REPUBLIQUE TOGOLAISE

MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT

EVALUATION DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES selon l'approche PEFA 2016

RAPPORT FINAL

Le processus d'assurance qualité suivi durant la réalisation de ce rapport répond à toutes les exigences du Secrétariat PEFA et reçoit en conséquence la mention « PEFA CHECK » (Réf. Encadré 1.1 : Modalité de gestion et d'assurance qualité de l'évaluation, sous-section 1.2.)

Secrétariat PEFA, le 13 juin 2016

JUIN 2016

République Togolaise
Evaluation du système de gestion des finances publiques selon l'approche PEFA 2016
Rapport final – Juin 2016

Le processus d'assurance qualité suivi durant la réalisation de ce rapport répond à toutes les exigences du Secrétariat PEFA et reçoit en conséquence la mention « **PEFA CHECK** ».

Secrétariat PEFA, le 13 juin 2016

Equivalence Monétaire

1 Unité monétaire : Franc CFA (XOF)
1 Euro = 655,957 XOF (parité fixe)
1 US $ = 603,25 XOF (moyenne décembre 2015)

Exercice financier du Gouvernement

1 janvier - 31 décembre

Poids et mesures

Système métrique

Table des matières

AVANT-PROPOS

RÉSUMÉ

1. INTRODUCTION 1

1.1 RAISON D'ÊTRE ET OBJECTIF DE L'ÉVALUATION 1
1.2 GESTION DE L'ÉVALUATION ET ASSURANCE QUALITÉ 2
1.3 MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION 3
1.4 APPUI À LA MISSION D'ÉVALUATION 5

2. INFORMATIONS GÉNÉRALES SUR LE PAYS 6

2.1 SITUATION ÉCONOMIQUE DU PAYS 6
2.2 TENDANCES FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES 8
2.3 CADRE JURIDIQUE DE LA GFP 10
2.4 CADRE INSTITUTIONNEL DE LA GFP 15
2.5 AUTRES ÉLÉMENTS IMPORTANTS DE LA GFP ET DE SON ENVIRONNEMENT OPÉRATIONNEL 17

3. EVALUATION DES SYSTÈMES, DES PROCESSUS ET LES INSTITUTIONS DE LA GFP 21

3.1 FIABILITÉ DU BUDGET 21
3.2 TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES 35
3.3 GESTION DES ACTIFS ET DES PASSIFS 54
3.4 STRATÉGIE BUDGÉTAIRE ET ÉTABLISSEMENT DU BUDGET FONDÉS SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES 77
3.5 PRÉVISIBILITÉ ET CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET 93
3.6 COMPTABILITÉ ET REPORTING 147
3.7 SUPERVISION ET AUDIT EXTERNES 157

4 CONCLUSIONS SUR L'ANALYSE DES SYSTÈMES DE GFP 166

4.1 EVALUATION INTÉGRÉE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE 166
4.2 EFFICACITÉ DU CADRE DE CONTRÔLE INTERNE 171
4.3 POINTS FORTS ET DES POINTS FAIBLES DE LA GFP 173
4.4 EVOLUTION DE LA PERFORMANCE DEPUIS UNE ÉVALUATION ANTÉRIEURE 184

5 PROCESSUS DE RÉFORME DE LA GFP DE L'ÉTAT 187

5.1 DÉMARCHE SUIVIE POUR LA RÉFORME DE LA GFP 187
5.2 RÉFORMES RÉCENTES ET RÉFORMES EN COURS 190
5.3 CONSIDÉRATIONS INSTITUTIONNELLES 191

ANNEXE 1 : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES INDICATEURS DE PERFORMANCE 192

ANNEXE 2 : RÉSUMÉ DES OBSERVATIONS SUR LE CADRE DE CONTRÔLE INTERNE 203

ANNEXE 3 : SOURCES DES INFORMATIONS 205

ANNEXE 3A – ENQUÊTES ET ÉTUDES ANALYTIQUES CONNEXES 205
ANNEXE 3B - LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES 206
ANNEXE 3C - DOCUMENTS CONSULTÉS 212

ANNEXE 4 : ÉVALUATION SELON LA MÉTHODE PEFA 2011 ET COMPARAISONS DE L'ÉVOLUTION PAR RAPPORT À L'ÉVALUATION DE 2008 218

A4.1 CRÉDIBILITÉ DU BUDGET 218
A4.2 PRÉVISIBILITÉ ET CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET 240
A4.3 PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS 266

ANNEXE 5 : CALCULS POUR PI-1, PI-2 ET PI-3 289

A - CALCULS POUR PI-2 MÉTHODE FÉVRIER 2016 289
B – CALCULS POUR PI-1 ET PI-2 MÉTHODE 2011 293
C – CALCULS POUR PI-3 MÉTHODE 2016 297

ANNEXE 6 : RÉPARTITION DE LA RÉDACTION DU RAPPORT ENTRE LES ÉVALUATEURS 299

Liste des abréviations

ACCT	Agence comptable centrale du Trésor
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés publics
AT	Assistance technique
BAD	Banque Africaine de Développement
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BID	Banque Islamique de Développement
BM	Banque Mondiale
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
BTCI	Banque Togolaise pour le Commerce et l'Industrie
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen-terme
CDMT	Cadre de Dépense à moyen-terme
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CFAP	Classification Fonctionnelle des Administrations Publiques
CGAF	Compte Général des Administrations Financières
CGI	Code Général des Impôts
CM	Conseil des Ministres
CNDP	Comité National de la Dette Publique
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COGES	Comités de Gestion
CRD	Comité de Règlement des Différents (ARMP)
CRT	Caisse de Retraite du Togo
CT	Collectivités Territoriales
CTT	Comité technique de trésorerie
CUT	Compte Unique du Trésor
DCF (OTR)	Direction du Contrôle Fiscal)
DCP	Direction de la Comptabilité Publique
DDP	Direction de la Dette Publique
DGD	Direction générale des douanes
DGFP	Direction Générale de la Fonction Publique
DGI	Direction Générale des Impôts
DGIPE	Direction de la Gestion Informatique des Personnels de l'État
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DNCMP	Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
DSI	Direction des systèmes d'information
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté

EPA	Etablissement Public à caractère Administratif
EPIC	Etablissement Public Industriel et Commercial
FACT	Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales
FAD	*Fiscal Affairs Department* (Département des finances publiques du FMI)
FCFA	Franc de la communauté financière Africaine
FCFA	Franc des Colonies Françaises d'Afrique
FILOC	Finances Locales (Application informatique)
FMI	Fond Monétaire International
FMI	Fonds monétaire international
GFP	Gestion des finances publiques
GFS	*Government Statistics Finance*
IAA	*Institute of Internal Auditors*
IADM	Initiative pour l'allègement de la dette multilatérale
IDH	Indice de Développement Humain (PNUD)
IGE	Inspection Générale d'Etat
IGF	Inspection Générale des Finances
IGT	Inspection Générale du Trésor
INAM	Institut National d'Assurance Maladie
INSEED	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques et Démographiques
INTOSAI	Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
IRPP	Impôt sur les Revenus des Personnes physiques
ISBL	Institutions Sans But Lucratif
ISC	Institutions supérieure de Contrôle
ITIE	Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MDA	Ministères, départements et Agences
MEFPD	Ministère de l'économie et des finances
MEFP	Ministère de l'Economie Finances et de la Planification du Développement
MSFP	Manuel des Statistiques des Finances publiques
NBE	Nomenclature budgétaire de l'Etat
OMD	Objectifs Millénaires pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPITE	Office du Patrimoine immobilier du Togo à l'étranger
OTR	Office togolais des recettes
PA-RGFP	Plan d'Action de Réforme de la Gestion de Finances Publiques
PCE	Plan comptable de l'Etat
PEFA	*Public Expenditure and Financial Accountability*
PEMFAR	*Public Expenditure Management and Financial Accountability Review*

PGT	Paierie Générale du Trésor
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissements publics
PLF	Projet de Loi de Finances
PNDS	Politique Nationale de Développement Sanitaire
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	Partenariat Public Privé
PRECOMAT	Prévision des Comptes Macroéconomiques du Togo
PSE	Plan Stratégique de l'Education
PTF	Partenaires techniques et financiers
RGCP	Règlement général de la comptabilité publique
RGCP	Règlement Général de la Comptabilité Publique
RGT	Receveur (Recette) Général(e) du Trésor
SAFER	Société Autonome de Financement de l'Entretien Routier
SCAPE	Stratégie de Croissance Accélérée et de la Promotion de l'Emploi
SFP	Statistiques des Finances Publiques
SGBDR	Système de gestion de base de données relationnelle
SIGFIP	Système intégré de gestion des finances publiques
SIGMAP	Système Intégré de Gestion des Marchés Publics
SP-PRPF	Secrétariat permanent chargé du suivi des politiques de réformes et des programmes financiers
SYSCOA	Système Comptable Ouest Africain
TdR	Termes de référence
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
TRE	Tableau Ressources Emplois
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UTB	Union Togolaise des Banques

Avant-propos

Ce document constitue la version finale validée par tous les peer reviewers du rapport sur l'évaluation du système de GFP au Togo selon la méthode PEFA 2016. Il actualise la première version du rapport final soumise en mai 2016 et tient compte des observations faites à cette première version.

Ce rapport comprend aussi en annexe 4 une évaluation 2015 du système de GFP, mais selon la méthode PEFA révisée 2011. La comparaison des résultats avec ceux de l'évaluation PEFA 2008 est ainsi rendue possible.

Est joint à ce rapport un document reprenant l'ensemble des observations faites par les réviseurs à sa version provisoire de mars, ainsi que les réponses et suites données à ces observations par les évaluateurs.

Ce rapport a été préparé par M. Ali ACHOUR, M. Mario DEHOVE et M. Sofiane FAKHFAKH. Il a été réalisé avec l'appui de l'Union (UE) et de la Banque africaine de développement (BAD). Son contenu relève de la seule responsabilité des consultants.

Les consultants remercient vivement les autorités togolaises pour l'aide qu'elles leur ont apportée.

Ils remercient tous les cadres et responsables des administrations et institutions qui ont contribué à l'évaluation, en particulier Monsieur AHARH KPESSOU Mongo et l'équipe technique qu'il a dirigée pour les soutiens techniques et matériels qu'ils ont apportés.

Ils remercient également les représentants des partenaires techniques et financiers pour le soutien technique, en particulier madame Paola GOSPARINI, macro-économiste, représentant de la Délégation de l'Union européenne et en charge de la coordination des partenaires.

Résumé

Objectif l'évaluation

Le Gouvernement de la République togolaise a réalisé en 2008, avec l'appui des partenaires au développement, sa première évaluation du système de gestion des finances publiques selon l'approche PEFA.

Cette évaluation avait servi à identifier les actions et priorités pour mener les réformes que le gouvernement devait engager, notamment pour la mise en œuvre des dispositions des directives de l'UEMOA datant des années 1996-1997, mise en œuvre qui avait commencé avec l'adoption de la loi organique sur les lois de finances de 2008 et de ses textes d'application.

Le Togo n'a pas réalisé d'autres évaluations PEFA après celle de 2008. Il se retrouve en 2015 dans une situation similaire à celle de 2008 en ce sens qu'il vient de transcrire dans son droit national les dispositions du cadre harmonisé de la gestion des finances publiques tel qu'elles ressortent des directives de l'UEMOA de 2009. Ces dernières impliquent des réformes approfondies, complexes et de longue haleine.

Pour la conduite de ces réformes, le Gouvernement togolais a décidé de s'appuyer sur une évaluation PEFA de son système de gestion des finances publiques ; évaluation qui doit servir à mesurer les progrès réalisés depuis 2008, à constituer un état des lieux du système de GFP et à mieux identifier et mettre en œuvre les actions visant l'application des réformes induites par le cadre UEMOA.

Conduite de l'évaluation

L'évaluation s'appuie sur des termes de référence élaborés selon un processus participatif impliquant une équipe de cadres nationaux, placée sous l'autorité du M. le Secrétaire Permanent chargé du suivi des politiques de réformes et des programmes financiers, et une équipe de partenaires-réviseurs constituée de représentants de l'Union européenne, de la Banque Africaine de Développement, de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et du Secrétariat PEFA .

L'évaluation a démarré en novembre 2015. Elle couvre les exercices budgétaires 2012 à 2014 pour la plupart des données quantitatives nécessaires à la notation, et les années 2015 et 2016 pour les indicateurs relatifs à la description des organisations et pratiques en vigueur lors des missions de terrain des évaluateurs.

Lors du lancement de l'étude en novembre 2015, seule la version test du cadre de mesure de la performance de la GFP, mise à jour janvier 2015, était disponible. C'est cette version qui avait été utilisée pour préparer un premier rapport provisoire en janvier 2016. La publication en février du cadre de mesure de la performance de la GFP 2016 a conduit les évaluateurs à produire une nouvelle version du rapport provisoire en mars 2016 pour intégrer les modifications du nouveau cadre.

Le rapport final de l'évaluation a été élaboré en tenant compte des observations et commentaires faits au second rapport provisoire par la partie nationale et par les partenaires réviseurs. Il a été soumis aux réviseurs pour validation en mai 2016.

Pour la mesure des progrès réalisés depuis la dernière évaluation 2008, et compte tenu de l'importance des changements intervenus dans le nouveau cadre de 2016, il a été demandé aux évaluateurs de produire une mesure des indicateurs selon le cadre de 2011. Cette mesure a été faite et est jointe en annexe 4 du rapport d'évaluation selon le cadre 2016.

L'évaluation a couvert, conformément à la méthode PEFA, le champ des administrations centrales constitué des ministères et institutions relevant du Budget de l'Etat, des établissements publics à caractère administratifs (EPA), et des institutions de protection sociale. Toutefois, il n'a pas été possible de traiter totalement ces deux dernières catégories d'institutions en raison de l'insuffisante disponibilité de données les concernant.

Principaux constats de l'évaluation

La discipline budgétaire

Depuis 2008, année de la première évaluation PEFA et de début de mise en place des dispositions des directives UEMOA de 1996-1999, les outils et procédures de gestion budgétaire ont été développés et mis en place au Togo. Bien que susceptibles d'amélioration, ils sont de qualité suffisante pour renforcer la discipline budgétaire.

C'est le cas , *pour la préparation du budget*, de la nomenclature budgétaire conforme aux normes anciennes (UEMOA 1998), mais suffisante pour la transparence budgétaire ; de l'outil de prévision et de cadrage macroéconomique relativement fiable ; des processus de programmation budgétaire qui s'appuient sur une recherche de la préservation des équilibres financiers à court et moyen-terme et basée sur des cadrages macroéconomiques et budgétaires à moyen-terme, des analyses de soutenabilité de la dette et des stratégies d'endettement ; une programmation des flux de trésorerie, une intervention accrue du Parlement pour le débat budgétaire et la préservation des grands équilibres budgétaires.

C'est aussi le cas, *au niveau de l'exécution du budget*, de la collecte des recettes fondée sur la recherche d'une plus grande maitrise de l'assiette fiscale et du suivi des contribuables, ainsi que sur l'efficacité des recouvrements et la réduction des délais pour leur transfert au Trésor ; d'un contrôle financier renforcé s'appuyant sur un système informatique efficace, une règlementation générale conforme aux bonnes pratiques en matière de séparation des fonctions et répartition des responsabilités, d'un système de passation des marchés renforcé depuis 2009 et conforme aux normes en matière de transparence et de concurrence.

C'est enfin le cas des outils informatiques et comptables qui sont de qualité suffisante pour générer de l'information utile à la maitrise de l'exécution du budget, la préservation du patrimoine public et la gestion des risques, la transparence et la redevabilité.

Mais malgré tous ces progrès, le système de GFP n'est pas encore en mesure d'assurer pleinement le maintien de la discipline budgétaire, notamment en raison de l'insuffisance des moyens humains, de pratiques dérogatoires relativement fréquentes, d'institutions de contrôles renforcées mais encore au stade de « montée en cadence ».

Les réformes menées depuis 2009 ont nécessité de gros efforts en matière de renforcement des capacités humaines qui étaient en-deçà des besoins, tant en nombre qu'en qualité. La situation est nettement améliorée grâce aux recrutements et aux formations organisées, mais est encore insuffisante pour garantir la maitrise des méthodes et procédures par tous les personnels ainsi que les réflexes pour le respect des règles et bonnes pratiques.

Les recours aux procédures dérogatoires (ordre de paiement et procédures simplifiées) sont fréquents et ne contribuent pas au maintien de la discipline budgétaire.

L'Inspection générale de l'Etat (IGE) et l'Inspection générale des finances (IGF) sont les principales institutions en charge de l'audit interne (contrôle a posteriori de l'efficacité des organisations et procédures). Elles ont bénéficié du renforcement de leur organisation et de leurs capacités d'intervention, et commencent à être opérationnelles. Il en est de même de l'Institution Supérieure de Contrôle (Cour des comptes) en charge du jugement des comptes et de l'audit externe (vérification du respect des règles comptables, financières et administratives). Quant au Parlement, son rôle en matière de contrôle de l'exécutif est limité par la faiblesse de son organisation (pas de comité pour l'examen et le suivi des rapports de l'ISC) et par le manque d'informations devant être mises à sa disposition.

L'allocation stratégique des ressources

L'inscription du budget dans des perspectives pluriannuelles de cadrages macroéconomiques et budgétaires devrait pouvoir améliorer l'allocation stratégique des ressources. Mais le budget ne s'appuie pas encore sur des objectifs de politiques sectorielles valorisés et cohérents avec le cadre budgétaire à moyen-terme. La préparation de cadres de dépenses à moyen-terme sectoriels (CDMT) est récente pour peu de ministères (Santé, agriculture) et pas encore généralisée.

L'allocation stratégique des ressources peut être affectée aussi par :

- Le manque de maitrise des prévisions de ressources mobilisables, en particulier des ressources extérieures pour le financement des investissements ;
- l'évaluation des capacités de réalisation réellement disponibles qui conduit à des retards dans l'exécution des projets ;
- l'évaluation de la dépense fiscale qui, parce que fortement sous-estimée, se traduit par des tensions de trésorerie obligeant à des réaffectations budgétaires,
- un dispositif de gestion de la trésorerie limité par la faiblesse des capacités de prévision à court-terme, et par le fait que le Trésor n'est pas encore en mesure de centraliser toutes les ressources de trésorerie disponibles, en particulier celles des entités administratives autonomes ;
- l'absence de système de régulation budgétaire basé sur des prévisions de ressources fiables et des mises à disposition de crédits déterminées en fonction des priorités budgétaires,
- le suivi des arriérés de recouvrement et le suivi des arriérés des paiements. Ces suivis n'ont commencé à être organisés que depuis 2014 ;
- un système de financement de grands projets (les « préfinancements ») qui, dans la pratique, impacte négativement la gestion de la trésorerie (affectation prioritaire des ressources), les progrès réalisés en matière de gestion de la dette publique (non prise en compte des préfinancements dans l'évaluation de la soutenabilité et dans la

stratégie d'endettement), les progrès réalisés en matière de transparence en général, de la passation des marchés publics en particulier.

L'ensemble de ces insuffisances se traduit par des réaffectations fréquentes de ressources en cours d'année et un écart significatif entre la composition effective des dépenses et celle prévue par la loi de finances.

L'efficacité des services fournis

Les services sont fournis par les unités budgétaires de l'administration centrale (éducation de base ou centres de soins périphériques par exemple), par les unités extra budgétaires EPA (hôpitaux, universités…..) et organismes de protection sociale, les collectivités territoriales.

L'efficacité des services est amoindrie par le manque de discipline budgétaire et les insuffisances de l'allocation stratégique des ressources. Mais elle l'est aussi, et pour beaucoup, en raison des faiblesses dans l'organisation et le suivi de la préparation et de l'exécution des budgets des unités extra budgétaires et des collectivités territoriales ; par leur ministère de tutelle pour ce qui est de leur politique budgétaire, par le ministère en charge des finances pour ce qui de leurs opérations financières et de la tenue des comptes. La préparation et l'exécution des budgets de ces administrations ne se font pas en complémentarité et synergie avec le budget de l'Etat.

Evolution des performances depuis l'évaluation 2008

En 2008, les indicateurs de fiabilité n'avaient pu être mesurés en raison de l'absence d'informations budgétaires fiables. De ce point de vue, la situation en 2015 est nettement plus satisfaisante. De même en matière de préparation du budget, l'administration recourt à des processus mieux organisés, mais l'impact escompté sur l'amélioration de la fiabilité du budget n'est pas encore atteint.

En 2015, le processus de préparation du budget repose des cadrages macroéconomiques et budgétaires à moyen-terme, des stratégies sectorielles, des rapports sur la stratégie d'endettement, du plan annuel mensualisé de trésorerie, etc.., autant d'outils qui restent à améliorer, mais qui n'existaient pas encore ou seulement à l'état de projet expérimental lors de l'évaluation 2008.

Lors de l'évaluation 2008, le Togo n'appliquait pas encore les dispositions des directives de l'UEMOA de 1996-1997. Elles ont permis des progrès, notamment dans le domaine de la transparence. La nomenclature budgétaire utilisée est plus conforme aux normes internationales (sauf pour ce qui concerne la classification fonctionnelle) ; la documentation budgétaire est encore insuffisante au regard des critères PEFA 2016, mais satisfaisante au regard des critères de la méthode 2011 ; les informations budgétaires sont plus accessibles grâce au développement de sites internet ; les collectivités territoriales commencent à fonctionner de manière autonome avec une transparence dans l'affection de leurs ressources.

Par contre, le suivi et l'encadrement des entités extrabudgétaires ont peu évolué par rapport à 2008. La supervision par les administrations de tutelle des établissements publics et entreprises publiques reste faible.

La gestion de la dette a été renforcée grâce notamment à un meilleur suivi de la dette intérieur, et au développement d'outils d'analyse de soutenabilité et d'élaboration de stratégie d'endettement. Mais ces progrès sont atténués par la non-prise en compte des risques liés au système de préfinancements de projets.

En matière d'administration des recettes, les améliorations par rapport à la situation 2008 concernent essentiellement la qualité de l'accès du public aux informations sur les obligations fiscales et douanières, le système identification des contribuables, le recouvrement de l'impôt, la rapidité des reversements des recettes recouvrées au Trésor public. Par ailleurs, d'autres améliorations sont en préparation, notamment pour ce qui concerne la qualité des organisations pour le contrôle des systèmes de pénalités, ce qui n'était pas le cas en 2008. Le suivi des arriérés de recouvrement, insuffisant, n'a par contre pas connu d'amélioration.

En matière de gestion de trésorerie et de prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'efficacité de la régulation budgétaire, il y a peu d'évolution par rapport à 2008 en termes de résultats, malgré les efforts déployés en matière d'organisation pour l'élaboration du TOFE mensuel, l'établissement de plan annuel de trésorerie et le fonctionnement du comité de trésorerie. Ces efforts ne pourront se concrétiser qu'avec la mise en place du système de compte unique du Trésor à la Banque centrale, d'une meilleure exploitation des plans de passation des marchés et d'une amélioration du processus de préparation des plans annuels d'engagement par les ministères.

Le système de passation des marchés publics a, par contre, connu une très grande amélioration par rapport à la situation 2008. Le système répond aujourd'hui aux normes de qualité définies en 2005 par l'UEMOA. Il reste cependant à améliorer la qualité des plans de passation, et l'application des règles de transparence pour les marchés des projets préfinancés.

En 2008, le suivi des arriérés de paiement sur la dépense était inexistant et le montant des arrières recensés était très élevé (équivalent aux dépenses primaires d'une année). Après la consolidation de ces arriérés, la situation a nettement évolué. En 2015, les arriérés hors ceux recensés en 2008, sont peu significatifs et un dispositif pour le suivi est en place depuis 2014. Il permet de fournir des informations chaque semaine au comité de trésorerie.

Le contrôle interne des dépenses non salariales bénéficie de davantage de moyens par rapport à 2008, notamment grâce à une meilleure utilisation du système SIGFIP, à l'amélioration des organisations, à la mise à disposition des agents des manuels de procédures. Mais l'efficacité globale du contrôle interne a peu évolué en raison de la multiplicité des procédures dérogatoires.

Malgré les insuffisances relevées en 2015 pour l'organisation de la comptabilité, la situation est nettement améliorée par rapport à 2008 ; année au cours de laquelle le plan comptable était encore plus ancien, le système d'information SIGFIP non opérationnel, les comptes

non produits (absence de balances mensuelles) ou avec beaucoup de retards. Les rapports sur l'exécution du budget n'existaient pas en 2008 ; ce qui n'est plus le cas en 2015.

Tous les dispositifs de surveillance et de vérification externe étaient très peu fonctionnels en 2008 alors qu'en 2015, ils sont en place, commencent à fonctionner et améliorent progressivement la qualité de leur organisation et de leurs prestations.
Les progrès réalisés dans le processus de préparation du budget, dans l'élaboration de projets de loi de règlement et dans la préparation par la Cour des comptes de rapport sur l'exécution du budget ont accru les capacités d'intervention du Parlement dans le contrôle des équilibres et de l'efficacité du budget.

Les progrès attendus des réformes en cours ou programmées.

Toutes les réformes en cours ou à mener s'inscrivent dans l'objectif de mise en application du Cadre harmonisé de l'UEMOA défini en 2009. La mise en place de ce cadre constitue un défi majeur dans la mesure où il impose des exigences à la hauteur des normes internationales pour ce qui concerne la transparence de la gestion des finances publiques, l'obligation de rendre compte, les contrôles internes, les vérifications et audits externes, notamment un plus grand rôle du Parlement en la matière. Le Cadre harmonisé UEMOA prévoit aussi la budgétisation axée sur les résultats.

Le Togo a transcrit dans son droit national les principes du code de transparence inscrits dans la directive 01-2009. Il a adopté en 2014 la nouvelle loi organique sur les lois de finances, le nouveau règlement général de la comptabilité publique. D'autres textes réglementaires ont été adoptés ou sont en voie de l'être.

Dans ce cadre, la nouvelle nomenclature budgétaire apportera, notamment grâce à sa classification fonctionnelle plus conforme au GFS-COFOG, une plus grande transparence et plus de facilité pour l'allocation stratégique des ressources. De même, le nouveau plan comptable, plus proche des normes internationales IPSAS, facilitera la transparence et le suivi infra annuel des comptes. Il en est de même pour la transparence et le suivi annuel des opérations financières grâce au TOFE base droits constatés, et de la trésorerie grâce au TOFE base caisse.

- Par ailleurs, des réformes en cours visent à résorber des insuffisances importantes. Il s'agit notamment de
- la mise en place des nouveaux statuts de la fonction publique et le renforcement de la gestion des personnels de l'Etat,
- L'amélioration de la programmation pluriannuelle des administrations,
- La mise en place du système de Compte Unique du Trésor (CUT) à la Banque centrale, ce qui permettra la centralisation de toutes les disponibilités de trésorerie (les entités administratives autonomes n'auront des comptes qu'à la banque centrale, ces comptes seront des sous comptes du compte unique du Trésor) ;
- L'organisation, dans le respect des règles communautaires de l'UEMOA, des cadres de partenariat public-privé (PPP) qui permettront d'éviter le recours au système de préfinancement et des risques qui lui sont inhérents.

Tableau récapitulatif des notes

Indicateur et composantes	Note	Méth. Notation
PI-1. Dépenses effectives totales	C	M1
PI-2. Composition des dépenses effectives	D+	M1
PI-3 : Recettes effectives	D	M1
PI-4 : Classification du budget	C	M1
PI-5 : Documentation budgétaire	C	M1
PI-6 : Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers	D	M2
PI-7 : Transferts vers les administrations infranationales	D	M2
PI-8 Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de services	D	M2
PI-9 Accès du public aux informations budgétaires	D	M1
PI-10 établissement de rapports sur les risques budgétaires	D	M2
PI-11 : Gestion des investissements publics	D+	M2
PI-12 : Gestion des actifs publics	D+	M2
PI-13 : Gestion de la dette	D+	M2
PI-14 Prévisions macroéconomiques et budgétaires	D+	M2
PI-15 : Stratégie budgétaire	D	M2
PI-16 Perspective à moyen-terme de la budgétisation des dépenses	D	M2
PI-17 : Processus de préparation du budget	D+	M2
PI-18 : Examen des budgets le pouvoir législatif	C+	M1
PI-19 : Gestion des recettes	D+	M2
PI-20 : Comptabilisation des recettes	C+	M1
PI-21 : Prévisibilité de l'affectation des ressources en cours d'exercice	D+	M2
PI-22 : Arriérés de dépenses	D+	M1
PI-23 : Contrôles des états de paie	D+	M1
PI-24 : Gestion de la passation des marchés	B	M2
PI-25 : Contrôles internes des dépenses non salariales	B	M2
PI-26 : Audit interne	D+	M1
PI-27 : Intégrité des données financières	D	M2
PI-28 : Rapports budgétaires en cours d'exercice	D	M1
PI-29 : Rapports financiers annuels	C+	M1
PI-30 : Audit externe	C	M1
PI-31 : Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	NA	M2

1. Introduction

Le Gouvernement de la République togolaise a réalisé en 2008 avec l'appui des partenaires au développement, un exercice d'évaluation et de diagnostic du système de gestion des finances publiques qui a servi de base à toute une série d'actions de réformes de plus longue haleine.

Après quelques années de mise en œuvre de ce programme de réforme, soutenu au plan technique notamment par le FMI, la BAD et l'Union européenne, le Gouvernement s'est engagé dans une nouvelle évaluation des finances publiques dont l'objectif ultime est de mesurer les évolutions depuis 2008 notamment après la mise en œuvre de certaines actions de réforme.

1.1 Raison d'être et objectif de l'évaluation

La présente évaluation couvre les années fiscales 2012-2014 pour la plupart des données quantitatives nécessaires à la notation, et les années 2015 et 2016 pour certains indicateurs et présente une analyse qualitative des domaines couverts par les indicateurs tels qu'ils se présentaient en 2015 et en 2016, lors des missions de terrain. La présente évaluation vise à présenter un état des lieux de la performance de la GFP sur cette période, à mesurer l'évolution de la performance par rapport au précédent rapport PEFA, et à fournir un état des lieux qui permettrait d'alimenter les réflexions sur les prochaines réformes de la GFP. Cette évaluation nationale dont le périmètre s'étend au secteur public tel que décrit dans le manuel SFP (2014) du FMI et spécifiquement à l'Administration centrale (et déconcentrée) et les institutions de supervision et de contrôle externe à savoir (Parlement et Cour des comptes), mais hors collectivités territoriales. Elle s'accompagne, en parallèle, mais de façon autonome, d'une évaluation PEMFAR commandée par la Banque Mondiale qui comprend la revue sectorielle des dépenses publiques, l'évaluation de la gestion des finances publiques, et l'analyse du système des marchés publics.

L'objectif de l'évaluation est de disposer d'une appréciation commune et partagée par le Gouvernement togolais et par la communauté des bailleurs de fonds sur les forces et les faiblesses actuelles du système et sur ses progrès et reculs sur la période récente. Compte tenu du changement de base de la méthodologie PEFA, et pour évaluer l'évolution de la GFP entre les deux évaluations PEFA, il a été convenu de réaliser une analyse répétée basée sur le Cadre PEFA 2011 révisé, et d'une évaluation basée, cette fois, sur le Cadre PEFA rénové 2016 pour apprécier la situation en 2015. Il convient de souligner que le but de l'exercice n'est pas de porter un jugement sur les différentes entités de l'Administration Centrale ou leurs responsables, mais de situer le système de gestion des finances publiques togolais, dans ses différents domaines, par rapport aux normes PEFA, fondées sur les « bonnes pratiques » internationales.

1.2 Gestion de l'évaluation et assurance qualité

L'évaluation s'appuie sur des termes de référence qui ont été élaborés selon un processus participatif impliquant notamment les autorités togolaises, le Secrétariat PEFA, la BAD et l'UE; et pour conduire cette évaluation, le dispositif institutionnel suivant a été mis en place:

- Une équipe de trois experts internationaux menée par M. Ali ACHOUR, et incluant M. Sofiane FAKHFAKH et M. Mario DEHOVE sont recrutés par appel d'offres international pour mener cette évaluation;
- Une équipe de cadres nationaux, placée sous l'autorité du M. le Secrétaire Permanent chargé du suivi des politiques de réformes et des programmes financiers, a été mise en place pour préparer et conduire le processus d'évaluation;
- Une équipe de *peer-reviewers* constituée par les partenaires techniques et qui sont constitués de l'UE, de la BAD, de la BM, du FMI et du secrétariat PEFA;

Une répartition de l'analyse des différents indicateurs et de la rédaction des différentes parties du rapport a été faite entre les experts. Cette répartition est précisée en annexe.

Après le lancement officiel de l'évaluation par M. Adji Otèth AYASSOR, Ministre d'Etat, Ministre de l'économie, des finances et de la planification du développement, un atelier, animé par les trois experts internationaux, a été organisé au Ministère des Finances afin de présenter le nouveau Cadre PEFA aux différentes administrations et parties prenantes concernées et, ainsi, de les associer étroitement à l'évaluation.

La coordination des travaux de l'équipe d'experts a été assurée au sein du Gouvernement par un Comité Technique créé à cet effet et présidé par le Monsieur AHARH KPESSOU Mongo, Secrétaire Permanent pour le suivi des politiques de réformes et des programmes financiers. Du côté des partenaires au développement la coordination a été assurée par la Délégation de l'Union européenne, chef de file du groupe des bailleurs. M. GHONDA Ephrem en qualité de conseiller résident du Ministre de l'Economie et des finances a appuyé le comité technique sous le Secrétariat Permanent

Un dispositif d'assurance de la qualité, le "PEFA check", a été mis en place à plusieurs niveaux et sera appliqué aux différentes étapes du processus. Le "PEFA check" implique la transmission des TdR de la mission au secrétariat PEFA et au point focal pour l'exercice PEFA, la transmission des versions successives de rapport complet PEFA 2016, annexe 2011 et rapport révisé au Secrétariat PEFA pour revue et commentaires, et enfin la réponse et la prise en compte des commentaires et transmission des versions révisées des documents, comprenant un tableau indiquant les réponses à toutes les observations formulées par tous les examinateurs.

Encadré 1.1 : Modalité de gestion et d'assurance qualité de l'évaluation

Organisation de la gestion de l'évaluation PEFA

- Équipe de supervision – directeur et membres : Comité technique
- Directeur de l'évaluation : M. le Secrétaire Permanent aux réformes
- Chef et membres de l'équipe d'évaluation : Ali ACHOUR (UE), Sofiane FAKHFAKH (UE) et Mario DEHOVE (BAD)

Examen de la note de synthèse et/ou des lettres de mission

- Date de l'examen des projets de notes de synthèse et/ou de lettre de mission : **15/05/2015**
- Examinateurs invités : les autorités togolaises, les ambassades d'Allemagne et de France, le secrétariat PEFA, la BM, la BAD, le FMI, PNUD, UE
- Examinateurs ayant formulé des commentaires : les autorités togolaises, la BM, la BAD, le FMI, l'UE, le secrétariat PEFA
- Dates des versions définitives de la note de synthèse et/ou des lettres de mission : **24/07/2015**

Examen du rapport d'évaluation

- Date(s) du (des) rapport(s) examiné(s) :
  - **- Rapport préliminaire : le 20/01/2016**
    - Examinateurs invités : les autorités togolaises, l'UE, BM, BAD, FMI, secrétariat PEFA
    - Examinateur ayant formulé des commentaires : les autorités togolaises, secrétariat PEFA (évaluation répétée)
  - **- Rapport provisoire : le 21/03/2016**
    - Examinateurs invités : les autorités togolaises, le secrétariat PEFA, le FMI, la BAD, l'UE,
    - Examinateur ayant formulé des commentaires : les autorités togolaises, le secrétariat PEFA, le FMI, la BAD, la BM, l'UE,
  - **- Projet de rapport final : le 15/05/2016**
    - Examinateurs invités : les autorités togolaises, le secrétariat PEFA, le FMI, la BM, BAD, l'UE,
    - Examinateur ayant formulé des commentaires : les autorités togolaises, le Secrétariat PEFA, l'UE, La BM et la BAD.

1.3 Méthodologie de l'évaluation

Cette évaluation s'appuie sur une méthodologie complètement stabilisée, après une phase de test (avec le Cadre PEFA de janvier 2015 de test) à laquelle le Togo s'est associé, et publiée par le Secrétariat PEFA en février 2016. L'utilisation de cette méthodologie nouvelle permet de mesurer des aspects de la GFP qui n'étaient pas pris en compte dans l'évaluation de 2008 comme la gestion des actifs, la prise en compte du risque, la programmation et la gestion des investissements ou la gestion axée sur la performance (GAR) dans la gestion publique et budgétaire. Cette méthodologie est également plus exigeante en termes de critères d'évaluation, il est, comparativement, plus difficile pour un

pays d'atteindre les niveaux de notation élevés des indicateurs de qualification de la performance.
L'utilisation de cette nouvelle méthodologie rend plus délicate la comparaison de la performance avec le rapport précédent. Cette difficulté a été atténuée par l'introduction d'éléments qualitatifs d'appréciation de l'évolution de la performance pour chacun des indicateurs.

L'évaluation a couvert, conformément à la méthode PEFA, le champ des administrations centrales constitué des ministères et institutions relevant du Budget de l'Etat, des établissements publics à caractère administratifs (EPA), et des institutions de protection sociale. Toutefois, il n'a pas été possible de traiter totalement ces deux dernières catégories d'institutions en raison de l'insuffisante disponibilité de données les concernant.

Lors de l'évaluation, les experts ont veillé à assurer une approche participative d'évaluation par l'implication des cadres nationaux dans l'évaluation PEFA, une coordination étroite avec le Comité Technique et avec l'équipe d'évaluation PEMFAR mentionnée ci-dessus. Cette approche d'évaluation a connu l'implication des parlementaires (commission finances à l'Assemblée nationale), des magistrats et cadres de la Cour des comptes et quelques organisations de la société civile.

Le déroulement global de la mission est articulé autour de quatre phases distinctes :

La phase de lancement et de préparation (octobre 2015)
Cette phase a été consacrée à la tenue d'un atelier de démarrage pour le lancement officiel de l'évaluation, et, outre la tenue d'un atelier d'information/formation sur la méthode PEFA version 2015 ci-dessus évoquée, a permis l'établissement d'une liste de documents et d'une première liste de services et institutions à rencontrer, et enfin la finalisation de la proposition de note méthodologique et du programme de travail pour la seconde phase.

La phase de collecte d'informations (novembre – décembre 2015)
La phase de collecte de données qui s'est déroulée entièrement au Togo, a été consacrée essentiellement aux séances de travail avec les services administratifs et institutions publiques et s'est terminée par la tenue d'une réunion de restitution en présence du Comité de pilotage, du Comité technique, des réviseurs et des responsables des principales directions concernées.

La phase de rédaction du rapport (janvier – mars 2016)
Cette phase s'est déroulée en quatre étapes :

1) Etape de rédaction du rapport de performance (version provisoire) selon la méthode PEFA 2015 (de test) et incluant en annexe l'évaluation PEFA répétée (Cadre 2011).
2) Etape de présentation et d'échanges sur le contenu du rapport provisoire et de ses annexes avec les responsables des différentes directions et institutions concernées.
3) Etape de formulation de commentaires et propositions d'amendements par les peer-reviewers.
4) Etape de finalisation du rapport provisoire au cours de laquelle les experts ont préparé un nouveau document sur la base du Cadre 2016 reprenant l'ensemble des commentaires et propositions d'amendement et intégrant les informations

nécessaires au passage à la version 2016 du Cadre PEFA, et l'ont soumis aux et, au secrétariat PEFA dans le cadre de la procédure de validation « PEFA check ».

La phase de finalisation et de dissémination (mai – juin 2016)
Cette phase prévoit la dissémination du rapport PEFA et de ses annexes à fin juin 2016, après l'obtention de la validation PEFA check, et consistera en la tenue d'une présentation à tous les acteurs et d'un atelier de discussion technique avec les acteurs du gouvernement et les partenaires techniques et financiers sur les principaux défis à relever dans le futur.

1.4 Appui à la mission d'évaluation

Les autorités togolaises ont, tout au long de la période d'évaluation, fait preuve d'un grand intérêt à l'évaluation PEFA et appuyé les consultants dans l'accomplissement de leur mission.

Monsieur Adji Otèth AYASSOR, ministre d'Etat, a présidé au lancement de l'évaluation et accordé une audience aux consultants au cours de laquelle il a réaffirmé l'intérêt qu'il porte à l'évaluation PEFA, et la disponibilité de ses collaborateurs pour aider à sa réalisation.

Monsieur Kossi Assimaïdou, ministre auprès du ministre d'Etat, chargé de la Planification et de la Prospective et monsieur Sani Yaya, ministre délégué auprès du ministre d'Etat, chargé du budget, ont aussi accordé, chacun de son côté, une audience aux consultants pour exprimer le même intérêt pour l'évaluation.

2. Informations générales sur le pays

2.1 Situation économique du pays

Le contexte national

Le Togo est un pays d'Afrique de l'Ouest d'une superficie de 56 785 kilomètres carrés, disposant d'un littoral d'une cinquantaine de kilomètres sur le golfe de Guinée.

Sa population est estimée par l'institut national de la statistique à 6,8 millions d'habitants en 2014. Elle est concentrée à un peu plus de 25% dans l'agglomération de la capitale Lomé. En raison de l'exode rural, la population de cette dernière continue à croître à un rythme soutenu de 3,9 % par an en moyenne contre une croissance de la population totale du pays de 2,4 % par an en moyenne. Les habitants de moins de 15 ans représentent un peu plus de 40 % de la population totale. Le taux d'alphabétisation a été estimé à 64 % en 2011, avec un écart significatif entre les hommes (76,9 %) et les femmes (52,4 %).

Le rapport 2015 du PNUD sur le développement humain classe le Togo au 163ème rang mondial sur 189 pays, au 29ème rang sur 53 pays africains et au premier rang des pays de l'UEMOA.

Tableau 1 : Indice de développement humain (IDH) 2015

Rang	Pays	Indice
1	Togo	0.484
2	Bénin	0.480
3	Sénégal	0.466
4	Côte d'Ivoire	0.462
5	Guinée-Bissau	0.420
6	Mali	0.419
7	Burkina Faso	0.402
8	Niger	0.348

Source : rapport IDH 2015

Après de nombreuses années de croissance négative au cours de la décennie 90, le Togo a retrouvé depuis 2003-2004 un taux de croissance en progression constante. La croissance annuelle moyenne a été de l'ordre de 2% de 2003 à 2009. Elle a augmenté à 5,2% pour la période 2010 à 2014. L'agriculture et l'élevage sont les secteurs qui contribuent le plus au PIB (30,5 %) en 2014, loin devant le commerce (12,5%), les industries manufacturières (9,3%), le BTP (6,7%) et les industries extractives (3,3%).

L'agriculture, en plus des cultures vivrières, dégage des ressources d'exportation (cultures de rente) constituées pour l'essentiel de coton et, dans des proportions plus faibles, café et cacao. Hors agriculture, les principales ressources d'exportation sont le clinker et le ciment, le phosphate.
Le rapport de la SCAPE constatait que « *la croissance économique retrouvée au Togo reste fragile par ses sources, insuffisante par son rythme et très peu créatrice d'emplois. Elle est handicapée structurellement*

par une faible productivité globale des facteurs, une insuffisante diversification du tissu économique, une industrialisation encore embryonnaire, reflet d'un secteur privé peu dynamique et l'étroitesse du marché »[1].

L'augmentation du rythme de croissance économique s'est traduite par une amélioration du PIB par habitant. Mais l'indice de Gini, calculé pour 2011 est un peu élevé (46,0). De même, l'incidence de la pauvreté mesurée en 2011 reste élevée (58,7 %). Il n'a baissé que de 3 points de pourcentage par rapport à 2006.

Les principaux aspects des réformes économiques et budgétaires de l'Etat

Depuis 2013, les autorités togolaises mettent en œuvre la Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi (SCAPE). Cette stratégie repose sur cinq axes : (i) développement des secteurs à fort potentiel de croissance ; (ii) renforcement des infrastructures économiques ; (iii) développement du capital humain, de la protection sociale et de l'emploi ; (iv) renforcement de la gouvernance ; (v) promotion d'un développement participatif, équilibré et durable.

L'axe iv, renforcement de la gouvernance, met l'accent sur la lutte contre la corruption, le renforcement des capacités de planification et de pilotage du développement à travers la systématisation de la gestion axée sur les résultats, l'amélioration de la mobilisation des ressources internes, la transparence et la recherche de l'efficacité dans l'utilisation de l'aide publique au développement.

Tableau 2 : Quelques indicateurs économiques

	2012	2013	2014
Population (milliers)	6 491,0	6 648,0	6 809,0
PIB (prix courants en milliards de FCFA)	1 989,5	2 064,9	2 262,3
PIB/ha (milliers de FCFA)	306,5	310,6	332,3
Croissance économique	5,8 %	5,4 %	5,9 %
Indice des prix à la consommation (variation annuelle)	+2,6 %	+1,8 %	+0,2 %
Dette Publique Intérieure et extérieure (% du PIB)	45,6%	44,3%	45,9%
Dette extérieure (en % du PIB)	14,0%	17,3%	21,1%

Sources : INSEED et Direction de l'Economie[2]

1 Rapport sur la Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi (SCAPE) 2013-2017. Rapport d'aout 2013.

2 Rapport de la Direction de l'Economie intitulé « Perspectives économiques à moyen terme 2015-2019 » et date de juillet 2015)

2.2 Tendances financières et budgétaires

Performance budgétaire

Tableau 3 : Données budgétaires globales[3] (Budget de l'Etat) en % du PIB

	2012	2013	2014
Recettes totales	**20,7%**	**25,3%**	**24,7%**
Recettes propres	18,7%	21,8%	22,6%
Dons	2,0%	3,6%	2,0%
Dépenses totales	**27,8%**	**30,6%**	**29,4%**
Dépenses courantes hors intérêts	18,1%	20,7%	19,0%
Investissements	8,8%	8,6%	9,2%
Intérêts	0,9%	1,2%	1,3%
Déficit global dons compris	**-7,1%**	**-5,2%**	**-4,8%**
Déficit primaire	-6,2%	-4,0%	-3,5%
Financements	**7,7%**	**4,9%**	**4,3%**
Extérieurs	3,5%	1,0%	2,2%
Intérieurs	4,3%	3,9%	2,2%
gap	**-0,6%**	**0,4%**	**0,4%**
PIB (en milliards de FCFA)	**1 989,5**	**2 064,9**	**2 262,3**

Sources : Tableau des Opérations Financières de l'Etat

Au cours des trois derniers exercices clos la pression fiscale a augmenté de manière significative de près de 4 points de pourcentage de PIB et ce malgré une révision de la fiscalité au cours de l'année 2014 et qui avait conduit à une révision à la baisse des prévisions des recettes douanières (voir indicateur PI-3). Cette évolution résulte de la révision du Code des impôts et du Code des Douanes, ainsi que de la restructuration des administrations fiscales et douanières (création de l'Office Togolais des Recettes).

La croissance des dépenses courantes a été inférieure à 1 point de PIB entre 2012 et 2014, traduisant une volonté politique de contenir ces dépenses à des niveaux compatibles avec les ressources disponibles. Par contre, pour les investissements qui ont eux aussi évolué faiblement (moins de 1 point de PIB sur deux ans) l'explication réside davantage dans les difficultés à mettre en œuvre et/ou accélérer la réalisation des projets.

L'aide extérieure (dons et prêts) contribue essentiellement au financement de projets. Elle ne dépasse pas 5,5 % du PIB, et connait même une baisse relative qui s'explique aussi par le rythme de réalisation des investissements.

Le déficit primaire a ainsi été réduit de près de la moitié en passant de 6,4 % à 3,5 % du PIB en deux ans.

[3] Les données ne portent que sur le budget général de l'Etat (hors EPA et hors organismes retraite et sécurité sociale)

Allocation des ressources par secteur

Les secteurs Education, Santé, Agriculture, Habitat, Eau, Assainissement et Hydraulique villageoise, qui sont des secteurs prioritaires ont bénéficié d'environ un tiers des dépenses budgétaires au cours de chacun des trois derniers exercices clos. Le secteur des Travaux publics, qui constitue aussi un secteur prioritaire, est celui dont la part des dépenses est la plus grande tant en prévision qu'en réalisation. Plus d'un cinquième des dépenses du budget de l'Etat ont concerné les travaux publics (investissements pour le renforcement des infrastructures économiques).

Il est à noter cependant que les dotations pour ces secteurs à l'exception de celui de l'éducation ont été réduites entre 2012 et 2014. Cette évolution peut s'expliquer par :

- les taux de réalisation d'investissements, souvent en deçà des objectifs budgétaires, et qui ont conduit les autorités à réduire ces objectifs pour mieux tenir compte des capacités réelles de réalisation et éviter les recours aux importantes réallocations de ressources en cours d'exercice ;
- l'augmentation des dépenses non réparties, principalement en raison de la prise en compte dans le budget des dépenses fiscales.

Tableau 4 : Répartition sectorielle des dépenses du budget général de l'Etat en pourcentage des dépenses globales hors charge de la dette

	2012			2013			2014		
Étiquettes de lignes	**LFinit.**	**LFrev**	**Réali.**	**LFinit.**	**LFrev**	**Réali.**	**LFinit.**	**LFrev**	**Réali.**
Travaux publics	29,1%	17,5%	13,7%	22,7%	14,9%	11,2%	20,4%	23,3%	21,1%
Education, Enseignements	16,9%	16,8%	17,0%	16,1%	18,4%	17,6%	17,5%	17,8%	18,1%
Agriculture, élevage, pêche, Infrastructures rurales, environnement, ressources forestières	8,5%	8,1%	6,7%	8,7%	7,7%	5,5%	6,5%	6,8%	4,6%
Défense, Sécurité, protection civile, administration territoriale	7,8%	8,4%	8,9%	7,3%	9,0%	9,0%	8,7%	9,2%	8,1%
Economie, Finances, Plan	6,9%	7,6%	6,4%	8,7%	8,0%	8,1%	7,7%	6,4%	6,1%
Santé, action sociale, solidarité, protection de la femme	7,2%	7,5%	6,9%	7,4%	8,3%	7,5%	7,0%	7,6%	5,6%
Habitat, urbanisme, eau, assainissement, hydraulique villageoise	6,5%	3,9%	3,0%	3,6%	3,9%	1,9%	2,9%	2,6%	1,9%
Présidence/Premier Ministère/affaires étrangères	3,7%	3,7%	3,4%	3,6%	4,0%	3,7%	3,5%	3,8%	3,0%
Transports, communications, tourisme	2,2%	6,9%	10,0%	9,8%	6,1%	3,3%	2,7%	2,3%	1,5%
Mines, Energie, Industrie, commerce	2,1%	8,9%	1,7%	2,6%	6,4%	4,8%	5,9%	3,3%	3,0%
Fonction Publique, réforme de l'administration, emploi, sécurité sociale	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%	0,5%	0,7%	0,6%	0,5%
Autres	3,0%	2,7%	2,6%	4,5%	4,8%	4,1%	4,8%	5,3%	3,8%
Dépenses communes	5,5%	7,3%	19,2%	4,1%	7,8%	22,9%	11,6%	10,9%	22,6%
Total hors dette (principal et intérêts)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Sources : Lois de finances et SIGFIP

Allocation des ressources selon la nature économique

Les dépenses courantes hors dépenses fiscales représentent environ la moitié du total des dépenses du Budget général de l'Etat.
Les dépenses d'investissement ont globalement connu une baisse relative qui peut s'expliquer par les raisons évoquées précédemment (capacités de réalisation) et par une moindre mobilisation de ressources extérieures.
En revanche, la part des intérêts et frais financiers a augmenté significativement entre 2012 et 2014 en raison de l'augmentation des emprunts intérieurs à court-terme pour réduire les tensions de trésorerie.
La part des dépenses fiscales augmente régulièrement et dépasse celle des investissements sur ressources propres.

Tableau 5 : Répartition selon la nature économique des dépenses du budget général de l'Etat

	2012	2012	2013	2013	2014	2014
	Lfinit	Réal	Lfinit	Réal	Lfinit	Réal
Dépenses courantes (hors dépenses fiscales)	50,9%	50,5%	46,7%	54,6%	54,2%	49,2%
Salaires	19,4%	23,0%	17,9%	21,7%	21,1%	21,8%
Biens et services	12,4%	10,7%	9,5%	10,8%	10,4%	9,4%
Intérêts et frais financiers	2,9%	1,2%	4,3%	5,0%	4,6%	3,3%
Transferts	16,1%	15,6%	15,0%	17,1%	18,1%	14,7%
Investissements	48,6%	33,8%	52,4%	28,1%	38,1%	31,9%
sur ressources propres	18,8%	13,9%	16,9%	11,4%	18,7%	16,3%
sur ressources extérieures (emprunts et dons)	29,9%	19,9%	35,6%	16,7%	19,5%	15,7%
Autres	0,5%	15,7%	0,9%	17,3%	7,6%	18,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Sources : Lois de finances et SIGFIP

2.3 Cadre juridique de la GFP

Cadre juridique de la GFP

La constitution n'a pas été modifiée depuis le dernier PEFA. Elle institue juridiquement un système semi-présidentiel mono caméral (elle a créé un Sénat, mais qui n'a qu'un rôle consultatif). Le Président de la République, élu au suffrage universel direct pour 5 ans renouvelable sans limitation du nombre de mandats, est chef de l'Etat. Il désigne le Premier Ministre et les membres du gouvernement, il préside le Conseil des ministres et peut dissoudre l'Assemblée nationale. Celle-ci élue pour 5 ans au suffrage universel, vote la loi dans le cadre d'un pouvoir d'attribution, protecteur du domaine règlementaire. Le gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale par des votes de confiance et de censure. Les amendements des députés aux projets de loi ne peuvent créer des déficits budgétaires supplémentaires. La constitution fixe à fin décembre la date limite d'adoption de loi des finances et prévoit les conditions financières de la continuité de l'exercice des pouvoirs publics au cas où cette date n'est pas respectée. Elle institue une Cour constitutionnelle, une Cour des comptes, dont le Premier président est élu par ses pairs, une Cour suprême comprenant une chambre judiciaire et une chambre administrative et

fixe les conditions de l'indépendance de la magistrature. Elle crée une Haute cour de justice, une Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication, un Conseil économique et social, une Commission nationale des droits de l'homme et un médiateur. Elle institue trois niveaux de collectivités territoriales : la commune, la préfecture et la région.

Le Togo étant membre de l'UEMOA, les textes budgétaires et financiers principaux sont des transpositions en droit interne des directives de l'UEMOA. La loi organique n°2008-019 relative aux lois de finances (LOLF), en vigueur pour la période sous revue, était en préparation lors du dernier PEFA. Dans ses dispositions générales, elle définit son objet, la nature des lois de finances, les principes d'unité, d'universalité et d'annualité qui les commandent et les dérogations autorisées (notamment les autorisations de programme). Dans son titre 1 elle énumère les ressources de l'Etat et les règles de leur institution, elle définit les différentes catégories de dépenses et la nature des autorisations budgétaires, elle limite étroitement le domaine des crédits évaluatifs (principalement aux charges de la dette) et elle spécifie les possibilités laissées à l'exécutif de modifier ces autorisations en cours d'année. Elle donne la possibilité d'établir des « budgets annexes » pour les opérations à caractère marchand, et d'ouvrir des « comptes spéciaux du trésor » pour certaines opérations spécifiées. Dans son titre 3, elle prévoit les conditions dans lesquelles le projet de loi de finances peut être présenté et voté (en deux parties et en distinguant les services votés et les autorisations nouvelles). Dans son titre 4, la loi organique prévoit les conditions d'exécution et de contrôle du budget de l'Etat. Elle institue la séparation stricte entre les ordonnateurs et les comptables et le contrôle juridictionnel. Elle précise le régime de responsabilité des administrateurs de crédit, des ordonnateurs et des comptables.

Dans ce cadre général, le décret portant règlement général de la comptabilité publique de 2008 (décret n° 2008-091/PR du 29 juillet 2008) précise de façon concise les fonctions, prérogatives et responsabilités des administrateurs de crédit, (qui établissent les propositions d'engagement), des ordonnateurs (qui engagent, liquident et mandatent) et des comptables publics (qui payent), ainsi que la nature et les modalités des opérations de recettes, de dépenses, de trésorerie. Il institue le Ministre des finances ordonnateur unique du budget de l'Etat et précise les conditions de délégation de cette fonction. Il définit la structure du réseau des comptables publics, notamment la qualité de comptable principal qui rend ses comptes au juge des comptes et le périmètre de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. Il pose les principes fondamentaux de la comptabilité de l'Etat et, en particulier, la distinction entre la comptabilité administrative des ordonnateurs et générale des comptables.

Les autres textes juridiques sont recensés, par thème et domaine, dans le tableau suivant.

