sélectionnés depuis 2015 pour expérimenter les budgets-programmes, aucun projet annuel de performance (PAP) ni rapport annuel de performance (RAP) émanant de ces ministères pilotes, n'a été produit à l'appui des comptes de gestion 2019. Normalement c'est le dépôt de tous ces documents et états financiers de l'Etat à la Cour par le ministère en charge des finances, qui vaut saisine.

Le respect du délai de production des comptes de la gestion 2019 doit donc être apprécié par rapport à la date de réception des derniers documents de reddition des comptes.

La session budgétaire s'ouvrant le 1er mardi du mois d'octobre 2020, le RELF, gestion

2019 devrait être transmis à l'Assemblée Nationale, une semaine avant l'ouverture de la session budgétaire 2020 conformément à l'article 58 de la LOLF 2014-013 du 27 juin 2014.

Par lettre de mission n° 010/2020/CC/PPC/LM du 07 mai 2020 (en annexe), le Président de la Chambre chargée du contrôle des comptes de l'Etat a constitué une équipe chargée du contrôle de l'exécution de la loi de finances au titre de la gestion 2019.

La mission de l'équipe a consisté à examiner l'exécution de la loi de finances conformément aux attributions de la Cour des comptes et aux principes généraux de contrôle des finances publiques<sup>8</sup> prescrits par les ISSAI. En outre, la mission a examiné l'avant-projet de loi de règlement qui constate les résultats financiers de chaque année civile et rend compte de l'exécution du budget de l'Etat. Il retrace le montant définitif des encaissements de recettes, des ordonnancements des dépenses ainsi que des ressources et des charges de trésorerie.

A ce titre, la loi de règlement :

- ratifie, le cas échéant, les ouvertures supplémentaires de crédits décidées par décrets d'avances depuis la dernière loi de finances ;
- régularise les dépassements de crédits constatés résultant de circonstances de force majeure ou de reports de crédits et procède à l'annulation de crédits non consommés;
- rend compte de la gestion de la trésorerie de l'Etat et le cas échéant, de la gestion et des résultats des programmes ;
- arrête les comptes et les états financiers de l'Etat, et enfin affecte les résultats de l'année.

---

<sup>8</sup> Notamment l'organisation, la désignation des auditeurs, le respect des principes normatifs, des règles de déontologie et de supervision de l'équipe d'audit.

Deuxième Partie :  
**RESULTATS SYNTHETIQUES DES LOIS DE  
FINANCES, GESTION 2019**

## **2. RESULTATS SYNTHETIQUES DES LOIS DE FINANCES, GESTION 2019**

### **2.1. Examen des mécanismes de contrôle interne du ministère en charge des finances**

L'organisation comptable mise en place pour assurer l'enregistrement des opérations financières conformément à l'article 77 du décret n° 2015-054/PR du 27 août 2015 portant règlement général sur la comptabilité publique, repose sur deux principes :

- la déconcentration de la comptabilité générale, en vue de la rapprocher du fait générateur et des ordonnateurs ainsi que leurs services gestionnaires ;
- l'inscription au bilan de l'Etat de tous les flux de gestion portant sur des actifs non financiers, les dettes et créances, en vue de la connaissance du patrimoine public et partant, de la capacité de l'Etat à faire face à ses engagements.

Il faut noter que la déconcentration s'opère à travers :

- d'une part, un réseau des comptables directs du trésor qui comprend les postes comptables principaux au nombre de cinq (05) et les postes comptables déconcentrés au nombre de soixante-trois (63), soit un total de soixante-huit (68) comptables.

Les cinq (5) postes comptables principaux sont :

- ✓ l'Agence Comptable Centrale de l'Etat (ACCE) ;
- ✓ la Recette Générale de l'Etat (RGE) ;
- ✓ la Paierie Générale de l'Etat (PGE) ;
- ✓ la Trésorerie Générale de l'Etat (TGE) et
- ✓ l'Agence Comptable de la dette Publique (ACDP).

Les soixante-trois (63) postes comptables déconcentrés comprennent : cinq (5) Trésoriers Régionaux (TR), cinq (5) Trésoreries Principales (TP), une (1) Trésorerie Principale des Missions Diplomatiques et Consulaires (TPMDC), trente (30) Trésoreries (T) et vingt-deux (22) Paeries (P) à l'étranger.

- d'autre part, les comptables des administrations financières (le Commissariat des impôts et le Commissariat des douanes et droits indirects) au sein de l'office togolais des recettes (OTR). Conformément à l'article 16 du décret N°2015-054/PR du 27 août 2015 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, la déconcentration de la comptabilité de l'Etat devrait être complétée par la création du réseau des comptables des administrations financières. Il est à relever que cinq ans après la signature de ce décret, ces comptables ne sont toujours pas nommés.
- Une fois les opérations financières exécutées par les différents comptables du réseau national, elles font l'objet de centralisation pour respecter le principe d'unité de la comptabilité de l'Etat. On distingue dès lors trois (3) niveaux de centralisation :

➤ 1<sup>er</sup> niveau

- les trésoriers régionaux et le Trésorier Principal des Missions Diplomatiques et Consulaires (TPMDC) qui sont à la fois des comptables en deniers et des comptables d'ordre, centralisent les opérations des postes comptables qui leur sont territorialement rattachés ;
- les trésoriers principaux de Lomé - commune et du Golfe ainsi que le TPMDC transfèrent directement leurs opérations aux Comptables Principaux de l'Etat (CPE) dans les mêmes conditions que les trésoriers régionaux.

➤ 2<sup>ème</sup> niveau

- la PGE qui s'occupe du paiement des dépenses du budget général ;
- la RGE qui exécute les opérations des recettes budgétaires de l'Etat ;
- la TGE qui assure les opérations de trésorerie ;
- l'ACDP qui tient la comptabilité des opérations de la dette extérieure.

Ces comptables procèdent aux opérations de centralisation.

A ce deuxième niveau de centralisation, l'on observe que la Recette générale de l'Etat n'a pas de bout en bout la maîtrise de l'encaissement des recettes de l'Etat. A la question de la Cour visant à comprendre comment le Receveur Général de l'Etat (RGE) exerce sa compétence en matière d'exécution et de contrôle des opérations de recettes budgétaires avec l'OTR, il lui a été répondu ce qui suit :

*« l'alinéa premier de l'article 2 de l'arrêté 248/MEF/SG/DGTCP du 03 décembre 2013 portant organisation, fonctionnement et attributions de la Recette Générale du Trésor dispose que : « la recette générale du Trésor assure le recouvrement des recettes du budget de l'Etat et veille à l'administration et à la supervision de toute autre structure de recouvrement de recettes publiques ». A ce titre, elle est chargée entre autres de centraliser les recettes fiscales du budget de l'Etat ».*

*Ainsi, le Receveur Général de l'Etat exerce sa compétence en matière d'exécution et de contrôle des opérations de recettes budgétaires avec l'OTR à travers le rapprochement des versements effectués sur le compte unique du Trésor et les situations mensuelles de recouvrements produites. Il s'en suit des pointages réguliers entre les deux (02) services afin de s'accorder sur les éventuels écarts constatés. Ces écarts font l'objet de justification ».*

A l'évidence, il n'y aurait aucune difficulté pour réaliser ce rapprochement étant dit que c'est l'OTR qui assure le reversement des recettes sur le compte unique du Trésor à la BCEAO de même qu'il produit les situations mensuelles de recouvrements relatives à ces versements.

A la question relative à la mise en œuvre de l'article 16 du décret n°2015-054/PR du 27 août 2015 portant RGCP cinq ans après sa signature préconisant la nomination des comptables des

administrations financières visées, notamment du Commissariat des Impôts et celui des Douanes et Droits Indirects, la Cour a reçu la réponse suivante :

*« La nomination des comptables publics du réseau des administrations financières ne relève pas de la responsabilité de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP). Il s'agit d'un réseau complètement indépendant de celui du Trésor (voir le guide d'utilisation du RGCP). Cette gestion doit être réservée à l'OTR. Cependant, la DGTCP doit faire nommer un Agent Comptable de l'Etablissement public OTR ».*

La DGTCP est consciente de la nécessité de nommer un Agent comptable de l'OTR, établissement public, ce qui de l'avis de la Cour améliorerait le système de reddition des comptes en ce qui concerne l'utilisation de la subvention de l'Etat.

La mission de cet agent comptable consistera à gérer la subvention de l'Etat accordée à cet établissement public en vue de couvrir ses dépenses de fonctionnement et d'investissement. Il est vrai qu'il n'a pas vocation d'assurer la mobilisation des recettes mais sa nomination comblerait un vide dans le système de gestion financière et comptable de l'Office.

Cependant, le comptable principal de l'OTR qui sera nommé à l'initiative de la DGTCP, aura la charge du recouvrement des recettes fiscales et celle d'en produire le compte de gestion.

Néanmoins, il n'en demeure pas moins que l'un et l'autre comptable, celui de l'OTR, établissement public, et celui, chargé de la production du compte de gestion des recettes de l'Office, sont tenus de présenter chacun en ce qui le concerne, un compte de gestion devant la Cour, ce qui concourt à accroître la qualité de la reddition des comptes de l'OTR.

➤ 3<sup>ème</sup> niveau

L'ACCE, Comptable principal de l'Etat, est un comptable d'ordre qui assure la centralisation finale des opérations exécutées par l'ensemble du réseau des comptables directs du trésor.

Cette organisation comptable permet de contrôler les opérations aux différents stades et niveaux de leur comptabilisation puis de fournir toutes les informations nécessaires à la reddition des comptes aux deux principales directions responsables de l'élaboration du projet de loi de règlement (PLR), à savoir la DGTCP par le biais de l'ACCE et le Directeur Général du budget et des finances.

Quant au mécanisme de la reddition des comptes de l'Etat, il est décrit par l'article 80 du décret n° 2015-054/PR du 27 août 2015 précédemment référencé qui indique que les comptes annuels de l'Etat sont dressés par le ministre en charge des finances et comprennent le compte général de l'administration des finances (CGAF) et les états financiers. Le deuxième alinéa de cet article précise les éléments constitutifs du CGAF.

## **2.2. Audit du système d'information de gestion des finances publiques et de sa fiabilité.**

L'audit des systèmes d'information répond en général au souci de la recherche de l'efficacité et de la pertinence des analyses du magistrat financier ainsi qu'à l'obligation d'apporter une valeur ajoutée aux destinataires de ses rapports. Il découle de l'approche du contrôle par les

risques. En effet, désormais, aucune organisation ne peut se développer sans le support essentiel d'applications de gestion pour l'élaboration et l'exécution du budget, l'enregistrement des opérations comptables et financières, la production des états financiers périodiques et la reddition annuelle des comptes.

La mise en place de systèmes d'information de plus en plus complexes influence l'activité de l'entité, en termes de qualité des données comptables et de fiabilité des états financiers. Par ailleurs, la vulnérabilité de ces systèmes qui nécessite qu'ils soient protégés contre les accès non autorisés à ses informations confidentielles et les fraudes, impose l'évaluation des risques inhérents aux systèmes d'information de gestion (SIG).

Le magistrat financier, doit analyser ces risques et en tirer les conséquences quant à la fiabilité des données sur lesquelles il devrait baser son opinion.

Les informations comptables et financières ayant abouti aux états financiers de l'Etat, objet du contrôle de la Cour sont produites à partir du système d'information de gestion des finances publiques (SIGFiP).

Aussi, la Cour dans ses travaux d'audit en vue de l'élaboration du présent rapport, a-t-elle adressé des demandes d'informations aux différents responsables du ministère des finances en charge du progiciel SIGFiP. Les informations obtenues ont permis d'analyser dans quelle mesure le système répond aux besoins du ministère de l'économie et des finances sur la base du questionnaire suivant :

- est-il adapté aux besoins de production et de reddition des comptes ou au contraire, comporte-t-il des risques majeurs au système informatique, source de vulnérabilité pour la fiabilité des informations de l'organisation ?
- la sécurité des accès aux données (balisées par un système de gestion d'accès) est-elle assurée ?
- la gestion des profils utilisateurs de l'application (procédure de création modification et suppression des droits d'accès) est-elle efficace ?
- le paramétrage du SIGFiP permet-il de respecter l'orthodoxie budgétaire ?
- les procédures de sauvegardes des applications et des fichiers de travail et des données sont-elles mises en place et sont-elles fonctionnelles ?
- le plan de secours en cas de sinistre existe-t-il et est-il opérationnel ?

Au-delà de ces aspects classiques, l'audit du SIGFiP a nécessité l'examen de la structure du système informatique, sa cohérence, l'existence ou non d'une vision stratégique du système informatique basée sur les objectifs de l'organisation financière de l'Etat, voire de la gouvernance financière. A l'issue de cet examen, la Cour constate que :

- la gouvernance du SIGFiP (Comité de pilotage, Chef projet, Cellule d'administration, Cabinet prestataire) n'est pas totalement en adéquation avec la sensibilité des informations traitées comme développé plus bas ;
- le contrôle interne mis en place peut permettre de réduire les risques majeurs que l'on pourrait redouter pour un SIG de ce genre ;

- le progiciel du SIGFiP satisfait les besoins d'élaboration, d'exécution et de comptabilisation du processus budgétaire. Les modules qui le composent sont compartimentés pour satisfaire aux besoins de chaque catégorie d'utilisateurs (module d'élaboration du budget, module d'exécution et de comptabilité et le module observateur).

A l'analyse des réponses du questionnaire adressé au MEF, relatif à l'accès au module comptabilité du SIGFiP, toutes les trésoreries principales et trésoreries n'ont pas accès au système. En effet sur cinq (5) trésoreries principales, trois (3) sont connectées au module comptabilité du SIGFiP et sur 30 trésoreries, seulement 19 sont connectées.

- le système de paramétrage, la définition des niveaux de responsabilités et des droits d'accès sont définis selon le niveau hiérarchique et la qualité de l'utilisateur ;
- les droits d'accès et les habilitations sont bien circonscrits et leur validité limitée à l'année, ils sont donc renouvelables annuellement, ce qui constitue une bonne pratique ;
- le système est protégé par des mots de passe forts, par des dispositifs de sécurité de l'ensemble des équipements réseaux, des contrôles d'accès, de verrouillage des sessions administrateurs et de chiffrement des données pour ce qui concerne les trésoreries.

En vue de vérifier la fiabilité de l'information comptable et financière produite par le SIGFiP, la Cour a testé les opérations diverses d'annulation, de correction et de régularisation ainsi que la procédure de leur validation dans le module comptabilité. Il ressort de cet examen que les responsabilités sont clairement définies et la faculté d'opérer ces écritures délicates est strictement limitée à l'autorisation du responsable de plus haut niveau (Administrateur du SIGFiP, DGBF). Cependant, la Cour a pu noter que le SIGFiP permet d'opérer des dépassements de crédit de personnel.

Il découle de ces constats que le SIGFiP est raisonnablement sécurisé, son contrôle interne assure la minimisation des risques de fraude et de manipulation des données et que l'information financière produite par le système est assez fiable.

Cependant, la Cour relève que du point de vue de la vision stratégique du système d'information basée sur les objectifs de l'organisation financière de l'Etat, le projet en cours dont l'objectif est d'aboutir à l'intégration du SIGFiP avec les systèmes d'information de gestion de toutes les administrations financières, est piloté par l'OTR et non la Cellule informatique du ministère.

Par ailleurs le projet de réécriture du SIGFiP, surtout dans la perspective de la gestion des budgets programmes n'est pas encore achevé.

La direction chargée de la gestion informatique n'est toujours pas opérationnelle conformément aux dispositions du décret n° 2017-112/PR du 29 septembre 2017 fixant les attributions du ministre et portant organisation et fonctionnement du ministère de l'économie et des finances.

La gestion du système d'information est assurée par une cellule informatique dont l'effectif de cinq (5) agents, est très insuffisant eu égard à l'ampleur des tâches auxquelles elle doit faire face.

En revanche, la Cour constate que pour assurer la continuité et la fiabilité du service, le ministère recourt à un prestataire de service externe, par un contrat d'assistance, le cabinet TOGO 3000 INFORMATIQUE-LOME depuis onze (11) ans. Le montant du contrat est de 99 693 480 F CFA pour une durée de six (6) mois renouvelable par tacite reconduction. La prestation consiste à mettre à la disposition du ministère une équipe de quinze (15) agents pour assurer le fonctionnement et la maintenance du SIGFiP.

En onze (11) ans, l'Etat a déboursé presque deux milliards deux cent millions F CFA au titre des frais d'assistance mais le ministère demeure toujours tributaire de ce cabinet privé pour la maintenance d'un service de l'Etat aussi stratégique et sensible que l'informatique. La situation actuelle est susceptible de favoriser des fuites et de mettre à rudes épreuves la confidentialité des informations traitées par les agents de la société prestataire.

### **2.3. Résultat de l'analyse des documents budgétaires, gestion 2019 sous l'angle de la régularité et de la conformité.**

L'exécution des opérations financières de l'Etat et leur comptabilisation par le réseau des comptables directs du Trésor aussi bien au niveau déconcentré que centralisateur, respecte le cadre légal et réglementaire prévu à cet effet. La nomenclature comptable utilisée est celle instituée par l'instruction n°01/MEF/SG/DGTCP/2018 du 28 décembre 2018 portant mise en application d'une nouvelle nomenclature comptable de l'Etat. Ce cadre qui comprend désormais huit (8) classes de comptes numérotés de 1 à 8 s'inspire du Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA).

L'examen des différentes opérations budgétaires et comptables aboutit à la conclusion que le CGAF, les comptes de gestion ainsi que les balances au 31 décembre des CPE pour la gestion 2019, ont été élaborés et présentés conformément à cette nomenclature.

#### **2.3.1. Analyse sommaire du budget de l'Etat, gestion 2019**

Le budget de l'Etat s'entend : budget général, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor. Le budget général retrace toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat à l'exception des recettes et des dépenses affectées par la loi de finances aux budgets annexes et aux comptes spéciaux<sup>9</sup>.

La présente partie du rapport examine les données de la LFI 2019 et les lois LFR 2019, puis apprécie l'équilibre général du budget de l'Etat, gestion 2019, tant en prévision qu'en exécution suite aux modifications intervenues dans les autorisations budgétaires. Ensuite elle analyse cette évolution en termes d'écart et de tendances des principaux agrégats.

L'article 3 de la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances (LOLF) dispose : « les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des

---

<sup>9</sup> Glossaire du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA, page 12

ressources et des charges de l'Etat ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte compte tenu de la situation et des objectifs macroéconomiques de l'Etat et des obligations du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) ».

C'est en application de cette disposition que la loi n° 2018-020 du 20 décembre 2018 portant loi de finances, gestion 2019 (LFI) a été votée par l'Assemblée nationale. Cette loi de finances initiale a fait l'objet de modification en certaines de ses dispositions par les lois n° 2019-019 du 15 novembre 2019 et n°2019-021 du 24 décembre 2019 portant respectivement, 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> lois de finances rectificatives, gestion 2019 (LFR).

### 2.3.2. Résultat par rapport au nouvel environnement juridique

Le nouvel environnement juridique de la gestion des finances publiques a entraîné des modifications dans la structure de la présentation du budget de l'Etat.

Les changements apportés par la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances ont modifié le cadre de présentation de la loi de finances. Ces modifications peuvent s'analyser à trois niveaux : le budget général (1er niveau) auquel viennent s'ajouter les comptes spéciaux du trésor (2ème niveau) et les opérations de trésorerie (3ème niveau).

### 2.3.3. Le budget général, gestion 2019

Cette section sera développée en distinguant, d'une part, les prévisions de recettes budgétaires et d'autre part, celles des dépenses budgétaires, aussi bien en loi de finances initiale qu'en loi de finances rectificative, gestion 2019.

Les prévisions des recettes et des dépenses du budget général sont élaborées selon les nouvelles dispositions de la LOLF 2014-013 du 27 juin 2014, entrée effectivement en vigueur depuis le 1er janvier 2017.

Les recettes du budget général comprennent, conformément à l'article 8 de cette loi organique :

- les impôts, les taxes ainsi que les produits des amendes ;
- les rémunérations des services rendues et redevances ;
- les fonds de concours, dons et legs ;
- les revenus des domaines et des participations financières ;
- les produits divers.

Les dépenses du budget général au sens de l'article 11 de la LOLF précitée, comprennent d'une part, les dépenses ordinaires et d'autre part, les dépenses en capital.

Les dépenses ordinaires sont constituées :

- des dépenses de personnel ;
- des charges financières de la dette ;
- des dépenses d'acquisition de biens et services ;
- des dépenses de transferts courants ;
- des dépenses en atténuation des recettes.

Quant aux dépenses en capital, elles comprennent :

- les dépenses d'investissements exécutées par l'Etat et
- les dépenses de transfert en capital.

La loi de finances initiale, gestion 2019 a été arrêtée en ressources et en charges pour un montant de 1.461,033 milliards de F CFA.

La loi n°2019-021 du 24 décembre 2019 portant loi de finances rectificative, gestion 2019 a ramené les ressources comme les charges à un montant de 1.430,122 milliards de F CFA.

Tableau n°1 : Prévisions des ressources et charges de la LFI 2019

Rubriques	RESSOURCES	Taux	CHARGES	Taux	SOLDE
Budget général	881 145 163 000	60,31%	894 969 620 000	61,26%	-13 824 457 000
Comptes spéciaux du Trésor	3 181 180 486	0,22%	3 180 436 000	0,22%	0
Opérations de Trésorerie	576 707 375 000	39,47%	562 882 918 000	38,53%	13 824 457 000
<b>TOTAL</b>	<b>1 461 032 974 000</b>	<b>100,00%</b>	<b>1 461 032 974 000</b>	<b>100,00%</b>	<b>0</b>

Source : Budget de l'Etat, gestion 2019, calculs de la Cour

La LFI 2019 a prévu les recettes du budget général pour 881,145 milliards FCFA contre 831, 997 milliards de FCFA en 2018, avec une hausse de 49,148 milliards F CFA soit un taux de 5,90 %. Les dépenses arrêtées à 894,969 milliards de F CFA contre 920, 568 milliards F CFA ont diminué de 25,599 milliards FCFA soit 2,78 % par rapport à 2018.

La loi de finances rectificative, gestion 2019 a fait passer les recettes du budget général à 864,160 milliards F CFA et les dépenses à 935,800 milliards de F CFA, portant le solde prévisionnel à -71,644 milliards F CFA. Elle visait, non seulement, à prendre en charge les choix prioritaires du Gouvernement conformément à l'orientation à moyen terme du Plan National de Développement (PND 2018-2022).

La prise en compte des prévisions de ressources et des charges des opérations de trésorerie permettra de résorber le solde négatif du budget général, pour donner lieu à un budget équilibré en LFR comme résumé dans le tableau suivant :

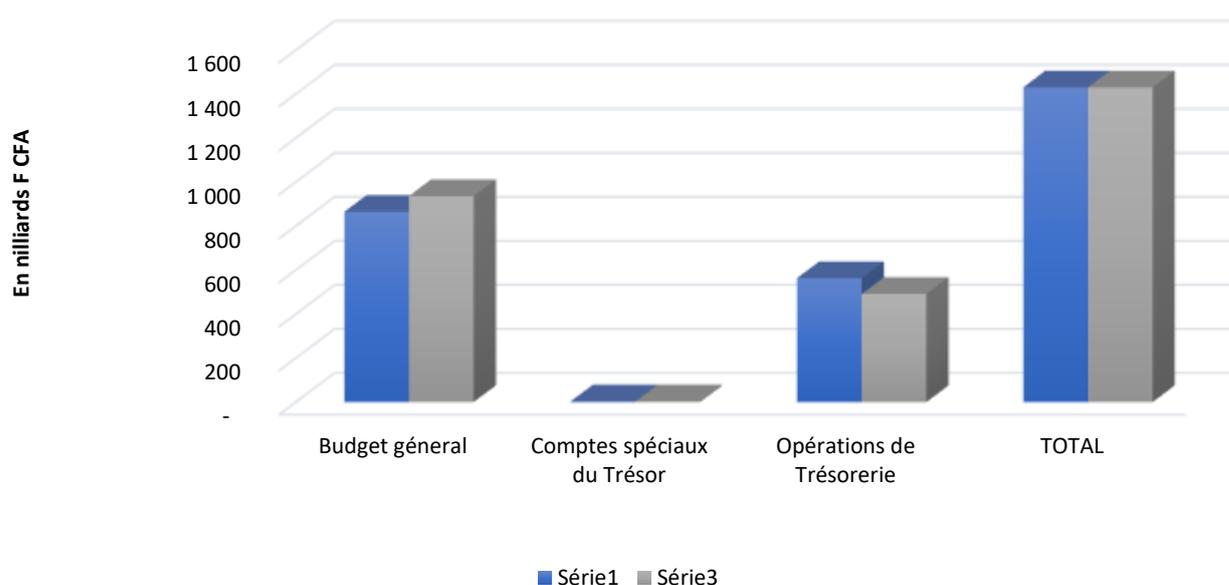
Tableau n° 2 : Prévisions des ressources et charges de la LFR, gestion 2019

Rubriques	RESSOURCES	Taux	CHARGES	Taux	SOLDE
Budget général	864 156 462 000	60,43%	935 800 941 000	65,44%	- 71 644 479 000
Comptes spéciaux du trésor	3 180 436 000	0,22%	3 180 436 000	0,22%	-
Opérations de trésorerie	562 785 141 904	39,35%	491 140 662 904	34,34%	71 644 479 000
<b>TOTAL LFR</b>	<b>1 430 122 039 904</b>	<b>100%</b>	<b>1 430 122 039 904</b>	<b>100%</b>	<b>0</b>

Source : Collectif budgétaire, gestion 2019, calculs de la Cour

Les données de ce tableau sont schématiquement présentées sur le graphique 1 suivant :

**Graphique 1: Ressources et charges de la LFR 2019**



Elles permettent de relever au niveau des ressources, que le budget de l'Etat, gestion 2019 qui s'élève à 1 430 122 039 904 F CFA, est financé à concurrence de 864 156 462 000 F CFA soit 60,43% par les recettes budgétaires et par les ressources des opérations de trésorerie pour 562 785 141 904 F CFA soit 39,35 %.

La Cour constate que par rapport à 2018, le gouvernement a fait plus appel aux ressources de trésorerie.

Quant aux dépenses budgétaires qui totalisent 935 800 941 000 F CFA, elles représentent 65,44% du budget de l'Etat, gestion 2019 contre des charges des opérations de trésorerie d'un montant de 491 140 662 904 F CFA soit 34,34%.

En LFI comme en LFR, le solde négatif des opérations du budget de l'Etat est entièrement couvert par l'excédent dégagé sur les opérations de trésorerie.