Textes généraux	
- Constitution du 14 octobre 1992 révisée par la loi n° 2002-029 du 31 décembre 2002 et modifiée à son article 52 alinéa 1er par la loi n° 2007-008 du 07 février 2007 - Loi organique n°2008-019 relative aux lois de finances	- Loi n°2014-009 du 11 juin 2014 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques - Décret n° 2008-091/PR du 29 juillet 2008 portant règlement général sur la comptabilité publique - Décret n°2012-006/PR portant organisation des départements ministériels
Comptabilité	
- Arrêté n°244/MEFP/CAB du 20 décembre 2001 portant nomenclature budgétaire de l'Etat - Arrêté n°243/MEFP/CAB du 20 décembre 2001 portant approbation et mise en application du plan comptable de l'Etat	- Instructions comptables n°0034 du 12 janvier 2009 portant mise en application d'une nouvelle nomenclature comptable de l'Etat - Instructions comptables n° 475 relative à la comptabilité des comptables des structures déconcentrées

- Arrêté n°032/MEF/SG/DGTCP du 28 février 2012 portant nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat	- Instructions n°142 portant comptabilisation des dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures
Personnel	
- Loi N°2013-002/PR du 21 janvier 2013 portant statut général de la fonction publique togolaise	
Impôts	
- Code général des impôts (loi n° 83-22 du 30 décembre 1983 modifiée de 1985 à 2015)	- Loi n°2012-016 portant création de l'OTR
Douanes	
- Code des douanes (loi n° 66-22 du 23 décembre 1966 et modifiée jusqu'en 2013)	- Loi n°2014-003 du 28 avril 2014 portant code des douanes
Collectivités territoriales	
- Loi n° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales	- Décret N°2011-179/PR fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du fonds d'appuis aux collectivités territoriales
Ministères économiques et financiers	
- Décret n°86-109 du 05 janvier 1986 portant organisation et attribution du Ministère de l'économie et des finances - Décret n°2001-155/PR portant organisation et attribution de la Direction générale du trésor et de la comptabilité publique (DGTCP) - Décret n°2001-149/PR portant attributions et organisation du Ministère du plan, de l'aménagement du territoire, de l'habitat et de l'urbanisme - Texte sur le MEF après fusion	- Décret n°2008-067/PR portant création, attribution et organisation d'un comité national de la dette publique - Décret 2008-031/PR portant création, attributions d'un secrétariat permanent pour le suivi des politiques de réformes et des programmes financiers (SP-PRPF)
Etablissements et entreprises publiques	
- Loi n° 90-26 du 04 décembre 1990 portant réforme du cadre institutionnel et juridique des Entreprises publiques et Sociétés d'Etat - Décret n°91-197 du 16 août 1991 pris en application de la loi du 4 décembre 1990 portant réforme du cadre institutionnel et juridique des entreprises publiques	- Décret n°90-191/PR du 26 décembre 1990 relatif à l'organisation des établissements hospitaliers de la République togolaise - Décret n° 90-192/PR du 26 décembre 1990 autorisant les formations sanitaires publiques à utiliser les recettes provenant des prestations de soins
- Contrôle interne	
- Décret n° 2002-028/PR du 02 avril 2002 portant désignation des acteurs de l'exécution du budget de l'Etat, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor - Décret n°2011-058/PR du 04 mai 2011 portant modalité de contrôle des opérations financières de l'Etat et des autres organismes publics	- Décret n° 2008-092 portant régime juridique applicable aux comptables publics - Décret n°86-189 du 17 septembre 1986 portant organisation et attributions de la Direction du Contrôle Financier
Inspections	
- Décret n° 72-192 du 15 septembre 1972 instituant une Inspection Générale d'Etat, définissant ses structures et fixant les règles de son fonctionnement - Décret n° 2008-093/PR du 29 juillet 2008 portant création, organisation, attributions et modalités de fonctionnement de l'Inspection générale des finances	- Arrêté N°077/MEF/DGTCP portant organisation, fonctionnement et prérogatives des structures de contrôle de la DGTCP (Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique)
Marchés publics	
- Loi n°2009-013 du 30 juin 2009 relative aux marchés publics et délégations de service public - Décret n°2009-277/PR du 11 novembre 2009 portant code des marchés publics et délégations de services publics - Décret n°2009-295/PR portant missions, attributions, organisation et fonctionnement de la Direction nationale du contrôle des marchés publics - Décret n°2009-296/PR du 30 décembre 2009 portant missions attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation de	- Décret n°2009-297/PR portant attributions, organisation et fonctionnement des organes de passation et de contrôle des marchés publics - Décret n°2011-055/PR attributions, organisation et fonctionnement de la commission spéciale chargée des marchés de défense et de sécurité nationales - Décret n°2011-059/PR portant définition des seuils de passation, de publication, de contrôle et d'approbation des marchés publics - Décret n°2011-054/PR fixant les modalités de fonctionnement du compte d'affectation spéciale pour

marchés publics modifié par le décret n°2011-182 du 28 décembre 2011	la régulation des marchés publics et délégation de service public
Privatisation et PPP	
- loi n°2014 du 22 octobre portant modernisation de l'action publique de l'Etat en faveur de l'économie	- Loi n°2010-012 portant désengagement de l'Etat et d'autres personnes morales de droit public des entreprises publiques.
- Contrôle externe	
- loi organique n° 98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes - loi organique n°2009-003 portant statut des magistrats de la Cour des comptes	- Règlement intérieur de l'Assemblée nationale 4ème édition août 2013

Ont aussi été adoptés, dans la période récente :
- la loi organique n°2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances ;
- des textes d'application de la LOLF (adoptés en conseil des ministres le 4 février 2015 et signés le 27 août 2015) :
    - Décret n°2015-052/PR portant nomenclature budgétaire de l'Etat (NBE) ;
    - Décret n°2015-053/PR portant plan comptable de l'Etat (PCE) ;
    - Décret n°2015-054/PR portant règlement général de la comptabilité publique (RGCP) ;
    - Décret n°2015-055/PR portant tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) ;

a aussi été promulguée récemment la loi du 14 juillet 2015 portant création de la Haute autorité de prévention et de lutte contre la corruption.

Est en cours d'application la loi n°2014 du 22 octobre portant modernisation de l'action publique de l'Etat en faveur de l'économie.

Sont en cours de préparation :
- les textes d'application du code des douanes ;
- le projet de textes sur la future Direction nationale du contrôle financier, le statut du contrôleur financier ;
- la relecture du code des marchés publics.

Le système de contrôle interne

La situation décrite est celle qui prévaut en 2014 et 2015.

1) Environnement de contrôle[4]

Les dispositifs visant à *renforcer l'intégrité tant personnelle que professionnelle et les valeurs éthiques des responsables et du personnel* sont principalement fondés sur le statut de la fonction publique[5]. Il comporte un « code de conduite » qui s'applique à tous les agents publics (notamment le chapitre IV « Ethique, déontologie, et obligation des fonctionnaires »). Il confie le pouvoir disciplinaire au chef de l'administration et instaure dans chaque administration, avec, éventuellement, des représentations régionales et préfectorales, une ou plusieurs commissions administratives paritaires pour chaque cadre de fonctionnaires dont les

[4] Les mots en italique de cette sous-section se rapportent aux thèmes et composantes mentionnés dans le document qui sous-tend cette partie selon le document PEFA 2015 (*Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public*, INTOSAI, Gov 9100.)

[5] Loi du 20 janvier 2013 portant statut général de la fonction publique togolaise.

membres représentant le personnel sont élus. Ces commissions sont compétentes en matière de recrutement, avancement et discipline des agents publics. Des conseils de discipline exercent une fonction de consultation en matière de sanction et en cas de désaccord de ces conseils avec l'autorité hiérarchique leur décision entraîne la saisine du Conseil supérieur de la fonction publique. Par ailleurs, et plus spécifiquement, les comptables publics sont soumis à un régime de responsabilité personnelle et pécuniaire strict placé sous le contrôle d'un juge (la Cour des comptes).

L'*engagement à un niveau de compétence* est assuré par les modalités de recrutement par concours prévues dans le statut de la fonction publique dans le cadre d'un règlement général des concours pris par le chef du gouvernement, la soumission au principe hiérarchique et le droit à la formation et à la promotion (prévu dans le chapitre IV du statut). Le Ministère chargé de la fonction publique a pour mission, sous la responsabilité du chef du gouvernement, d'appliquer la politique du gouvernement en matière de fonction publique. Il a la charge, notamment, d'instituer un schéma directeur de la formation permanente. La responsabilité programmatique est en cours de déploiement, la responsabilité hiérarchique restant la norme.

Les textes relatifs à la comptabilité publique imposent que *les structures de l'organisation* prévoient une délimitation stricte des pouvoirs et domaines de responsabilité, les règles de délégation de pouvoirs et les obligations de rendre compte. Le juge des comptes peut en sanctionner la méconnaissance par la « gestion de fait ». Les canaux d'information notamment informatiques ont été développés à cet effet.

Les *politiques et pratiques en matière de ressources humaines* favorisant l'environnement de contrôle sont placées sous la responsabilité du Ministère chargé de la fonction publique en matière de formation générale du personnel de la fonction publique et plus spécifiquement par la DGTCP, et notamment pour le contrôle essentiel exercé par les comptables publics, par sa Direction du personnel et du matériel.

2) L'évaluation des risques est encore peu intégrée dans l'environnement de contrôle essentiellement fondé sur le contrôle acte par acte (ou « transactionnel »). Les Inspections générales des finances et d'Etat ont bénéficié en 2013 d'une formation à l'audit interne basé sur les risques (ABR). Une cartographie des risques a été dressée par l'IGF, à titre encore pédagogique, pour le Ministère chargé des finances et le Ministère chargé de l'agriculture. Des manuels de procédures basés sur les risques ont été élaborés.
3) Les activités de contrôle visant à prévenir les risques telles qu'elles sont prévues dans les textes (voir sous-section précédente), notamment le règlement de comptabilité publique, sont présentes dans l'administration centrale et les établissements publics (ces derniers étant cependant mal connus). Celles orientées vers la réalisation des objectifs devraient être développées avec le déploiement des budgets de programme et l'institution des responsables de programmes prévus dans la nouvelle LOLF.

4) L'information et la communication sont assurées par l'utilisation d'applications informatiques de gestion budgétaires et financières (dont la principale est SIGFiP). Elles reposent aussi sur le rôle majeur joué par les pièces justificatives dans le système de contrôle et de *reporting* et la nécessité pour les responsables de produire périodiquement des états et rapports notamment, sous peine de sanction, au juge des comptes. Les outils d'information et de communication relatifs à la performance sont en cours d'élaboration.

5) Le pilotage permanent est assuré par le Ministère de l'économie et des finances, notamment la Direction du trésor et de la comptabilité publique (DGTCP), la Direction du contrôle financier (DCF), la Direction des finances, ordonnatrice déléguée des dépenses de fonctionnement (DF), la Direction du financement et du contrôle de l'exécution du plan (DFCEP) ordonnatrice déléguée des dépenses d'investissement, la Direction de la dette et la Direction du budget. Les instances de vérification sont principalement : l'Inspection générale des finances (IGF), l'inspection générale d'Etat (IGE) et l'inspection générale du Trésor (IGT). Les inspections ministérielles exercent surtout des contrôles de nature technique. La Cour des comptes est chargée du contrôle externe. Mais ces inspections et organismes exercent encore quasi exclusivement des missions de contrôle de régularité et de conformité, à l'exclusion d'audit de performance ou d'évaluation des politiques publiques.

2.4 Cadre institutionnel de la GFP

Il n'existe pas de structures institutionnelles spécifiques pour assurer la participation du public à la gestion du budget et compléter le rôle joué par le pouvoir législatif en sa qualité de représentant des intérêts des citoyens.

Les développements pour les indicateurs PI-6, P-I7 et PI-12 (voir section 3 du présent rapport) montrent qu'il est difficile de circonscrire le champ du secteur public en raison des insuffisances dans la définition des statuts des entités, dans leur encadrement et leur suivi (exercice des tutelles), dans le suivi et le contrôle de leur budget et de leurs opérations financières par les institutions qui en ont la charge.
Dans le tableau 7 qui suit, nous avons essayé de donner une image du secteur à partir des données disponibles. L'image est incomplète, car :

- Il existe des incertitudes quant au nombre d'EPA (cf. PI-6) et il n'existe pas de données consolidées sur leur budget. Nous avons inscrit dans le tableau le nombre de 47 EPA à partir d'une liste transmise par la DGTCP. Nous n'avons pas pu obtenir des informations complètes sur leurs recettes et dépenses. Nous les avons estimés à environ 55 milliards en supposant que les subventions que leur accorde le budget de l'Etat représentent 80% de la totalité de leurs ressources.
- Les administrations décentralisées sont les communes au nombre de 35, dont seulement 21 fonctionnent comme administration décentralisée. Leurs ressources sont constituées essentiellement de recettes fiscales propres. Elles reçoivent aussi des subventions de l'Etat. En 2014 leurs recettes (fiscales plus subventions de l'Etat) ont été de 11,7 milliards.
- Les établissements de protection sociale sont au nombre de trois : CNSS (sécurité sociale), INAM (assurance maladie) et CRT (retraite). Le montant cumulé de leurs budgets de 2014 est de 78 milliards.
- Les actifs et passifs et le nombre d'entreprises publiques financières ou non financières dont le capital est détenu majoritairement par l'Etat n'ont pu être déterminés (cf. PI-12).

Tableau 6 : Structure du secteur public (nombre d'entités et montant des budgets) (Montants en milliards de FCFA)

Année : 2014 PIB nominal : 2 262,3	Secteur public				
	Sous-secteur des administrations publiques		Administrations de sécurité sociale[17]	Sous-secteur des entreprises publiques	
	Unité budgétaire	Unités extrabudgétaires		Entreprises publiques non financières	Entreprises publiques financières
Administration centrale	1 unité Budgetaire[1] Budget total 731,8 M	47 établissements 60 M	3 (CNSS, CRT, INAM) 77,7 M	ND	ND
Administrations infranationales (communes)	35 Communes Recettes 11,7 milliards	Pas d'unités sous tutelle des CT			

1) : En 2014 le ministre en charge des finances est ordonnateur unique des recettes et dépenses du budget de l'Etat

Pour les mêmes raisons (insuffisances d'informations), il ne nous est pas possible de donner une image complète de la structure financière de l'administration centrale. Nous ne pouvons que nous limiter à quelques informations dont certaines sont estimées à partir des transferts qui leur proviennent du budget de l'Etat (source de données SIGFIP).

Les informations données dans le tableau 8 sur les réalisations sont donc indicatives. Elles montrent néanmoins que, sur un montant total de dépenses consolidées de 726 milliards (785 milliards moins les transferts entre entités), les dépenses directes de l'Etat ont représenté 83%, le reste étant réalisé dans des proportions presque équivalentes par les EPA (8,4%) et les organismes de protection sociale (8,6%).

Tableau 7 : Structure financière de l'administration centrale – Budgets (en milliards de FCFA)

Année : 2014 PIB nominal : 2 262,3	Administration centrale				
	Unité budgétaire		Unités extrabudgétaires	Administrations de sécurité sociale	Total global[27]
	Opérations budgétaires	Opérations extrabudgétaires			
Recettes	Données non disponibles (excepté pour les recettes et dépenses du budget de l'Etat).				
Dépenses					
Transferts à (-) et provenant (+) d'autres unités des administrations publiques t					
Passifs					
Actifs financiers					
Actifs non financiers					

Tableau 8 : Structure financière de l'administration centrale – Réalisations (en milliards de FCFA)

Année : 2014 PIB nominal : 2 262,3	Administration centrale				
	Unité budgétaire		Unités extrabudgétaires	Administrations de sécurité sociale	Total global
	Opérations budgétaires	Opérations extrabudgétaires			
Recettes	565,3	0,0	60,0	77,6	702,9
Dépenses	662,3	0,0	60,0	62,7	785,0
Transferts à (-) et provenant (+) d'autres unités des administrations publiques	--59,0		+51,5	+7,5	0,0
Passifs	ND		ND	ND	ND
Actifs financiers	ND		ND	ND	ND
Actifs non financiers	ND		ND	ND	ND

2.5 Autres éléments importants de la GFP et de son environnement opérationnel

L'Assemblée nationale adopte le projet de budget, en y apportant les amendements recevables qui lui paraissent nécessaires, et la loi de règlement appuyée du rapport sur l'exécution de la loi de finances (RELF) et de la déclaration de conformité de la Cour des comptes. Elle a aussi pour mission de contrôler l'action du gouvernement avec l'assistance de la Cour des comptes.

Depuis la fusion du Ministère chargé du plan et du Ministère chargé des finances en 2015, l'ensemble des services économiques et financiers sont regroupés dans le Ministère de l'Économie, des Finances et de la Planification du développement auprès duquel est placé le Ministre de la Planification du développement et au sein duquel délégation est donnée au Ministre du Budget. Le Ministre de l'Économie et des Finances prépare le projet de budget qui est délibéré en Conseil des ministres. Le Ministère chargé des finances joue un rôle central dans la préparation du budget qui est assurée par la Direction du budget sur la base du cadrage macroéconomique réalisé par la Direction de l'économie. Il pilote son exécution à laquelle participent à titre principal, jusqu'à l'opérationnalisation de l'OTR en 2014, trois directions générales : la Direction générale des douanes (DGD), la Direction générale des impôts (DGI), la Direction générale du trésor et de la comptabilité publique (DGTCP) auxquelles s'associe la Direction des finances (DF), ordonnatrice déléguée des dépenses de fonctionnement. La Direction du financement et du contrôle de l'exécution du plan (DFCEP) contribue à la préparation des prévisions budgétaires des investissements sur financements intérieurs et extérieurs dont elle est l'ordonnatrice déléguée. L'OTR, établissement public créé en décembre 2012 et actif depuis 2014 est chargé d'asseoir, d'administrer, et de recouvrer les impôts, taxes et droits de douane pour le compte de l'Etat.

Les principales directions et services directement opérationnels de la DGTCP sont les suivants :

Tableau 9 : Principales directions et services directement opérationnels de la DGTCP

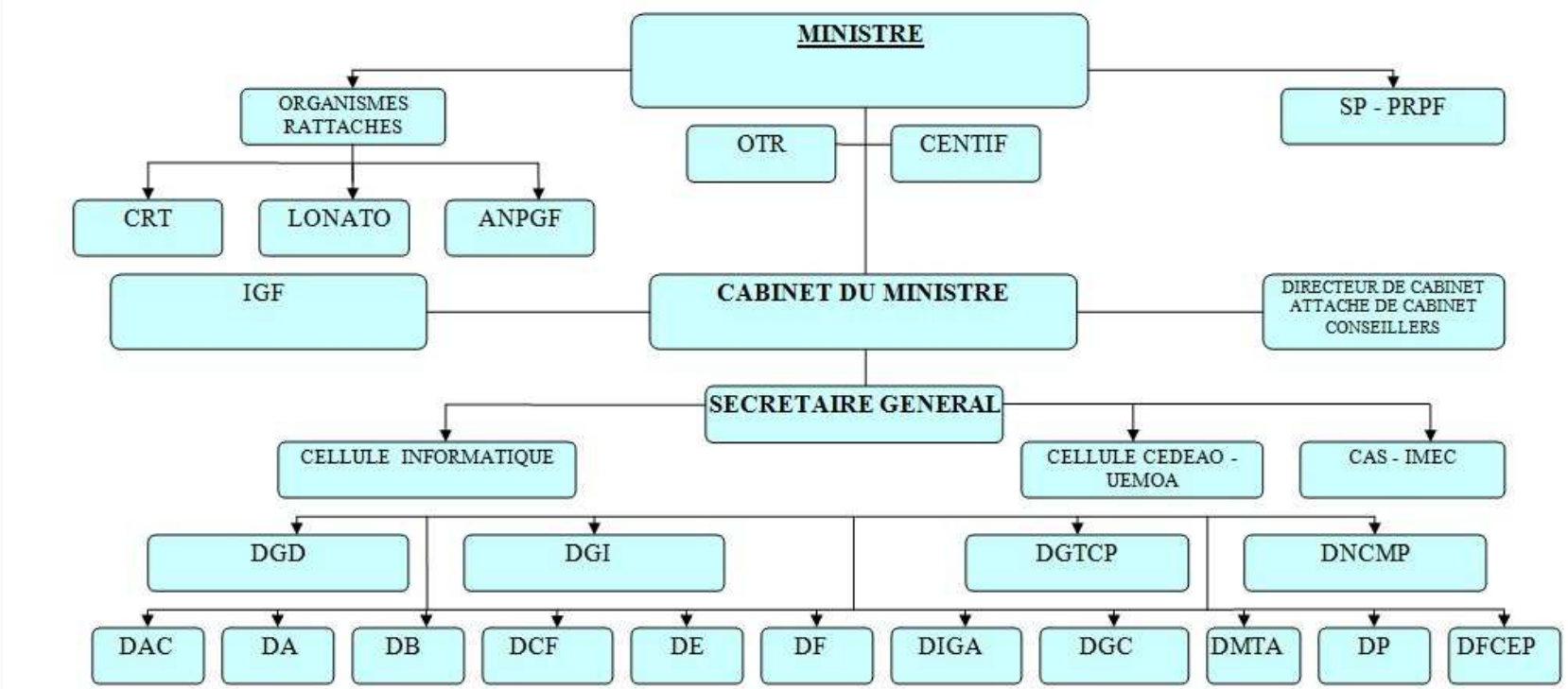
Services centraux		Postes comptables principaux	
Direction du Trésor	- Gestion de la trésorerie - Tutelle des établissements financiers et bancaires - Contrôle des changes	Agence comptable centrale du trésor	- Gestion de la trésorerie - Centralisation des comptabilités de l'Etat - Production de la balance du trésor -Production du CGAF et des éléments de la LR
Direction de la comptabilité publique	- Gestion financière et comptable de l'Etat, des EPA et des collectivités locales - Supervision des postes comptables déconcentrés - Surveillance des dérogations à l'unité de trésorerie des EPA et collectivités locales	Recette générale du trésor	- Exécution comptable des recettes
Direction de la dette publique	-Négociation des emprunts d'Etat -Gestion des fonds d'emprunt -Gestion de la dette intérieure - Suivi de la régularité des dépenses des projets	Paierie générale du trésor	- Exécution comptable des dépenses du budget de l'Etat
Agence comptable de la dette publique (non encore créée)	- Gestion comptable de la dette publique		

Le contrôle des engagements est assuré par la Direction du contrôle financier (DCF). Les paiements sont sous la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics qui sont chargés de contrôler la régularité financière des opérations de dépenses et de recettes, sous le contrôle du juge des comptes, qui peut en sanctionner les manquements par un débet.

L'inspection des finances (IGF) exerce le contrôle a posteriori des opérations budgétaires et financières. Les Ministères techniques contribuent à la préparation du budget et à son exécution en faisant des propositions d'engagement et d'ordonnancement au Ministère chargé des finances. La Cour constitutionnelle veille à la constitutionnalité des lois et la Section administrative de la Cour suprême est chargée du contrôle de la légalité des actes du gouvernement. Les missions du Ministère de la Planification et du Développement sont centrées sur l'élaboration des documents de stratégie nationale, régionale et sectorielle. Depuis le rattachement de la DFCEP au MEF, ses fonctions budgétaires sont réduites.

L'IGE assure sous l'autorité du Président de la République et pour – juridiquement - son seul compte le contrôle administratif de toutes les entités publiques. La BCEAO assure les fonctions de banquier central de l'Etat togolais et la gestion de la monnaie unique des membres de l'UEMOA.

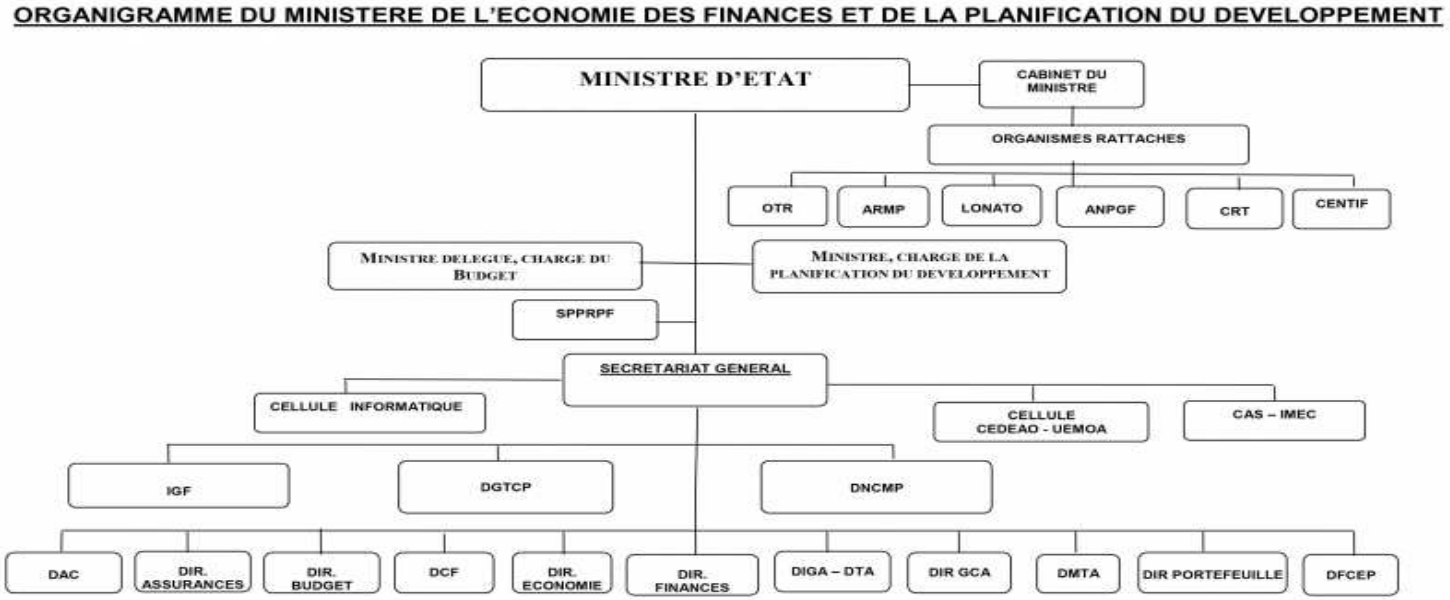
ORGANIGRAMME DU MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES (sur la période 2012-2013) ; à partir de 2014, la DGD et la DGI ont été supprimées, l'OTR (qui figure dans l'organigramme et à qui leurs missions ont été déléguées) étant entré en activité en 2014.



CRT = Caisse de Retraite du Togo
LONATO = Loterie Nationale Togolaise
ANPGF = Agence Nationale de Promotion et de Garantie des Financements des PME et PMI
OTR = Office Togolaise des Recettes
CENTIF = Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières
SP PRPF = Secrétariat Permanent Pour le suivi des Politiques Réformes et des Programmes Financiers
I G F = Inspection Générale des Finances
CAS _ IMEC = Cellule d'appui et de suivi des Institutions Mutualistes d'Epargne et de crédit
DGD = Direction Générale des Douanes
DGI = Direction Générale des Impôts
DGTCP = Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DNCMP = Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics

DAC = Direction des Affaires Communes
DA = Direction des Assurances
DB = Direction du Budget
DCF = Direction du Contrôle Financier
DE = Direction de l'Economie
DF = Direction des Finances
DIGA – DTA = Direction de l'information de Gestion et de l'audit – Tutelle Administrative
DGC = Direction du Garage Central
DMTA = Direction du Matériel et du Transit Administratif
DP = Direction du Portefeuille
DFCEP = Direction du Financement et du Contrôle de l'Exécution du Plan

NOUVEL ORGANIGRAMME DU MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES ET DE LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT



3. Evaluation des systèmes, des processus et les institutions de la GFP

3.1 Fiabilité du budget

La fiabilité, au sens des bonnes pratiques de la gestion des finances publiques (GFP), est évaluée par les écarts entre les prévisions initiales et les réalisations en matière de recettes et dépenses intérieures.

Nous l'évaluerons pour les exercices 2012 à 2014 qui sont les trois derniers exercices clos.

Le manuel PEFA précise qu'il faut évaluer « *les dépenses effectives totales par rapport aux dépenses totales initialement inscrites au budget (ainsi qu'indiquées dans les documents du budget de l'Etat et rapports de finances publiques)* »[6].

Pour chaque exercice budgétaire considéré, nous retiendrons donc pour les prévisions de recettes et de dépenses les montants définis par la loi de finances initiale. Nous ne tiendrons pas compte des modifications opérées par les collectifs budgétaires.

Les documents budgétaires (rapports sur l'exécution du budget, comptes administratifs, lois de règlement) ne donnent pas les dépenses payées. Ils se basent sur les dépenses ordonnancées. Ils sont en cela conformes au règlement de la comptabilité publique en vigueur (voir encadré ci-dessous) qui retient pour les dépenses effectives les droits constatés, en l'occurrence, les dépenses ordonnancées, car en fin d'exercice et après la journée complémentaire les engagements et liquidations non ordonnancés sont annulés et/ou reportés sur l'exercice suivant.

Encadré : Les dépenses au sens de la réglementation en vigueur en 2012-2014

Pour les exercices 2012 à 2014, les principes comptables appliqués sont déclinés des directives UEMOA de 1997 (RGCP) et 1998 (Plan comptable). Ainsi la comptabilité annuelle comprend « *les opérations rattachées au budget de l'année jusqu'à la date de clôture de ce budget* » (article 113 du décret 2008 portant RGCP).
Selon le Plan comptable « *Les dépenses comptabilisées correspondent aux dépenses ordonnancées visées quand il s'agit de dépenses soumises à l'ordonnancement préalable, aux dépenses payées quand il s'agit de dépenses sans ordonnancement préalable* ». En d'autres termes, les principes comptables en vigueur en 2012-2014 imposent de considérer comme dépenses, celles qui sont ordonnancées et celles qui sont payées sans ordonnancement préalable. En fin d'exercice ces dernières sont régularisées budgétairement et donc ordonnancées.
Le nouveau cadre harmonisé UEMOA (Directives 2009) retient le même principe de droits constatés, mais en se basant sur les liquidations.

6 Manuel du PEFA, version janvier 2011 page 15, version janvier 2015 page 15 ou version février 2016 page 16.

Nous avons néanmoins essayé de mesurer les écarts pour l'évaluation de PI-1 et PI-2 en considérant que les dépenses effectives sont les dépenses payées.

Nous avons déjà souligné le fait que les rapports budgétaires ne donnent pas les dépenses payées.

Nous avons examiné les données du module budget de SIGFIP. En principe, ce module doit retracer pour chaque ligne budgétaire les montants de chaque étape de l'exécution de la dépense, depuis l'engagement jusqu'au paiement. Nous avons examiné en détail toutes les lignes budgétaires pour les trois exercices 2012 à 2014 et nous avons constaté que, pour pratiquement toutes ces lignes, il subsiste des écarts parfois très importants entre les montants des mandats ordonnancés et pris en charge par le Payeur et les mandats payés. Le tableau ci-dessous montre les données de SIGFIP/Budget pour les dépenses mandatées et pour les dépenses payées pour l'exercice 2014 (total et quelques institutions à titre d'exemple). Ainsi, pour 2014, le total des dépenses mandatées est de 480,2 milliards (hors dette, projets financés sur ressources extérieures et exonérations non régularisées). Le total des dépenses réglées est de seulement 236,7 milliards. L'écart de 243,5 milliards (50,7%), confirme les déclarations des gestionnaires de SIGFIP sur le fait que l'information sur les paiements n'est pas systématiquement reversée dans SIGFIP/Budget. Les écarts sont de même importance pour les exercices 2013 et 2013.

Tableau 10 : Ecarts entre les dépenses mandatées les dépenses réglées tels qu'ils apparaissent dans les données SIGFIP/budget

Montants en milliards de FCFA

Institutions	Mandat vers Trésor	Règlement (12)	écart en %
Institutions	Mandat vers Trésor	Règlement (12)	écart en %
Total dépenses hors dettes, hors projets financés sur ressources extérieures et hors exonérations non régularisées)	480,20	236,70	50,7%
Exemples d'écarts			
Assemblée nationale	3,19	3,12	2,3%
Présidence de la République	12,46	7,19	42,3%
Premier Ministère	1,23	0,90	26,8%
Cour Constitutionnelle	0,25	0,23	7,3%
Cour Suprême	0,37	0,35	3,2%
Cour des Comptes	1,09	1,04	4,5%
Dépenses communes diverses	62,63	7,80	87,5%
Planification, Développement	1,85	1,57	15,2%
230 Affaires Etrangères	5,62	2,14	62,0%
310 Défense Nationale	39,76	36,62	7,9%

Il n'est donc pas possible d'obtenir les dépenses payées à partir du module SIGFIP/Budget.

Au niveau des comptes de gestion nous avons examiné les balances comptables du payeur et les balances consolidées de l'ACCT (Le Trésor ne produit pas de tableaux annuels sur les opérations de trésorerie). Dans ces balances, les montants des comptes de charges (classe 6

et classe 2) correspondent effectivement aux dépenses ordonnancées de SIGFIP/module budget (bien entendu seulement pour la classification économique). Les investissements financés sur ressources extérieures n'y figurent pas.

Les comptes de tiers (comptes 40) ne permettent pas non plus de déterminer les dépenses payées, ni par nature économique, ni même au niveau global, car toutes les dépenses ne se traduisent pas obligatoirement par des mouvements de ces comptes. Certaines opérations sont comptabilisées directement par débit du compte de charge et par crédit d'un compte de caisse ou d'un compte de correspondant du Trésor.

Enfin, les comptes de classe 5 ne permettent pas de distinguer les opérations budgétaires des opérations de trésorerie.

Il n'est donc pas possible de déterminer, même de manière globale, les dépenses payées à partir de comptes de gestion.

En conséquence, les indicateurs PI-1 et PI-2 ne peuvent pas être évalués sur la base des dépenses payées. Ils ne peuvent l'être que sur la base des dépenses ordonnancées.

Pour les recettes et dépenses effectives, nous nous baserons donc sur les montants ordonnancés et imputés à chacun des exercices dans les projets de loi de règlement approuvés par le Gouvernement[7].

Nous avons aussi pris en considération, en raison de leur importance et conformément à la méthode PEFA 2016, les dépenses d'exonération fiscale restant à régulariser à la fin de chaque exercice. Leurs montants (solde du compte 470.9 « dépenses fiscales à imputer ») a en effet été de 66,1 ; 98,8 et 79,6 milliards de FCFA respectivement pour les années 2012 à 2014 (voir tableau 13). Nous les avons ajoutés aux montants des dépenses communes présentés dans les comptes administratifs (section 13 « dépenses communes » et article 66 « charges exceptionnelles »).

Les données pour les indicateurs PI-1 à PI-3 sont reprises dans les tableaux 10 à 13 ci-après. Nous avons aussi mentionné dans ces tableaux et à titre indicatif, les montants des lois de finances révisées. Comme nous l'avons déjà indiqué, les informations sont reprises des comptes administratifs de 2012 à 2014. Pour disposer d'informations plus détaillées ou pour vérifier la cohérence des données, nous avons aussi travaillé à partir des balances comptables et des données de SIGFIP. Pour ces dernières, et toujours dans un souci de vérification des données[8], nous n'avons pas utilisé les restitutions programmées dans le système ; nous avons reconstitué des synthèses à partir des fichiers de base de SIGFIP.

7 Pour les trois derniers exercices clos (2012 à 2014), les projets de loi de règlement ont été préparés et approuvés par le Gouvernement au moment de l'évaluation, mais ils n'ont pas encore été examinés par le Parlement.

8 Certains rapports (Evaluation de SIGFIP par une mission FAD/UE de février 2015 par exemple) ont fait état d'un « manque de fiabilité dans certaines restitutions ». Nous avons donc procédé à l'élaboration de tableaux à partir des fichiers de base de SIGFIP et avons comparé les résultats avec ceux des tableaux joints aux projets de loi de règlement. Nous avons ainsi constaté que les données de SIGFIP et celles des Lois de règlement sont identiques.

Tableau 11 : Prévisions et réalisations de recettes budgétaires (en milliards de FCFA)

Recettes par nature économique	2012			2013			2014		
	LFinit.	LFRév	Rec.	LFinit.	LFRév	Rec.	LFinit.	LFRév	Rec.
RECETTES EN CAPITAL	**238,0**	**206,6**	**172,6**	**325,5**	**262,4**	**175,8**	**262,2**	**250,8**	**227,5**
Dons et legs (Dons projets)	96,2	73,6	31,5	124,2	96,4	62,8	66,6	59,9	45,8
Appuis budgétaires (dons)	20,3	15,2	15,0	14,3	11,5	10,7	20,3	14,4	7,1
Emissions bons du Trésor (Emprunts)	30,0	48,1	46,0	35,0	65,0	64,5	100,0	119,0	117,2
Tirages sur emprunts projets (financements extérieurs)	81,9	60,1	72,0	124,6	55,1	37,8	75,3	57,4	57,5
Reliquat emprunt obligataire 2011	9,6	9,6	8,0	27,4	34,4	0,0	0,0	0,0	0,0
RECETTES FISCALES	**304,0**	**332,6**	**318,9**	**364,2**	**364,2**	**403,6**	**514,0**	**416,6**	**458,2**
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains	54,8	56,2	51,9	60,8	60,8	75,3	78,7	82,1	84,9
Impôts sur les salaires versés et autres	4,3	4,4	4,8	3,1	3,1	3,7	1,3	2,5	3,0
Impôts sur le patrimoine	0,8	1,1	1,2	1,1	1,1	1,2	1,0	0,9	1,6
Impôts et taxes intérieurs sur les biens et services	159,7	180,8	173,8	198,5	198,5	216,7	233,1	211,7	253,8
Droits de timbre et d'enregistrement	6,9	7,8	8,2	9,1	9,1	10,3	9,4	8,4	10,7
Droits et taxes sur le commerce extérieur	76,4	81,9	78,5	91,1	91,1	94,7	151,5	96,2	101,1
Autres recettes fiscales	1,1	0,5	0,5	0,5	0,5	1,7	39,1	14,7	3,1
RECETTES NON FISCALES	**36,0**	**45,4**	**41,8**	**46,3**	**50,6**	**43,0**	**47,6**	**47,0**	**54,3**
Revenu de l'entreprise et de la propriété (hors privatisation)	4,7	6,9	4,6	6,4	6,4	5,2	5,8	6,1	20,9
Droits et frais administratifs	5,2	5,2	3,0	6,6	5,6	3,7	4,6	4,6	4,3
Amendes et condamnations pécuniaires	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Produits financiers	20,0	27,1	26,2	24,6	30,0	24,5	28,1	26,8	21,1
Autres recettes non fiscales	6,1	6,1	8,0	8,6	8,6	9,6	9,1	9,5	7,9
TOTAL GENERAL (hors privatisations)	**578,0**	**584,6**	**533,3**	**736,0**	**677,2**	**622,4**	**823,8**	**714,3**	**740,0**
Pour mémoire, ventes d'actifs (privatisations)	**61,0**	**12,6**	**3,0**	**45,0**	**16,8**	**11,7**	**6,6**	**6,6**	**0,0**

Sources : comptes administratifs 2012 à 2014

Tableau 12 : Prévisions et réalisations des dépenses selon la classification administrative, hors provisions pour imprévu (en milliards de FCFA)

Étiquettes de lignes	2012			2013			2014		
	LFinit.	LFrev	Réali.	LFinit.	LFrev	Réali.	LFinit.	LFrev	Réali.
01 - Assemblée nationale	3,2	3,1	2,7	3,4	3,3	2,9	4,1	3,9	3,2
02 - Présidence de la République	12,2	11,1	10,3	13,6	12,6	11,0	13,9	13,1	12,5
03 - Premier ministre	1,3	1,3	1,1	1,2	1,2	1,1	1,4	1,3	1,2
04 - Cour Constitutionnelle	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
05 - Cour Suprême	0,2	0,2	0,1	0,3	0,3	0,2	0,6	0,6	0,4
06 - Médiateur	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
07 - Cour des comptes	3,1	1,4	1,0	2,7	2,2	1,5	1,9	1,4	1,1
08 - Conseil Economique et social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
09 - Haute Autorité de l'Audiovisuel	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
10 - Economie et des finances	33,8	31,3	28,5	54,8	42,8	37,7	51,0	36,6	37,4
11 - Dépenses communes de personnel	1,5	1,0	0,9	1,3	11,9	0,8	1,2	0,9	0,8
12 - Dépenses communes de matériel	2,0	1,8	1,8	1,8	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5
13 - Dépenses communes diverses (1)	23,7	32,0	92,0	21,5	28,7	126,7	75,0	60,0	138,5
14 - Planification, développement et	6,3	10,8	4,7	4,1	3,4	8,9	2,5	2,4	1,9

	2012			2013			2014		
Étiquettes de lignes	LFinit.	LFrev	Réali.	LFinit.	LFrev	Réali.	LFinit.	LFrev	Réali.
aménagement du territoire									
15 - Affaires étrangères et coopération	8,3	8,2	6,2	9,4	9,3	9,0	9,3	8,7	5,6
16 - Développement à la base, artisanat, jeunesse et emploi des jeunes	3,2	2,6	2,3	13,0	11,8	9,6	16,1	16,0	10,6
17 - Prospective et évaluation des politiques	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1
18 - Défense nationale, anciens combattants	31,6	34,3	34,8	35,5	35,8	37,2	42,5	41,0	39,8
19 - Administration territoriale, décentralisation et collectivités locales	5,0	2,7	2,5	4,5	7,4	6,3	8,4	5,2	3,2
20 - Justice, relations avec les institutions de la République	3,6	3,4	3,1	5,2	4,8	4,5	6,4	6,0	5,3
21 - Conseil Supérieur de la magistrature	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
22 - SE Relations avec les institutions de la République	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
23 - Sécurité et protection civile	9,0	9,0	8,8	9,5	8,9	8,2	10,0	9,5	8,7
24 - Enseignements primaire, secondaire et alphabétisation	74,7	68,1	65,6	80,5	77,8	75,2	90,9	78,0	86,4
25 - Enseignement technique et formation professionnelle	5,7	6,4	5,2	6,9	6,6	6,1	7,3	6,7	7,3
26 - Enseignement supérieur et recherche	18,0	18,0	17,2	20,9	22,1	20,4	23,9	23,1	22,4
27 - Santé	38,6	38,5	32,8	46,2	45,0	40,1	45,8	43,4	33,1
28 - Fonction publique et réforme administrative	1,6	1,6	1,2	2,3	2,2	1,0	2,7	1,8	1,4
29 - Communication	9,2	9,1	9,2	12,0	9,5	9,9	10,7	9,2	8,7
30 - Sports et loisirs	2,6	2,6	2,9	3,0	2,9	3,2	2,6	2,5	2,7
31 - Action sociale et solidarité nationale	2,2	2,1	2,2	2,3	2,2	2,3	3,3	3,0	2,9
32 - Travail, emploi et de sécurité sociale	2,1	1,7	1,7	2,3	1,9	1,8	2,3	1,9	1,9
33 - Urbanisme et habitat	24,6	19,0	13,2	11,0	10,6	3,9	7,8	6,0	6,2
34 - Promotion de la femme	0,9	0,8	0,6	1,4	0,8	0,6	0,0	0,0	0,0
35 - Arts et culture	0,8	0,8	0,5	1,3	1,1	0,8	0,0	0,0	0,0
36 - Réforme de l'Etat et Modernisation de l'Administration	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
37 - Agriculture, élevage et pêche	24,3	23,3	15,9	34,5	29,0	19,1	36,6	32,4	24,9
38 - Eau, assainissement et hydraulique villageoise	13,2	2,7	2,5	13,5	12,0	6,9	12,7	9,7	5,7
39 - Infrastructures rurales	21,4	18,1	16,2	17,8	10,1	9,0	0,0	0,0	0,0
40 - Commerce et promotion du secteur privé	6,7	41,7	1,6	12,0	31,8	22,7	36,4	15,6	15,3
41 - Travaux publics	170,2	96,4	70,8	152,9	86,3	64,7	142,6	141,0	135,3
42 - Mines et énergie	4,8	6,9	6,6	4,9	4,5	4,3	4,3	4,2	3,7
43 - Industrie, zone franche et innovations technologiques	0,5	0,5	0,4	0,9	0,7	0,4	0,0	0,0	0,0
44 - SE Industrie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,5	0,4
45 - Environnement et ressources forestières	4,2	3,5	2,5	6,0	5,8	3,8	8,8	8,7	4,6
46 - Postes et télécommunications	0,4	0,5	0,3	15,4	7,6	0,2	7,3	4,1	0,4
47 - Tourisme	1,2	1,2	1,2	1,0	0,9	0,5	0,9	0,8	0,6
48 - Transports	2,0	26,9	41,0	37,7	17,2	8,2	0,0	0,0	0,0
49 - Droits de l'homme, consolidation de la démocratie et formation civique	0,5	0,5	0,5	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
50 - Intérêts et frais financiers	17,3	6,5	6,3	30,1	30,1	30,0	33,8	31,1	21,7
Total	**596,3**	**552,1**	**519,1**	**699,7**	**606,0**	**603,3**	**728,5**	**633,2**	**658,5**

Étiquettes de lignes	2012			2013			2014		
	LFinit.	LFrev	Réali.	LFinit.	LFrev	Réali.	LFinit.	LFrev	Réali.
Pour mémoire : Imprévues	5,2	5,2	4,4	3,0	2,9	2,7	3,3	3,8	3,7
Total y compris imprévues	601,5	557,3	523,5	702,7	608,9	605,9	731,8	637,0	662,3

(1) : Sont incluses dans la section 13 les dépenses d'exonérations fiscales non régularisées
Sources : Comptes administratifs, SIGFIP et balances comptables.

Tableau 13 : Prévisions et réalisations des dépenses selon la classification économique, hors provisions pour imprévu (en milliards de FCFA)

Étiquettes de lignes	2012			2013			2014		
	LFinit.	LFrev	Réali.	LFinit.	LFrev	Réali.	LFinit.	LFrev	Réali.
61 - Dépenses de personnel	115,9	116,6	119,3	125,3	136,0	130,6	153,8	143,8	143,4
62 - Achats de biens et services	74,1	62,8	55,6	66,4	69,5	65,2	75,6	66,7	61,7
63 - Subventions d'exploitation	67,8	97,5	55,8	78,8	93,7	81,7	107,5	81,6	77,1
64 - Autres transferts courants	28,0	25,2	25,0	25,9	23,6	21,7	24,5	21,1	19,9
65 - Intérêts et frais financiers	17,3	6,5	6,3	30,1	30,1	30,0	33,8	31,1	21,7
66 - Charges exceptionnelles (yc dépenses à régulariser) (1)	3,2	21,0	81,5	6,4	5,8	104,5	55,6	44,8	124,3
2a - Investissements sur ressources intérieures	111,8	88,7	72,2	118,0	95,9	68,9	135,9	128,8	107,1
2b - Investissements sur emprunts et dons extérieurs	178,0	133,8	103,5	248,8	151,5	100,6	141,9	115,4	103,2
Total hors imprévues	**596,3**	**552,1**	**519,1**	**699,7**	**606,0**	**603,3**	**728,5**	**633,2**	**658,5**
Pour mémoire : Imprévues	5,2	5,2	4,4	3,0	2,9	2,7	3,3	3,8	3,7
Total y compris imprévues	601,5	557,3	523,5	702,7	608,9	605,9	731,8	637,0	662,3

(1) : Sont incluses dans l'article 66 les exonérations fiscales non régularisées
Sources : Comptes administratifs, SIGFIP et balances comptables.

Tableau 14 : Prévisions et réalisations des exonérations fiscales (en milliards de FCFA)

Gestion	Libellé	LFinit	LFrev	Ordon.	Reste à régulariser	total réalisé
2012	Exonérations sur projets financés sur ressources extérieures	1,8	14,5	14,5	0,0	14,5
	Autres exonérations fiscales	0,0	0,0	0,0	66,1	66,1
	Total 2012	1,8	14,5	14,5	66,1	80,5
2013	Exonérations sur projets financés sur ressources extérieures	5,0	5,0	5,0	0,0	5,0
	Autres exonérations fiscales	0,0	0,0	0,0	98,8	98,8
	Total 2013	5,0	5,0	5,0	98,8	103,9
2014	Exonérations sur projets financés sur ressources extérieures	17,4	9,6	9,6	0,0	9,6
	Autres exonérations fiscales	37,5	34,5	34,5	79,6	114,1
	Total 2014	54,8	44,2	44,2	79,6	123,8

Sources : Comptes administratifs, SIGFIP et balances comptables pour les restes à régulariser

PI-1 : Dépenses effectives totales

Composante 1.1 : Dépenses effectives totales

Les écarts entre les prévisions et réalisations de dépenses pour les trois derniers exercices clos sont donnés dans le tableau qui suit[9].

Tableau 15 : Prévisions et réalisations des dépenses budgétaires pour 2012 à 2014 (en millions de FCFA).

Année	2012	2013	2014
Loi de Finances initiale	601 491,6	702 666,1	731 791,7
Loi de finances révisée	557 292,7	608 898,5	636 977,8
Dépenses hors projets financés sur ress. Ext.	354 013,3	406 442,7	479 389,7
Projets financés sur emprunts ext.	72 025,7	37 829,9	57 474,4
Projets financés sur dons ext.	31 461,1	62 785,5	45 762,2
Dépenses restant à régulariser (exonérations fiscales)	66 050,7	98 847,5	79 633,8
Total dépenses	523 550,9	605 905,5	662 260,1
Réalisation/Loi de Finances initiale	87,0%	86,2%	90,5%

Sources : comptes administratifs et balances comptables.

Les données montrent qu'au cours des trois exercices considérés, les dépenses ont globalement été significativement inférieures aux prévisions des lois de finances initiales, mais elles ont toujours représenté plus de 85% des crédits ouverts par ces mêmes lois[10].

L'ampleur des écarts s'explique essentiellement par les insuffisances en matière de prévision de trois catégories de dépenses dont le poids est important : les dépenses d'investissement, en particulier ceux financés sur ressources extérieures, les dépenses fiscales et, dans une moindre mesure, la subvention pour le soutient des prix des produits pétroliers.

Le tableau qui suit montre en effet des prévisions de dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures très élevées par rapport aux réalisations effectives de chaque année. Le taux de réalisation ne s'est amélioré qu'en 2014. Il est vrai que l'information sur les décaissements effectifs pour les financements extérieurs de projets pose problème dans la mesure où les services du ministère des Finances la reçoivent avec retards et parfois de manière incomplète. C'est le cas en particulier pour les financements sur dons. Le tableau 15 montre cependant que ce problème n'explique l'importance des écarts constatés et qu'il s'agit bien d'un problème de maitrise des prévisions puisque celles-ci ont été fortement revues à la baisse par les lois de finances révisées.

9 Pour cet indicateur on tient compte des crédits provisionnels.

10 En ne tenant pas comptes des dépenses fiscales non régularisées, les écarts auraient été plus importants (respectivement de 76,1%, 72,2% et 79,6% pour les trois exercices considérés). La note pour l'indicateur aurait été D au lieu de C.

Tableau 16 : Dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures (en milliards de FCFA)

	2012	2013	2014
Prévisions Loi de finances initiale	178,0	248,8	141,9
Prévisions lois de finances révisées	133,8	151,5	115,4
Réalisations	103,5	100,6	103,2
Réalisations/Prévisions LF init.	58,1%	40,4%	72,7%
Réalisations/Prévisions LF rév.	77,4%	66,4%	89,4%

A l'inverse, les prévisions de dépenses fiscales ont été très inférieures aux dépenses effectives, notamment en 2012 et 2013. Les réalisations ont représenté près de 45 fois les prévisions en 2012, plus de 21 fois les prévisions en 2013 et presque trois fois les prévisions de 2014.

Tableau 17 : Prévisions et réalisations des dépenses fiscales (en milliards de FCFA)

	2012	2013	2014
Prévisions Loi de finances initiale	1,8	5,0	54,8
Prévisions lois de finances révisées	14,5	5,0	44,2
Dépenses ordonnancées	14,5	5,0	44,2
Reste à ordonnancer sur dépenses de l'exercice après clôture de l'exercice	66,1	98,8	79,6
Réalisations	80,5	103,9	123,8
Réalisations/Prévisions LF initiale.	4477,3%	2075,8%	225,7%
Réalisations/Prévisions LF révisées.	556,7%	2075,8%	280,4%

En pratique, ce n'est qu'à partir de 2014 que les lois de finances ont commencé à intégrer dans les prévisions de dépenses des montants d'exonérations fiscales significatifs, mais encore bien en deçà des dépenses réelles. Les limitations de crédit pour ces dépenses se traduisent par l'existence de montants importants de dépenses restant à régulariser à la fin de chaque exercice (voir tableau 13). A fin 2014, le montant des dépenses fiscales restant à régulariser (cumulé pour 2014 et exercices antérieurs) s'élève à plus de 246 milliards.

Il est important de noter par ailleurs que les autorités plafonnent délibérément les prévisions de dépenses fiscales en escomptant les limiter à des niveaux compatibles avec les équilibres budgétaires. Cet effort doit cependant être accompagné par une meilleure organisation des attributions et du suivi des exonérations accordées ; organisation qui est en cours dans le cadre de la réforme des administrations fiscales et douanières (mise en place de l'Office togolais des recettes) et qui n'est pas encore achevée.

Concernant le soutien des prix des produits pétroliers, les subventions correspondantes sont inscrites au budget du ministère en charge du commerce, respectivement pour 5, 10 et 30 milliards de FCFA pour les années 2012 à 2014. Pour ces mêmes années les taux de réalisations ont été respectivement de 0%, 209% et 49%.

Globalement, les écarts entre les prévisions initiales et les réalisations effectives de dépenses ont donc été compris entre 85% et 115% au cours des trois derniers exercices clos. Cette situation correspond à la note C pour cet indicateur [critère pour C : « *les dépenses effectives ont représenté entre 85 % et 115 % du montant total des dépenses approuvées inscrites au budget pendant au moins deux des trois derniers exercices* »].

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
PI-1. Dépenses effectives totales	**C**	**Méthode de notation M1**
Comp 1.1 : Dépenses effectives totales	***C***	Le total des dépenses effectives a représenté respectivement 87,0%, 86,2% et 90,5% des dépenses inscrites initialement aux budgets votés pour les exercices 2012 à 2014.

PI-2. Composition des dépenses effectives

Les calculs pour cet indicateur sont détaillés en annexe 4. Les données utilisées sont celles présentées dans les tableaux 11 et 12. Les résultats sont résumés dans le tableau 17.

Tableau 18 : Résultats pour l'indicateur PI-2

année	Composante 2.1 : Décomposition de la variation pour la classification administrative	Composante 2.2 Décomposition de la variation pour la classification économique	Composante 2.3 Affectation proportionnelle des imprévus
2012	46,2%	37,7%	0,5%
2013	49,5%	48,5%	
2014	24,9%	23,1%	

Composante 2.1 : Composition des dépenses effectives par fonction (ou selon la classification administrative)

Le tableau 17 montre de grands écarts entre la répartition initiale des crédits pour les ministères et institutions et la répartition des dépenses effectives.

Ces écarts s'expliquent, pour une bonne part, par un problème de comparabilité des données des prévisions avec celles des réalisations pour les dépenses salariales. Pour ces dernières, les prévisions sont établies à partir des propositions des ministères en fonction des effectifs en place et des estimations de variation de la masse salariale résultant des recrutements, départs à la retraite et avancements statutaires. Les réalisations sont réparties selon les fichiers de la fonction publique qui, par manque de communication, n'actualise pas systématiquement ses informations sur le positionnement des agents après réaffectation ou mutations entre ministères ou services. Les écarts accumulés entre la répartition réelle des effectifs qui sert à l'établissement des prévisions budgétaires, et la répartition non actualisée de la fonction publique et servant à l'enregistrement des dépenses salariales étaient importants durant la période sous-revue. Ils n'ont été corrigés qu'à partir de 2014 suite à une opération de vérification menée par le ministère en charge de la Fonction publique (voir commentaires pour l'indicateur PI-22). Ils se sont traduit chaque année par

une grande dispersion des taux de réalisation des dépenses de personnels par ministère (taux variant de 10 à 150%), alors que les taux de réalisation globale pour ces mêmes dépenses salariales n'ont été que de 103%, 104% et 93% respectivement pour 2012, 2013 et 2014.

Au-delà de ce problème de données pour les salaires, les écarts dans la répartition des dépenses selon la classification administrative s'expliquent aussi et en grande partie par :

- les modifications opérées dans les programmes d'investissements en cours d'exercice (inscription de nouveaux projets ou annulation ou reports d'autres projets). Ces modifications impactent significativement la répartition des crédits lorsqu'elles portent sur des projets d'infrastructures (par exemple réalisation pour un montant de 25 milliards de dépenses de réhabilitation de l'aéroport de Lomé, projet non prévu en loi de finances initiale et inscrit en loi de finances révisée 2012).

- Les faibles taux de réalisation des investissements, en particulier pour les dépenses 2012 et 2013. Cette insuffisance impacte aussi les écarts dans la composition des dépenses par secteur dans la mesure où elle ne concerne que deux secteurs particuliers en charge des infrastructures économiques : les travaux publics et les transports.

- Le poids relatif des dépenses fiscales enregistrées en « dépenses communes diverses » et dont les réalisations ont représenté jusqu'à 45 fois les prévisions de la loi de finances initiale.

C'est essentiellement les insuffisances dans l'établissement des prévisions des dépenses d'investissement et des dépenses fiscales qui impactent négativement cette composante de PI-2.

Au cours des trois exercices 2012 à 2014, l'écart entre la répartition initiale et la répartition effective a été respectivement de 46,2%, 49,5% et 24,9%.

Cette situation correspond à la note D pour la première composante de PI-2. [Critère pour l'obtention d'une note supérieure (C) : « *la composition des dépenses s'est écartée du budget initial sur la base la classification programmatique, administrative, ou fonctionnelle de moins de 15 % au cours d'au moins deux des trois derniers exercices* »].

Composante 2.2 : composition des dépenses effectives par catégorie économique

Les écarts entre la répartition initiale des crédits selon la classification économique et la répartition effective sont aussi très importants pour les mêmes raisons que celles qui ont impacté les écarts selon la classification administrative. L'importance relative des dépenses d'investissements non réalisés et celle des dépenses fiscales ont modifié significativement la répartition selon la classification économique des dépenses réalisées par rapport à celles prévues. L'écart des répartitions calculé selon la méthode PEFA a été de 37,7%, 48,5% et 23,1% respectivement pour 2012 à 2013.

Cette situation correspond à la note D par défaut pour la seconde composante de PI-2. [Critère pour l'obtention d'une note supérieure (C) : « *la composition des dépenses s'est écartée du budget initial sur la base de la classification économique de moins de 15 % au cours d'au moins deux des trois derniers exercices* »].

Composante 2.3 : dépenses financées sur les réserves pour imprévus.

Les budgets de chaque année contiennent une ligne « provisions pour dépenses imprévues » (paragraphe 691 de la nomenclature budgétaire).

En cours d'exercice, les crédits provisionnels sont utilisés directement pour les dépenses non prévues. Ils ne sont pas reversés, avant leur utilisation, sur les lignes budgétaires correspondant aux dépenses exécutées.

Pour les trois exercices sous revue, les dépenses ainsi imputées directement aux crédits provisionnels sont données dans le tableau 18 :

Tableau 19 : Crédits provisionnels et dépenses imputées directement aux crédits provisionnels (en milliards de FCFA et en %)

Année	Loi de finances initiale.	Dépenses imputées à la réserve	Dépenses imputées/Total budget en %
2012	5,2	4,4	0,7%
2013	3,0	2,7	0,4%
2014	3,3	3,7	0,5%

Le montant des dépenses imputées directement aux réserves reste toutefois très faible comparé au total des dépenses budgétaires (0,5% en moyenne sur les trois exercices).

Cette situation correspond à la note A pour la composante (iii) [critère pour la note A : « *les dépenses effectives imputées à une réserve provisionnelle représentaient en moyenne moins de 3 % du budget initial* »].