#### 2.3.4. Prévisions de recettes des lois de finances, gestion 2019

Les prévisions de recettes pour le compte de la gestion 2019, en loi de finances initiale puis en loi de finances rectificative, se présentent comme suit :

Tableau 3 : Prévision des recettes dans la LFI, gestion 2019

Catégories de recettes	Montants	Part dans le total des recettes
Recettes fiscales	669 502 090 000	75,98%
Recettes non fiscales	73 725 000 000	8,37%
Dons programmes et legs	131 243 073 000	14,89%
Produits exceptionnels	1 123 000 000	0,13%
Produits financiers	552 000 000	0,63%
<b>Recettes budget général</b>	<b>881 145 163 000</b>	<b>100,00%</b>

Source : LFI, gestion 2019

Quant aux recettes arrêtées en loi de finances rectificatives, elles sont retracées dans le tableau suivant :

Tableau 4 : Prévission des recettes dans la LFR, gestion 2019

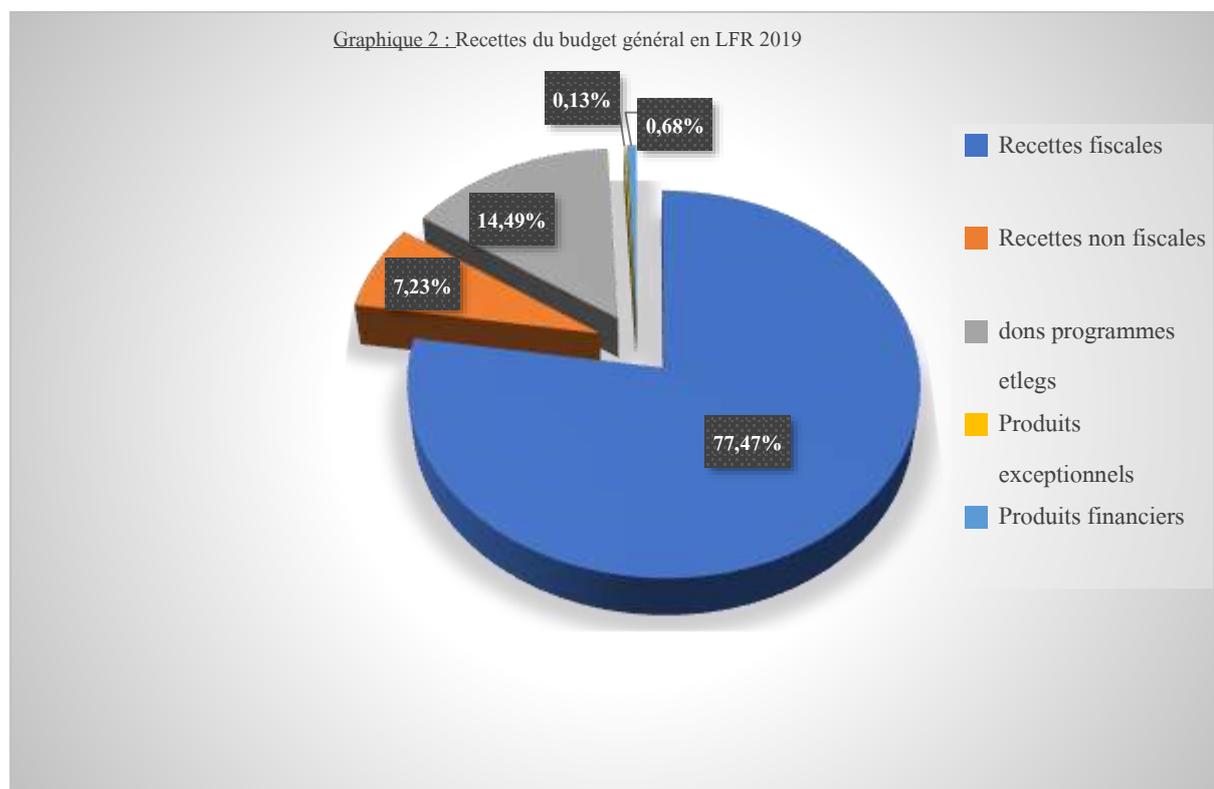
Recettes	Montant des Prévisions	Poids par rapport au total du budget général
Recettes fiscales	669 502 090 000	77,47%
Recettes non fiscales	62 445 150 000	7,23%
Dons programmes et legs	125 215 222 000	14,49%
Produits exceptionnels	1 123 000 000	0,13%
Produits financiers	5 871 000 000	0,68%
<b>Recettes du budget général</b>	<b>864 156 462 000</b>	<b>100,00%</b>

Source : LFR, gestion 2019

Les composantes des recettes du budget général sont représentées sur le graphique 2 suivant. Il s’agit en pourcentage et par ordre d’importance des rubriques suivantes :

- Recettes fiscales : 77,47%
- Recettes non fiscales : 7,23%
- Dons programmes et legs : 14,49%
- Produits exceptionnels : 0,13%
- Produits financiers : 0,68%

Graphiquement représentées, ces recettes donnent l’image du graphique suivant :



### 2.3.5. Prévisions de dépenses des lois de finances, gestion 2019

Les prévisions de dépenses pour le compte de la gestion 2019 se présentent comme suit en loi de finances initiale puis en loi de finances rectificative.

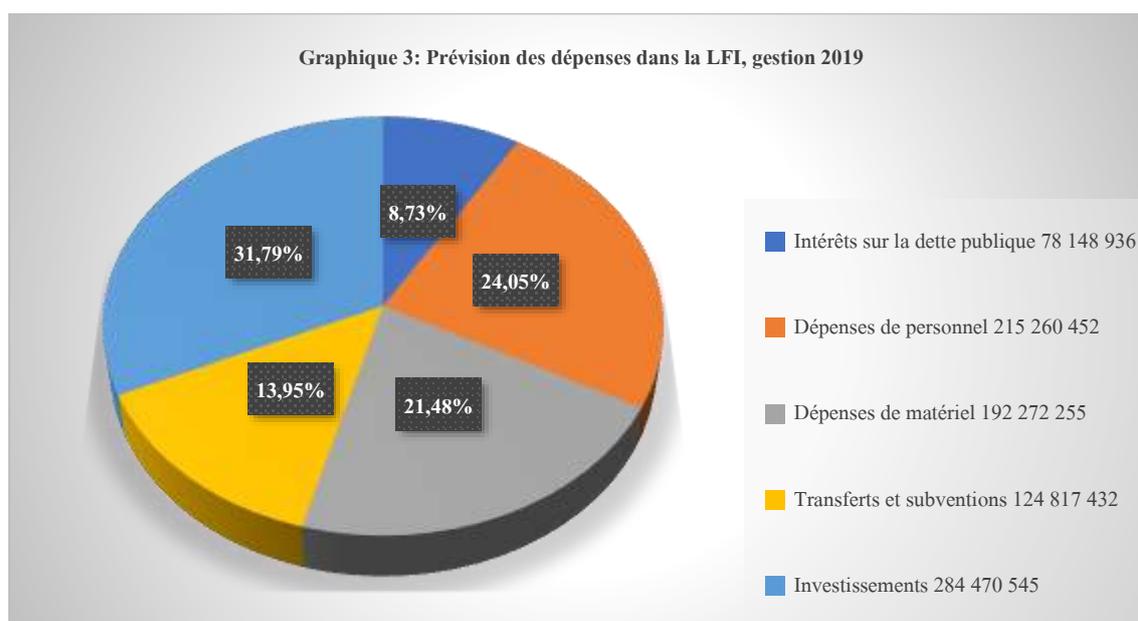
Tableau N° 5 : Prévision des dépenses dans la LFI, gestion 2019

CATEGORIE DE DEPENSES	LFI 2019	Part dans le total de du Budget général
Intérêts sur la dette publique	78 148 936 000	8,73%
Dépenses de personnel	215 260 452 000	24,05%
Dépenses de matériel	192 272 255 000	21,48%
Transferts et subventions	124 817 432 000	13,95%
Investissements	284 470 545 000	31,79%
<b>Dépenses du budget général</b>	<b>894 969 620 000</b>	<b>100,00%</b>

Source : LFI et Compte administratif, gestion 2019

Les investissements représentent (31,79%) suivis des dépenses de personnel (24,05%) et des dépenses de matériel (21,48%). Les trois rubriques représentent 77,62% des dépenses totales prévues au budget général, gestion 2019. Quant aux intérêts de la dette ils ne font que 8,73%.

Ces différentes composantes de la LFI, gestion 2019 sont représentées sur le graphique suivant :



La présentation des dépenses ordinaires dans la loi de finances initiale n'a pas respecté la classification prévue par l'article 11 de la LOLF. Par contre la LFR a respecté cette classification en distinguant « les dépenses en atténuation des recettes » des autres dépenses de matériel comme on peut le constater dans le tableau suivant.

Tableau N° 6 : Préviation des dépenses dans la LFR, gestion 2019

CATEGORIE DE DEPENSES	LFR 2019	Part dans le total du budget 2019
Intérêts dette publique	78 148 936 000	8,35%
Dépenses de personnel	211 734 320 000	22,63%
Dépenses de matériel	161 338 717 000	17,24%
Transferts et subventions	125 720 510 000	13,43%
Dépenses en atténuation des recettes	84 264 000 000	9,00%
Investissements	274 594 458 000	29,34%
<b>Dépenses du budget général</b>	<b>935 800 941 000</b>	<b>100,00%</b>

Source : LFR et Comptes administratifs, gestions 2018 et 2019

Les différentes rubriques de dépenses ouvertes dans la LFR 2019 sont représentées schématiquement sur le graphique suivant :

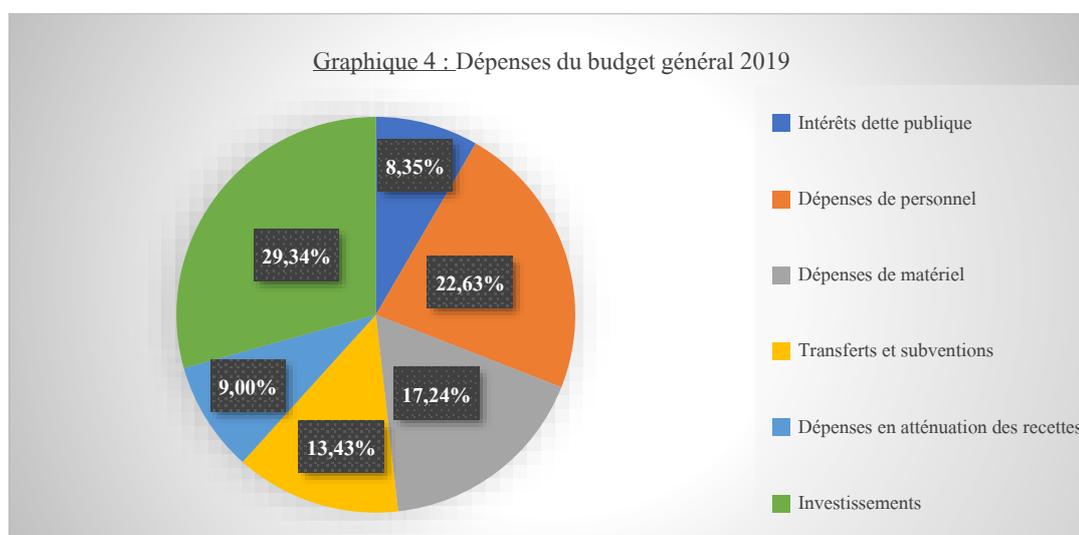


Tableau 7 : Analyse comparative des prévisions des dépenses dans la LFR, gestion 2018 et LFR, gestion 2019

Dépenses	Prevision LFR 2018	Part dans le total du Budget général	Previsions LFR 2019	Part dans le total du Budget général
Intérêt de la dette publique	70 987 741 000	7,71%	78 148 936 000	8,35%
Dépenses du personnel	205 332 174 000	22,30%	211 734 320 000	22,63%
Dépenses de matériel	214 488 413 000	23,30%	161 338 717 000	17,24%
Transferts et subventions	119 625 248 000	12,99%	125 720 510 000	13,43%
Dépenses en atténuation des recettes	-	-	84 264 000 000	9,00%
Investissements	310 134 917 000	33,69%	274 594 458 000	29,34%
<b>Dépenses du budget général</b>	<b>920 568 493 000</b>	<b>100,00%</b>	<b>935 800 941 000</b>	<b>100,00%</b>

Source : LFR et Comptes administratifs, gestions 2018 et 2019

Globalement les prévisions de dépenses du budget général de la LFR 2019, ont été revues à la hausse par rapport à celles de la loi de finances initiale, passant de 894 969 620 000 à 935 800 941 000 F CFA soit une hausse de 9, 56%. Malgré cette hausse, les parts des dépenses d'investissement ont connu une baisse passant de 31,79% à 29,34%. De même, les dépenses de personnel ont enregistré un fléchissement passant de 24,05% à 22,63%. En revanche les dépenses ordinaires de matériel augmentées des dépenses en atténuation des recettes ont connu une hausse de 21,48% à 26,24%.

Par rapport aux prévisions de la LFR, gestion 2018, les prévisions des dépenses du budget général dans la LFR, gestion 2019 ont connu une augmentation passant de 920 568 493 000 en 2018 à 935 800 941 000 en 2019 soit un montant de 15 232 448 000 correspondant à un taux de 1,65%. Toutes les rubriques de la LFR, gestion 2019 ont connu une hausse dans les prévisions par rapport à la LFR, gestion 2018 à l'exception de la rubrique « investissement » qui passe de 310 134 917 000 F CFA en 2018 à 274 594 458 000 F CFA en 2019 soit une baisse de 35 540 459 000 F CFA (11,46%).

### 2.3.6. Prévision des dotations des CST dans les lois de finances, gestion 2019

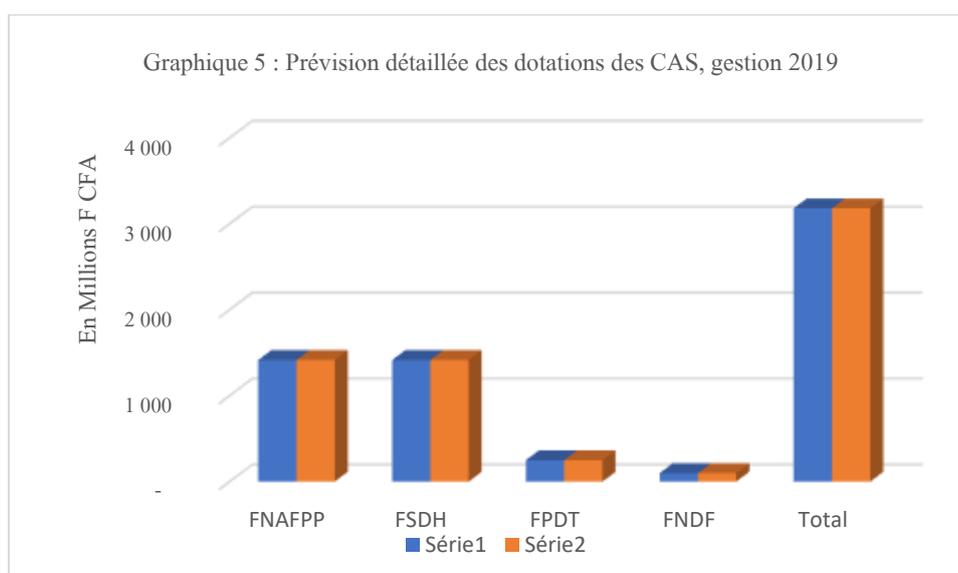
La loi de finances exécutée en 2019 comprend outre le budget général, les comptes spéciaux du trésor. Au titre des CST seuls sont prévus les comptes d'affectation spéciale (CAS). Le montant de leur dotation est resté constant en LFI comme en LFR tel que présenté dans le tableau suivant.

Tableau 8 : Prévision détaillée des dotations des CAS, gestion 2019

Intitulé du CAS	Prévision en ressources	Prévision en charges	Pourcentage
FNAFPP	1 415 528 000	1 415 528 000	45,50%
FSDH	1 415 528 000	1 415 528 000	45,50%
FPDT	250 000 000	250 000 000	7,86%
FNDF	100 000 000	100 000 000	3,14%
Total	3 180 436 000	3 180 436 000	100,00%

Sources : LFI, et LFR, gestion, 2019

Le FNAFPP et le FSDH représentent à eux seuls 91% des prévisions des dotations des CAS aussi bien en ressources qu'en charges. Le graphique suivant illustre bien la situation des quatre CAS :



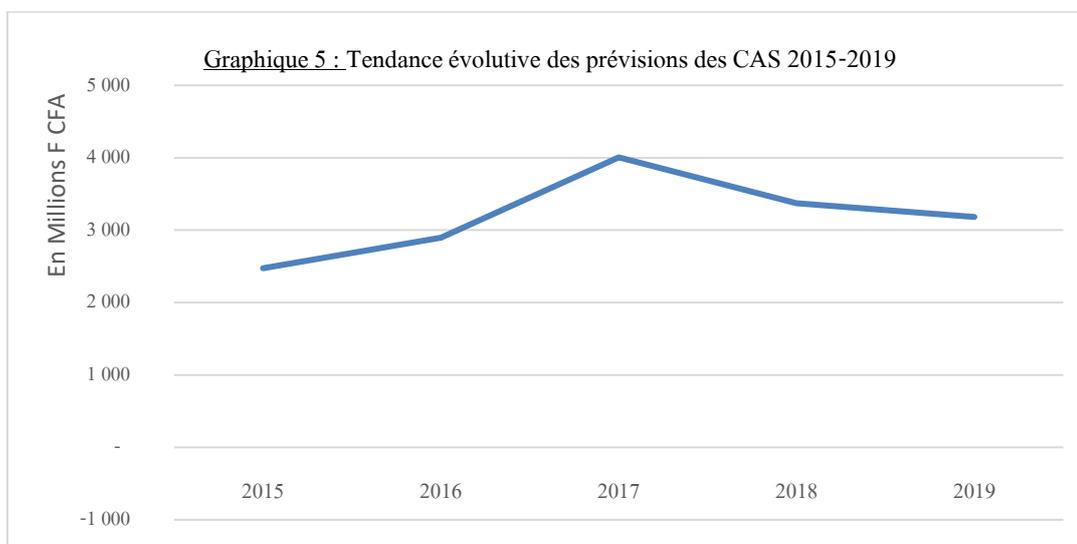
La dotation des CAS a évolué à la hausse de 2015 à 2016 avant de connaître une tendance baissière à partir de 2017 comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau 9 : Evolution des dotations de l'ensemble des CAS de 2015 à 2019

Gestion	Prévisions	Variation2016/2015	Variation2017/2016	Variation2018/2017	Variation2019/2018
2015	2 474 000 000				
2016	2 895 313 000	17,03%			
2017	4 005 313 000		38,34%		
2018	3 373 544 000			-15,77%	
2019	3 180 436 000				-5,72%
<b>TOTAL</b>	<b>12 748 170 000</b>				

Source : Budgets, gestion 2015 à 2019 et calculs de la Cour.

Cette tendance est mieux mise en évidence dans le graphique ci-après :



### 2.3.7. Prévision des opérations de trésorerie dans les lois de finances, gestion 2019

Tableau 10 : Prévision détaillée des ressources de trésorerie de la LFI 2019

Rubriques	Montants	Pourcentage
Emprunts obligataires	178 271 672 000	30,91%
Emprunts projets	78 335 703 000	13,58%
Autres emprunts	320 100 000 000	55,50%
Produit des privatisations	0	0%
<b>Total</b>	<b>576 707 375 000</b>	<b>100,00%</b>

Source : Budget, gestion 2019 et calculs de la Cour.

Les emprunts obligataires et les autres emprunts représentent plus de 75% des prévisions des ressources de trésorerie de la LFI, gestion 2019.

Quant aux charges de trésorerie, elles sont décrites dans le tableau suivant :

Tableau 11 : Prévision détaillée des charges de trésorerie LFI 2019

Rubriques	Montant	Pourcentage
Amortissement de la dette intérieure	494 160 156 000	87,79%
Amortissement de la dette extérieure	33 314 844 000	5,92%
Réduction des arriérés	35 407 918 000	6,29%
<b>Total</b>	<b>562 882 918 000</b>	<b>100,00%</b>

Source : Budgets, gestion 2019 et calculs de la Cour.

Finalement, la synthèse des opérations de trésorerie en LFI dégage un solde prévisionnel excédentaire de 13 824 457 000 F CFA comme dans le tableau suivant.

Tableau 12 : Synthèse des prévisions des opérations de trésorerie LFI 2019

Rubrique	Montant
Ressources de trésorerie	576 707 375 000
Charges de trésorerie	562 882 918 000
Solde prévisionnel	13 824 457 000

Source : Budget, gestion 2019 et calculs de la Cour.

La prévision détaillée des opérations de trésorerie en loi de finances initiale est résumée dans le tableau qui suit :

Tableau 13 : Prévision détaillée des ressources de trésorerie dans la LFR 2019

Rubriques	Montant	Pourcentage
Emprunts obligataires	233 041 661 000	41,41%
Emprunts projets	81 385 736 000	14,46%
Autres emprunts	200 100 000 000	35,56%
Produit des privatisations	48 257 745 000	8,57%
<b>Total</b>	<b>562 785 142 000</b>	<b>100,00%</b>

Source : Collectif budgétaire, gestion 2019 et calculs de la Cour.

Les prévisions des ressources de trésorerie dans la LFR, gestion 2019 sont identiques à celles de la LFI, gestion 2019 tant dans leur composition que dans leurs montants.

Graphiquement représentées, les ressources de trésorerie se présentent comme il suit :

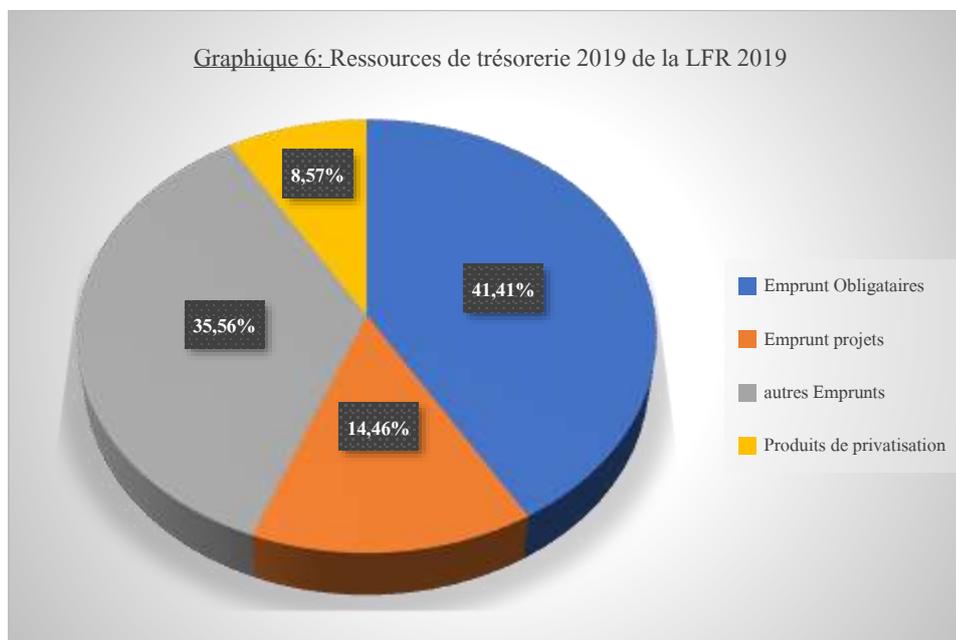


Tableau 14 : Prévission détaillée des charges de trésorerie dans la LFR 2019

Rubriques	Montant	Pourcentage
Amortissement de la dette intérieure	374 160 156 000	76,18%
Amortissement de la dette extérieure	33 314 844 000	6,78%
Réduction des arriérés	35 407 918 000	7,21%
Réduction de la participation de l'Etat dans le capital de Togocom	48 257 744 904	9,83%
<b>Total</b>	<b>491 140 662 904</b>	<b>100,00%</b>

Source : Collectif budgétaire, gestion 2019 et calculs de la Cour.

De la LFI à la LFR les charges de trésorerie ont diminué passant de 562 882 918 000 à 491 140 662 904 F CFA soit 71 644 479 096 F CFA malgré la création de la rubrique « Réduction de la participation de l'Etat dans le capital de Togocom » pour un montant de 48 257 744 904 F CFA dans la LFR, gestion 2019. Cette diminution est imputable à la baisse des prévisions de l'amortissement de la dette intérieure dans la LFR, gestion 2019 passant de 494 160 156 000 F CFA dans LFI, gestion 2019 à 374 160 156 000 F CFA dans la LFR, gestion 2019 soit 120 000 000 000 F CFA.

Cette nouvelle image des charges des opérations de trésorerie est représentée graphiquement comme il suit :

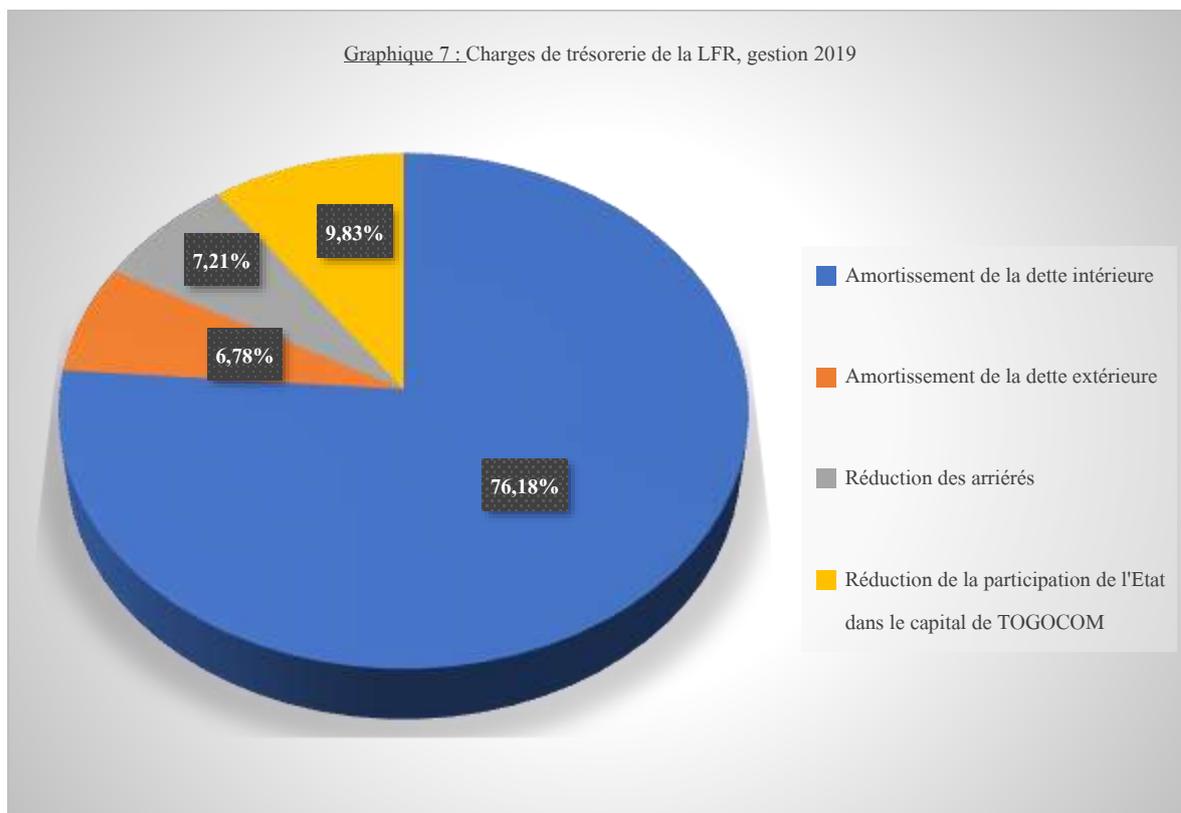


Tableau 15 : Synthèse des opérations de trésorerie LFR 2019

Rubrique	Montant
Ressources de trésorerie	562 785 142 000
Charges de trésorerie	491 140 662 904
Solde prévisionnel	71 644 479 096

Source : Collectif budgétaire, gestion 2019

Les prévisions des opérations de trésorerie dans la LFR, gestion 2019 dégagent un solde prévisionnel positif de 71 644 479 096 F CFA contre 13 824 457 000 F CFA dans la LFI, gestion 2019 soit une augmentation de ce solde entre les deux lois de 57 820 022 096 F CFA.