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
PI-2. Composition des dépenses effectives	**D+**	**Méthode de notation M1**
Comp 2.1 : Composition des dépenses effectives par fonction (ou selon la classification administrative)	***D***	Au cours des trois derniers exercices clos, les écarts dans la composition des dépenses selon la classification administrative ont été importants en raison principalement des insuffisances dans les prévisions des investissements et des dépenses fiscales. Ces écarts ont été de 46,7%, 49,5% et 24,9% respectivement pour les exercices 2012 à 2014.
Comp 2.2 : composition des dépenses effectives par catégorie économique	***D***	Pour les mêmes raisons (insuffisances pour les prévisions des investissements et pour les dépenses fiscales), les écarts dans la

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
		composition des dépenses selon la classification économique sont très importants. Ils sont respectivement de 37,7%, 48,5% et 23,1% pour les années 2012 à 2014.
Comp 2.3 : dépenses financées sur les réserves pour imprévus	***A***	Des dépenses sont imputées directement à la ligne budgétaire « dépensent imprévues ». Leur montant est cependant très faible comparé au total des dépenses budgétaires. Il a représenté en moyenne 0,5 % au cours des trois derniers exercices.

PI-3 : Recettes effectives

Pour cet indicateur nous ne prenons pas en compte les recettes provenant des privatisations, car, bien qu'elles soient considérées comme recettes dans la présentation actuelle du budget de l'État, elles ne constituent pas des recettes au sens du GFS 2001. En outre, le plan comptable en vigueur au Togo est la transcription dans le droit national de la directive 04/98 UEMOA portant Plan comptable. Celle-ci exclut explicitement les recettes de privations des recettes budgétaires. La même directive et celle relative au TOFE classent les recettes de privatisation dans le financement. Enfin, les critères de convergence de l'UEMOA suivis depuis les années 2000 sont calculés en considérant les recettes de privatisation comme des financements. Les soldes budgétaires sont calculés hors recettes de privatisation.

Nous ne prenons pas en compte non plus les cotisations sociales versées aux caisses spécialisées (retraite et sécurité sociale), car ces dernières sont autonomes et leurs prévisions de recettes et dépenses ne sont pas soumises au vote du Parlement.

Pour les dons, nous ne considérons que les dons projets et les dons d'appui budgétaire. Conformément au manuel PEFA, nous ne tenons pas compte de la partie don des projets financés sur emprunts concessionnels.

Composante 3.1 : recettes effectives totales

Les réalisations de recettes sont résumées dans le tableau 19 qui suit (voir détails dans le Tableau 10).

Pour les trois exercices considérés, les recettes réalisées ont ainsi représenté respectivement 89,2% ; 94,7% et 87,2%.
La situation correspond à la note D pour la première composante de l'indicateur [critère pour la note C : « *les recettes effectives représentent entre 92 et 116% des recettes inscrites au budget au cours d'au moins deux des trois derniers exercices* »]

L'importance des écarts entre les prévisions et réalisations s'explique essentiellement par les très faibles taux de réalisation (moins de 61% pour chacun des trois exercices) des dons extérieurs, alors que ces derniers constituent une part significative des recettes prévues

(25% en 2012 et 2013 et 13,5% en 2014). Les taux de réalisation des recettes intérieures (recettes hors dons) sont compris entre 94% et 112% pour au moins deux des trois années.

Les autorités ont accordé une attention particulière pour l'amélioration des recettes fiscales et douanières et les efforts qu'ils ont déployés pour cela sont reflétés par les augmentations significatives de recouvrements en 2013 et 2014 (respectivement +9,4%, +26,6% et +13,5% respectivement pour 2012 à 2014). Ces efforts ont aussi conduit à une totale restructuration, au cours de la période considérée, de la Direction générale des impôts et de la Direction générale des douanes qui ont été remplacées par l'Office Togolais des Recettes (OTR) (voir indicateur PI-19).

Ces améliorations ont toutefois accru les incertitudes quant aux prévisions de recettes qui, restant essentiellement déterminées à partir des données sur les réalisations passées, ne prennent pas encore suffisamment en compte l'impact sur le rendement fiscal des nouvelles organisations. Il faudra encore attendre la finalisation de la restructuration des administrations fiscales et leur renforcement pour pouvoir établir des prévisions plus réalistes.

Tableau 20 : Prévisions et réalisations de recettes du budget général de l'Etat (en milliards de FCFA) et taux de réalisation

année	2012			2013			2014		
Libellé Economique	LF init.	Réalis.	% Réal.	LF init.	Réalis.	% Réal.	LF init.	Réalis.	% Réal.
Dons	**116,5**	**46,5**	**39,9%**	**138,5**	**73,5**	**53,1%**	**86,9**	**52,9**	**60,8%**
Dons projets	96,2	31,5	32,7%	124,2	62,8	50,6%	66,6	45,8	68,7%
Dons d'appuis budgétaires	20,3	15,0	74,0%	14,3	10,7	75,0%	20,3	7,1	35,0%
Dons extérieurs autres	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-
Recettes fiscales	**304,0**	**318,9**	**104,9%**	**364,2**	**403,6**	**110,8%**	**514,0**	**458,2**	**89,2%**
Impôts sur les revenus et bénéfices	54,8	51,9	94,7%	60,8	75,3	123,9%	78,7	84,9	107,9%
Impôts sur les salaires et la main d'œuvre	4,3	4,8	110,4%	3,1	3,7	120,5%	1,3	3,0	227,4%
Impôts sur la propriété	0,8	1,2	146,7%	1,1	1,2	103,1%	1,0	1,6	168,3%
Impôts et Taxes intérieurs sur biens et services	159,7	173,8	108,8%	198,5	216,7	109,1%	233,1	253,8	108,9%
Droits et taxes sur le commerce extérieur	76,4	78,5	102,7%	91,1	94,7	103,9%	151,5	101,1	66,7%
Autres impôts et taxes	7,9	8,7	109,9%	9,5	12,0	125,6%	48,5	13,8	28,6%
Contributions sociales	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
Contributions à la sécurité sociale	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autres contributions sociales	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Autres recettes (recettes non fiscales)	**36,0**	**41,8**	**116,3%**	**46,3**	**43,0**	**93,0%**	**47,6**	**54,3**	**114,0%**
Revenus de la propriété (hors privatisations)	4,7	4,6	98,1%	6,4	5,2	81,4%	5,8	20,9	363,9%
Droits et frais administratifs	5,2	3,0	56,9%	6,6	3,7	56,0%	4,6	4,3	91,9%
Produits financiers	20,0	26,2	131,4%	24,6	24,5	99,4%	28,1	21,1	75,2%
Autres	6,1	8,0	131,3%	8,6	9,6	111,6%	9,1	7,9	87,1%
Total recettes intérieures	**340,0**	**360,7**	**106,1%**	**410,5**	**446,6**	**108,8%**	**561,6**	**512,5**	**91,3%**

année	2012			2013			2014		
Libellé Economique	LF init.	Réalis.	% Réal.	LF init.	Réalis.	% Réal.	LF init.	Réalis.	% Réal.
Total recettes (intérieures + dons hors privatisations)	**456,5**	**407,2**	**89,2%**	**549,0**	**520,1**	**94,7%**	**648,5**	**565,3**	**87,2%**

Par ailleurs, les recettes de la fiscalité sur les produits pétroliers constituent un autre facteur qui limite la maitrise des prévisions. La contrebande sur ces produits et l'évasion fiscale qui en résulte amplifient les incertitudes de l'évolution des prix à l'importation. En 2014 en particulier, le Gouvernement avait décidé en cours d'exercice, une révision de la structure des prix des produits pétroliers qui devait se traduire par une hausse de ces prix à la pompe, hausse dont l'impact sur les revenus devait être atténué par une suppression de droits et taxes sur 14 produits de grande consommation. La baisse de recettes résultant de cette dernière mesure avait été estimée à 63,2 milliards de FCFA par la loi de finances rectificative. En exécution, la baisse de la fiscalité sur les produits de grande consommation a été effective. Par contre l'augmentation de la fiscalité pétrolière a été en deçà des prévisions en raison de la recrudescence de la contrebande. Les recettes de droits et taxes sur le commerce extérieur n'ont ainsi été réalisées qu'à 67% des prévisions initiales.

Pour ce qui concerne les recettes non fiscales, qui ont représenté entre 10 et 12% des recettes intérieures de 2012 à 2014, les écarts les plus significatifs concernent les recettes de dividendes, les recettes sur les commissions sur transferts réalisées au niveau de BCEAO et, dans une moindre mesure, les recettes de services (droits et frais administratifs).

Pour les recettes de dividendes, après une forte augmentation des réalisations en 2012 par rapport à celles de 2011 (18,1 milliards contre 4,5 milliards), les prévisions de 2013 ont été rehaussées à plus de 25,5 milliards. Mais les réalisations n'ont été que de 16,5 milliards (taux de réalisation de 65%). En 2014, malgré une révision à la baisse significative des prévisions, le taux de réalisation est resté faible (69%). Ces évolutions ne sont pas en rapport avec celles des résultats des activités des entreprises concernées. Elles s'expliquent davantage par l'insuffisante organisation de l'encadrement et du suivi de ces entreprises (voir indicateur PI-6).

Nous notons enfin qu'en 2014, les recettes des domaines (20,5 milliards) ont représenté 3,5 fois les prévisions en raison d'une opération de compensation avec l'entreprise TogoTélécom de près de 10 milliards et d'un versement non prévu de 6 milliards de redevances minières par la société nationale des phosphates[11].

Composante 3.2 : composition des recettes effectives

Pour les calculs de l'écart entre la répartition des recettes telle que prévu par la loi de finances et la répartition des réalisations nous avons utilisé les rubriques du tableau 19 précédent. Les calculs détaillés sont présentés en annexe. Les résultats obtenus sont les suivants :

[11] Les informations collectées n'indiquent pas si ces redevances supplémentaires ont été perçues au titre de droits constatés pour l'exercice 2014, ou au titre de droits constatés en 2014 sur exercices antérieurs à 2014 ou encore au titre d'arriérés sur droits constatés avant 2014 (voir aussi commentaires sur PI-20).

Tableau 21 : Ecarts de la répartion des recettes effectives (en pourcentage)

Année	Composition de la variation
2012	29,0%
2013	23,5%
2014	30,3%

Pour toutes les années considérées, la variation de la répartition a été supérieure à 15 %.

Ce qui établit à D la note pour cette seconde composante [critère pour une note supérieure (C) : « *la variation de la composition des recettes était inférieure à 15 % au cours de deux des trois derniers* »].

Cette situation s'explique essentiellement par les écarts entre les prévisions et réalisations des dons extérieurs[12].

Indicateur et composantes	Note	Explication Résumée
PI-3 : Recettes effectives	**D**	**Méthode de notation M1**
Comp 3.1 : Recettes effectives totales	***D***	Pour les trois exercices considérés, les recettes réalisées ont représenté respectivement 89,2% ; 94,7% et 87,2%. L'importance des variations s'explique aussi essentiellement par les écarts entre les prévisions et réalisations des aides extérieures. Hors dons, les taux de réalisation des recettes sont compris entre 91% et 109%.
Comp 3.2 : composition des recettes effectives	***D***	La variation de la composition des recettes a été respectivement de 29,0%, 23,5% et 30,3% pour les années 2012 à 2014. L'importance des variations s'explique aussi essentiellement par les écarts entre les prévisions et réalisations des aides extérieures et, dans une moindre mesure, par l'importance de l'écart entre les prévisions et réalisations de recettes sur le commerce extérieur en 2014.

3.2 Transparence des finances publiques

PI-4 : Classification du budget

Les classifications des recettes et des dépenses de l'Etat permettent de présenter le budget de l'Etat sous différents angles: par destination administrative, par programmes, fonctionnelle, économique. D'autres angles et classifications sont envisageables, par

[12] Hors dons, la variation de la composition est respectivement de 6,5%, 5,4% et 28,3 % pour 2012 à 2014.

exemple selon les sources de financement (fonds propres, dons et prêts intérieurs ou extérieurs) ou selon les bénéficiaires.

Un système de classification solide permet d'assurer le suivi des transactions tout au long du cycle de la formulation, de l'exécution du budget et de l'établissement de rapports sur ce dernier. Il importe que les classifications soient pertinentes au regard de leurs principes de base, fiables et appliquées de manière cohérente, afin à s'assurer que les informations enregistrées dans une des classifications lors de l'exécution apparaîtront dans les rapports présentés sur la base de la même classification.
Il est à souligner qu'il existe aussi bien une normalisation internationale que des normalisations régionales ou parfois nationales pour ces classifications, et que ces normalisations sont établies à des fins de comparaison statistique entre les pays d'une même région ou au niveau international.

Cet indicateur mesure la qualité de la classification budgétaire, et apprécie en particulier si elle permet ou non de suivre les opérations de la prévision à l'exécution et au compte rendu par unité administrative, catégorie économique, fonctions ou sous fonction, ou programmes.

La classification des dépenses en vigueur au Togo sur la période sous revue est définie par l'arrêté N°244/MEFP/CAB du 20 décembre 2001 portant approbation et mise en application de la nomenclature budgétaire. Ce texte transpose dans la réglementation nationale les directives de l'UEMOA[13] relatives à la nomenclature budgétaire et applicables au moment de la signature de l'arrêté sus indiqué. Ces directives sont inspirées du manuel GFS version 1986.

Il précise la classification selon laquelle le projet de loi de finances doit être présenté au Parlement, la classification d'exécution des dépenses, la classification de suivi par l'exécutif et, enfin, la classification selon laquelle il doit être rendu compte de l'exécution du budget. La classification des dépenses est structurée et codifiée, selon l'arrêté, en titres, sections, chapitres, articles, paragraphes et lignes ou types de financement qui correspondent au tableau ci-dessous.

Cette classification est conforme à celle du manuel des statistiques des finances publiques (MSFP) de 1986. Toutefois, la classification fonctionnelle utilisée aux fins d'analyses au soutien du projet de budget n'est pas tout à fait conforme à la classification fonctionnelle des administrations publiques CFAP.
Du point de vue des réformes en cours, la classification des dépenses appliquée actuellement au Togo n'est plus adaptée aux normes communautaires arrêtées par la directive N° 08/2009/CM/UEMOA, et ne comprend pas la classification programmatique contenue dans la segmentation de la nouvelle directive. Cette directive sera applicable à partir de l'année 2017.

[13] Directive N°04/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 et Directive N°04/99/CM/UEMOA du 21 décembre 1999

Tableau 22 : Classifications et nomenclatures des dépenses

Codification (nomenclature) :	Identifie :	Correspond à la classification :
Titre	Catégorie de la dépense	Economique
Section	Départements ministériels	Administrative
Secteur et sous-secteur	Secteur (ex. Enseignement)	Fonctionnelle
Chapitre	Services ou groupes de services destinataires ou gestionnaires des crédits	Par destination
Article, paragraphes et lignes	Nature de la dépense	Par nature

Les autorités togolaises ont préparé la transposition des directives communautaires. Il s'agit d'une part de textes de nature législative, en l'occurrence la nouvelle LOLF et la loi portant code de transparence ainsi que textes réglementaires notamment les décrets portant règlement général de la comptabilité publique, nomenclature budgétaire de l'Etat, plan comptable de l'Etat et TOFE. Le décret de transposition de ce texte relatif à la nomenclature budgétaire a été adopté en 2015, c'est le décret N° 2015-052/PR portant nomenclature budgétaire de l'Etat (NBE)

La situation correspond à la note C pour l'indicateur [critère pour la note C : « *la formulation l'exécution et la présentation du budget sont basées sur la classification administrative et économique et appliquent les normes SFP (au moins au niveau des codes à deux chiffres de la norme SFP) ou un système de classification permettant d'établir des documents cohérents comparables à ces nomes*». Pour avoir la note B au niveau de l'indicateur, il faut en plus que la formulation l'exécution et la présentation du budget soient basées sur la classification fonctionnelle ou sous fonctionnelle, ce qui n'est pas encore le cas pour le Togo.

Indicateur/Composante	Note	Explication
PI-4 : Classification du budget	C	Critères minima
Classification du budget	C	La formulation et l'exécution du budget et les rapports budgétaires sont basés sur la classification administrative et économique et appliquent la norme SFP (au moins au niveau des codes à deux chiffres de la norme SFP), ou sur une classification permettant d'établir des documents cohérents conformément à cette norme.

PI-5 : Documentation budgétaire

Cet indicateur évalue si la documentation soumise au Parlement lors de l'examen du projet de loi de finances initiale (PLF 2016) est suffisante pour qu'il puisse se prononcer valablement et ainsi remplir le rôle de législateur qui lui est dévolu par la Constitution.

Les documents budgétaires annuels (le projet de budget du pouvoir exécutif pour l'exercice à venir et les documents justificatifs) soumis par le pouvoir exécutif au législateur pour examen, délibération et approbation avec d'éventuels amendements doivent donner une image exhaustive des prévisions économiques sous-tendant le projet de budget, des propositions de budget et des réalisations de l'exercice en cours et des exercices précédents.

Le cadre actuel relève de la Loi Organique n°2008-019 relative aux Lois de Finances dont l'article 33 qui précise les documents qui doivent et peuvent accompagner le PLF.

Encadré: Article 33 de la LOLF

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 d'avenir ;
- d'annexes explicatives faisant notamment connaître :
1. par chapitre, le coût des services votés tels qu'ils sont définis à l'article 34 ci-après et les mesures nouvelles qui justifient les modifications proposées au montant antérieur
2. des services votés, notamment les crédits afférents aux créations, suppressions et transformations d'emplois ;
3. l'échelonnement sur les années futures des paiements résultant des autorisations de programmes ;
4. la liste des comptes spéciaux du Trésor faisant apparaître le montant des recettes et des dépenses et, le cas échéant, les découverts prévus pour ces comptes ;
5. la liste complète et l'évaluation des taxes parafiscales destinées à financer l'activité de certains organismes publics, commerciaux ou industriels ;
6. un état développé des restes à payer de l'Etat établi à la date la plus récente du dépôt du projet de loi de finances, ainsi qu'un état développé de l'encours et des échéances du service de la dette de l'Etat ;
7. un état développé des restes à recouvrer ;
Le projet de loi de finances de l'année peut, en outre, être accompagné des annexes explicatives suivantes :
a. le bilan financier de l'Etat à la date de dépôt au Parlement du projet de loi de finances ;
b. les tableaux de financement synthétiques de l'Etat et du secteur public administratif, présentés en conformité avec les prévisions budgétaires de l'Etat ;
c. le plan de trésorerie prévisionnel et mensualisé de l'exécution du budget de l'Etat et les normes prévisionnelles de régulation des crédits ;
d. le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) prévisionnel ;

Au regard du cadre PEFA, le tableau ci-dessous récapitule les éléments qui ont été fournis ou ne l'ont pas été à l'Assemblée nationale à l'automne 2015 pour l'examen du projet de loi de finances initial 2016 en distinguant les éléments de base, qui doivent être impérativement mis à la disposition du législateur, des éléments supplémentaires.

Tableau 23 : Éléments soumis à l'AN à l'automne 2015 pour le projet de loi de finances 2016

Éléments de base	Vérifications
1. Les prévisions du déficit ou de l'excédent budgétaire (ou des résultats d'exploitation de l'exercice).	Oui, la documentation présente les résultats issus de la différence entre les dépenses et les recettes. Ils sont présentés dans l'exposé des motifs de la loi de finances pour la gestion 2016, dans le projet de budget de l'Etat lui-même et dans le TOFE prévisionnel. Le solde (déficit ou l'excèdent) n'est pas défini en tant que tel.
2. Les résultats budgétaires de l'exercice précédent, présentés selon le même format que le projet de budget.	Non
3. Le budget de l'exercice en cours (le budget révisé ou les résultats prévus), présenté selon le même format que la proposition de budget.	Oui, le budget révisé (remanié) 2015 après modification des prévisions du budget initial est présenté dans le projet de budget de l'Etat pour la gestion 2016.
4. Les données résumées sur le budget, côté recettes et côté dépenses pour les principales lignes des classifications utilisées (voir PI-4), notamment pour l'exercice en cours et pour l'exercice précédent, en plus d'une ventilation détaillée des estimations des recettes et des dépenses.	Oui, les données résumées, côté recettes et côté dépenses pour les principales lignes des classifications utilisées pour l'exercice précédent (2014) sont présentées.
Éléments supplémentaires	**Vérifications**
5. Le financement du déficit, avec une description de la composition prévue.	Oui, article 10 du projet de loi de finances pour la gestion 2016
6. Les hypothèses macroéconomiques, y compris, au minimum, des estimations du taux de croissance du PIB, du taux d'inflation, du taux d'intérêt et du taux de change.	Oui, dans l'exposé des motifs et dans le projet de budget de l'Etat
7. Le stock de la dette, y compris des renseignements au moins pour le début de l'exercice en cours (présentés conformément aux normes des SFP ou toute autre norme reconnue au plan international).	Non, l'information disponible dans la stratégie de la dette ou le rapport économique et financier concerne l'encours de la dette et non pas le stock de la dette
8. Les actifs financiers, y compris des détails pour au moins le début de l'exercice en cours (présentés conformément aux normes des SFP ou à une autre norme reconnue au plan international).	Non
9. Des données récapitulatives sur les risques budgétaires (y compris les engagements conditionnels tels que les garanties, et les obligations intégrées dans les contrats de	Non

Éléments de base	Vérifications
PPP, etc.).	
10. Des explications des répercussions budgétaires des nouvelles initiatives et d'importants nouveaux investissements publics, et des estimations de l'impact budgétaire de toutes les modifications importantes apportées aux mesures concernant les recettes et/ou aux programmes de dépenses.	Non
11. Les documents relatifs au cadre à moyen-terme.	Non
12. Une quantification des dépenses fiscales.	Non

Cette situation correspond à a note C, pour avoir la note supérieure de B il faut que les documents budgétaires comprennent 7 éléments y compris trois éléments de base, ce qui n'est pas le cas au Togo

Indicateur/composantes	Note	Explication
PI-5 : Documentation budgétaire	**C**	**Méthode M1**
Documentation budgétaire	C	La documentation budgétaire n'inclut que trois des éléments d'information de base et seulement deux des éléments d'information supplémentaires.

PI-6 : Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers

Les rapports et états financiers de l'administration centrale à savoir, pour le Togo, les lois de règlement du budget ainsi que le compte général des administrations financières doivent porter sur toutes les opérations en dépenses et en recettes relatives à l'administration publique (centrale et déconcentrée). Celle-ci inclut les opérations des établissements publics administratifs et des fonds de sécurité sociale, mais n'inclut pas les opérations des gouvernements infra nationaux (fédéraux et locaux ou territoriaux) et des entreprises publiques ou assimilées. Cet indicateur vise à évaluer dans quelle mesure ce principe est respecté.

Sur le plan régional, la directive N° 10/2009/CM/UEMOA portant tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) au sein de l'UEMOA délimite dans les articles 8 et 9 le champ des administrations publiques. Selon cette directive[14] le secteur des administrations publiques est « *composé de toutes les unités institutionnelles résidentes des administrations publiques, ainsi que des institutions sans but lucratif (ISBL) qui répondent aux caractéristiques d'administrations publiques … quatre types d'unités d'administrations publiques sont distingués à savoir : les unités budgétaires, les unités de sécurité sociale, les Institutions sans but lucratif (ISBL) non marchandes, et les*

[14] Le TOFE couvre aussi les administrations infranationales.

unités extrabudgétaires… ». Elle est conforme aux définitions organiques retenues par le PEFA pour cet indicateur.

Doivent être rapportées dans la documentation budgétaire les opérations et les activités exécutées par :

- Les unités budgétaires (organes législatifs et judiciaires, des institutions, des ministères, etc.) ;
- Les institutions sans but lucratif (ISBL) non marchandes contrôlées et principalement financées par les unités d'administration publique (association, ONG, etc.) ;
- Les autres unités extrabudgétaires, non assimilables à des entreprises publiques, qui sont des entités dotées d'un budget propre et ne dépendent pas exclusivement du budget de l'administration centrale ou locale qui les a créées, elles sont sous la tutelle ou le contrôle de l'administration centrale ou locale, ont des ressources propres complétées par des subventions du budget général ou d'autres sources et ont le pouvoir de déterminer le volume et la composition de leurs dépenses (EPA, sociétés d'économie mixte, etc.) ;
- Les unités de sécurité sociale chargées de la gestion d'un ou plusieurs régimes de sécurité sociale qui font appel à des cotisations obligatoires et couvrent la totalité ou la majeure partie de la population (organismes de sécurité sociale) ;

Au Togo, les institutions qui répondent à ces critères sont principalement les Etablissements Publics Administratifs (EPA), la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS), la Caisse de retraite du Togo (CRT), et l'Institut National d'Assurance Maladie (INAM) dont les activités et les opérations ne sont pas rapportées dans la documentation relative à l'exécution budgétaire.

En ce qui concerne les EPA, il n'existe pas d'informations fiables concernant le nombre de ces établissements exerçant des activités administratives non assimilables à des entreprises publiques (EPIC). Les autorités ont mis à la disposition de la mission plusieurs listes d'EPA[15] et, d'une liste à l'autre, le nombre des établissements est différent. Pour la notation de cet indicateur, la mission a pu établir une liste des EPA sur la base des subventions qui sont inscrites au projet de budget pour l'année 2014 et qui sont allouées à ces établissements. Les montants représentent seulement les subventions du budget de l'Etat et ne comprennent pas l'intégralité des ressources de ces établissements, dont notamment les ressources propres. Il s'agit donc de minimum (la notation est donc par excès et non par défaut ; comme elle est D, comme on le verra, la prise en compte des autres ressources et dépenses ne pourrait pas l'améliorer)

De point de vue des rapports sur le budget, le CGAF et la loi de règlement du budget ne transcrivent pas les recettes perçues et les dépenses exécutées par ces EPA. Ces rapports ne contiennent pas non plus d'éléments d'information se rapportant aux organismes de sécurité sociale à savoir la CRT, la CNSS et l'INAM. Ces unités bénéficient de subventions et gèrent des fonds publics (prélèvements obligatoires pour la réalisation d'un intérêt général) à savoir les cotisations des assurés sociaux, des pensionnés et des retraités.

[15] La Cour des Comptes a aussi remis à la mission une liste des EPA, cette liste souffre également de manque d'exhaustivité.

Composante 6.1 : Dépenses non comptabilisées dans les états financiers.

Cette composante de l'indicateur évalue l'ampleur des dépenses engagées par des unités budgétaires et extrabudgétaires (y compris les fonds de sécurité sociale) qui ne sont pas incluses dans les rapports financiers du gouvernement central.

Tableau 24 : Dépenses non comptabilisées dans les états financiers en 2014 (en milliards de FCFA)

Désignation des institutions dont les dépenses ne sont pas incluses dans les rapports financiers	Montant
Etablissements publics autonomes : Etablissements de droit public, jouissant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Ils sont sous la tutelle des ministères. Ils offrent des services publics de base (soins, enseignement, etc.) non marchands.	51,5
Caisse Nationale de Sécurité Sociale : Établissement de droit privé d'utilité publique placé sous le contrôle de l'Etat chargée notamment du recouvrement des cotisations sociales, gestion des cotisations sociales, paiement des prestations sociales.	28,0
Caisse des Retraites du Togo : Établissement public à caractère social doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, chargé de la gestion du régime des pensions civiles et militaires.	27,5
Institut National d'Assurance Maladie : Établissement public qui jouit de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion administrative et financière. Organisme de sécurité sociale gérant la branche maladie. II est un organisme à but non lucratif.	7.2
Total (A) :	**114,2**
Dépenses budgétaires totales (B) :	**829,9**
Niveau des dépenses non rapportées ((A/B) X 100) :	**13,8 %**

Le niveau des dépenses des établissements publics autonomes et des fonds de sécurité sociale (CNSS, CRT et INAM) non incluses dans les rapports financiers du gouvernement central (loi de règlement) au titre de la gestion 2014 s'élève à 114,2 milliards de FCFA ce qui représente 13,8% des dépenses budgétaires totales.

La note attribuée à la composante est D et pour être noté C il faut que « *les dépenses non comptabilisées dans les états financiers de l'Etat représentent moins de 10% des dépenses totales de l'administration centrale* » ce qui n'est pas le cas.

Composante 6.2 : Recettes non comptabilisées dans les états financiers

La deuxième composante de cet indicateur évalue l'ampleur des recettes reçues par les unités budgétaires et extrabudgétaires (y compris les fonds de sécurité sociale) qui ne sont pas incluses dans les rapports financiers du gouvernement central.

Tableau 25 : Recettes non-comptabilisées dans les états financiers en 2014 (en milliards de FCFA)

Désignation des institutions dont les recettes ne sont pas incluses dans les rapports financiers	Montant
Etablissements publics autonomes : Etablissements de droit public, jouissant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Ils sont sous la tutelle des ministères. Ils offrent des services publics de base (soins, enseignement, etc.) non marchands	51,5
Caisse Nationale de Sécurité Sociale : Établissement de droit privé d'utilité publique placé sous le contrôle de l'Etat, chargée notamment du recouvrement des cotisations sociales, gestion des cotisations sociales, paiement des prestations sociales.	42,3
Caisse des Retraites du Togo : Établissement public à caractère social doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, chargé de la gestion du régime des pensions civiles et militaires.	28,0
Institut National d'Assurance Maladie : Établissement public qui jouit de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion administrative et financière. Organisme de sécurité sociale gérant la branche maladie. II est un organisme à but non lucratif.	7.3
Total (A) :	**129,1**
Recettes budgétaires totales (B) :	**829,9**
Niveau des recettes non rapportées ((A/B) X 100) :	**15,6 %**

Le niveau des recettes des établissements publics autonomes et des fonds de sécurité sociale (CNSS, CRT et INAM) non incluses dans les rapports financiers du gouvernement central (loi de règlement, CGAF) au titre de la gestion 2014 s'élève à 129,1 milliards de FCFA ce qui représente 15,6% des recettes budgétaires totales.

La note attribuée à la composante est D et pour être noté C il faut que « *les recettes non comptabilisées dans les états financiers de l'Etat représentent moins de 10% des dépenses totales de l'administration centrale* » ce qui n'est pas le cas.

Composante 6.3 : Etats financiers des unités extrabudgétaires

Cette composante évalue la mesure dans laquelle les rapports financiers (comptes administratifs, comptes de gestion, bilans et états financiers) ex post des unités budgétaires

sont fournis au gouvernement central. Ces rapports financiers annuels doivent être complets et fournis en temps opportun conformément aux exigences budgétaires de rapports du gouvernement central. L'information devrait inclure des détails sur les recettes et les dépenses effectives, les actifs et passifs, et les garanties et les obligations à long-terme. Il n'est pas préparé de tels rapports.

Cette situation correspond à la note D. Pour être noté C il faut que « *la majorité des unités extrabudgétaires soumettent des états financiers détaillés au gouvernement une fois par an, dans les neuf mois suivant la fin de l'exercice* » ce qui n'est pas le cas.

Indicateur/composantes	Note	Explication
PI-6 : Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers	**D**	**Méthode de notation M2**
Comp 6.1 : Dépenses non comptabilisées dans les états financiers.	D	Les dépenses non incluses dans les rapports financiers du gouvernement central sont supérieures à 10% du total des dépenses du budget du gouvernement central.
Comp 6.2 : Recettes non comptabilisées dans les états financiers.	D	Les recettes non incluses dans les rapports financiers du gouvernement central sont supérieures à 10% du total des recettes du budget du gouvernement central.
Comp 6.3 : Etats financiers des unités extrabudgétaires.	D	Les rapports financiers des unités extrabudgétaires ne sont pas soumis au gouvernement central

PI-7 : Transferts aux administrations infranationales.

L'objectif de cet indicateur est d'évaluer la transparence de la répartition entre celles-ci des transferts de l'administration centrale aux collectivités territoriales ; leur information sur ces allocations dans des délais suffisants pour qu'elles puissent en tenir compte dans la préparation de leur budget ; et, enfin, les modalités de consolidation des données d'exécution des opérations de ces collectivités.

L'article 141 de la Constitution identifie trois types de collectivités territoriales qui correspondent à trois niveaux de décentralisation : les communes, les préfectures et les régions. Ce même article prévoit que les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel, dans les conditions prévues par la loi.

Les réflexions et les études menées jusqu'à 2007 au sujet de la réforme de l'administration territoriale et de la décentralisation ont débouché sur le vote de trois grandes lois qui portent sur l'organisation de l'administration territoriale déconcentrée[16], la chefferie traditionnelle et le statut des chefs traditionnels[17], et la décentralisation et les libertés locales[18]. Les

16 Loi N° 2007-01 du 08 janvier 2007 relative à l'organisation de l'administration territoriale déconcentrée
17 Loi N° 2007-02 du 08 janvier 2007 relative à la chefferie traditionnelle et le statut des chefs traditionnels
18 Loi N°2007-11 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales

collectivités territoriales, de libre administration doivent, selon ces mêmes lois, jouir de la personnalité morale, de l'autonomie financière et s'administrer par des conseils élus.
La situation actuelle de la vie des collectivités territoriales est, depuis les dernières élections en 1987 et la dissolution des conseils locaux en 2001, considérée comme transitionnelle. Depuis ces dates, elles sont placées sous le régime dérogatoire des « délégations spéciales », les acteurs locaux étant nommés par le Gouvernement.

Le réseau des collectivités territoriales comporte 35 communes (dont seulement 21 communes fonctionnelles qui constituent des chefs-lieux des préfectures), 35 préfectures et 5 régions[19] (qui demeurent encore, en fait, des administrations déconcentrées). Les communes jouissent de la personnalité morale, mais ne disposent pas de l'entière autonomie financière. Les communes ne créent pas de taxes, ne peuvent pas modifier les taux d'imposition et/ou modifier l'assiette imposable fixés par le Gouvernement central. Mais, par ailleurs, elles sont dotées de budgets autonomes gérés par des ordonnateurs (le maire et le président de conseil de préfecture) et des comptables (receveur municipal nommé par le ministre chargé des Finances).

La loi de 2007-11 n'est donc mise en application que très partiellement, le Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales (FACT) n'est pas encore créé, la loi sur la répartition des compétences n'est pas encore votée. Elles sont en outre placées sous le strict régime du contrôle apriori. Le budget, tant qu'il n'a pas été approuvé par l'autorité de tutelle n'est pas exécutoire. Les budgets des communes doivent obligatoirement être visés par les préfets qui exercent la tutelle administrative. La tutelle financière est exercée par le ministère chargé des finances.

Composante 7.1 : Système d'affectation des transferts.

Les ressources des communes sont constituées principalement de recettes fiscales (ex. droit d'enregistrement et expédition, taxes professionnelles, taxe sur la valeur locative, taxes foncières sur propriétés bâties, etc.), d'aides provenant de la coopération décentralisée, des dons et legs, et des contreparties de prestations de services et de redevances.

Les communes ne reçoivent pas de transferts (subventions) **direct(e)s** provenant du gouvernement central, tant pour leur fonctionnement que pour leur investissement. Mais, parfois, pour certaines communes (dans la pratique actuelle, il s'agit de deux communes : Lomé et Kara) le gouvernement central prend à sa charge directement, une partie de leurs dépenses (telles que l'éclairage public ou le ramassage des ordures ménagères).

Ainsi, les seuls transferts du gouvernement central vers les communes sont ceux se rapportant à la quote-part des communes dans les droits et taxes perçus par le Gouvernement via l'OTR. Ces droits et taxes ainsi que la quote-part des collectivités territoriales sont décrits dans le tableau ci-après :

[19] Voir liste des régions, des préfectures et des communes en annexe

Encadré : Recettes des collectivités territoriales

Recettes destinées au fonctionnement :

- Recettes fiscales,
- Recettes des prestations de services des CT,
- Produits du patrimoine et des activités des CT,
- Taxes et redevances liées aux services d'hygiène et de salubrité publique et aux pompes funèbres,
- Dotations de l'Etat,
- Recettes diverses.

Recettes destinées à l'investissement :

- Produits d'avances,
- Subventions, dotations d'investissement et d'équipement alloués par l'Etat,
- Produits de l'aliénation des biens patrimoniaux,
- Excédent du fonctionnement de n-1,
- Prélèvements obligatoires sur ressources de fonctionnement,
- Fonds de concours accordés par toute personne physique ou morale,
- Dons et legs,
- Emprunts,
- Recettes diverses

Source : loi N° 2007-11 du 13 mars 2007

Tableau 26 : Quote-part des collectivités territoriales

Libellé	Affectation / répartition				Base légale
	Budget général	Collectivités territoriales	Autres ministères ou directions	Commissariat des impôts	
Taxe complémentaire à l'IRPP	100% - (n X 1500)	n X 1500			Art. 224 (CGI)
Taxe sur les salaires	1,8%		1,2% (0,6% et 0,6%)		Art. 175 (CGI)
Taxe spéciale sur la fabrication et le commerce des boissons	2/6	3/6		1/6	Art. 307 (CGI)
Taxe foncière sur les propriétés bâties	2/6	3/6		1/6	Art. 284 (CGI)
Taxe professionnelle unique	45%	50%		5%	Art. 1436 (CGI)
Taxe professionnelle	2/6	3/6		1/6	Art. 247 (CGI)
Taxe sur le produit des jeux de hasard	80%	20%			Art. 351 (CGI)
Taxe d'habitation		100%			Art. 1452 (CGI)
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères		100%			Art. 295 (CGI)

Comme le montre ce tableau, les critères de partage des taxes entre l'Etat et les collectivités territoriales sont clairement définis dans la législation (code général des impôts). Leur produit dépasse les 10 MFCFA. La DGI (Commissariat des impôts de l'OTR depuis 2014) prélevait un pourcentage au titre des services de recouvrement, et il ressort des entretiens[20] que depuis sa création ces parts désormais versées au Commissariat des impôts sont reversées dans le budget général.

Le produit des taxes prélevées par les services de recouvrement représente environ 90% des recettes totales des collectivités territoriales :

Tableau 27 : Pourcentage des recettes des collectivités territoriales

Libellé	Montant (2014)	Pourcentage
Recettes des collectivités provenant de taxes recouvrées	10 317 045 150	88,6%
Total des recettes des collectivités territoriales	11 643 407 980	100%

La quote-part de ces transferts revenant aux différentes collectivités territoriales est définie de la manière suivante :

1. Si le contribuable réside dans une zone communale, le produit de la taxation revient en totalité à la commune concernée ;
2. Si le contribuable réside dans une zone non encore communalisée, le produit de la taxation revient à la préfecture ;

La quote-part des taxes revenant aux collectivités territoriales devrait être versée mensuellement. Il ressort des entretiens[21] que cette périodicité n'est pas toujours respectée et que des retards allant jusqu'à trois mois peuvent être observés. Ils correspondent aux délais séparant la date de transmission de la notification de la rétrocession (dates de notification des bordereaux d'envoi d'états de recouvrement par l'OTR) et la date de rétrocession elle-même (dates des versements effectués par le Trésor sur le compte de dépôt de la commune).

[20] Entretien avec l'OTR en date du 09 décembre 2015
[21] A la commune de Lomé

Tableau 28 : Dates de notification des rétrocessions et dates des versements effectués dans la commune de Lomé

Mois	Notification de la rétrocession	Versements effectués	
		Date	Montants
Janvier	03/03/2014		
Février	03/04/2014		
Mars	07/05/2014		
Avril	18/06/2014	11/03/2014	60 705 787
Mai	06/08/2014	29/04/2014	200 000 000
Juin	06/08/2014	02/06/2014	602 588 406
Juillet	21/10/2014	31/07/2014	277 627 932
Août	21/10/2014	20/10/2014	302 758 381
Septembre	10/11/2014	20/10/2014	582 008 394
Octobre	15/12/2014	26/11/2014	222 542 043
Novembre	15/01/2015	26/11/2014	277 627 932
Décembre	09/02/2015	26/11/2014	299 830 025
		Total année :	**2 825 688 900**

Source : commune de Lomé

Bien que les règles d'affectation des transferts soient transparentes, basées sur des règles et déterminées par la loi, la périodicité et les délais de versement de la plupart des transferts ne sont pas respectés.

Cette situation correspond à la note D et pour avoir la note supérieure de C il faut que, dans les faits, « *l'affectation horizontale de certains transferts de l'administration centrale aux administrations infranationales soit déterminée par des mécanismes transparents et fondés sur des règles* » ce qui n'est pas le cas pour le Togo

Composante 7.2 : Communication en temps voulu d'informations sur les transferts

A des fins de planification budgétaire, il n'y a aucune communication aux collectivités territoriales d'informations sur le produit attendu des taxes qui seront perçues durant l'année T+1 et la part qui leur sera réservée. Ce qui, au demeurant, est contraire aux dispositions de la loi N° 2007-11 du 13 mars 2013 qui dispose dans son article 332 que « *les informations relevant des services de l'Etat indispensables à l'établissement du budget et dont la liste est fixée par décret, doivent parvenir à l'exécutif local au plus tard le 30 octobre de chaque année* ».

Face à cette situation, l'absence d'information, en temps utile, de la part des services de l'Etat sur le produit pouvant être attendu des transferts au titre de l'année T+1, les services de l'exécutif local préparent leurs prévisions en tenant compte de l'historique des transferts reçus. Les projections sont faites sur la base des situations de recouvrement des années antérieures (au moins sur 3 ans).

Cette situation correspond à la note D. pour être noté C il faut que *la procédure budgétaire soit appliquée (avec retards importants) et que les informations sur les transferts annuels aux administrations infranationales soient publiées juste avant le début de leur exercice alors que leur budget pourrait être déjà établi* » ce qui n'est pas le cas pour le Togo.

Indicateur/composantes	Note	Explication
PI-7 : Transferts vers les administrations infranationales	**D**	Méthode de notation (M2)
Comp 7.1 : Systèmes d'allocation des transferts	D	L'affectation horizontale de la plupart des transferts pour les collectivités territoriales est fondée sur des règles et des systèmes transparents, mais les délais et la périodicité du versement de la plupart des transferts ne sont pas respectés
Comp 7.2 : Communication en temps voulu d'informations sur les transferts	D	Il n'y a pas de communication en temps utiles d'informations sur les transferts du gouvernement central aux fins de préparation des budgets des collectivités territoriales

PI-8 : Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de services

La prestation efficace des services publics est l'un des objectifs fondamentaux de tout système de GFP. Cet indicateur évalue la qualité des informations sur la performance de ces services et la mesure dans laquelle elles contribuent à améliorer leur efficacité opérationnelle. La fourniture dans les délais meilleurs des ressources prévues étant une condition de bonne performance annuelle des services publics, et de la réalisation de leurs objectifs stratégiques sectoriels à moyen-terme, l'indicateur apprécie aussi cette dimension temporelle.

Composante 8.1 : plans de performance pour assurer les prestations de services.

Au Togo, la réforme budgétaire et la mise en place des budgets programmes restent au stade de l'expérimentation et en phase de mise en place progressive. Des travaux sont engagés dans les ministères qui préparent des budgets en mode programmes à titre expérimental, ceux-ci incluant des objectifs à atteindre et des cibles à moyen-terme.

Ces exercices d'expérimentation sont faits pour préparer l'entrée en vigueur à partir de 2017 voire même en 2019 les directives de l'UEMOA relatives au budget de programmes.

Ainsi, présentement, le budget tel qu'il est discuté en conférences budgétaires, formulé et présenté pour vote à l'Assemblée nationale est un budget de moyens, qui ne retrace pas des plans ou des programmes de performances comprenant des indicateurs et des cibles de

prestations de services. Aucun élément sur la performance par fonctions des services des ministères dans leur mission de prestataires de services ne figure dans les documents budgétaires.

Les objectifs, leurs indicateurs de performances ainsi que leurs cibles ne constituent pas une base pour la discussion du budget et pour l'attribution des crédits. Et les documents budgétaires qui leur sont transmis pour examen et vote ne contiennent ni indicateurs de performance ni cibles.

La note attribuée à la composante est D. Pour être noté C, il faut que « *les informations annuelles soient publiées sur les activités à mettre en œuvre dans le cadre des politiques ou des programmes de la majorité des ministères, ou il existe un ensemble d'indicateurs de performance permettant d'évaluer les produits fournis ou les résultats obtenus pour la majorité des ministères* ». Ce qui n'est pas le cas pour la Togo

Composante 8.2 : performance des fonctions de prestation de services

La LdF 2014 a été établie, exécutée et suivie en budgets de moyens, les rapports de fin d'année, pour la raison mentionnée pour la composante 8.1 ne comportent pas de données sur les résultats en matière de performance obtenue par les fonctions de prestations des services.

Certains ministères préparent et publient des rapports d'activités (trimestriels, semestriels et/ou annuels) dans lesquels ils présentent les résultats par activité par directions ou par sous-secteur. Ces rapports font état des résultats obtenus au niveau des indicateurs de base des secteurs qui sont utilisés dans les documents de stratégies, mais aussi des indicateurs d'activité. Ces résultats et ces indicateurs ne peuvent pas être comparés à des cibles, les budgets annuels transmis pour examen et vote par l'autorité législative ne fixant pas de telles cibles.

La note attribuée à la composante est D. Pour être noté C, il faut que « *les informations annuelles soient publiées sur les activités menées par la majorité des ministères* ». Ce qui n'est pas le cas pour la Togo

Composante 8.3 : ressources reçues par les unités de prestations de services

Cette composante détermine dans quelle mesure un système de suivi de l'exécution du budget permet de s'assurer que les unités de prestation de services ont reçu comme prévu les fonds qui leur sont alloués.

La gestion des finances publiques au Togo est fortement centralisée. Les unités de prestations de service de base (écoles, centres de santé de base) ne reçoivent pas directement de crédits budgétaires. Elles sont dotées, le cas échéant, en matériel par les Directions Régionales et des Inspections de l'enseignement au niveau de la Préfecture.

Concernant les écoles primaires, une enveloppe globale leur est allouée, cette enveloppe n'est pas répartie entre les écoles primaires qui n'apparaissent pas individuellement dans le

budget. Dans le budget du Ministère chargé de l'éducation, les transferts qui seront alloués aux écoles primaires émargent sur la ligne budgétaire « appui à la gratuité » dont le montant de l'enveloppe inscrite dans le projet de gestion 2016 est de l'ordre de 1 470 000 MFCFA. Ces crédits sont répartis entre les écoles primaires en fonction du nombre de classes et de la distance de l'école par rapport au chef-lieu d'inspection. Ils servent à l'acquisition de fourniture, à l'entretien et la maintenance et à la couverture des frais des déplacements des directeurs pour assister aux réunions pédagogiques. Le ministère chargé de l'éducation décide de la répartition de ces transferts entre les différentes écoles primaires, les états de répartition sont tenus de manière extrabudgétaire.

La même situation est quasiment observée pour les unités de soins périphériques (centres de santé de base) qui relèvent du ministère chargé de la santé ; ces unités disposent de ressources propres qui leur permettent de financer le réapprovisionnement en médicaments essentiels et de couvrir les principales dépenses de fonctionnement. Les fonds sont gérés par un comité de gestion (COGES) qui, entre autres attributions, fixe les tarifs des prestations de soins et examine et adopte les comptes de gestion de la formation sanitaire.

Les éléments des budgets des unités de soins périphériques n'apparaissent pas dans le budget du ministère de la santé en tant que tel. Apparait seulement le budget du district qui englobe les transferts alloués à ces unités. Les districts seuls disposent de l'information sur les transferts alloués à ces unités de soins de base et de l'information sur les transferts. Ces informations ne sont pas communiquées à l'administration centrale et ne sont pas consolidées dans un rapport.

Ainsi, la nomenclature budgétaire ne permet pas de suivre l'allocation des crédits aux unités de prestation de services et leur consommation. Les crédits ne sont pas fléchés directement sur des lignes budgétaires propres à ces unités de prestation de service de base. Il n'existe pas de système qui permet de déterminer si les ressources atteignent les unités de prestation de services de manière prévue.

La note attribuée à la composante est D. Pour être noté C, il faut : « *une enquête réalisée au cours d'au moins un des trois derniers exercices fournit des estimations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services pour au moins un grand ministère* ». Ce qui n'a pas été le cas au Togo

Composante 8.4 : évaluation de la performance des fonctions de prestation de services

Pour les mêmes raisons que celles évoquées ci-dessus, aucune évaluation indépendante de la performance des fonctions ou programmes de prestations de services n'a été réalisée pendant les trois années couvertes par la composante.

Dans le système togolais, c'est la Cour des comptes (cf. indicateur PI 29) qui est l'instance chargée de l'évaluation indépendante de la performance. Elle ne pourra se prononcer sur la performance des fonctions ou des programmes de prestation de services que lors de l'entrée en vigueur des budgets de programmes. Pour répondre aux critères du cadre 2015 du PEFA cette nouvelle budgétisation par programme doit aller au-delà des expériences en cours.

La note attribuée à la composante est D parce que pour être noté C, il faut que « *des évaluations indépendantes de l'efficience ou de l'efficacité des services fournis soient effectuées et publiées pour certains ministères au cours d'au moins un des trois derniers exercices* ». Ce qui n'a pas été le cas pour le Togo

Indicateur/composantes	Note	Explication
PI-8 Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de services	D	Méthode de notation (M2)
Comp 8.1 : Plans de performance pour assurer les prestations de services.	D	Un cadre d'indicateurs de performance concernant les produits ou les résultats est préparé pour seulement quelques ministères et à titre expérimental
Comp 8.2 : Performance des fonctions de prestation de services	D	Aucune information sur la performance n'est publiée
Comp 8.3 : Ressources reçues par les unités de prestations de services	D	Aucun système n'a été mis en place, aucune enquête n'a été réalisée durant les trois dernières années pour fournir les estimations de ressources reçues par les unités de prestation de services pour au moins un grand ministère
Comp 8.4 : Evaluation de la performance des fonctions de prestation de services	D	Aucune évaluation indépendante de la performance n'a été effectuée durant les trois dernières années.

PI-9 : Accès du public aux informations budgétaires

La transparence dépend de la facilité avec laquelle le public a accès aux informations sur la programmation, la situation et la performance budgétaires de l'État. Dans le cadre 2016 du PEFA l'accès du public aux informations s'entend de la communication de ces informations sur des sites web officiels.

Le champ de l'indicateur est le budget de l'Etat, et la période sous revue est le cycle budgétaire clos le plus récent. La notation s'appuie sur une liste d'informations préétablie, distinguées en informations fondamentales et informations supplémentaires.

Tableau 29 : Éléments fondamentaux rendus publics ou mis à la disposition du public par le Gouvernement

Éléments fondamentaux	Evaluation
1. Documents relatifs au projet de budget annuel du pouvoir exécutif : une série complète de documents relatifs au projet de budget annuel du pouvoir exécutif (tels qu'évalués dans le cadre de l'indicateur PI-5) est mise à la disposition du public dans un délai d'une semaine à compter de leur soumission par le pouvoir exécutif au pouvoir législatif.	Non
2. Budget promulgué : la loi de finances annuelle approuvée par le pouvoir législatif est rendue publique dans un délai de deux semaines à compter de	Oui

Éléments fondamentaux	Evaluation
l'approbation de la loi.	
3. Les rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget : les rapports sont systématiquement communiqués au public dans un délai d'un mois après la fin de la période qu'ils couvrent. Lorsqu'un rapport analytique plus détaillé est établi en cours d'exercice, il doit être publié dans un délai de trois mois à compter de la fin de la période couverte.	Non
4. États financiers audités, incorporant le rapport de l'auditeur externe ou accompagné de ce rapport : le ou les rapports sont mis à la disposition du public dans un délai de 12 mois à compter de la fin de l'exercice.	Non

Tableau 30 : Éléments supplémentaires rendus publics ou mis à la disposition du public par le Gouvernement

Éléments supplémentaires	Evaluation
5. États préalables à l'établissement du budget : les paramètres généraux de la proposition de budget du pouvoir exécutif concernant les dépenses, les recettes prévues et la dette sont communiqués au public au moins quatre mois avant le début de l'exercice et deux mois avant la soumission de la proposition de budget par le pouvoir exécutif au pouvoir législatif.	Non
6. Autres rapports d'audit externe : tous les rapports non confidentiels sur les opérations consolidées de l'administration centrale sont communiqués au public dans un délai de six mois à compter de leur soumission.	Non
7. **Proposition de budget résumé :** un résumé clair et simple de la proposition de budget du pouvoir exécutif et/ou du budget promulgué, compréhensible par des non-spécialistes du budget (souvent qualifié de « budget citoyen »), traduit si nécessaire dans les langues locales les plus couramment parlées, est communiqué au public, dans un délai de deux semaines à compter de la soumission de la proposition du budget par le pouvoir exécutif au pouvoir législatif, dans le premier cas, et dans un délai d'un mois à compter de l'approbation du budget, dans le second.	Non
8. **Perspectives budgétaires à moyen-terme :** ces perspectives (ainsi qu'évalués par l'indicateur PI-16) sont mises à disposition dans un délai d'une semaine après leur approbation	Non

Avec le vote de la loi N° 2014 – 009 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques, la République du Togo devrait être en mesure de franchir une étape importante dans la voie conduisant à ce que les citoyens, en leur qualité de contribuables et d'usagers des services publics, soient clairement et régulièrement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics.

Cette situation correspond à la note D. Pour être noté C il faut que « *l'Etat quatre éléments de base dans les délais prescrits*» c'est-à-dire il faut publier, en plus des trois éléments, les États financiers audités, incorporant le rapport de l'auditeur externe ou accompagné de ce rapport ; et il faut que le ou les rapports soient mis à la disposition du public dans un délai de 12 mois à compter de la fin de l'exercice.

Indicateur/composantes	Note	Explication
PI-9 Accès du public aux informations budgétaires	D	Critères minima
Accès du public aux informations budgétaires	D	Le gouvernement ne met pas à la disposition du public l'ensemble des quatre éléments de base.

3.3 Gestion des actifs et des passifs

PI-10 : établissement de rapports sur les risques budgétaires

Cet indicateur évalue la mesure selon laquelle l'Etat central exerce sa fonction de supervision financière des autres institutions et programmes publics, notamment afin de se protéger lui-même de tout risque budgétaire à titre de garant ou à tout autre titre. Il distingue notamment, les entreprises publiques, les collectivités publiques et les projets dont le statut juridique, les missions, et les règles de fonctionnement sont très différents.

Cette supervision prend des formes diversifiées selon les entités ; elle est notamment exercée soit a priori soit a posteriori, soit de façon interne soit de façon externe, soit directement soit indirectement par des obligations d'audit ou de publication des états financiers.

Composante 10.1 Suivi des entreprises publiques

Les établissements publics

A titre d'analyse, car la composante porte prioritairement sur les entreprises publiques, mentionnons qu'ils ne peuvent être, d'après la loi, qu'administratifs (la loi n°90-26 du 4 décembre 1990 portant réforme du cadre institutionnel et juridique des entreprises publiques, obligeant les établissements publics à caractère économique (en fait les EPIC) à se transformer en sociétés d'Etat). Leurs règles de fonctionnement n'ont pas été modifiées (voir PEFA 2009 où elles sont décrites dans PI-9). Leurs comptes doivent être transmis à la Cour des comptes (voir indicateur PI-6). Ils ne font pas l'objet d'une supervision financière effective par l'administration de tutelle financière.

Les entreprises publiques (sociétés d'Etat et société d'économie mixte)[22]

Le Conseil de surveillance des entreprises d'Etat (qui joue le rôle d'assemblée générale) est exclusivement composé de 5 ministres (Industrie, Finances, Plan, Commerce et transport et tutelle technique). Ces entreprises sont, par ailleurs, placées sous l'empire du droit privé.

Les entreprises étaient auparavant placées sous la tutelle du Ministère de l'industrie et des sociétés d'Etat dont l'organisation était fixée dans le décret n°88-132/PR portant attribution et réorganisation du Ministère de l'industrie et des sociétés d'Etat. Trois

[22] Voir loi n°90-26 du 4 décembre 1990 et décret n°91-197 portant réforme du cadre institutionnel et juridique des entreprises publiques ; août 1993.

directions étaient concernées par la tutelle (Direction du portefeuille (DP), Direction de la tutelle et de l'assistance (DTA), Direction de l'informatique de gestion et de l'audit (DIGA)).

Toutes les directions ont été transférées au Ministère de l'Économie et des Finances lors de la suppression du Ministère de l'Industrie et des sociétés d'Etat en 1998.

Les directions de la tutelle et de l'assistance d'une part (DTA) et de l'informatique de gestion et de l'audit d'autre part (DIGA) ne fonctionnent plus. L'exploitation du système informatique d'information et de gestion mis en place (SIG) a été abandonnée. Seule la Direction du portefeuille subsiste, deux de ses divisions n'étant pas opérationnelles (divisions des opérations et de la gestion du portefeuille). Elle a repris de fait toutes les fonctions de l'ancien Ministère. Un rapport de l'Inspection des finances portant sur 2013 montre que la DIGA, faute de moyens, ne peut exercer les missions de supervision dont les textes la chargent.

Les entretiens menés avec la Direction du portefeuille montrent que la situation observée par l'IGF en 2013 est restée la même en 2015.

Le Secrétariat Permanent pour le suivi des politiques des réformes et des programmes financiers reçoit les états financiers des entreprises publiques et établissements publics et en fait seulement un suivi administratif et non une analyse, car il n'est pas chargé de leur supervision.

En février 2015, un recensement par la mission des comptes et rapports reçus au titre de 2014 par le Secrétariat permanent sur l'ensemble des entreprises et établissements publics, fonds et organismes autonomes, fait apparaître les données suivantes :

- Le nombre d'entités total est de 61 ;
- Les rapports généraux de commissariat aux comptes de 39 de celles-ci ont été transmis ;
- Les rapports de 11 entités ne sont pas encore déposés au secrétariat permanent ;
- 11 entités sont nouvellement affectées aux missions de commissariat aux comptes au titre des années 2015 à 2017 et les rapports ne sont pas disponibles. Parmi eux figurent notamment : la Société autonome de financement de l'entretien routier, la Télévision togolaise, le Fonds national de la finance inclusive, la Société de recouvrement du Togo.

La plupart des entreprises publiques publient les comptes certifiés et les transmettent à l'administration, mais les données relatives aux dates de publication et de transmission n'ont pas à cette date été transmises à la mission. Ce critère servant de base à la notation, celle-ci, faute des informations nécessaires est D*.

Les banques publiques

La supervision des banques est assurée par la Commission bancaire de l'UEMOA avec la Direction de la BCEAO pour le Togo. En application de la décision du Conseil des ministres de l'UEMOA le niveau du capital social minimum a été porté de 1 milliard à 5 milliards. Il est en cours d'augmentation et doit atteindre 10 milliards au 30 juin 2017 (d'ici là les banques qui n'ont pas ce niveau devront prendre des mesures pour le respecter au

plus tard le 1er juillet 2017). La Banque centrale organise régulièrement des stress tests pour le système bancaire (voir ci-dessous). Une attention particulière est portée aux trois banques qui ont été sélectionnées selon des critères précis pour être les banques de dépôt de l'OTR (ces banques reçoivent les recettes des impôts et des douanes versées par les contribuables).