### 2.3.8. Comparaison synthétique de la LFR, gestion 2018 et de la LFR, gestion 2019

Tableau 16 : Présentation comparative des prévisions de la LFR, gestion 2018 et de la LFR, gestion 2019

Rubriques	RESSOURCES		CHARGES		Ecart		Evolution (%)	
	2018	2019	2018	2019	Ressources	Charges	Ressources	Charges
Budget général	831 997 415 000	864 156 462	920 568 493	935 800 941 000	32 159 047 000	15 232 448 000	3,87	1,65
Comptes spéciaux du	3 373 544 000	3 180 436 000	3 373 544 000	3 180 436 000	- 193 108	- 193 108 000	-5,72	-5,72
Opérations de	475 563 904 000	562 785 141	386 992 825	491 140 662 904	87 221 237 904	104 147 837 904	18,34	26,91
<b>TOTAL LFR</b>	<b>1 310 934 865</b>	<b>1 430 122 039</b>	<b>1 310 934 864</b>	<b>1 430 122 039</b>	<b>119 187 174 886</b>	<b>119 187 175 886</b>	<b>9,09</b>	<b>9,09</b>

Source : Collectifs budgétaires, gestions 2018, 2019 et calculs de la Cour.

Globalement les ressources et charges de l'Etat en 2019 ont enregistré une augmentation de 9,09% par rapport à 2018 soit en volume un montant de 119 187 175 886 F CFA. Cette évolution est essentiellement imputable aux opérations de trésorerie 18,34% en ressources et 26,91% en charges. La rubrique des comptes spéciaux a connu une baisse de 5,72% tant en ressources qu'en charges.

**Troisième Partie :**  
**EXECUTION DES AUTORISATIONS  
BUDGETAIRES DE LA LOI DE FINANCES,  
GESTION 2019**

### **3. EXECUTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2019**

L'analyse de l'exécution de la loi de finances porte sur le budget général, les comptes d'affectation spéciale, les opérations de trésorerie, le compte administratif, le CGAF et les comptes de gestion.

#### **3.1. Gestion des autorisations du budget de l'Etat**

L'exécution du budget de l'Etat aboutit aux résultats suivants :

- les réalisations des recettes budgétaires, gestion 2019 se chiffrent à 820,483 milliards de F CFA pour des prévisions de 867,337 milliards de F CFA, soit une différence de -46,854 milliards de F CFA pour un taux de réalisation de 94,60% ;
- les réalisations de dépenses s'élèvent à 842,377 milliards de F CFA pour des prévisions de 938,981 milliards de F CFA, soit une sous-consommation nette de 96,604 milliards de F CFA correspondant à un taux d'exécution de 89,71% ;

L'exécution du budget de l'Etat, gestion 2019 a fait ressortir un solde d'exécution déficitaire de 21,874 milliards F CFA.

##### **3.1.1. Budget général**

L'exécution du budget général est faite sur la base des prévisions de recettes et de dépenses autorisées par la loi n° 2019-021 du 24 décembre 2019 portant loi de finances rectificative, gestion 2019. Les recettes du budget général s'élèvent à 864 156 462 000 F CFA tandis que le plafond des dépenses est fixé à 935 800 941 000 F CFA. Le collectif budgétaire, gestion 2019 fait donc apparaître au niveau du budget général, un solde prévisionnel de - 71, 644 milliards F CFA.

L'exécution du budget général, gestion 2019 a abouti aux réalisations suivantes :

- recettes : 818,531 milliards F CFA réalisés contre une prévision de 864,156 milliards F CFA ;
- dépenses : 840,425 milliards F CFA exécutés sur une prévision de 935,801 milliards F CFA.

Il en découle un solde d'exécution budgétaire de -21,894 milliards F CFA contre un solde budgétaire prévisionnel de -71,645 milliards F CFA.

L'analyse synthétique de ces opérations est présentée dans le tableau suivant :

Tableau 16 : Présentation de l'ensemble des recettes et des dépenses du budget général exécutées en 2019 (LFR)

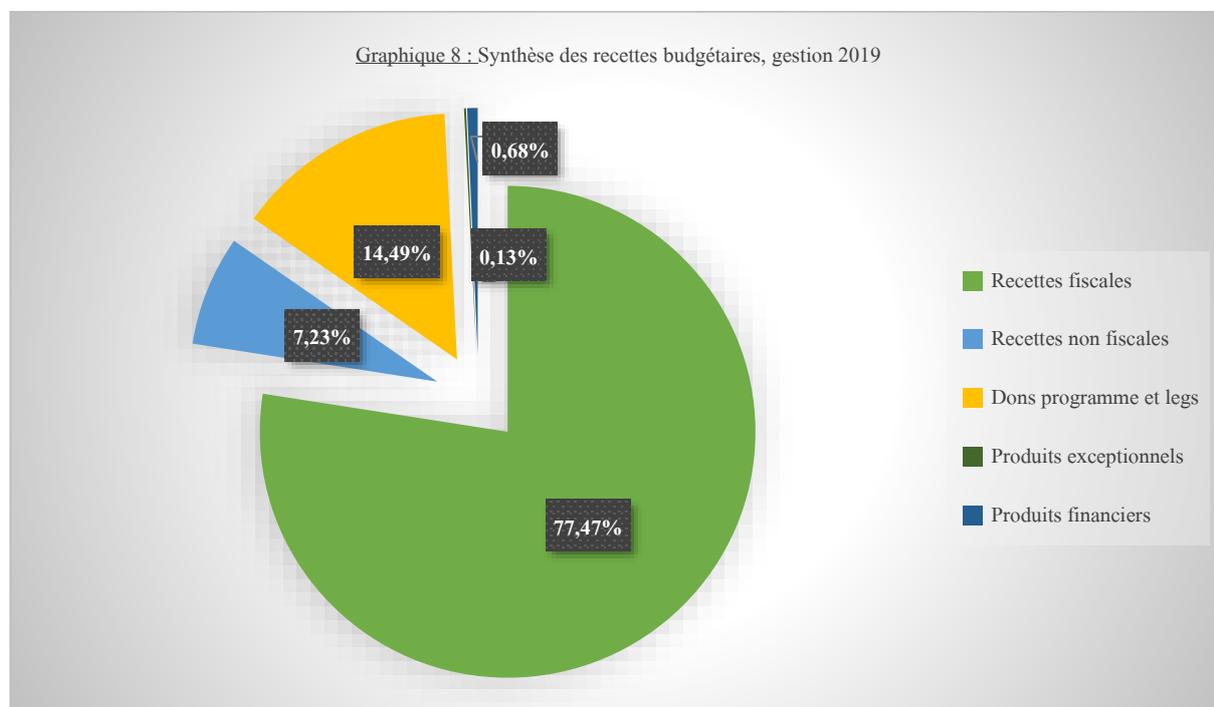
Libellés	Prévisions budget 2019	Exécution gestion 2019	Taux d'exécution
Recettes fiscales	669 502 090 000	625 000 203 523	93,35%
Recettes non fiscales	62 445 150 000	64 142 502 511	102,72%
dons programmes et legs	125 215 222 000	122 423 156 192	97,77%
Produits exceptionnels	1 123 000 000	1 212 621 152	107,98%
Produits financiers	5 871 000 000	5 752 817 599	97,99%
<b>Recettes budget générale</b>	<b>864 156 462 000</b>	<b>818 531 300 977</b>	<b>94,72%</b>
Intérêts dette publique	78 148 936 000	75 378 331 987	96,45%
Dépenses de personnel	211 734 320 000	214 607 935 621	101,36%
Dépenses de matériel et d'atténuation des recettes	245 602 717 000	238 309 376 570	97,03%
Transferts et subventions	125 720 510 000	120 681 881 911	95,99%
Investissements	274 594 458 000	191 447 187 997	69,72%
<b>Dépenses budget général</b>	<b>935 800 941 000</b>	<b>840 424 714 086</b>	<b>89,81%</b>
<b>Soldes budgétaires</b>	<b>- 71 644 479 000</b>	<b>- 21 893 413 109</b>	<b>30,56%</b>

Source : Collectif budgétaire, CA, CGAF, CG 2019 et calculs de la Cour

La réalisation des recettes est analysée sur la base des informations contenues dans le collectif budgétaire, gestion 2019, le compte administratif, les comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat et le Compte général de l'administration des finances (CGAF).

### 3.1.1.1. Les recettes du budget général

Les recettes du budget général comprennent les recettes fiscales recouvrées par l'Office Togolais des Recettes (OTR) et les recettes recouvrées par la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) : les recettes non fiscales, les dons-programmes et legs, dons-projets, produits exceptionnels et produits financiers.



### 3.1.1.1.1. Les recettes fiscales

Tableau 17 : Recettes fiscales par nature (en F CFA)

Désignation	Prévisions (A)	Recouvrement	Taux d'exécution
Impôts sur les revenus, bénéfiques et gains en capital	166 733 420 000	136 848 023 674	82,08%
Impôts sur salaires versés et autres rémunérations	1 918 123 000	1 119 409 090	58,36%
Impôts sur le patrimoine	1 892 586 000	1 931 114 907	102,04%
Autres impôts directs	6 166 997 000	7 792 619 763	126,36%
Impôts et taxes intérieurs sur les biens et services	339 894 959 000	320 582 733 055	94,32%
Droit de timbre et d'enregistrement	10 632 535 000	9 463 907 259	89,01%
Droits et taxes à l'importation	135 373 864 000	135 982 093 610	100,45%
Droits et taxes à l'exportation	2 758 752 000	3 104 130 066	112,52%
Autres recettes fiscales	4 130 854 000	8 176 172 099	197,93%
<b>Total recettes fiscales</b>	<b>669 502 090 000</b>	<b>625 000 203 523</b>	<b>93,35%</b>

Sources : Compte de gestion 2019 du RGE, LFR, gestion 2019 et calculs de la Cour

Les recettes fiscales du budget général, gestion 2019 ont été recouvrées à un taux moyen satisfaisant de 93,35%.

Les autres impôts directs (126,36%), les droits et taxes à l'exportation (112,52%) et les autres recettes fiscales (197,93%) ont été recouvrées largement au-delà de leurs prévisions budgétaires. Par contre, les impôts sur salaires versés et autres rémunérations, n'ont été recouverts qu'à hauteur de 58,36%.

Ces deux situations traduisent une non maîtrise des prévisions de chacune des rubriques concernées, qui sont soit sous-estimées, soit surestimées.

La Cour constate par ailleurs la faiblesse du recouvrement des impôts sur revenus, bénéfiques et gains en capital.

L'ensemble des recettes fiscales est représenté graphiquement comme suit :

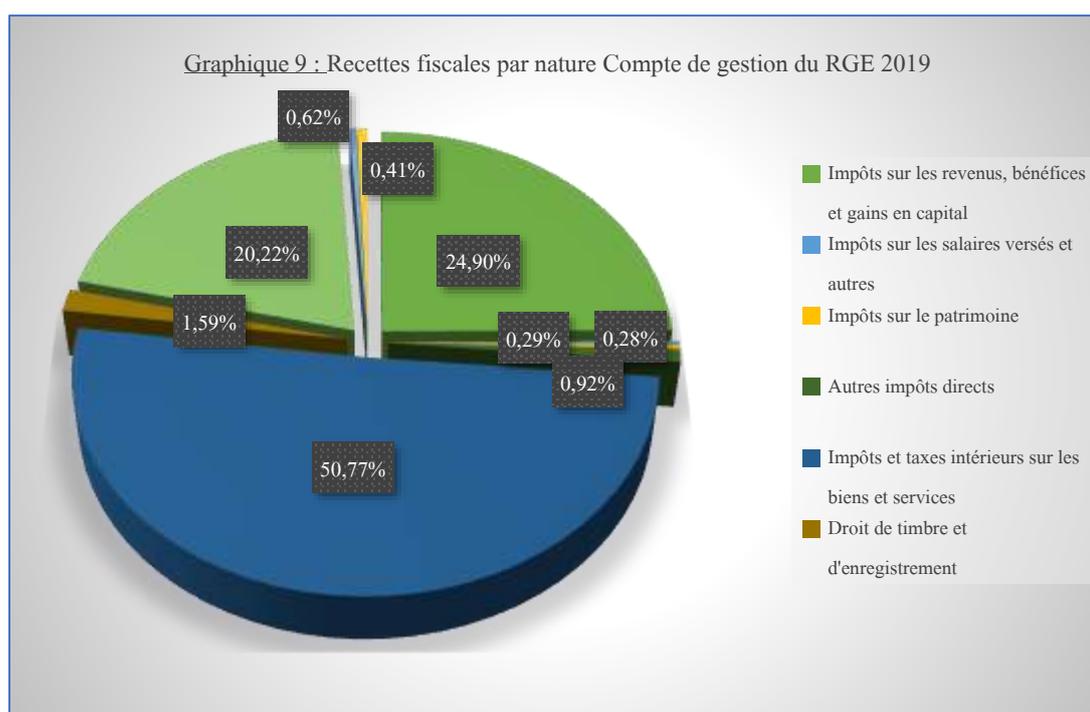


Tableau 18 : Analyse des recouvrements des recettes fiscales, gestion 2019 par Commissariat (en F CFA)

Régie financière	Prévisions (A)	Part dans les prévisions	Recouvrement (B)	Part dans l'exécution	Taux d'exécution (B/A)
CI	351 488 497 000	52,50%	318 367 583 786	50,94%	90,58%
CDDI	318 013 593 000	47,50%	306 632 619 737	49,06%	96,42%
<b>TOTAL RECETTES FISCALES</b>	<b>669 502 090 000</b>	<b>100,00%</b>	<b>625 000 203 523</b>	<b>100,00%</b>	<b>93,35%</b>

Sources : Compte du RGE, gestion 2019

L'analyse des recouvrements de recettes fiscales par les deux commissariats dégage un taux moyen d'exécution de 93,35% contre respectivement 90,90% en 2018, 91,71% en 2017 et 98,87% en 2016.

En considérant les prévisions par commissariat, l'on constate que le commissariat des impôts (CI) avec une part de 52,50% dans les prévisions de recettes fiscales, a réalisé 50,94%. Le Commissariat des Douanes et des Droits Indirects (CDDI), de son côté, avec une part de prévision de 47,50% a réalisé 49,06% des recouvrements.

Leurs taux d'exécution sont respectivement : CI (90,58%) et CDDI (96,42%).

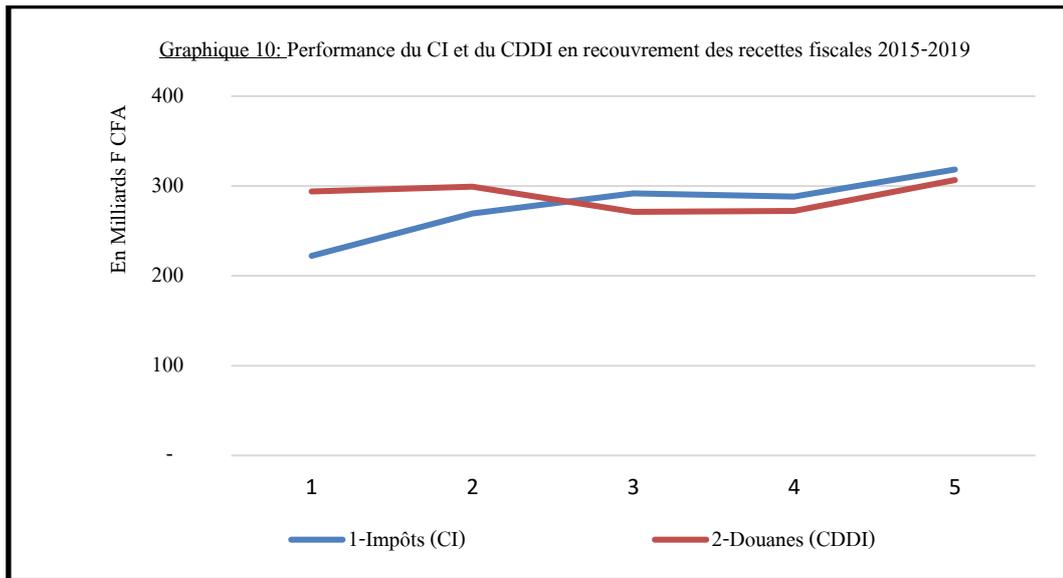
L'analyse dynamique des recouvrements par Commissariat sur la période 2015-2019 aboutit aux résultats consignés dans le tableau suivant :

Tableau 19 : Evolution des recouvrements des recettes fiscales par Commissariat de 2015-2019 (en F CFA)

Libellés	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Recettes fiscales dont :</b>	<b>516 275 897 622</b>	<b>568 486 148 837</b>	<b>563 170 253 420</b>	<b>560 527 578 345</b>	<b>625 000 203 523</b>
1-Impôts (CI)	222 247 184 502	269 325 835 601	291 918 533 023	288 376 924 003	318 367 583 786
2-Douanes (CDDI)	294 028 713 120	299 160 313 236	271 251 720 397	272 150 654 342	306 632 619 737

Source : Collectifs budgétaires, gestion 2015 à 2019 et calculs de la Cour

Représentées graphiquement, ces données aboutissent à la figure suivante :



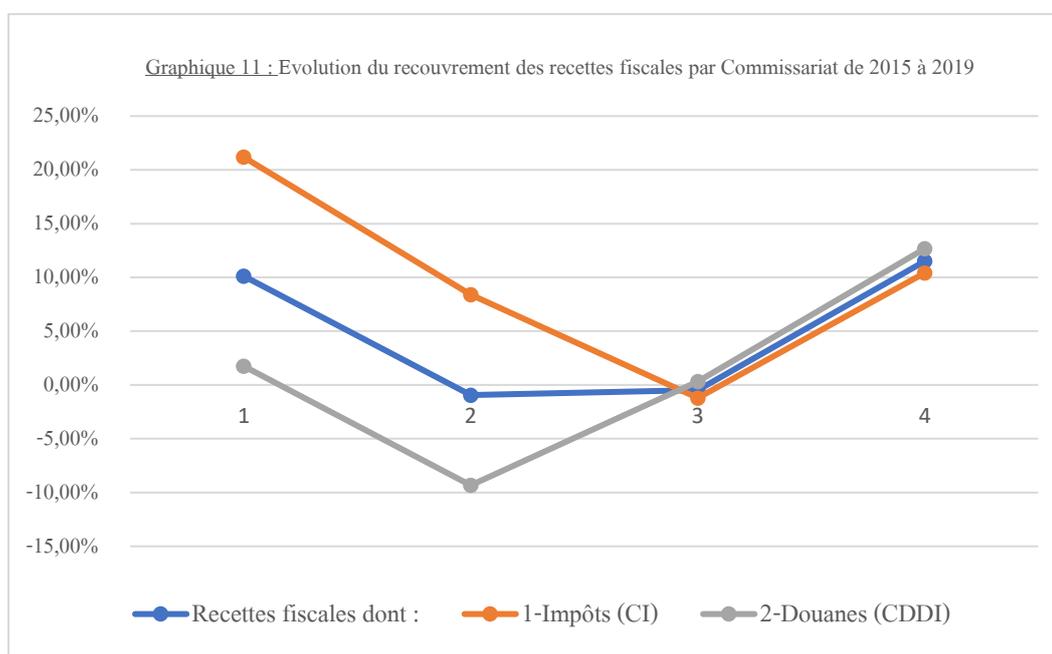
L'analyse dynamique des performances en matière de recouvrement, mesurées par le taux de progression des montants recouvrés par chaque Commissariat sur la période 2015-2019, aboutit aux résultats consignés dans le tableau suivant :

Tableau 20 : Evolution des performances en recouvrement des recettes fiscales 2015-2019 (en F CFA)

Libellés	Variation 2016 / 2015	Variation 2017 / 2016	Variation 2018 / 2017	Variation 2019 / 2018
<b>Progression des recettes fiscales dont :</b>	<b>10,11%</b>	<b>-0,94%</b>	<b>-0,47%</b>	<b>11,50%</b>
1- Impôts (CI)	21,18%	8,39%	-1,21%	10,40%
2- Douanes (CDDI)	1,75%	-9,33%	0,33%	12,67%

Source : Collectifs budgétaires, gestion 2015 à 2019 et calculs de la Cour.

La représentation graphique de l'évolution du recouvrement des recettes par Commissariat donne la figure suivante :



La Cour constate que depuis la mise en œuvre effective de l'OTR, le rythme des recouvrements effectués par les deux commissariats de l'OTR analysé sur la période 2015-2019, a évolué plutôt à la baisse jusqu'en 2017 puis a entamé un léger redressement entre 2017 et 2018 qui s'est poursuivi entre 2018 et 2019. Les taux d'accroissement des recouvrements du CDDI ont enregistré une baisse plus marquée au cours de la même période avant de connaître un redressement plus ferme entre 2017 et 2019 comme on peut le constater sur le graphique ci-dessus.

### 3.1.1.1.2. Recettes recouvrées par la DGTCP

Les recettes recouvrées par la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique sont représentées dans le tableau qui suit :

Tableau 21 : Etat des recettes recouvrées par la DGTCPC

Désignation	Prévisions (A)	Emissions admises (B)	Recouvrements (C)	Reste à recouvrer	Taux de recouvrement	Taux de réalisation
<b>Recettes non fiscales</b>	<b>62 445 150 000</b>	<b>64 142 502 511</b>	<b>64 142 502 511</b>	<b>0</b>	<b>100,00%</b>	<b>102,72%</b>
Revenu de l'entreprise et du Domaine	48 363 638 000	46 742 624 525	46 742 624 525	0	100,00%	96,65%
Droit et frais administratifs	11 736 155 000	9 349 303 565	9 349 303 565	0	100,00%	79,66%
Autres recettes non fiscales	2 345 357 000	8 050 574 421	8 050 574 421	0	100,00%	343,26%
<b>Dons programmes et legs</b>	<b>125 215 222 000</b>	<b>122 423 156 192</b>	<b>122 423 156 192</b>	<b>0</b>	<b>100,00%</b>	<b>97,77%</b>
Dons projets des institutions internationales	99 063 953 000	60 355 249 252	60 355 249 252	0	100,00%	60,93%
Dons programmes des institutions internationales	26 151 269 000	62 067 906 940	62 067 906 940	0	100,00%	237,34%
<b>Produits exceptionnels</b>	<b>1 123 000 000</b>	<b>1 212 621 152</b>	<b>1 025 245 191</b>	<b>187 375 961</b>	<b>84,55%</b>	<b>91,30%</b>
Restitution au trésor des sommes indument payés	1 123 000 000	1 212 621 152	1 025 245 191	187 375 961	84,55%	91,30%
<b>Produits financiers</b>	<b>5 871 000 000</b>	<b>5 752 817 599</b>	<b>5 752 817 599</b>	<b>0</b>	<b>100,00%</b>	<b>97,99%</b>
Intérêts des prêts	300 000 000	254 511 254	254 511 254	0	100,00%	84,84%
Intérêts sur dépôts à terme	5 121 000 000	5 123 102 364	5 123 102 364	0	100,00%	79,66%
Gains de change	450 000 000	375 203 981	375 203 981	0	100,00%	83,38%
<b>TOTAL</b>	<b>194 654 372 000</b>	<b>193 531 097 454</b>	<b>193 343 721 493</b>	<b>187 375 961</b>	<b>99,90%</b>	<b>97,77%</b>

Sources : Compte de gestion du RGE, compte administratif, LFR, gestion 2019 et calculs de la Cour

Toutes les émissions ont été intégralement recouvrées à l'exception des restitutions au trésor des sommes indument payées qui dégagent des restes à recouvrer de 187 375 961 F CFA.

Les prévisions des recettes non fiscales et des dons-programmes et legs ont été réalisés à hauteur de 97,77%. Mais à l'examen l'on constate que certaines rubriques ont été réalisées largement au-dessus de leurs prévisions. C'est le cas des autres recettes non fiscales (343,26%), des dons-programmes des institutions internationales (237,34%) et les gains de change (343,26%). Ces taux de réalisation traduisent une non maîtrise des prévisions au niveau de ces rubriques.

Pour ce qui est des autres recettes non fiscales non ventilées ailleurs<sup>10</sup>, les plus gros montants concernent :

- le recouvrement du prêt EXIMBANK rétrocédé à l'AIGE (2 272 296 406 F CFA) ;
- recettes consulaires (813 445 086 F CFA) ;
- autres produits sur l'émission des emprunts obligataires (674 186 979 F CFA) ;
- remboursement à l'Etat du secours sur approvisionnement du carburant (SARPD OIL INTER) (557 879 592 F CFA) ;
- recouvrement du prêt rétrocédé à la CEET (545 919 300 F CFA).

Les dons projets des institutions internationales n'ont été réalisés qu'à 60,93% de leurs prévisions.

<sup>10</sup> Confer Tableau « Détail des recouvrements des autres recettes non fiscales non ventilées ailleurs 2019 » de la RGE.

### 3.1.1.1.3. Ecart anormaux des recouvrements des recettes non fiscales

Tableau 22 : Ecart anormaux constatés au niveau de l'exécution des recettes non fiscales

Libellés	Prévisions budgétaires	Recouvrement	Ecart	Taux réalisation
Loyers d'immeubles domaniaux	1 465 438 000	226 742 607	1 238 695 393	15,47%
Produits d'adjudication des biens réformés de l'Etat	30 000 000	-	30 000 000	0,00%
Redevance pour réhabilitation AIGE	2 100 000 000	3 542 852 259	- 1 442 852 259	168,71%
Direction des Affaires Domaniales et Cadastrales (DADC)	600 000 000	1 188 214 837	- 588 214 837	198,04%
Radio Kara	14 700 000	21 963 400	- 7 263 400	149,41%
TVT	1 660 000 000	87 967 655	1 572 032 345	5,30%
Direction du transport Routier	1 250 000 000	950 674 486	299 325 514	76,05%
Direction des Affaires maritimes	600 000 000	353 229 294	246 770 706	58,87%
Direction des Mines et Géologie	367 500 000	158 506 586	208 993 414	43,13%
Direction des services judiciaires	200 000 000	154 180 208	45 819 792	77,09%
Direction de l'environnement	10 500 000	5 293 138	5 206 862	50,41%
Direction de l'aménagement et de l'Equipement rural	300 000 000	231 950 400	68 049 600	77,32%
Direction des ressources forestières	350 000 000	175 512 248	174 487 752	50,15%
Direction de la Police Nationale	25 000 000	99 393 120	- 74 393 120	397,57%
Direction du commerce extérieur	10 000 000	6 503 200	3 496 800	65,03%
Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication	1 365 000	484 000	881 000	35,46%
Greffes tribunal	68 250 000	32 168 060	36 081 940	47,13%
Comité adoption	26 250 000	16 705 898	9 544 102	63,64%
Cabinet Fonction Publique	31 500 000	141 476 000	- 109 976 000	449,13%
Direction des examens et certification	330 000 000	242 972 800	87 027 200	73,63%
Direction de la Cartographie	21 000 000	7 900 800	13 099 200	37,62%
Direction Générale des Hydrocarbures	150 000 000	80 624 000	69 376 000	53,75%
Service Médecine du Travail	10 000 000	1 426 800	8 573 200	14,27%
Assainissement Hygiène	100 000 000	2 277 000	97 723 000	2,28%
Direction de la Pharmacie	150 000 000	110 532 000	39 468 000	73,69%
Chancellerie	1 000 000	54 000	946 000	5,40%
Direction des Bibliothèques	1 050 000	360 000	690 000	34,29%
DGIPE	2 100 000	762 400	1 337 600	36,30%
Direction des Semences	10 500 000	3 554 400	6 945 600	33,85%
Direction des Etablissements des soins	25 000 000	3 347 000	21 653 000	13,39%
Autres droits	62 100 000	36 777 060	25 322 940	59,22%
Prélèvement pour apurement de la dette pétrolière	-	1 355 525 260	- 1 355 525 260	ND
Autres recettes non fiscales non ventilées ailleurs	2 345 357 000	6 695 049 161	- 4 349 692 161	285,46%
Autres recettes non fiscales	2 345 357 000	8 050 574 421	- 5 705 217 421	343,26%
Intérêts des placements	3 000 000	4 871 182	- 1 871 182	162,37%

Source : LFR2 2019 et CA 2019

Le tableau ci-dessus présente la situation des recettes non fiscales dont le recouvrement excède 120% ou est inférieur à 80% des prévisions.

A l'examen de ce tableau on constate que :

- les prélèvements pour apurement de la dette pétrolière (PADSP) n'ont pas fait l'objet de prévision mais ont été recouverts pour un montant de 1 355 525 260 F CFA. Pourtant cette rubrique a fait l'objet de prévision en 2018 pour un montant de 14 459 537 000 F CFA et recouverts pour 9 615 628 025 F CFA<sup>11</sup>
- les rubriques suivantes ont été recouvertes au-delà de 120%. Il s'agit du Cabinet de la Fonction Publique (449,13%), Direction de la Police Nationale (397,57%), autres recettes non fiscales (343,26%), autres recettes non fiscales non ventilés (285,46%), Redevance pour réhabilitation AIGE (168,71%), intérêts des placements (162,37%) et Radio Kara (149,41%) ;

<sup>11</sup> Confer RELF 2018, page 46

- Toutes les autres rubriques ont été exécutées à moins de 80% des prévisions. Les rubriques ayant enregistré les taux d'exécution les plus faibles (moins de 30%) sont les suivantes : Produits d'adjudication des biens réformés de l'Etat (0,00%), Assainissement Hygiène (2,28%), TVT (5,30%), Chancellerie (5,40%), Direction des Etablissements des soins (13,39%), Service Médecine du Travail (14,27%), Loyers d'immeubles domaniaux (15,47%).

Les loyers d'immeubles domaniaux prévus pour un montant de 1 465 438 000 F CFA ont été recouverts pour 226 742 607 F CFA soit un taux de 15,47%.

Au questionnaire de la Cour relatif aux obstacles et contraintes qui justifient la très faible réalisation, le Ministère de l'Economie et des Finances, dans sa réponse n'a signalé aucun obstacle à la réalisation de ces prévisions. Cependant, il déclare que « la faible réalisation des loyers domaniaux s'explique par le fait que les travaux de relecture de contrat de loyer et formalisation des occupations illégales qui devraient booster cette catégorie de recettes n'ont pu être exécutés ».

Cette réponse pose le problème de la base de la prévision des loyers d'immeubles domaniaux.

La Cour pense que des diligences doivent être menées pour que les travaux de relecture de contrats de loyer et de formalisation des occupations illégales soient exécutés dans un délai raisonnable.

Les produits d'adjudication des biens réformés de l'Etat prévus pour 30 000 000 de F CFA au budget 2019 n'ont connu aucune réalisation. A cette préoccupation de la Cour, le Ministère déclare que la commission chargée de réformes des biens de l'Etat n'a pas organisé la vente aux enchères des biens de l'Etat en 2019.

A la question de la Cour relative à la base d'évaluation des produits de l'adjudication des biens réformés de l'Etat qui à l'exécution n'ont connu aucune réalisation, le ministère a donné la réponse suivante : « *Les produits de l'adjudication des biens réformés de l'Etat ont été prévus au budget 2019 sur la base de l'historique des réalisations desdites recettes sur les trois (03) dernières années. Or, cette prévision devrait être faite après avis de la commission chargée de réformer les biens de l'Etat. C'est ce qui expliquerait la non réalisation de ces recettes* ».

Conscient de la non-sincérité des prévisions des produits de l'adjudication des biens réformés de l'Etat du fait de la méthode utilisée jusqu'ici pour les réaliser, le ministère entend prendre en concertation avec la commission pour rendre plus sincères ces prévisions aux prochaines lois de finances et demander un plan d'action à la Commission de même qu'une estimation conséquente des produits d'adjudication des biens réformés de l'Etat aux fins de son inscription au budget dans la rubrique des produits d'adjudication des biens réformés de l'Etat.

### 3.1.1.1.4. Analyse des Prévisions et Recouvrement des Dividendes, gestion 2019

Les dividendes des sociétés d'Etat et des sociétés à participation publique faisant partie des recettes non fiscales ont fait l'objet d'une analyse particulière. Pour une prévision au titre de la loi de finances, gestion 2019 de 26 938 200 000 F CFA, le montant recouvré est de 25 366 073 604 F CFA soit un taux moyen de 94,16%. Par rapport à la gestion précédente, l'on observe une baisse tant en prévision (28 945 000 000 F CFA) qu'en recouvrement (27 865 269 113) F CFA. Le taux de recouvrement a également baissé de 96,27% en 2018 à 94,16% en 2019.

Tableau 23 : Présentation détaillée des prévisions et réalisations de dividendes, gestion 2019

SOCIETES	PREVISIONS	REALISATIONS	TAUX
AFRICA-RE	16 000 000	34 240 320	214,00%
CICA-RE	40 000 000	53 476 267	133,69%
LONATO	6 000 000 000	6 500 000 000	108,33%
PORT AUTONOME DE LOME	1 800 000 000	1 800 000 000	100,00%
GROUPE TOGOCOM	9 000 000 000	9 000 000 000	100,00%
ORABANK	70 000 000	49 994 810	71,42%
VOLTIC-TOGO SARL	1 200 000	0	0,00%
WACEM-SA	250 000 000	247 500 000	99,00%
UTB	0	0	
BPEC	0	0	
BCEAO	5 000 000 000	5 000 000 000	100,00%
COMPEL	0	0	
SNPT (Société Nouvelle des Phosphates du Togo)	3 000 000 000	0	0,00%
BIA-TOGO	150 000 000	0	0,00%
DC-BR/BRVM SA	28 000 000	28 000 000	100,00%
NSCT (Nouvelle Société Cotonnière du Togo)	1 000 000 000	2 040 000 000	204,00%
SALT	150 000 000	180 000 000	120,00%
CEET	0	0	
MM MINING	0	0	
GRANU TOGO SA	0	0	
GLOBAL MERCHANTS	0	0	
SAZOF	0	0	
Société Togolaise de Stockage de Lomé (STSL)	313 000 000	313 200 000	100,06%
Togo-Oil Company (T-OIL)	120 000 000	119 662 207	99,72%
SCAN MINE SA			
<b>TOTAL</b>	<b>26 938 200 000</b>	<b>25 366 073 604</b>	<b>94,16%</b>

Source : DGTCP/Recette Générale de l'Etat 2019

L'examen détaillé de ce tableau révèle que tout comme l'année précédente, les sociétés suivantes bien que répertoriées et actives n'ont pas fait l'objet de prévision. Il s'agit de l'UTB, de la BPEC, MM MINING, GRANU TOGO, CEET, GLOBAL MERCHANTS. Les sociétés telles que SAZOF, COMPEL n'ont pas fait l'objet de prévision en 2019 contrairement à la gestion de 2018.

La SNPT, la BIA TOGO, VOLTIC TOGO SARL dont les prévisions en 2019 s'élèvent respectivement à 3 milliards, 150 millions, 1,2 millions n'ont fait l'objet d'aucun recouvrement quand bien même elles sont opérationnelles.

**Il n'est pas compréhensible que de grandes sociétés opérationnelles ne prévoient pas et ne versent pas des dividendes au budget de l'Etat. (Rec).**

Les prévisions de la NSCT qui s'élèvent à 1 milliard ont été recouvrées pour un montant de 2,040 milliards soit un taux d'exécution de 204%.

Les sociétés les plus contributrices en 2019 sont : GROUPE TOGOCOM (9 milliards), LONATO (6,5 milliards), BCEAO (5 milliards), NSCT (2,040 milliards), PORT AUTONOME (1,8 milliard) soit un total de 24 340 000 000 F CFA sur 25 366 073 604 F CFA recouvrées soit 95,95%.

### 3.1.1.2. Dépenses du budget général

Conformément à l'article 11 de la LOLF, les dépenses du budget général sont constituées des dépenses de personnel, des charges financières de la dette, des dépenses d'acquisition de biens et services, des dépenses du transfert courant, des dépenses en atténuation des recettes, les dépenses d'investissement exécuté par l'Etat, les dépenses du transfert en capital.

Selon la loi de finances, gestion 2019 les dépenses du budget général sont composées des intérêts de la dette publique, de l'amortissement de la dette publique, de la réduction des arriérés, des dépenses du personnel, des dépenses de biens et services, des transferts et subventions, des dépenses en atténuation des recettes et les dépenses d'investissement.

Le tableau suivant présente les dépenses par nature en prévision et en exécution.

Tableau 24 : Présentation par nature des dépenses en prévision et en exécution

Libellés	Prévisions budget 2019	Exécution budget 2019	Taux d'exécution
Intérêts dette publique	78 148 936 000	75 378 331 987	96,45%
Dépenses de personnel	211 734 320 000	214 607 935 621	101,36%
Dépenses de matériel	245 602 717 000	238 309 376 570	97,03%
Transferts et subventions	125 720 510 000	120 681 881 911	95,99%
Investissements	274 594 458 000	191 447 187 997	69,72%
<b>Dépenses budget général</b>	<b>935 800 941 000</b>	<b>840 424 714 086</b>	<b>89,81%</b>

Sources : LFR2 2019 et CA 2019

Les dépenses budgétaires ont été exécutées à hauteur de 89,81%. Les dépenses de personnel ont été exécutées légèrement au-delà de leurs prévisions (101,36%) pendant que les investissements ne sont réalisés qu'à 69,72% de leurs prévisions en deçà du taux moyen d'exécution des dépenses.

#### 3.1.1.2.1. Charges financières de la dette publique

La dette publique dont les charges sont analysées ci-après se décompose en dette intérieure et en dette extérieure. Son évolution entre 2017 et 2019 sera également analysée.

##### 3.1.1.2.1.1. Composition

Elles sont composées des intérêts de la dette intérieure et de la dette extérieure tel que présenté dans le tableau ci-dessous :

Tableau 25 : Présentation analytique des charges financières de la dette publique

Désignation	Prévision	%	Exécution	%	Ecart	Taux de réalisation
Intérêts de la dette extérieure	11 341 634 000	14,51	8 644 418 643	11,47	2 697 215 357	76,22%
Intérêts de la dette intérieure	66 807 302 000	85,49	66 733 913 344	88,53	73 388 656	99,89%
<b>Total</b>	<b>78 148 936 000</b>	<b>100%</b>	<b>75 378 331 987</b>	<b>100%</b>	<b>2 770 604 013</b>	<b>96,45%</b>

Sources : LFR2 2019, CA et DDPF 2019

Au total les charges financières de la dette publique, gestion 2019 sont exécutées au taux moyen de 96,45%. Les intérêts de la dette extérieure ont été exécutés à hauteur de 76,22% de leurs prévisions contre 99,89% au titre des intérêts de la dette intérieure.

Au 31 décembre 2019, l'encours de la dette extérieure déboursé s'élève à 750,200 milliards F CFA contre 600,759 milliards F CFA en 2018 soit une hausse de 24,88%. Quant à la dette intérieure, son montant est passé de 1 590,277 milliards en 2018 à 1 446,442 milliards F CFA en 2019, soit une baisse de 9,94%.

L'encours de la dette extérieure déboursé y compris les arriérés estimé à 750,200 milliards F CFA se décompose en trois grandes catégories :

- Bilatéraux (CP+NCP) : 32,306 milliards de F CFA soit 4,31% ;
- Commerciaux : 387,282 milliards de F CFA soit 51,62% ;
- Multilatéraux : 330,612 milliards de F CFA soit 44,07%.

L'examen de cette décomposition fait ressortir que les « Commerciaux » représentent plus de la moitié de l'encours de la dette extérieure déboursé (51,62%) ; les multilatéraux (44,07%) et les bilatéraux (4,31%). Cette situation dénote que l'Etat togolais fait plus recours aux emprunts non concessionnels auxquels sont appliqués les taux de marchés.

Tableau 26 : Encours de la dette extérieure, 2019

CREANCIERS	ENCOURS DE LA DETTE EXTERIEURE DEBOURSEE			Part dans le Total
	Encours sans arriérés	Stock d'arriérés (principal + intérêts)	Encours y compris les arriérés	
<b>BILATERAUX (CP+NCP)</b>	<b>32 305 888 225</b>	<b>0</b>	<b>32 305 888 225</b>	<b>4,31%</b>
<i>BILATERAUX CP</i>	5 902 344 438	0	5 902 344 438	0,79%
AFD (FRANCE)	74 094 338	0	74 094 338	0,01%
BELGIQUE	5 828 250 100	0	5 828 250 100	0,78%
<i>BILATERAUX NCP</i>	26 403 543 786	0	26 403 543 786	3,52%
FDS KOWEITIEEN	20 285 699 305	0	20 285 699 305	2,70%
FDS SAOUDIEN	6 117 844 481	0	6 117 844 481	0,82%
<b>COMMERCIAUX</b>	<b>387 282 350 273</b>	<b>0</b>	<b>387 282 350 273</b>	<b>51,62%</b>
MUFG BANK TOKYO	67 973 544 125	0	67 973 544 125	9,06%
EXIMBANK-CHINE	300 673 451 398	0	300 673 451 398	40,08%
EXIMBANK-INDE	18 635 354 751	0	18 635 354 751	2,48%
<b>MULTILATERAUX</b>	<b>330 611 806 634</b>	<b>0</b>	<b>330 611 806 634</b>	<b>44,07%</b>
I.D.A.	81 410 083 313	0	81 410 083 313	10,85%
BEI	1 472 552 510	0	1 472 552 510	0,20%
FAD	21 874 598 716	0	21 874 598 716	2,92%
FIDA	6 577 074 611	0	6 577 074 611	0,88%
OPEC FUND	7 745 782 710	0	7 745 782 710	1,03%
BADEA	9 811 073 163	0	9 811 073 163	1,31%
BID	53 362 217 648	0	53 362 217 648	7,11%
FONDS CEDEAO (BIDC)	21 385 793 542	0	21 385 793 542	2,85%
F.M.I	126 972 630 420	0	126 972 630 420	16,93%
<b>TOTAL</b>	<b>750 200 045 132</b>	<b>0</b>	<b>750 200 045 132</b>	<b>100,00%</b>

Sources : DDPF 2019

La dette intérieure se décompose en trois grandes catégories :

- Titres de créances : 1 120, 876 milliards, soit 77,49% ;
- Autres emprunts : 240, 122 milliards soit 16,60% ;
- Arriérés : 85, 443 milliards soit 5,91%.

L'examen de la décomposition de la dette intérieure indique que les titres de créances représentent à eux seuls plus de  $\frac{3}{4}$  de la dette intérieure totale (1 446, 442 milliards F CFA).

Tableau 27 : Situation de la dette intérieure au 31/12/2019

<b>LIBELLES</b>	<b>STOCK AU 31/12/2019</b>
<b>TITRES DE CREANCES</b>	<b>1 120 876 372 500</b>
EMPRUNTS OBLIGATAIRES	1 069 522 372 500
BON DU TRESOR	51 354 000 000
<b>AUTRES EMPRUNTS</b>	<b>240 122 033 482</b>
ALLOCATION DTS	816 308 110
BOAD	149 305 725 372
ECOBANK	65 000 000 000
IBBANK	20 000 000 000
Autres organismes	5 000 000 000
<b>AUTRES COMPTES A PAYER (ARRIERES)</b>	<b>85 443 113 943</b>
ARRIERES AUDITES PAR LE CABINET KPMG	49 235 464 832
PASSIFS DE L'ETAT (LIQUIDATION DES ENTREPRISES D'ETAT)	36 207 649 111
<b>TOTAL</b>	<b>1 446 441 519 925</b>

Sources : DDPF et TGE 2019

Tableau 28 : synthèse de la situation de la dette intérieure

<b>CATEGORIES</b>	<b>MONTANT</b>	<b>Poids par rapport au Total</b>
TITRES DE CREANCES	1 120 876 372 500	77,49%
EMPRUNTS	240 122 033 482	16,60%
AUTRES COMPTES A PAYER (ARRIERES)	85 443 113 943	5,91%
<b>TOTAL</b>	<b>1 446 441 519 925</b>	<b>100,00%</b>

Sources : DDPF et TGE 2019

La situation globale de la dette publique, gestion 2019 est présentée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 29 : Situation globale de la dette, gestion 2019

<b>CATEGORIES</b>	<b>MONTANT</b>	<b>Poids par rapport au Total</b>
BILATERAUX (CP+NCP)	32 305 888 225	1,47%
COMMERCIAUX	387 282 350 273	17,63%
MULTILATERAUX	330 611 806 634	15,05%
<b>TOTAL DETTE EXTERIEURE</b>	<b>750 200 045 132</b>	<b>34,15%</b>
TITRES DE CREANCES	1 120 876 372 500	51,03%
EMPRUNTS	240 122 033 482	10,93%
AUTRES COMPTES A PAYER (ARRIERES)	85 443 113 943	3,89%
<b>TOTAL DETTE INTERIEURE</b>	<b>1 446 441 519 925</b>	<b>65,85%</b>
<b>STOCK TOTAL DETTE</b>	<b>2 196 641 565 056</b>	<b>100,00%</b>

Sources : DDPF, TGE et ACDP 2019

L'analyse de ces tableaux fait ressortir que le stock de la dette publique, gestion 2019 s'élève à 2 196, 642 milliards F CFA soit une légère augmentation de 0,26% par rapport à la gestion 2018. Cette légère augmentation est la résultante de la hausse de la dette extérieure pour 24,88% atténuée par la baisse de la dette intérieure de -9,04%.

En résumé, le stock de la dette publique, gestion 2019 fait ressortir que la dette extérieure représente 34,15% de la dette globale alors que la dette intérieure, quant à elle, en représente 65,85%.

### 3.1.1.2.1.2. Evolution

L'évolution de la dette publique sur les trois dernières années se présente comme suit :

Tableau 30 : Evolution du stock de la dette 2017 à 2019

CATEGORIES	MONTANT			Taux d'Evolution	
	2017	2018	2019	2018/2017	2019/2018
TOTAL DETTE EXTERIEURE	538 134 191 765	600 758 648 101	750 200 045 132	11,64%	24,88%
TOTAL DETTE INTERIEURE	1 470 079 920 448	1 590 277 382 789	1 446 441 519 925	8,18%	-9,04%
<b>STOCK TOTAL DETTE</b>	<b>2 008 214 112 213</b>	<b>2 191 036 030 890</b>	<b>2 196 641 565 056</b>	<b>9,10%</b>	<b>0,26%</b>

Source : RELF 2018, ACDP, DDPF, TGE gestion 2019 et calculs de la Cour

L'analyse du tableau ci-dessus met en lumière le fait que la dette extérieure a connu une évolution à la hausse sur les trois dernières années : 11,64% entre 2017 et 2018 et 24,88% entre 2018 et 2019. En ce qui concerne la dette intérieure, après une augmentation entre 2017 et 2018 de 8,18%, elle a chuté à -9,04% entre 2018 et 2019.

### 3.1.1.2.1.3. Stratégie de gestion active de la dette, gestion 2019

Dans le cadre de la mise en œuvre de sa stratégie de gestion active de la dette, le gouvernement togolais a réalisé deux opérations l'une avec MUFG (BANK OF TOKYO) et l'autre avec IDA qui visent le reprofilage de la dette intérieure pour un montant de 104 772 731 825 F CFA.

Cette opération permet de réduire le risque de refinancement en négociant les emprunts extérieurs de maturité longue pour acheter la dette intérieure dont la maturité est relativement courte et la charge élevée.

La situation de reprofilage se présente comme suit :

Ressources mobilisées auprès de MUFG et de l'IDA

#### ➤ Ressources mobilisées auprès de MUFG

Les ressources levées auprès de MUFG sont faites avec la garantie de l'Agence pour l'Assurance du Commerce en Afrique (ACA). En effet, le prêt contracté avec MUFG est limité à un montant de 103,625 millions d'euros.

Les caractéristiques du prêt sont les suivantes :

- montant (valeur nominale) : 103,625 millions d'euros soit l'équivalent de 67,973 milliards de F CFA.
- taux : 4,68%
- maturité initiale : 10 ans dont 2 ans de différé
- maturité moyenne : 6 ans

➤ Ressources mobilisées auprès de IDA

La banque mondiale a accordé un prêt dont les caractéristiques sont :

- Montant du prêt : 56, 100 millions d'Euros soit l'équivalent de 36, 799 milliards de F CFA ;
- Taux d'intérêt 1,5% ;
- Maturité : 38 ans dont 6 ans de période de grâce ;
- Remboursement semestriel constant ;

Les ressources de MUFG ont permis de racheter deux instruments de maturité résiduelle de 3,5 ans au taux de 7,5% et 6,9%

Tableau 31 : Les prêts rachetés avec les ressources MUFG :

Intitulé	Nom du projet	Taux d'intérêt	Encours au 31-12-2019	Date de remboursement	Intérêts courus	Montant payé
BOADTG20133200	Aménagement bitumage des routes nationales transversales : phase	7,50	21 556 601 983	24-jan-20	254 341 012	21 810 942 995
Emprunt obligataire 6,90 TPTG	Emprunt obligataire dénommé TPTG 6,9% 2018-2023 arrangé par Sogebourse	6,90	43 315 640 000	24-jan-20	1 494 389 580	44 810 029 580
<b>TOTAL</b>			<b>64 872 241 983</b>		<b>1 748 730 592</b>	<b>66 620 972 575</b>

Source : DDPF

Les ressources concessionnelles IDA ont permis de racheter deux autres prêts de la BOAD dont les caractéristiques sont consignées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 32 : Les prêts rachetés avec les ressources IDA :

Intitulé	Nom du projet	Taux	Montant prêt	Encours au 31-12-2019	Date de remboursement	Intérêts courus	Montant payé
BOADTG2 0133200	Amélioration de la circulation Lomé	7,50	23 000 000 000	15 372 245 448	24-jan-20	176 140 312	15 548 385 760
Emprunt obligataire 6,90 TPTG	Projet des routes nationales transversales phase II	7,60	25 000 000 000	18 772 341 603	24-jan-20	95 113 197	18 867 454 800
<b>TOTAL</b>			<b>48 000 000 000</b>	<b>34 144 587 051</b>		<b>271 253 509</b>	<b>34 415 840 560</b>

Source : DDPF

Le reprofilage de la dette appelle de la part de la Cour l'observation majeure suivante : quand bien même la politique de recours aux ressources du marché est très louable, l'on remarque que les conditions des ressources levées auprès de MUFG (taux de 4,68%, maturité initiale de 10 ans dont 2 ans de différé) sont encore peu favorables sans oublier le risque lié à la

fluctuation des devises. Quand bien même le prêt est en euro, le risque n'est pas totalement nul en raison d'une éventuelle dévaluation du Franc CFA.

### 3.1.1.2.2. Les dépenses de personnel

Elles sont constituées des salaires, traitements, soldes, cotisations sociales, retenues sur salaires, les primes et indemnités, les diverses allocations et avances sur solde<sup>12</sup>.

Les crédits ouverts et exécutés par ministères et institutions au titre de la gestion 2019 sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau N° 33 : Présentation analytique des dépenses du personnel, gestion 2019

Ministères et institutions	Prévisions LFR	Part dans le budget Total	Exécution	Taux d'exécution
Assemblée nationale	2 532 839 000	1,23%	2 560 635 951	101,10%
Présidence de la République	1 869 846 000	0,91%	1 938 147 479	103,65%
Premier ministre	397 084 000	0,19%	399 733 001	100,67%
Cour constitutionnelle	203 774 000	0,10%	186 547 085	91,55%
Cour Suprême	473 522 000	0,23%	562 400 363	118,77%
Médiature	25 848 000	0,01%	24 960 000	96,56%
Cour des comptes	746 960 000	0,36%	654 808 718	87,66%
Conseil économique et social	28 230 000	0,01%	-	0,00%
Haute autorité audiovisuelle et communication	92 471 000	0,05%	78 233 069	84,60%
<b>Total institutions</b>	<b>6 370 574 000</b>	<b>0,05%</b>	<b>6 405 465 666</b>	<b>100,55%</b>
Ministère Economie et finances	4 391 093 000	2,14%	4 112 056 673	93,65%
Dépenses communes de personnel	911 441 000	0,44%	839 900 281	92,15%
Ministère Planification développement	1 076 797 000	0,52%	1 134 486 353	105,36%
Ministère Affaires étrangères	7 518 279 000	3,66%	7 231 269 175	96,18%
Ministère Développement à la base	277 225 000	0,13%	255 959 831	92,33%
Ministère Défense nationale	34 655 098 000	16,87%	33 112 093 997	95,55%
Ministère de l'Administration territoriale	1 505 161 000	0,73%	1 271 892 892	84,50%
Ministère de la Justice	5 143 299 000	2,50%	3 945 079 335	76,70%
Conseil supérieur magistrature	39 048 000	0,02%	33 600 000	86,05%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	11 720 457 000	5,70%	11 547 722 979	98,53%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format*	96 210 874 000	46,83%	106 326 006 013	110,51%
Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement prim.	8 666 130 000	4,22%	6 477 300 540	74,74%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	605 461 000	0,29%	468 719 010	77,42%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	19 368 203 000	9,43%	17 904 717 306	92,44%
Ministère de la Fonction publique	1 391 284 000	0,68%	1 350 092 531	97,04%
Ministère de la Communication, de la culture	2 675 329 000	1,30%	2 727 204 397	101,94%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	1 814 273 000	0,88%	1 754 310 625	96,69%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	398 910 000	0,19%	395 521 419	99,15%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	1 696 488 000	0,83%	1 846 000 265	108,81%
Ministère de l'Eau et de l'Hydraulique Villageoise	361 600 000	0,18%	318 135 815	87,98%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	569 410 000	0,28%	672 098 484	118,03%
Ministère des Infrastructures et des Transports	1 212 290 000	0,59%	1 224 290 796	100,99%
Ministère des Mines et Energie	285 836 000	0,14%	371 353 166	129,92%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	707 613 000	0,34%	608 392 756	85,98%
Ministère de l'Environnement	1 898 598 000	0,92%	2 031 189 618	106,98%
Ministère des Postes et Economie Numérique	44 429 000	0,02%	42 494 065	95,64%
Secrétariat d'Etat chargé de l'inclusion financière et du SI	41 347 000	0,09%	16 711 517	103,43%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	177 773 000	99,95%	183 870 116	101,38%
<b>Total Ministères</b>	<b>205 363 746 000</b>	<b>99,95%</b>	<b>208 202 469 955</b>	<b>101,38%</b>
<b>Total Budget général</b>	<b>211 734 320 000</b>	<b>100,00%</b>	<b>214 607 935 621</b>	<b>101,36%</b>

Source : LFR2 2019 et CA 2019

Les dépenses de personnel s'élèvent en prévisions à 211 734 320 000 F CFA dont 6 370 574 000 F CFA pour les institutions. Elles sont exécutées pour un montant de 214 607 935 621 F CFA soit un taux 101,36%. Le dépassement de crédit de personnel constitue

<sup>12</sup> Confer CGAF, gestion 2019, page 30

une entorse au caractère limitatif des dépenses de personnel. Les ministères et institutions ayant consommé au-delà des crédits alloués sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau N° 34 : Présentation des dépassements des charges de personnel

Ministères et institutions	Prévisions LFR	Exécution	Taux d'exécution
Assemblée nationale	2 532 839 000	2 560 635 951	101,10%
Présidence de la République	1 869 846 000	1 938 147 479	103,65%
Cour suprême	473 522 000	562 400 363	118,77%
Ministère Planification développement	1 076 797 000	1 134 486 353	105,36%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format <sup>o</sup>	96 210 874 000	106 326 006 013	110,51%
Ministère de la Communication, de la culture	2 675 329 000	2 727 204 397	101,94%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	1 696 488 000	1 846 000 265	108,81%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	569 410 000	672 098 484	118,03%
Ministère des Infrastructures et des Transports	1 212 290 000	1 224 290 796	100,99%
Ministère des Mines et Energie	285 836 000	371 353 166	129,92%
Ministère de l'Environnement	1 898 598 000	2 031 189 618	106,98%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	177 773 000	183 870 116	103,43%

Sources : LFR2 2019 et CA 2019

Les dépassements les plus significatifs (plus de 5%) sont constatés au niveau des ministères et institutions suivants :

Ministère des Mines et Energie (129,92%), Cour suprême (118,77%), Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé (118,03%), Ministère des Enseignements primaire, secondaire et formation professionnelle (110,51%), Ministère de l'Environnement (106,98%), Ministère Planification développement (105,36%).