A la fin septembre 2015 deux des quatre banques publiques ont été privatisées, en l'occurrence la Banque togolaise de développement (BTD) et la Banque internationale pour l'Afrique au Togo (BIA-Togo). Quant aux deux autres banques, l'Union Togolaises des banques (UTB) et la Banque togolaise pour le commerce et l'industrie (BTCI) l'appel d'offres a été jugé infructueux et la procédure doit être reprise.

La Banque Centrale estime que le risque est maintenant maîtrisé, après une période de recapitalisation du système bancaire en 2010 (notamment de la BTCI qui a demandé le plus de ressources)[23]. Toutefois, d'après la Direction du portefeuille, une grande banque publique de la place a nécessité une intervention de sauvetage des pouvoirs publics en 2014, sans que la crise ait été anticipée.
Note D, faute d'information disponible.

Composante 10.2 Suivi des administrations infranationales

Les risques directs

Les mécanismes de contrôle a priori limitent les risques de défaillance des communes. Le budget est transmis au Préfet pour approbation qui le transmet pour analyse au Ministère de tutelle administratif (le Ministère chargé de la décentralisation). Il doit être voté en équilibre et prévoir les dépenses obligatoires. Les actes d'exécution du budget, pris par le maire, l'ordonnateur de la commune, sont soumis pour approbation au Préfet. Les comptes administratifs sont transmis au Ministère de tutelle pour analyse et contrôle. Le comptable est public (receveur) et fait ses actes sous sa responsabilité personnelle et pécuniaire, sous le contrôle de la Cour des comptes à qui tous les comptes de gestion sont transmis.

Toutefois, les commues peuvent s'endetter. Mais elles ne le font pas. Elles peuvent créer des établissements ou entreprises publiques locales, mais ne recourent pas à la délégation de services publics (elles utilisent la technique de la régie, qui est inscrite dans leur budget). Elles peuvent recruter des agents non titulaires. Elles font usage de cette liberté, parfois sans discernement, ce qui entraine l'accumulation constatée aujourd'hui d'arriérés de salaires et de cotisations sociales importants (l'estimation du montant en 2009 des arriérés est de2 milliards de FCFA). Elles peuvent aussi accumuler des arriérés de dépenses (pour la CEET à avril 2016 sur les exercices 2010-2015 les arriérés des CL sont de 6,4 Mrds FCFA sur la base des données CEET). C'est la seule cause de risque pour laquelle l'Etat pourrait être contraint de leur apporter un secours financier. Ce risque est cependant limité. Ne serait-ce que parce que la surface financière des communes demeure encore faible (voir partie du rapport ci-dessus).

[23] On trouvera des éléments sur cette restructuration dans le rapport « rapport de l'étude au fond du projet de loi de règlement du budget de l'Etat, Gestion 2010, Assemblée Nationale. D'après ce rapport, le montant de la dette titrisée s'élevait à 88,1 milliards de FCFA après la titrisation des créances compromises en 2008 (portant sur les 4 banques ci-dessus mentionnées), l'encours au 30 juin 2015 s'élève à 19,1 milliards de FCFA. Il doit être apuré en décembre 2016.

La *Division des collectivités territoriales et des établissements publics* de la *Direction de la comptabilité publique* est chargée de la supervision des collectivités territoriales. Elle reçoit les budgets (souvent très tardivement), les intègre (en fin d'année pour prendre en compte les décisions modificatives) dans une base de données (FILOC) et suit mensuellement leur exécution à partir des états transmis par les collectivités. Elle n'établit pas d'états consolidés ni de rapport sur l'ensemble du secteur. Elle fait une analyse des budgets de chaque collectivité et rapporte à la collectivité les erreurs, anomalies ou irrégularités relevées pour correction l'année suivante. Elle constate que les budgets sont d'une grande insincérité (comme le montre la simple comparaison des prévisions aux réalisations à la fin septembre qui sont reprises dans le budget) dans leur très grande majorité (90%).
Elle reçoit les comptes de gestion et se limite à les transmettre à la division chargée de leur mise en état d'examen.

Les risques indirects provenant des opérateurs des collectivités locales

Il n'existe pas encore au Togo de société de développement local.

La publication des comptes

Les comptes des collectivités locales, compte administratif de l'ordonnateur et compte de gestion du comptable, ne font pas l'objet de publication ni de certification. Ce constat entraîne la notation D pour cette composante, des rapports non vérifiés sur la situation et les résultats financiers de la majorité des administrations infranationales n'étant pas publiés au moins une fois par an, dans les neuf mois suivant la fin de l'exercice. . Les textes (article 339 de la loi n°2007-001 du 13 mars 2007 portant décentralisation et liberté locale dispose que le budget doit être affiché et tenu à la disposition du public pour consultation. Selon les autorités, cette disposition serait respectée « dans certaines communes ». Des informations sur le vote du budget sont données dans le quotidien national.

Composante 10.3 : Passifs éventuels et autres risques budgétaires

L'indicateur couvre tous les risques couverts par l'administration centrale (garanties de prêts, assurance publique (de dépôt, de prêts, de fonds de pensions privés, assurance des récoltes...).

Garanties hors PPP

L'Etat accorde peu de garanties hors PPP (deux sociétés en bénéficient : la Communauté électrique du Benin, (CEB) et la Centrale d'achat des médicaments essentiels génériques (CAMEG) d'après la DDP, pour trois garants (deux banques privées et la BOAD)). Elles sont gérées par la Direction de la dette publique (DDP), la décision d'octroi étant prise par le Comité national de la dette publique, en fonction d'un dossier préparé par la Direction de la dette, qui assure le secrétariat du Comité. Le montant total de ces garanties s'élève à 14,1 Mds de FCFA. Aucune mention de ces garanties n'apparaît dans les états et rapports financiers (notamment dans le rapport analytique sur la dette au 31-12-2014).

Les autres garanties

La loi sur les PPP date de 2014 (loi n°2014-014 du 22 octobre 2014 portant modernisation de l'action publique de l'Etat en faveur de l'économie.) Les garanties ne sont pas suivies par l'administration.

Le cas des garanties de préfinancements

Dans le cadre des mécanismes spécifiques dits « des préfinancements des marchés publics », l'Etat accorde sa garantie « irrévocable, inconditionnelle et à première demande, sans bénéfice de discussion et sans bénéfice des exceptions de la caution » aux adjudicataires qui empruntent auprès des établissements de crédit.

Peu d'informations sont disponibles pour étudier ces montages financiers. Le nombre recensé[24] de telles garanties (contrats en cours pour lesquels des paiements sont prévus en 2016), d'après un rapport récent qui leur est consacré, est de 20 pour un montant total de 122,5 milliards de FCFA. Les montants des marchés préfinancés fournis par la DNCMP qui ne portent que sur les exercices 2013 et 2014 sont voisins de cette estimation (138,3 milliards en 2014 pour 9 marchés et 48,6 milliards pour 2013 pour 2 marchés, dont, respectivement, 114,1 Mds et 10,9 Mds de gré à gré).

Pour une grande part (16 sur 20) ces garanties, sans être juridiquement annulées[25], sont associées, dans un dispositif juridique complexe, à une substitution de débiteur par laquelle l'Etat, se substituant aux adjudicataires débiteurs originaires, devient le seul emprunteur, ces derniers étant déchargés de toutes leurs obligations envers les banques et pouvant ainsi être payés, quelle que soit la qualité des travaux qu'ils effectuent.

D'une manière générale, ces montages sont entourés d'une grande opacité. Ces garanties ne figurent pas dans les projets de loi de finances avant celui relatif à 2016[26]. Ils n'apparaissent pas en tant que telles dans les lois de règlement. Ils ne sont pas comptabilisés dans la dette publique (voir PI-13). Ils ne sont pas mentionnés dans le rapport analytique sur la dette au 31-12-2014. Cette observation entraine la notation D pour cette composante Les entités de l'administration centrale ne quantifiant pas certains des principaux éléments de passif éventuel dans leurs rapports financiers. [222]

Les autres risques

Les risques systémiques bancaires

Un stress test a été réalisé par la BCEAO en juin 2013 sur la situation 2011. Il fait apparaître une capacité élevée du système à résister aux principaux chocs testés, à l'exception du risque de concentration, pour lequel la vulnérabilité du système est considérée comme forte, et à l'exception de la vulnérabilité de deux banques de petite taille au risque souverain et d'une banque (dont la situation était en cours de traitement) au risque de contrepartie.

Les risques d'assurance sociale

Une caisse d'assurance maladie a été créée en 2011, l'INAM. Un rapport récent indépendant (rapport SOCIEUX) tout en mettant en lumière le rôle essentiel que cette assurance est appelée à jouer dans le développement du système de santé togolais, fait état de risques pesant déjà sur la pérennité de cet organisme, en phase de décollage, ***qui à fin 2015 n'avait reçu que 26,5% des cotisations dues en 2014 et dont les comptes étaient déficitaires en 2014***.

---

24 Rapport « préfinancements : analyse et recommandations », Laurence Van Prooijen Jean-Luc Steylaers décembre 2015.

25 Les conséquences juridiques de la non-annulation de cette garantie, dans le cas où l'Etat deviendrait défaillant, seul cas dans lequel la garantie pourrait recouvrer un effet autonome propre, sont toutefois difficiles à cerner.

26 Le projet de loi 2016 ne distingue pas les risques (montant de la garantie) des coûts annexes engendrés par l'opération.

La Caisse de retraite du Togo (CRT) (qui couvre les fonctionnaires civils et militaires de l'Etat pour les prestations, familiales, assurance vieillesse, invalidité, décès et accident du travail) est structurellement déficitaire : elle a perçu au cours des exercices 2013 et 2014 une subvention d'équilibre de l'Etat équivalente à 26% de l'ensemble de ses ressources.

Les derniers comptes transmis à la mission de la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS (budget 2014) ne font pas apparaître de situation structurellement déficitaire (prévisions 2014 : recettes de cotisations : 35 Mds FCFA ; dépenses de prestations : AF : 1,5 Mds, risques professionnels : 0,5 Mds, pensions-vieillesse- invalidité : 15 Mds). Des études actuarielles ont été réalisées et leurs résultats ont permis de rechercher l'équilibre du régime général pour ce qui concerne la branche des pensions à la CNSS.

Les assurances des dépôts

Il a été créé le 21 mars 2014 le Fonds de garantie des dépôts (FG-UMOA) qui protège les déposants togolais dans la limite de plafonds et pour certains dépôts de la perte de leurs avoirs en cas de défaillance de l'organisme financier qui les gère. Le Fonds est une institution communautaire à caractère économique et financier dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie judiciaire.

Autres assurances et risques

La mission n'a pas eu connaissance d'autres mécanismes d'assurance ni d'autres sources de risques majeurs.

Indicateur	Note	Explication
PI-10 établissement de rapports sur les risques budgétaires	**D**	**Méthode de notation M2**
10.1 Suivi des entreprises publiques	D*	Les dates de publication et de transmission des états financiers audités et non vérifiés des entreprises publiques n'ont pas à ce jour été communiquées à la mission.
10.2 Suivi des administrations infranationales	D	Les rapports sur la situation financière et la performance de la majorité des collectivités locales ne sont pas publiés.
10.3 Passifs éventuels et autres risques budgétaires	D	Aucun risque financier lié aux garanties publiques et autres risques financiers contingents n'est mentionné dans un rapport financier sur l'Etat central. Les opérations liées à ces engagements sont peu transparentes.

PI-11 : Gestion des investissements publics

La gestion des investissements publics est un enjeu majeur du développement économique. Cet indicateur vise à évaluer la qualité de leur gestion financière et budgétaire, depuis le degré de rationalisation de leur choix (notamment l'application des outils d'évaluation ex ante standards de leurs coûts et avantages), la prise en compte des charges de

fonctionnement après leur mise en exploitation, jusqu'à leur suivi sur l'ensemble de leur cycle de vie. Il se limite aux projets importants.

Détermination des projets importants pour la notation

Le Togo n'utilise pas encore la notion de « grands investissements » pour l'ensemble de l'économie ; un outil, TOGO INVEST[27] vient cependant d'être créé pour aller dans cette direction ainsi qu'un établissement public rattaché à la Présidence (l'Agence Togolaise de grands projets (ATGP, qui doit veiller à la bonne exécution des contrats d'investissement et d'équipement dans les secteurs stratégiques).

A été dressée par la mission avec la DPPD une liste des principaux projets d'investissement de 2012 à 2015 pour les cinq secteurs de la santé, de l'éducation, des infrastructures et des transports ,des mines et de l'énergie et de l'équipement rural, qui représentent l'essentiel des investissements publics sur la période et conformes aux normes de la méthode prescrite pour l'évaluation du domaine couvert par cet indicateur. Les critères retenus sont les suivants :

- Le coût de l'investissement total du projet représente au moins 1 % du montant total des dépenses budgétaires annuelles, soit un montant de l'investissement supérieur à 6,5 milliards de FCFA (moyenne sur les trois derniers exercices du total des budgets (réalisés) sur la période 2012-2014) ;

- Le projet compte parmi les dix projets plus importants (sur la base du coût d'investissement total) de chacune des cinq plus grandes entités de l'administration centrale, évalués sur la base de leurs dépenses d'investissement (équipement rural, infrastructure de transport, éducation, mines et énergie,)[28].
- Projet s'étendant sur plusieurs années (dont certains achevés et d'autres en phase de développement) ;

Cela a conduit à l'examen de neuf grands investissements, qui sont les seuls dont le montant permette d'appartenir à l'échantillon, de trois grands ministères.

Les dossiers ne sont pas centralisés, notamment au Ministère de la Planification du développement, mais gérés et conservés par les Ministères de tutelle. Ils ont donc été consultés sur place dans les 3 Ministères concernés (des documents qui n'ont pu être consultés dans certains ministères ont été transmis par support électronique à la mission).

Tableau 31 : Investissements sélectionnés

En millions de FCFA PIP	2012	2013	2014	2015	Montant initial
EQUIPEMENT RURAL					
Projet d'aménagement et de réhabilitation des terres agricoles dans la zone de Mission-Tové (PARTAM)	2 500	1 665	2 844		9,7 Milliards de FCFA
Amélioration de l'alimentation en eau		4 982			8,5 milliards de FCFA (13,24

[27] Togo invest est une entreprise publique créée en novembre 2012, lancée en mai 2013 (premier CA), dotée de locaux propres en juin 2014. C'est une holding chargée de prendre des participations dans des entreprises développant les infrastructures en partenariat avec l'Etat afin de développer le « Corridor » autour de trois projets d'ancrage : un chemin de fer, un terminal portuaire minéralier et une centrale thermique. En février 2016, à la date de ce rapport PEFA, seules des études de préfaisabilité ont été réalisées (choix du site pour la centrale électrique ; étude de tracé, de la demande e trafic pour le chemin de fer). Les études sont confidentielles et n'ont pas été communiquées à la mission.

[28] Le ministère de la santé a réalisé peu d'investissement sur la période.

En millions de FCFA PIP	2012	2013	2014	2015	Montant initial
potable dans la ville de Lomé					Millions d'euros)
Projet de Développement rural de la Plaine de Djagblé (PDRD)				1 805	9,6 milliards de FCFA
INFRASTRUCTURES ET TRANSPORTS					
Route Tandjouaré-Cinkassé (Phase I)	14 000	14 000			7,8 milliards de FCAF en 2007 ; 9,9 en 2009, 59,7 milliards en 2016.
Aménagement et Bitumage de Route Dapaong-Ponio-Fre Burkina	12 071				Entre 9,8 et 10,4 milliards de FCFA
Travaux d'Aménagement et bitumage de la voie de contournement de Lomé	8 146	3 898			-petit entre 13, 5 et 104,7 milliards FCFA dans les premiers projets ; 8,8 milliards en 2016
Travaux de Réhabilitation et d'Assainissement et d'Elargissement du Boulevard de la Paix allant de la Place Colombe de la Paix Via l'Aéroport				7 773	19,1 Milliards
Route kantè-Cinkassé			32 830	23 865	Peu d'information disponible.
MINES ET ENERGIE					
EDUCATION					
Projet PERI (projet éducation et renforcement institutionnel)		10 000			42,6 millions de dollars US (28,6 milliards de FCFA)
Projet BID III		1 226			-8,7 millions de DI (dinars islamique). 9,5 milliards de FCFA

Composante 11.1 : Analyse économique des projets d'investissement

Il n'existe pas de directives nationales fixant les principes et modalités d'évaluation économique et financière des projets de taille moyenne et importante. Les guides de programmation disponibles[29] n'en font pas mention. Elles ne sont pas non plus évoquées dans les dossiers consultés. Des études de type coûts-avantages et coût-efficacité ont été menées pour 4 des 9 projets étudiés.

Les résultats ne sont pas publiés ni revus par une entité autonome par rapport au maître d'ouvrage. Compte tenu des retards de mise en œuvre des projets, ces études sont souvent très anciennes par rapport à la date d'engagement des projets et programmes. Les études d'impact environnemental et social sont plus fréquentes (7 sur 9), mais parfois, aussi, sommaires (2 sur 7).
La note est C : Un peu moins de la moitié des grands projets et programmes font l'objet d'analyse économique récente. Ces analyses ne se conforment pas à une directive nationale. Elles ne sont pas publiées ni ne font l'objet d'une revue par une entité autonome (note B).

[29] Manuel de procédures d'implantation de la chaîne PPBESE au Togo, Guide méthodologique de la chaîne planification-programmation-budgétisation-exécution-suivi et évaluation (PPBESE), Ministère de la planification du développement août 2015. Guide méthodologique du programme d'investissement public (PIP), DPD, septembre 2013.

Composante 11.2 : Sélection des projets d'investissement

Dans les dossiers mis à la disposition de la mission ne figure aucune pièce témoignant d'un processus de décision autre que la conclusion de la convention de financement. Les responsables de la DFCEP et de la DPPD ont fait mention de procédures de budgétisation (notamment une mise en cohérence avec le PAP de la SCAPE et les budgets annuels) notamment par les CDMT et les PIP. Les guides méthodologiques (PPBES et PIP) prévoient des procédures très structurées de sélection des projets. Une « fiche de projet pour le BIE et le PIP », décrivant le projet et précisant de façon synthétique, sans que soit imposée une méthodologie commune, les effets attendus de ce projet et son lien avec les documents stratégiques, l'axe de la SCAPE et le programme PAP concerné, doit être remplie par les Ministères techniques et transmise au Ministère chargé de la planification du développement.

Toutefois, les dossiers transmis ne contiennent aucun élément et pièce confirmant la mise en œuvre pratique et ordonnée de telles procédures de sélection. Il n'apparaît pas dans les dossiers de délibération ou de décision du « cadre de concertation » périodique instauré entre la DPPD et les services techniques des Ministères et les responsables de programme relative aux arbitrages et au suivi de leur mise en œuvre[30] (le guide du PIP fait d'ailleurs mention « d'énormes difficultés » en ce domaine)..[2]

Le PIP est élaboré entre la DPPD, les structures chargées de la planification et du suivi évaluation des ministères ou institutions de la République concernés de même que la direction des affaires administratives et financières et les responsables de projets de ces ministères et institutions. Les projets et leurs fiches de projets avant d'être transmis à la DPPD sont validés par le ministre ou président de l'institution concerné.
Les chefs de projets fournissent à la DPPD les éléments de suivi nécessaires, parfois recueillis lors de visite des chargés d'étude des divisions sectorielles de la DPPD sur place. Mais ces éléments de suivi d'après la DPPD ne sont pas complets. Seulement deux des « fiches de projet pour le BIE et le PIP » sur la période étudiée relatives aux 9 projets étudiés ont été communiquées à la mission, une seule étant complète, l'autre étant ancienne (août 2014). Il a été transmis à la mission les fiches de projet des investissements sélectionnés, mais ceux-ci datent de mars ou avril 2016.

Il n'y a pas de concordance complète entre les PIP et le budget. Le PIP est utilisé pour élaborer le CBMT (partie investissement).
Ainsi, il n'apparaît pas de procédure et de principe de classement des projets permettant d'assurer la cohérence optimale entre les contraintes budgétaires et la rentabilité économique et sociale des programmes et projets. Toutefois, l'élaboration du PIP dont a la charge le Ministère en charge de la planification, même si la mise en œuvre de la procédure est très perfectible, constitue un outil de priorisation des investissements par une entité centrale, avant leur budgétisation, ce qui remplit le critère de la notation C de la composante, mais pas ceux de la note B, car avant leur inscription au budget, la plupart des grands projets d'investissement ne sont pas classés par une entité centrale, par ordre de priorité, sur la base de critères standard de sélection de projets.

[30] « Instrument de dialogue pour l'inscription des projets/programmes sectoriels au PIP et au BIE » d'après le guide.

Composante 11.3 : Calcul du coût des projets d'investissement

Il n'existe pas de règlementation ou de directive nationale imposant une méthode détaillée de calcul des coûts (y compris les coûts récurrents) sur la durée de vie des projets de taille moyenne et importante. Les guides de programmation (PPBESE et PIP) disponibles n'en font pas mention. De telles règlementations et directives ne sont pas non plus évoquées dans les dossiers consultés.
Les coûts globaux sont mentionnés dans la quasi-totalité des dossiers. Certains sont peu détaillés. Les calculs des coûts récurrents n'apparaissent que dans deux projets. D'après le service responsable de la programmation des investissements, les charges récurrentes sont déterminées - pour des raisons de « pragmatisme » - à la fin de la réalisation du projet.

La « fiche de projet pour le BIE et le PIP » prévoit les ressources pour les trois années suivantes par source de financement, dont le budget de l'Etat. Ces informations sont reprises dans le PIP.
La note est C pour obtenir B il faut que les prévisions concernant le montant total des dépenses d'équipement des grands projets d'investissement, ainsi que la ventilation annuelle des dépenses d'équipement et des dépenses de fonctionnement pour les trois prochaines années, figurent dans les documents budgétaires, ce qui n'est pas le cas pour la ventilation annuelle des dépenses d'équipement et des dépenses de fonctionnement.

Composante 11.4 : Suivi des projets d'investissements

Il n'existe pas de règles et procédures générales de gestion des projets et programmes. Des bases de données doivent être tenues pour les investissements par les ministères techniques. Il n'entre pas dans les missions de la DFCEP et de la DPPD d'assurer leur centralisation. Les projets et programmes analysés montrent que ces dossiers archivés dans les ministères sont très incomplets. Ils ne comportent pas les informations nécessaires au remplissage des PIP. Pour un seul des investissements seulement les rapports de suivi sont disponibles dans les dossiers tenus par les ministères. Toutefois, des exemples de rapports de suivi et d'exécution mensuels et trimestriels ont été transmis pour les investissements étudiés à la mission pour la majorité d'entre eux, ultérieurement à sa visite dans les locaux des Ministères et sa consultation des dossiers archivés. Ces rapports ne font pas l'objet d'une synthèse annuelle par les ministères.

La DFCEP, pour sa part, qui suit l'exécution, étant ordonnateur délégué des investissements, ne demande les fiches de projet que si elle l'estime nécessaire, en fonction des informations transmises par les ministères de tutelle. Elle ne reçoit pas tous les rapports d'exécution et de suivi des chefs de projet. Et ceux-ci ne font l'objet d'aucune centralisation, notamment par la PGA. Le rapport annuel de suivi du PIP fournit des informations sur l'exécution des projets (les données sont ventilées seulement par programme et par tutelle), mais cette situation est financière et ne contient pas d'information sur l'exécution physique.
La note est D Des informations concernant la mise en œuvre des grands projets d'investissement ne sont pas préparées chaque année.

Réforme en cours :

- La création de l'Agence Togolaise de grands projets (ATGP), établissement public placé sous la tutelle de la présidence de la République juridiquement institué par la loi n°2014-014 du 22 octobre 2014 portant modernisation de l'action publique de l'Etat en faveur de l'économie ; cette agence a pour mission d'assister le gouvernement dans l'identification, la planification, la conduite et le contrôle des grands projets de travaux publics, d'infrastructures, ou d'équipement prioritaires et d'assurer la maîtrise d'ouvrage pour leur réalisation.
- Instauration d'une chaîne PPBESE.
- La montée en charge de Togo Invest Corporation, société de financement et d'étude de grands projets d'investissement dont la création est récente.

Indicateur	Note	Explication
PI-11 : gestion des investissements publics	**D+**	**Méthode de notation M2**
11.1 Analyse économique des projets d'investissement	C	Un peu moins de la moitié des grands projets et programmes font l'objet d'analyse économique récente. Ces analyses ne se conforment pas à une directive nationale. Elles ne sont pas publiées ni ne font l'objet d'une revue par une entité autonome.
11.2 Sélection des projets d'investissement	C	Une procédure bien qu'encore très perfectible pilotée par le Ministère chargé de la planification permet de prioriser les investissements.
11.3 Calcul du coût des projets d'investissement	C	La documentation budgétaire contient une estimation du coût en capital des grands investissements publics et du coût pour l'exercice à venir.
11.4 Suivi des projets d'investissement	D	L'état suit les investissements par le PIP. Les bases de données tenues par les Ministères techniques sont très incomplètes et les rapports de suivi, qui sont établis dans la majorité des cas par les responsables de projets, reçus de façon continue par les ministères sont rares. Un rapport d'exécution annuel physique et financier sur les grands investissements n'est pas établi.

PI-12 : gestion des actifs publics

Pour assurer les services publics, l'Etat mobilise des agents publics, mais aussi du capital sous forme financière (notamment les participations dans les entreprises publiques) et sous forme matérielle (en particulier les équipements et infrastructures publics).

Cet indicateur vise à évaluer la qualité de l'administration de ces actifs par l'Etat : la connaissance qu'il en a, la sureté juridique de ses titres de propriété et la qualité de sa gestion financière, au regard du critère de la rentabilité, sans préjudice de ses obligations en matière de fourniture de services publics aux citoyens.

Composante 12.1 Suivi des actifs financiers

Registres et états
Une liste des établissements publics est établie, avec difficultés (voir indicateur PI-6). L'administration tient un état de ses participations dans les entreprises publiques et la liste de ses entreprises d'Etat. L'état au 30 septembre 2009, fourni à la mission, fait apparaître 20 entreprises publiques et 6 entreprises à part minoritaire. Cet état mentionne seulement le capital social de chaque entreprise, la part détenue par l'Etat (directe et indirecte), la part des privés nationaux et des étrangers. Cet état ne correspond pas entièrement au tableau synoptique du programme d'allègement du portefeuille de l'Etat à juillet 2015 (7 entreprises apparaissent dans le second (entreprises restant dans le portefeuille) et non dans le premier (CRT, ANSAT, CAGIA, CAPER, FR, CAMEG, OPITE)).

Performance des sociétés
L'administration établit une liste des sociétés qui contribuent au budget de l'Etat par le paiement de dividendes. Jusqu'en 2014 une prévision de dividendes été établie sans concertation entre le MEF et les sociétés. Cette concertation a été assurée en 2015[31] . L'administration suit les dividendes versés. Les relations financières entre l'Etat et les sociétés publiques (subventions, transferts, taxes parafiscales, impôts, dividendes,..) ne font pas l'objet d'un suivi d'ensemble ni de l'élaboration d'un tableau exhaustif. La notion de performance financière (rapport des dividendes et des éventuelles plus ou moins-values au capital public investi) n'est pas utilisée. Les débats de la Commission des finances de l'Assemblée nationale (notamment 2015) montrent pourtant que ces informations intéressent la représentation nationale.

La gestion de portefeuille
Un important programme de privatisation a été mis en œuvre et se poursuit sous la responsabilité de la Commission de la privatisation dont le secrétariat est assuré par la Direction du portefeuille. Les actifs de 21 sociétés ont été vendus et les sociétés dissoutes (11 sont clôturées et 10 sont en cours). Les actions de 12 sociétés et les actifs de 4 sociétés ont été cédés, sans dissolution de la société. 26 entreprises sont liquidées sans vente d'actifs : 10 ont été clôturées, 16 sont en cours de liquidation. Le programme de privatisation porte sur les hôtels (7) et les banques (2, UTB et BTCI).
Il est prévu de conserver 22 entreprises dans le portefeuille.

Les réserves publiques de la Banque centrale
Les réserves publiques de change du Togo, tout comme celles des autres pays membres de l'UEMOA, sont centralisées et gérées de façon indépendante par la BCEAO.

La note est C, l'État tient un registre des participations qu'il détient dans les principales catégories d'actifs financiers, mais des informations sur la performance des principales catégories d'actifs financiers ne sont pas publiées chaque année.

[31] Voir rapport de la Commission des finances p. 47.

Composante 12.2 Suivi des actifs non financiers

Le Togo ne s'est pas engagé dans l'élaboration d'une comptabilité patrimoniale. Le recensement des différents actifs non financiers et leur valorisation ainsi que leur suivi sont ainsi éclatés entre différents centres administratifs dont l'administration ne tient pas une liste complète. La mission s'est employée à les identifier et à cerner la connaissance et le suivi des actifs dont les différents ministères gestionnaires des principaux actifs avaient connaissance et dont ils tenaient un état.

Dans les missions de La *Direction des affaires domaniales et du cadastre* (MEF), entre la charge de recenser les propriétés foncières publiques et de tenir à jour les registres sur lesquels elles sont relevées. Elle a tenté il y a trois ans d'établir un état actualisé des titres fonciers de l'Etat. La liste des biens fonciers de l'Etat non exploités dressée à cette occasion, a été transmise à la mission. Elle n'est pas datée, elle fait apparaître 383 biens pour une valeur totale de 102, 6 milliards de FCFA. La qualité des informations et leur exhaustivité ne sont pas précisées. La liste des biens fonciers exploités n'a pas été transmise.

La *Direction du patrimoine immobilier de l'Eta*t au Ministère de l'urbanisme tenait, jusqu'en 2010, un état des réserves foncières disponibles pour les opérations d'aménagement de l'Etat. Il était partiel.

A été aussi transmise à la mission un état sur la situation des réserves foncières dans le grand Lomé tiré d'un rapport officiel non communiqué[32], faisant apparaître que sur 196 de ces réserves, 84 étaient occupés illégalement.

La *Direction du matériel et du transit administratif* a indiqué qu'une liste des bâtiments administratifs (loués) avait été établie par un cabinet en 2011 (à l'initiative du Secrétariat permanent). Elle faisait ressortir un patrimoine de 768 unités. Le nombre d'immeubles acquis auprès des personnes s'élève à 11. Elle fait apparaître que seulement 3 immeubles sur 11 ont des titres fonciers connus. Le montant de l'acquisition n'est indiqué que pour 9 immeubles. Les acquisitions ont été réalisées de 2003 à 2014. Aucune information sur les activités connexes au sens du PEFA (opérations qui ont pour effet de prolonger la durée de vie utile d'un actif) ne figure dans le document. La Direction suit pour sa part les bâtiments loués (base de données dans des fichiers manuels).

L'office de gestion du Patrimoine immobilier du Togo à l'étranger (OPITE) rattaché à la Présidence de la République publie dans son rapport annuel un état détaillé du patrimoine immobilier de l'Etat à l'étranger dans lequel sont précisés les dates d'acquisition, les valeurs d'acquisition, lorsqu'elles sont connues, ce qui est le cas général, et les revenus, pour les immeubles loués.

Le patrimoine minier n'est pas recensé, *le Ministère de tutelle chargé de l'énergie et des mines* ne tient pas de cadastre minier. Les données de base nécessaires à l'évaluation de la valeur des réserves (par toute méthode d'évaluation d'actif) ne sont pas disponibles. La DCMG ne dispose pas de statistiques récentes sur la production et les réserves minières existantes. Le

[32] Rapport de la commission des réserves administratives.

suivi de l'avancement des activités au titre des permis octroyés n'est pas rigoureux[33]. Un rapport annuel très spécifique (initiative ITIE) les concerne, mais il ne porte pas sur l'état de ces actifs. La DCMG tient cependant une liste des sociétés dont les permis de recherche sont en cours de validité (celle au 3 février a été communiquée) et un répertoire des titres miniers d'exploitation (celui de 2016 a été communiqué)[34].

Le Ministère des Infrastructures et des Transports[35] tient une liste détaillée des projets routiers récemment exécutés (depuis 2010 en 2015), par type de financement. Il tient aussi une liste des routes selon leur nature (nationale bitumée, nationale non bitumée, piste rurale, voies urbaines), mais sans élément de valorisation. Les régions tiennent un état des ponts, mais sans éléments de valorisation et il n'existe pas d'état centralisé actualisé de cette information.

Le Ministère de l'enseignement primaire, secondaire et de l'alphabétisation tient un annuaire national des statistiques scolaires dans lequel figure (celui de juin 2015) la liste des établissements par niveau (préscolaire, scolaire, secondaire 1 et secondaire 2 et le nombre de salles de classe (selon le type de construction), mais sans élément de valorisation. Il tient aussi un état détaillé par région et niveau du matériel par nature (matériel de bureau, mobilier, matériel informatique, matériel roulant).

Tableau 32 : Catégories d'actifs non-financiers

Catégories	Sous-catégories	Source	Commentaires
Actifs fixes	Bâtiments et ouvrages de génie civil	Direction du matériel et du transit administratif ; enquête par un bureau d'étude en 2011 OPITE pour les immeubles à l'étranger Bâtiments scolaires recensés annuellement par le MEPSA Routes recensées par le Ministère des infrastructures et des transports Ponts recensés par les régions	Les méthodologies de collecte de l'information ne sont pas fournies. Les valorisations n'existent que pour de rares actifs (OPITE). Les usages ne sont pas recensés.
	Machines et équipement	Matériel scolaire recensé annuellement par le MEPSA	Absence de valorisation.
	Autres actifs fixes		
Stocks	-	Non	

[33] D'après le rapport Moore Stephens de juillet 2015 réalisé dans le cadre de l'ITIE, qui fait apparaitre, par ailleurs, d'autres insuffisances dans la gestion des actifs non financiers miniers :
- Absence de registre de la propriété réelle pour les sociétés opérantes dans le secteur extractif du Togo ;
- Absence de publication des contrats conclus entre les sociétés extractives et l'Etat togolais ;
- Absence de contrôles adéquats pour les opérations d'exportation de produits miniers (« seule la société (SNPT) dispose des chiffres concernant les exportations de phosphates et aucune autre administration publique ne peut confirmer l'exactitude de ces chiffres ») ; Concernant la société MMmining, « les opérations d'exportation du fer font l'objet de paiement des redevances minières a posteriori » sur simple déclaration de la société des quantités exportées et de leur valeur à la DGMG.

[34] Il indique la date d'octroi, la durée, la superficie et le lieu, ainsi que le contact mais ne fournit aucune indication sur la valeur de l'actif.

[35] Un document Excel « propositions d'action de communication pour la mise en place d'une veille sur les travaux publics et routes au Togo » fournissant des éléments de recensement chiffrés bruts sur ces éléments de patrimoine a été transmis à la mission.

Objets de valeur	-	Non	
Actifs non produits	Terrains	Etat annuel des terrains loués établi par la Direction des affaires domaniales et du cadastre	Les méthodologies de collecte de l'information ne sont pas fournies. Les usages ne sont pas recensés.
	Gisements	Pas de cadastre	
	Autres actifs naturels	Non	
	Actifs incorporels non produits	Non	

La note est D, l'État ne tient pas un registre des immobilisations corporelles qu'il détient et ne recueille des informations partielles sur leur utilisation et leur âge.

Composante 12.3 : Transparence de la cession d'actifs

Les cessions d'actifs publics et les conditions de leur mise à disposition à autrui sont encadrées et règlementées par des textes spécifiques :

Il n'a pas été possible de mettre au jour, à ce stade, un texte de loi définissant les procédures de *cession des actifs non financiers courant*s (automobile, bâtiments, terrains …). Dans la loi sur la privatisation ci-dessous mentionnée il est seulement indiqué que les cessions totales ou partielles d'actifs doivent se faire selon le principe de la concurrence après fixation d'un prix d'offre minimum par la Commission de privatisation. Elle n'impose la procédure d'offre publique de vente que pour les cessions de titres

- Le décret n°2009-227 portant code des marchés publics et délégation de service public pose les règles de la *mise à disposition du patrimoine de l'Etat en cas de délégation*.

- Une loi a été votée afin d'encadrer juridiquement le *processus de privatisation*[36]. Elle porte sur le désengagement de l'Etat et d'autres personnes de droit public des entreprises publiques, sous ses différentes formes (elle est cependant centrée sur la cession de titres). Elle donne au gouvernement le pouvoir de décider des désengagements, sans lui imposer d'obtenir l'approbation du Parlement ni même de le tenir informé.

- Une loi récente définit[37] les conditions des *Partenariats Publics Privés*. Elle renouvelle, par ailleurs, profondément les anciens textes relatifs aux délégations de maîtrise d'ouvrage et de privatisation et fixe des cadres nouveaux aux nationalisations. Elle prévoit que les privatisations doivent être autorisées par le Parlement. Elle n'impose aucune obligation d'information sur les transferts et usages des actifs non financiers publics dans les documents budgétaires, rapports financiers ou rapports spécifiques.

Ces opérations de cession ou de mise à disposition des actifs non-financiers ne font pas l'objet de rapports spécifiques. La note est donc D.

[36] Loi n°2010-012 portant désengagement de l'Etat et d'autres personnes morales de droit public des entreprises publiques.
[37] Loi n°2014 portant modernisation de l'action publique de l'Etat en faveur de l'économie.

Indicateur	Note	Explication
PI-12 : gestion des actifs publics	**D+**	**Méthode de notation M2**
12.1 Suivi des actifs financiers	C	La liste des entreprises publiques et la valeur du portefeuille et un état des participations de l'Etat sont tenus. La performance ne fait pas l'objet d'un suivi et des rapports annuels sur ces actifs ne sont pas produits.
12.2 Suivi des actifs non financiers	D	Des registres d'actifs fixes existent, ils sont très lacunaires, ne fournissent aucune indication de valeur et ne donnent pas lieu à établissement de rapports réguliers ou ponctuels.
12.3 Transparence de la cession d'actifs	D	Il n'existe pas de texte général sur la cession des actifs non financiers. Des dispositions spécifiques sur la cession d'actifs des entreprises publiques ont été instituées en 2010 puis revues en 2014. Des lois règlent les conditions des PPP et concessions. Les cessions et mises à disposition des actifs non financiers ne font pas l'objet de rapports ou de parties de rapports budgétaires ou financiers.

PI-13 : Gestion de la dette

Cadre institutionnel
La gestion de la dette publique est assurée par la Direction de la Dette Publique au sein de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité publique. Ses attributions sont résumées dans l'encadré ci-dessous :

Attributions de la Direction de la Dette publique (DDP)[38]

1. proposer les éléments de définition de la politique d'endettement de l'Etat ;
2. examiner préalablement avec l'appui du Comité National de la Dette Publique (CNDP) toute requête ou projet d'accord de financement interne ou externe générateur de dette à la charge directe ou indirecte de l'Etat (analyse des dossiers de financement public, étude des requêtes de financement et de garantie publics) ;
3. donner des avis juridiques sur les accords de financement public ;
4. enregistrer et tenir la comptabilité des données (collecte, enregistrement et analyse de toutes les informations relatives à la dette publique) ;
5. élaborer le budget relatif au service de la dette et suivre son exécution ;
6. émettre et recouvrer la dette rétrocédée ;
7. produire les statistiques, rapports et autres documents relatifs à la dette publique ;
8. suivre la mobilisation de tous les financements internes et externes générateurs de dette ;
9. participer, en concertation avec les autres services de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), à la préparation et à l'organisation de l'émission et de la gestion des titres publics ;
10. gérer activement le portefeuille de la dette publique.

[38] Nous avons repris les attributions telles que présentées dans les rapports de la DDP.

Un comité national de la dette publique (CNDP) a été institué par le décret n°2008-067 du 21 juillet 2008 et est en charge « *d'élaborer, de coordonner et de suivre la mise en œuvre de la politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette publique ; de veiller à la mise en cohérence de ladite politique avec les objectifs de développement et la capacité financière de l'Etat* » (article 2 du décret).

Les données caractérisant la dette de l'Etat sont présentées dans le tableau qui suit

Tableau 33:Evolutions 2008-2014 de la dette de l'Etat (en milliards de FCFA)

Années	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Encours extérieurs	**680,0**	**770,1**	**260,3**	**241,9**	**278,8**	**357,4**	**470,5**
Taux d'endettement extérieur (% du PIB)	47,9%	51,6%	16,6%	13,6%	14,0%	17,3%	20,8%
Arriérés audités par le Cabinet KPMG	321,3	288,8	275,2	266,1	259,9	249,1	198,4
Arriérés de dette commerciale	79,7	47,3	40,5	36,5	35,7	35,3	22,0
Arriérés de dette financière	110,4	110,4	110,4	110,4	109,9	109,9	91,5
Arriéré de dette sociale	102,7	102,7	101,2	96,2	91,2	80,8	62,2
Arriérés des engagements et risques	28,5	28,5	23,1	23,1	23,1	23,1	22,8
Dettes des sociétés d'Etat liquidées	0,0	0,0	0,0	103,4	96,3	52,6	50,7
Dettes Conventionnelles	160,8	185,3	172,2	203,0	232,9	255,0	316,7
Titres Publics	135,3	126,3	120,3	152,3	181,4	212,8	284,0
Restructuration des banques	88,1	88,1	75,7	63,3	50,7	38,1	25,4
Emprunts obligataires	47,2	38,2	44,5	89,0	130,6	174,7	258,6
Allocations DTS	0,0	38,9	38,9	42,4	41,1	37,0	32,7
Autres	25,4	20,1	13,1	8,3	10,4	5,2	0,0
Encours intérieurs	**482,1**	**474,1**	**447,4**	**572,4**	**589,0**	**556,7**	**565,8**
Taux d'endettement intérieur (en % du PIB)	34,0%	31,7%	28,5%	32,3%	29,6%	27,0%	25,0%
Encours total	**1 162,1**	**1 244,2**	**707,7**	**814,4**	**867,8**	**914,1**	**1 036,3**
Taux d'endettement global (%)	81,9%	83,3%	45,0%	45,9%	43,6%	44,3%	45,8%
PIB	1 418,5	1 493,6	1 571,3	1 772,6	1 989,5	2 064,7	2 262,3

Sources : Rapport annuel de la DDP[39]

Le Togo a bénéficié par le passé de plusieurs restructurations et allègements de sa dette extérieure dans le cadre du Club de Paris et des initiatives IPPTE et IADM. Il avait atteint le point d'achèvement en décembre 2010.

Composante 13.1 : enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties

Pour la gestion de la dette, la DDP dispose de la version 5 du système informatique SYGADE développé par la CNUCED. L'acquisition de la version 6 est en cours[40].

Le SYGADE n'est pas relié au système de gestion du budget SIGFIP. L'interface, prévue, mais non encore réalisée, est reprogrammée dans le cadre de la mise à jour de SIGFIP. L'absence d'interface

[39] Le tableau de la DDP donnait le montant de 2 234 milliards pour le PIB de 2014. Nous avons repris le PIB estimé par INSEED et Direction de l'Economie (voir section 2.1et corrigé les ratios en conséquence.

[40] Elle comporte de nouveaux modules utiles en particulier pour la gestion des titres et la dette à court terme, et pour des analyses (calculs de ratio de la dette, sensibilité aux taux de change et taux d'intérêts…).

SIGFIP-SYGADE peut expliquer les écarts que nous avons constatés entre les données issues de ces systèmes pour le service de la dette.

SYGADE est alimenté par les conventions de financement (dettes intérieures et extérieures), les avis de décaissement des bailleurs de fonds, les informations sur le service de la dette (avis d'échéance, engagements, ordonnancements et paiements).

Pour la dette extérieure, la base de données SYGADE contient toutes les conventions de financements, car la DDP est effectivement impliquée dans les processus pour leur préparation et leur approbation, et le ministre en charge des finances est la seule autorité habilitée à les signer.

Pour l'actualisation de la base de données, la DDP reçoit les avis de décaissement transmis par les bailleurs de fonds en principe dans un délai n'excédant pas les deux mois. Mais en l'absence de procédure formelle et bien établie pour leur transmission, les avis de décaissement peuvent parvenir dans différents services (DGTCP, Direction du financement et du contrôle de l'exécution du Plan…) et la DDP n'est pas toujours en mesure de s'assurer de l'exhaustivité des informations qu'elle reçoit. Les retards dans l'enregistrement des tirages et décaissements peuvent ainsi conduire à des retards dans l'actualisation de l'information sur l'encours de la dette extérieure.

Concernant l'information sur le service de la dette, les procédures pour la comptabilisation et l'enregistrement dans SYGADE sont bien établies, documentées (existence de manuels), et respectées. Les paiements se font selon une procédure sans ordonnancement préalable, puis régularisés budgétairement. Les échanges d'informations avec la Banque centrale sur les paiements effectifs se font régulièrement et dans les délais.

Lorsque des écarts sont constatés par la DDP lors de la réception d'un avis d'échéance pour une créance, elle procède à des vérifications avec le créancier. Mais elle ne fait pas de rapprochements périodiques sur l'ensemble de la dette.

La dette intérieure gérée par la DDP est constituée par les arriérés recensés en 2008 et pour lesquels un plan d'apurement a été établi[41], de dettes résultant de la liquidation de sociétés d'Etat et de dettes conventionnelles parmi lesquelles les emprunts obligataires qui ont fortement augmenté au cours des trois derniers exercices pour constituer à fin 2014 presque la moitié de la dette intérieure (cf. tableau de la page précédente sur l'évolution de l'encours de la dette). La DDP suit aussi les garanties octroyées par l'Etat sauf celles octroyées dans le cadre des conventions de préfinancements.

Par ailleurs, pour financer d'importants programmes de renforcement des infrastructures économiques, les autorités font recours depuis l'année 2011 à un système de préfinancement dont les règles générales ne sont pas établies ou documentées[42]. Il consisterait à attribuer un marché pour la réalisation d'investissements publics à un opérateur qui lui-même se finance auprès d'une ou plusieurs banques. L'Etat/autorité contractante rembourserait ces dernières au fur et à mesure de la réalisation des

41 Voir aussi nos commentaires à propos de cette dette au niveau de l'indicateur sur les arriérés (PI-22).

42 Nous n'avons pas pu obtenir des textes ou des documents précisant les règles de fonctionnement du système de préfinancement.

travaux/prestations, en principe après acceptation des décomptes qui lui seraient transmis par l'opérateur[43]. En pratique, la Banque centrale établit en début d'année un échéancier des remboursements pour les préfinancements qu'elle communique à l'ACCT. La DDP et les services du budget n'en sont pas informés, et il est probable que ces échéanciers soient établis et exécutés indépendamment des plans d'avancement des travaux.

Le système de préfinancement se caractériserait aussi par les dispositions suivantes :

- la convention qui lie l'opérateur/emprunteur à la banque (ou aux banques) comporte une garantie « inconditionnelle, irrévocable et à première demande » de l'Etat togolais ;
- L'Etat se substitue ensuite à l'emprunteur/débiteur par un acte qui décharge ce dernier de toute obligation envers la banque ;
- Les remboursements que fait l'Etat aux banques après acceptation des décomptes sont opérés par la Banque centrale à partir d'un compte séquestre alimenté par prélèvements périodiques sur le compte du Trésor. Ces remboursements sont prioritaires.

Le système de préfinancement ne peut donc pas être assimilé à un Partenariat public-privé (PPP) pour, entre autres, les raisons suivantes :

- la LOLF 2008 n'a pas prévu de disposition pour les PPP ;
- la LOLF 2014 (transposition de la directive UEMOA n°6-2009) a prévu en ses articles 18 et 43 des dispositions spécifiques pour les PPP qui ne sont pas appliqués dans le cadre des préfinancements (engagement juridique du montant total du contrat et octroi de garantie par Décret pris en conseil des ministres) ;
- de même, les préfinancements n'entrent pas dans les règles applicables au PPP et définies par la Loi n°2014-04 d'octobre 2014 portant modernisation de l'action publique de l'Etat en faveur de l'Economie.

Les contrats entrant dans le cadre des préfinancements ne constituent pas des conventions d'endettement de l'Etat au sens propre, mais ont toutes les caractéristiques soit d'une dette de l'Etat, soit d'une garantie octroyée à un opérateur économique, mais dans des conditions très contraignantes pour l'Etat. Cette garantie, comme toutes les autres, doit respecter les procédures d'octroi et être gérée par la DDP. D'autant plus que les préfinancements conduisent aussi à une substitution de l'Etat au débiteur vis-à-vis de la banque. Dans ce cas, les créances détenues par les banques sur les opérateurs sont transformées en créances détenues par les banques envers l'Etat.

Par ailleurs, lorsque les disponibilités de trésorerie ne permettent pas le paiement des décomptes présentés par les prestataires, même dans le cas où l'on ne considère pas les préfinancements comme des dettes de l'Etat, ils le deviennent dès lors que ce dernier convient avec les banques d'un délai ou d'un report de paiement[44].

[43] Les contrôles a priori des phases budgétaires (engagement, liquidation, ordonnancement) des dépenses de projets préfinancés sont traités au niveau de l'indicateur PI-25.

[44] Dans le cas où le paiement n'est pas fait et en l'absence d'accord avec la banque pour son report, le montant dû devient arriérés sur la dépense.

Pour ces raisons, nous estimons que les contrats de préfinancement, même non considérés comme contrat d'endettement, doivent faire l'objet de contrôle et de suivi au moins au même titre que les garanties octroyées par l'Etat. La DDP ne dispose d'aucune information sur les préfinancements.

La DDP produit chaque année, dans le trimestre qui suit la fin de l'exercice n, un document intitulé « Rapport analytique sur la dette publique au 31 décembre [de l'année n] ». Il présente des analyses et des statistiques complètes sur l'évolution de l'encours et sur la situation des engagements de l'État (dettes intérieures et extérieures, garanties...), sauf pour ce qui concerne les engagements liés aux préfinancements. Le rapport ne contient pas en effet d'informations sur les préfinancements, ni en termes de dette intérieure, ni en termes de garantie octroyée.

La DDP produit aussi une note trimestrielle succincte (2 à 3 pages) présentant des données synthétiques sur la dette intérieure et extérieure.

La situation correspond à la note D pour cette composante. [Critère pour la note supérieure C : « *Les données sur la dette intérieure et extérieure et les garanties octroyées sont actualisées par an. Un rapprochement des données est effectué chaque année. Les domaines dans lesquels les rapprochements des données nécessitent des informations supplémentaires complètes sont reconnues comme faisant partie des données à fournir* »].

Composante 13.2 : Approbation de la dette et des garanties

Les procédures pour la contraction d'emprunts et l'octroi de garantie et d'aval sont définies par le Décret instituant le Comité national de la dette publique et son arrêté d'application.

Le décret stipule que le CNDP émet « *un avis motivé sur les requêtes et les offres de financement intéressant l'Etat ou ses démembrements ainsi que sur les emprunts publics extérieurs et intérieurs ou les emprunts privés, garantis par l'Etat* » et se prononce « *sur toutes les opérations de renégociation, de restructuration ou de rétrocession de la dette publique* ». Le Décret précise que la saisine du CNDP pour ces avis est obligatoire.

L'arrêté d'application détaille les procédures de saisine et les informations requises, ainsi que l'organisation de l'instruction des dossiers.

Le Comité est présidé par le ministre chargé des Finances ou de son représentant. Le ministre des Finances est la seule autorité habilitée à contracter des emprunts ou à octroyer des garanties.

Toutes ces dispositions sont généralement appliquées sauf pour ce qui concerne les préfinancements de projets. Le CNDP n'intervient pas dans le processus d'approbation des conventions relatives aux préfinancements alors que ceux-ci rentrent bien dans le champ d'application du Décret imposant la saisine du CNDP, car ils engagent l'Etat.

Par ailleurs, les critères pour contracter les prêts ne sont pas clairement établis, bien qu'un document de stratégie d'endettement soit élaboré chaque année à l'occasion de la

préparation du projet de budget (voir composante 13.3 ci-dessous) et que des règles communautaires soient établies dans le cadre de l'UEMOA[45]. La loi de finances autorise le ministre des Finances à contracter des emprunts, mais ne fixe pas de plafond en relation avec la stratégie d'endettement qui accompagne le projet de budget ou d'un objectif budgétaire chiffré. Par exemple, l'article 10 du projet de loi de finances 2016 autorise le recours aux emprunts et à l'émission de bons du Trésor pour couvrir « Les charges nettes pouvant éventuellement résulter de l'ensemble des opérations prévues à l'article 6 … ». Cette disposition n'est pas suffisamment précise pour encadrer efficacement l'emprunt. Elle n'est pas étayée par des orientations précises et documentées.

La situation pour cette composante correspond à la note D [Critère pour la note supérieure C : « *la législation primaire autorise des entités expressément désignées par la loi à emprunter, à émettre de nouveaux titres d'emprunt et à émettre des garanties de prêt au nom de l'administration centrale. Des politiques et procédures documentées fournissent des directives pour emprunter, effectuer d'autres opérations au titre de la dette et accorder des garanties de prêt à une ou plusieurs entités. Ces opérations sont signalées et suivies par une seule entité compétente* »].

Composante 13.3 : Stratégies de gestion de la dette

La Direction de la dette publique prépare chaque année avec l'appui du CNDP et avant la finalisation du projet de budget un « Rapport de stratégie d'endettement ». Le document est annexé au projet de loi de finances.

Le rapport couvre la dette intérieure et extérieure. Il contient une analyse de viabilité de la dette intérieure et extérieure et fait des projections sur cinq ans en prenant en compte les risques sur les taux de change, les taux d'intérêt.

Mais pour la dette intérieure, il ne prend pas en compte l'encours des bons du Trésor et les risques pouvant résulter des conventions de préfinancement.

La situation correspond à la note D. [Critère pour la note supérieure C : « *Une stratégie de gestion de la dette à moyen-terme, couvrant la dette publique en cours et prévue, est publiée. Elle indique au moins l'évolution souhaitée des facteurs de risque tels que les taux d'intérêts, de refinancement et de change »].*

Indicateur et composantes	Note	Explication Résumée
PI-13 : gestion de la dette	**D+**	**Méthode de notation M2**
13.1: enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties	D	Pour la dette extérieure, la base de données SYGADE est complète. Mais des retards de transmission de l'information sur les tirages et décaissements peuvent engendrer des retards dans l'actualisation des données sur l'encours. La DDP ne fait pas de rapprochements périodiques infra annuels ou annuels.

[45] Règlement UEMOA 09/2007 portant cadre de référence de la politique d'endettement publique et de la gestion de la dette publique

Indicateur et composantes	Note	Explication Résumée
		La DDP enregistre et suit toute la dette conventionnée et celles résultant des arriérés consolidés et de la restructuration des entreprises publiques. Mais elle n'enregistre pas et ne suit pas, ni en termes de dette, ni en termes d'octroi de garantie, les engagements pris par l'Etat dans le cadre des contrats préfinancés.
13.2 Approbation de la dette et des garanties	D	Les procédures pour contracter des emprunts et octroyer des garanties sont bien établies et généralement respectées sauf pour ce qui concerne les préfinancements de projets. Elles impliquent la DDP et le Comité national de la Dette publique présidé par le ministre en charge des finances. Ce dernier est seul habilité à signer des engagements. Mais les critères pour contracter les prêts ne sont pas clairement établis et documentés.
13.3 : Stratégie de gestion de la dette	D	Un rapport annuel sur la stratégie d'endettement est préparé par la DDP et le CNDP et est annexé au projet de loi de finances. Il ne prend pas en compte l'encours des bons du Trésor et les risques pouvant résulter des conventions de préfinancement.

3.4 Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques

PI-14 : Prévisions macroéconomiques et budgétaires

Cet indicateur apprécie la qualité des outils de prévision des conditions économiques et de programmation pluriannuelle du budget qui conditionnent la crédibilité de la stratégie budgétaire en assurant la cohérence entre le budget annuel, son environnement et sa dynamique.

Composante 14.1 : Prévisions macroéconomiques

Cette composante évalue la mesure selon laquelle les prévisions macroéconomiques globales à moyen-terme et les hypothèses sous-jacentes sont préparées dans le but d'informer les processus de planification budgétaire ; elle examine si ces prévisions sont soumises à l'Assemblée nationale dans le cadre du processus budgétaire annuel ; si elles incluent au moins les estimations des évolutions des principaux facteurs exerçant une influence sur le budget : la croissance du PIB, l'inflation, les taux d'intérêt, et le taux de change ; et, enfin, si pour assurer leur qualité, elles sont examinées par une entité autre que l'entité chargée de leur préparation.

Le Togo fait partie d'un espace communautaire qui impose des critères de convergence à tous les Etats membres. Ces critères sont formulés pour le Togo dans un document appelé « programme pluriannuel de convergence du Togo ». Ce programme vise à assurer le redressement rapide de l'économie et conforter durablement la situation de convergence à travers notamment l'accélération de la mise en œuvre des mesures de réformes structurelles des finances publiques et dans le secteur bancaire et financier en vue de renforcer l'assainissement du cadre macroéconomique et la maîtrise des dépenses publiques.

Dans le cadre de ce programme de surveillance multilatérale, notamment, la république du Togo s'est engagée depuis quelques années dans un processus de rénovation du cadre budgétaire afin de le rendre plus crédible et plus fiable par le renforcement des fonctions de prévision macroéconomique et de programmation budgétaire.

Ces fonctions sont partagées entre plusieurs acteurs. Le cadrage macroéconomique est préparé sous la responsabilité du « Comité PIB » dont le secrétariat est assuré par le Direction de l'économie ; la programmation budgétaire relève du « Comité CBMT » dont le secrétariat est assuré par la Direction du budget.

La mise en place du Comité PIB a permis de fiabiliser et d'affiner davantage les hypothèses économiques qui doivent faire apparaitre les perspectives d'évolution des recettes et des dépenses du secteur, la trajectoire de la dette du secteur public, et les objectifs d'équilibre budgétaire. Notamment l'évolution des principaux critères de convergence : solde budgétaire de base sur PIB nominal, encours de la dette publique totale rapportée au PIB nominal, pourcentage de la masse salariale par rapport aux recettes fiscales, part des investissements financés sur ressources intérieures, taux de pression fiscale.