En revanche, certains ministères et institutions ont sous-consommé leurs crédits de personnel tel que présenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau N° 35 : Présentation des crédits de dépenses de personnel non consommés, gestion 2019

Ministères et institutions	Prévisions LFR	Exécution	Crédit non consommés	Taux de non-exécution
Cour constitutionnelle	203 774 000	186 547 085	17 226 915	8,45%
Médiateur	25 848 000	24 960 000	888 000	3,44%
Cour des comptes	746 960 000	654 808 718	92 151 282	12,34%
Conseil économique et social	28 230 000	-	28 230 000	100,00%
Haute autorité audiovisuelle et communication	92 471 000	78 233 069	14 237 931	15,40%
Ministère Economie et finances	4 391 093 000	4 112 056 673	279 036 327	6,35%
Dépenses communes de personnel	911 441 000	839 900 281	71 540 719	7,85%
Ministère Affaires étrangères	7 518 279 000	7 231 269 175	287 009 825	3,82%
Ministère Développement à la base	277 225 000	255 959 831	21 265 169	7,67%
Ministère Défense nationale	34 655 098 000	33 112 093 997	1 543 004 003	4,45%
Ministère de l'Administration territoriale	1 505 161 000	1 271 892 892	233 268 108	15,50%
Ministère de la Justice	5 143 299 000	3 945 079 335	1 198 219 665	23,30%
Conseil supérieur magistrature	39 048 000	33 600 000	5 448 000	13,95%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	11 720 457 000	11 547 722 979	172 734 021	1,47%
Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement prim.	8 666 130 000	6 477 300 540	2 188 829 460	25,26%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	605 461 000	468 719 010	136 741 990	22,58%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	19 368 203 000	17 904 717 306	1 463 485 694	7,56%
Ministère de la Fonction publique	1 391 284 000	1 350 092 531	41 191 469	2,96%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	1 814 273 000	1 754 310 625	59 962 375	3,31%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	398 910 000	395 521 419	3 388 581	0,85%
Ministère de l'Eau et de l'Hydraulique Villageoise	361 600 000	318 135 815	43 464 185	12,02%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	707 613 000	608 392 756	99 220 244	14,02%
Ministère des Poste et Economie Numérique	44 429 000	42 494 065	1 934 935	4,36%
Secrétariat d'Etat chargé de l'inclusion financière et du SI	41 347 000	16 711 517	24 635 483	59,58%

Sources : LFR2 2019 et CA 2019

Les taux de non-consommation les plus élevés sont enregistrés par les ministères et institutions suivants :

- Secrétariat d'Etat chargé de l'inclusion financière et du SI (59,58%) ;
- Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement primaire (25,26%) ;
- Ministère de la Justice (23,30%) ;
- Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (22,58%).

Le Conseil économique et social n'étant pas opérationnel, ses crédits prévus n'ont pas été consommés.

Ces sous-consommations et dépassements de crédits posent le problème de sincérité dans les prévisions budgétaires.

Sur les cinq dernières années l'évolution des dépenses de personnel en prévisions et en exécutions se présentent dans le tableau ci-dessous.

Tableau 36 : Evolution des dépenses de personnel 2015 à 2019

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
2015	167 843 660 000	171 656 268 684	102,27%
2016	185 451 930 000	182 686 422 633	98,51%
2017	191 638 163 000	192 120 537 222	100,25%
2018	205 332 174 000	200 399 508 249	97,60%
2019	211 734 320 000	214 607 935 621	101,36%

Sources : Collectifs budgétaires, gestion 2015 à 2019 et calculs de la Cour.

Les prévisions et exécutions des dépenses de personnel ont régulièrement évolué à la hausse avec un tassement entre 2018 et 2019 au niveau des prévisions. Quant à leur exécution, on constate des dépassements de crédits en 2015, 2017 et 2019 alors qu'ils ont fait l'objet de sous-consommation en 2016 et 2018.

### 3.1.1.2.3. Dépenses d'acquisition de biens et services

Les dépenses d'acquisition de biens et services sont composées des dépenses d'achats des biens et services ordinaires et des dépenses d'achat de biens et services à caractère d'immobilisation.

### 3.1.1.2.3.1. Dépenses de biens et services ordinaires

Tableau N° 37 : Présentation des crédits de biens et services ordinaires, gestion 2019

Ministères et institutions	Prévisions LFR	Exécution	Taux d'exécution	Taux de non-exécution
Assemblée nationale	2 925 487 000	2 923 237 000	99,92%	0,08%
Présidence de la République	13 320 375 000	13 234 011 512	99,35%	0,65%
Premier ministre	967 241 000	919 930 144	95,11%	4,89%
Cour constitutionnelle	56 782 000	45 401 389	79,96%	20,04%
Cour suprême	111 722 000	102 148 706	91,43%	8,57%
Médiature	55 364 000	46 845 226	84,61%	15,39%
Cour des comptes	357 246 000	264 618 283	74,07%	25,93%
Conseil économique et social	17 100 000	11 036 100	64,54%	35,46%
<b>Total institution</b>	<b>17 811 317 000</b>	<b>17 547 228 360</b>	<b>98,52%</b>	<b>1,48%</b>
Ministère Economie et finances	1 691 364 000	920 551 896	54,43%	45,57%
Dépenses communes de biens et services ordinaires	3 997 903 000	3 997 660 399	99,99%	0,01%
Dépenses communes diverses de biens et services ordinaires	132 009 417 000	126 965 141 873	96,18%	3,82%
Ministère Planification développement	304 816 000	301 421 475	98,89%	1,11%
Ministère Affaires étrangères	5 575 963 000	5 355 158 887	96,04%	3,96%
Ministère Développement à la base	74 337 000	64 984 828	87,42%	12,58%
Ministère Défense nationale	18 652 920 000	18 645 364 972	99,96%	0,04%
Ministère de l'Administration territoriale	337 804 000	326 562 193	96,67%	3,33%
Ministère de la Justice	1 391 941 000	1 353 694 930	97,25%	2,75%
Conseil supérieur magistrature	33 274 000	24 188 782	72,70%	27,30%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	1 817 566 000	1 805 930 045	99,36%	0,64%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format°	3 452 788 000	3 385 162 390	98,04%	1,96%
Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement prim.	885 443 000	870 618 226	98,33%	1,67%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	567 689 000	536 615 074	94,53%	5,47%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	2 314 955 000	2 009 542 657	86,81%	13,19%
Ministère de la Fonction publique	278 798 000	270 827 870	97,14%	2,86%
Ministère de la Communication, de la culture	1 956 739 000	1 902 621 183	97,23%	2,77%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	285 498 000	273 636 361	95,85%	4,15%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	102 439 000	96 130 604	93,84%	6,16%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	531 602 000	489 994 377	92,17%	7,83%
Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hydraulique Villa	145 637 000	143 363 720	98,44%	1,56%
Ministre délégué auprès du Ministre de l'Eau	40 000 000	39 349 186	98,37%	1,63%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	175 030 000	170 594 307	97,47%	2,53%
Ministère des Infrastructures et des Transports	315 438 000	298 085 134	94,50%	5,50%
Ministère des Mines et Energie	154 745 000	148 428 975	95,92%	4,08%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	255 143 000	246 533 788	96,63%	3,37%
Ministère de l'Environnement	195 555 000	184 712 776	94,46%	5,54%
Ministère des Postes et Economie Numérique	69 195 000	49 272 292	71,21%	28,79%
Secrétariat d'Etat chargé des finances inclusives et du SI	96 565 000	59 587 202	61,71%	38,29%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	111 448 000	108 126 101	97,02%	2,98%
<b>Total Ministères</b>	<b>177 822 012 000</b>	<b>171 043 862 503</b>	<b>96,19%</b>	<b>3,81%</b>
<b>Total budget général</b>	<b>195 633 329 000</b>	<b>188 591 090 863</b>	<b>96,40%</b>	<b>3,60%</b>

Sources : CGAF, CA, Compte de Gestion PGE, LFR, gestion 2019 et calculs de la Cour

Les dépenses des biens et services ordinaires dotées pour un montant de 195 633 329 000 F CFA, ont été exécutées pour un montant de 188 591 090 863 F CFA soit un taux moyen d'exécution de 96,40%, dégageant des crédits non consommés d'un montant de 7 042 238 137 F CFA. Le taux moyen de non-exécution est de 3,60%.

Tous les ministères et institutions ont exécuté leurs crédits à plus de 70% à l'exception du Ministère de l'Economie et des Finances (54,43%) et du Secrétariat d'Etat chargé des finances inclusives et du Secteur Informel (61,71%) et du Conseil économique et social (64,54%). Ces

trois ministères et institutions ont enregistré les taux de sous-consommations les plus élevés respectivement de 45,57%, 38,29% et 35,46%.

Le Conseil Economique et Social n'étant pas encore opérationnel, comment les dépenses de biens et services ont-t-elles été engagées et exécutées

### 3.1.1.2.3.2. Dépenses de biens et services immobilisés, gestion 2019

Tableau N° 38 : Présentation analytique des dépenses des biens et services immobilisés, gestion 2019

Ministères et institutions	Prévisions LFR	Exécution	Taux d'exécution	Taux de non exécution
Assemblée nationale	196 925 000	196 925 000	100,00%	0,00%
Présidence de la République	181 200 000	180 624 432	99,68%	0,32%
Premier ministre	31 180 000	30 991 756	99,40%	0,60%
<b>Total institutions</b>	<b>409 305 000</b>	<b>408 541 188</b>	<b>99,81%</b>	<b>0,19%</b>
Ministère Economie et finances	1 699 000	1 693 300	99,66%	0,34%
Dépenses communes d'achat de biens et services immobilisé	2 938 809 000	2 689 842 600	91,53%	8,47%
Ministère Affaires étrangères	178 033 000	178 033 000	100,00%	0,00%
Ministère Défense nationale	46 331 700 000	46 330 497 309	100,00%	0,00%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	1 011 000	1 010 670	99,97%	0,03%
Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement primaire	57 860 000	57 765 039	99,84%	0,16%
Ministère de la Communication, de la culture	50 971 000	50 902 601	99,87%	0,13%
<b>Total ministères</b>	<b>49 560 083 000</b>	<b>49 309 744 519</b>	<b>99,49%</b>	<b>0,51%</b>
<b>Total budget général</b>	<b>49 969 388 000</b>	<b>49 718 285 707</b>	<b>99,50%</b>	<b>0,50%</b>

Sources : CGAF, CA, Compte de Gestion PGE, LFR, gestion 2019 et calculs de la Cour

Prévues pour un montant de 49 969 388 000, les dépenses de biens et services immobilisées ont été réalisées pour un montant de 49 718 285 707 soit un taux d'exécution de 99,50%. Tous les ministères et institutions ont consommé plus de 90% de leurs crédits.

### 3.1.1.2.4. Dépenses de transferts et subventions, gestion 2019

Les dépenses de transferts et subventions sont constituées des dépenses relatives aux aides et secours, bourses, appuis aux activités et aux secteurs, subventions et contributions au fonctionnement des organismes de droit public ou privé nationaux ou aux organismes internationaux. Elles sont présentées dans le tableau suivant :

Tableau 39 : Présentation analytique des dépenses de transferts et subventions, gestion 2019

Ministères et institutions	Prévisions LFR	Exécution	Taux d'exécution	Taux de non-exécution
Assemblée nationale	128 395 000	128 395 000	100,00%	0,00%
Présidence de la République	9 330 000 000	8 030 000 000	86,07%	13,93%
Premier ministre	19 000 000	19 000 000	100,00%	0,00%
Haute autorité audiovisuelle et communication	210 720 000	210 720 000	100,00%	0,00%
<b>Total institutions</b>	<b>9 688 115 000</b>	<b>8 388 115 000</b>	<b>86,58%</b>	<b>13,42%</b>
Ministère Economie et finances	26 420 000 000	24 644 523 235	93,28%	6,72%
Ministère Planification développement	881 000 000	881 000 000	100,00%	0,00%
Ministère Affaires étrangères	2 058 500 000	2 014 986 815	97,89%	2,11%
Ministère Développement à la base	7 735 000 000	7 735 000 000	100,00%	0,00%
Ministère Défense nationale	1 470 000 000	1 470 000 000	100,00%	0,00%
Ministère de l'Administration territoriale	160 000 000	160 000 000	100,00%	0,00%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	840 000 000	840 000 000	100,00%	0,00%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format°	7 520 904 000	6 892 600 175	91,65%	8,35%
Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement primaire	570 000 000	570 000 000	100,00%	0,00%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	32 327 658 000	32 327 658 000	100,00%	0,00%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	10 375 304 000	10 303 432 420	99,31%	0,69%
Ministère de la Fonction publique	1 892 246 000	1 622 889 500	85,77%	14,23%
Ministère de la Communication, de la culture	3 260 000 000	3 032 832 217	93,03%	6,97%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	1 055 500 000	1 055 422 948	99,99%	0,01%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	820 000 000	820 000 000	100,00%	0,00%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	5 315 000 000	5 315 000 000	100,00%	0,00%
Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hydraulique Villa	50 000 000	50 000 000	100,00%	0,00%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	10 395 603 000	9 728 251 933	93,58%	6,42%
Ministère des Infrastructures et des Transports	1 110 000 000	1 060 000 000	95,50%	4,50%
Ministère des Mines et Energie	120 000 000	120 000 000	100,00%	0,00%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	505 000 000	500 000 000	99,01%	0,99%
Ministère de l'Environnement	100 000 000	100 000 000	100,00%	0,00%
Ministère des Poste et Economie Numérique	200 000 000	200 000 000	100,00%	0,00%
Secrétariat d'Etat chargé Inclusion Financière	500 000 000	500 000 000	100,00%	0,00%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	350 680 000	350 169 668	99,85%	0,15%
<b>Total ministères</b>	<b>116 032 395 000</b>	<b>112 293 766 911</b>	<b>96,78%</b>	<b>3,22%</b>
<b>Total budget général</b>	<b>125 720 510 000</b>	<b>120 681 881 911</b>	<b>95,99%</b>	<b>4,01%</b>

Sources : Compte administratif, LFR, CGAF, gestion 2019 et calculs de la Cour

Les dépenses de transferts et subventions prévues pour 125 720 510 000 F CFA ont été exécutées pour un montant de 120 681 881 911 F CFA soit un taux moyen d'exécution de 95,99%. Tous les ministères et institutions ont consommé plus de 90% de leurs dotations budgétaires sauf la Présidence de la République (86,07%), et le Ministère de la Fonction Publique (85,77%) enregistrant ainsi les taux de non-consommations les plus élevés respectivement de 13,93% et 14,23%.

Tableau 40 : Evolution des dépenses de transferts et subventions de 2015 à 2019

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
2015	122 467 895 000	114 212 014 643	93,26%
2016	118 033 716 000	112 915 961 012	95,66%
2017	109 800 682 000	102 351 544 677	93,22%
2018	119 625 248 000	113 624 061 436	94,98%
<b>2019</b>	<b>125 720 510 000</b>	<b>120 681 881 911</b>	<b>95,99%</b>

Sources : Compte administratif, LFR, CGAF, gestion 2019 et calculs de la Cour

L'évolution des dépenses de transferts et subventions sur les cinq dernières années est présentée dans le tableau ci-dessus. A l'analyse dudit tableau, on constate que les taux d'exécution ont évolué en dents de scie. Cependant de 2017 à 2019 l'on observe une tendance à la hausse aussi bien en prévision qu'en exécution.

#### 3.1.1.2.5. Dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement sont relatives à l'acquisition des immobilisations incorporelles, corporelles et financières. Il s'agit, entre autres, des acquisitions et aménagement des sols et sous-sols ; acquisitions, constructions et grosses réparations des immeubles ; acquisitions, construction et grosses réparations du matériel immobilier ainsi que les prises de participation de l'Etat. Elles se répartissent, par ministère et institution, comme retracé dans le tableau suivant :

Tableau N° 41 : Présentation analytique des dépenses d'investissement, gestion 2019

Ministères et institutions	Prévisions LFR	Exécution	Taux d'exécution	Taux écarts par rapport à la prévision
Assemblée nationale	707 515 000	705 998 631	99,79%	0,21%
Présidence de la République	959 130 000	898 976 276	93,73%	6,27%
Premier ministre	65 872 000	65 418 748	99,31%	0,69%
Cour constitutionnelle	16 717 000	0	0,00%	100,00%
Cour suprême	19 518 000	18 986 200	97,28%	2,72%
Cour des comptes	341 560 000	0	0,00%	100,00%
<b>Total institutions</b>	<b>2 110 312 000</b>	<b>1 689 379 855</b>	<b>80,05%</b>	<b>19,95%</b>
Ministère Economie et finances	56 119 104 000	34 134 500 194	60,83%	39,17%
Ministère Planification développement	2 728 915 000	2 211 815 720	81,05%	18,95%
Ministère Affaires étrangères	29 277 000	29 271 644	99,98%	0,02%
Ministère Développement à la base	16 411 829 000	14 646 111 454	89,24%	10,76%
Ministère Défense nationale	305 282 000	305 200 334	99,97%	0,03%
Ministère de l'Administration territoriale	4 772 584 000	2 129 686 298	44,62%	55,38%
Ministère de la Justice	530 795 000	663 600 241	125,02%	-25,02%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	95 207 000	94 801 700	99,57%	0,43%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et formation	4 776 082 000	4 767 657 949	99,82%	0,18%
Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement prim.	1 417 157 000	611 029 234	43,12%	56,88%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	1 915 415 000	2 014 262 869	105,16%	-5,16%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	26 059 098 000	14 121 853 038	54,19%	45,81%
Ministère de la Fonction publique	1 153 996 000	465 372 924	40,33%	59,67%
Ministère de la Communication, de la culture	3 941 251 000	1 474 418 994	37,41%	62,59%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	67 068 000	67 034 089	99,95%	0,05%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	4 019 730 000	2 614 030 709	65,03%	34,97%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	31 275 882 000	24 180 085 830	77,31%	22,69%
Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hydraulique Villa	9 444 103 000	3 093 276 786	32,75%	67,25%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	4 646 296 000	1 059 524 457	22,80%	77,20%
Ministère des Infrastructures et des Transports	72 827 471 000	52 443 558 716	72,01%	27,99%
Ministère des Mines et Energie	17 548 680 000	19 304 454 491	110,01%	-10,01%
Ministère de l'Environnement	8 189 223 000	3 424 557 445	41,82%	58,18%
Ministère des Postes et Economie Numérique	1 536 419 000	2 412 981 225	157,05%	-57,05%
Secrétariat d'Etat chargé de l'inclusion financière	2 638 026 000	3 468 822 018	131,49%	-31,49%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	35 256 000	19 899 783	56,44%	43,56%
<b>Total ministères</b>	<b>272 484 146 000</b>	<b>189 757 808 142</b>	<b>69,64%</b>	<b>30,36%</b>
<b>Total budget général</b>	<b>274 594 458 000</b>	<b>191 447 187 997</b>	<b>69,72%</b>	<b>30,28%</b>

Sources : Compte administratif, LFR, CGAF, gestion 2019 et calculs de la Cour

Pour la gestion 2019, les dépenses d'investissement ont été prévues pour un montant de 274 594 458 000 F CFA et exécutées à hauteur de 191 447 187 997 F CFA soit un taux d'exécution de 69,72%. Ceci représente une amélioration par rapport à la gestion précédente où le taux était de 62,84%<sup>13</sup>.

Les ministères et institutions suivants ont consommé moins de 50% de leurs crédits d'investissement :

- Cour constitutionnelle (0,00%) ;

<sup>13</sup> RELF 2018, page 61

- Cour des comptes (0,00%) ;
- Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé (22,80%) ;
- Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hydraulique villageoise (32,75%) ;
- Ministère de la Communication, de la culture (37,41%) ;
- Ministère de la Fonction publique (40,33%) ;
- Ministère de l'Environnement (41,82%) ;
- Ministère délégué auprès du Premier Ministre chargé de l'Enseignement primaire (43,12%) ;
- Ministère de l'Administration territoriale (44,12%).

Les cinq ministères suivants ont dépassé leurs prévisions budgétaires :

- Ministère des Postes et Economie Numérique (157,05%) ;
- Secrétariat d'Etat chargé de l'inclusion financière (131,49%) ;
- Ministère de la Justice (125,02%) ;
- Ministère des Mines et Energie (110,01%) ;
- Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (105,16%).

Comment cette situation a-t-elle pu être possible avec le SIGFiP ?

Tableau 42 : Récapitulatif des Postes budgétaires ayant bénéficié de l'essentiel des investissements

Ministères et institutions	Prévisions LFR	Part dans le BG	Exécution	Taux d'exécution
Ministère de l'Economie et des finances	56 119 104 000	20,44%	34 134 500 194	60,83%
Ministère Développement à la base	16 411 829 000	5,98%	14 646 111 454	89,24%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	26 059 098 000	9,49%	14 121 853 038	54,19%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	31 275 882 000	11,39%	24 180 085 830	77,31%
Ministère des Mines et Energie	17 548 680 000	6,39%	19 304 454 491	110,01%
Ministère des Infrastructures et des Transports	72 827 471 000	26,52%	52 443 558 716	72,01%
<b>TOTAL DES SIX MINISTERES</b>	<b>220 242 064 000</b>	<b>80,21%</b>	<b>158 830 563 723</b>	<b>72,12%</b>
<b>TOTAL BUDGET GENERAL</b>	<b>274 594 458 000</b>	<b>100,00%</b>	<b>191 447 187 997</b>	<b>69,72%</b>

Sources : Compte administratif 2019, et calculs de la Cour

Sur les 31 ministères et institutions ayant bénéficié des crédits d'investissement, six ont à eux seuls totalisé 80,21% de ces dotations et ne les ont exécutées qu'au taux moyen de 72,12%. Il s'agit de :

- Ministère de l'Economie et des Finances ;
- Ministère du Développement à la Base ;
- Ministère de la Santé et de la Protection Sociale ;
- Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique villageoise ;
- Ministère des Infrastructures et des Transports ;
- Ministère des Mines et Energie.

Tableau 43 : Evolution des dépenses d'investissement de 2015 à 2019

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
2015	279 741 043 000	277 714 127 423	99,28%
2016	379 653 162 000	327 795 182 160	86,34%
2017	313 532 218 000	170 981 456 595	54,53%
2018	310 134 917 000	194 900 848 304	62,84%
<b>2019</b>	<b>324 557 846 000</b>	<b>241 165 473 704</b>	<b>74,31%</b>

Sources : Compte administratif 2019, RELF 2018 et calculs de la Cour

Les prévisions des dépenses d'investissement sur les cinq dernières années ont évolué à la hausse entre 2015 et 2016 pour connaître une baisse sur les deux années suivantes puis une hausse la gestion en cours. Quant à leurs exécutions sur la même période, elles ont évolué en dents de scie. S'agissant du taux d'exécution sur les cinq ans, on note une baisse entre 2016 et 2017 puis une reprise à la hausse les deux dernières années.

Ces dépenses d'investissement sont analysées selon leur source de financement qui est interne ou externe comme présentée dans le tableau suivant.

Tableau 44 : Répartition des dépenses d'investissement par source de financement, gestion 2019

Investissement par source de financement	Prévisions	Part dans le Total	Exécutions	Taux d'exécution
Dépense des biens et services immobilisés (Financé sur ressources intérieures)	49 963 388 000	15,39%	49 718 285 707	99,51%
Investissements sur ressources intérieures	100 408 050 000	30,94%	68 987 158 517	68,71%
<i>Total financement intérieur</i>	<i>150 371 438 000</i>	<i>46,33%</i>	<i>118 705 444 224</i>	<i>78,94%</i>
<i>Investissements sur ressources extérieures</i>	<i>174 186 408 000</i>	<i>53,67%</i>	<i>122 460 029 480</i>	<i>70,30%</i>
<b>TOTAL DES INVESTISSEMENT 2019</b>	<b>324 557 846 000</b>	<b>100,00%</b>	<b>241 165 473 704</b>	<b>74,31%</b>

Sources : Compte administratif 2019 et calculs de la Cour

Les investissements sur ressources extérieures qui représentent 53,67% de l'ensemble des crédits d'investissement ont été réalisés pour un taux de 70,30%. Quant aux investissements réalisés sur ressources internes, qui représentent 46,33%, ils ont été exécutés au taux de 78,94%.

### 3.1.2. Les comptes d'affectation spéciale

Pour le compte de la gestion 2019, quatre CAS ont été prévus comme en 2018. Il s'agit de :

- Fonds National d'Apprentissage, de Formation et de Perfectionnement Professionnel (FNAFPP) ;
- Fonds Spécial pour le Développement de l'Habitat (FSDH) ;
- Fonds de Promotion et de Développement du Tourisme (FPDT) et
- Fonds National du Développement Forestier (FNDF).

Il est successivement examiné l'exécution de ces CAS en recettes et en dépenses.

Tableau 45 : Dotations aux CAS, gestion 2019

CATEGORIES DE CAS	PREVISIONS		EXECUTIONS		Taux d'exécution	
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses
FNAFPP	1 415 218 000	1 415 218 000	692 544 800	692 544 800	48,94%	48,94%
FSDH	1 415 218 000	1 415 218 000	692 544 800	692 544 800	48,94%	48,94%
FPDT	250 000 000	250 000 000	287 193 081	287 193 081	114,88%	114,88%
FNDF	100 000 000	100 000 000	279 725 415	279 725 415	279,73%	279,73%
<b>Total</b>	<b>3 180 436 000</b>	<b>3 180 436 000</b>	<b>1 952 008 096</b>	<b>1 952 008 096</b>	<b>61,38%</b>	<b>61,38%</b>

Sources : Compte administratif, CGAF, LFR, gestion 2019 et calculs de la Cour

Les prévisions des comptes d'affectation spéciale ont été réalisées pour un taux moyen de 61,38% en recettes comme en dépenses. On peut souligner que le taux de réalisation de l'ensemble des CAS a été tiré vers le bas par la faible réalisation au niveau de FNAFPP et du FSDH (48,94% pour chaque fonds). Il est tout de même surprenant de constater que ces deux fonds bien que gérés par des structures de gestion différentes ont connu les mêmes taux d'exécution en recettes comme en dépenses.

Le FPDT et le FNDF ont, quant à eux connu une exécution au-delà de leurs prévisions respectivement 114,88% et 279,73%.

Dans les deux cas, il y a lieu de relever le caractère aléatoire de ces dotations qui ne respecte pas le principe de sincérité dans les prévisions des ressources des CAS.

En réponse au questionnaire de la Cour (quelle est la base de prévision des dépenses de FNAFPP et du FSDH et quelles sont les difficultés à réaliser efficacement ces prévisions ? Les dépenses du FNAFPP et du FSDH sont nettement inférieures aux prévisions : expliquez cette situation.), le Ministère de l'Economie et des Finances déclare que « la base des prévisions desdits CAS est passée d'un pour cent (1%) des salaires distrait du produit de la taxe sur les salaires (loi N°2010-010 du 02 juillet 2010 relative au FNAFPP) à cinq pour cent (5%) des recettes de la patente (loi N°2018-024 portant code général des impôts). Ce changement expliquerait la baisse des niveaux des dépenses exécutées ».

### 3.1.3. Les Opérations de Trésorerie

Les opérations de trésorerie telles qu'approuvées par la loi de finances rectificative, gestion 2019, tant en ressources qu'en charges, sont réalisées comme suit :

Tableau 46 : Synthèse des opérations de trésorerie réalisées, gestion 2019

Rubriques	PREVISIONS		REALISATIONS	
	Montants	Part dans le Total	Montants	Taux d'exécution
<b>Ressources de trésorerie</b>	<b>562 785 142 000</b>	<b>100,00%</b>	<b>525 384 983 557</b>	<b>93,35%</b>
Emprunts projet	81 385 736 000	14,46%	62 104 780 228	76,31%
Emprunts obligataires	233 041 661 000	41,41%	269 500 000 000	115,64%
Autres emprunts	200 100 000 000	35,56%	145 522 458 425	72,72%
Produit de privatisations	48 257 745 000	35,56%	48 257 744 904	100,00%
<b>Charges de trésorerie</b>	<b>491 140 662 904</b>	<b>100,00%</b>	<b>480 560 422 707</b>	<b>97,85%</b>
1. Amortissement de la dette intérieure	374 160 156 000	76,18%	358 913 125 039	95,92%
2. Amortissement de la dette extérieure	33 314 844 000	6,78%	38 924 287 432	116,84%
Réductions des arriérés	35 407 918 000	7,21%	34 465 265 332	97,34%
Réduction de la participation de l'Etat dans le capital de TOGOCOM	48 257 744 904	9,83%	48 257 744 904	100,00%
<b>Solde des opérations de trésorerie</b>	<b>71 644 479 096</b>	<b>12,73%</b>	<b>44 824 560 850</b>	<b>8,53%</b>

Source : CGAF, gestion 2019, calculs de la Cour

A l'exécution, les résultats suivants ont été obtenus au niveau des ressources :

Les ressources de trésorerie sont réalisées à 525 384 983 557 de F CFA contre une prévision de 562 785 142 000 de F CFA, soit un taux de 93,35%. Elles se composent des Emprunts projet, Emprunts obligataires, Autres Emprunts, Produit de privatisations respectivement pour 62 104 780 228 F CFA, 269 500 000 000 F CFA, 145 522 458 425 F CFA et 48 257 744 904 F CFA.

Les charges de trésorerie portent sur la gestion de l'amortissement de la dette publique. Elles sont exécutées à 97,85%, soit un montant de 480, 560 milliards de F CFA contre une prévision de 491, 141 milliards de F CFA. L'amortissement de la dette intérieure est à un taux d'exécution de 95,92%, soit 358, 913 milliards de F CFA contre une prévision de 374, 160 milliards de F CFA tandis que celui de la dette extérieure présente un taux d'exécution de 116,84% soit 38, 924 milliards pour une prévision de 33, 315 milliards de F CFA. Les arriérés sont réduits à 34, 465 milliards F CFA, soit un taux d'exécution de 97,34% pour une estimation de 35, 408 milliards de F CFA. Il faut relever que pour la gestion 2019, l'Etat a procédé à la réduction de sa participation dans le capital de TOGOCOM pour un montant de 48, 258 milliards F CFA contre une prévision d'égal montant.

A l'analyse de ce tableau, on constate également que certaines rubriques ont été exécutées au-delà de leurs prévisions. Il s'agit des emprunts obligataires (115,64%) et de l'amortissement de la dette extérieure (116,84%).

Les opérations de trésorerie, gestion 2019 dégage un solde de 8,53%.

#### 3.1.4. Détermination du résultat de l'exécution de la loi de finances, gestion 2019

Le résultat de l'exécution de la loi de finances, gestion 2019 se présente comme dans le tableau suivant. Il prend en compte toutes les opérations du budget de l'Etat (budget général, comptes spéciaux du trésor et opérations de trésorerie).

Tableau 47 : Présentation du résultat d'exécution de la loi de finances, gestion 2019 (en F CFA)

Libellés	Prévisions Budget 2019	Exécution budget 2019	Taux de réalisation
Recettes fiscales	669 502 090 000	625 000 203 523	93,35%
Recettes non fiscales	62 445 150 000	64 142 502 511	102,72%
Dons programme et legs	125 215 222 000	122 423 156 192	97,77%
Produits exceptionnels	1 123 000 000	1 212 621 152	107,98%
Produits financiers	5 871 000 000	5 752 817 599	97,99%
<b>Recettes du budget général</b>	<b>864 156 462 000</b>	<b>818 531 300 977</b>	<b>94,72%</b>
Comptes spéciaux du trésor	3 180 436 000	1 952 008 096	61,38%
<b>Recettes budget de l'Etat</b>	<b>867 336 898 000</b>	<b>820 483 309 073</b>	<b>94,60%</b>
<b>Ressources de Trésorerie</b>	<b>562 785 142 000</b>	<b>525 384 983 557</b>	<b>93,35%</b>
<b>Ressources Budget de l'Etat (LFR)</b>	<b>1 430 122 040 000</b>	<b>1 345 868 292 630</b>	<b>94,11%</b>
<b>Dépenses</b>			
Intérêt de la dette publique	78 148 936 000	75 378 331 987	96,45%
Dépenses du personnel	211 734 320 000	214 607 935 621	101,36%
Dépenses de matériel	245 602 717 000	238 309 376 570	97,03%
Transfert et subvention	125 720 510 000	120 681 881 911	95,99%
Investissements	274 594 458 000	191 447 187 997	69,72%
<b>Dépenses du budget général</b>	<b>935 800 941 000</b>	<b>840 424 714 086</b>	<b>89,81%</b>
Comptes spéciaux du trésor	3 180 436 000	1 952 008 096	61,38%
<b>Dépenses Budget de l'Etat</b>	<b>938 981 377 000</b>	<b>842 376 722 182</b>	<b>89,71%</b>
Charges de trésorerie	491 140 662 904	480 560 422 707	97,85%
Charges du budget de l'Etat (LFR)	1 430 122 039 904	1 322 937 144 889	92,51%
<b>Solde budget général</b>	<b>-71 644 479 000</b>	<b>-21 893 413 109</b>	
<b>Solde des CST</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
<b>Solde budget de l'Etat</b>	<b>-71 644 479 000</b>	<b>-21 893 413 109</b>	
<b>Solde de trésorerie</b>	<b>71 644 479 096</b>	<b>44 824 560 850</b>	
<b>Solde de la loi de Finances</b>	<b>96</b>	<b>22 931 147 741</b>	

Sources : CA, CGAF, gestion 2019 et calculs de la Cour

Ces opérations dégagent le solde budgétaire déficitaire, gestion 2019 d'un montant de 21 893 413 109 F CFA correspondant à celui déterminé dans le compte administratif<sup>14</sup>. Ce solde, comparé à celui déterminé dans le CGAF (page 53, tableau 31 intitulé détermination du solde d'exécution des opérations budgétaires) dégage une différence de -141 921 482 FCFA soit (21 893 413 109 - 22 035 334 591). La Cour a pris acte de l'explication de cette différence due à certains retraitements comme présentés dans le tableau de la page 5 des éléments de réponses du MEF aux observations de la Cour.

### 3.1.5. Contrôle de l'exécution du budget 2019 à l'aune des critères du pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA

Le pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les pays membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) a été institué pour permettre une harmonisation de la gestion des finances publiques et des politiques budgétaires. En vue d'apprécier le respect de ce pacte par notre pays, la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution de la loi des finances, met un accent particulier sur l'analyse de l'atteinte de ces critères.

<sup>14</sup> CGAF, page XXXI

Ce pacte a établi une hiérarchisation dans les critères de convergence. Aussi, distingue-t-on les critères de premier rang et les critères de second rang.

L'Acte Additionnel n° 01/2015/CCEG/UEMOA du 19 janvier 2015 dont l'entrée en vigueur est à l'horizon 2019 est déjà d'application au niveau de l'UEMOA.

Le pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA comporte désormais cinq (5) critères<sup>15</sup> répartis en critères de premier rang et en critères de 2<sup>ème</sup> rang.

### Les critères de premier rang

Ils sont définis comme suit :

- Ratio du solde budgétaire global dons compris rapporté au PIB nominal : critère clé, il devrait être supérieur ou égal à -3% ;
- Taux d'inflation annuel moyen : il devrait être maintenu à 3% au maximum par an ;
- Encours de la dette / PIB : il devrait être inférieur ou égal à 70%.

Le respect des critères de premier rang permet de passer à la phase de stabilité.

### Les critères de deuxième rang

Ils sont au nombre de deux et sont définis comme suit :

- Ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales : il ne devrait pas excéder 35% ;
- Taux de pression fiscale : il devrait être supérieur ou égal à 20%.

Tableau 48 : Synthèse des critères de convergence de l'UEMOA réalisés par le Togo

CRITERES	Norme	2017	2018	2019	OBSERVATIONS
<b>Critères de premier rang :</b>					
Solde global (dons compris) / PIB	≥ -3%	-1,2%	-0,80%	-2,2%	Critère respecté
Taux d'inflation (IHPC Lomé)	≤ 3%	-0,8%	0,90%	0,6%	Critère respecté
Encours de la dette / PIB	≤ 70%	71,4%	73,90%	69,0%	Critère respecté
<b>Critère de second rang :</b>					
Masse salariale / Recette fiscales	≤ 35%	30,6%	36,60%	31,6%	Critère respecté
Taux de pression fiscale	≥ 20%	22,7%	18,40%	20,9%	Critère respecté

Sources : **Rapports économiques financiers et social 2019 du MEF ; Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de la Commission de l'UEMOA, décembre 2019 ; CNPE TOGO, Commission de l'UEMOA.**

L'examen des résultats de l'exécution de la loi de finances, gestion 2019 au regard des critères de convergence de l'UEMOA, tel que présenté dans le tableau ci-dessus, montre que les trois (3) critères de premier rang ont été respectés de même que les deux critères de deuxième rang.

Le contrôle de l'exécution du budget 2019 au regard des critères du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA aboutit aux conclusions suivantes :

Le Togo a fait un progrès en matière de respect de critères par rapport à la gestion 2018. D'ailleurs, le Togo est le seul pays membre de l'UEMOA qui a pu respecter les cinq critères du pacte de convergence traduisant de la part des autorités une bonne gestion macroéconomique<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> L'Acte additionnel n° 01/2015/CCEG/UEMOA du 19 janvier 2015 ramène de quatre à deux, les critères de 2<sup>ème</sup> rang.

<sup>16</sup> Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de la Commission de l'UEMOA, décembre 2019 ; CNPE TOGO, Commission de l'UEMOA.

Quatrième Partie :

**ANALYSE DES COMPTES EN VUE DE LA  
DECLARATION GENERALE DE  
CONFORMITE, GESTION 2019 ET  
GRANDES CONCLUSIONS**

## **4. ANALYSE DES COMPTES EN VUE DE LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE, GESTION 2019 ET GRANDES CONCLUSIONS**

Conformément aux dispositions de l'article 51 de la loi n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances (LOLF), le projet de loi de règlement est accompagné du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances (RELF) ainsi que de la déclaration générale de conformité (DGC) entre les comptes des ordonnateurs et ceux des Comptables Publics.

### **4.1. CONFORMITE DES COMPTES AU TITRE DE LA GESTION 2019**

Le principe fondateur du droit budgétaire, qui consiste à autoriser préalablement les recettes et les dépenses avant leur exécution, implique l'obligation de rendre compte de l'emploi des crédits. Le principe de la séparation des fonctions des ordonnateurs et des comptables qui encadre les relations entre acteurs de l'exécution des lois de finances, d'une part, et celui de la responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables, d'autre part, sont à l'origine de la Déclaration générale de conformité entre les comptes de l'ordonnateur et les comptes individuels des comptables rendue par la Cour des comptes.

#### **4.1.1. Contenu de la DGC**

Dans la pratique, le juge financier rend sa déclaration générale de conformité au vu du résultat des rapprochements effectués entre les différents éléments constitutifs des comptes annuels de l'Etat, conformément à l'article 80 du Décret 2015-054 du 27 août 2015 portant règlement général sur la comptabilité publique.

L'objet de la DGC est de rapprocher les écritures tenues par les comptables avec les autorisations budgétaires telles qu'elles résultent des écritures figurant dans la comptabilité administrative de l'ordonnateur principal du budget de l'Etat (le compte administratif). En d'autres termes, il s'agit de rapprocher le compte administratif de l'ordonnateur qui retrace l'émission des recettes et l'ordonnancement des dépenses, avec le CGAF qui résume les encaissements, les décaissements correspondants et l'exécution des opérations de trésorerie.

#### **4.1.2. Documents requis**

Pour faire sa déclaration de conformité, la Cour des comptes a disposé des documents suivants :

- les comptes de gestion 2019 des quatre (4) comptables principaux de l'Etat ;
- le compte administratif 2019 dressé par le Directeur des finances, ordonnateur délégué du budget de l'Etat ;
- le Compte général de l'Administration des Finances (CGAF), gestion 2019 avec ses composantes conformément aux dispositions de l'article 80 précédemment cité présenté par l'Agent Comptable Central de l'Etat ;
- l'avant-projet de loi portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2019 accompagné de ses annexes présenté par le DGBF ;
- et l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2019.

Aux fins de vérification du bon report des soldes de clôture de l'exercice 2018, la Cour a demandé et obtenu de la Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique, la balance du mois de janvier 2019.

#### 4.1.3. Rapprochements

Préalablement à la déclaration générale de conformité, les rapprochements suivants ont été effectués :

- rapprochement entre la balance de sortie de l'année précédente (2018) et la balance d'ouverture de l'année vérifiée (2019) ;
- rapprochement entre les comptes individuels des comptables et le compte général de l'administration des finances (CGAF) 2019 à la clôture ;
- rapprochement entre la comptabilité administrative du Ministre en charge des finances, ordonnateur principal du budget de l'Etat (Compte administratif 2019), et le compte général de l'administration des finances 2019.

##### 4.1.3.1. Rapprochement entre la balance générale des comptes du trésor à la clôture de l'année 2018 et la balance générale d'entrée de l'année 2019.

Ce rapprochement est effectué aux fins de vérification du bon report des soldes de sortie de la balance générale des comptes du Trésor au 31 décembre de l'année 2018 sur la balance générale d'ouverture des comptes du Trésor le 1er janvier 2019, lors de l'ouverture de la première journée comptable du mois de janvier 2019.

**Tableau 49 :** Vérification de l'exact report des soldes de sortie 2018 et d'entrée 2019 (A actualiser)

Désignation	Au 31 décembre 2018		Au 1 <sup>er</sup> janvier 2019		Différences	
	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit
Classe 1	4 982 549 855 923	2 190 597 329 088	4 982 549 855 923	2 190 597 329 088	0	0
Classe 2	1 217 619 567 723	0	1 217 619 567 723	0	0	0
Classe 3	0	3 820 179 454 425	0	3 820 179 454 425	0	0
Classe 4	9 303 342 057	340 292 180 081	9 303 342 057	340 292 180 081	0	0
Classe 5	141 596 197 891	0	141 596 197 891	0	0	0
Classe 8	403 128 332 881	403 128 332 881	403 128 332 881	403 128 332 881	0	0
<b>TOTAL BALANCE GENERALE</b>	<b>6 754 197 296 475</b>	<b>6 754 197 296 475</b>	<b>6 754 197 296 475</b>	<b>6 754 197 296 475</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Solde du total de la balance		0		0	0	0

**Source :** Balances générales des comptes du Trésor 2018 et 2019, Calculs de la Cour

A la lumière des résultats du rapprochement effectué, la Cour constate que :

- Le total du débit de la balance générale des comptes du Trésor au 31 décembre 2018 qui est de 6 754 197 296 475 F CFA correspond à celui de la balance d'entrée du 1<sup>er</sup> janvier 2019 soit 6 754 197 296 475 F CFA ;
- Le total du crédit de cette balance est de 6 754 197 296 475 F CFA au 31 décembre 2018, le même montant est reporté au crédit de la balance d'ouverture au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Il ressort donc du rapprochement effectué par la Cour que les soldes de clôture des comptes de l'exercice 2018 ont été bien repris dans la balance d'ouverture au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Le principe de l'intangibilité de la balance de sortie au 31 décembre 2018 et celle d'entrée au 1<sup>er</sup> janvier 2019 est respecté.

#### 4.1.3.2. Rapprochement des recettes recouvrées et enregistrées dans le compte de gestion du RGE et le CGAF 2019

Tableau 50 :Etat de rapprochement des recettes recouvrées et enregistrées dans le compte de gestion du RGE et le CGAF 2019

Libellés	Compte de gestion RGE 2019	CGAF 2019	Différence (RGE-CGAF)
Recettes fiscales	625 000 203 523	625 000 203 523	0
Recettes non fiscales	64 142 502 511	64 142 502 511	0
Dons programme et legs	122 423 156 192	122 423 156 192	0
Produits exceptionnels	1 025 245 191	1 025 245 191	0
Produits financiers	5 752 817 599	5 752 817 599	0
CAS	1 952 008 096	1 952 008 096	0
<b>Total Recettes budget de l'Etat</b>	<b>820 895 933 112</b>	<b>820 895 933 112</b>	<b>0</b>

Source : CGAF, RGE, gestion 2019 et calculs de la Cour

Le rapprochement entre les deux comptes ne fait appel à aucune observation. Les deux comptes sont concordants.

#### 4.1.3.3. Etat de rapprochement des dépenses exécutées et enregistrées dans le compte de gestion du PGE et le CGAF, gestion 2019

Tableau 51: Etat de rapprochement des dépenses exécutées et enregistrées dans le compte de gestion du PGE et le CGAF 2019

Nature de dépenses	CGAF	Compte du PGE (CG)	Différence (CGAF -CGPGE)
Intérêts et frais financiers	75 378 331 987	119 437 542 990	44 059 211 003
Dépenses de personnel	214 607 935 621	214 607 935 621	0
Dépenses de Matériel	238 309 376 570	188 410 011 984	-49 899 364 586
Transferts et subventions	120 681 881 911	120 681 784 390	-97 521
Dépenses d'investissement	191 447 187 997	191 447 187 997	0
Compte d'affectation spéciale	1 952 008 096	1 952 008 096	0
<b>TOTAL BUDGET DE L'ETAT</b>	<b>842 376 722 182</b>	<b>836 536 471 078</b>	<b>-5 840 251 104</b>

Source : CGAF, gestion 2019, calculs de la Cour

Le rapprochement entre les données du CGAF et celles du Compte de Gestion du PGE fait ressortir une différence globale de -5 840 251 104 F CFA répartie sur les rubriques :

- Intérêts et frais financiers : 44 059 211 003 ;
- Dépenses de Matériel : - 49 899 364 586 ;
- Transferts et subventions : -97 521.

Ces différences sont dues aux retraitements comptables comme retracées dans le CGAF<sup>17</sup>.

La Cour a pris acte de ces retraitements après vérification.

<sup>17</sup> Tableaux 11, 12 et 15 du CGAF respectivement aux pages 30, 31 et 35

#### 4.1.3.4. Rapprochement entre le CA et CGAF au niveau des recettes, gestion 2019

Tableau 52 : Etat de rapprochement entre le CA et le CGAF au niveau des recettes 2019

Libellés	CA 2019	CGAF 2019	Différence (CA-CGAF)
Recettes fiscales	669 502 090 000	669 502 090 000	0
Recettes non fiscales	73 725 000 000	73 725 000 000	0
Dons programme et legs	131 243 073 000	131 243 073 000	0
Produits exceptionnels	1 123 000 000	1 123 000 000	0
Produits financiers	5 552 000 000	5 552 000 000	0
Comptes d'affectation spéciale	1 952 008 096	1 952 008 096	0
<b>Recettes totales</b>	<b>883 097 171 096</b>	<b>883 097 171 096</b>	<b>0</b>

Source : CA, CGAF, gestion 2019 et calculs de la Cour

Le rapprochement des données enregistrées dans le CA et le CGAF atteste une parfaite concordance entre les deux comptes sur toutes les rubriques des recettes.

#### 4.1.3.5. Rapprochement entre le CA et CGAF au niveau des dépenses, gestion 2019

Tableau 53 : Etat de rapprochement entre le CA et le CGAF au niveau des dépenses 2019

Nature de dépenses	CA 2019	CGAF 2019	Différence (CA-CGAF)
Intérêts et frais financiers	75 378 331 987	75 378 331 987	0
Dépenses de personnel	214 607 935 621	214 607 935 621	0
Dépenses de fonctionnement	238 309 376 570	238 309 376 570	0
Dépenses d'intervention	120 681 881 911	120 681 881 911	0
Dépenses d'investissement dont :	191 447 187 997	191 447 187 997	0
Comptes d'affectation spéciale	1 952 008 096	1 952 008 096	0
<b>TOTAL BUDGET DE L'ETAT</b>	<b>842 376 722 182</b>	<b>842 376 722 182</b>	<b>0</b>

Source : CA, CGAF, gestion 2019 et calculs de la Cour

L'examen du rapprochement des données enregistrées dans le CA et le CGAF fait ressortir une concordance des dépenses, gestion 2019 entre les deux comptes sur toutes les rubriques.

## 4.2. OBSERVATIONS SUR L'AVANT-PROJET DE LOI PORTANT REGLEMENT DEFINITIF DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2019 ET SON EXPOSE DES MOTIFS

### 4.2.1. Exposé des motifs de l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2019

La lecture de l'exposé des motifs de l'APLR appelle des observations de forme et de fonds. Notons que les mêmes observations avaient été formulées par la Cour lors du contrôle en vue du RELF 2018.

## Observations de forme :

Page 3, quatrième paragraphe :

Ecrire : « ... se fonde sur trois points fondamentaux de l'action gouvernementale à savoir (i) l'inclusion économique et sociale, (ii) la modernisation du pays à travers l'approfondissement des réformes économiques et (iii) le meilleur positionnement du Togo dans l'environnement sous régional et international ».

## Observation de fond :

Page 8 : Point 1.4 Autorisations budgétaires

Comme il n'y a eu aucun aménagement budgétaire par voie réglementaire au cours de la gestion 2019, il faut faire l'économie des rappels théoriques du Point C à la page 12 et mettre un point après rectificative puis ramener « Il convient de souligner qu'aucune modification par voie réglementaire n'a été opérée au cours de l'exécution de la loi de finances 2019 » de la page 12 à la suite du point. Concrètement il faut écrire : « Les autorisations budgétaires ont été accordées par la loi de finances initiale et les lois de finances rectificatives, gestion 2019. Il convient de souligner qu'aucune modification par voie réglementaire n'a été opérée au cours de l'exécution de la loi de finances 2019 ».

Ceci doit conduire à biffer le point C de la page 12 qui est finalement sans objet dans l'exposé des motifs.

### 4.2.2. Avant-projet de loi de règlement, gestion 2019

L'analyse de l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2019 accompagné de ses annexes, appelle les observations suivantes :

Article 13 (Page 5) : Le montant annoncé (415.022.458.425 F CFA) ne correspond pas à celui figurant dans le tableau L en annexe (269.500.000.000 F CFA) ;

Article 14 (Page 5) : Le montant annoncé (170.680.901.096 F CFA) ne correspond pas à celui figurant dans le tableau M en annexe (330.050.394.845 F CFA) ;

Article 15 (Page 5) : Le montant annoncé (175.394.025.992 F CFA) ne correspond pas à celui figurant dans le tableau N en annexe (175.402.254.249 F CFA) ;

Article 18 (Page 6) : Ajouter « **de** » avant le chiffre en lettres ;

Article 18 : Le Ministre de l'Economie et des Finances n'étant pas signataire de la loi de règlement, il conviendrait de biffer la mention « le ministre de l'économie et des finances Sani YAYA » au bas de l'avant-projet, après « Lomé, le ..... ».

## Annexes :

Tableau E (Page 9) : l'intitulé du tableau « Exécution des recettes par régies financières, gestion 2019, recettes budgétaires propres » ne correspond pas au contenu du tableau. Il est plus indiqué d'intituler ce tableau, « Recettes budgétaires propres ».

### **4.3. GRANDES CONCLUSIONS ISSUES DU CONTROLE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2019 ET RECOMMANDATIONS**

#### **4.3.1. Sur la mise en œuvre de la transparence budgétaire**

Cette question a été examinée à travers l'évaluation de la mise en œuvre des dispositions pertinentes des articles 8, 9, 11, 12, 16, 22, 24, et 25 de la loi n° 2014-009 du 11 juin 2014 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques, en vigueur depuis la date de sa promulgation. Les constats découlant de l'audit de sa mise en application effective à partir des réponses au questionnaire préliminaire adressé par la Cour au ministère, permettent de conclure que :

- la cession de la participation de l'Etat au capital de Togo Télécom ne semble pas avoir été faite conformément à l'article 8 du Code de transparence, en tout cas aucun élément probant n'a été fourni à la Cour suite à sa requête ;
- la documentation, la publicité, les contrats entre l'Administration publique et les entreprises publiques et privées conformément à l'article 9 n'ont pas été fournis ;
- il n'y a eu aucun PPP à déclarer en 2019 en application des dispositions de l'article 11 de la loi n° 2014-009 du 11 juin 2014 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques ;
- au sens de l'article 12 de la loi portant Code de transparence, les décisions en cours de gestion susceptibles d'avoir un impact financier en recettes comme en dépenses doivent être documentées, chiffrées par rapport à son impact et faire l'objet de publicité. La Cour n'a obtenu aucune réponse sur cette question ;
- relativement à l'article 16, le calendrier budgétaire utilisé pour la confection du budget 2019, n'a pas été produit. Par ailleurs il n'y a pas eu de débat d'orientation budgétaire relatif au projet de budget 2019 non plus ;
- l'article 22 de la loi n° 2014-009 du 11 juin 2014 relatif au rapport sur les perspectives d'évolution des finances publiques sur cinq ans (à long terme), n'a pas été respecté ;
- les dispositions de l'article 25 relatives à la situation financière consolidée des collectivités territoriales, des organismes de protection sociale et des finances des sociétés et établissements publics, ont été partiellement mises en œuvre.

La présentation des crédits de dépenses ordinaires telle que prescrite par l'article 11 de la LOLF 2014-013 n'est pas respecté (tableau 37 du RELF). Conformément aux dispositions de cet article, les dépenses de personnel viennent avant les dépenses de la dette publique, dans l'ordre de présentation des rubriques.

### **4.3.2. Sur la conformité et la régularité des opérations objet des états financiers de l'Etat**

#### 4.3.2.1. Sur l'exactitude des données du budget général, gestion 2019

Les vérifications formelles des données de l'équilibre de la loi de finances, gestion 2019 ne font apparaître aucune anomalie. Le solde excédentaire de 1.000 F CFA que la Cour relevait depuis cinq ans n'apparaît plus. La recommandation y afférente est donc retirée.