Le processus de préparation du budget est enclenché par la mise à jour et la préparation du cadrage macroéconomique. Cette activité est pilotée par le Comité PIB qui est responsable notamment de la collecte et du traitement des statistiques nécessaires à l'établissement des estimations et des projections du PIB et de ses emplois, de la projection des comptes nationaux, et de la vérification de la cohérence entre les statistiques de la balance des paiements, les statistiques des finances publiques et les statistiques monétaires.

Ce cadrage macroéconomique permet de relier les perspectives d'évolution macroéconomique aux projections budgétaires de recettes et de dépenses, et de jeter les bases de la préparation du CBMT.

Les estimations du PIB sont réalisées avec le modèle de prévision des comptes macroéconomiques du Togo : PRECOMAT. Ce modèle, logé à la Direction de l'économie, permet dans sa version 2.0, de réaliser les estimations du taux de croissance du PIB et de l'équilibre ressources-emplois (TRE) issu des comptes nationaux et de procéder au cadrage macroéconomique à court et à moyen-terme à des fins d'élaboration du budget de l'Etat, des stratégies de réduction de la pauvreté et du programme pluriannuel de convergence de l'UEMOA et de la CEDEAO.

Les hypothèses et résultats de cette prévision macroéconomique, notamment, les estimations du taux de croissance du PIB, du taux d'inflation, du taux d'intérêt et du taux de change sont incluses dans le projet du budget de l'Etat pour l'année 2016 et dans

l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour la même année ; et ceci pour informer l'Assemblée nationale.

« *L'administration centrale établit des prévisions pour les principaux indicateurs macroéconomiques pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivant* » ce qui a permis d'attribuer la note C à la composante. Les prévisions couvrant les exercices budgétaires T+1 à T+3 y compris les hypothèses sous-jacentes ne sont pas incluses dans la documentation budgétaire pour avoir la note B.

Composante 14.2 : prévisions budgétaires.

La composante évalue si le gouvernement prépare des prévisions budgétaires (en recettes et en dépenses) pour l'année budgétaire et les deux années suivantes sur la base des projections macroéconomiques réalisées et les choix budgétaires stratégiques retenus.
Les projections de recettes doivent pour être pertinentes, être présentées par type de recettes et identifier clairement les hypothèses sous-jacentes ; et les estimations de dépenses doivent être fondées sur les estimations actualisées du budget antérieur et du budget en cours pour tenir compte, à moyen-terme, de l'impact budgétaire de toutes les décisions politiques.

Le cadre PEFA commande, de plus, que toutes variations entre les prévisions budgétaires approuvées finales pour l'exercice à venir (n+1 en n) et les projections, pour le même exercice, figurant dans le budget approuvé de l'année précédente (n+1 en n-1) doivent être expliquées et publiées dans le cadre du processus budgétaire annuel.

Pour le Togo, l'article 33 de la LOLF et l'article 52 de la directive UEMOA N° 06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA introduisent bien le cadrage macroéconomique et cadrage budgétaire à moyen-terme comme base de la préparation des budgets annuels.

Encadré: Article 52 de la directive 06/2009/CM/UEMOA

« Le projet de loi de finances de l'année est élaboré par référence à un document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle couvrant une période minimale de trois ans.
Sur la base d'hypothèses économiques précises et justifiées, le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle évalue le niveau global des recettes attendues de l'Etat, décomposées par grande catégorie d'impôts et de taxes et les dépenses budgétaires décomposées par grande catégorie de dépenses.
Ce document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle évalue également l'évolution de l'ensemble des ressources, des charges et de la dette du secteur public en détaillant en particulier les catégories d'organismes publics visées à l'article 55 de la présente Directive.
Il prévoit la situation financière des entreprises publiques sur la période considérée et, éventuellement, les concours que l'Etat peut leur accorder. 20 Il fixe enfin les objectifs d'équilibre budgétaire et financier sur le moyen-terme en application des dispositions du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité »

Se basant sur les hypothèses de projection de l'activité économique déterminées par le comité PIB, le cadrage budgétaire à moyen-terme devrait normalement présenter les résultats globaux en recettes et en recettes et en dépenses et en faire ressortir le déficit

prévisionnel, les possibilités de financement et le gap de financement et ceci en partant des prévisions et du cadrage macroéconomiques réalisés par le comité PIB.

Le CBMT au Togo doit ainsi permettre de fournir un éclairage sur la situation macro budgétaire probable sur un horizon de trois ans de procéder à l'allocation intersectorielle des dépenses en fonction des priorités nationales et des perspectives de ressources. Il doit jouer un rôle central dans la traduction budgétaire des documents de stratégie pluriannuelle, dont la SCAPE et autres stratégies (ex. thématiques, sectoriels ou ministériels) et offrir une vision synthétique et globale des perspectives d'évolution des finances publiques à moyen-terme.

Dans les faits et présentement, le comité responsable de la préparation CBMT prépare trois cadrages représentant trois scénarios (un cadrage avec un scénario référence, un cadrage avec un scénario pessimiste et un cadrage avec un scénario optimiste) qu'il propose au Ministre des Finances accompagnés d'une note qui explique les hypothèses et les méthodes utilisées, etc. Après les dernières concertations notamment avec l'OTR le Ministre opte pour le scénario qui servira de base au projet de LdF de l'année T+1. Ces trois scénarios ne sont pas nécessairement en lien avec les prévisions et le cadrage macroéconomiques préparés par le comité PIB.

Dans sa structure actuelle, le CBMT préparé présente le résumé des résultats des recettes, le résumé des résultats des enveloppes de dépenses et les principales suggestions et recommandations. En annexe, il présente les enveloppes financières par ministère et institutions sur les trois années, la matrice des mesures permettant l'amélioration de la mobilisation des ressources et de l'exécution des dépenses, les enveloppes globales par grands postes de dépenses (personnel, fonctionnement, transfert, investissement, etc.) et enfin la répartition des recettes entre les régies financières et un tableau portant sur le suivi des critères de convergence de l'UEMOA.

Le CBMT ne présente pas là les méthodes utilisées pour la prévision des recettes ainsi que les hypothèses sous-jacentes qui ont permis d'arrêter les montants.

De point de vue de la qualité des prévisions, les écarts constatés entre les prévisions et les réalisations des objectifs de convergence du Togo (voir tableau N° 32 ci-après) indiquent quelques faiblesses au niveau du processus ce cadrage macroéconomique, de cadrage budgétaire et programmation annuelle. Certes, les différents comités (PIB et CBMT) sont opérationnels, mais des marges de progrès sont attendues pour parfaire les outputs de chaque comité.

Par ailleurs, le cadrage des investissements publics souffre de problèmes liés notamment à la connaissance insuffisante des situations d'exécution antérieure, du niveau réel des projets préfinancés, des ressources disponibles sur financement extérieur, de l'absence de suivi physique des projets, et les délais dans l'actualisation des coûts futurs des investissements en cours. Enfin, des incertitudes planent sur la qualité de projection des dépenses de personnel qui sont dues, notamment, à l'absence d'outils de budgétisation adéquats

Enfin, les écarts constatés entre les prévisions et les réalisations des agrégats macroéconomiques et les écarts entre les prévisions budgétaires (recettes, dépenses et

grandes masses) à moyen-terme ne sont pas systématiquement expliqués dans la documentation budgétaire accompagnant le projet de loi de finances (projet de budget et exposé des motifs).

Cette situation correspond à la note C. Pour une notation supérieure, il faut que « *l'administration centrale élabore des prévisions pour les principaux indicateurs budgétaires notamment les recettes (par catégorie), les dépenses totales et le solde budgétaires, pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants. Il faut surtout que ces prévisions soient incluses dans la documentation budgétaire présentée au Parlement accompagnées des hypothèses sous-jacentes* » ce qui n'est pas le cas pour le Togo

Composante 14.3 : analyse de la sensibilité macro-budgétaire

Cette composante évalue la capacité du gouvernement à élaborer et publier des scénarios budgétaires alternatifs basés sur des changements imprévus plausibles dans les conditions macro-économiques ou d'autres facteurs de risque externes qui ont un impact potentiel sur les recettes, les dépenses et la dette. Cette analyse suppose généralement une analyse de viabilité de la dette.

Pour la préparation de la loi de finances, les différentes structures et comités ad hoc (comité PIB, comité CBMT et CNDP) du MEF évaluent l'impact de l'évolution des agrégats macroéconomiques sur les prévisions de ressources et des dépenses et sur les principaux agrégats macro-budgétaires. A cet effet, ils préparent, dans ce domaine aussi, trois cadrages dont un cadrage de référence, un cadrage avec un scénario optimiste et un dernier cadrage avec un scénario pessimiste, qui permettent d'analyser la manière dont les principales variables budgétaires évolueraient en fonction de différentes hypothèses relatives aux taux de croissance et aux taux d'intérêt notamment.

Par ailleurs et en ce qui concerne les analyses relatives à la viabilité de la dette, le recours à l'emprunt est cadré également par une stratégie d'endettement qui couvre actuellement la période 2015-2019 et qui détaille les hypothèses macroéconomiques de base qui commandent le recours à l'endettement : la croissance du PIB global et par grand secteur, du taux d'inflation, de la situation de la balance des paiements et des finances publiques ainsi que les objectifs stratégiques décrits dans la Stratégie de Croissance Accélérée et de la Promotion de l'Emploi (SCAPE).

Il est tenu compte lors de la prévision du recours à l'emprunt du respect des analyses portant sur la viabilité de la dette extérieure et de la dette publique (avec les différents scénarios) et aussi sur la préférence pour les sources de financement. Les montants arrêtés des recettes extraordinaires découlent, enfin, de l'analyse de l'évolution du besoin net d'endettement durant la période ainsi que les tirages requis pour le financement de ce besoin.

La composante a été notée à D parce que pour être notée C il faut « *les prévisions macro budgétaires préparées par l'administration centrale incluent une évaluation qualitative de l'impact de différentes hypothèses macroéconomiques* » ce qui n'est pas le cas pour la Togo.

Indicateur/composantes	Note	Explication
PI-14 Prévisions macroéconomiques et budgétaires	**D+**	**Méthode de notation (M2)**
Comp 14.1 : Prévisions macroéconomiques	C	Le gouvernement prépare des prévisions des principaux indicateurs macroéconomiques ainsi que les hypothèses sous-jacentes qui sont inclus dans la documentation budgétaire présentée à l'Assemblée nationale.
Comp 14.2 : Prévisions budgétaires	C	Le gouvernement prépare des prévisions budgétaires détaillées (en recettes et en dépenses) et le solde qui en découle pour l'année T+1 et à moyen-terme. Les prévisions à moyen-terme ne sont pas incluses dans la documentation budgétaire soumise à l'Assemblée nationale.
Comp 14.3 : Analyse de la sensibilité macro-budgétaire	D	Le gouvernement prépare des prévisions macro-budgétaires qui incluent l'évaluation quantitative de l'impact des hypothèses macroéconomiques alternatives. La documentation budgétaire n'inclut pas les analyses de sensibilité.

PI-15 : Stratégie budgétaire

Cet indicateur fournit une analyse de la capacité à élaborer et à mettre en œuvre une stratégie budgétaire claire. Il mesure également la capacité de développer et d'évaluer l'impact fiscal des politiques visant à la réalisation des objectifs budgétaires du gouvernement.

Composante 15.1: Impact budgétaire des politiques proposées

Une prévision de qualité des recettes et des dépenses de la LdF initiale est essentielle pour l'exécution du budget de l'année à venir notamment. C'est une des conditions nécessaires pour que le solde effectif soit aussi proche que possible de celui prévu.

La prévision des recettes est un point critique de la préparation budgétaire. Elle conditionne le niveau des dépenses projetées, dès lors qu'une stratégie d'endettement est définie. Elle est concentrée sur un petit nombre de postes fortement sensibles à la conjoncture économique et donc entachée d'une plus grande incertitude intrinsèque.

Les recettes du budget de l'Etat proviennent des recettes fiscales, des recettes non-fiscales et des recettes extraordinaires. La méthode de prévision de chaque type de recettes diffère d'un type à l'autre.

Le MEF (Direction de l'économie, Direction du budget, et comité ad hoc, etc.) ainsi que les autres institutions impliquées dans le processus de prévision des recettes et des dépenses (OTR, BCEAO) évaluent, pour la préparation du budget, l'impact de certaines mesures de politiques budgétaires au niveau des recettes ou des dépenses.

Plusieurs méthodes sont appliquées pour la prévision de recettes notamment au niveau des recettes fiscales (impôts indirects dont notamment la TVA, les droits à l'importation, les droits d'accises sur les produits pétroliers (dont SAFER), les droits de consommation et les droits d'enregistrement, etc).

Les prévisions des recettes fiscales, dont notamment la modification des tarifs et la couverture de l'impôt sur le revenu des sociétés, la TVA, l'impôt sur le revenu des particuliers, des droits de douane et des taxes d'accise et les taxes sur les ressources naturelles, sont réalisées à partir :

(i) des prévisions du PIB nominal retenu comme assiette de remplacement pour certains impôts ;
(ii) des produits de la dernière réalisation annuelle (celle de T-1) par le taux moyen de croissance des trois dernières années comme assiette de remplacement pour certaines taxes (ex. les droits d'enregistrement, droits de Timbre, etc.) ;
(iii) d'hypothèses spécifiques par rapport aux nouvelles mesures administratives et législatives prises en vue de l'élargissement de l'assiette de l'impôt et de l'amélioration du recouvrement.

Pour les impôts dont le PIB n'a pas été retenu comme assiette de remplacement, la réalisation de T-1 est multipliée par le taux moyen de croissance obtenu à partir des réalisations des trois dernières années.

Pour ce qui est des dépenses, il n'existe pas de méthodes permettant d'évaluer les changements de politiques. Les prévisions des enveloppes des investissements publics souffrent de problèmes liés notamment à la connaissance insuffisante des situations d'exécution antérieure, du niveau réel des projets préfinancés, et des ressources disponibles sur financement extérieur.
Enfin, comme cela a déjà été mentionné, des incertitudes planent sur la qualité de projection des dépenses de personnel et dues à l'absence d'outil de budgétisation ad hoc.

Il est à souligner que plusieurs changements de politiques de dépenses sont opérés en dehors du processus budgétaire et ne font l'objet par conséquent d'aucune analyse ou estimation d'impact, les décisions sur les dépenses se prennent en cours d'année au lieu d'être annoncées avant le vote de la loi de finances.

Pour l'estimation et la prévision des changements de politiques budgétaires, notamment de politiques de recettes, les détails des coûts et les hypothèses de propositions de politiques approuvées par le gouvernement ne sont pas inclus dans la documentation budgétaire, soumise à l'Assemblée nationale et/ou publiés.

Cette composante a été notée à D parce que pour être notée C il faut « *l'administration centrale prépare des estimations pour l'impact budgétaire de toutes les modifications proposées à la politique de recettes et de dépenses pour l'exercice budgétaire* ». Ce qui ne se fait pas.

Composante 15.2: adoption de la stratégie budgétaire

La composante vise évaluer la mesure selon laquelle le gouvernement prépare une stratégie budgétaire qui fixe des objectifs budgétaires pour au moins l'année budgétaire et les deux exercices suivants.

Le programme pluriannuel de convergence du Togo déjà mentionné dans PI-14, impose le respect d'un certain nombre d'objectifs (critères de convergence) quantifiés qui touchent en particulier les finances publiques, ces objectifs se déclinent durant la période sous revue comme suit :

Tableau 34 : Objectifs numériques du programme pluriannuel de convergence du Togo

Critères de convergence	Norme UEMOA	2012			2013			2014		
		Prévu	Réalisé	Ecart	Prévu	Réalisé	Ecart	Prévu	Réalisé	Ecart
Critères de 1er rang										
Solde budgétaire de base sur PIB nominal (%)	≥ -3%	-3,8	-5,7	-1,9	-9,1	-4,5	+4,6	-4,1	-3,4	+0,7
Taux d'inflation annuel moyen (%)	≤ 3%	2,5	2,6	+0,1	4,2	1,8	-2,4	3,6	3,0	-0,6
Encours de la dette publique sur PIB nominal (%)	≤ 70%	22,6	45,6	+23,0	17,4	44,3	+26,9	13,6	45,9	+32,3
Critères de 2nd rang										
Masse salariale sur recettes fiscales (%)	≤ 35%	35,7	36,7	+1,0	34,5	32,4	-2,1	34,0	31,3	-2,7
Taux de pression fiscale (%)	≥ 20%	16,2	16,5	+0,3	17,8	19,5	+1,7	18,0	20,3	+2,3

Source: Perspectives économiques à moyen-terme 2015-2019, direction de l'économie, juillet 2015, p.174

Le « programme pluriannuel de convergence du Togo » n'indique pas les changements dans le stock des actifs et passifs financiers. Les objectifs du « programme pluriannuel de convergence du Togo » adopté en Conseil des ministres de l'UEMOA sont pris en compte lors de la préparation du budget annuel et lors de la prévision des recettes et des dépenses à moyen-terme ; mais ils ne sont pas forcément atteints.

L'administration dispose d'une stratégie budgétaire courante comprenant des objectifs qualitatifs des principaux agrégats en matière de politique budgétaire, mais n'inclut pas des éléments d'appréciation de l'évolution du stock des actifs et des passifs ce qui explique l'attribution de la note D à cette composante. Pour pouvoir attribuer la note C, il faut que la stratégie fasse état de l'évolution du stock des actifs et des passifs.

Composante 15.3: Présentation des résultats budgétaires

Les services préparent en interne des notes et des rapports à l'attention de leur hiérarchie pour les besoins du suivi de la réalisation des objectifs budgétaires qui expliquent tout écart par rapport à ces objectifs. Les autorités togolaises ne les mettent pas à la disposition du public ou de l'Assemblée nationale sous la forme d'un rapport public, ou d'un document intégré dans la documentation budgétaire. La mission n'a pu avoir accès à ces rapports et n'a pas par conséquent vérifié l'existence de tels documents, d'où l'attribution de la note D à cette composante.

Indicateur/composantes	Note	Explication
PI-15 : Stratégie budgétaire	**D**	**Méthode de notation (M2)**
Comp 15.1 : impact budgétaire des propositions de politiques	D	Le gouvernement ne prépare pas des estimations de l'impact budgétaire de tous les changements sur les politiques de recettes et de dépenses pour l'année budgétaire
Comp 15.2 : adoption de la stratégie budgétaire	D	Le Togo dispose de stratégie budgétaire, le programme pluriannuel de convergence du Togo, qui comporte des objectifs quantitatifs des principaux éléments de la politique budgétaire, mais n'inclut pas des informations sur l'évolution du stock des actifs et des passifs
Comp 15.3 : présentation des résultats budgétaires	D	Les autorités devraient préparer en interne des rapports qui permettent de présenter les réalisations et d'expliquer les écarts par rapport aux objectifs. La mission n'a pu avoir accès à ces rapports.

PI-16 : Perspective à moyen-terme de la budgétisation des dépenses

Cet indicateur apprécie la soutenabilité à moyen-terme du budget de l'Etat en particulier au regard de l'articulation des volets sectoriels et de l'équilibre global. Il examine la mesure selon laquelle les cadres budgétaires à moyen-terme sont développés et dans quelles mesures des plafonds de dépenses sont arrêtés. Il apprécie enfin dans quelle mesure les budgets annuels sont issus des projections à moyen-terme et le degré d'alignement entre les prévisions budgétaires à moyen-terme et des plans stratégiques.

Composante 16.1 : Prévisions des dépenses à moyen-terme

Le Togo a entamé depuis quelques années l'expérience de programmation budgétaire par la préparation de cadre budgétaire à moyen-terme (CBMT) dans des conditions décrites dans les indicateurs précédents.

Les prévisions budgétaires à moyen-terme sont ventilées selon la classification administrative, mais ne sont pas préparées et mises à jour dans le cadre du processus budgétaire annuel. Les CBMT ne sont pas préparés à temps de manière à cadrer la fixation des enveloppes et leurs notifications aux ministères sectoriels et par conséquent de cadrer la préparation des budgets ministériels. Enfin, les CBMT ne font pas partie de la documentation budgétaire soumise pour examen et vote par l'Assemblée nationale.

La note attribuée à la composante est D parce que pour être notée à C il faut que « *le budget annuel présente des prévisions de dépenses pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants en distinguant les allocations de nature administrative ou économique* », ce qui ne se fait pas au Togo

Composante 16.2 : Plafonnement des dépenses à moyen-terme

Le cadre PEFA commande à ce que les plafonds qui sont arrêtés sur les trois années du CBMT soient notifiés aux ministères sectoriels afin que ces derniers veillent à ce que les choix à moyen-terme tiennent compte des contraintes budgétaires à moyen-terme exprimées dans le CBMT et matérialisées par les plafonds notifiés. La notification des plafonds sur les trois années permet de s'assurer que les projections qui sont produites par les ministères sectoriels soient conformes à la politique budgétaire du gouvernement et aux objectifs budgétaires arrêtés au niveau national.

Les CBMT préparés au Togo permettent d'identifier des plafonds de dépenses par ministère sur les trois années T+1 à T+3, mais ces plafonds ne sont ni approuvés par l'administration centrale ni notifiés aux ministères avant la transmission de la circulaire de préparation du budget de la première année (T+1) c'est ce qui motive l'attribution de la note D à la composante.

Pour obtenir la note C il faut les plafonds de dépenses cumulés pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants soient approuvés par l'administration centrale avant diffusion de la première circulaire budgétaire. Ce qui n'est pas le cas pour le Togo.

Composante 16.3 : Alignement des plans stratégiques et des budgets à moyen-terme

La composante évalue dans quelle mesure les stratégies sectorielles sont alignées sur les programmes de dépenses à moyen-terme ; dans quelle mesure aussi les stratégies (ou les plans stratégiques) sectorielles (ou ministériels) identifient les ressources nécessaires pour atteindre à moyen et long-terme les objectifs et les résultats prévus ; dans quelle mesure, enfin, sont identifiés les écarts de financement, actualisée l'incidence financière des engagements en cours, et incluses les charges récurrentes des nouveaux investissements ainsi que la source de leur financement.

Au Togo, et au niveau national, le DSRP constitue un cadre à moyen-terme de coordination de toutes les actions gouvernementales pour la croissance, le développement et la réduction de la pauvreté. La préparation du DSRP a commencé en 2001 et a abouti à l'adoption d'un DSRP intérimaire en 2008. Par la suite, un DSRP complet a été élaboré et adopté en 2009. Arrivé au terme de la période de mise en œuvre du DSRP complet, le Togo s'est engagé dans le processus d'élaboration de sa seconde stratégie de réduction de la pauvreté qui vise une croissance accélérée, inclusive et génératrice d'emplois, la SCAPE.

Sur le plan sectoriel (ministériel) des stratégies (des plans stratégiques) ont été préparées formulées pour certains secteurs (ministères)[46]. Ces stratégies et/ou plans stratégiques exposent les objectifs et les résultats attendus au terme de leur mise en œuvre en tenant compte des objectifs globaux décrits et annoncés dans la SCAPE. Ces objectifs et résultats, déclinés par activités et actions par sous-secteurs ou entités sont suivis par des indicateurs auxquels sont associées des valeurs cibles sur la période.
A l'appui de ces stratégies (ou plans stratégiques) quelques ministères préparent des plans d'actions à moyen-terme qui identifient des investissements à réaliser durant la période, mais n'indiquent pas l'intégralité des coûts des charges récurrentes des nouveaux investissements en tant que base des projets de budgets annuels et à moyen-terme, et n'indiquent pas les insuffisances (gap) de financement et les sources de financement des nouveaux investissements.

Les stratégies (ou les plans stratégiques à moyen-terme) ainsi que les plans d'actions qui sont préparés par certains ministères comprennent des informations sur les coûts, mais ces éléments de coûts ne sont pas alignés avec les prévisions annuelles, d'où l'attribution de la note C à la composante.

Pour attribuer la note B à la composante, il faut des plans stratégiques à moyen-terme soient établis pour la majorité des ministères et il faut que ces plans comprennent des informations sur les coûts. Il faut en plus que la majorité des propositions de dépenses figurant dans les prévisions budgétaires à moyen-terme approuvées, soient alignées sur les plans stratégiques, ce qui ne se fait pas dans le cas du Togo.

Composante 16.4 : cohérence des budgets avec les estimations de l'exercice précédent

Lorsque la budgétisation à moyen-terme fonctionne dans un processus dynamique et bien intégré dans le processus annuel de préparation du budget, il est fait état chaque année de l'écart qu'il pourrait y avoir entre le budget de l'année T (par exemple : LFI 2016) et les prévisions du cadre à moyen-terme T à T+2 (2016-2018) établies en T-1 (2015). Et les écarts entre le budget voté pour l'année T et la première année du cadre à moyen-terme T à T+2 sont être expliqués selon la classification utilisée dans les prévisions du cadre à moyen-terme (administrative et/ou économique).

[46] Plan national de développement sanitaire, plan sectoriel de l'éducation, plan national de développement du commerce, politique industrielle du Togo, politique nationale des sports, politique nationale des loisirs.

Idéalement, les écarts entre les prévisions de toutes les années du cadre à moyen-terme sont expliqués d'une année à une autre avec les budgets votés. Autrement dit, les prévisions de l'année T (2016) préparées en T-3 (2013) à l'occasion de la préparation du cadre à moyen-terme (2014-2016) sont également rapprochées du budget voté de l'année T (2016) et les écarts expliqués. De même pour les prévisions de l'année T (2016) préparées en T-2 à l'occasion de la préparation du cadre à moyen-terme (2015-2017).

Au Togo, l'exercice de programmation budgétaire à moyen-terme vient d'être entamé le processus de préparation des CBMT n'est pas encore dynamique et n'est pas bien intégré dans le processus annuel de préparation du budget. Il n'est pas possible actuellement de faire ces rapprochements des prévisions des CBMT antérieurs avec le budget de l'année T voté. Il en résulte que la documentation budgétaire ne comprend pas d'éléments d'explication des écarts entre le budget voté et les prévisions du CBMT, ce qui a motivé l'attribution de la note D à la composante.

Pour attribuer la note supérieure de C, il faut que « *les documents budgétaires fournissent une explication à certaines des modifications apportées aux prévisions de dépenses entre la deuxième année du dernier budget à moyen-terme et la première année de l'actuel budget à moyen-terme au niveau des agrégats* » - ce qui ne se fait pas au Togo.

Indicateur/composantes	**Note**	**Explication**
PI-16 Perspectives à moyen-terme de la budgétisation des dépenses	**D**	Méthode de notation (M2)
Comp 16.1 : Prévisions de dépenses à moyen-terme	D	Le budget annuel ne présente que les prévisions de recettes et de dépenses de l'année T+1, il ne présente pas celles des exercices suivants.
Comp 16.2 : Plafonnement des dépenses à moyen-terme	D	Les plafonds de dépenses pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants ne sont pas approuvés par le gouvernement.
Comp 16.3 : alignement des plans stratégiques et des budgets à moyen-terme	C	Des stratégies (ou plans stratégiques) à moyen et long-terme sont préparées pour certains ministères. Certaines propositions de dépenses dans les budgets annuels sont alignées avec ces stratégies (ou plans stratégiques)
Comp 16.4 : cohérence des budgets avec les estimations de l'exercice	D	Les documents budgétaires ne fournissent pas d'explications des écarts entre les estimations des dépenses des CBMT et le budget voté, pour un même exercice, mais à des années différentes.

PI-17 : processus de préparation du budget

Pour que le budget reflète les politiques publiques, toutes les parties prenantes doivent participer à sa préparation. Ce processus doit, pour respecter les prérogatives de l'exécutif, être organisé pour que l'échelon politique oriente les décisions. Il doit aussi permettre aux MDA de participer, suivant un calendrier prédéfini et satisfaisant, à la préparation du budget.

Cet indicateur couvre tous les éléments du budget annuel de l'administration centrale qu'ils fassent l'objet d'un processus intégré ou de processus distincts. Dans l'idéal, cette opération s'effectue par le biais d'un processus budgétaire unique ou unifié, et d'une circulaire connexe couvrant toutes les recettes publiques, les dépenses récurrentes, les dépenses d'équipement, les transferts, les financements spéciaux, etc.

Composante 17.1 : Calendrier budgétaire

Le décret N°2014-042/PRMT du 08 janvier 2014 fixe le calendrier de l'élaboration du budget de l'Etat. Ce décret indique que le lancement des travaux du comité « CBMT » est la première phase du le processus de préparation du budget.

Au plus tard fin mai de chaque année la lettre de cadrage doit être élaborée, validée et transmise aux ministères et institutions. Ces dernières doivent transmettre au plus tard le 30 juin leurs avant-projets de budgets.

Les discussions budgétaires doivent avoir lieu, selon le même décret entre mi-juillet à mi-août afin de laisser le temps nécessaire pour élaborer et transmettre l'avant-projet de loi de finances et ses annexes (Direction du Budget) au Ministre de l'Economie et des Finances, pour actualiser le cadrage (Comité CBMT) pour les arbitrages intersectoriels et enfin finaliser l'avant-projet de loi de finances.

Une fois finalisé par la direction du budget, l'avant-projet de loi de finances de l'année T+1 doit être examiné et adopté en Conseil des ministres, le projet de loi de finances doit être déposé au plus tard le 30 septembre à l'Assemblée nationale. Trois mois sont laissés à l'autorité législative pour examiner et voter la loi de finances avant sa promulgation par le Président de la République.

Le calendrier budgétaire règlementaire détaille de manière pas assez précise les échéances à respecter. Le tableau suivant indique, pour 2015, les échéances effectives.

Tableau 35: Calendrier de la préparation du PLF 2015

Principales activités	Echéances (période du calendrier)	Echéances (périodes de la préparation du projet de LdF 2015)
Travaux de cadrage budgétaire par le comité CBMT	Mars à avril	Fin février -10 mai
Elaboration, validation et transmission de la lettre circulaire de préparation du budget	Mars à avril	03 juin 2014
Elaboration, validation et transmission de la lettre de cadrage aux Ministères et institutions	Mai	08 juillet 2014
Débat d'orientation budgétaire	Juin	A partir de 2016
Réception des avant-projets de budgets	30 juin au plus tard	30 juin, mais avec quelques retards observés[47]
Conférences budgétaires	Mi-juillet à mi-août	18-23 août 2014 pour les dépenses de fonctionnement
Examen et adoption de l'avant-projet de LdF en Conseil des ministres, et dépôt à l'Assemblée nationale	Deuxième quinzaine de septembre	01 décembre 2014
Examen et adoption de la LdF par l'Assemblée nationale	Octobre-Novembre-décembre	30 décembre 2014
Promulgation de la LdF par le Président de la République	Octobre-Novembre-décembre	08 janvier 2015

Les dates et les échéances des principales activités de préparation du projet de LdF pour l'année 2015 se sont nettement écartées des dates et échéances prévues par le décret N°2014-042. Les écarts se mesurent dans la plupart des cas en semaines. Cependant le projet de LdF pour l'année 2015 a été voté avant le début de l'exercice, mais promulgué après le début de l'exercice. Au regard des critères du cadre PEFA, le calendrier n'est pas assez précis, mais assure l'adoption de la loi de finances avant le début de l'exercice.

Le délai alloué aux MDA pour préparer leurs propositions peut varier de quatre à huit semaines. Selon le décret, la transmission de la lettre de cadrage devrait avoir lieu en mai pour soumission de leurs propositions au plus tard fin juin. Dans les faits, en 2014, le délai qui a été alloué aux MDA pour préparer leurs propositions de budgets était inférieur à quatre semaines dans la mesure où la lettre de cadrage a été transmise le 03 juin pour que les ministères sectoriels préparent et transmettent leurs projets de budgets au plus tard le 30 juin.
Ainsi, le processus de préparation du budget se caractérise par le non-respect du calendrier et l'implication variable des MDA. La phase de préparation des enveloppes et d'identification des plafonds suit une approche largement « top-down » qui implique peu les MDA.

[47] D'après la Direction du Budget la plupart des ministères ont respectés le délai du 30 juin.

Le calendrier budgétaire annuel est respecté par certaines unités budgétaires qui parviennent à établir leurs estimations dans le délai imparti, d'où l'attribution de la note C à la composante. Pour attribuer la note B, il que ceci soit application à la plupart des unités budgétaires et que le calendrier laisse à celles-ci au moins quatre semaines pour préparer leurs estimations détaillées.

Composante 17.2 : directives pour la préparation du budget

La lettre de cadrage présente le contexte économique (la conjoncture économique mondiale, régionale et sous régionale, l'environnement économique national) dans lequel le projet de LdF pour l'année 2015 a été construit. Elle indique les considérations (politique budgétaire pour l'année T+1 et cadrage macroéconomique à moyen-terme) de court, moyen et long-terme qui le sous-tendent ainsi que les priorités qui en découlent sur le plan financier à savoir les orientations pour l'élaboration du budget de l'Etat en matière de recettes et de dépenses.

La lettre de cadrage adressée, à l'issue des travaux de cadrage menés par le comité CBMT, par le Premier Ministre aux MDA ne fixe pas de plafonds de crédits par ministère. Les plafonds sont donnés aux MDA pour certains postes budgétaires. La lettre de cadrage de la préparation du projet de LdF 2015 comporte des plafonds de crédits pour les dépenses de consommation d'eau, d'électricité, de téléphone, pour les dépenses d'acquisition de matériel ainsi que des plafonds pour les dépenses de transferts. Les plafonds ne sont pas donnés pour la masse salariale.

Les MDA ne sont pas associés dans la préparation des directives contenues dans la lettre de cadrage. Ils interviennent en amont de l'élaboration et de la validation de la lettre de cadrage seulement comme pourvoyeurs d'informations. Ils ne sont pas impliqués non plus dans la fixation des plafonds de dépenses, qui ne sont pas d'ailleurs approuvés au niveau politique (en conseil de ministres par exemple).

La note attribuée à la composante est D parce que la circulaire ne précise pas les plafonds de dépenses par domaine administratif ou fonctionnel et parce que ce ne sont pas toutes les dépenses budgétaires qui sont couvertes par les plafonds, enfin les plafonds ne sont pas approuvés par le conseil des ministres après leur approbation détaillée par les unités budgétaires.

Composante 17.3 : Présentation du budget au pouvoir législatif

Les délais de soumission et de vote du projet de LdF de l'année sont prévus par l'article 39 de la LOLF de 2008 qui dispose que le projet de LdF de l'année doit être déposé sur le bureau du Parlement au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session ordinaire d'octobre[48], et doit être adopté au plus tard à la date de clôture de cette même session. Lorsque le projet de loi de finances n'a pas pu être déposé en temps utile pour que le

[48] La session ordinaire d'octobre doit se tenir selon l'article 55 de la Constitution le premier mardi d'octobre.

Parlement le vote avant la fin de la session ordinaire, celle-ci est immédiatement suivie d'une session extraordinaire.

Dans les faits, les projets de loi de finances des années 2013, 2014, et 2015 n'ont pas été présentés au pouvoir législatif dans ces délais pour lui permettre de procéder à un examen approfondi, ce qui a permis d'attribuer la note D à la composante.

Tableau 36 : Date de soumission de vote et de promulgation des projets de LdF

Projet de loi de finances pour l'année …	Date de la session ordinaire d'octobre	Date de dépôt à l'Assemblée nationale	Date de vote de la LdF	Date de promulgation de la LdF
2013	02 octobre 2012	07 décembre 2012	29 décembre 2012	03 janvier 2013
2014	01 octobre 2013	06 décembre 2013	30 décembre 2013	08 janvier 2014
2015	07 octobre 2014	01 décembre 2014	30 décembre 2013	08 janvier 2015

Source : Direction du budget

Le pouvoir exécutif a soumis la proposition de budget annuel moins d'un mois avant le début de l'exercice au cours de deux des trois dernières années et l'a soumise un mois avant le début de l'exercice pour la troisième année.

Pour être notée C, il faut que pour deux des trois derniers exercices, l'exécutif ait présenté la proposition du budget annuel au parlement au moins un mois avant le début de l'exercice, ce qui n'est pas le cas.

Indicateur/composantes	Note	Explication
PI-17 : Processus de préparation du budget	**D+**	Méthode de notation (M2)
Comp 17.1 : Calendrier budgétaire	C	Il existe un calendrier budgétaire annuel, respecté par certaines unités budgétaires qui parviennent à établir leurs estimations dans le délai imparti.
Comp 17.2 : directives pour la préparation du budget	D	Une circulaire budgétaire est délivrée aux MDA, et des plafonds de crédits sont notifiés. Les prévisions budgétaires et les plafonds ne sont pas sont examinées et approuvés par le conseil des ministres.
Comp 17.3 : Présentation du budget au pouvoir législatif	D	Le pouvoir exécutif a soumis la proposition de budget annuel à l'Assemblée nationale au moins un mois avant le début de l'exercice dans une seule des trois dernières années.

3.5 Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

PI-18 Examen des budgets par le pouvoir législatif

Le budget de l'Etat est finalement décidé par le Parlement, sous certaines conditions limitatives cependant propres à favoriser la maîtrise de la situation financière de l'Etat et à ne pas entraver l'action du gouvernement pour son exécution. L'étendue de l'examen des politiques publiques sous-tendant le budget par les représentants, les procédures selon lesquelles le projet de loi préparé par le gouvernement est présenté et débattu au Parlement (les documents transmis ont fait l'objet de l'indicateur PI-5) et le temps dont dispose le Parlement pour l'examiner constituent des éléments fondamentaux de la qualité de la délibération du législateur. Et donc de l'action publique qui en résulte, sous réserve du respect par l'exécutif des autorisations budgétaires accordées par le législateur.

Composante 18.1 Portée de l'examen des budgets

Les documents qui appuient la délibération de la représentation nationale comme les comptes rendus des discussions au sein de la Commission des finances montrent que la dimension pluriannuelle et stratégique n'est pas prise en compte lors des débats préalables à l'adoption du projet de loi sur la loi de finances, ce qui ne permet pas d'atteindre la notation A.. Le CBMT n'est pas transmis à l'Assemblée nationale, ni a fortiori les CDMT.
Les rapports de la Commission des finances, qui sont très détaillés, montrent qu'en termes de politiques publiques ne sont produits et examinés que des éléments réduits :

- Tableau synthétique des pourcentages par axes des crédits de la SCAPE et des crédits du budget ;
- Une liste des actions du budget visant à réaliser les grandes orientations de la SCAPE ;
- Les critères de convergence UEMOA.

Ces questions sont peu débattues (questions Q11 à Q15 du dernier rapport). Les discussions en commission portent essentiellement sur les détails particuliers des estimations des dépenses et des recettes.

Composante 18.2 Procédures d'examen des budgets par le pouvoir législatif

Les règles de procédures
La constitution, la loi organique et le règlement intérieur établissent des procédures pour le débat parlementaire et le vote du projet de loi. Ces règles sont précises, et, sauf quelques spécificités, habituelles[49].

[49] La seconde partie de la loi de finances – montant global des crédits applicables aux services votés, dépenses applicables aux autorisations par titre et par Ministère – ne peut être discutée avant la première partie – autorisation de perception des ressources, voies et moyens de l'équilibre financier, plafond des grandes catégories de dépenses. Il est prescrit que les dépenses fassent l'objet d'un vote unique pour les services votés et d'un vote par titre et à l'intérieur des titres par ministère pour les autorisations nouvelles.

La procédure utilisée

Dans la pratique, il apparaît que le rôle de la plénière de l'Assemblée est réduit. Dès sa réception le projet de loi est transmis à la Commission des finances, sans débat préalable en plénière de l'Assemblée. La Commission est composée d'un nombre réduit de membres (10), les autres membres des commissions sont très nombreux à participer aux débats (55 membres) ; les Commissions ne délibèrent pas de façon séparée[50]. La Commission des finances élabore un programme de travail validé par la conférence des Présidents des commissions de l'Assemblée. Elle prépare avec l'aide des membres des autres commissions des questions qui sont transmises au MEF. Un débat de deux jours en plénière de la Commission, en présence du Ministre des Finances, est organisé sur ces questions. Ensuite, la partie recettes est examinée par la Commission et avec elle sont discutées les prévisions macroéconomiques. La Commission examine ensuite la partie dépenses du projet de loi domaine par domaine. L'examen par la Commission, sur l'ensemble de la procédure, se fait en présence du Ministre des Finances ou de ses représentants, (Commissaires du gouvernement) et des autres membres du gouvernement (16) et des Directeurs généraux d'Etat (12) accompagnés de leurs collaborateurs (114)[51]. Les représentants des différentes Commissions interviennent en plénière de la Commission des finances. Cette phase dure environ deux jours. La Commission prépare ensuite le rapport (entre 4 ou 5 jours) qui sera soumis à la plénière de l'Assemblée.

La plénière de l'Assemblée se réunit alors pour adopter le projet de loi avec les amendements proposés par la Commission. Les organismes professionnels (patronat, notamment) ne sont pas consultés, notamment depuis les trois dernières années.

Le rapport de la commission des finances

Chaque année la Commission des finances élabore un rapport sur le projet de loi de finances. Son volume s'est progressivement accru au cours des trois dernières années. L'élaboration, les structures et les thématiques des différents rapports présentent cependant de grandes similitudes.

- Une première partie porte sur la présentation du projet : elle résume en 15 pages le projet de loi de finances (contexte économique ; les grands objectifs du projet de budget en matière macroéconomique, de ressources et de dépenses ; respect des critères de convergence ; mesures nouvelles en matière fiscale, administrative, de dépenses ; résultats attendus ; grandes masses ; équilibre ; présentation de l'organisation formelle du projet de loi de finances). Elle est entièrement descriptive.
- Une seconde partie rapporte les discussions en Commission. Elle est composée d'une suite de questions des commissionnaires, prenant parfois un tour critique, et de réponses (venant probablement du gouvernement). Sont insérées des recommandations.

A l'exception de la ré-estimation de recettes (de 9,4 milliards de FCFA en 2015) dont elle affecte le surplus aux investissements, les amendements auxquels procède la Commission portent essentiellement sur la forme du projet de loi.

Les procédures ne comportant pas de dispositions pour la tenue de consultations publiques la notation est B.

50 Ces informations sont tirées des rapports de la commission.
51 Ces informations sont tirées des rapports de la commission.

Composante 18.3 Calendrier d'approbation des budgets

Tableau 37 : Date d'adoption du PLF

Projet de loi de finances pour l'année	Adoption du projet de loi en conseil des Ministres	Dates de dépôt du projet de loi de finances sur le bureau de l'Assemblée nationale	Affectation à la Commission des finances	Ouverture des travaux commission des finances	Date du rapport de la commission des finances	Adoption
2012	15-11-2011	21-11-2012	24-12-2011	07-12-2011	29-12-2011	30-12-2011
2013	05-12-2012	07-12-2012	10-12-2012	11-12-2012	28-12-2012	29-12-2012
2014	03-12-2013	05-12-2013	06-12-2013	12-12-2013	26-12-2013	30-12-2013
2015	28-10- 2014	1-12-2014	02-12-2014	08-12-2014	27-12-2015	30-12-2014

Source : rapport d'étude au fond du projet de loi de finances gestion 2012, 2013, 2014, 2015.

Le dépôt du projet de loi (indicateur PI-17) est très tardif (dans la première semaine de décembre pour les 3 derniers exercices). Le vote du budget intervient en général dans les derniers jours de décembre et la promulgation dans la première semaine de janvier de l'exercice courant, ce qui permet d'atteindre le niveau le plus élevé de la notation.

Composante 18.4 : Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif

La loi organique fixe des règles claires et précises de modification en cours d'année par l'exécutif des autorisations budgétaires. Le niveau de spécialisation est le chapitre avec affectation à un service du chapitre de crédits selon la nature de la dépense. Les modifications d'autorisation peuvent prendre des formes diverses :

- dépassement de crédits évaluatifs (essentiellement la dette) ;
- dépenses accidentelles (dans la limite d'un crédit global) et d'urgence (sur rapport du Ministre des Finances, par décret d'avances, sans modification de l'économie du budget et avant ratification par le Parlement) ;
- en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national (par décret en conseil des ministres) ;
- transfert (par décret du Ministre de l'Économie et des Finances au sein d'un même titre d'un même Ministère dans la limite du 1/10 de la dotation initiale du chapitre) ;
- virement (par arrêté du Ministre de l'Économie et des Finances au sein d'un même chapitre d'un même titre).

Les modifications des autorisations budgétaires par voie de virement ont été, au cours de la période, relativement modérées.
En revanche les dépassements de crédits (régularisés a posteriori par la loi de règlement) portant sur des crédits non évaluatifs (c'est-à-dire limitatifs) sont fréquents et très élevés comme le montrent de façon synthétique le tableau suivant et de façon détaillée (par Ministère et type de dépenses) les tableaux (non reportés dans leur intégralité dans ce rapport, mais dont un exemple significatif est fourni ci-dessous)) des écarts entre les dépenses d'un côté et, de l'autre, les dotations initiales et modifiées par les lois de finances modificatives prises en cours d'année.

Tableaux 38 et 39 : Écarts entre les consommations de crédits et les allocations de lois de finances initiales et modificatives

	2012		2013		2014	
En Mds FCFA	LFI	LFM	LFI	LFM	LFI	LFM
Salaires : Enseignement primaire, secondaire et alphabétisation	1,7	2,5	1,9	1,9	-1,3	6,9

	2012	2013	2014
Décret de transfert			
Arrêtés de virement (1)	16 arrêtés pour un montant total de 7,470 millions de FCFA)	14 arrêtés pour un montant total de 36,75 millions de FCFA	5 arrêtés pour 14,40 millions de FCFA
Crédit à annuler	117,4 milliards	100,80 milliards	141,03 milliards
Crédits supplémentaires (2)	26,06 milliards	21,3 milliards	30,5 milliards
Dont amortissement		13,5 milliards	
Dont intérêts	11,05 milliards		
Dont MEF			29,8 milliards
Dont autres Ministère s			
	513, 5 millions	5,54 milliards	435,4 millions
	108,9 millions	1,36 milliards	230,6 millions 17,7 millions
	320,5 millions	447,6 millions	
	4,3 millions	305,5 millions 194,894 millions	
	14,07 milliards		

Note :
(1) Le nombre d'arrêtés prend en compte les arrêtés de crédit et les arrêtés de débit, les montants les seuls virements.
(2) Les ouvertures de crédits supplémentaires sont constatées par la loi de règlement dans le cadre de l'exécution du budget de l'Etat. Elles correspondent aux dépassements de crédits par rapport aux prévisions budgétaires votées par le Parlement.
Source : budget et Loi de règlement.
(Pour mémoire : crédits ouverts 2014 : 674 milliards) :

La Cour des comptes ne se prononce pas sur la régularité des différentes modifications en cours d'année dans ses RELF. Elle recommande cependant, de façon générale :
« - *que la limite des autorisations budgétaires accordées par le Parlement soit strictement respectée pour éviter les dérapages, surtout en ce qui concerne les dépenses sur crédit limitatif (dépenses de personnel, de matériel et autres dépenses ordinaires) ;*

- que soient utilisés les divers mécanismes législatifs et réglementaires prévus par la LOLF (articles 14 et 15), pour donner un fondement légal aux dépassements enregistrés dans l'exécution des budgets, en cours d'exercice en cas de nécessité absolue ; »

Ce qui implique que, à ses yeux, les bases légales de ces modifications n'ont pas été toujours respectées.

L'Assemblée nationale dans ses recommandations sur la loi de règlement 2011 demande qu'en matière de transferts de crédits, le gouvernement veille au respect de la limite du 10ème de leur dotation initiale (recommandation 9) comme prévu par la loi organique relative aux lois de finances en vigueur. Elle ne fait pas de recommandations sur les dépassements de crédit.

La note est C, des règles claires régissent les ajustements budgétaires en cours d'exercice par l'exécutif et ne sont pas appliquées dans la plupart des cas.

Indicateur	Note	Explication
PI- 18: examen des budgets le pouvoir législatif	**C+**	**Méthode de notation M1**
18.1 Portée de l'examen des budgets.	B	L'assemblée examine la politique budgétaire et les agrégats et les éléments détaillés des dépenses et des recettes. Elle n'examine pas le cadre budgétaire à moyen-terme.
18.2 Procédures d'examen des budgets par le pouvoir législatif	B	Les procédures d'examen du budget par l'Assemblée nationale sont fermement établies et respectées, mais elles ne sont pas complètes (elles ne prévoient pas de procédures de négociation ni les modalités de consultation du public).
18.3 Calendrier d'approbation des budgets	A	Le pouvoir législatif a approuvé le budget avant la fin de l'exercice pour les trois derniers exercices.
18.4 Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif	C	Des règles clairement définies existent, mais elles ne sont pas toujours respectées, et elles peuvent se prêter à d'importantes réaffectations administratives.

PI-19 : Gestion des recettes

Toutes les recettes[52] du budget général de l'État relèvent de l'Office Togolais des Recettes (recettes fiscales et douanières) et de la Recette Générale du Trésor/Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique (recettes non fiscales). La répartition du volume des recettes entre ces trois services varie très peu d'une année sur l'autre entre 2012 et 2014. La répartition moyenne sur les trois ans est donnée dans le tableau qui suit :

[52] Contrairement à ce qui est fait au niveau de l'indicateur PI-3, les ressources provenant de dons ne sont pas prises en compte pour cet indicateur, car elles ne constituent pas des recettes résultant d'obligations imposées par la législation aux contributeurs.

Tableau 40 : Répartition moyenne des recouvrements effectués par les services des Impôts, des Douanes et du Trésor

Service	Recettes fiscales	Recettes totales
Direction/commissariat aux Impôts	44,5%	39,7%
Direction/commissariat aux Douanes	55,5%	49,6%
Recettes fiscales	**100,0%**	**89,3%**
Receveur Général du Trésor (recettes non fiscales)	0,0%	10,7%
Total	**100,0%**	**100,0%**

Sources : CGAF accompagnant les projets de loi de règlement de 2012 à 2014

Il n'existe pas au Togo d'entreprise spécialement chargée du recouvrement de recettes particulières telles que les redevances minières ou pétrolières.

Les recettes de cotisations sociales et les prestations sociales relèvent d'organismes publics autonomes disposant de leur propre budget dont l'exécution n'est pas soumise aux autorisations du Parlement. Il s'agit en l'occurrence de la Caisse de Retraites du Togo (CRT), de la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) et de l'Institut national d'assurance maladie (INAM). Nous ne traiterons donc pas, dans le cadre de cet indicateur, des recettes de cotisations sociales.

Nous ne tenons pas compte non plus des recettes propres des EPA, car elles ne sont pas suivies (voir commentaires pour PI-6). Elles sont toutefois négligeables, car nous estimons à 51 milliards la totalité des ressources des EPA, en majorité provenant de transferts du budget de l'Etat.

La Recette générale du Trésor a été créée par décret numéro 2008-095 du 29 juillet 2008. Son organisation et ses attributions ont été précisées par un arrêté du 16 mai 2012. Elle est en charge « *du recouvrement des ressources du budget de l'État et assure l'administration et la supervision de toute autre structure comptable de recouvrement de recettes publiques* » (décret portant création de la RGT). Elle recouvre les recettes non fiscales en s'appuyant sur un réseau de régies de recettes dont elle assure la tutelle et le suivi des recouvrements et des reversements.

L'office togolais des recettes a été créé par la loi 2012-16 du 14 décembre 2012. C'est un établissement public à caractère administratif, doté de l'autonomie de gestion administrative et financière. Il est chargé « *d'asseoir, d'administrer, de recouvrer pour le compte de l'Etat, les impôts, taxes et droits de douanes à caractère national* » et « *d'asseoir, d'administrer, de recouvrer, les impôts, taxes et autres droits locaux perçus pour le compte des collectivités territoriales* » (article 5 de la loi créant l'OTR). Les prérogatives en matière de politique fiscale restent du ressort du ministre en charge des finances.

L'OTR hérite donc des compétences des anciennes directions générales des douanes et des impôts. L'article 5 ci-dessus cité pose toutefois un problème quant au principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, principe réaffirmé par l'article 64 de la loi organique de 2014 relatives aux lois de finances.

L'OTR a été mis en place à partir de janvier 2014 avec la nomination de son commissaire général puis du commissaire des impôts et du commissaire des douanes et des droits indirects. Toutes ses structures sont actuellement en place, et il est pleinement opérationnel.

La législation fiscale repose sur le Code Général des Impôts (CGI) la Loi n°83-22 du 30 décembre 1983 portant code des douanes et ses modifications[53].

Un nouveau Code des douanes a été défini en 2014 (Loi n° 2014 – 003 du 28 avril 2014) pour remplacer l'ancien texte datant de 1966.

Ce dispositif législatif sera complété par un texte de loi portant « Livre de procédure fiscale » qui est en cours de préparation.

Les recettes fiscales et douanières recouvrées par l'OTR représentent chaque année près de 90% des recettes intérieures de l'État, soit la majorité des recettes.

Il est à noter que la période actuelle est encore marquée par le fait que la profonde restructuration des administrations fiscales et douanières et la révision des textes sur la fiscalité (code des douanes et code des impôts) sont toutes récentes. L'OTR est encore en phase de « montée en cadence », il poursuit le renforcement de ses capacités et sa priorité va à l'amélioration des performances en matière de recouvrement.

Composante 19.1 : Droits et obligations en matière de recouvrement des recettes

L'OTR dispose d'une « Direction de la communication et des services aux usagers ». Placée sous la responsabilité directe du Commissaire général, elle est en charge de « *la planification, coordination de toutes activités de la direction, de la mise en en place de stratégies de communication et de s'assurer que les usagers reçoivent un service équitable et de qualité au sein de l'OTR* ».

Chaque année, dès l'approbation de la loi de finances, l'OTR produit et diffuse un « cahier fiscal » pour informer les contribuables des nouvelles dispositions fiscales et douanières.

L'OTR organise périodiquement des rencontres d'information avec des organisations ou associations d'opérateurs économiques. En 2015 par exemple, l'OTR a organisé plusieurs rencontres d'information sur le nouveau code des douanes.

L'OTR dispose d'un site web (www.otr.tg) fonctionnel et à travers lequel sont accessibles diverses catégories d'informations :

- les textes législatifs et réglementaires relatifs à l'Office, ainsi que des informations générales sur ses activités ;
- les textes législatifs et réglementaires actualisés relatifs à la législation fiscale et douanière,

[53] 29 lois ou ordonnances ont apporté des modifications au CGI depuis 1983.

- des notes d'explication ou de vulgarisation des textes et des procédures de déclaration, ainsi que des formulaires et des communiqués sur les échéances des déclarations.

Ce site permet un accès facile et convivial aux informations générales sur les obligations fiscales et douanières. Mais il ne contient pas d'informations (excepté celles contenues dans les codes) ou de notes explicatives sur les droits des contribuables en matière de recours ou de conciliation. Or cela est d'autant plus nécessaire que les dispositifs prévus par les codes des impôts et douanes sont relativement complexes.

Le Code des impôts prévoit en effet :

- trois structures administratives de recours[54] : la commission des impôts directs et taxes sur le chiffre d'affaires ; la commission de conciliation, et le comité consultatif pour la répression des abus de droit. Ces commissions peuvent être consultées et donner des avis sur des questions relatives aux bases d'imposition ou d'évaluation des impôts, chacune pour des impôts ou procédures spécifiques. Elles sont composées de représentants de l'administration, de représentants d'organisations et/ou de magistrats ou fonctionnaires de justice.
- des recours contentieux, d'abord auprès de l'administration des impôts puis, en cas de non-satisfaction du contribuable, auprès des tribunaux administratifs. Les conditions de mise en œuvre des recours et les procédures y afférentes sont complexes et difficilement applicables[55]

Pour les douanes, le dispositif relatif au litige défini par le code des douanes (titre XII) est beaucoup plus simple, tant pour ce qui concerne ses structures ou organes que pour les procédures. Les contestations peuvent être portées d'abord auprès d'une « Commission administrative de règlement des litiges douaniers » (article 357), puis, en cas de non-satisfaction du contribuable, auprès de la « Commission nationale de conciliation et d'expertise douanière » (article 362). La commission nationale est composée « *d'un magistrat de l'ordre judiciaire (président), de deux experts désignés en raison de leur compétence technique, l'un par l'administration des douanes, l'autre par le requérant ; d'un rapporteur désigné par arrêté du ministre chargé des finances* » (article 363). Les commissions ne sont pas encore fonctionnelles.

En pratique, les contribuables sont peu informés des dispositifs de recours et ces derniers ne sont pas pleinement fonctionnels. Cette situation est corroborée par des institutions représentatives d'opérateurs économiques (Chambre de commerce) qui font part de difficultés que rencontrent ces derniers pour contester ou engager des recours contre les décisions des administrations fiscales et douanières.

La faiblesse des recours et de leur suivi par l'OTR se traduit aussi par le manque d'informations ou de rapports périodiques sur les recours. Nous n'avons en effet pas pu disposer de statistiques sur les recours portés auprès des services de l'OTR.

[54] Articles 1012 à 1024 du CGI

[55] Le CGI contient une soixantaine d'articles relatifs aux conditions et procédures de recours en contentieux administratif et juridictionnel (articles 1025 à 1084).

Nous pouvons ainsi conclure que les administrations fiscales et douanières fournissent un accès commode à des informations et des procédures administratives détaillées, facile à utiliser et à jour, mais ne traitent pas des procédures de recours.

Cette situation correspond à la note D par défaut, la note supérieure C nécessite en effet l'accès des contribuables aux informations sur les recours et procédures y afférentes [critères pour C : « *les entités qui collectent la majorité des recettes fournissent un accès commode aux informations sur les droits et obligations pour les principaux impôts, y compris sur les procédures de recours* »].

Remarques :

1) L'organisation du traitement des recours des contribuables est en cours. L'OTR a, depuis sa toute récente mise en place, accordé la priorité à l'organisation des recouvrements.
2) La disponibilité de l'information sur les droits des contribuables aux contestations et aux recours, ainsi que de l'information sur les traitements et suites accordées par les administrations fiscales et douanières aux recours effectués aurait permis l'attribution de la note A.

Composante 19.2 : gestion des risques liés aux recettes

Au sein de l'OTR, il existe deux directions en charge de la gestion des risques et de la programmation et du suivi des contrôles ; la première au niveau du commissariat des impôts, la seconde au niveau du commissariat des douanes et des droits indirects.