#### 4.3.2.2. Sur le respect des dispositions de la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances

A l'issue du contrôle sous-revue, la Cour aboutit à la conclusion que le Togo n'a pas encore appliqué l'intégralité des dispositions de cette nouvelle LOLF dont le chronogramme de mise en œuvre était précisé à son article 85<sup>18</sup>.

Conformément à l'article 85 de la LOLF n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances qui fixe l'entrée en vigueur de ladite loi à partir du 1er janvier 2016 (Alinéa 1er ) et le 1er janvier 2017 pour son application intégrale (alinéa 2), la seule exception qui était prévue concernait les règles et procédures découlant du principe de la constatation des droits et obligations régissant la comptabilité générale (dernier alinéa). Or il se fait que le Togo appliquait déjà, depuis la gestion 2017, cette exception.

Paradoxalement, les autres dispositions de cette loi dont la mise en œuvre était attendue depuis 2017 ne sont toujours pas respectées en 2019 :

- la déconcentration de la fonction d'ordonnateur principal (article 68) ;
- les programmes et dotations conformément aux articles 12, 13, 14, 15 et 16 ainsi que les annexes y relatives mentionnées aux articles 46, 47 et 50 ;
- la programmation pluriannuelle des dépenses (article 53) ;
- les tableaux matriciels croisés prévus au point 7 du dernier alinéa de l'article 46.

### **4.3.3. Sur l'audit du système d'information de gestion des finances publiques et sa fiabilité**

La Cour conclut que le SIGFiP est raisonnablement sécurisé, son contrôle interne assure la minimisation des risques de fraude et de manipulation des données et que l'information financière produite par le système est assez fiable.

Cependant le système demeure manipulable. En effet les crédits de dépenses de personnel, crédits limitatifs par nature, sont dans certains cas exécutés en dépassement. L'audit effectué sur cet aspect a permis de constater que le SIGFiP autorisait exceptionnellement d'exécuter en dépassement cette catégorie de dépenses afin d'éviter de surseoir au paiement de salaires de certains fonctionnaires pour insuffisance de crédit en cours d'année. La pratique budgétaire a prévu des mécanismes pour faire face à ce genre de situation.

---

<sup>18</sup> Article 85, dernier alinéa de la LOLF 2014-013 du 27 juin 2014, accorde un délai supplémentaire de deux ans aux Etats pour appliquer cette disposition tandis que pour les autres, tout devrait être effectif au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Par rapport à la gouvernance du SIGFiP, la Cour relève que du point de vue de la vision stratégique du système d'information basée sur les objectifs de l'organisation financière de l'Etat, le projet en cours dont l'objectif est d'aboutir à l'intégration du SIGFiP avec les systèmes d'information de gestion de toutes les administrations financières, est piloté par l'OTR et non la Cellule informatique du ministère.

La direction chargée de la gestion informatique dont l'effectif de cinq (5) agents, est très insuffisant eu égard à l'ampleur des tâches auxquelles elle doit faire face, n'est toujours pas opérationnelle conformément aux dispositions du décret n° 2017-112/PR du 29 septembre 2017 fixant les attributions du ministre et portant organisation et fonctionnement du ministère de l'économie et des finances.

Eu égard à ce qui a été dit plus haut sur le cabinet TOGO 3000 INFORMATIQUE-LOME<sup>19</sup>, la situation actuelle rend le ministère tributaire de ce cabinet privé, est susceptible de favoriser des fuites et de mettre à rudes épreuves la confidentialité des informations traitées par les agents de la société prestataire.

#### **4.3.4. Sur la conformité entre les comptes individuels des comptables principaux et la comptabilité du ministre chargé des finances, ordonnateur principal du budget de l'Etat, aux fins de la déclaration de conformité**

En vue de se prononcer sur la conformité entre les comptes de gestion des CPE et la comptabilité de l'ordonnateur principal du budget de l'Etat, la Cour a rapproché le compte administratif qui constate l'émission des recettes et l'ordonnancement des dépenses avec le CGAF qui résume les encaissements et les décaissements correspondants et l'exécution des opérations de trésorerie.

A l'issue de cet exercice, les conclusions suivantes sont tirées :

- le principe de l'intangibilité de la balance a été respecté entre la balance de clôture au 31/12/2018 et la balance d'ouverture au 1er janvier 2019 ;
- la Cour a observé la mise en cohérence des données entre les différents comptes de gestion et les documents de synthèse et les comptes des différents comptables du Trésor produit à la clôture de la gestion 2019 ;
- les retraitements nécessaires ont été effectués afin d'expliquer et de dissiper les discordances apparentes.

#### **4.3.5. Sur la maîtrise des prévisions de recettes budgétaires**

Les prévisions de recettes budgétaires sont globalement mieux maîtrisées par rapport à la gestion précédente. Les prévisions budgétaires 2019 semblent plus réalistes et sincères : en

---

<sup>19</sup> Page 25 §3

effet en 2019, le taux de réalisation a atteint 94,72%, ce qui traduit une amélioration par rapport à 2018 où il n'était que de 91,26%.

Ce résultat traduit la bonne exécution de l'ensemble des recettes du budget général. Les rubriques qui y ont largement contribué sont : les recettes fiscales (93,35%), les recettes non fiscales (102,72%) et les dons-programmes et legs (97,77%) qui marquent un vigoureux redressement par rapport à 2018 (60,33%).

La Cour note cependant que malgré cette meilleure performance qu'affiche le taux de réalisation des recettes budgétaires en 2019, des efforts restent à faire dans l'ensemble. En effet elle avait constaté depuis la mise en œuvre effective de l'OTR en 2014, le rythme des recouvrements effectués par les deux commissariats de l'Office a évolué plutôt à la baisse jusqu'en 2017. Le léger redressement entamé entre 2017 et 2018 du fait essentiellement du CDDI se confirme entre 2018 et 2019 pour l'ensemble de l'office. (Voir graphique 10).

#### **4.3.6. Sur l'exécution des dépenses budgétaires**

L'analyse des dépenses du budget 2019 sous l'angle du respect des prévisions aboutit aux conclusions ci-dessous :

- Pour l'exercice sous-revue, les dépenses ont connu globalement un taux d'exécution de 89,81%, en hausse par rapport à 85,49% en 2018 et 81,39%, en 2017 d'où le constat d'une amélioration constante du taux de consommation des crédits de dépenses ;
- la Cour observe par ailleurs que le gouvernement éprouve des difficultés à observer une discipline rigoureuse dans le respect des autorisations de dépenses de personnel. En effet pour la gestion 2019, elle a encore enregistré un dépassement des crédits de personnel de 101,36% après 100,20% en 2018 ;
- l'analyse des dépenses budgétaires par principale rubrique met en lumière le fait que malgré une amélioration du taux d'exécution des crédits de dépenses d'investissement qui passe de 62,84% en 2018 à 74,31% en 2019, c'est le niveau de ce taux qui tire vers le bas le taux moyen d'exécution des dépenses.

La Cour observe, une fois encore la faiblesse de la réalisation des investissements sur ressources extérieures malgré ses recommandations récurrentes dans le sens des mesures à prendre pour améliorer la consommation de cette catégorie de crédits.

#### **4.3.7. Sur la gestion des dotations aux CAS**

Les informations disponibles sur la gestion des CAS étaient jusqu'à la présente gestion, celles contenues dans le compte de gestion du PGE. Ces dernières n'étaient pas détaillées et ne permettaient pas à la Cour de procéder à une analyse approfondie de l'utilisation des dotations.

La Cour avait à l'époque demandé au Payeur Général de l'Etat qui est le comptable assignataire des CAS, de produire les justificatifs d'exécution des dépenses des CAS en

annexes de son compte de gestion pour lui permettre de mieux les analyser. Ceci a été respecté dans la reddition des comptes de la gestion 2019.

#### 4.3.7.1. Fonds Spécial pour le Développement de l'Habitat (FSDH)

- la Cour a conclu, pour les deux gestions précédentes, que le FSDH fonctionnait en violation des dispositions légales en vigueur notamment de l'article 36, alinéa 2 de la LOLF 2014-013, articles 2 de la loi n°88-15 du 8 novembre 1988 et de son décret d'application n°89-41/PR du 12 août 1989 ;
- le FSDH n'a toujours pas été en mesure d'obtenir le recouvrement d'un prêt illégalement consenti en 2017 ;
- il n'a pas été mis fin, non plus, à la pratique de cumul de fonctions incompatibles de directeur et de comptable du fonds entre les mains de l'Agent comptable du FSDH, précédemment constatée.

#### 4.3.7.2. Fonds pour la Promotion et le Développement du Tourisme (FPDT)

L'analyse des opérations de dépenses exécutées par le FPDT en 2019 permet de conclure que certaines dépenses du compte de gestion sont a priori inéligibles car ne respectant pas la législation en vigueur sur la gestion de ces fonds.

De façon générale les CAS effectuent une double reddition des comptes et leur gestion nécessite un audit plus approfondit que la Cour effectuera en temps opportun.

#### **4.3.8. Sur le respect des critères du Pacte de convergence**

La Cour à l'issue de l'examen de la gestion sous-revue, conclut que le Togo a fait un exploit en matière de respect de critères par rapport aux gestions précédentes en respectant les cinq critères du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA, traduisant une bonne gestion macroéconomique de la part du Gouvernement togolais.

## POINT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS 2018

Rappel des Recommandations formulées en 2018	SUIITE DONNEE A FIN DECEMBRE 2019		Observations
	OUI	NON	
1. le solde excédentaire de 1.000 F CFA qui est constaté par la Cour depuis au moins cinq (5) ans soit justifié et régularisé ;	X		Retirée
2. des mesures idoines soient prises pour assurer la mise en œuvre intégrale des dispositions de la loi n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances		X	Reconduite
3. le ministère chargé des finances produise l'annexe explicative de l'augmentation du total de la balance d'entrée au 1er janvier 2017 par rapport à celui du 31 décembre 2016 ;	X		Retirée
4. des dispositions soient prises en vue d'appliquer dans tous ses aspects significatifs, la loi portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques ;		X	Reconduite
5. des mesures soient prises pour faire du SIGFiP un outil assurant le respect de l'orthodoxie budgétaire ;		X	Reconduite
6. Que le ministère chargé des finances envisage une gestion plus prudente du SIGFiP, basée sur une meilleure maîtrise de sa gouvernance ;		X	Reconduite
7. des dispositions soient prises pour maîtriser les prévisions des dons projets et pour assurer leur mobilisation optimale ;		X	Reconduite
8. Que les services du ministère des finances assurent un meilleur suivi de l'évolution des charges de personnel en cours de gestion et prennent des mesures idoines pour intégrer les incidences financières non prévues dans le collectif budgétaire ;		X	Reconduite
9. Que soit suspendu le fonctionnement du FSDH en attendant la mise en place du cadre réglementaire lui permettant de remplir sa mission conformément à la législation en vigueur ;		X	Reconduite
10. soient nommés des régisseurs auprès des CAS non érigés en établissement public administratif en lieu et place des agents comptables pour éviter la double reddition des comptes ;		X	Reconduite
11. les efforts entrepris dans le sens de la maîtrise de l'endettement, de l'élargissement de la base fiscale et d'une meilleure maîtrise de la masse salariale soient poursuivis ;	X		Retirée
12. la situation au 31 décembre des états détaillés relatifs aux exonérations fiscales ainsi que leurs justificatifs, aux remboursements fiscaux (T.V.A), aux remises gracieuses, aux agréments fiscaux prioritaires et aux restes à payer nominatifs, dans un souci de transparence et de bonne gouvernance financière, fasse l'objet d'états annexes		X	Reconduite
13. le ministère chargé des finances prenne les dispositions en vue de s'assurer de la mobilisation optimale des recettes fiscales par l'Office Togolais des Recettes (OTR) ;		X	Reconduite
14. la présentation des rubriques des dépenses ordinaires prescrites par l'article 11 de la loi 2014-013 relatives aux lois de finances soit respectée, tant en prévision qu'en exécution ;		X	Reconduite
15. le ministère chargé des finances poursuive l'apurement des arriérés de la dette sociale envers la Caisse de Retraite du Togo ;	X		Retirée
16. le ministère chargé des finances prenne des mesures en vue de remédier aux lacunes relevées par ses services compétents comme causes de la faible consommation des crédits d'investissement, dans les réponses aux observations provisoires de la Cour ;		X	Reconduite
17. que le PGE produise désormais, en annexe au compte de gestion, les justificatifs détaillés des ressources et charges des CAS	X		Retirée
<b>TOTAL DES RECOMMANDATIONS</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	

A la lecture du tableau ci-dessus, sur dix-sept (17) recommandations du RELF 2018, seuls cinq (5) ont été mises en œuvre soit 42%.

## RECOMMANDATIONS DE LA COUR<sup>20</sup>

A l'issue du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2019, l'équipe a procédé à l'évaluation de l'état de mise en œuvre des recommandations contenues dans le Rapport sur l'exécution de la loi de finances de la gestion précédente avant de formuler celles relatives au contrôle de la gestion sous-revue. Cet exercice a permis de réaliser que sur les dix-sept (17) recommandations contenues dans le RELF 2018, cinq (5) tombent soit parce qu'elles ont été mises en œuvre avec satisfaction soit parce qu'elles sont devenues sans objet ; douze (12) ont été reconduites (n° 1 à 12) soit en l'état soit après mise à jour. Huit (8) nouvelles recommandations ont été formulées (n°13 à 20).

Au total, pour le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2018, la Cour recommande que :

1. des mesures idoines soient prises pour assurer la mise en œuvre intégrale des dispositions de la loi n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances ;
2. des dispositions soient prises en vue d'appliquer dans tous ses aspects, la loi portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques ;
3. la présentation des rubriques des dépenses ordinaires prescrites par l'article 11 de la loi 2014-013 relatives aux lois de finances soit respectée, tant en prévision qu'en exécution ;
4. des mesures soient prises pour faire du SIGFiP un outil assurant le respect de l'orthodoxie budgétaire ;
5. le ministère chargé des finances envisage une gestion plus prudente du SIGFiP, basée sur une meilleure maîtrise de sa gouvernance ;
6. le ministère chargé des finances prenne les dispositions en vue de s'assurer de la mobilisation optimale des recettes fiscales par l'Office Togolais des Recettes (OTR) ;
7. les services du ministère des finances assurent un meilleur suivi de l'évolution des charges de personnel en cours de gestion et prennent des mesures idoines pour intégrer les incidences financières non prévues dans le collectif budgétaire ;
8. le ministère chargé des finances prenne des mesures en vue de remédier aux lacunes relevées par ses services compétents comme causes de la faible consommation des crédits d'investissement, dans les réponses aux observations provisoires de la Cour ;
9. soit suspendu le fonctionnement du FSDH en attendant la mise en place du cadre réglementaire lui permettant de remplir sa mission conformément à la législation en vigueur ;

---

<sup>20</sup> Il convient de rappeler que les recommandations faites par la Cour au titre des rapports sur l'exécution du budget de l'Etat, des gestions précédentes à 2019 non suivies d'effets, sont reconduites dans le rapport 2019.

10. soient nommés des régisseurs auprès des CAS non érigés en établissement public administratif en lieu et place des agents comptables pour éviter la double reddition des comptes ;
11. des dispositions soient prises pour maîtriser les prévisions des dons projets et pour assurer leur mobilisation optimale ;
12. la situation au 31 décembre des états détaillés relatifs aux exonérations fiscales ainsi que leurs justificatifs, aux remboursements fiscaux (T.V.A), aux remises gracieuses, aux agréments fiscaux prioritaires et aux restes à payer nominatifs, dans un souci de transparence et de bonne gouvernance financière, fasse l'objet d'états annexes ;
13. la nomination du comptable de l'OTR, établissement public, et de celui, chargé de la production du compte de gestion des recettes de l'Office, tous les deux redevables devant la Cour, en vue d'améliorer la qualité de la reddition des comptes de l'OTR ;
14. soient prises les dispositions en vue de connecter, toutes les trésoreries principales, et toutes les trésoreries au module comptabilité du SIGFiP ;
15. que la relecture et la réécriture du SIGFiP soient poursuivies en vue de son adaptation aux besoins de la gestion des budget-programmes qui démarrent en 2021 ;
16. que des diligences soient menées pour que les travaux de relecture des contrats de loyer et de formalisation des occupations illégales soient effectués dans un délai raisonnable ;
17. qu'un plan d'action appuyé d'une estimation conséquente de son montant soit présenté par la Commission de réforme, aux fins de son inscription au budget de l'Etat, en vue d'assurer une prévision réaliste des produits d'adjudication des biens réformés ;
18. que l'Etat togolais fasse recours autant que faire se peut aux prêts concessionnels pour racheter la dette intérieure ;
19. l'engagement et l'exécution des dépenses de biens et services du Conseil Economique et Social non encore opérationnel, soient justifiés ou arrêtés ;
20. soit envisagé une méthode de prévision des dotations des CAS plus réaliste afin d'éviter les résultats aléatoires constatées lors de l'exécution.

## CONCLUSION

Le contrôle en vue du rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2019 effectué par la Cour des comptes a consisté à vérifier le respect des critères suivants : la régularité, la sincérité, la transparence, la conformité des enregistrements comptables et des procédures budgétaires par rapport aux règles de gestion des finances publiques induites par la loi n° 2014-009 du 11 juin 2014 Portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques et la loi 2014-013 du 27 juin 2014 portant loi organique relative aux lois de finances, à procéder à l'examen des soldes en vue d'en apprécier le bon report, à examiner l'exacte présentation des états financiers ainsi que la pertinence et la fiabilité des informations financières reportées. Ces vérifications ont été réalisées au moyen des tests portant sur le détail de certaines opérations.

Pendant la phase de planification, l'équipe a procédé à la prise de connaissance de l'entité à auditer à travers l'analyse de l'environnement juridique et économique auquel le ministère chargé des finances est soumis. Elle s'est donc intéressée au Plan National de Développement (PND) 2018-2022 qui a pris le relai de la SCAPE en 2019 après l'étape charnière de 2018. La Cour a également examiné dans quelles mesures les dispositions des lois n° 2014-009 du 11 juin 2014 et n° 2014-013 du 27 juin 2014, ont été appliquées puis évalué le contrôle interne et le système d'information de gestion du ministère.

Pour consacrer le principe du contradictoire, des échanges entre la Cour des comptes et les services de l'ordonnateur principal ainsi que les comptables principaux de l'Etat, producteurs des comptes de gestion, le directeur général du budget et des finances ainsi que ses collaborateurs, ont eu lieu en deux étapes en vue de corroborer les constats réalisés aux fins de leur validation.

Dans une première phase, il s'est agi d'obtenir à travers des questionnaires transmis par courrier physique ou électronique, des précisions et des informations détaillées sur certaines données chiffrées ou la preuve de la réalisation de certaines diligences en application des nouvelles obligations légales ou règlementaires. La phase contradictoire s'est poursuivie avec la transmission du rapport provisoire de la Cour. Elle a offert l'opportunité aux services techniques de réagir aux observations de la Cour. Les réactions pertinentes du ministère ont été prises en compte dans la finalisation du rapport.

A l'issue du présent contrôle, la Cour des comptes note une amélioration continue de la qualité de l'information contenue dans les différents documents produits par le Gouvernement et une coordination plus efficace entre les différents services techniques du ministère des finances, rehaussant du coup, la qualité et la fiabilité de la reddition des comptes de l'Etat.

Cependant, la Cour déplore que pour la deuxième année consécutive, le ministère n'a pas transmis ses éléments de réponse aux observations contenues dans le rapport provisoire de la Cour dans le délai légal d'un mois. Pour le contrôle sous-revue, la réponse du ministère est parvenue avec plus de deux semaines de retard. Les retards de plus en plus prononcés constatés dans le respect de ce délai, risquent de compromettre l'efficacité de la reddition des comptes de l'Etat dans la mesure où le non-respect de la date de dépôt du rapport définitif sur le bureau du Président de l'Assemblée Nationale, prive cette institution d'un précieux outil d'appréciation du projet de loi de finances de l'année n+1 qui sera soumise à discussion lors de la session budgétaire. Le rapport sur l'exécution de la loi de finances constitue de ce point

de vue, un précieux outil d'information pour l'Assemblée Nationale, le Gouvernement, les autres Institutions de la République, le public et les partenaires techniques et financiers sur l'analyse indépendante des résultats obtenus dans l'exécution du budget de l'Etat de l'année précédente.

Le cadre de concertation entre la Cour et le ministère chargé des finances mis en place en 2018, a permis aux deux entités, tenant compte des nouvelles contraintes de délais qu'impose l'entrée en vigueur définitive du nouveau cadre harmonisé de gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA, de disposer d'un calendrier de reddition des comptes.

Ce calendrier bien que perfectible dans la perspective des futurs travaux du cadre de concertation dont la formalisation est souhaitable, permet de mieux répondre aux attentes de l'Assemblée Nationale s'il est strictement respecté.

# ANNEXES

## Annexe 1

### MISE EN ŒUVRE DU CALENDRIER POUR LA PRODUCTION DES ETATS FINANCIERS ET DES RAPPORTS DANS LE CADRE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2019 (EN APPLICATION DE L'ARRETE N° 107/MEF/SG/GDTCP DU 22 JUIN 2018).

<b>Ordre</b>	<b>Désignation du livrable</b>	<b>Délai de production à la Cour</b>	<b>Date réelle de dépôt</b>	<b>Observations</b>	<b>Responsable</b>
1	Comptes de gestion des comptes principaux de l'Etat Année 2019	15-mai-19	16-juin-20	Parvenus en retard	MEF
2	Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) 2019 et ses annexes	15-juin-19	22-mai-20	Dépôt dans le délai	MEF
3	Avant-projet de loi règlement (APLR), gestion 2019	15-juil-19	Parvenu le 22 sept 2020	Retard de plus de deux mois	MEF
4	Rapport provisoire sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2019	31-juil-19	Transmis le 6 octobre 2020	Deux semaines après réception de l'APLR 2019	CdC
5	Réponses du Ministère de l'Economie et des Finances aux observations du rapport provisoire de la Cour	Un (1) mois	23 novembre 2020 reçue le 24 novembre 2020 ;	Dépassement du délai légal de deux semaines	MEF
6	Production du projet de loi de règlement (PLR) 2019	25-sept-19	23 novembre 2020 reçue le 24 novembre 2020 ;	Retard de deux (2) mois	MEF
7	Transmission à l'Assemblée Nationale du projet de loi de règlement, gestion 2019	30-sept-19	ND		MEF
8	Transmission à l'Assemblée Nationale du rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2019	25-sept-19	22 décembre 2020	Délai assujetti à la date de production de l'APLR et du PLR	CdC

COUR DES COMPTES

Première Chambre

N° .....040...../2020/CC/PPC/LM

REPUBLIQUE TOGOLAISE  
Travail-Liberté-Patrie

Lomé, le 07 MAI 2020

**LETTRE DE MISSION**

*Le Président de la Première Chambre*

*A*

Monsieur PILOUZOUÉ Tchalouw Bouwessodjolo

LOME

Objet : *Contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2019*

Monsieur le Conseiller-maître,

Le Plan de Travail Annuel (PTA) adopté par la première chambre de la Cour des comptes au titre de l'année 2020 a retenu, entre autres, le **contrôle de l'exécution de la loi de finances, au titre de l'année 2019.**

- **Objectif du contrôle** :

Examiner et vérifier l'exécution de la loi de finances votée par l'Assemblée Nationale au titre de la gestion 2019 aux fins de s'assurer d'une part, de la fiabilité et de l'image fidèle des comptes produits par le ministère des finances dans le cadre de l'exécution du budget sous-revu et d'autre part, du respect de la réglementation budgétaire et comptable en vigueur en 2019.

- **Nature des travaux à réaliser** :

➤ **Planification de la mission** :

- Prise de connaissance de l'entité (les textes, l'environnement, l'évaluation du contrôle interne, l'évaluation des risques) ;
- Suivi des recommandations du RELF 2018 ;
- Plan de la mission,



- Programme de contrôle.
  - Exécuter la mission :
    - Etude du compte administratif et des comptes de gestion des trois comptables principaux de l'Etat, gestion 2019 ;
    - Etude du projet de loi de règlement au titre de la gestion 2019 et du compte général de l'administration générale des finances 2019 ainsi que de leurs annexes.
  - Elaborer le projet de rapport ainsi que le projet de déclaration générale de conformité à adopter en plénière.

Durée de la mission :

- **Nombre de jours à y consacrer :** soixante (60) jours à compter du 1<sup>er</sup> juin 2020 ;
- **Date limite de dépôt du rapport d'instruction provisoire :** 30 juillet 2020.

Je vous désigne conseiller-rapporteur dans ce dossier avec comme contre-rapporteur moi-même. Vous prendrez les dispositions les plus diligentes pour instruire le dossier avec l'équipe suivante :

- M. NĒGBANE Djia Kibanda, conseiller-référendaire, membre ;
- M. ALOU Bayabako, magistrat, membre ;
- MM. PANTOM Akpala et SAMANI Baali, assistants de vérification, membres.

Les contrôles seront exécutés conformément aux règles de procédure prescrites par la loi organique n°98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, par le manuel de vérification de la Cour et le Guide d'audit financier du CREFIAF.

Des ordres de mission seront établis par qui de droit en cas de besoin. Il nous en sera référé en cas de difficultés.

Veillez agréer, Monsieur le Conseiller-maître, l'assurance de ma considération distinguée.

  
**Debaba BALE**

**Annexe 3 : Lettre de transmission du RELF, gestion 2019 provisoire**

**COUR DES COMPTES**

REPUBLIQUE TOGOLAISE  
Travail-Liberte-Patrie

SECRETARIAT GENERAL

Lomé, le 06 OCT 2020

N° 358.20/CC/SG

*Le Premier Président*  
*A*

Monsieur le Ministre  
de l'Economie et des Finances

L O M E

Objet : *Transmission du rapport d'observations provisoires  
sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2019*

Monsieur le Ministre,

En application des règles de procédure pour l'adoption du rapport sur l'exécution de la loi de finances ainsi que de la déclaration générale de conformité, j'ai l'honneur de vous communiquer le rapport d'observations provisoires sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2019 de la Cour des comptes.

Je vous prie de bien vouloir nous faire parvenir vos observations dans un délai d'un mois au plus tard, conformément aux dispositions de l'article 69; alinéa 1 de la loi organique n°98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération distinguée.



*[Signature]*  
**Jean Koffi EDOH**

Bd Léopold Sédar SENGHOR B.P.: 1336 Tél.: (00228) 22 61 89 28 / 22 61 05 10 Fax 22 61 89 27 / 22 61 89 21  
E-mail : [cour\\_descomptes@yahoo.fr](mailto:cour_descomptes@yahoo.fr) - Site Web : [www.courdescomptes.tg](http://www.courdescomptes.tg)

**Annexe 4 : Lettre de relance Projet RELF 2019**

COUR DES COMPTES

SECRETARIAT GENERAL

N° ...../CC/SG

REPUBLIQUE TOGOLAISE  
Travail - Liberté - Patrie

Lomé, le ..... 2020



*Le Premier Président*

*A*

*Assn VI*

Monsieur le Ministre de l'Economie et des Finances

LOME

**Objet : Relance de la lettre N°358.20/CC/SG du 06 octobre 2020**

Monsieur le Ministre,

En application des règles de procédure pour l'adoption du rapport sur l'exécution de la loi de finances ainsi que de la déclaration générale de conformité, la Cour a transmis le 06 octobre 2020 à vos services, le rapport d'observations provisoires sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2019 en vous invitant à bien vouloir nous faire parvenir vos observations dans un délai d'un mois au plus tard, conformément aux dispositions de l'article 69, alinéa 1 de la loi organique n°98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes.