Pour les douanes, la Direction du renseignement et de la lutte contre la fraude est en charge de la lutte contre la fraude douanière, de la gestion de l'accumulation de renseignements, de l'analyse des risques, de la conduite des enquêtes concernant les stupéfiants et le blanchiment de capitaux. Elle dispose d'une « division analyse de risque » qui met en place actuellement des outils et des procédures visant à améliorer l'efficacité de la programmation des contrôles et basés sur des méthodes de collecte et d'analyse des renseignements, d'études et d'analyses environnementales, et des cartographies de risque par poste de douane. Les travaux sont avancés : élaboration de manuels et de fiches de renseignements, exploitation de l'application informatique AGI-OTR (Application de Gestion des Infractions)…Mais les cartographies de risque par poste de douanes ne sont pas encore réalisées, de même que la connexion de la base de données AGI-OTR au système SYDONIA.

Au niveau du Commissariat des impôts, c'est la direction du contrôle fiscal (DCF) qui est en charge de la programmation des contrôles sur la base de l'analyse des risques, ainsi que du suivi qualitatif et quantitatif des contrôles réalisés par les directions opérationnelles. Tout comme la direction du renseignement et de la lutte contre la fraude du commissariat des douanes, la DCF travaille depuis sa récente création au développement et à la mise en place de méthodes d'évaluation des risques basées sur la collecte de renseignements, le renforcement des capacités d'analyse et l'élaboration de cartographie des risques par secteur d'activité, catégorie d'entreprises, etc. Ces travaux sont toujours en cours au moment de l'évaluation PEFA. La DCF prévoit la finalisation de la cartographie des risques en 2016.

En attendant l'achèvement de ces processus, la gestion des risques par l'OTR est assurée selon les anciennes méthodes pratiquées par la direction générale des impôts et la direction générale des douanes, quelque peu améliorées, mais qui restent de portée limitée.

L'évaluation des risques n'est pas mesurée, mais plutôt appréciée par les services de contrôle à partir de critères[56] tels que :

- Jamais vérifié ou vérification datant de plus de trois ans
- Défaillance déclarative
- Déficit répété ou déficit chronique
- Insuffisance de chiffre d'affaires (comparé aux achats) ou importance de la variation du chiffre d'affaires.
- Augmentation importante de crédit d'impôt
- Entreprise bénéficiant de régimes dérogatoires
- Importance d'activités exonérées
- TVA faible ou nulle ou non déclarée
- Crédit de TVA répété
- etc.

Ces critères indiquent que les méthodes d'évaluation des risques et d'établissement des priorités pour les contrôles ne sont structurées qu'en partie pour certaines sources de recettes (TVA intérieure et impôts sur le revenu) qui ont représenté entre 37% et 46% des recettes entre 2012 et 2014.

Cette situation correspond à la note C pour cette composante de l'indicateur [critère pour la note C : « *les entités qui collectent la majorité des recettes utilisent des méthodes qui sont en partie structurées et systématiques pour contrôler les risques pour certains flux de recettes* »].

Progrès attendus : la finalisation des travaux en cours en 2015, tant au niveau des impôts que des douanes, pour la mise en place des organisations, des procédures d'évaluation et des cartographies du risque pourra aboutir dès 2016 à une amélioration significative de la qualité de la programmation des contrôles.

Composante 19.3 : Audits et enquêtes concernant les recettes

Au niveau des douanes, les contrôles sont réalisés sur la base d'un programme annuel intitulé « plan stratégique annuel » et qui comporte des critères et conditions pour l'organisation de contrôle après dédouanement. Les plans stratégiques annuels avaient été mis en place en 2006, interrompus en 2011, et repris depuis 2015. Les services de douanes n'établissent pas de statistiques sur les contrôles qu'ils effectuent et sur leurs résultats. Les responsables que nous avons rencontrés indiquent aussi que les montants des droits récupérés suite à ces contrôles sont faibles par rapport à ce qui était escompté. Ils ne représentent que 2% à 3% du total des recouvrements des recettes des services douaniers.

Par ailleurs, les programmes de vérification ne sont pas entièrement exécutés un peu plus de la moitié, selon les déclarations[57] des responsables. Un des principaux problèmes

[56] Liste de critères établis à partir des justifications inscrites dans le tableau du programme de vérification 2015 remis à la mission.

évoqués par les services des douanes concerne les importateurs occasionnels qui, jusqu'en 2015, n'étaient pas correctement identifiés par les transitaires.

Au niveau du commissariat des impôts, la Direction du contrôle fiscal élabore chaque année un plan annuel de vérification qu'elle met en œuvre après approbation par le commissaire des impôts et le commissaire général de l'OTR. Les entités retenues pour ce programme émanent pour 50% de demande de vérification par les services opérationnels, et pour 50 % d'analyse des fichiers de contribuables. En outre, et toujours pour la sélection des entités à vérifier, la DCF met en application, le cas échéant, les orientations qui lui sont communiquées par le Commissaire général.

Le tableau ci-dessous donne les statistiques sur les vérifications et contrôles effectués par le Commissariat des impôts durant l'année 2014 et les résultats atteints.

Tableau 41 : Programmation et suivi l'exécution des programmes de contrôle de 2014 (Montants en millions de FCFA)

Dossiers	Vérifications générales	Vérifications ponctuelles	Contrôles sur pièces	Total
nombre de dossiers programmés	662	247	438	1347
nombre de dossiers notifiés	450	235	339	1024
montants notifiés	72 351,7	11 366,6	5 568,5	89 286,8
montants recouvrés	7 772,7	189,4	172,2	8 134,3
reste à recouvrer	64 579,0	11 177,2	5 396,3	81 152,5
Taux de recouvrement	10,7%	1,7%	3,1%	9,1%

Sources : OTR

Ce tableau montre que les contrôles programmés pour l'année par le commissariat des impôts ne sont pas tous achevés dans l'année, mais le sont en majorité : le taux de réalisation (dossiers notifiés sur dossiers programmés) est de 76%. Il montre aussi que les contrôles aboutissent à des redressements significatifs, mais que les recouvrements correspondants restent faibles. Les statistiques provisoires pour 2015 montrent la même situation.

Le Commissariat aux impôts représente 44,5% des recettes de l'OTR (voir tableau en préambule de PI-19) et réalise 76% de son programme de contrôle, soit 33,8% du Programme de l'OTR. En considérant que le commissariat aux Douanes réalise la moitié de son programme[58], soit 27,8% des programmes de l'OTR, nous aboutissons à un taux de réalisation global de 61,6%.

Cette situation correspond à la note C pour la composante. [Critère pour C : « *les entités chargées de recouvrer la majorité des recettes publiques réalisent des audits et enquêtes sur les fraudes, en appliquant un plan d'amélioration de la conformité règlementaire ; elles procèdent à la majorité des audits et enquêtes prévus* »]

57 En l'absence de données, il ne nous a pas été possible de vérifier le taux de réalisation des programmes de vérification, mais ils dépassent très probablement les 50%.

58 Une note supérieure à C exige que toutes les enquêtes programmées (+de 90%) soient réalisées. Pour que la note C ne soit pas justifiée, il aurait fallu que le commissariat aux Douanes réalise moins de 30% de son programme ; ce qui n'est pas le cas.

Composante 19.4 : Suivi des arriérés de recettes.

Le Receveur Général du Trésor n'étant pas en charge du recouvrement des recettes fiscales et douanières, ne dispose pas d'informations sur les arriérés de recouvrement de ces recettes. Il dispose par contre de données détaillées sur les arriérés de recouvrement des ordres de recettes qu'il émet sur les recettes non fiscales. Leur évolution est donnée dans le tableau ci-dessous :

Tableau 42 : Évolution des arriérés de recouvrement du RGT sur ses ordres de recettes (en millions de FCFA)

	2012	2013	2014
1- Arriérés 1er Janvier (exercices antérieurs)	156,2	281,8	330,2
2- Recouvrements arriérés exercices antérieurs	50,6	84,2	66,4
3- Admissions en non-valeur	0,0	0,0	0,0
4- Émission année courante	269,3	298,1	320,5
5- Recouvrements année courante	93,1	165,5	84,8
6- Arriérés année courante (4-5)	176,2	132,6	235,7
7- Arriérés au 31 décembre	281,8	330,2	499,5

Source : Tableaux RGT

Bien qu'il soit en augmentation, le montant des arriérés accumulés sur les recettes non fiscales recouvrées par le RGT est relativement faible.

Les arriérés de recouvrement portent essentiellement sur les recettes fiscales. Ils concernent donc l'OTR et plus particulièrement le Commissariat aux impôts. Ce dernier ne dispose pas d'informations fiables sur les anciens arriérés accumulés par l'ancienne Direction générale des impôts. Depuis sa mise en place, l'OTR a engagé des opérations de vérification à partir desquelles il opère soit à des redressements ou des liquidations de droits, soit à la constatation de créances dues par les contribuables (droits déjà liquidés et non recouvrés). Seuls ces derniers constituent des arriérés de recouvrement, mais les statistiques produites par l'OTR ne distinguent pas entre ces arriérés et les nouveaux droits constatés après contrôles et vérifications. Ces nouveaux droits ne constituent pas en fait des arriérés sur exercices antérieurs, mais des droits à recouvrer sur exercice courant (droits constatés en année n sur exercices antérieurs à n). Ils ne deviennent arriérés que lorsque les délais pour leur recouvrement sont dépassés.

Il ne nous a pas été possible de déterminer, comme nous l'avons fait pour les recettes non fiscales (voir tableau ci-dessus), l'évolution des arriérés sur les recettes fiscales et leur recouvrement par année. Les données de l'OTR ne le permettent pas[59].

En l'absence de données fiables sur les arriérés de recouvrement, la note de cette composante est D par défaut.

[59] L'OTR n'a pas été en mesure de nous transmettre un tableau similaire à celui renseigné par la RGT (voir tableau 45) donnant pour chacun des trois derniers exercices clos, les montants d'arriérés de recouvrement en début et en fin de chaque année, et distinguant les recouvrements d'arriérés de l'exercice courant de ceux des exercices antérieurs.

Indicateur et composantes	Note	Explication Résumée
PI-19 : Gestion des recettes	**D+**	**Méthode de notation M2**
19.1 : Droits et obligations en matière de recouvrement des recettes.	***D***	Les administrations fiscales et douanières fournissent un accès commode à des informations et des procédures administratives détaillées, facile à utiliser et à jour, mais ne traitent pas des procédures de recours. L'information sur les droits des contribuables aux contestations et aux recours, ainsi que de l'information sur les traitements et suites accordées par les administrations fiscales et douanières aux recours ne sont pas disponibles.
19.2 : gestion des risques liés aux recettes	***C***	Les services en charge des évaluations de risques et de la programmation des contrôles développent depuis 2014 de nouvelles méthodes d'évaluation et les outils tels que les cartographies de risques pour améliorer l'efficacité de la surveillance des risques. Ces travaux ne sont pas encore achevés. La gestion des risques par l'OTR est assurée selon les anciennes méthodes pratiquées par la direction générale des impôts et la direction générale des douanes, quelque peu améliorées, mais qui restent de portée limitée.
19.3 : Audits et enquêtes concernant les recettes.	***C***	Les services de l'OTR procèdent effectivement à des audits et à des enquêtes sur la base de programmes annuels établis en fonctions de critères de risques. Ils réalisent la majorité des contrôles prévus, mais ils n'atteignent pas les résultats escomptés.
19.4 : Suivi des arriérés de recettes	***D***	Le suivi des arriérés de recouvrements est organisé pour les recettes non fiscales, mais ne l'est pas encore pour les recettes fiscales. L'OTR ne dispose pas encore de données sur les arriérés de recouvrement par année et sur leur recouvrement.

PI-20 : Comptabilisation des recettes

Rappelons que, pour les raisons évoquées en introduction de l'indicateur PI-19 (voir commentaires précédents), nous traiterons ici que des recettes du budget général de l'État recouvrées par l'OTR (recettes fiscales et douanières) et le Receveur général du Trésor (recettes non fiscales). Rappelons aussi que les recettes recouvrées par l'OTR représentent près de 90 % de la totalité des recettes.

Composante 20.1 : Informations sur le recouvrement des recettes

Dans le cadre du suivi hebdomadaire de la trésorerie (voir indicateur PI-21), les services de recouvrement (OTR et Recette générale du Trésor) consolident toutes les recettes recouvrées à l'exception de celles non liquides (exonérations fiscales et recettes affectées au soutien de la politique pétrolière).
Des informations plus détaillées sur les recouvrements de recettes fiscales par nature et périodes de recouvrement sont établies chaque mois par la direction des finances de l'OTR et transmises au Receveur général du Trésor (RGT). Ce dernier produit, également chaque mois, les situations des recouvrements de recettes non fiscales par nature.

Ces informations sont suffisamment détaillées pour permettre de finaliser les enregistrements comptables[60]. Le Receveur général du Trésor est ainsi en mesure de produire ses comptes mensuellement et l'agent comptable centralisateur du Trésor (ACCT) produit aussi chaque mois, dans un délai inférieur à un mois, une balance comptable consolidée[61].

C'est donc la totalité des recettes du budget général de l'Etat (recettes fiscales OTR et recettes non fiscales RGT) qui est enregistrée dans les balances comptables mensuelles.

L'information sur les recettes propres des EPA n'est pas centralisée, mais celles-ci étant peu significative, on peut conclure que l'information sur la quasi-totalité des recettes recouvrées des administrations centrales est disponible chaque mois à travers les comptes du Trésor.

Par ailleurs, les informations détaillées sur les recettes sont aussi centralisées par la Direction de l'économie du ministère des Finances pour servir à la production mensuelle du tableau des opérations financières de l'État (TOFE) et d'une note d'analyse de l'évolution de ces opérations.

La situation correspond à la note A pour cette première composante de l'indicateur [critère pour A : « *un organisme central reçoit tous les mois des données sur les recettes, qui lui sont communiqués par les entités chargées du recouvrement de toutes les recettes de l'administration centrale. Ces données sont ventilées par type de recettes et consolidées dans un rapport.* »].

Composante 20.2 : transferts des recettes recouvrées

Le ministère des Finances a mis en place en 2014 un nouveau dispositif pour accélérer les reversements au Trésor des recettes fiscales recouvrées et de permettre l'amélioration de la gestion de la trésorerie. Ce dispositif repose sur les principes suivants :

- Toutes les recettes perçues par les receveurs, caissiers des divisions, centres et contrôles préfectoraux des impôts, ainsi que ceux des bureaux des douanes des régions de Lomé et Cinkassé, doivent être obligatoirement reversées

60 Les procédures comptables prévoient l'enregistrement au fil de l'eau des encaissements quotidiens sur des comptes d'imputation provisoire (classe 4) qui sont régularisés ensuite chaque mois, lorsque l'information sur la nature des recettes est disponible, par l'imputation de ces recettes sur les comptes de produits correspondants (classe 7).

61 Balance consolidée des trois comptables principaux que sont le Receveur général, le Payeur général et l'ACCT.

quotidiennement[62] sur les comptes de l'OTR ouverts auprès de deux banques commerciales. Le versement des recettes des autres bureaux (bureaux éloignés de moindre importance) doit se faire chaque semaine.

- Les receveurs et caissiers sont en outre tenus de transmettre au directeur des finances de l'OTR, chaque matin pour les recettes versées quotidiennement et chaque lundi pour les recettes versées hebdomadairement, les situations de recouvrement par nature d'impôts et taxes et par mode d'encaissement, ainsi que les bordereaux de versement aux banques ;
- Les deux banques[63] qui reçoivent les recettes sont tenues de les transférer chaque soir au compte du Trésor à la Banque centrale.

Les responsables rencontrés au cours des réunions (services du Trésor, Commissariat aux impôts, Commissariat aux Douanes, Comité de trésorerie, Banque centrale) confirment que ce dispositif fonctionne effectivement en 2015, et les délais qu'il a prévus sont respectés pour toutes les recettes recouvrées par l'OTR, donc pour près de 90% des recettes de l'administration centrale.

La situation correspond à la note B pour cette composante [critère pour B : « *les entités chargées de recouvrer la plupart des recettes de l'administration centrale transfèrent les fonds perçus au minimum une fois par semaine au Trésor et autres organismes désignés* »].

Composante 20.3 : rapprochements des comptes de recettes

L'OTR cumule les fonctions d'évaluation des droits, de liquidation et de recouvrement. Il n'existe pas au sein de l'OTR de procédures de rapprochement périodique entre les états des droits liquidés et/ou constatés et les états de droits recouvrés. Il n'existe pas non plus de procédures de rapprochement pour les situations d'arriérés de recouvrement, ces dernières n'étant pas encore produites par l'OTR (voir indicateur précédent).

Jusqu'en 2014, la Recette générale du Trésor effectuait mensuellement des rapprochements, dans un délai d'un mois tout au plus, avec la DGI puis le commissariat des impôts d'une part, avec la DGD puis le commissariat des douanes d'autre part. Depuis 2015, la direction des finances de l'OTR s'est substituée aux commissariats des impôts et des douanes pour ces rapprochements mensuels.

Ces derniers font l'objet de notes d'accord, mais ils ne portent que sur les comparaisons entre les recouvrements et versements effectués par les régies de recettes, et les montants effectivement comptabilisés par le RGT.

Les rapprochements mensuels entre les régies de recettes et le RGT ne portent donc pas sur les droits liquidés et les recettes effectivement perçues. Ils ne portent pas non plus sur l'évaluation des arriérés de recouvrement. Pour ces derniers les évaluations ne sont pas encore faites, même sur une base annuelle.

---

62 Instructions du Commissaire général de l'OTR au Commissaire des douanes et droits indirects (lettre n°319 du 1er septembre 2014) et au Commissaire des impôts (lettre n°1100 du 27 novembre 2014).

63 ECOBANK-Togo pour les recettes des douanes, Union Togolaise des Banques (UTB) pour les recettes des Impôts.

La non-prise en compte des liquidations et des arriérés de recouvrement dans les rapprochements entre l'OTR et le RGT, donc pour la plupart des recettes de l'administration centrale, conduit à la note C par défaut pour cette composante de l'indicateur. [Critère pour la note supérieure B : « *les entités chargées de recouvrer la plupart des recettes procèdent au rapprochement complet des évaluations, des montants perçus, des arriérés et des transferts au Trésor et autres organismes désignés au moins une fois par semestre, dans les huit semaines qui suivent le semestre* ».]

Indicateur et composantes	Note	Explication Résumée
PI-20 : comptabilisation des recettes	**C+**	**Méthode de notation M1**
20.1: informations sur le recouvrement des recettes	***A***	Le receveur général du Trésor dispose mensuellement des données sur les recouvrements, par nature d'impôt et par période de recouvrement, effectués par les régies de recettes des ministères et par l'OTR. Les comptes sont tenus à jours et l'ACCT produit chaque mois, dans un délai inférieur à un mois, une balance comptable consolidée. La quasi-totalité des recouvrements est ainsi connue chaque mois (seules les recettes propres des EPA ne sont pas suivies, mais elles sont de faible montant et peu significatives). Les informations détaillées sur les recettes sont aussi centralisées par la Direction de l'économie du ministère des Finances pour servir à la production mensuelle du tableau des opérations financières de l'État (TOFE) et d'une note d'analyse de l'évolution de ces opérations.
20.2 : transferts des recettes recouvrées	***B***	Pour les principaux centres, les receveurs et caissiers des services des impôts et des services de douanes reversent chaque jour les recettes qu'ils perçoivent dans des comptes bancaires. Les autres centres reversent au moins une fois par semaine, sur les mêmes comptes bancaires, les recettes recouvrées. Les banques transfèrent chaque soir sur le compte du Trésor à la Banque centrale les montants versés. Les receveurs qui sont tenus de reverser les recettes sur une base quotidienne transmettent chaque matin au directeur des finances de l'OTR les situations de recouvrement par nature d'impôts et taxes et par mode d'encaissement, ainsi que les bordereaux de versement à la banque. Les autres receveurs sont tenus de transmettre les

Indicateur et composantes	Note	Explication Résumée
		mêmes situations et documents chaque lundi. Les recettes de l'OTR et du RGT représentent la quasi-totalité des recettes recouvrées par l'Administration centrale
20.3 : rapprochement des comptes de recettes	C	Des rapprochements sont effectués chaque mois, dans un délai ne dépassant pas le mois, entre la Recette générale du Trésor et les régies de recettes fiscales et douanières (direction des finances de l'OTR depuis 2015). Ces rapprochements font l'objet de notes d'accord. Ils portent que sur les recettes recouvrées et reversées au Trésor. Ils ne portent pas sur les droits constatés ni sur les arriérés de recouvrement. Les insuffisances du suivi des arriérés de recouvrement ne permettent pas de rapprochement les prenants en compte, y compris sur une base annuelle.

PI-21 : Prévisibilité de l'affectation des ressources en cours d'exercice

Composante 21.1 : Consolidation des soldes de trésorerie

Le système de Compte Unique du Trésor (CUT) n'existe pas encore au Togo[64].

Pour l'exécution de ses opérations financières, le Trésor peut disposer :
- des disponibilités des comptables publics du réseau Trésor (ACCT, RGT, PGT et comptables secondaires),
- des disponibilités des comptables publics des entités publiques autonomes à caractère administratif (collectivités territoriales et EPA).
- des disponibilités des correspondants du Trésor autres que les Collectivités territoriales et les EPA, et qui sans être contraints par la loi ou la réglementation déposent des fonds au Trésor.

Les comptables publics du réseau Trésor ou des entités administratives autonomes peuvent détenir des encaisses. « *Le ministre chargé des finances fixe les règles relatives à la limitation* (de ces) *encaisse*s » (article 88 du RGCP2008).

La LOLF 2008 (article 16) souligne que « *Sauf dérogation admise par décret, les organismes publics* (…) *sont tenus de déposer au Trésor public toutes leurs disponibilités* ». Toutefois, certains fonds publics échappent à cette règle. C'est le cas des fonds des projets financés sur ressources

64 Rappelons que le système de CUT permet l'unification de tous les comptes de l'État. Il repose sur le principe d'un compte du Trésor ouvert auprès de la Banque centrale (ou d'une autre institution bancaire) lié à tous les autres comptes d'établissements publics obligatoirement ouverts dans la même banque (sauf pour les comptes dont les disponibilités doivent être transférées journellement). Les comptes d'établissements publics sont des sous comptes du CUT. Toutes les liquidités disponibles sont fongibles dans le compte unique, ce qui permet au Trésor les contrôler et d'en disposer.

extérieures (prêts et dons) qui sont généralement déposés dans des comptes ouverts auprès des banques commerciales.
C'est aussi le cas de certains établissements publics à caractère administratif (collectivités territoriales et EPA) qui disposent aussi de comptes ouverts auprès de banques commerciales. Il ne nous a pas été possible de disposer de la liste de ces comptes et des montants déposés. Cependant, à partir d'une comparaison des données entre les recettes des CT et des EPA[65] d'une part, et les mouvements cumulés de leurs comptes au Trésor d'autre part[66], nous avons estimé qu'en 2014, au moins 25 % des fonds détenus par ces entités n'ont pas transité par leurs comptes de dépôt au Trésor[67].

Dans ce contexte, l'information sur les disponibilités de trésorerie et leur consolidation par l'ACCT sont établies de la manière suivante :

- ***quotidiennement***, le Trésor ne peut disposer que des situations de ses comptes ouverts à la Banque centrale. Il ne dispose pas de l'information sur les situations des comptes des comptables publics (réseau Trésor et hors Trésor) dans les banques commerciales. Il ne dispose pas non plus de l'information exhaustive sur les encaisses de ces comptables.

- ***chaque semaine***, dans le cadre du comité de trésorerie, le Trésor dispose de l'information sur ses comptes ouverts auprès de la Banque centrale, et auprès de certaines banques commerciales dont notamment les comptes de recettes fiscales. Il ne dispose pas d'informations sur toutes les encaisses des comptables publics et sur tous les comptes ouverts auprès des banques commerciales.

- ***chaque mois***, pour la production des balances comptables agrégées, les comptes des comptables du réseau trésor sont consolidés. L'ACCT effectue à cette occasion les rapprochements avec la banque centrale et les banques commerciales de tous ses comptes ouverts auprès de ces institutions. Il serait ainsi en mesure, mais il ne le fait pas encore, de produire une situation consolidée des liquidités incluant celles des comptables du Trésor et celles des correspondants du Trésor, mais n'incluant ni les dépôts des entités publiques dans les banques commerciales et ni les fonds des projets financés sur ressources extérieures.

- ***Au niveau annuel***, le RGCP 2008 prévoit qu'au « *31 décembre de chaque année, il est procédé obligatoirement à l'arrêté de toutes les caisses publiques. A cette date, il est établi un procès-verbal constatant et détaillant l'état de l'encaisse et des valeurs, ainsi que celui des comptes de dépôts justifié par un état de rapprochement* » (article 32). Il n'existe pas de procédure de centralisation des procès-verbaux de tous les comptables publics établis en application de cet article, ni de procédure de consolidation des montants de liquidités disponibles au 31 décembre de chaque année.

65 Voir estimations données au niveau du tableau 7, section 2.4. Les CT et EPA représentent 70 milliards.
66 Mouvements cumulés des Comptes 44 pour les communes et les EPA dans les balances de l'ACCT.
67 Il est probable que certains comptables aient eu une interprétation erronée et contraire à la loi organique du second alinéa de l'article 88 du RGCP 2008 qui indique « *chaque poste comptable dispose, sauf dérogation expresse du ministre chargé des finances, d'une seule caisse, d'un seul compte courant bancaire et d'un seul compte courant postal* ».

Il y a donc bien un suivi mensuel de trésorerie, mais limité aux liquidités résultant des opérations relevant du budget de l'État et aux dépôts des correspondants du Trésor. Les comptes de projets financés sur ressources extérieures ouverts auprès des banques commerciales, ainsi qu'une bonne partie des disponibilités des établissements extrabudgétaires échappent à ce suivi.

Cette situation correspond à la note D par défaut pour cette composante [critère pour l'obtention de la note supérieure C : « *la plupart des soldes bancaires et de trésorerie de l'administration centrale sont consolidés au moins sur une base mensuelle* »].

Progrès attendus :
1) L'article 57 du RGCP 2014 confirme que « Tous les fonds publics, y compris les ressources extérieures mobilisées au titre des projets sont déposés dans un compte unique du Trésor public ouvert dans les livres de la BCEAO ». Ne peuvent déroger à ce principe, et sur autorisation d'une ministre des finances et sous conditions, que les fonds mobilisés dans le cadre de conventions de financement des bailleurs de fonds ou lorsque les opérations sont effectuées dans des lieux où la BCEAO n'est pas représentée.

2) Ce même article institue le Compte Unique du Trésor (CUT). Une « feuille de route » pour la mise en place du CUT a été élaborée, un texte a été adopté pour fixer les modalités de son fonctionnement[68], les comptes des établissements administratifs ouverts dans les banques commerciales sont progressivement fermés.

Composante 21.2 : Prévisions de trésorerie et suivi

Le cadre institutionnel de gestion de la trésorerie a été renforcé depuis 2013 par :
- Un arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances d'avril 2013 qui a fixé des règles de présentation et de contenu du Plan de trésorerie de l'Etat.
- Trois arrêtés pris en 2014, le premier porte sur la création d'un Comité technique de trésorerie (CTT)[69], les deux autres fixent les procédures de production et de transmission des données au CTT et désignent les responsables de service (points focaux) qui en ont la charge.

L'arrêté de 2013 prévoit le plan de trésorerie annuel mensualisé et le plan de trésorerie-exécution.

Le premier doit être élaboré chaque année pour accompagner le dépôt du projet de loi de finances au Parlement. Il doit être préparé « base caisse », en ce sens qu'il ne tient compte que des opérations qui donnent lieu à des encaissements ou décaissements au cours de l'année à venir. En pratique, il est effectivement préparé chaque année et présenté en même temps que le projet de budget. Mais il reste encore de peu d'utilité en raison de diverses insuffisances dont les principales sont les suivantes :
- concernant les opérations prises en compte : les flux de trésorerie sont déterminés à partir des prévisions budgétaires desquelles ne sont déduites que les opérations de

68 Arrêté n° 277/MEF/SG/DCP du 19 novembre 2014 portant délimitation, organisation et fonctionnement du système de comptes uniques du Trésor
69 L'arrêté modifie en fait les attributions et la composition d'un ancien comité de trésorerie.

recettes et de dépenses d'exonérations fiscales ou de soutien à la politique pétrolière qui ne donnent pas lieu à des encaissements ou décaissements. D'autres opérations budgétaires qui n'ont pas d'impact sur la trésorerie ou dont l'impact ne surviendra qu'à l'exercice suivant ne sont pas déduites (par exemple instances de paiement en fin d'exercice). À l'inverse, les opérations de trésorerie qui résulteront des opérations financières des exercices antérieurs (instances de paiement ou arriérés sur exercices antérieurs, arriérés de recouvrement …) ne sont pas prises en compte. Enfin, le plan trésorerie annuel ne fait aucune hypothèse sur les variations des dépôts de correspondants du Trésor. Il maintient cette variation à zéro durant toute l'année, alors qu'elle peut évoluer fortement et globalement dans l'année, ou d'un mois à l'autre, en positif (augmentation des dépôts) ou en négatif (diminution des dépôts).

- Concernant les flux mensuels, leurs estimations pour les recettes et dépenses sont peu fiables en raison de l'insuffisance des capacités à établir des prévisions infra annuelles. De même, la variation mensuelle des instances de paiement n'est pas maîtrisée. Enfin, il n'est pas tenu compte des opérations budgétaires qui peuvent être payées un mois donné à un bénéficiaire disposant d'un compte ouvert au Trésor, par simple crédit de ce compte et qui ne seront effectivement décaissées que les mois suivants.
- Le processus de préparation des plans de passation des marchés (PPM) et des plans d'engagements. Les PPM sont effectivement préparés chaque année par toutes les autorités contractantes, mais subissent en cours d'exercice de très fréquentes modifications (voir indicateur PI-24) et ne sont pas consolidés. Il est prévu aussi que les plans de trésorerie soient basés sur les PPM et sur un Plan d'Engagements Consolidé (PEC), lui-même basé sur les PPM et sur les plans d'engagement des ministères. Mais aucune orientation n'est donnée à ces derniers pour la préparation de leur plan d'engagement, alors que celui-ci devrait être le résultat d'un processus itératif de concertation entre les secteurs et le MEF et d'ajustement des prévisions sectorielles avec les prévisions globales. En l'absence d'un tel processus, les PEC ne peuvent être préparés.
- Le mécanisme qui autorise la Banque centrale à faire des prélèvements automatiques sur le compte du Trésor pour des paiements prioritaires (remboursements de dettes et paiements des banques contribuant aux préfinancements de projets). Pour ces paiements, des comptes séquestres ont été prévus, alimentés chaque mois par le prélèvement d'une partie des recettes fiscales. Mais lorsque ces comptes sont asséchés et que des échéances ou dépenses prioritaires restent à honorer, la Banque centrale fait des prélèvements supplémentaires même s'ils ne sont pas prévus par le Comité de trésorerie et s'ils conduisent à différer les paiements décidés par ce dernier.

Le plan de trésorerie exécution prévu par l'arrêté de 2013 est celui qui doit actualiser, en cours d'année, le plan annuel mensualisé. Il doit être préparé par le secrétariat du Comité technique de trésorerie. En pratique, les insuffisances du plan annuel mensualisé, les difficultés à établir des situations consolidées des disponibilités de trésorerie (voir composante 21.1) et les faibles capacités en matière de prévision, ne permettent pas l'élaboration d'un plan trésorerie-exécution fiable et opérationnel.

Le Comité technique de trésorerie se réunit tous les lundis. Il est présidé par le Ministre de l'Économie et des Finances, le Secrétaire général en assure la vice-présidence. Les autres membres sont les directeurs généraux et centraux du MEF, le Directeur national de la BCEAO et le Commissaire général de l'Office togolais des recettes. L'ACCT en assure le secrétariat.

Le CTT examine au cours de ses réunions les situations en matière de recouvrement de recettes et de mobilisation de ressources de trésorerie (y compris les financements), et les situations d'instance de paiement ou de paiements prioritaires devant être effectués dans les semaines à venir. Ces situations sont présentées selon des canevas définis sans relation avec le plan de trésorerie. Le manque de prévisibilité limite l'action du CTT à la gestion des opérations de très court-terme (une semaine à deux semaines à venir), voire à une gestion de caisse.

En conclusion, on peut dire que les plans de trésorerie sont effectivement préparés, mais, du fait de leurs insuffisances et manques de fiabilité, ne sont pas opérationnels.

La note pour cette composante est C [critère pour la note C : « *des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice* »].

Progrès attendus : diverses actions sont en cours dans le cadre du plan d'action pour les réformes de la gestion des finances publiques et visant spécifiquement l'amélioration de la gestion de la trésorerie. Elles portent notamment sur le renforcement des capacités de prévision des flux de trésorerie, d'une meilleure articulation entre le plan de trésorerie et le tableau des opérations financières de l'État (TOFE), l'amélioration des supports et de la présentation des informations. De nouveaux canevas ont été préparés en 2015 et seront expérimentés à partir de 2016.

Composante 21.3 : Informations sur les plafonds d'engagement

En début d'exercice, les crédits autorisés par la loi de finances sont notifiés à chaque ministère par Décrets du Premier ministre (un décret par MDA auquel sont joints les crédits ouverts par la loi de finances et répartis par titre et chapitre).

Le Ministre en charge des finances procède ensuite à l'ouverture des crédits par fraction des dotations annuelles, mais sans préciser la période pour laquelle ces crédits sont ouverts. Le nombre de taux des pourcentages de part de crédits ouverts est limité à trois ou quatre (60%, 75%, 80% ou 100%). Les taux s'appliquent globalement à des groupes de ministères et/ou catégories de dépenses. Ils sont modifiés en cours d'année en fonction des évolutions constatées des équilibres financiers ou après l'adoption de lois de finances rectificatives.

Les ministères sont informés des modifications par lettre circulaire du ministre en charge des finances après qu'elles aient été décidées. Ils ne sont pas informés a priori des dates de changement des taux.

Ce dispositif ne permet pas au MDA d'avoir des informations fiables sur les crédits dont ils pourront effectivement disposer. Il ne permet pas non plus d'ajuster les dépenses aux ressources effectives en tenant comptes des objectifs et priorités budgétaires.

Cette situation correspond à la note D pour cette composante [critère pour la note supérieure C : « *Les MDA reçoivent des informations fiables sur les plafonds d'engagement au moins un ou deux mois à l'avance* »].

Progrès attendus : une refonte totale du système de régulation budgétaire est envisagée dans le cadre de la déconcentration de l'ordonnancement en application de la LOLF 2014. Les dispositifs prévus s'appuieront sur l'élaboration en début d'exercice de plans d'engagements par ministère qui sont consolidés par le ministère des Finances. Il sera tenu compte aussi des plans de passation des marchés, déjà produits par les ministères, mais dont les procédures d'exploitation seront améliorées. Le fonctionnement de nouveaux dispositifs restera cependant conditionné par la maîtrise et la qualité des prévisions et des plans de trésorerie.

Composante 21.4 : ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice

En plus des dépenses relatives aux charges de la dette, La LOLF 2008 étendait les crédits évaluatifs aux « *frais de justice et aux réparations civiles, aux remboursements, aux dégrèvements et aux restitutions, ainsi qu'aux dépenses imputables sur les chapitres dont l'énumération figure à un état spécial annexé à la loi de finances* »[70]. La possibilité d'étendre les crédits évaluatifs à des chapitres listés dans une annexe de la loi de finances n'a pas été utilisée par les autorités togolaises. La LOLF 2014 a restreint les crédits évaluatifs aux seules charges de la dette.

Pour les crédits limitatifs, la LOLF 2008[71] encadre strictement les ajustements qui peuvent être autorisés par voie réglementaire. Les règles qu'elle impose se résument comme suit :

- Les transferts de crédits entre deux chapitres d'un même titre et d'un même ministère. Ils ne changent pas la nature de la dépense et ne sont autorisés que par Décret dans la limite de 10% des crédits votés pour chacun des chapitres concernés.
- Les virements de crédits qui ne peuvent intervenir qu'à l'intérieur d'un même chapitre. Ils sont autorisés par arrêté du ministre des Finances et peuvent changer la nature de la dépense.
- En cas d'urgence, et sous réserve que « *l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances n'est pas affecté* », des crédits supplémentaires peuvent être autorisés par décret d'avance. Leur ratification par le Parlement est faite « dans la plus prochaine loi de finances ».
- Les crédits supplémentaires qui affectent l'équilibre financier prévu par la loi de finances ne peuvent être autorisés qu'en cas « *d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national* ». La LOLF 2008 exige dans ce cas qu'un «*projet de loi de finances portant*

[70] Cette disposition de l'article 11 est reprise de la directive N° 05/97/CM/UEMOA de 1997 relative aux Lois de finances.

[71] Nous ne traiterons ici que des dispositions de la LOLF 2008 qui s'appliquent à la période évaluée. Celles de la LOLF 2014 ne s'appliquent pas encore en 2015.

ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement ».

En pratique, le recours à ces règles a été très limité durant les exercices 2012 à 2014 et a porté sur de très faibles montants. Les seuls textes règlementaires pris de 2012 à 2014 sont les suivants :

- En 2012, quatre arrêtés portant virement de crédit pour un montant total de 7,5 millions de FCFA,
- En 2013, quatre arrêtés pour un montant total de virements de 36,8 millions de FCFA,
- En 2014, deux arrêtés pour un montant total de 14,5 millions de FCFA.

Durant cette période, les dépenses hors charges de la dette et hors salaires ont généralement été contenues dans les limites des crédits autorisés par la loi de finances initiale. Les besoins de crédits supplémentaires n'ont porté que sur très peu de lignes budgétaires et ont concerné à plus de 90% les dépenses d'investissements, des dépenses à crédits évaluatifs et des dépenses à caractère exceptionnel (élections, subventions produits pétroliers…). Ils ont été ouverts par des lois de finances rectificatives[72] qui ont compensé en partie les augmentations par des réductions de crédits pour d'autres lignes budgétaires.

Pour les salaires, les pratiques en matière d'imputation des dépenses (voir commentaires pour la composante 2.1) font que les dépassements de crédits sont constatés ex ante, au niveau global par ministère. Le cas échéant, ils sont entérinés par les lois de finances rectificatives ou par les lois de règlement.

Pour les charges de la dette, les crédits sont évaluatifs. Les dépassements sont aussi entérinés par les lois de finances rectificatives et les lois de règlements.

Les modifications ainsi apportées aux prévisions budgétaires ont modifié de manière importante la répartition des crédits par ministère et selon la classification économique, comme nous l'avons montré au niveau des indicateurs PI-1 et PI-2.

Par ailleurs, les projets de loi de règlement de 2012 à 2014 présentent des demandes d'ouverture de crédits supplémentaires pour entériner des dépenses hors charges de la dette, réalisées en dépassement de crédits autorisés. Leurs montants sont cependant relativement faibles, les plus importants concernent le ministère de la Défense (513 millions en 2012 et 1,4 milliard en 2013).

Notons enfin qu'il n'existe pas encore de procédure ou de système pour limiter les ajustements ou protéger des lignes de dépenses spécifiques en fonction des priorités budgétaires.

Pour cette composante la situation correspond à la note B [critère pour B : « *des ajustements importants sont apportés aux affectations budgétaires en cours d'années, pas plus de deux fois durant l'exercice, et ces ajustements sont effectués de manière relativement transparente* »].

[72] Une loi de finances rectificative a été prise pour chacun des trois exercices 2012 à 2014.

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
PI-21 : Prévisibilité de l'affectation des ressources en cours d'exercice	**D+**	**Méthode de notation M2**
21.1 : Consolidation des soldes de trésorerie	***D***	Le Comité de trésorerie se réunit chaque semaine. Il ne dispose pas d'informations sur toutes les encaisses des comptables publics et sur tous les comptes des administrations ouverts auprès des banques commerciales. Un suivi mensuel de trésorerie est fait, mais limité aux liquidités résultant des opérations relevant du budget de l'État et aux dépôts des correspondants du Trésor. Les comptes de projets financés sur ressources extérieures ouverts auprès des banques commerciales, ainsi qu'une bonne partie des disponibilités des établissements extrabudgétaires échappent à ce suivi.
21.2 : Prévisions de trésorerie et suivi	***C***	Les plans de trésorerie sont effectivement préparés, mais, du fait de leurs insuffisances et manques de fiabilité, ne sont pas opérationnels. Les capacités de prévisions à court-terme des opérations financières et de suivi et de consolidation des disponibilités restent à développer.
21.3 : Informations sur les plafonds d'engagement	***D***	Le dispositif de régulation budgétaire en place (ouverture de crédits par fraction des dotations annuelle) ne permet pas au MDA d'avoir des informations fiables sur les crédits dont ils pourront effectivement disposer. Il ne permet pas non plus d'ajuster les dépenses aux ressources effectives en tenant comptes des objectifs et priorités budgétaires.
21.4 : Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice.	***B***	La LOLF encadre strictement les ajustements budgétaires par voie règlementaire. Les procédures prévues sont peu utilisées, mais des changements importants dans la répartition des crédits sont opérés par lois de finances rectificatives et par les lois de règlement. Les changements sont généralement transparents.

PI-22 : Arriérés sur la dépense

Le remboursement de la dette ne constituant pas une dépense, nous ne prenons pas en compte pour cet indicateur les éventuels arriérés de paiement sur l'amortissement de la dette.

Les arriérés de paiement sur la dépense peuvent concerner les intérêts de la dette et les frais financiers, les charges salariales, et les autres dépenses budgétaires (dépenses de fonctionnement et d'investissement).

Pour ce qui concerne les intérêts de la dette, ils sont constitués par les échéances dues et non payées. Leur suivi relève de la Direction de la dette publique. Le cas échéant, ils apparaissent dans les situations qu'elle établit périodiquement.

Pour les dépenses salariales, les arriérés peuvent résulter des salaires ordonnancés et non payés ou des montants non reversés aux organismes bénéficiaires des charges patronales ou des prélèvements effectués sur les salaires au titre des cotisations sociales. Au Togo, il n'existe pas d'arriérés sur les salaires des agents de l'État. Il n'y a pas de retard de paiement de salaires ordonnancés. Les salaires impayés en raison des retards pris pour l'intégration des nouveaux agents ou pour les avancements statutaires (voir indicateur PI-23), et qui feront l'objet de rappels, ne peuvent pas être considérés comme arriérés dès lors qu'ils ne sont pas encore engagés et ordonnancés. Par contre, les montants correspondant aux prélèvements ou aux charges patronales constituent des arriérés de paiement s'ils ne sont pas reversés aux organismes de retraite et de sécurité sociale. Nous ne les prendrons pas son compte pour cet indicateur en application de la méthode PEFA[73].

Pour les autres dépenses, les arriérés sont en principe constitués des montants dus aux créanciers et non payés dans les délais contractuels ou mentionnés sur les factures. Les organisations comptables ne permettant l'enregistrement des délais contractuels ou des dates d'exigibilité des factures, les pays de l'UEMOA ont retenu une définition commune des arriérés pour ces dépenses, définition servant à la mesure des critères de convergence[74]. Nous reprenons cette même définition pour l'évaluation. Nous considérons que les arriérés sont les dépenses non payées 90 jours après leur ordonnancement. Cette définition est encore en cours pour les pays de l'UEMOA. Elle sera modifiée lorsque les nouvelles directives seront effectivement appliquées : les arriérés seront, dans ce cas, constitués des dépenses non payées 90 jours après leur liquidation.

Le mécanisme de préfinancement (voir PI-13) prévoit le prélèvement « irrévocable » sur le compte du Trésor par la Banque centrale des fonds pour le paiement des situations de travaux réalisés dans le cadre des projets préfinancés. Lorsque des prélèvements en principe « irrévocables » sont révoqués, comme ce fut le cas en 2015, les montants non payés correspondants deviennent soit une dette, soit des arriérés de paiement. Ils sont une dette si des conventions de reports de paiement sont dûment établies entre l'administration et les créanciers. Dans le cas contraire, les montants dus et non payés sont des dépenses exigibles et donc des arriérés de paiements.

22.1 : Stock d'arriérés de dépense

En 2008, dans le cadre du processus d'assainissement des finances publiques engagé par les autorités, le cabinet KPMG, recruté pour auditer les instances et arriérées de paiement, avait évalué à 321,3 milliards de FCFA le total des arriérés dont 79,7 milliards pour la dette commerciale et 102,7 milliards pour la dette sociale (voir tableau détaillé 31 présenté pour

73 Selon le manuel PEFA, les retards encourus dans le cadre des paiements/transferts entre entités des administrations publiques ne sont pas couverts par cet indicateur

74 La définition des arriérés de paiement est inscrite dans les directives de l'UEMOA sur le TOFE. Dans le cadre de ses programmes, le FMI retient la même définition pour les engagements que prennent les parties nationales.

l'indicateur PI-13). Un plan d'apurement avait été défini et la gestion de ces arriérés a été confiée à la Direction de la dette publique. Ils ne sont donc plus considérés comme arriérés par les services du Trésor, mais assimilés à la dette conventionnelle, bien qu'il n'y ait pas eu de conventions d'apurement signées entre l'État et les créanciers. En l'absence de ces conventions, mais aussi raison du fait qu'une partie d'entre eux (dette commerciale) soit encore enregistrée dans les comptes de l'État en tant qu'instances de paiement au niveau de la classe 4 (comptes 40, instances de paiements sur exercices antérieurs)[75], nous les prendrons en compte dans l'évaluation des arriérés de paiement.

Le suivi des arriérés courants de paiement (autres KPMG) n'est effectif que depuis 2014 (voir composante 22.2). Pour les exercices 2012 et 2013, à l'exception des intérêts de la dette, il n'existe pas de situation sur les arriérés courants de paiement. Avec l'appui des services de la Paierie générale du Trésor, et à partir de données historiques (évolution des comptes entre décembre de l'année n et mars n+1) nous avons pu estimer les montants d'arriérés pour la fin des exercices manquants. Nous les présentons dans le tableau 38 qui suit.

Tableau 43 : Évolution des arriérés de paiement (en millions de FCFA)

	Fin 2012[1]	Fin 2013[1]	Fin 2014[2]
Arriérés courants (hors KPMG)	14,8	21,1	8,9
Arriérée KPMG	259,9	249,1	198,4
dont arriérés dette commerciale	35,7	35,3	22,0
Total arriérés	**274,7**	**270,2**	**207,3**
Dépenses hors projets financés sur ressources extérieures	354,0	406,4	479,4
Arriérés courants /dépenses en %	4,20%	5,20%	1,80%
Arriérés KPMG/dépenses	73,4%	61,3%	41,4%
dont arriérés dette commerciale/dépenses	10,1%	8,7%	4,6%
Total arriérés /dépenses	**77,6%**	**66,5%**	**43,2%**

Sources : Direction de la Dette Publique et Pairie Générale du Trésor
(1) : Estimations à partir des comptes du Payeur général
(2) : situation produite par la Paierie générale du Trésor

Il est à noter que le tableau 38 ne tient pas compte des éventuels arriérés pouvant résulter du non-paiement des échéances de remboursement des préfinancements.

Les données montrent que le montant des arriérés courants est relativement faible (il n'a pas dépassé 6% des dépenses totales au cours des trois années considérées), mais le montant total des arriérés incluant ceux recensés en 2008 est très élevé, entre 43 et 77%.

Le taux reste élevé y compris dans le cas où l'on ne considère que les arriérés courants et les arriérés de la dette commerciale KPMG. Dans ce cas en effet, le taux est respectivement de 14,3%, 13,9% et 6,4% pour les années 2012 à 2014.

[75] L'instruction comptable 02 de janvier 2014 a introduit la distinction « exercice précédent » et « exercices antérieurs » pour les comptes 40.

La note pour cette composante est donc D [critère pour la note supérieure C : « *le stock d'arriérés n'a pas dépassé 10% du total des dépenses pour au moins deux des trois derniers exercices clos* »]
Remarque : Jusqu'en 2014, les efforts menés ont permis de réduire progressivement et de manière significative les arriérés de paiement sur la dépense, y compris KPMG. Mais les difficultés rencontrées pour la gestion de la trésorerie et le mécanisme de prélèvement automatique de la Banque centrale (voir indicateur PI-21) peuvent compromettre ce résultat. Les prélèvements irrévocables de la Banque centrale peuvent conduire soit à des reports cumulatifs de dépenses, soit à l'accumulation d'arriérés de dépenses pour report de paiement des prestations réalisées dans le cadre de projets préfinancés.

22.2 : Suivi des arriérés de dépense

Le dispositif de suivi des arriérés n'a été mis en place qu'en 2014 au niveau de la Paierie générale du Trésor. Avant 2014, seules des estimations périodiques globales, déduites du tableau des opérations financières de l'Etat étaient produites[76].

Tableau 44 : Situation des instances et des arriérés de paiement aux 31/12/2014 (en millions de FCFA)

CATEGORIES	Dépenses en instance arriérés	Dépenses en instance non arriérés	TOTAL
Transferts aux secteurs de l'éducation	200,0	0,0	200,0
Transferts aux secteurs sociaux	1 000,0	0,0	1 000,0
Autres transferts	2 009,1	116,4	2 125,5
Dette extérieure	0,0	1 826,1	1 826,1
Dette intérieure	0,0	2,9	2,9
Participation au capital des institutions	1 500,0	0,0	1 500,0
Dépenses d'investissements	0,0	1 936,9	1 936,9
Consommations publiques	0,0	640,2	640,2
Dépenses de fonctionnement	4 142,2	4 420,0	8 562,2
Masse salariale	0,0	0,0	0,0
Autres dépenses	0,0	0,0	0,0
Total	**8 851,3**	**8 942,5**	**17 793,8**

Sources : Paierie Générale du Trésor

Grâce à son suivi, la PGT présente chaque semaine, dans le cadre des réunions du Comité de trésorerie, un tableau tel que celui que nous présentons ci-dessus et dans lequel sont repris les mandats en instance de paiements et les arriérés de paiement. Ces éléments sont détaillés par nature économique. Mais le tableau ne donne pas d'indications sur l'ancienneté (ou âge) des arriérés. Il n'existe pas de situations donnant ce détail, même sur des périodicités plus longues (mensuelles, trimestrielles ou annuelles).

La note pour cette composante est B par défaut. La note A exige la disponibilité des données sur le profil des arriérés par ancienneté [critère pour A : « *les données sur le stock, l'âge*

[76] Estimations faites pour les besoins de suivi des critères de convergence de l'UEMOA.

et la composition des arriérés sont générées trimestriellement dans les huit semaines qui suivent la fin du trimestre »].

Remarque : Pour noter cette composante, nous n'avons pas tenu compte du problème évoqué concernant la révocation des paiements « irrévocables » relatifs aux projets préfinancés. Les suspensions de paiements intervenues en 2015 auraient été faites en accord avec les banques créancières concernées. Nous sommes donc dans la situation où les montants non payés sont assimilables à une contraction de dette et non à une accumulation d'arriérés.

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
PI-22 : Arriérés de dépenses	**D+**	**Méthode de notation M1**
22.1 : Stock d'arriérés de dépenses	***D***	Les données montrent que le stock d'arriérés courants est relativement faible, mais le stock global d'arriérés qui inclut ceux recensés en 2008 et qui n'ont pas encore fait l'objet de conventions avec les créanciers est très élevé.
22.2 : Suivi des arriérés de dépenses	***B***	Un tableau est présenté chaque semaine au Comité de trésorerie. Il détaille les instances et les arriérés de paiement par nature économique, mais il ne détaille pas les arriérés par ancienneté.

PI-23 : Contrôles des états de paie

Le statut de la fonction publique défini par la loi de janvier 1968 a été remplacé par celui de la loi 2013-02 du 21 janvier 2013.

Le nouveau statut n'est pas encore entièrement appliqué. Des textes réglementaires d'application ne sont pas encore pris[77].

De même, le Conseil supérieur de la fonction publique prévu pour appuyer la mise en œuvre des réformes n'est pas encore en place. Ce conseil « *est un organe de consultation, de concertation et de médiation, d'appui technique à l'administration et à la gestion des personnels, et de validation technique des réformes et mesures requérant l'approbation du Gouvernement* » (article 13 de la loi de 2013 portant statut de la fonction publique).

La période d'évaluation PEFA est donc une période transitoire au cours de laquelle les changements sont encore opérés dans l'organisation de la gestion des agents de l'État.

Le nouveau statut de la fonction publique s'applique à tous les agents de l'État, à l'exception de certaines catégories qui relèvent de statuts spéciaux conformément à la constitution (magistrats, police, militaires..).

[77] Un Décret portant sur une nouvelle grille indiciaire des salaires a été adopté le 9 décembre 2015. D'autres textes règlementaires auxquels renvoie le statut sont en projet.

L'adoption du nouveau statut vise, entre autres, à résorber les problèmes de différentes catégories d'agents qui ont été créées, notamment au cours des années 90, et que les anciens textes n'encadraient pas.

En effet, en plus des agents fonctionnaires, la fonction publique gère les catégories d'agents suivantes qui n'entrent pas dans le cadre de l'ancien statut :

- des agents permanents non fonctionnaires,
- des agents contractuels,
- des enseignants auxiliaires,
- des décisionnaires (agents recrutés sur décision de ministre, généralement gens de maison). Cette catégorie tend à disparaitre.

Les effectifs de ces différentes catégories spécifiques sont réduits progressivement.

En décembre 2015, les effectifs du ministère des Enseignements primaires, secondaires et de la formation professionnelle représentaient 1/3 des effectifs des agents de l'État.

Les analyses pour cet indicateur ne traitent que des états de paie des agents gérés par la DGIPE. Elles ne traitent pas des effectifs gérés directement par le ministère de la Défense.

Composante 23.1 : Intégration des états de paie et des dossiers du personnel

Le fichier des agents de l'État est géré par la Direction de la gestion informatique du personnel de l'État (DGIPE). Elle utilise pour cela une application informatique (ADONIX) développée en 2001 sous un système qui n'est pas compatible avec celui de la gestion des dépenses de l'État (SIGFIP).

Les états des modifications et des nouvelles immatriculations établis par la fonction publique sont transmis chaque mois sur support électronique (clé USB) à la Direction des finances, Division des dépenses de personnel (DDP), du ministère des Finances. Pour la solde du mois m, les informations sont transmises au plus tard le 5 de ce même mois.

La DDP actualise le fichier de la solde à partir de ces données et y intègre les éléments de calcul des indemnités, primes, retenues, rappels etc... Ces derniers éléments sont en effet gérés par les services du ministère des Finances. La DDP utilise une application informatique spécifique (« Solde An2000 »), elle aussi ancienne.

Les données de la solde sont ensuite reversées dans SIGFIP.

Il n'y a pas de lien ou d'interface directe entre les trois systèmes (ADONIX, Solde An 2000 et SIGFIP).

À la fin de chaque mois, la DGIPE récupère à la DDP le fichier ayant servi au paiement de la solde du mois. Elle procède ensuite à une comparaison avec le fichier fonction publique afin de dégager les nouveaux changements (positions et situations administratives) intervenus au cours du mois.

Malgré l'absence de lien direct entre le fichier de la fonction publique et celui de la solde, un dispositif d'échange et de contrôle des données entre ces fichiers existe donc. L'information n'est toutefois pas toujours étayée par une documentation complète sur les modifications apportées et ne porte pas sur toutes les données des fichiers. C'est le cas notamment des informations sur les positions du personnel dans les administrations (abandons de poste, décès, affectations, mutations…) qui ne sont souvent signalées qu'avec beaucoup de retard ; parfois seulement à la DDP qui procède alors aux modifications du fichier solde, sans que la DGIPE n'en soit préalablement informée.

Par ailleurs la programmation du budget est basée sur les états des effectifs produits par les ministères. Les retards d'actualisation de l'information sur les situations des agents (réaffectations, mutations, etc.) ne permettent donc pas de vérifier la conformité des promotions et changements de grade en fonction des prévisions budgétaires. Cette vérification ne peut se faire que pour les nouveaux personnels recrutés lorsque le constrôle financier accorde son visa pour leur recrutement.

La situation correspond à la note D pour cette composante [critère pour la note supérieure C : « *le rapprochement des états de paie et des dossiers du personnel est effectué au minimum tous les six mois. Avant d'être autorisés, les recrutements et les promotions de personnel sont vérifiés par référence au budget approuvé.* »].

Composante 23.2 : Gestion des modifications apportées états de paie

a) Les modifications résultant des recrutements personnels

Actuellement, tous les recrutements de la fonction publique se font sur concours organisés par le bureau des concours et examens professionnels, placé auprès du Cabinet du ministère en charge de la Fonction publique.

Les candidats reçus sont affectés dans les différents ministères pour les postes pour lesquels ils ont été recrutés, avant que la procédure de recrutement à la fonction publique ne soit achevée. Lorsqu'ils prennent fonction, une attestation de prise de service leur est délivrée et ils sont invités à constituer le dossier de recrutement qu'ils déposent au service en charge des personnels de leur ministère.

Le dossier de recrutement est ensuite envoyé à la Direction générale de la fonction publique qui procède d'abord au contrôle et à la validité des pièces constitutives avant de finaliser la procédure de recrutement. Celle-ci passe par plusieurs phases : transmission du dossier à la DGIPE pour immatriculation ; préparation de l'arrêté d'intégration ; transmission au visa du contrôle financier (ministère des Finances), transmission du projet d'arrêté à la signature des autorités (ministre de la Fonction publique ou directeur de cabinet), enregistrement dans le fichier de la DGIPE. À l'issue de ce processus, un dossier comprenant l'acte de recrutement, l'attestation de prise de service et l'État de contrôle de la DGIPE et transmis à la DDP comme pièces justificatives pour la prise en charge financière.

Une des étapes les plus longues concerne l'authentification des diplômes. La Direction générale de la fonction publique applique systématiquement cette procédure d'authentification auprès des universités et instituts qui les ont délivrés.

Le déroulement du processus de recrutement s'effectue ainsi sur une longue période, ce qui se traduit souvent par des écarts qui dépassent 8 à 10 mois, entre la date de prise de fonction des agents et la date à partir de laquelle ils sont enregistrés dans les fichiers de personnel et de la solde.

Les rappels de salaires pour les nouveaux agents sont fréquents et importants selon les responsables rencontrés (les données sur les rappels de salaires ne sont pas disponibles).

b) Les autres modifications

Les principales concernent les avancements statutaires. Chaque agent de la fonction publique doit évoluer d'un échelon tous les deux ans. Les changements de grade se font au mérite après approbation des commissions administratives paritaires.

Les décisions sont établies par trimestre pour les avancements automatiques et par semestre pour les avancements de grade ; l'impact financier pour chaque agent étant compté à partir de la date lui donnant droit à l'avancement. Ce qui donne lieu à des rappels de salaires pour des périodes de trois à six mois.