A ce jour, soit près de deux (2) semaines après l'expiration de ce délai, la Cour n'a toujours pas reçu lesdites réponses, ce qui n'est pas sans conséquence sur le respect des délais prescrits par la législation en la matière.

Aussi vous prierais-je de faire diligence pour que ce rapport puisse être finalisé dans les délais raisonnables.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération distinguée.



*J. K. EDOH*  
**Jean Koffi EDOH**

Bd Léopold Sédar SENGHOR B.P.: 1336 Tél. : (00228) 22 61 89 28 / 22 61 05 10 Fax 22 61 89 27 / 22 61 89 21  
E-mail : [cour\\_descomptes@yahoo.fr](mailto:cour_descomptes@yahoo.fr) - Site Web : [www.courdescomptes.tg](http://www.courdescomptes.tg)

**Annexe 5 : Transmission des observations du MEF sur le RELE provisoire de la Cour**

MINISTRE DE L'ECONOMIE  
ET DES FINANCES

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION GENERALE DU  
BUDGET ET DES FINANCES

N° 3059 /MEF/SG/DGBF



REPUBLIQUE TOGOLAISE  
Travail-Liberté-Patrie



Lomé, le 23 NOV 2020

*Le Ministre*

**Objet : Transmission des observations et éléments de réponses sur le rapport provisoire sur le contrôle de l'exécution du budget, gestion 2019**

Monsieur le Premier Président,

Par lettre n° 358.20/CC/SG du 06 octobre 2020, vous m'avez transmis, pour examen, le rapport d'observations provisoires de la Cour des comptes sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2019.

En réponse, j'ai l'honneur de vous faire parvenir les observations de forme et de fond des services du ministère de l'économie et des finances. Vous trouverez également joints à la présente, les documents corrigés de l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2019, ainsi que l'exposé des motifs conformément aux observations faites par la Cour.

En vous souhaitant bonne réception, je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'assurance de ma considération distinguée.



**Sani YAYA**

**Monsieur le Premier Président  
de la Cour des Comptes  
LOME**

## ELEMENTS DE REPONSES AUX OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES DANS SON RAPPORT PROVISOIRE SUR LE CONTÔLE DE L'EXECUTION DU BUDGET, GESTION 2019

La Cour des comptes, à l'issue de l'examen des comptes de gestion 2019 des comptables principaux et des autres documents qui sont le Compte administratif, le Compte général de l'administration financière (CGAF) et l'avant-projet de loi de règlement du budget de l'Etat, gestion 2019, a transmis, au ministre de l'économie et des finances, le rapport provisoire sur le contrôle de l'exécution du budget, gestion 2019.

Le contenu de ce rapport appelle des éléments de réponses du ministère de l'économie et des finances rassemblés en observations de forme et de fond déclinées ci-après :

### I. ELEMENTS DE REPONSES DU MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES A LA LUMIERE DE LA LECTURE DU RAPPORT PROVISOIRE

#### A. OBSERVATIONS DE FORME SUR LE RAPPORT PROVISOIRE

##### **Page 12, 4<sup>ème</sup> tiret dans le premier paragraphe :**

Supprimer « compte de gestion 2019 de l'Agent Comptable Central de l'Etat (ACCE) ».

##### **Page 16 :**

- premier paragraphe, 3<sup>ème</sup> tiret : lire et écrire « .....et les postes comptables déconcentrés au nombre de soixante-trois (63), soit au total soixante-huit (68) ».
- dans le paragraphe qui précède le 4<sup>ème</sup> et dernier tiret : lire et écrire « .....une (1) Trésorerie **Principale** des Missions Diplomatiques et Consulaires (TPMDC) ».

##### **Page 20 :**

- 2<sup>ème</sup> paragraphe, 2<sup>ème</sup> ligne : au lieu de « .....sur 29 trésoreries, seulement 19 sont connectées », écrire « .....sur **30** trésoreries, seulement 19 sont connectées ».

- 3<sup>ème</sup> paragraphe, 4<sup>ème</sup> ligne : au lieu de « .....la faculté d'opérer ces écritures délicates est strictement limitée aux responsables de plus haut niveau (Comptable principal de l'Etat, Administrateur- adjoint du SIGFiP (ACCE ), Administrateur du SIGFiP) » lire et écrire « la faculté d'opérer ces écritures délicates est strictement limitée à l'**autorisation du responsable de plus haut niveau ( Administrateur du SIGFiP, DGBF)**.

**Page 21** : point 2.3., 1<sup>er</sup> paragraphe : au lieu de « L'exécution des opérations financières de l'Etat et leur comptabilisation par les différents réseaux de comptables publics » lire et écrire « L'exécution des opérations financières de l'Etat et leur comptabilisation par **le réseau des comptables directs du Trésor.....** ».

**Page 24** : 3<sup>ème</sup> paragraphe : au lieu de « quant aux dépenses budgétaires, elles représentent 65,44% du budget, gestion 2019..... » lire et écrire « quant aux dépenses budgétaires, elles représentent 65,44% du budget **de l'Etat**, gestion 2019..... ».

**Page 26** : 1<sup>er</sup> paragraphe, 2<sup>ème</sup> ligne : au lieu de « .....et des dépenses matériel ....» lire et écrire « ....et des dépenses **de** matériel.... »

**Page 29** : le total dans le tableau 10 est erroné. Au lieu de « 562 785 142 000 » lire et écrire « **576 707 375 000** ».

**Page 31** : élargir les colonnes du tableau 16, en l'occurrence celle des ressources concernant les écarts.

**Page 33** :

- point 3.1, dernière ligne : au lieu de «.... un solde d'exécution déficitaire de 21,779 milliards de F CFA » c'est plutôt « ....un solde d'exécution déficitaire de **21,894** milliards de F CFA ».
- point 3.1.1, 2<sup>ème</sup> paragraphe et premier tiret : au lieu de « Recettes : 818,344 milliards » c'est plutôt « recettes : **818,531** milliards » et au lieu de « Dépenses : 842,377 milliards » c'est « Dépenses : **840,425** ».

**Page 38** :

- tableau 21 : se conformer au tableau n°3 page 18 du CGAF gestion 2019.

- 2<sup>ème</sup> paragraphe, 5<sup>ème</sup> ligne : au lieu de «... et les gains de change (343,26%) » lire et écrire «...et les gains de change (**83,38%**).

**Page 43 :**

- tableau 26 : au lieu de « source : LFR2 2019 et CA 2019 » lire et écrire « source : **DDPF** ».
- dans le dernier paragraphe, 2<sup>ème</sup> tiret : lieu de « Prêts » lire et écrire « **Autres emprunts** ».

**Page 44 :**

- dans les tableaux 27, 28 et 29, au lieu de « Prêts » lire et écrire « **Autres emprunts** ».
- dans les sources des tableaux 27 et 28, au lieu de « LFR2 2019 et CA 2019 » lire et écrire « **DDPF et TGE** ».
- dans les sources du tableau 29, au lieu de « LFR2 2019 et CA 2019 » écrire « **DDPF, TGE et ACDP** ».

**Page 45 :**

- dans les sources du tableau 30 au lieu de « RELF 2018, ACDP, gestion 2019 et calculs de la Cour » écrire « **RELF 2018, ACDP, DDPF, TGE, gestion 2019 et calculs de la Cour** ».
- au point 3.1.1.2.1.3, 1<sup>er</sup> paragraphe et 2<sup>ème</sup> ligne : au lieu de « ...et l'autre avec l'IDA » c'est «... **et l'autre avec IDA** ».

**Page 46 :** dans la source des tableaux 31 et 32 : au lieu de « DDPE », c'est « **DDPF** ».

**Page 47 :**

- tableau 33 : le total Budget général des prévisions LFR est égal à **211 734 320 000** au lieu de 205 456 217 000.
- de même, le taux d'exécution de la ligne total budget général est de **101,36%** au lieu de 104,45%.

**Page 49** : tableau 36, total des prévisions de la ligne de 2019 est erroné. Au lieu de « 205 456 217 000 », lire et écrire « **211 734 320 000** ».

**Page 59** : 1<sup>er</sup> paragraphe, 5<sup>ème</sup> ligne : au lieu de « (21 893 413 109-22 035 334 59) » lire et écrire « (21 893 413 109-22 035 334 591) ».

**Page 62** : dernier paragraphe, 4<sup>ème</sup> tiret : au lieu de « l'avant-projet de loi portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2019 accompagné de ses annexes » lire et écrire « l'avant-projet de loi portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2019 accompagné de ses annexes **présenté par le DGBF** ».

## **B. OBSERVATIONS DE FOND SUR LE RAPPORT PROVISOIRE**

Il s'agit d'apporter des réponses aux interrogations de la Cour.

### **Page 18 : Question n°1**

Si la DGTCP est consciente de la nécessité de nommer un Agent comptable de l'OTR, établissement public, ce qui de l'avis de la Cour améliorerait le système de reddition des comptes en ce qui concerne le recouvrement des recettes de l'Etat, qu'est-ce qui l'en empêche jusqu'à ce jour ?

**Réponse n°1** : l'Agent comptable qui sera nommé à l'OTR, établissement public, aura pour mission la gestion de la subvention de l'Etat accordée à l'OTR dans le cadre de ses dépenses de fonctionnement et d'investissement. Ainsi, il n'a pas pour vocation d'assurer la mobilisation des recettes fiscales.

Un comptable principal de l'OTR sera nommé et sera chargé du recouvrement des recettes fiscales et de la production du compte de gestion y afférent.

### **Page 59 : Question n°2**

Ces opérations dégagent le solde budgétaire déficitaire, gestion 2019 d'un montant de 21 893 413 109 F CFA correspondant à celui déterminé dans le compte administratif (page XXXI). Ce solde, comparé à celui déterminé dans le CGAF (page 53, tableau 31 intitulé détermination du solde d'exécution des opérations budgétaires) dégage une différence de -141 921 482 FCFA soit (21 893 413 109-22 035 334 591). Cette différence mérite d'être explicitée.

## Réponse n°2 :

Le solde d'exécution des opérations budgétaires déterminé dans le tableau 31, page 53 du CGAF, est un solde intermédiaire qui aboutit à la détermination du résultat d'exécution de la loi de finances. En effet, le solde budgétaire déterminé dans le CA est fait sur la base ordonnancement tandis que celui calculé dans le CGAF est déterminé à base caisse (recettes encaissées et dépenses mandatées).

Que ce soit au niveau du CA qu'au niveau du CGAF, le solde budgétaire est déterminé en tenant compte ou pas de certaines données. Ainsi, le solde budgétaire base caisse est déterminé à partir de certains retraitements pour aboutir au solde budgétaire déterminé dans le CGAF comme l'indique le tableau ci-après :

Libellés	Montants
Solde budgétaire du CA (A)	-21 893 413 109
Recouvrement des gestions antérieures <sup>1</sup> (B)	45 454 479
Restes à recouvrer Gestion 2019 <sup>2</sup> (C)	-187 375 961
solde d'exécution des opérations budgétaires du CGAF (D)= (A) + (B) +(C)	-22 035 334 591

### 1. OBSERVATIONS DE L'AGENT COMPTABLE DE LA DETTE PUBLIQUE (ACDP)

#### Page 27 :

Dernier paragraphe, ligne 2 et 3 : revoir le montant de l'écart qui devrait être « 15 232 448 000 » au lieu de « 15 235 448 000 » et actualiser le taux.

#### Page 29 :

Section 2.3.7 : Le montant de la prévision détaillée des ressources de trésorerie de la LFI 2019 est de 576 707 375 000. (cf. page 23, Tableau 1, ligne 4).

<sup>1</sup> CGAF page 16

<sup>2</sup> CGAF page 16

### Page 33

Section 3.1.1 : Harmoniser le montant du solde prévisionnel « -71, 644 » (6<sup>ème</sup> ligne et « 71,645 » (dernière ligne).

### Page 46

Sources des tableaux 31 et 32 : lire et écrire « **DDPF** » au lieu de « DDPE ».

### Page 62

Section 4.1.2, ligne 2 : lire et écrire « Les comptes de gestion des **quatre** comptables principaux de l'Etat ».

## **2. OBSERVATIONS DU RECEVEUR GENERAL DE L'ETAT (RGE)**

### **Page 19 paragraphe 1**

**Question : La question de fond est de savoir si la RGE contrôle l'assiette de ces impôts ? (Rec).**

**Réponse :** La RGE ne contrôle pas l'assiette de ces impôts recouverts par l'Office Togolais des Recettes. C'est l'une des missions de l'OTR. La RGE se contente de constater les versements de recettes effectués sur un compte ouvert dans les livres de la BCEAO, d'effectuer les pointages avec les services techniques de l'OTR puis de demander les titres de régularisation à l'ordonnateur.

### **Page 35 paragraphe 4**

**Question : Au-delà de cette observation générale, la Cour demande la justification de la faiblesse du recouvrement des impôts sur revenus, bénéfiques et gains en capital.**

### **NB :**

La RGE fait observer que le tableau 17 intitulé « Recettes fiscales par nature » comporte une erreur de désignation à la ligne 2. Au lieu de « Impôts sur les salaires versés et autres rémunérations » avec un taux d'exécution de 58,36%, cette rubrique reprend l'intitulé de la première ligne du Tableau 17 qui est « Impôts sur les revenus, bénéfiques et gains en capital ».

Par conséquent, pour apporter une réponse à la Cour, la RGE comprend la question comme suit : « Au-delà de cette observation générale, la Cour demande la justification de la faiblesse du recouvrement des impôts sur les salaires versés et autres rémunérations ».

**Réponse :** La faiblesse du recouvrement des impôts sur les salaires versés et autres rémunérations se justifie par la réforme du Code Général des Impôts (CGI) introduite par la loi 2018-024 du 20 novembre 2018 portant Code Général des Impôts. Cette réforme a entrepris la suppression de certains impôts, entre autres, la taxe sur salaires qui constitue le seul impôt de la rubrique « impôts sur les salaires versés et autres rémunérations ». Ainsi, les montants recouvrés en 2019 correspondent aux dettes fiscales et au droit de reprise de l'administration fiscale des exercices fiscaux antérieurs à la réforme du CGI.

Les contrôles effectués au cours de l'année 2019 n'ont pas révélé des redressements conséquents pour assurer un bon taux de réalisation.

#### **Page 40 paragraphe 4**

**Question :** Cette réponse amène la cour à demander la base de la prévision des loyers d'immeubles domaniaux de 2019.

**Réponse :** la RGE s'est basée sur les résultats des travaux de la commission mixte Trésor/DADC pour faire cette prévision. Cette commission a estimé le potentiel des loyers d'immeubles domaniaux à environ un milliard de FCFA et ceci à condition que les travaux de relecture des contrats et de formalisation des occupations illégales des domaines de l'Etat soient effectués.

#### **Page 40 paragraphe 8**

**Question :** Conscient de la non sincérité des prévisions des produits de l'adjudication des bien réformés de l'Etat du fait de la méthode utilisée jusqu'ici pour les réaliser, quelles dispositions le ministère entend prendre en concertation avec la commission pour rendre plus sincère ces prévisions aux prochaines lois de finances ?

**Réponse :** Pour améliorer les prévisions des produits de l'adjudication des biens réformés de l'Etat aux prochaines lois de finances, le MEF entend demander à la commission de lui transmettre :

- un plan d'actions des activités de vente aux enchères prévues pour l'année prochaine ;

- l'estimation des produits d'adjudication des biens réformés de l'Etat à inscrire au budget et les hypothèses de projection.

### **3. OBSERVATIONS DE LA DETTE PUBLIQUE ET DU FINANCEMENT (DPPD)**

**Page 26** : 1<sup>er</sup> paragraphe, 2<sup>ème</sup> ligne : écrire : ...dépenses de matériel 21,48%.

#### **Page 38 dernier paragraphe**

Les dons projets des institutions internationales n'ont été réalisés qu'à 60,93% de leurs prévisions. Ce faible taux de recouvrement mérite d'être expliqué.

**Réponse** : les décaissements, pour la plupart des projets financés sur les dons, s'exécutent entre les donateurs et les structures bénéficiaires. Les décaissements se font, soit sur demande des ministères sectoriels bénéficiaires, soit sur l'initiative des bailleurs qui suivent ou qui exécutent les projets. Les informations sur les décaissements ne sont pas souvent disponibles à temps.

Pour le cas de la gestion 2019, certains projets des secteurs de la santé et des infrastructures n'ont pas connu de décaissements ou ont connu des décaissements faibles. C'est le cas en particulier des projets suivants :

#### **- Secteur de la santé :**

- ✓ les projets du Fonds mondial de lutte contre le Paludisme, la tuberculose et le VIH SIDA ;
- ✓ le projet Immunisation plus large de la population en fonction de l'environnement socio-sanitaire et renforcement du système de santé (Fonds GAVI) ;
- ✓ le Projet Régional de Renforcement des Systèmes de Surveillance des Maladies (REDISSE) de la Banque mondiale ;
- ✓ le Programme de Renforcement de système sanitaire santé reproductive et des droits sexuels (SRDS) de la KFW.

Ces projets ont connu des taux de décaissements faibles en 2019. Les informations sur les décaissements du Programme de coopération Togo-OMS n'étaient pas disponibles.

– **Secteur des infrastructures :**

- ✓ le Programme d'appui aux pistes rurales (réhabilitation des pistes rurales dans les zones de production de coton, de café-cacao et renforcement des capacités) financé par la KFW ;
- ✓ les différents travaux portant sur le reliquat du projet de corridor Lomé-Ouaga, CU9 financé par la BAD suivants:
  - travaux Reconstruction du pont d'Amoutchou et contrôle ;
  - travaux complémentaires de viabilisation du Centre d'informations de Tsévié, Atakpamé ;
  - travaux d'aménagement en terre de la voie d'accès au marché de Doufio à Atakpamé ;
  - travaux d'assainissement de l'Ecole Primaire Publique de Démadéli à Atakpamé y compris équipements ;
  - travaux d'aménagement en pavage de la voie d'accès au Marché d'Anié et assainissement du marché et au centre de promotion féminine d'Anié et de Cinkassé;
  - travaux complémentaires de viabilisation du Centre d'informations de Kara, de Dapaong ;
  - travaux de construction de la clôture du Centre Hospitalier Préfectoral de Sotouboua ;
  - travaux d'appui aux populations dans le cadre de l'opérationnalisation du PCJ de Cinkassé et équipements ; etc), n'ont pas connu de décaissement pour certains ou ont connu des décaissements faibles pour d'autres, en 2019.

Le processus de passation de marchés était en cours pour certains ou l'exécution des travaux avait à peine commencé pour d'autres.

**Page 42 :** Tableau 25 : les **désignations** dans le tableau sont interverties. Pour la 1<sup>ère</sup> ligne du tableau, il s'agit des **Intérêts de la dette extérieure** et la 2<sup>ème</sup> ligne **Intérêts de la dette intérieure**.

**Page 43 :**

- 1<sup>er</sup> paragraphe, 2<sup>ème</sup> ligne : écrire : les **intérêts de la dette extérieure ont été exécutés à hauteur de 76,22% de leurs prévisions contre 99,89% au titre des intérêts de la dette intérieure** ;
- la source du **Tableau 26** : ajouter la **Direction de la dette publique et du Financement (DDPF)** de même que les tableaux de la **page 44**.

**Page 45 : Tableau 30 : l'encours de la dette extérieure à fin 2017 se chiffre plutôt à 550 163 034 264 milliards de FCFA.**

**Page 46 :**

- Les sources des tableaux 31 et 32 : c'est la Direction de la dette publique et du Financement (DDPF) ;
- 1<sup>er</sup> paragraphe après le Tableau 32, dernière ligne : le Risque lié à la fluctuation des devises : il faut noter que le risque est nul car, le prêt est en euro et sera remboursé en euro qui est une monnaie d'encrage du FCFA (parité fixe).

**Page 60 : Tableau 48 :** Il faut relever que le taux d'endettement à fin décembre 2019 est de 68,7% sans le rebasage du PIB. Avec le rebasage du PIB validé en janvier 2020, les taux d'endettement sont respectivement de 54,4%, 55,5% et 51,9% pour 2017, 2018 et 2019.

#### **4. OBSERVATIONS DU PAYEUR GENERAL DE L'ETAT (PGE)**

**Page 56/Tableau 44 :** la somme de l'exécution des investissements sur ressources intérieures (118 705 444 224) et investissement sur ressources extérieures (122 460 029 480) est de 241 165 473 704 contrairement au 359 870 917 928 indiquée dans le tableau 44 à la page 56 du rapport de la Cour des comptes.

## **II. OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES SUR L'AVANT-PROJET DE LOI PORTANT REGLEMENT DEFINITIF DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2019, ET SON EXPOSE DES MOTIFS**

Toutes les observations de forme et de fond des pages 65 et 66 du rapport provisoire, relatives aux erreurs, omissions et incohérences relevées par la Cour des comptes sur l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2019, et ses annexes ont été prises en compte.

## Table des matières

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES .....	3
DELIBERE.....	5
INTRODUCTION.....	7
Première Partie : .....	9
1. CONTEXTE ECONOMIQUE JURIDIQUE ET FINANCIER DU BUDGET 2019 .....	10
1.1. Contexte économique et financier international, régional et national .....	10
1.2. Contexte juridique .....	13
1.2.1. Principes.....	13
1.2.1.1. Principe de sincérité .....	13
1.2.1.1.1. Sincérité budgétaire.....	13
1.2.1.1.2. Sincérité par rapport aux lois de finances .....	13
1.2.1.1.3. Sincérité par rapport aux comptes .....	14
1.2.1.2. Crédibilité budgétaire .....	14
1.2.1.3. Transparence budgétaire .....	15
1.2.2. Sources d'information.....	15
1.2.3. Méthodologie .....	16
Deuxième Partie : .....	19
2. RESULTATS SYNTHETIQUES DES LOIS DE FINANCES, GESTION 2019 .....	20
2.1. Examen des mécanismes de contrôle interne du ministère en charge des finances .....	20
2.2. Audit du système d'information de gestion des finances publiques et de sa fiabilité.....	22
2.3. Résultat de l'analyse des documents budgétaires, gestion 2019 sous l'angle de la régularité et de la conformité. ....	25
2.3.1. Analyse sommaire du budget de l'Etat, gestion 2019.....	25
2.3.2. Résultat par rapport au nouvel environnement juridique .....	26
2.3.3. Le budget général, gestion 2019 .....	26
2.3.4. Prévisions de recettes des lois de finances, gestion 2019 .....	28
2.3.5. Prévisions de dépenses des lois de finances, gestion 2019 .....	30
2.3.6. Prévision des dotations des CST dans les lois de finances, gestion 2019.....	32
2.3.7. Prévision des opérations de trésorerie dans les lois de finances, gestion 2019.....	33
2.3.8. Comparaison synthétique de la LFR, gestion 2018 et de la LFR, gestion 2019 .....	36
Troisième Partie : .....	37
3. EXECUTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2019.....	38
3.1. Gestion des autorisations du budget de l'Etat .....	38
3.1.1. Budget général.....	38
3.1.1.1. Les recettes du budget général.....	39
3.1.1.1.1. Les recettes fiscales .....	40

3.1.1.1.2.	Recettes recouvrées par la DGTCP .....	42
3.1.1.1.3.	Ecart anormal des recouvrements des recettes non fiscales.....	44
3.1.1.1.4.	Analyse des Prévisions et Recouvrement des Dividendes, gestion 2019.....	46
3.1.1.2.	Dépenses du budget général .....	47
3.1.1.2.1.	Charges financières de la dette publique .....	47
3.1.1.2.1.1.	Composition.....	47
3.1.1.2.1.2.	Evolution.....	50
3.1.1.2.1.3.	Stratégie de gestion active de la dette, gestion 2019 .....	50
3.1.1.2.2.	Les dépenses de personnel.....	52
3.1.1.2.3.	Dépenses d'acquisition de biens et services .....	54
3.1.1.2.3.1.	Dépenses de biens et services ordinaires .....	55
3.1.1.2.3.2.	Dépenses de biens et services immobilisés, gestion 2019.....	56
3.1.1.2.4.	Dépenses de transferts et subventions, gestion 2019.....	56
3.1.1.2.5.	Dépenses d'investissement.....	58
3.1.2.	Les comptes d'affectation spéciale .....	61
3.1.3.	Les Opérations de Trésorerie .....	62
3.1.4.	Détermination du résultat de l'exécution de la loi de finances, gestion 2019.....	63
3.1.5.	Contrôle de l'exécution du budget 2019 à l'aune des critères du pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA .....	64
	<b>Quatrième Partie :</b> .....	<b>66</b>
	<b>ANALYSE DES COMPTES EN VUE DE LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE, GESTION 2019 ET GRANDES CONCLUSIONS .....</b>	<b>66</b>
	<b>4. ANALYSE DES COMPTES EN VUE DE LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE, GESTION 2019 ET GRANDES CONCLUSIONS .....</b>	<b>67</b>
4.1.	CONFORMITE DES COMPTES AU TITRE DE LA GESTION 2019 .....	67
4.1.1.	Contenu de la DGC .....	67
4.1.2.	Documents requis.....	67
4.1.3.	Rapprochements .....	68
4.1.3.1.	Rapprochement entre la balance générale des comptes du trésor à la clôture de l'année 2018 et la balance générale d'entrée de l'année 2019.....	68
4.1.3.2.	Rapprochement des recettes recouvrées et enregistrées dans le compte de gestion du RGE et le CGAF 2019 .....	69
4.1.3.3.	Etat de rapprochement des dépenses exécutées et enregistrées dans le compte de gestion du PGE et le CGAF, gestion 2019 .....	69
4.1.3.4.	Rapprochement entre le CA et CGAF au niveau des recettes, gestion 2019 .....	70
4.1.3.5.	Rapprochement entre le CA et CGAF au niveau des dépenses, gestion 2019 .....	70
4.2.	OBSERVATIONS SUR L'AVANT-PROJET DE LOI PORTANT REGLEMENT DEFINITIF DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2019 ET SON EXPOSE DES MOTIFS ...	70
4.2.1.	Exposé des motifs de l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2019 .....	70

Observations de forme : .....	71
Observation de fond : .....	71
4.2.2. Avant-projet de loi de règlement, gestion 2019 .....	71
4.3. GRANDES CONCLUSIONS ISSUES DU CONTROLE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2019 ET RECOMMANDATIONS .....	72
4.3.1. Sur la mise en œuvre de la transparence budgétaire .....	72
4.3.2. Sur la conformité et la régularité des opérations objet des états financiers de l'Etat .....	73
4.3.2.1. Sur l'exactitude des données du budget général, gestion 2019 .....	73
4.3.2.2. Sur le respect des dispositions de la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances .....	73
4.3.3. Sur l'audit du système d'information de gestion des finances publiques et sa fiabilité ...	73
4.3.4. Sur la conformité entre les comptes individuels des comptables principaux et la comptabilité du ministre chargé des finances, ordonnateur principal du budget de l'Etat, aux fins de la déclaration de conformité .....	74
4.3.5. Sur la maîtrise des prévisions de recettes budgétaires .....	74
4.3.6. Sur l'exécution des dépenses budgétaires .....	75
4.3.7. Sur la gestion des dotations aux CAS .....	75
4.3.7.1. Fonds Spécial pour le Développement de l'Habitat (FSDH) .....	76
4.3.7.2. Fonds pour la Promotion et le Développement du Tourisme (FPDT) .....	76
4.3.8. Sur le respect des critères du Pacte de convergence .....	76
POINT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS 2018 .....	77
RECOMMANDATIONS DE LA COUR .....	78
CONCLUSION .....	80
ANNEXES .....	82