Globalement donc, le traitement des modifications apportées au fichier des personnels et de la solde dépasse généralement les six mois ; ce qui se traduit par des rappels de salaires pour la majorité des personnes concernées

Cette situation correspond à la note D pour cette composante de l'indicateur [Critère pour la note supérieure C : « *les dossiers du personnel et les états de paie sont mis à jour au minimum tous les trimestres et nécessitent certains fréquents ajustements.*»].

Composante 23.3 : Contrôles internes des états de paie

Au niveau de la DGIPE, il existe des dispositifs de contrôle bien établis et documentés. Les accès au fichier informatique sont sécurisés. Un administrateur gère une liste d'agents habilités, avec les codes et privilèges d'accès pour chacun. Tous les accès et modifications opérées dans le fichier sont tracés et auditables.

Au niveau de la division des dépenses de personnels, les dispositifs de contrôle existent. Ils doivent être totalement revus et corrigés. Un audit de l'Inspection générale des finances, réalisé en décembre 2013, avait relevé de nombreuses insuffisances résultant de manque de matériels informatiques et de leur sécurisation (pannes électriques) ; de surcharges de travail pour certains personnels ; de manque de formation … Ces insuffisances n'ont pas encore été toutes résorbées : l'insuffisance des moyens informatiques et des personnels subsiste.

La situation correspond à la note C pour cette composante [Critère pour C : « *des contrôles suffisants ont été mis en place pour assurer l'intégrité des données les plus importantes.* »].

Composante 23.4 : Audits des états de paie

Il n'existe pas de système de vérification annuelle des états de paie.

En 2014, le ministère en charge de la fonction publique a mené une opération de vérification auprès des ministères. Elle a consisté à faire établir par chacun d'eux une liste exhaustive et authentifiée des personnels qui leur sont affectés. La vérification a ainsi concerné tous les personnels relevant de la Fonction publique (y compris les fonctionnaires affectés dans les établissements publics et les collectivités territoriales).

Les listes de personnels ont effectivement été établies et exploitées par la DGIPE. Selon cette dernière, elles ont donné lieu à de nombreuses modifications. Mais il n'y pas eu de recensement physique des personnels.

Pour cette composante, la situation correspond à la note C. [critère pour la note C : « *Des audits partiels des états de paie ou des enquêtes auprès du personnel ont été réalisés au cours des trois derniers exercices clos* »].

Indicateur et composantes	Note	Explication Résumée
PI-23 : Contrôles des états de paie	**D+**	**Méthode de notation M1**
23.1 : Intégration des états de paie et dossiers du personnel	***D***	Il n'existe pas de liens directs entre le fichier de la fonction publique et celui de la solde. Un dispositif d'échange et de contrôle des données entre ces fichiers existe (échanges mensuels de données sur support électronique). L'information n'est toutefois pas toujours étayée par une documentation complète sur les modifications apportées. La vérification ne porte pas sur toutes les données des fichiers. Les promotions et changements de grade ne sont pas soumis à la vérification préalable des autorisations budgétaires.
23.2 : Gestion des modifications apportées aux états de paie	***D***	La période courant de la date de prise de fonction des nouveaux agents et celle de leur prise en charge dans les fichiers de personnel et de solde dépasse les 10 mois. Les modifications résultant des avancements statutaires peuvent aussi dépasser les trois mois. Les rappels de salaires sont fréquents et importants.
23.3 : Contrôle interne des états de paie	***C***	Au niveau de la DGIPE (fonction publique), il existe des dispositifs de contrôle bien établis et documentés. Au niveau de la Division des dépenses de personnels, des insuffisances subsistent pour les contrôles.

Indicateur et composantes	Note	Explication Résumée
23.4 : Audits des états de paie	C	En 2014, le ministère en charge de la Fonction publique a mené une opération de vérification auprès des ministères. Elle a concerné tous les personnels dont la gestion relève du ministère de la Fonction publique. Elle a donné lieu à de nombreuses modifications du fichier de la DGIPE. Mais cette enquête ne constitue pas un audit et n'a pas donné lieu à un recensement physique des personnels.

PI-24 : Gestion de la passation des marchés

Le système de passation des marchés publics est régi par la loi n°2009-013 du 30 juin 2009 relative aux marchés publics (MP) et délégations de service public (DSP) et par le décret n° 2009-277 du 11 novembre 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public. Dans toute la partie qui suit, le terme Code des marchés publics désignera l'ensemble de ces textes.

Le Code des marchés publics transpose dans le droit togolais des dispositions des Directives de l'UEMOA de 2005 (directive 04 portant procédure de passation, d'exécution et de réglementation des MP et des DSP, directive 05 portant contrôle et régulation des MP et des DSP)[78].

En octobre 2014, le Parlement togolais a voté la loi 2014-014 portant la modernisation de l'action publique de l'Etat en faveur de l'économie. Cette loi exclut du Code des marchés publics les contrats de partenariat publics privés (PPP), et prévoit pour ces derniers des dispositions particulières relatives aux conditions de recours à ce type de contrat, les instances de surveillance et de contrôle, les modes de passation de marchés et leurs contrôles, etc…Elle n'est pas encore mise en application pour ce qui est des PPP. Les organes prévus, notamment l'Unité spéciale d'études des contrats de partenariat qui doit être instituée par Décret et qui a pour mission, entres autres, la réalisation des études préalables requises pour autoriser les contrats PPP, ne sont pas en place.

Par ailleurs, l'UEMOA a lancé des travaux pour la création d'un cadre harmonisé des contrats PPP, en ligne avec les dispositions des codes de marchés publics. Le cadre s'appliquera au Togo, partie prenante de ces travaux.

Nous ne traiterons donc pas, pour l'évaluation de l'indicateur PI-24, des dispositions de la loi de 2014 qui seront très probablement revues.

[78] Les dispositions de la directive 02-2014 de juin 2014 relative à la réglementation de la maîtrise d'ouvrage déléguée au sein de l'UEMOA ne sont pas encore traduites dans le droit togolais. La directive a accordé un délai de deux ans pour leur application.

Le Code des marchés publics en vigueur s'applique aux personnes morales de droit public et aux personnes morales de droit privé agissant pour le compte de l'État (voir encadré qui suit).

Tableau 45: Champ d'application de la loi portant marchés publics et délégations de service public (Article 3 de la Loi 2009-013)

La présente loi s'applique aux marchés publics et délégations de service public passés par les personnes morales, désignées ci-après sous le terme «autorité contractante».
Les autorités contractantes sont :
- l'Etat, les établissements publics à caractère administratif, les collectivités territoriales décentralisées ;
- les établissements publics à caractère industriel et commercial, les organismes, agences ou offices, créés par l'Etat ou les Collectivités territoriales décentralisées pour satisfaire des besoins d'intérêt général, dotés ou non de la personnalité morale, dont l'activité est financée majoritairement par l'Etat ou une personne morale de droit public ou qui bénéficient du concours financier ou de la garantie de l'Etat ou d'une personne morale de droit public ;
- les sociétés nationales ou les sociétés à capitaux publics dont le capital est majoritairement détenu par l'Etat ou une autre personne morale de droit public ;
- les associations formées par une ou plusieurs de ces personnes morales de droit public.

Les dispositions de la présente loi s'appliquent également :
- aux marchés passés par les personnes morales de droit privé agissant pour le compte de l'Etat, ou d'une des personnes morales de droit public visées au paragraphe précédent ;
- aux marchés passés par des personnes morales de droit privé, ou des sociétés d'économie mixte, lorsque ces marchés bénéficient du concours financier ou de la garantie de l'Etat ou d'une des personnes morales de droit public mentionnée au paragraphe précédent.

La loi et le Décret portant Code des MP ont prévu un cadre institutionnel conforme aux Directives de l'UEMOA, basé sur les structures et organes suivants :
- au niveau de chaque autorité contractante :
    - Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), chargée de mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés et délégations de service public.
    - La commission de contrôle des marchés publics (CCMP), en charge du contrôle de la régularité de la procédure de passation des marchés publics et délégations de service public.
- Au niveau national :
    - La Direction nationale de contrôle des marchés publics (DNCMP), en charge du contrôle a priori de la procédure de passation des marchés d'un montant supérieur à un seuil fixé par voie réglementaire et des délégations de service public. Elle peut procéder a posteriori au contrôle des procédures de passation des autres marchés.
    - L'autorité de régulation des marchés publics (ARMP), en charge de la régulation indépendante du système des marchés publics et délégations de service public.
- Pour certains marchés spécifiques :
    - La Commission spéciale chargée des marchés de défense et de sécurité nationales.

Les décrets précisant les attributions, organisation et fonctionnement de ces organes sont :

- le décret n° 2009 - 297/PR du 30 décembre 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement des organes de passation et de contrôle des marchés publics des autorités contractantes (PRMP et CCMP),
- le décret n°2009-295 portant missions, attributions, organisation et fonctionnement de la DNCMP,
- le décret n°2009-296 portant missions, attributions, organisation et fonctionnement de l'ARMP, corrigé par le décret 2011-182 du 28 décembre 2011,
- le décret 2011-055 du 4 mai 2011 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la commission spéciale chargée des marchés de défense et de sécurité nationales.

Le Conseil de régulation est « l'organe suprême » de l'ARMP. C'est « *un organe tripartite composé de neuf (9) membres représentant, sur une base paritaire, l'administration, le secteur privé et la société civile* » (article 13 du décret sur l'ARMP). Ses membres sont nommés par Décret pris en Conseil des ministres, pour une période de 3 ans, renouvelable une fois.

Le décret de 2011 relatif à la réorganisation de l'ARMP a notamment modifié l'organisation et le fonctionnement du Comité de règlement des différends, ainsi que le régime comptable de l'ARMP.

Tableau 46: Composition du Conseil de Régulation des marchés publics (extraits du décret 2011-182)

- un représentant du ministère chargé des finances ; *- un représentant du ministère chargé du développement ;* *- un magistrat, représentant du ministère chargé de la justice ;* *- trois (3) membres représentant les organisations professionnelles représentatives des opérateurs économiques des secteurs des bâtiments et travaux publics, du commerce et des services, désignés selon les modalités visées à l'article 14 du présent décret ;* *- trois (3) membres représentant les organisations ou associations œuvrant dans le domaine de la bonne gouvernance, de l'éthique et de la lutte contre la corruption, désignés selon les modalités visées à l'article 14 du présent décret.*

Par ailleurs, l'ARMP a l'obligation « *de faire réaliser des audits techniques et/ou financiers en vue de contrôler et suivre la mise en œuvre de la réglementation en matière de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics et de délégation de service public. Dans ce cadre, l'Autorité de régulation commande, à la fin de chaque exercice budgétaire, un audit indépendant sur un échantillon aléatoire de marchés et délégations, transmet aux Autorités compétentes les cas de violations constatées des dispositions réglementaires et établit des rapports circonstanciés sur la passation et l'exécution des marchés et conventions dont elle assure la publication et la transmission auxdites Autorités* » (article 7 du décret sur l'ARMP). L'article 7 précise que l'audit annuel doit être confié à un cabinet indépendant au plus tard le 1er mars suivant la fin de l'exercice budgétaire.

Les audits des exercices 2010, 2011 et 2012 ont été réalisés, mais avec retards. Celui de 2012 a été achevé en 2015. En décembre 2015, le rapport de 2013 était en voie d'achèvement et l'audit pour l'année 2014 était en cours de lancement.

Les rapports d'étude achevés sont intégralement publiés sur le site de l'ARMP.

Composante 24.1 : Suivi de la passation des marchés

L'article 12 de la loi sur les marchés publics impose à toutes les autorités contractantes l'élaboration de plans prévisionnels annuels de passation de leurs marchés, ainsi qu'une large publication de ces plans. L'article précise aussi que seuls peuvent être autorisés les marchés préalablement inscrits dans ces plans.

La préparation des plans de passation est obligatoire depuis le 1er janvier 2013. Actuellement, toutes les autorités contractantes préparent effectivement ces plans prévisionnels en début d'exercice et les transmettent à la DNCMP, qui en assure la publication sur son site Internet.

Par ailleurs ne sont effectivement autorisés que les marchés qui ont été préalablement inscrits dans les plans de passation de marché. Les dispositions réglementaires en la matière sont respectées. Cependant, leur efficacité est réduite par le fait que les autorités contractantes procèdent souvent, en cours d'année, à des modifications des plans prévisionnels qu'ils ont transmis en début d'exercice.

La DNCMP et l'ARMP ont développé chacune une base de données sur les marchés publics. Les deux institutions assurent que leurs bases contiennent effectivement les données sur tous les marchés soumis à leur contrôle en application de la réglementation. Toutefois, les marchés de l'Etat financés selon la procédure de préfinancement (voir indicateur PI-13), ne sont suivis de manière exhaustive par la DNCMP que depuis 2013. L'ARMP ne dispose pas d'information sur ces marchés[79].

La base de données de la DNCMP contient les informations sur les marchés depuis la préparation des dossiers d'appel d'offres jusqu'aux adjudications. Elles portent sur l'objet des marchés, les modes de passations (y compris les marchés passés de gré à gré), les adjudications (coûts et attributaires) etc. Mais la base ne contient aucune information sur le suivi des réalisations. Ce dernier fait bien partie des attributions de la DNCMP, mais elle n'est pas encore en mesure de l'assurer.

La base de données de l'ARMP, développée sous Excel, contient des données très détaillées sur les plans de passation, le contenu des marchés, les modes de passation, les adjudications, etc. Elle produit, à partir de cette base et pour les besoins de réunions de revue semestrielle des marchés publics, diverses statistiques, dont une pour comparer, par autorité contractante, les écarts entre les coûts des marchés annoncés dans les Plans de passation initiaux et les coûts des marchés attribués. Mais, comme pour la DNCMP, l'ARMP n'assure aucun suivi des marchés après leur attribution.

On peut donc conclure à l'existence de base de données sur les marchés publics, incluant des informations sur les acquisitions, les valeurs et les adjudicataires, et ce pour tous les types de marchés y compris les marchés des contrats de préfinancements depuis 2013.

[79] La DNCMP nous a transmis des informations sur le nombre de marchés relatifs aux projets préfinancés, leur montant et leur mode de passation pour les années 2013 et 2014. L'ARMP nous a déclaré ne pas disposer d'information sur les marchés concernant ces projets.

Cette situation correspond à la note A pour la première composante de l'indicateur [critère pour la note supérieure A : « *les marchés donnent lieu à la constitution de bases de données ou de dossiers qui incluent notamment des informations sur les acquisitions, leur valeur et l'identité des soumissionnaires auxquels des marchés sont attribués. Les données sont exactes et complètes pour toutes les méthodes de passation de marchés de fournitures, de services, et de travaux.* »].
Remarque : L'article premier de la loi 2014-014 du 22/10/2014 portant modernisation de l'action publique de l'Etat en faveur de l'économie, exclut du champ d'application du Code des marchés publics les contrats de partenariat public privé (PPP). Cette loi n'est pas encore appliquée en 2015. Mais lorsqu'elle le sera, les bases de données de l'ARMP et de la DNCMP ne seront plus exhaustives.

Composante 24.2 : méthodes de passation des marchés

Les modes de passation de marchés publics autorisés sont définis par la loi sur les marchés publics (article 16) et par le Code des marchés publics (titre III).

Selon l'article 16 du Code « *L'appel d'offres ouvert est la règle. Le recours à toute autre procédure de passation s'exerce dans les conditions définies par le présent décret* ». Les limitations pour les marchés passés par entente directe sont définies par la Loi (voir encadré ci-dessous). Le recours à ce mode de passation doit être autorisé par la DNCMP.

Tableau 47: Extrait de l'article 16 de la loi sur les marchés publics

Le marché est passé par entente directe dans les cas suivants :
- lorsque les besoins ne peuvent être satisfaits que par une prestation nécessitant l'emploi d'un brevet d'invention, d'une licence ou de droits exclusifs détenus par un seul entrepreneur, un seul fournisseur ou un seul prestataire ;
- lorsque les marchés concernent des besoins de défense et de sécurité nationales exigeant le secret ou pour lesquels la protection des intérêts essentiels de l'Etat est incompatible avec des mesures de publicité ;
- dans le cas d'extrême urgence, pour les travaux, fournitures ou services que l'autorité contractante doit faire exécuter en lieu et place de l'entrepreneur, du fournisseur ou du prestataire défaillant ;
- dans le cas d'urgence impérieuse motivée par des circonstances imprévisibles ou de force majeure ne permettant pas de respecter les délais prévus dans les procédures d'appel d'offres, nécessitant une intervention immédiate, et lorsque l'autorité contractante n'a pas pu prévoir les circonstances qui sont à l'origine de l'urgence.

En plus de ces conditions, et à l'exception des marchés dont le contrôle relève de la Commission spéciale chargée des marchés de la défense, le Code des marchés limite le montant additionné des marchés de gré à gré passés par chaque autorité contractante à 10% du montant total de ses marchés. Le dépassement de ce seuil peut cependant être autorisé par la DNCMP après accord de l'ARMP.

La DNCMP a produit la situation présentée dans le tableau[80] suivant pour le dernier exercice clos (2014)

[80] Nous avons reconstitué les données à partir de deux tableaux distincts remis par la DNCMP, le premier pour tous les marchés hors ceux relatifs aux projets préfinancés, le second ne concerne que les marchés de projets préfinancés.

Tableau 48 : Marchés attribués en 2014 par mode de passation (avenant non compris) (montants en millions de FCFA)

	Nombres	Pourc.	Montants	Pourc.
Appel d'offres hors projets préfinancés	598	65,1%	195 987,0	52,7%
Appel d'offres pour projets préfinancés	2	0,2%	24 184,0	6,5%
Appel à manifestations d'intérêt	101	11,0%	9 176,8	2,5%
Consultation restreinte	95	10,3%	8 884,1	2,4%
Entente directe hors projets préfinancés	115	12,5%	19 665,6	5,3%
Entente directe pour projets préfinancés	7	0,8%	114 118,3	30,7%
Total général	918	100,0%	372 015,7	100,0%

Source : DNCMP

Ce tableau montre que les marchés passés selon des modes autres que gré à gré ont représentés en valeur 64% du montant total des marchés passé en 2014.

Cette situation correspond à la note C pour cette composante de l'indicateur : [critère pour C : « le montant total des contrats passés selon des méthodes faisant appel à la concurrence représente plus de 60 % du total des contrats passés au cours dernier exercice clos ».

Composante 24.3 : Accès du public aux informations sur la passation des marchés

Les sites Internet de la DNCMP (www.marchespublics-togo.com) et l'ARMP (armp-togo.com) fonctionnent et contiennent diverses informations et documents sur les marchés publics, dont notamment les textes législatifs et réglementaires sur les marchés publics, les plans de passation, les appels d'offres, les attributions provisoires, les rapports annuels d'activités, les rapports annuels d'audit, les documents types pour la passation (DAO type.).

L'ARMP édite également une revue trimestrielle d'informations générales sur les marchés publics (« le régulateur des marchés publics ») et dans laquelle elle publie certaines études. La revue du troisième trimestre 2015 publie par exemple un résumé du rapport d'étude des marchés publics de 2012 (rapport produit en 2015).

À partir de ces sources, nous avons pu établir les éléments de réponses suivants sur l'accès du public aux informations.

Tableau 49 : Accès du public aux informations

Information	Disponibilité	Source et justification
Le cadre juridique et réglementaire de la passation de marché	Oui	Entièrement disponible sur les sites de l'ARMP et de la DNCMP. En plus de la réglementation nationale, on peut y trouver les textes de l'UEMOA.
Les plans de passation de marchés publics	Oui pour la majorité des marchés	Disponibles dès le début de l'exercice sur le site de la DNCMP pour tous les marchés publics, excepté les marchés de projets préfinancés (37% en valeur du total des marchés publics).
Les opportunités de soumission	Oui pour la majorité des marchés	Disponibles sur le site de la DNCMP dès leur publication, mais pas pour les marchés de projets préfinancés.
Les marchés attribués	Non	Les marchés de gré à gré ne sont pas publiés. Pour les autres marchés, seules les attributions provisoires sont publiées.
Les informations sur le règlement des plaintes concernant la passation des marchés	Oui pour toutes plaintes.	Toutes les décisions du Comité de règlement des différends (CRD) sont publiées sur le site de l'ARMP. Les statistiques sur les recours et décisions du CRD sont également disponibles.
Statistiques annuelles sur les marchés publics	Non	Le site de la DNCMP ne publie pas encore de statistiques sur les passations de marchés publics. L'ARMP a publié des statistiques annuelles sur son site, mais seulement pour l'année 2012. Elle a aussi publié des statistiques annuelles pour 2014 dans sa revue semestrielle, mais très synthétiques : pas de nombre de marchés ni de montant, mais seulement des pourcentages de marché passé par type de prestation et par origine géographique du prestataire (Revue « le régulateur » du premier semestre 2015).

Sur les six catégories d'informations définies pour les critères sur la facilité d'accès du public aux informations, deux ne sont pas accessibles. Pour les quatre restantes, l'information accessible ne concerne pas la **plupart** des marchés, mais seulement la **majorité** des marchés.

La note pour cette composante est donc : [critère pour C : « *au moins trois des éléments d'information sur les marchés passés par les services administratifs représentant la majorité des marchés sont complets et fiables et mis à la disposition du public* ».

Composante 24.4 : instruction des plaintes concernant la passation des marchés

Les plaintes portées auprès de l'ARMP sont instruites par le Comité de règlement des différends (CRD). Sa composition et son fonctionnement ont été modifiés par le décret de 2011 sur l'ARMP.
Aux termes de ce dernier, le CRD est composé de quatre membres issus du Comité de régulation (le Président du comité de régulation, le magistrat, un membre appartenant à la société civile et un membre appartenant secteur privé).

Le CRD, en fonction des affaires qui sont portées, siège en « formation litige », ou en formation disciplinaire.

L'examen des dispositions des deux décrets portants organisation de l'ARMP, et relatives au fonctionnement du CRD, permet d'apporter les réponses aux questions sur l'efficacité de ce dernier et inscrites dans le tableau qui suit.

Tableau 50 : Examen des dispositions ARMP et CRD

Critère	Satisfaction	Justification
1) Le CRD ne participe à aucun titre aux opérations de passation des marchés publics ou au processus décisionnel concernant l'attribution des marchés.	Oui	Aucune disposition des textes ne mentionne la participation du CRD aux opérations ou processus décisionnels pour l'attribution des marchés.
2) Le CRD ne facture aucune commission interdisant l'accès des parties concernées	Oui	En application de l'article 63 du décret ARMP, des frais d'enregistrement des recours sont exigés, mais leur faible montant (10 000 FCFA) n'est pas susceptible d'empêcher le recours
3) Le CRD suit des procédures de dépôt et de règlement des plaintes clairement définies et à la disposition du public	Oui	Articles 124 à 127 du Code des marchés publics
4) Le CRD a le pouvoir de suspendre le processus de passation des marchés	Oui	Articles 124 à 127 du Code des marchés publics.
5) Le CRD rend des décisions dans des délais spécifiés par les règles/la réglementation	Oui	Idem et Articles 32 et 33 du Décret organisant l'ARMP. Le requérant dispose d'un délai de 15 jours après la publication de l'attribution provisoire du marché pour introduire un recours auprès de l'ARMP. Celle-ci dispose de cinq jours ouvrables pour donner une réponse. Sa décision est publiée dans le journal des marchés. L'ARMP a publié un rapport statistique sur les recours des années 2012 à 2014 (164 recours sur toute la période). Et un rapport sur les recours 2014. Ces rapports ne donnent pas d'information sur les délais moyens de traitement des recours.

		Cependant, les recours étant suspensifs de l'attribution des marchés, le CRD veille à ce que les délais règlementaires soient respectés. Les cadres rencontrés à l'ARMP confirment que ce délai est respecté.
6) Le CRD rend des décisions ayant force exécutoire pour toutes les parties (sans exclure la possibilité d'un éventuel recours ultérieur auprès d'une autorité supérieure externe)	Oui	Idem et Article 30 du décret du Décret organisant l'ARMP

Les six critères exigés pour la mesure d'efficacité de l'organe administratif indépendant chargé des plaintes sont respectés.

La note de la composante et donc A : [critère pour A : *« le système d'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics remplit six critères »*.].

Indicateur et composantes	Note	Explication Résumée
PI-24 : passation des marchés publics	**B**	**Méthode de notation M2**
24.1: suivi de la passation des marchés publics	***A***	La DNCMP et l'ARMP ont développé des bases de données sur la quasi-totalité des marchés publics et pour les types de marchés, y compris, depuis 2013, les marchés de projets préfinancés (base de données DNCMP). Les données sont complètes (informations sur les acquisitions et les coûts, les adjudicataires..) et fiables.
24.2 : méthodes de passation des marchés	***C***	Les marchés passés selon des modes concurrentiels ont représenté en valeur 64% de tous les marchés publics passés en 2014.
24.3 : accès du public aux informations sur la passation des marchés	***C***	Sur les six catégories d'informations définies pour les critères sur la facilité d'accès du public aux informations, deux ne sont pas accessibles. Pour les quatre restantes, l'information accessible ne concerne pas la plupart des marchés, mais seulement la majorité des marchés.
24.4 : instruction des plaintes concernant la passation des marchés.	***A***	Les six critères exigés pour la mesure d'efficacité de l'organe administratif indépendant chargé des plaintes sont respectés.

PI-25 : contrôles internes des dépenses non salariales

Une fois l'autorisation budgétaire accordée, l'administration centrale doit assurer l'exécution de la dépense dans les conditions fixées par le législateur, notamment le respect des montants et de la nature des dotations, et selon des procédures de contrôle assurant la sécurité des paiements, l'intégrité des opérations et le bon enregistrement comptable des opérations. Cet indicateur a pour objet d'évaluer la qualité des procédures prévues et des procédures suivies par l'administration pour l'exécution des dépenses non salariales afin de déterminer l'efficacité des contrôles internes de ces dépenses. Elle exclut les dépenses salariales (indicateur précédent) et l'audit interne (indicateur suivant). La notation retient trois principaux critères : la séparation des fonctions, le contrôle des engagements, le respect des règles de paiement et des exceptions prévues. La méthode PEFA exige cependant que soient menées des analyses plus détaillées sur l'efficacité de la procédure, rapportées dans la partie « narrative » du rapport.

Observations générales

Complexité
La chaîne de la dépense présente les traits généraux d'une chaîne d'un système fondé sur 1) la séparation de l'ordonnateur et du comptable et 2) la centralisation de l'ordonnancement dans les mains du Ministre des Finances, les ministres n'étant qu'« administrateurs de crédit ». Un tel système est en soi déjà complexe (en raison, en particulier, de la centralisation de l'ordonnancement et sa séparation de l'initiative et du suivi physique de la commande publique).
Cette complexité intrinsèque est accrue par des caractéristiques particulières, provenant pour une large part de l'histoire du Togo (qui a exigé de renforcer le contrôle de la procédure et, notamment, du service fait) marquée par :

- La distinction (procédurale et institutionnelle) de l'ordonnancement des dépenses de fonctionnement de l'ordonnancement des dépenses d'investissement ;
- La distinction des dépenses d'investissement sur financement externe et des dépenses sur financement interne ;
- Le rôle central joué par le contrôle financier aux compétences très larges et aux interventions multiples ;
- l'introduction, pour pallier les conséquences négatives de ces caractéristiques de procédures spéciales (dites « simplifiées ») ;
- l'existence de procédures dérogatoires (notamment la procédure d'urgence ou de « télégramme-lettre ») mal connues auxquelles s'est ajoutée dans la période récente la procédure de « préfinancements » des investissements dont l'évaluateur n'a pu avoir qu'une connaissance partielle.

Inefficacité
La chaîne d'après le seul rapport existant (FMI, 2013) présente des faiblesses d'efficacité (parfois pour des raisons qui se combinent avec d'autres causes, notamment la pression de la trésorerie).

- Les opérations sont initiées très tardivement dans l'année ;
- Les délais, mal connus, sont d'une très grande longueur et disparates (5,5 jours pour la validation des bons d'engagement par le CF ; 37,5 jours pour les délais de

liquidation des dépenses de fonctionnement, 6,5 pour les dépenses d'investissement) ;
- Le logiciel SIGFiP est très insuffisamment utilisé.

Parfois non respectée
Les rapports de contrôle sur le respect par les agents des règles de la dépense sont rares. Ceux qui existent (notamment IGE et IGT) montrent que les irrégularités sont nombreuses et ne sont pas sanctionnées (cf. l'indicateur suivant).

Composante 25.1 Séparation des tâches.

La procédure normale

Les fonctions
Le chapitre II du décret n°2008-091/PR portant règlement sur la comptabilité publique définit les opérations de dépenses : engagement, liquidation, ordonnancement et paiement, à la fois dans leur contenu et dans leur forme.

La procédure normale

L'Administrateur de crédit (AC) fait un bon d'engagement (BE) et le transmet au CF qui l'introduit dans SIGfiP et le valide avant de le retourner à l'AC accompagné d'un Titre de confirmation (TC) sortie de SGFiP. Après exécution de la commande publique sous son contrôle l'AC liquide, certifie le service fait et signe la facture. Il n'introduit pas cette opération dans SIGFiP. Le dossier est transmis au CF qui contrôle les pièces justificatives, les calculs de liquidation et doit faire le contrôle du service fait sur place. Il dispose pour cela de 2 véhicules et d'un effectif total de 12 personnes. Le CF vise le bordereau de livraison et le titre de confirmation. Il transmet ensuite le dossier au service de l'ordonnancement délégué qui fait le mandat. Celui-ci, pour alléger la procédure, mais contrairement au texte, n'est pas retransmis à l'ordonnateur pour visa (le mandat n'est pas visé par le CF), mais communiqué directement au comptable pour paiement.

La procédure simplifiée

Elle débute par la conclusion par l'AC de contrats signés par l'autorité qui constituent des engagements juridiques (lettre de commande ou marché) transmis au CF pour approbation. Les marchés ne sont pas entrés dans SIGFiP au moment de leur conclusion et approbation par le CF.

L'AC procède à l'exécution de la commande en émettant au fur et à mesure de celle-ci des BE accompagnés d'une demande de procédure simplifiée, d'un PV de réception. Le CF intègre dans le système SIGFiP l'opération et valide le bon d'engagement sans émettre de TC avant de le transmettre à l'ordonnateur délégué. Il peut, sans que ce soit une obligation, participer à la commission de réception après réception d'un attachement dans le cas d'un marché. La procédure tire son nom du fait que les différentes phases de l'exécution ne donnent pas lieu à émission préalable d'un TC après réception d'un BE dès lors qu'un marché a été conclu préalablement.

Les responsables de leur exécution
La LOLF de 2008 (28 décembre 2008) en son article 45 du titre IV relatif à l'exécution et contrôle du budget de l'Etat pose que les opérations d'exécution du budget incombent aux administrateurs de crédits, aux ordonnateurs et aux comptables publics dans les conditions définies par le décret portant règlement de la comptabilité publique. En son article 50 elle pose parallèlement le principe d'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable public. La loi organique sur la Cour des comptes – dans ses parties relatives à la gestion de fait - donne pour mission à celle-ci de veiller à son respect et de sanctionner tout manquement.

Le décret n°2002-028/PR portant désignation des acteurs de l'exécution du budget de l'Etat, des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor définit précisément les acteurs principaux de la dépense.

Il prévoit :

- que le Ministre des Finances est l'ordonnateur principal unique des dépenses du budget de l'Etat et qu'il exerce ses fonctions par le moyen d'ordonnateurs délégués ;
- que les ordonnateurs délégués, en matière de dépenses sont : le Directeur des finances (dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement, dépenses de transfert et subventions) ; le Directeur de la dette (dettes et pertes de change) ; le Directeur du financement et de contrôle de l'exécution du plan (dépenses d'investissement et d'équipement)[81] ;
- que les ministres ont l'initiative des dépenses de leur département, qu'à ce titre ils sont administrateurs des crédits qui leur sont affectés et qu'ils peuvent déléguer leur pouvoir à des agents de leur département (administrateurs délégués).
- que le Directeur du contrôle financier vise suspend ou rejette les engagements et les mandatements.
- que le Payeur général du trésor est le comptable assignataire de toutes les dépenses du budget de l'Etat et qu'il rejette ou suspend tout mandat non visé par le contrôleur financier ou entaché d'irrégularité.

Le règlement sur la comptabilité publique introduit quelques obscurités concernant l'engagement. Dans son article 7 il prévoit en son alinéa 1 que les administrateurs de crédits « engagent les dépenses » et en son alinéa 4 que les ordonnateurs « procèdent aux engagements ».[82]

Les fonctions en matière de dépenses (articles 14, 15 et 16) et responsabilités (article 38 à 40) des comptables publics sont clairement définies dans le règlement sur la comptabilité publique. Elles sont reprises et précisées en fonction du statut et de la classification du comptable dans le décret n°2008-092/PR portant régime juridique applicable aux comptables publics (chapitre I et II).

Les procédures dérogatoires

Elles sont prévues par l'article 70 du Règlement général de la comptabilité générale. Certaines catégories de *dépenses peuvent faire l'objet d'un ordonnancement de régularisation après paiement* ou être *payées sans ordonnancement*. Le texte ne les définit pas.

L'arrêté n°077 MEF/SG/DGTCP portant modalités d'exécution de certaines catégories de dépenses de l'Etat et fixant les délais de traitement et de réconciliation définit, pour sa part deux procédures exceptionnelles : *les dépenses payables sans ordonnancement préalable* et les *dépenses payables selon la procédure simplifiée*.

Les dépenses payables sans ordonnancement préalable sont très limitées et l'absence d'ordonnancement préalable s'explique par la nature de la dépense : les charges et intérêts de la dette, les pertes de change, les frais financiers (frais d'escompte de traites, frais de tenue de compte et commissions payées en banque). Elles font l'objet d'une régularisation

[81] Le rapport du Fmi mentionne trois ordonnateurs délégués (DF, DFCEP et le Directeur des services des forces armées togolaises.

[82] L'alinéa indique que c'est sous réserve des dispositions particulières de l'article 11, mais celui-ci est sans rapport avec les fonctions d'engagement puisqu'il traite de l'accréditation.

dans un délai d'un mois après notification par le comptable public de la dépense. Elles se réfèrent explicitement à la deuxième catégorie de dépenses de l'article 70 du règlement de la comptabilité publique.

Les dépenses payables selon la procédure dite simplifiée sont beaucoup plus nombreuses, comme il ressort du tableau suivant qui en dresse la liste exhaustive. Elles n'ont pas de bases juridiques claires. En réalité leur caractère dérogatoire est faible dès lors que toutes ces dépenses sont faites après service fait et payées dans les mêmes conditions que la procédure normale, lorsque toutes les pièces justificatives exigées sont, d'après le PGT, à l'appui du mandat de paiement.
Les procédures d'ordre de paiement (OP) décrites ci-dessous sont celles qui s'écartent le plus de la procédure normale, (outre la procédure de préfinancement mal connue).

Les ordres de paiement (OP)
Il s'agit le plus souvent de « dépenses de souveraineté » selon les responsables. Le Ministre de l'Économie et des Finances envoie une lettre au Directeur du budget et au DGTCP leur demandant de procéder immédiatement à la dépense et ultérieurement à leur régularisation. La Direction du Budget définit la ligne budgétaire de régularisation et la Direction Générale du Trésor et de la comptabilité publique émet un ordre de paiement pour paiement à la caisse. Le recours à l'OP est justifié par l'urgence. Après l'exécution les pièces justificatives doivent être transmises au DGTCP.

Tableau 51 : Les dépenses payables selon la procédure simplifiée

Les fonds politiques et les fonds spéciaux des pouvoirs publics (1)	Les avances sur frais de mission (2))	Les secours exceptionnels urgents, notamment les évacuations sanitaires et les aides accordées à la suite de calamités naturelles	Les avances de démarrage assorties de caution bancaire pour les marchés et lettres de commande
Les dépenses relatives aux contrats d'entretien ou de maintenance ayant reçu le visa du contrôleur financier	Les dépenses de location	Les décomptes des marchés et des lettres de commande	Les avances aux régisseurs
Les abonnements (PS1)	Les délégations de crédits (3)	Les ristournes, les subventions, les avances, les secours aux collectivités, organismes publics ou privés et aux particuliers	La régularisation des dépenses payées par la procédure d'urgence ou par ordre de paiement
Les dépenses particulières appuyées d'une autorisation écrite et signée du Ministre chargé des finances			

Arrêté n°077/MEF/SG/DGTCP du 29 avril 2011 portant modalité d'exécution de certaines catégories de dépenses de l'Etat et fixant les délais de traitement et de réconciliation.

(1) Dépenses de souveraineté dont la justification ne peut être faite, ni par les contrats ni par les pièces justificatives si ce n'est par lettre habituelle du Premier Ministre adressée au Ministre en charge des finances ;

(2) Le gestionnaire de crédit n'émet pas de mandat. En matière d'avance sur frais de mission, ce n'est pas un mandat de régularisation, mais un mandat de reliquat sur mission.
(3) Supprimés à l'intérieur du pays.

Du point de vue des critères de la notation, il doit être considéré, que la séparation est appropriée du point de vue fonctionnel et que les responsabilités sont clairement définies, conduisant ainsi à la notation A.

Notamment :
- Seuls les ordonnateurs peuvent engager l'Etat et l'engagent ;
- Les engagements financiers sont distingués des engagements juridiques et sont contrôlés par le contrôleur financier, séparé strictement de l'ordonnateur ;
- Le gestionnaire de crédit séparé de l'ordonnateur contrôle directement le service fait ;
- Des services spécialisés assurent chez les ordonnateurs la comptabilisation des opérations (division de la comptabilité à la DFCEP, poste saisine SIGFiP de la division des « *Dépenses de matériel et des dépenses diverses* » qui assure l'ordonnancement des dépenses du budget de fonctionnement) ;
- Les services du payeur (PGT) dont la séparation avec les services de l'ordonnateur est contrôlée par le juge des comptes, assure la comptabilisation des opérations sous sa responsabilité personnelle et pécuniaire et cette fonction est strictement assurée.

Composante 25.2 Efficacité du contrôle des engagements de dépenses.

Le contrôle des allocations approuvées
La LOLF de 2008 définit le contrôle administratif a priori en ses articles 65 à 67. Il est assuré par le contrôle financier placé auprès du Ministre chargé des finances (qui peut disposer de représentants auprès des ministres dépensiers). Tous les actes portant engagement de dépenses sont soumis au visa préalable du contrôleur financier et notamment les contrats, arrêtés, mesures ou décisions émanant d'un Ministre ou d'un fonctionnaire des administrations. Les contrôles portent, règlementairement, sur l'imputation de la dépense, la disponibilité des crédits, le respect des dispositions d'ordre financier, des lois et règlements, de la conformité aux autorisations parlementaires et des conséquences que les mesures proposées peuvent avoir sur les finances publiques. Il ne peut être passé outre à son refus de visa que par autorisation écrite du Ministre chargé des finances. L'article 67 prévoit de façon inconditionnelle que toute ordonnance ou tout mandat de paiement ou délégation de crédits ne peut être présenté à la signature de l'ordonnateur qu'après avoir été soumis au visa du contrôleur financier afin qu'il s'assure qu'ils se rapportent à un engagement de dépenses déjà visé par lui et y soit conforme. Par ailleurs, le comptable public ne peut mettre en paiement les ordonnances non revêtues du visa du contrôleur financier.

Il est difficile de vérifier le respect de ce contrôle[83], notamment lorsqu'interviennent des décisions modificatives des autorisations en cours d'année et des lois de finances

[83] Elle suppose la connaissance au même moment des contrôles d'engagement et des crédits restant disponibles, ce qui est difficile compte tenu des modifications des ouvertures de crédit en cours d'année.

rectificatives. Il est certain cependant qu'il est non réalisé si la loi de règlement fait apparaître des dépassements de crédits par rapport aux crédits ouverts (autorisés après les lois de finances rectificatives). Ces dépassements portent essentiellement sur les dépenses de personnel qui ne sont pas dans le champ de cet indicateur. Ils existent aussi sur les autres dépenses, mais ils ne sont pas fréquents (un en 2012 et en 2013) et leur montant est peu élevé (36,2 et 33,0 millions de FCFA) et il n'en apparaît pas en 2014. Par ailleurs, les rapports d'inspection ne mentionnent pas de tels dépassements.

Le contrôle des disponibilités par le CF
Le contrôleur financier est principalement chargé par les textes de contrôler l'existence des allocations de crédits restant ouverts (non consommés) nécessaires à la dépense (c'est-à-dire le non dépassement des autorisations de crédit) et non la disponibilité des fonds. En cas de tension de trésorerie, le Ministre des Finances peut lui demander de geler les engagements (en amont du gel des ordonnancements), mais cette procédure n'est jamais utilisée. Par ailleurs, le contrôleur financier vérifie que les engagements respectent le plan d'engagement des ministères, qui permet d'assurer la concordance entre la gestion centralisée des prévisions de disponibilités avec les prévisions d'engagements ministériels (voir PI-21). Mais cette procédure n'assure qu'une efficacité partielle à la limitation des engagements aux disponibilités.

Ces éléments conduisent à une évaluation de A.

Composante 25.3 Respect des règles et procédures de paiement

Le respect des procédures de paiement
Le respect de ces dispositions est placé sous le contrôle de la Cour des comptes. Notamment à travers la procédure de gestion de fait. Or la Cour n'exerce pas encore ces missions. Il n'est donc pas possible de savoir si elles sont respectées.

L'usage des procédures simplifiées
La procédure simplifiée est en fait la procédure très largement la plus utilisée.

Tableau 52 : L'usage de la procédure simplifiée

Procédure	2012		2013		2014	
	Nombre	Milliards FCFA	Nombre	Milliards FCFA	Nombre	Milliards FCFA
Normale	12 132	7,43	8 062	6,3	8 420	6,60
Simplifiée	95 658	367,0	98 887	405,0	108 044	512,0
Total	107 790	374,5	106 949	411,3	116 464	518,6

L'usage des procédures dérogatoires
Les données relatives à la ventilation des montants de dépenses selon les procédures pour les années 2012, 2013 et 2014 montrent que les dépenses sans ordonnancement préalables constituent une part importante des dépenses notamment pour les dépenses d'investissement exécutées par l'Etat.

La mission n'a pu obtenir les rapports, pièces et informations permettant d'analyser les procédures de paiement des travaux faisant l'objet d'un préfinancement.

Tous ces éléments conduisent à la notation D.

Situation de l'exécution du budget (en milliards de FCFA)	2012	2013	2014
Fonctionnement			
Totales	80,6	79,8	149,7
Dépenses sans ordonnancement préalable (imputation provisoire)	2,8	11,0	14,8
Part des DSOP	3,4%	13,8%	9,9%
Transferts courants			
Totales	85,6	113,3	97,0
Dépenses sans ordonnancement préalable (imputation provisoire)	3,8	7,9	5,7
Part des DSOP	4,4%	7,0%	5,9%
Dépenses d'investissement exécutées par l'Etat			
Totales	74,4	60,7	115,8
Dépenses sans ordonnancement préalable (imputation provisoire)	22,9	52,5	85,9
Part des DSOP	30,8%	86,5%	74,2%

Indicateur	Note	Explication
PI-25 : efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	**C+**	**Méthode de notation M2**
25.1 Séparation des tâches	A	Les fonctions sont séparées à toutes les étapes. Les responsabilités sont clairement définies.
25.2 Efficacité du contrôle des engagements de dépenses	C	Des contrôles d'engagements de dépenses détaillées ont été mis en place limitent pour les dépenses non salariales de manière partiellement efficace les engagements aux disponibilités indiquées par les projections.
25.3 Respect des règles et procédures de paiement	D	Les informations nécessaires à la notation (nombre des procédures dérogatoires et informations sur les paiements des préfinancements) n'ont pas été communiquées à la mission.

PI-26 : audit interne

Le contrôle a posteriori de l'efficacité des procédures de contrôle interne (qui sont analysées dans les indicateurs précédents relatifs au contrôle de l'exécution du budget) et de leur respect par les agents chargés de l'exécution des dépenses et des recettes est un

élément essentiel de limitation des irrégularités auxquelles elles peuvent donner lieu et de l'amélioration de leur adéquation aux objectifs de l'administration.

Au Togo ce sont les inspections internes qui sont en charge de ce contrôle. Les inspections ministérielles des ministères techniques sont peu développées et consacrent l'essentiel de leurs activités au respect des normes techniques des différents domaines[84]. Les inspections dont les compétences portent sur les contrôles des procédures budgétaires et financières, l'évaluation du fonctionnement des administrations, l'audit de performance et l'évaluation des politiques publiques sont : l'Inspection générale d'Etat (IGE), l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale du Trésor (IGT) ; les deux premières ont une compétence interministérielle et la troisième a en charge le contrôle des comptables du réseau du Trésor.

Les compétences des inspections

La mission de l'IGF est très largement définie : contrôle, audit, étude conseil, et évaluation en matière administrative, économique et financière ; contrôle des opérations des ordonnateurs et des comptables ; contrôle des administrations, des établissements publics, des collectivités locales ; matérialité du service fait. Elle peut être saisie par le Président de la République et le Premier ministre.

Le champ des organismes et opérations entrant dans le périmètre de compétence de l'IGE est aussi large ; il englobe tous les organismes publics. Les objectifs des missions sont définis de façon générale (« *sauvegarder les intérêts de l'Etat et les droits des particuliers* »). Les contrôles sont limités aux audits de régularité.

L'IGT a, outre ses missions de contrôle interne de la DGCT, une compétence générale en matière de vérification sur toute l'administration du trésor et l'ensemble des réseaux des comptables publics et assimilés.

Cet indicateur évalue dans quelle mesure ces inspections couvrent les différents éléments du système de gestion des finances publiques, utilisent les méthodes d'audit interne centré sur les systèmes et basées sur les risques (ABR), formulent des recommandations appliquées par les services qui font l'objet de vérification et enfin respectent les normes professionnelles généralement admises de l'audit interne, différentes des pratiques des organismes de contrôle de régularité ou de conformité (inspections traditionnelles). Les trois inspections, leur organisation, leurs méthodes, leur rapport (dans leur totalité) ont fait l'objet d'analyses détaillées non reprises dans ce rapport. Le texte qui suit synthétise pour la notation ces analyses.

Composante 26.1 Portée de l'audit interne

Les champs de compétence (services et opérations contrôlables, types de contrôle réalisable, règles de contrôle, élaboration de rapport) de l'IGE et de l'IGF recouvrent l'ensemble de l'administration centrale, les EPA, les entreprises publiques et au-delà les organismes bénéficiant de fonds publics. L'IGT peut vérifier les services de comptabilité de tous les organismes dotés d'un poste comptable public.

[84] Elles ont été instituées par le décret n°2013-404 portant organisation type des départements ministériels. Elles sont fonctionnelles dans quelques ministères (comme par exemple au Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'hydraulique où l'inspection est chargée de l'audit interne).

Toutes les inspections sont régies par des textes[85] . Elles ont établi des programmes d'audit pour les trois derniers exercices clos et au moment de l'évaluation, et produit des rapports d'audit.
Mais la couverture de la fonction d'audit au moment de l'évaluation, sa matérialité, sont très faibles par rapport au montant des dépenses budgétées comme le montrent les tableaux suivants.

Les inspections de l'IGT sont peu nombreuses et couvrent une faible part de son champ de compétence (notamment les postes comptables des comptables principaux de l'Etat n'ont pas été vérifiés récemment) en raison de la faiblesse de ses moyens et de son activité obligatoire d'installation des comptables.

L'IGF a programmé et réalisé un nombre réduit de mission, en raison du temps consacré à la formation (de juin à décembre 2013 et de juin à décembre 2015), de la mise en place tardive de la trésorerie en 2014, de la conjoncture socio-politique, du calendrier électoral au premier trimestre 2015 ainsi que de la faiblesse des effectifs de l'IGF et, selon l'inspection, de la réticence des audités à fournir des informations aux contrôleurs.

La programmation et l'activité de l'IGE sont réduites comme le montre le tableau suivant.

Tableau 53 : Rapports IGE

2014		2015	
Fonds spécial pour le développement de l'habitat (recettes versées)	956,19	Commission nationale de l'OHADA	24,17
Centre hospitalier universitaire Campus		Direction de l'administration pénitentiaire et de la réinsertion	
Centre hospitalier universitaire Sylvanus Olympio	1 940, 1 (masse salariale)	Direction de l'aménagement, de l'équipement et de la mécanisation agricole	(
Hôpital de BE			
-Centrale d'approvisionnement et de gestion des intrants agricoles (CAGIA)			

En millions de FCFA

Tableau 54: Rapports produits par les trois inspections

		IGF	IGE	IGT
2013		2 (à titre application ABR)	4 (6 programmés)	23
2014		5 et une cartographie	5 (9 programmés)	26
2015 (en cours au moment de la mission)		Non connu (gel des activités en raison de l'élection présidentielle)	3 (11 programmés)	35

La notation est donc D. Le champ de compétence des inspections est large, mais la couverture, la matérialité de la fonction d'audit est faible.

[85] Décret n°2008-093/PR portant création, organisation, attribution et modalités de fonctionnement de *l'inspection* générale des finances ; décret n°72-192 instituant une *Inspection* générale d'Etat, définissant ses structures et fixant les règles de son fonctionnement ; Arrêté n°077/MEF/DGTCP du 06 avril 2009 portant organisation, fonctionnement et prérogatives des structures de contrôle de la DGTCP.

Composante 26.2 Nature des audits et normes appliquées

Les trois inspections disposent d'une indépendance certaine (au sens de l'IAA), notamment dans la programmation de leurs contrôles (en raison notamment de la faible part dans leur activité des « commandes » externes), dans la direction de leur contrôle (les inspecteurs de l'IGE reçoivent cependant directement des directives de l'IGE sur la manière de mener les enquêtes), dans leur pouvoir d'investigation. Elles n'ont pas cependant la liberté de publier leurs rapports. Ces prérogatives sont garanties par des textes de niveau élevé (notamment l'IGE). Les inspections ont des guides d'audit et de contrôle récents et conformes aux normes professionnelles (notamment l'IGF).

L'IGE et l'IGF viennent seulement de se former à l'audit basé sur les risques (leurs agents ont bénéficié en 2012 et 2013 de formations intenses d'audit basé sur les risques).

L'IGF a commencé à mettre en œuvre l'audit basé sur les risques, notamment à titre de traitement de « cas » pratiques dans le cadre des formations. Une cartographie très détaillée et très complète des risques du Ministère chargé des finances et des Ministères de l'agriculture de l'élevage et de l'Hydraulique, des mines et de l'énergie et de la Société des postes du Tog ont été élaborées. Au ministère chargé des finances, elle a servi à ébaucher un plan d'audit dont la réalisation a été amorcée en 2014 (contrôle de la gestion du matériel et de la Direction du portefeuille).

L'IGE n'a pas encore commencé à mettre en œuvre l'ABR Elle reste une inspection dont l'activité est consacrée à la détection des irrégularités (contrôle traditionnel). Les contrôles – surtout de conformité et de régularité – qu'elle mène apportent une information de qualité sur les systèmes de contrôle de l'administration centrale. Ils sont cependant peu nombreux sur la période en raison du temps consacré à la formation et de la faiblesse des moyens mis à la disposition de l'IGE.

L'IGT mène exclusivement des vérifications de régularité sur les procédures comptables. Elle apporte ainsi des éléments d'appréciation importants sur le fonctionnement de cette partie du contrôle interne (la fonction comptable).

La notation est D, les activités d'audit interne n'étant pas axées sur la conformité financière, ni sur l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité des contrôles internes.

Composante 26.3 : Exécution d'audits internes et rapports d'audit

Les rapports de l'IGE sont exclusivement destinés, en droit, au Président de la République, mais ils sont aussi transmis, dans la pratique, au Ministre assurant la tutelle des entités contrôlées et à la Cour des comptes. Ceux de l'IGF sont communiqués au Ministre chargé des finances et à la Cour des comptes, ceux de l'IGT au DGTCP. Ils sont aussi transmis aux entités contrôlées, ne serait-ce que pour assurer la phase finale de la contradiction, après celle de l'instruction et du contrôle. Concernant le taux de réalisation des programmes, les informations fournies montrent que l'IGE a réalisé entre 2013 et 2015 8 des 17 contrôles programmés sur la période 2012-2014. D'après les données disponibles il avoisinerait (données 2014) 90 % pour l'IGT (en termes de nombre d'entités contrôlées),

mais serait plus faible s'il pouvait être calculé sur les entités prises séparément (6 ambassades étaient programmées aucune n'a été contrôlée).

Un tel calcul n'a que peu de sens pour l'IGF compte tenu de son faible niveau d'activité du fait de la programmation de formations à l'audit basé sur les risques et des difficultés mentionnées ci-dessus.

Ce taux de 75% et non de 100% de réalisation de la programmation correspond à la note B.

Composante 26.4 Suites données aux audits internes

L'IGF, l'IGE et l'IGT font des recommandations (pouvant aller jusqu'à des demandes de réparation et de remboursement de sommes détournées, pour les comptables notamment). Elles tiennent des états de ces recommandations. L'IGT suit leur mise en œuvre, l'IGE et l'IGF ne sont souvent pas informées des suites données à ces recommandations et, lorsqu'elles le sont, elles constatent que ces recommandations, très généralement, ne sont pas mises en œuvre par les responsables administratifs. Ainsi le suivi des recommandations mis en place à l'IGF permet de mesurer l'année qui suit la formulation des recommandations leur mise en œuvre par les administrations et services concernés. Mais l'IGF au cours de la période a rencontré des difficultés pour mettre en œuvre ce suivi. Elle avait prévu sur la période 2012-2013 le suivi de 91 recommandations sur 162, elle en a réalisé 48. Pour la période 2014 -2015, l'IGF a gelé ses missions jusqu'au mois de juin 2015.

L'Inspection rencontre des difficultés dans la mise en œuvre de ses recommandations et même dans le recouvrement des deniers détournés : « *depuis 5 ans, elle réclame en vain des dettes à des responsables ; certains refusent d'obtempérer en brandissant leurs grades et titres, d'autres se cachent derrière leurs avocats dans des échanges interminables de courriers* ».[86]

Un bureau de l'organisation et des méthodes est chargé du suivi des recommandations de l'IGE. Mais il ne dispose pas des moyens de le faire. Il a été envisagé d'instituer un comité de suivi avec l'IGF, mais le projet n'a pas abouti. Les ministères de tutelle doivent assurer le suivi, mais ils le font mal. L'IGE considère que cette absence de suivi est un facteur important de démotivation, notamment dans les cas, non exceptionnels, de découverte de manquants, qui peuvent être de montants très élevés.

Les rapports annuels de l'IGT font état de nombreux dysfonctionnements et irrégularités qui se répètent dans les rapports, faute de correction:

- Relations tendues, difficiles, entre les comptables et les ordonnateurs ;
- Les trésoreries ne sont pas bien tenues ;
- Mauvais état des archives au sous-sol du bâtiment de la DGTCP, de la salle informatique de la DGTCP, du caveau de la caisse du Trésor public ;
- Versements d'indemnités de fonction ou d'avantages divers aux comptables publics par les structures dans lesquelles ils travaillent;
- Insuffisante sécurité du transport de fonds des banques vers le Trésor;

[86] Rapport de présentation de la révision des textes régissant l'IGF.

Dans les établissements publics :

- Inexistence d'un plan et de procédures comptables harmonisées; procédures et comptables obsolètes, lorsqu'elles existent ;
- Approbations parfois très tardives des budgets, entraînant des dépassements de crédit et des procédures de paiement irrégulières ;
- Dans les trésoreries :
    - Non-respect des procédures comptables en vigueur ;
    - Retard dans la tenue de la comptabilité ;
    - Absence ou insuffisance des contrôles lors des paiements de dépenses ;
    - Soustraction de fonds de caisse à des fins personnelles ; (en 2015 le nombre de vérifications faisant apparaître des déficits est de 16 sur 35 contrôles ; la plupart ont été remboursés ; l'état produit ne mentionne pas les montants).
    - Pertes ou mauvaises conservations des pièces comptables.

Ces éléments montrant qu'il n'existe pas d'indications manifestes que les recommandations soient appliquées pour au moins 50% des entités audités au cours de 2014 conduisent à la note D.

Indicateur	Note	Explication
PI-26 : audit interne	**D+**	**Méthode de notation M1**
26.1 Portée de l'audit interne	D	Toutes les entités de l'administration centrale sont assujetties à des audits internes par l'IGE, l'IGF et l'IGT. Mais la matérialité et la couverture de la fonction sont faibles et en conséquence, l'audit interne n'est pas opérationnel pour les entités de l'administration centrale à l'origine d'au moins 50% des recettes et des dépenses budgétisées.
26.2 Nature des audits et normes appliquées	D	Les activités d'audit interne consistent essentiellement en un examen a posteriori axé sur le respect des dispositions financières. Elles sont peu axées sur la suffisance et l'insuffisance des contrôles internes.
26.3 Exécution d'audits internes et rapports d'audit	B	Au moins 75% des missions prévues dans les programmations des audits et contrôles sont menées à terme.
26.4 Suites données aux audits internes	D	Il n'existe pas d'indications manifestes que les recommandations soient appliquées pour au moins 50% des entités audités au cours de 2014.

3.6 Comptabilité et reporting

PI-27 : Intégrité des données financières

Composante 27.1 : Rapprochement des comptes bancaires

Dans les commentaires de la composante 21.1 nous avions fait observer que de nombreux fonds publics dérogeaient au principe de l'obligation de dépôt sur des comptes ouverts au Trésor.

Dans le cadre de la mise en place du système CUT (compte unique du Trésor), la quasi-totalité des comptes de services administratifs centraux (services non dotés de l'autonomie financière) ouverts auprès des banques commerciales ont été clôturés. Il ne reste plus que des comptes dormants à solde non nul dont la fermeture est en cours.

Mais il reste encore, ouverts auprès des banques commerciales, les comptes de projets financés sur ressources extérieures et les comptes des établissements publics à caractère administratif. Pour ces derniers, la clôture de leurs comptes est aussi prévue dans le cadre de la mise en place du CUT, mais reste à réaliser.

Pour les comptes qui relèvent du Trésor, l'Agent comptable central du Trésor effectue chaque mois des rapprochements avec la Banque centrale et les banques commerciales. Nous avons pu disposer des états mensuels de ces rapprochements. Ils montrent bien qu'ils sont effectués dans les deux à trois semaines qui suivent le mois considéré.
Mais il n'existe pas de procédure similaire pour les rapprochements infra annuels des comptes des établissements publics à caractère administratif.

Cette situation correspond à la note D pour l'indicateur : [critère pour la note supérieure C : « *un rapprochement bancaire de tous les comptes bancaires actifs de] l'administration centrale est effectué chaque trimestre généralement dans un délai de huit semaines à compter de la fin du trimestre* »].

Composante 27.2 : Comptes d'attente

Le rapprochement pour les comptes d'imputation provisoire ou d'attente (comptes 47) se fait chaque mois, mais pas systématiquement pour tous les comptes.

En fin d'exercice, tous les comptes sont rapprochés, généralement à la fin de la période complémentaire (deux mois après la fin de l'exercice), à l'occasion de la clôture des comptes de gestion.

Les comptes de gestion présentés à la fin de chacun des exercices 2012 à 2014 montrent que la plupart de ces comptes sont apurés à l'exception de certains comptes de dépenses tels que :

- le compte d'imputation provisoire des dépenses fiscales (compte 470.9) ;

- le compte 471.9 des dépenses à imputer après vérification (et qui présente des soldes importants en 2012 (2 milliards de FCFA) et 2014 (8,9 milliards),
- les comptes 471.1 des imputations provisoires chez les comptables principaux de l'Etat de dépenses non budgétaires (solde créditeur de plus de 23 milliards dans les comptes de 2014).

Le non-apurement du compte d'imputation provisoire des dépenses fiscales est justifié par l'insuffisance des crédits budgétaires (voir commentaires pour la composante 2.1). L'apurement du compte pourrait se faire dans le cas où la Loi de règlement autorise les dépenses supplémentaires[87].

Il n'y a pas de justification pour le non apurement des autres comptes.

Cette situation correspond à la note D (il existe des comptes non apurés en fin d'exercice sans que cela ne soit dûment justifié) : [critère pour la note supérieure C : *le rapprochement des comptes d'attente est effectué une fois par an, dans un délai de deux mois à compter de la fin de l'année. Les comptes sont apurés dans les délais prévus, au plus tard à la clôture de l'exercice, sauf si cela est dûment justifié* »].

Composante 27.3 : comptes d'avances

Les comptes de l'Etat ne font pas apparaitre les avances faites aux fournisseurs dans le cadre des marchés publics. Il n'existe pas de rapprochement et de suivi centralisé de l'apurement des avances faites aux fournisseurs pour l'exécution des marchés publics.

Pour les avances opérationnelles (régies d'avance, dépenses sans engagements préalables), et comme pour les comptes d'attente, les rapprochements et apurements ne sont faits en totalité que lors de la période complémentaire (deux mois après la fin de l'exercice), à l'occasion de la clôture des comptes de gestion.

La situation correspond à la note D par défaut pour cette composante : [critère pour la note supérieure C : « *le rapprochement des comptes d'avance est effectué une fois par an, dans un délai de deux mois à compter de la fin de l'année. Les comptes d'avance sont fréquemment apurés avec un certain retard* »].

Composante 27.4 processus en place pour assurer l'intégrité des données financières

Les comptes administratifs et les comptes de gestion de l'administration centrale (État hors établissements publics à caractère administratif) sont générés par le système SIGFIP qui comprend deux modules pour l'exécution du budget : un module de suivi de la phase budgétaire (de la demande d'engagement jusqu'à l'ordonnancement) et un module pour la tenue des comptes de gestion.

[87] Les lois de règlement pour les trois exercices 2012 à 2014 ne sont pas encore votées au moment de l'évaluation. Dans ses projets de Loi de règlement, le Gouvernement a prévu l'ouverture de crédits supplémentaires pour les dépenses fiscales.

Pour chacun de ces modules, les manuels de procédures détaillés existent et sont généralement respectés par les personnels utilisateurs. L'accès au système est contrôlé par des dispositifs d'habilitation et d'attribution de code d'accès.
Le système comporte cependant diverses insuffisances qui entament sa fiabilité. L'évaluation de 2015[88] a mis en relief :

- l'absence d'interface de SIGFIP avec les autres systèmes de gestion (impôts, marchés publics, dettes, etc) à l'exception de celui de la solde (Solde An 2000),
- une documentation très complète, mais insuffisamment actualisée,
- une insuffisante sécurisation du fonctionnement des matériels,
- des fonctionnalités absentes, ou incomplètes ou encore peu utilisées,
- un manque de fiabilité des restitutions programmées.

L'exploitation que nous avons faite des données SIGFIP (module budget) pour les besoins de l'évaluation des indicateurs PI-1 à PI-3 nous a aussi permis de constater des insuffisances, mais seulement pour les données relatives aux salaires (voir commentaires pour PI-2), pour la dette (écarts significatifs entre les données de SIGFIP et celles de SYGADE), et enfin pour les dépenses d'investissement financé sur ressources extérieures.

Concernant les comptes de gestion, le plan comptable de l'État (PCE) en vigueur, applicable aux administrations centrales et aux établissements publics à caractère administratif, est décliné à partir de la Directive 05/98 UEMOA de 1998[89]. Un arrêté pour sa mise en application avait été pris en décembre 2001[90]. Mais il n'a été effectivement appliqué qu'à partir de 2009[91], après la transposition en 2008 des directives relatives à la loi organique sur les lois de finances et au règlement général de la comptabilité publique et après la mise en place du module comptabilité de SIGFIP.

Les enregistrements comptables sont effectués selon des procédures documentées (existence de manuels) et les dispositifs de contrôle existent. Mais le plan comptable utilisé est ancien et n'offre pas les toutes les possibilités de transparence des opérations financières. Les balances comptables produites ne sont pas détaillées et ne présentent pas les éléments permettant de les lire facilement. Par exemple, les libellés des comptes à trois chiffres sont absents, la logique de numérotation n'est pas toujours respectée[92], les soldes des comptes à deux chiffres ne sont pas tous repris, et d'autres comptes ne sont repris qu'à un niveau très agrégé.

Quelques améliorations, ont été apportées en 2014 par une instruction comptable[93]. Prises sur recommandations du FMI, elles ont eu pour objectif principal d'améliorer le suivi des instances de paiement.

88 Evaluation op. cit., réalisée par le FAD /FMI et l'UE en février 2015.
89 Le Décret sur le nouveau Plan comptable de l'Etat, conforme à la Directive 09/2009/UEMOA, a été adopté en aout 2015.
90 Arrêté n°243/MEFP/CAB du 20 décembre 2001 portant approbation et mise en application du plan comptable de l'Etat
91 Instructions comptables n°0034 du 12 janvier 2009 portant mise en application d'une nouvelle nomenclature comptable de l'Etat
92 Exemple : Les comptes 471.11 à 471.13 ne sont pas des sous comptes du 471.1. Leurs soldes s'ajoutent à celui de ce dernier.
93 Instruction n°02/2014 du 21 janvier 2014

Cette situation correspond à la note D [critère pour la note supérieure C : « L'accès aux fichiers est accordé sur une base limitée et enregistré, et les modifications apportées à ces données sont enregistrées »].

Progrès attendus :

1) Le PCE revu et modernisé (application du nouveau cadre harmonisé UEMOA) est en cours de mise en place.
2) Un plan de modernisation de SIGFIP sera mis en œuvre dans le cas des réformes en cours de la GFP[94]. Il intégrera les nouvelles nomenclatures budgétaires et comptables. Il bénéficiera d'une version plus récente du système d'exploitation Oracle; d'interfaces avec d'autres systèmes informatiques; du développement de nouveaux applicatifs et d'une organisation plus renforcée des sécurités (sécurité des matériels et sécurité des données).

Indicateur et composantes	Note	Explication Résumée
PI-27 : intégrité des données financières	**D**	**Méthode de notation M2**
27.1 : rapprochement des comptes bancaires	***D***	L'ACCT effectue chaque mois des rapprochements des comptes du Trésor avec la Banque centrale et les banques commerciales dans les deux à trois semaines qui suivent le mois considéré. Mais il n'existe pas de procédures de rapprochement infra annuel pour les comptes des autres administrations centrales.
27.2 : comptes d'attente	***D***	Les rapprochements des comptes d'attente ne sont faits qu'une fois dans l'année, généralement à la fin de la période complémentaire (deux mois après la fin de l'exercice), à l'occasion de la clôture des comptes de gestion. La plupart des comptes sont apurés, mais il reste des comptes de dépenses non apurés avec des soldes importants. Seul le non-apurement du compte de dépenses fiscales est justifié.
27.3 : comptes d'avance	***D***	Il n'existe pas de procédures de rapprochement et de suivi centralisé de l'apurement des avances faites aux fournisseurs pour l'exécution des marchés publics. Les avances opérationnelles sont apurées fréquemment, mais toutes les avances ne sont rapprochées qu'à l'occasion de la clôture des comptes.
27.4 : processus mis en place pour appuyer l'intégrité des données financières.	***D***	Les insuffisances des systèmes en place (système comptable et systèmes informatiques) ne permettent pas d'assurer tous les contrôles et vérifications pour garantir l'intégrité des

[94] Voir rapport de la mission conjointe de l'assistance technique FMI-Afritac de novembre 2015 pour l'appui à l'adaptation de SIGFIP à la nouvelle nomenclature budgétaire et au nouveau plan comptable l'État

Indicateur et composantes	Note	Explication Résumée
		données. L'accès aux données est accordé sur une base limitée, mais l'enregistrement des modifications pour leur traçabilité est insuffisant.

PI-28 : rapports budgétaires en cours d'exercice

Le pilotage de l'exécution du budget suppose un outil de suivi adéquat du rythme d'exécution des opérations programmées et la production périodique de bilans réguliers permettant de procéder aux corrections nécessaires et en temps utile de la trajectoire infra annuelle de l'exécution du budget. Cet indicateur examine si les rapports budgétaires en cours d'année, sous l'angle de leur qualité (notamment leur couverture et leur comparabilité avec la programmation) de leur précocité et de leur fiabilité répondent aux exigences d'un suivi complet, rapide et précisément informé.

Composante 28.1 : Portée et comparabilité des rapports

Les comptables principaux produisent chaque mois avant le 10 du mois suivant une balance à partir de leurs opérations et des opérations dont ils sont comptables centralisateurs. L'ACCT élabore à partir de ces comptes avant le 15 du mois suivant une balance générale mensuelle. Elle est transmise au Directeur de l'économie sans autre rapport ou commentaire pour les besoins de l'élaboration du TOFE. *Elle contient plusieurs états y compris un état des dépenses engagées et non ordonnancées.* A partir de ces données un rapport trimestriel sur l'exécution du budget de l'Etat était (dans la période sous revue, une refonte du dispositif étant en cours) réalisé par la Direction de l'économie.

Le dernier rapport publié sous ce nom (voir ci-dessous) date de fin mars 2015.

Il est très global. Il comporte, outre une analyse de la situation économique récente :

- une présentation agrégée des recettes fiscales, directes et indirectes, et douanières, des recettes non fiscales budgétaires et des comptes spéciaux du trésor ;
- Une présentation des dépenses totales ventilées entre : les dépenses de personnel, les dépenses de biens et services, les transferts et subventions, les comptes spéciaux, les intérêts, les dépenses d'investissement sur financement externe et sur financement externe, les prêts nets ;
- Une présentation des dépenses de pauvreté ;
- Une présentation des opérations financières : financement intérieur (bancaire et non bancaire) et financement extérieur.

Les taux d'exécution par rapport aux prévisions budgétaires sont indiqués.

Ce rapport, calé sur le TOFE, est très sommaire en ce qui concerne l'exécution budgétaire. Il est peu détaillé par nature de dépense et il ne donne aucune information sur la consommation des crédits des différents ministères, même les plus importants. La

comparaison directe avec les prévisions budgétaires ne peut être faite. Il n'y a aucune information sur les engagements. Le rapport du FMI sur la chaîne de la dépense de 2013 qui traite de cette question s'interroge à juste titre sur les raisons d'une telle sous-utilisation de SYGFiP :

« *Il a également été observé que les restitutions disponibles sont peu exploitées par les directions du MEF. Ainsi, le module « observateur » dédié à l'aide à la décision des directeurs n'est pas connu. Des problèmes de fiabilité des données ont également été évoqués par les services qui continuent dans la majorité des cas d'utiliser des tableaux de suivi manuel. Enfin, des restitutions essentielles pour le pilotage de l'exécution budgétaire et la prévision des besoins de trésorerie ne sont pas disponibles sous SIGFiP (état des dépenses engagées non ordonnancées, état des dépenses ordonnancées non encore payées).* »

La note est D : les données sont très agrégées et ne fournissent aucune information sur les dépenses par Ministère, ce qui est exigé pour la note C.

Réforme

Le rapport produit par la Direction de l'économie a été transformé en un « commentaires sur le TOFE ».

Un nouveau rapport sur l'exécution devrait être élaboré par la Direction du budget.

Composante 28.2 Calendrier de publication des rapports

Les délais de publication sont les suivants :

Trimestre	Date de mise en ligne sur le site du secrétariat permanent pour le suivi des réformes et des programmes financiers
Fin mars 2015	18 juillet 2015
Fin décembre 2014	29 juin 2015
Fin septembre 2014	21 janvier 2015
Fin juin 2014	23 septembre 2014
Fin mars 2014	26 juin 2014

Source : site du secrétariat permanent pour le suivi des réformes et des projets financiers

Publiés plus de deux mois après la fin du trimestre elles correspondent à la notation la plus basse.

Composante 28.3 Exactitude des rapports

Les données ne soulèvent pas de problèmes majeurs (l'application SYGFiP n'étant pas remise en cause – voir toutefois l'indicateur sur l'intégrité des données) exceptées celles concernant les investissements sur financement extérieur. Elles ne sont produites toutefois qu'au stade de l'ordonnancement et non de l'engagement, ce qui conduit à la notation la plus basse, D.

Indicateur	Note	Explication
PI-28 : rapports budgétaires en cours d'exercice	**D**	**Méthode de notation M1**
28.1 Portée et comparabilité des rapports	D	Les données sont très agrégées et ne fournissent aucune information sur les dépenses par Ministère, ce qui est exigé pour la note C.
28.2 Calendrier de publication des rapports	D	Les deux derniers rapports de 2014 ont été publiés plus de deux mois après la fin du trimestre.
28.3 Exactitude des rapports	D	La qualité de l'information ne prête pas à préoccupation, mais les données ne portent pas sur l'engagement ni sur le paiement.

PI-29 : rapports financiers annuels

Cet indicateur évalue la qualité des états financiers consolidés de fin d'exercice, qui différent des états périodiques de suivi en décembre (voir indicateur PI-28) en raison des opérations comptables de fin d'exercice et des états et rapports qui leur sont annexés qui permettent de leur donner toute leur intelligibilité.

Les états financiers annuels[95]

Les comptes de gestion des comptables assignataires et les comptes administratifs. En application du règlement de la comptabilité publique, les comptables publics tiennent une comptabilité dite générale et patrimoniale. Trois comptables principaux de l'Etat (RGT, PGT et ACCT) sont astreints à produire des comptes de gestion de l'Etat (recettes, dépenses, Trésorerie)[96], l'ACCT établit le compte général de l'administration des finances (CGAF) à partir des rapports d'exécution du RGT et du PGT. Le calendrier prévu est le suivant :

- 31 janvier : clôture de la gestion ;
- 30 avril : transmission du compte de gestion sur chiffre au Directeur de la CP ;
- 15 mai : transmission du compte de gestion sur pièces au DGTCP ;
- 30 juin transmission du compte de gestion à la Cour des comptes.

Des sanctions sont prévues en cas de retard.

Les administrateurs de crédit et les ordonnateurs tiennent parallèlement une comptabilité dite administrative qui retrace les propositions faites par les administrateurs de crédit et les ordres de paiement émis par les ordonnateurs délégués. Ces comptes administratifs font partie des pièces générales des comptes de gestion des CPE et doivent leur être rapprochées (les procès-verbaux de pointage sont fournis par le PGT).

96 La liste des pièces générales constituant le compte de gestion est fixée dans l'instruction comptable n°015/MEF/SG/DGTCP/DCP/2012 portant modalités de reddition des comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat.

Le compte général (CGAF) établi par l'ACCT est composé d'une balance générale des comptes et d'états particuliers. Les obligations règlementaires sont réduites et peu précises.

La date du dépôt du CGAF à la Cour des comptes est fixée au le 30 juin.

La loi de règlement
Un projet de loi de règlement du budget de l'Etat est présenté au Parlement par le Ministre des Finances. Il constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses effectués au cours d'une même gestion et affecte la reprise des résultats. Il n'est pas prévu qu'il annule les crédits sans emploi, ce que le projet fait cependant.

Composante 29.1 : Exhaustivité des rapports financiers annuels

(Sont exclues de l'évaluation les opérations extrabudgétaires qui ont fait l'objet de l'indicateur PI-06.)

Les documents transmis à la Cour des comptes sont (en 2013 ; source : RELF) :

- Budget de l'Etat.
- Collectif budgétaire.
- Compte administratif.
- Comptes de gestion des trois comptables principaux de l'Etat.
- CGAF.
- Avant-projet de loi et de ses annexes.

Exhaustivité de la couverture : Les modalités d'élaboration du CGAF assurent une grande couverture des états financiers relatifs aux opérations budgétaires (budget de l'Etat et comptes du Trésor soit le champ de la loi de finances). Ne peuvent exécuter et enregistrer les opérations budgétaires et comptables de l'Etat que les comptables publics, sauf irrégularités sanctionnables par une gestion de fait par le juge des comptes (qui n'a pas encore cependant exercé cette mission). Les Trésoriers régionaux, outre leur fonction de comptable en deniers, sont comptables d'ordre (comptable centralisateur des postes comptables qui leur sont territorialement rattachés). Les comptables principaux de l'Etat sont comptables d'ordre des Trésoriers régionaux, des Trésoriers principaux de LOME-Commune et du Golfe et du Trésorier principal des missions diplomatiques et consulaires (TPMDC). L'ACCT est comptable centralisateur final des opérations exécutées par l'ensemble des comptables directs du Trésor. Par ailleurs, les comptables contrôlent la régularité au sens de la comptabilité publique des opérations des ordonnateurs (voir l'indicateur PI-25).

Exhaustivité du contenu : Pour l'année 2014, l'exposé général des motifs du projet de loi, après le rappel du contexte de l'exécution du budget et des autorisations budgétaires, dresse l'état et fait l'analyse de l'exécution du budget. L'avant-projet de loi de règlement arrête les montants définitifs des différents grands postes du budget général, transfère le résultat et annule les crédits. Une annexe présente la comparaison entre les prévisions et les réalisations.

Le compte administratif comprend :

- Un rapport du Ministre des Finances, ordonnateur principal, sur l'exécution du budget (daté du 27 mai 2015) composé :
    - D'une synthèse des opérations de recettes et de dépenses ; comparaison des prévisions et réalisations avec mise en perspective sur les trois derniers exercices et détail des recettes et dépenses ;
    - D'un tableau des effectifs en distinguant les effectifs relevant des pouvoirs publics et ceux relevant de l'administration publique par catégorie et sur les trois derniers exercices ;
    - D'une comparaison de l'exécution de la loi de finances par rapport aux grands axes de la SCAPE.
- D'un tableau synthétique des recettes (prévisions/émissions/recouvrements) et dépenses (votés/engagés/mandatés) ;
- Un état détaillé des opérations de recettes (prévisions/émissions/recouvrement) ;
- Un état détaillé des opérations de dépenses (votés/engagés/mandatés) par ministère, unités fonctionnelles, chapitres, nature de dépenses par grande catégorie ;
- Les comptes spéciaux du trésor ;
- Des annexes :
    - Ventilation des ordonnancements des dépenses (ordonnancements par trimestre des ordonnancements par grande catégorie de dépenses par unités fonctionnelles) ;
    - Situation analytique et schématique des ordonnancements de dépenses (par nature de dépenses par trimestre) ;
    - Situation agrégée des émissions de recettes et des ordonnancements de dépenses (prévision/dépenses par grande nature dépenses par unités fonctionnelles) ;
- Des explications sont fournies et les objectifs rappelés.

Une version abrégée plus pédagogique est préparée.

Le Compte général de l'administration des finances reprend dans le plan et la nomenclature comptable les opérations budgétaires globales et y ajoute les analyses :

- Du découvert du Trésor ;
- De la détermination du besoin de financement patrimonial (part des dettes à court-terme (restes à payer et total des comptes de dépôt, bons du trésor) non couverte par l'actif circulant non compris les comptes de disponibilités[97]) calculé à partir des comptes d'actif et de passif ;
- Du besoin de financement de la loi de finances ;
- De la couverture du besoin de financement de la loi de finances (écart entre les flux nets de ressources et les flux nets d'emplois de la gestion).

Les rapports financiers annuels ainsi préparés sont comparables au budget initial et contiennent des informations sur les recettes, les dépenses et les soldes de trésorerie. Ils ne couvrent ni les actifs et passifs financiers dans leur totalité, ni les garanties et obligations à

[97] Comptes au trésor des régisseurs d'avances de l'Etat, compte de contribuables, comptes de déficit ; comptes d'avances sur salaires ou indemnités, dépenses imputables au budget de l'année suivante).

long-terme. Ils peuvent être entachés d'anomalies[98]. Ces deux derniers éléments, en dépit de la couverture et l'ampleur du contenu de ces rapports, conduisent à la notation C.

Composante 29.2 : Rapports financiers soumis à des audits externes.

Les comptes des CPE

Tableau 55 : Date de production des comptes des CPE

	2012	2013	2014
Production de la balance générale des comptes	29/03/2013	24/03/2014	30/03/2015
Production des comptes de gestion ACCT	30/04/2013	27/05/2014	28/04/2015
Production des comptes de gestion RGT	13/05/2013	21/05/2014	06/05/2015
Production des comptes de gestion PGT	24/05/2013	16/04/2014	30/04/2015

Source : DGTCP

La loi de règlement

Le tableau ci-dessous récapitule la date de dépôt du projet de loi de règlement à la Cour des comptes.

Tableau 56 : Date de dépôt du projet de loi de règlement à la Cour des comptes

	2012	2013	2014
Transmission des comptes à la Cour des comptes	18/06/2013	10/06/2014	19/06/2015

Source : DGTCP

La LOLF 2008 dispose que le projet de loi de règlement est déposé et distribué au plus tard à la fin de l'année qui suit l'exécution du budget et le Parlement doit en débattre au cours de la première session qui suit son dépôt et sa distribution ; pour ce faire la Cour des comptes reçoit les documents avant la fin juin de l'exercice suivant, soit six mois après la fin de l'exercice. Elle prévoit que le projet de loi de finances ne peut être soumis au Parlement avant que le projet de loi de règlement en cause n'ait été déposé. Cette dernière disposition n'est pas respectée et la Commission de l'Assemblée nationale s'en plaint régulièrement dans son rapport sur le projet de loi de finances.

Note B : Le projet de loi de règlement est reçu par la Cour avant la fin juin de l'année en cours en 2014 (et pour les deux exercices précédents aussi), soit six mois après la fin de l'exercice (trois mois pour A).

[98] Par exemple, apparaissent des écarts sur le montant des investissements en 2014 (Compte de gestion à la page 23 : 230,96 dont Ressources Internes : 104,08 ; Ressources Externes : 103,23 ; Compte de gestion à la page 24 : 207,31 ; Compte de gestion à la page P 26 : 115,84).

Composante 29.3 Normes comptables

Le compte général de l'administration des finances est élaboré à partir du plan comptable de l'Etat en vigueur[99]. (La nomenclature est fixée dans l'instruction n°034/MEF/SG/DGTCP du 12 janvier 2009. Elle est issue de la transposition de la directive de l'UEMOA. La nomenclature budgétaire a déjà été évaluée. La présentation des comptes annuels de l'Etat par sa qualité d'écriture et de présentation assure une grande lisibilité aux états et rapports qu'ils comportent. La note est donc la plus élevée, A.

Projet de réforme

La LOLF de 2014 renforce le contenu de la loi de règlement, notamment en matière de performance et de gestion de la trésorerie.

Indicateur	Note	Explication
PI-29 : rapports financiers annuels	**C+**	**Méthode de notation M1**
29.1 Exhaustivité des rapports financiers annuels	C	Les rapports financiers de l'administration centrale sont préparés sur une base annuelle, ils sont comparables avec le budget initial et comprennent des informations sur les recettes, les dépenses et les soldes de trésorerie, mais pas sur les actifs financiers, les passifs financiers, les garanties et les obligations à long-terme.
29.2 Rapports financiers soumis à des audits externes	B	Le projet de loi de règlement est reçu par la Cour avant la fin juin de l'année en cours en 2014 (et pour les deux exercices précédents aussi), soit six mois après la fin de l'exercice (trois mois pour A).
29.3 Normes comptables	A	Les normes comptables utilisées dans tous les rapports financiers cadrent avec les normes internationales (UEMOA en vigueur).

3.7 Supervision et audit externes

PI-30 audit externe

Les institutions supérieures de contrôle (ISC) ont pour mission de vérifier en toute impartialité la conformité de l'action de l'administration aux règles comptables, financières et administratives qui s'imposent à elle, de s'assurer de l'efficacité de son action et de contribuer par leurs recommandations à l'améliorer.

Cette mission est assurée par la Cour des comptes du Togo qui est une ISC de type juridictionnel (sous le régime « mécanique » de débet - excluant toute prise en compte des notions de faute du comptable et de préjudice pour la collectivité publique).

[99] Arrêté n°243/MEFP/CAB du 20 décembre 2001 portant plan comptable de l'Etat qui s'inspire du système comptable ouest-africain (SYSCOA).

Son champ de compétences (les organismes soumis à son contrôle) est très large et porte sur toutes les institutions et organismes gérant ou bénéficiant de fonds publics. Selon la loi organique relative à la Cour des comptes[100], ses compétences (les types de contrôles qu'elle peut exercer) sont cependant fortement limitées. Elle juge les comptes des comptables publics, vérifie les comptabilités des établissements publics et des entreprises publiques, mais n'a pas de mission générale expresse du contrôle du bon usage des fonds publics ou d'audit, sauf, éventuellement dans le cadre d'une demande du gouvernement ou du Parlement. Elle n'a pas de mission expresse non plus d'évaluation des politiques publiques. La LOLF donne désormais mandat à la Cour des comptes de vérifier la performance des programmes ; cette mission n'est pas encore toutefois inscrite dans sa loi en raison de l'antériorité de la loi créant la Cour des comptes, qui doit être actualisée pour la mettre en conformité avec les textes les plus récents.

Cet indicateur vise à apprécier dans quelle mesure la Cour exerce les missions d'une ISC et est dotée de l'indépendance nécessaire à leur bonne exécution en se centrant sur les audits de rapports financiers dont une définition large est donnée dans la norme ISSAI « principes fondamentaux de l'audit financier" et qui est très proche du type d'audit que la Cour fera lorsqu'elle exercera ses missions de certification.

Conformément à la loi organique sur la Cour, la Cour est composée de trois chambres : la chambre chargée du contrôle des comptes de l'Etat, la chambre chargée du contrôle des comptes des collectivités locales, la chambre chargée du contrôle des comptes des entreprises publiques, des établissements publics, des organismes bénéficiant de fonds publics et des fonds provenant de la générosité publique. Conformément toujours à cette loi, elle est composée, de 10 conseillers maîtres, de 4 conseillers référendaires et d'au moins 9 auditeurs, ainsi que d'un Procureur général et de trois avocats généraux.

Tableau 57 : Compte administratif de la Cour en 2014 (en F CFA)

Total	1090 182 705
Dont :	
Dépense du personnel	680 293 973
Dépense de fonctionnement	365 380 178
Dépenses de transfert	2 750 000
Dépense d'investissement	4 158 554

Composante 30.1 Portée de l'audit et normes d'audit

Les jugements
La Cour des comptes n'a pas encore jugé de comptabilité. Les membres de la Cour ont reçu une formation et la Cour s'est engagée dans l'activité juridictionnelle : chaque chambre a été chargée d'un jugement et doit déposer prochainement un rapport à fin d'arrêt.

Il n'existe pas encore de formation (Chambre ou Cour de discipline budgétaire ou financière) ayant compétence en matière de faute de gestion budgétaire et financière. Une

[100] Loi organique n°98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes dont les principales dispositions sont analysées en annexe.

réflexion sur une telle création est en cours. La Cour n'a jamais encore ouvert de procédure de gestion de fait.

Les jugements que la Cour doit produire sont essentiellement des décisions portant sur la régularité des opérations de perception de recettes ou de paiement de dépenses réalisées par les comptables publics au regard des obligations de contrôle – essentiellement formel - qui leur sont imposées par la règlementation en vigueur, notamment le règlement général de la comptabilité publique et la loi organique sur la Cour des comptes. Ils ne peuvent être assimilés à des audits de rapports financiers établis sur la base des normes ISSAI[101] ou de normes nationales cohérentes tendant à faire ressortir les questions de fond pertinentes ou les risques systémiques.

Ces rapports sont hors du champ de l'indicateur, les jugements ne pouvant être regardés comme des audits de rapports financiers, mais devant être considérés au regard des normes INTOSAI ou assimilées comme des audits de conformité ou de régularité.

Les contrôles (ou audit de conformité et de performance)
La Cour a réalisé les rapports suivants : la société togolaise des eaux (TDE) (février 2015), commune de LOME (exercice 2007, rapport de 2013), la préfecture du GOLFE (2010-2011) qui a donné lieu à un référé, la société TOGOTELECOM. Par ailleurs elle a contrôlé les fonds de la campagne 2013. Ces rapports sont mis en ligne sur le site de la Cour.
Ces rapports sont hors du champ de l'indicateur qui ne porte que sur les audits de rapports financiers et exclut de son périmètre les audits de conformité, de régularité et de performance dont relèvent ces rapports.

Le rapport sur l'exécution de la loi de finances
La Cour a réalisé les rapports sur l'exécution de la loi de finances pour les exercices 2011, 2012, 2013 et 2014. Les RELF sont présentés de façon identique chaque année.
Le RELF présente de façon claire les principales données sur les prévisions et les réalisations budgétaires. Ses constats font ressortir les principales insuffisances de la gestion budgétaire, Cependant, il présente deux principales faiblesses :

- Il est trop descriptif et ne fournit pas d'explications aux évolutions et faiblesses observées ;
- Il ne fournit aucune information sur le respect des autorisations budgétaires (il regrette seulement à cet égard que *« la Cour n'a pas connaissance des actes règlementaires relatifs aux virements, transferts, annulations ou ouverture de crédit* »).

Le rapport sur l'exécution de la loi de finances (RELF)
- Une introduction rappelle le contexte juridique du RELF, le contexte économique du TOGO en 2013, le cadre juridique et institutionnel du budget, les sources d'information ;

[101] La norme applicable est la norme ISSAI 200 « principes fondamentaux de l'audit financier. On pourra se référer pour les jugements des ISC juridictionnelles au chapitre « éléments constitutifs de l'audit financier » et au paragraphe 26 « le type d'audit réalisé dans des environnements où la conformité aux textes législatifs et règlementaire constitue la priorité de l'audit serait, en principe, considéré comme un audit de conformité ».

- Une première partie analyse les états financiers 2013 :
  - L'incidence de la loi rectificative sur les crédits ouverts ;
  - L'équilibre général du budget en prévision et en réalisation (structure des recettes et des dépenses) ;
  - Le déficit d'exécution ;
  - Une comparaison des prévisions et des résultats sur la période 2010-2013 par grandes catégories de recettes et de dépenses ;
  - Une analyse détaillée des prévisions et des réalisations de recettes en 2013, dans le compte administratif et dans le compte de gestion ;
  - Une analyse détaillée des prévisions et réalisations de dépenses en 2013 et une comparaison avec les années antérieures, selon la nomenclature économique et fonctionnelle ;
  - Une analyse des dotations aux CAS et de leurs emplois (compte administratif et compte de gestion) ;
  - Une analyse au regard du pacte de convergence de l'UEMOA ;
  - La déclaration générale de conformité ; elle contrôle la réalisation de trois rapprochements :
    - Balance de sortie à la clôture et balance d'entrée à l'ouverture ;
    - Les comptes individuels des comptables et le compte général de l'administration des finances (CGAF) ;
    - La comptabilité administrative du Ministre chargé des finances ordonnateur unique et le CGAF.

Une deuxième partie est constituée d'observations et de recommandations sur l'exécution du budget 2013.

Le RELF, tel qu'il vient d'être décrit ne saurait être regardé comme un « audit des rapports financiers », notamment au regard des normes internationales telles celles de l'INTOSAI. Telle n'est d'ailleurs pas sa fonction. Il est établi dans le cadre de l'assistance au Parlement dans sa fonction de contrôle de l'exécutif. Il ne peut être assimilé à un contrôle ou un audit financier – qui repose sur des obligations de diligences (notamment des procédures) et des techniques (notamment des tests d'audit) des résultats (notamment la formulation d'une opinion) dont la Cour n'est pas et ne se déclare pas obligée dans le cadre du RELF[102].

Les normes budgétaires et comptables utilisées par la Cour des comptes sont celles qui sont utilisées par l'administration. La Cour est par ailleurs handicapée dans son fonctionnement par le fait que le greffier n'a pas encore été doté d'un statut régulier.

De cette analyse il résulte que la Cour des comptes n'est pas tenue par le système togolais de contrôle externe pendant la période sous revue de produire des audits de rapports financiers pour l'Etat.
En conséquence, la notation est NA. .

[102] Qui n'entre pas dans le cadre de la fonction juridictionnelle de la Cour, il importe de le rappeler, même s'il est adopté dans la forme juridictionnelle.

Composante 30.2 : Soumission de rapports d'audit au pouvoir législatif

Le rapport sur l'exécution de la loi de finances.

Tableau 58 : Délais d'élaboration du RELF

	2010	2011	2012	2013	2014
Date de réception des états et du PLR	30 septembre 2011	19-29 juin 2012	18 juin et 13 septembre 2013	10-27 juin et 8 juillet 2014	11-19-23 juin et 22 juillet 2015
Date de délibération sur le RELF	29 janvier 2013	27 décembre 2013	8 décembre 2014	8 décembre 2014	1er décembre 2015
Date de transmission du RELF au Parlement	18 juillet 2013	27 décembre 2013	8 décembre 2014	8 décembre 2014	4 décembre 2015
Date de dépôt au Parlement du projet de la loi de règlement	6 août 2014	6 août 2014	Non déposé	Non déposé	

Source : tableau transmis par la Direction du budget

Le rapport public
La Cour n'a pas encore publié de rapport public. Elle n'a pas élaboré non plus le rapport annuel pour le gouvernement et l'Assemblée nationale prévu dans la constitution faisant état s'il y a lieu, des infractions commises et des responsabilités encourues.

Note NA ; ces deux types de rapports n'étant pas de toute façon des audits de rapports financiers et la Cour ne produisant pas d'audit de rapports financiers, cette composante ne saurait lui être appliquée.

Composante 30.3 : Suite donnée aux audits externes

Dans ses RELF, la Cour formule des recommandations qui portent sur des points capitaux. Ces recommandations ne font pas l'objet d'un suivi par la Cour. En 2013, elles sont pratiquement identiques à celles figurant dans le RELF 2011 et strictement identiques à celles du rapport 2012.

Mais la note est NA, ces recommandations ne portant pas sur les rapports financiers que la Cour ne produit pas.

Composante 30.4 Indépendance de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques

Le Premier président de la Cour est élu par ses pairs parmi les conseillers maîtres puis nommé par le Président de la République. Les conseillers maîtres (dont 4 sont élus par l'Assemblée nationale), les conseillers référendaires et les auditeurs sont nommés par la Président de la République sur proposition du Premier ministre après avis du ministre des Finances et avis favorable de l'Assemblée nationale. Un Conseil supérieur de la Cour des comptes examine les dossiers et veille au respect des règles. Leur mandat est de 6 ans (3 pour le Premier Président) renouvelable une seule fois (sans que toutefois les conditions de

ce renouvellement soient expressément définies, ce qui implique, le renouvellement n'étant pas expressément de droit, qu'elles sont identiques selon le principe juridique de symétrie des formes, aux conditions de nomination). Ils prêtent serment et sont magistrats pendant leur mandat[103]. Ils bénéficient d'un statut particulier qui garantit leur indépendance.[104]. Un accès illimité aux documents et informations sur pièce et sur place leur est garanti par la loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes. Il n'existe pas d'élément établissant que ce principe n'est pas respecté. Ainsi, dans les RELF des derniers exercices la Cour dresse la liste des documents qui lui ont été communiqués ; ils correspondent à ce qui était prévu par les textes et qui lui était nécessaire pour réaliser ce document et ne formule aucune observation particulière. Pour le dernier exercice, les délais de transmission de ces documents ont été respectés (juin de l'année suivante). .Les magistrats ont tout pouvoir d'investigation et sont libres de leurs investigations et rapports. Toutefois, selon la constitution, le domaine de compétence de la Cour est restreint et sa liberté de publication n'est pas pleinement garantie. Les conséquences sur le fonctionnement de la Cour de ces limitations juridiques ne peuvent toutefois être appréciées, la Cour n'ayant pas encore publié de rapport annuel.

Note C : L'ISC opère de manière indépendante du pouvoir exécutif, et cette indépendance est assurée par les procédures de nomination et de relèvement des fonctions du président de l'ISC ainsi que d'exécution du budget de l'ISC. L'ISC a un accès illimité et dans les délais prévus à la majorité des dossiers, documents et informations demandés. Mais son domaine de compétence est restreint.

Indicateur	Note	Explication
PI-30 : audit externe	**C**	**Méthode de notation M1**
30.1 Portée de l'audit et normes des audits	NA	La Cour des comptes n'a pas de compétence pour produire des audits de rapports financiers.
30.2 Soumission de rapport d'audit au pouvoir législatif	NA	La Cour des comptes n'a pas de compétence pour produire des audits de rapports financiers
30.3 Suite donnée audits externes	NA	La Cour des comptes n'a pas de compétence pour produire des audits de rapports financiers
30.4 Indépendance de l'ISC des finances publiques	C	L'indépendance de la Cour est limitée par les restrictions de compétences figurant dans la constitution et l'absence de liberté de publication d'un rapport annuel garantie par la constitution.

PI-31 Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif

Outre sa fonction législative (objet de l'indicateur PI-18), le Parlement a aussi une fonction de contrôle de l'exécutif. Dans cette mission, l'audit externe qu'il soit assuré par l'Institution supérieure de contrôle (la Cour des comptes) ou tout autre auditeur, est, pour

[103] Une loi organique définit leur statut (loi 2009-003 portant statut des magistrats de la Cour des comptes.
[104] Article 4 de la loi organique 2009-003 portant statut des magistrats de la Cour des comptes.

lui, un instrument primordial. Cet indicateur examine l'usage fait par le Parlement des rapports d'audit disponibles : s'en saisit-il en temps utile ? Les prolonge-t-il par des auditions de responsables des entités publiques auditées ? S'appuie-t-il sur eux pour faire des recommandations à l'exécutif sur lequel il doit assurer un contrôle ?

Cet indicateur ne portant que sur les audits des rapports financiers que la Cour ne produit pas (cf. PI-30) la note est NA pour toutes les composantes et donc pour l'indicateur.
Les parties narratives ci-dessous rapportées le sont pour mémoire.

L'Assemblée nationale ne dispose que des audits réalisés par la Cour des comptes ; Le Parlement et ses commissions sont susceptibles de disposer de quatre types de rapport d'audit réalisés par celle-ci :

- les arrêts ;
- Le rapport sur l'exécution de la loi de finances accompagnant le projet de loi de règlement (RELF) ;
- Le rapport public annuel de la Cour des comptes (qui contient des rapports d'audits financiers avec des rapports d'audit de conformité et de performance) ;
- Les rapports particuliers de la Cour des comptes.

Le Parlement togolais ne dispose pas de comité spécialisé dans l'examen et le suivi des rapports de l'ISC (type PAC « *public accounts committee* » de la Chambre des communes ou équivalent dans les systèmes anglo-saxons). Il n'a pu commencer à examiner les lois de règlement qu'à partir de 2014.

Composante 31.1 Calendrier d'examen des rapports d'audit

Cette composante ne portant que sur les audits des financiers que la Cour ne produit pas (cf. PI-30) la note est NA. L'étude des délais d'examen des rapports d'audit autre que financier est ici rapportée pour mémoire.

La loi de règlement
La mission n'a reçu que les rapports de 2010 et 2011 élaborés par la Commission des finances sur le projet de loi de règlement. Ils mentionnent les dates suivantes :

Tableau 59 : Délais d'examen de la loi de règlement

	2010	2011	2012	2013
Date de dépôt au Parlement de la loi de règlement	6 août 2014	6 août 2014	Date	Date
Date d'examen par la commission des finances	Du 27 mai au 26 juin 2015	27 mai et 12 juin 2015		
Date d'adoption du rapport de la commission des finances	19 juin 2015	7 juillet 2015		

Le rapport public de la Cour des comptes
La Cour des comptes n'a pas encore produit de rapport public.

Les autres rapports d'audit
La Cour des comptes n'a produit que deux rapports d'audit susceptibles d'être examinés par l'Assemblée nationale (autre que le RELF) ; la société togolaise des eaux (TDE) (février 2013), la société TOGOTELECOM (novembre 2014).

Composante 31.2 Auditions sur les conclusions de l'audit

Cette composante ne portant que sur les audits des rapports financiers que la Cour ne produit pas (cf. PI-30) la note est NA. L'étude des auditions sur les autres rapports est ici mentionnée pour mémoire.

La Commission des finances a auditionné une délégation de la Cour des comptes (un conseiller maitre et un conseiller référendaire) lors de l'examen par elle du projet de loi de finances 2010 et du projet 2011. Elle auditionne les responsables administratifs ou des EEP lors de l'examen du projet de loi de finances, mais elle ne fait pas dans le cadre d'un suivi des conclusions ou d'un rapport d'audit de l'ISC impliquant ces responsables.

Composante 31.3 Recommandations du pouvoir législatif concernant l'audit

Cette composante ne portant que sur les audits des rapports financiers que la Cour ne produit pas (cf. PI-30) la note est NA. L'étude des recommandations tirées des autres rapports est ici mentionnée pour mémoire.

La Commission des finances formule de nombreuses recommandations lors de l'examen du RELF et de la loi de règlement. Elles sont d'une grande pertinence. Une partie notable d'entre elles s'inspirent des recommandations mentionnées dans le RELF ((11 sur 19). Ces recommandations ne sont pas prises en compte par l'exécutif comme en témoigne leur réitération constante (rapport sur le projet de loi de règlement 2011 et 2010) et le confirment les entretiens avec la Présidente de la Commission des finances et certains de ses membres. Elles font l'objet d'un suivi systématique par l'Assemblée nationale.

Note NA: L'Assemblée nationale fait des recommandations et les suit (elles sont peu nombreuses et ne nécessitent aucun dispositif de suivi particulier), mais ces recommandations ne sauraient porter sur les rapports d'audit financiers que la Cour ne produit pas.

Composante 31.4 Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif

Cette composante ne portant que sur les audits des rapports financiers que la Cour ne produit pas (cf. PI-30) la note est NA. La transparence de l'examen des rapports d'audits autres que financiers est ici mentionnée pour mémoire.

Les réunions de la Commission des finances ne sont pas publiques et ne font l'objet d'aucune retransmission médiatique lorsqu'elle prépare le vote de la loi de finances, ni plus spécifiquement, lorsqu'elle débat sur le RELF et la Loi de règlement, seule occasion qui lui est donnée de procéder à un examen de rapport d'audit de la Cour des comptes. Les

rapports sont présentés à l'Assemblée dans son ensemble, mais ne sont pas sur le site web de l'Assemblée nationale.

Indicateur	Note	Explication
PI-31 : examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	**NA**	**Méthode de notation M2**
31.1 Calendrier d'examen des rapports d'audit	NA	La Cour des comptes n'a pas de compétence pour produire des audits de rapports financiers au sens du PEFA.
31.2 Auditions sur les conclusions de l'audit	NA	La Cour des comptes n'a pas de compétence pour produire des audits de rapports financiers au sens du PEFA
31.3 Recommandation du pouvoir législatif concernant l'audit	NA	La Cour des comptes n'a pas de compétence pour produire des audits de rapports financiers au sens du PEFA
31.4 Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	NA	La Cour des comptes n'a pas de compétence pour produire des audits de rapports financiers au sens du PEFA

4 Conclusions sur l'analyse des systèmes de GFP

4.1 Evaluation intégrée des indicateurs de performance

I. Fiabilité du budget

Malgré les améliorations apportées dans l'organisation de la préparation du budget, celui-ci reste encore marqué par des écarts significatifs entre les prévisions initiales de la loi de finances et les réalisations. Pour les trois derniers exercices clos, ces écarts sont relativement importants, tant pour les recettes que pour les dépenses au niveau global comme au niveau des répartitions par secteur ou selon la nature économique.

La fiabilité du budget est ainsi amoindrie en raison principalement d'une insuffisante maitrise :

- de la programmation des investissements qui ne tient pas suffisamment compte des capacités de réalisation. Cette insuffisance se traduit par de faibles taux de réalisation des investissements et de décaissements des appuis extérieurs.
- de la programmation des flux de trésorerie qui affaiblit les capacités de régulation budgétaire et conduit à des réajustements budgétaires importants en cours d'exercice.
- de la gestion des dépenses fiscales. Des efforts ont été faits pour leur prise en compte dans la programmation budgétaire, mais les prévisions les sous-estiment de manière importante. Les recettes sont diminuées d'autant, ce qui conduit aussi aux réajustements des affectations budgétaires.

II. Transparence des finances publiques

Le budget au Togo souffre d'un manque d'exhaustivité. La classification budgétaire présente des faiblesses notamment dans sa dimension économique et fonctionnelle. Un effort est à déployer pour rendre la classification conforme aux standards internationaux. Le budget et les rapports financiers ne reflètent pas suffisamment toutes les dépenses et des recettes. Les ressources et les emplois des EPA et des institutions de la sécurité sociale sont peu ou pas reflétés dans le budget et dans les rapports budgétaires. En ce qui concerne l'exhaustivité et la qualité de l'information contenue dans la documentation budgétaire, cette dernière n'inclut pas toutes les informations de base et supplémentaires exigées par le cadre PEFA.

Les collectivités infranationales sont encore largement dépendantes des flux du gouvernement central et ces flux sont gérés d'une façon qui ne favorise pas l'implication des collectivités territoriales dans la programmation de leurs dépenses. D'autre part, le suivi et la redevabilité dans la prestation des services publics ne sont pas encore mis en jeu ; et l'information financière et les mécanismes d'évaluation ex post ne permettent pas encore d'évaluer la qualité et l'effectivité de la prestation des services publics.

Enfin, outre l'information déjà mise à la disposition du public, et au regard des bonnes pratiques et le cadre PEFA, beaucoup d'efforts déployés doivent être réellement renforcés pour rendre accessibles au public des informations budgétaires de bonne qualité.

III. Gestion des actifs et des passifs

La faible supervision et tutelle des établissements publics et entreprises publiques par l'administration centrale rejaillit négativement sur l'ensemble de la GFP, mais tout particulièrement sur sa capacité à suivre et améliorer la fourniture des services publics aux citoyens. Une nouvelle zone d'opacité a été créée avec le dispositif de préfinancements des investissements. Cette situation peut durablement prospérer en raison de la faiblesse des contrôles internes et externes et de l'ampleur excessive des opérations extrabudgétaires non rapportées.

La gestion très insuffisamment rigoureuse des grands investissements est directement liée à l'insuffisante prise en compte de la composante stratégique de l'action de l'Etat et d'une gestion axée sur les résultats encore inexistante.

Faute de comptabilité patrimoniale, les actifs publics, notamment non financiers sont mal connus et suivis.

La DDP gère la dette conventionnelle résultant des emprunts contractés par l'État (intérieurs et extérieurs), de la restructuration des entreprises publiques ou encore de la consolidation des arriérés de paiement inventoriés en 2008. Elle dispose du système SYGADE de gestion de la dette dont la version doit être actualisée pour intégrer de nouvelles fonctionnalités notamment pour les prévisions et pour la gestion de la dette à court-terme. Sa base de données est actualisée, mais avec retard en raison d'une insuffisance d'organisation dans la collecte de l'information sur les décaissements des projets financés sur emprunts extérieurs. Par ailleurs, la DDP ne reçoit aucune information sur les opérations liées aux préfinancements des investissements publics, opérations qui peuvent impacter le suivi des garanties octroyées, ou même l'encours de la dette dans le cas où des problèmes de trésorerie empêchent le paiement aux banques des situations de travaux réalisés par les maîtres d'ouvrage des projets en question.

La DDP produit annuellement un rapport sur la situation de la dette et un rapport sur la stratégie d'endettement. Ces rapports sont de bonne qualité, mais ne tiennent pas compte des risques liés aux préfinancements.

IV. Planification et budgétisation fondées sur les politiques publiques

Le gouvernement prépare des prévisions pour les principaux indicateurs macroéconomiques ainsi que les hypothèses sous-jacentes, il prépare aussi les prévisions budgétaires détaillées et le solde qui en découle. Ces prévisions à moyen et long-terme ne sont pas incluses dans la documentation budgétaire présentée à l'Assemblée nationale. Cette documentation soumise à l'Assemblée nationale n'inclut que les prévisions pour l'année T+1.

Le gouvernement ne prépare pas des estimations de l'impact budgétaire de tous les changements sur les politiques de recettes et de dépenses pour l'année budgétaire. Le programme pluriannuel de convergence du Togo, considéré comme étant la stratégie budgétaire du Togo, comporte des objectifs quantitatifs de la politique budgétaire, mais qui n'est pas soumis à l'Assemblée nationale. Les autorités préparent un rapport sur la réalisation des objectifs annoncés dans la stratégie, mais ce rapport n'est pas partagé avec l'autorité législative.

Les autorités ont commencé récemment à placer le budget dans une perspective pluriannuelle avec la préparation de CBMT. Les estimations à moyen-terme ne sont ni partagées avec l'autorité législative ni votées. Le budget demeure annuel et ne présente que les prévisions de recettes et de dépenses pour l'année T+1. Les plafonds de dépenses, non approuvés par un Conseil des ministres ou une instance équivalente, notifiés aux MDA ne concernent que l'année T+1.

Le calendrier budgétaire annuel est bien établi, et est en grande partie respecté. Il laisse aux MDA une période de temps raisonnable pour permettre à la plupart d'entre eux d'achever en temps voulu et de manière satisfaisante l'établissement d'estimations détaillées. Il est à noter que le pourvoir législatif ne dispose pas d'assez de temps pour examiner, le cas échéant amender et voter le projet de loi de finances de l'année.

Le Parlement est très handicapé par la faible transparence des finances publiques et une budgétisation qui lui laisse peu de temps pour examiner le projet de loi de finances et mener une réflexion stratégique sur les politiques publiques. Il est cependant actif, mais ses délibérations restent de portée limitée en raison du faible poids des ministères techniques dans la préparation budgétaire, de la faible implication de la société civile et de l'influence encore limitée de la Cour des comptes dans le contrôle de l'exécution budgétaire.

V. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

Au cours de la période sous-revue, d'importantes modifications ont été apportées pour l'organisation de la mobilisation des ressources internes. Le code des impôts et le code des douanes ont été revus, mais c'est surtout la réorganisation des administrations fiscales et douanières qui a été profondément modifiée avec la création de l'Office togolais des recettes (OTR), devenu opérationnel depuis 2014.

Les capacités de l'administration fiscale ont été renforcées et ont commencé à donner des résultats positifs sur la mobilisation des recettes. La communication avec les contribuables a été améliorée notamment grâce au développement des sites Internet, mais reste à parfaire pour ce qui est de l'information sur les droits en matière de recours, et sur les procédures y afférentes.

L'OTR doit encore renforcer ses outils informatiques et développer des liens avec les systèmes des autres administrations pour améliorer le contrôle de l'assiette fiscale. Il doit aussi poursuivre l'amélioration de ses systèmes de contrôle, qui restent encore peu performants, en mettant en place les dispositifs dont la conception a été quasiment achevée en 2015, dispositifs fondés sur des cartographies de risque.

Par ailleurs, l'organisation mise en place pour le transfert des ressources collectées sur les comptes du Trésor est efficace et permet à ce dernier de disposer très rapidement des recettes, dans les 24 heures pour la plus grande partie. Ces efforts devraient être complétés par l'amélioration des comptabilités administratives et financières pour les recettes, efforts visant une plus grande conformité des pratiques d'enregistrement et celles de répartition des responsabilités avec le règlement général de la comptabilité publique. Dans ce cadre, le renforcement de la gestion de la dépense fiscale devrait constituer une priorité pour amoindrir les insuffisances qui subsistent en la matière.

La gestion de la trésorerie relève d'un comité qui se réunit chaque semaine pour déterminer les priorités en matière d'affectation des ressources de trésorerie disponibles ou attendues à très court-terme. En 2014 et 2015, de nombreuses actions ont été menées pour améliorer la prévisibilité de trésorerie. Un plan annuel mensualisé de trésorerie est préparé pour accompagner le dépôt du projet de loi de finances au Parlement. Des procédures de collecte d'informations auprès de différents services (OTR, Trésor, Budget, BCEAO) ont été définies pour alimenter les réunions hebdomadaires du Comité de trésorerie. Mais ce dispositif est limité par la faiblesse, voire l'absence des outils de prévision dont disposent les services. Le dispositif est limité aussi par les insuffisances de la gestion des disponibilités de trésorerie des administrations publiques, insuffisances qui ne pourront être éliminées que par l'achèvement de la mise en place du système de Compte unique du Trésor auprès de la Banque centrale.

Le dispositif de régulation budgétaire en place (ouverture de crédit par fraction des dotations annuelles) ne permet pas aux gestionnaires de crédits d'être informés de manière fiable sur les ressources dont ils disposeront pour l'exécution d'un budget. L'amélioration du dispositif de régulation a été prévue pour être basée sur l'exploitation des plans de passation de marché que préparent maintenant chaque année tous les ministères, sur l'élaboration de plans annuels d'engagement, et sur les plans annuels mensualisés de trésorerie. Ces derniers existent, mais ne sont pas opérationnels pour les raisons évoquées précédemment. Les plans d'engagement ne sont pas encore en place, de même que l'exploitation des plans passations de marché. En raison de ces insuffisances, en particulier celles relatives à la gestion de la trésorerie, la régulation budgétaire est sommaire, voire inexistante.

L'organisation de la gestion et des contrôles de la solde rencontre des difficultés liées à l'ancienneté des systèmes informatiques utilisés par la fonction publique et par le service de la Solde au ministère des Finances ; ainsi qu'aux procédures de suivi des mouvements de personnel qui ne permettent pas d'actualiser ou d'actualiser en temps opportun les fichiers gérés par la fonction publique. Par ailleurs, les procédures pour le recrutement des nouveaux agents ou pour l'enregistrement des modifications résultant des avancements statutaires sont longues et dépassent le délai de trois mois, souvent neuf mois pour les recrutements.

Le système de passation des marchés publics a été entièrement revu avec l'adoption d'un nouveau code en 2009 et mise en place. Il repose sur la Direction nationale de contrôle des marchés publics (DNCMP) et sur l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP). Le dispositif est globalement conforme aux normes telles qu'elles ressortent des Directives de l'UEMOA. L'essentiel des procédures de contrôle et de suivi est en place. La DNCMP et

l'ARMP poursuivent actuellement le renforcement de leurs capacités opérationnelles, notamment à travers des projets d'informatisation et de développement de leurs bases de données. Toutefois, des préoccupations subsistent quant à la publication des informations sur les marchés attribués, notamment les marchés de gré à gré. Ce dernier point concerne en particulier les marchés passés pour la réalisation de projets préfinancés.

Le contrôle interne des dépenses non salariales repose sur un système robuste dans ses principes. Il constitue une base solide pour tous les autres piliers de la GFP. Mais son déploiement a induit de la complexité et permis un usage excessif des procédures dérogatoires qui affaiblissent la crédibilité budgétaire et l'efficacité des politiques publiques. La faiblesse de l'audit interne doté de peu de moyens, utilisant des normes de contrôles non fondées sur les risques, dont les recommandations ne sont pas appliquées, est une raison majeure des insuffisances des autres piliers.

VI. Comptabilité, enregistrement des données et établissement de rapports

La comptabilité de l'Etat a été complètement réorganisée depuis 2009. Elle est aussi développée sur le système SIGFIP, ce qui facilite les liens avec la comptabilité budgétaire. Mais toutes les fonctionnalités de ce système ne sont pas utilisées.

L'organisation mise en place depuis 2009 a permis l'existence dispositifs de contrôle et l'amélioration de la fiabilité des enregistrements. Les rapprochements avec la Banque centrale et les banques commerciales se font mensuellement pour les comptes du réseau Trésor. Ce dernier produit aussi mensuellement des balances comptables fiables. Toutefois, malgré la fiabilité des données qu'il produit, le plan comptable, relativement ancien, doit être revu pour répondre aux nouvelles normes internationales. Un nouveau plan comptable vient d'être adopté en application des directives UEMOA. Par ailleurs, les insuffisances dans l'organisation des procédures d'exécution du budget impactent négativement la tenue des comptes d'attente et d'avance dont l'ajustement et l'apurement se font difficilement.

Les rapports annuels et en cours d'année sur l'exécution budgétaire sont trop tardifs et leur contenu informatif est encore insuffisant, mais ils fournissent sur la GFP, notamment sur les piliers 1 et 4 relatifs à la crédibilité budgétaire et à l'exécution budgétaire des éléments d'information suffisants pour que des actions propres à les améliorer puissent être conçues de façon éclairée si la décision de mener de telles actions était prise. Car ils s'appuient sur des systèmes comptables, notamment administratifs et informatiques, en eux-mêmes fiables.

VII. Surveillance et audit externes

La Cour des comptes, encore jeune, dotée de moyens faibles, à l'expérience réduite et dont l'indépendance n'est pas assurée fermement dans la constitution n'a pas acquis l'autorité lui permettant de jouer les rôles fondamentaux dont une ISC est chargée dans tout système de GFP. La rareté des jugements des comptes et la non-utilisation du pouvoir de sanction dont elle dispose (en dépit de la transmission à la Cour des comptes des comptabilités rendue possible par le renforcement du pilier relatif à la comptabilité) ne lui permet pas d'apparaître comme une force de dissuasion permettant de réduire les atteintes aux règles

budgétaires et financières trop souvent relevées par les contrôles, notamment internes. Le faible nombre des contrôles de régularité et d'efficacité qu'elle mène et l'absence de rapport public annuel, ne la met pas non plus en position d'améliorer par des recommandations bien suivies les points faibles de tous les autres piliers, sans exception, car sa compétence est générale et potentiellement fort son pouvoir d'influence par sa liberté de publication. Elle a commencé à s'engager de façon régulière dans le contrôle de l'exécution budgétaire, mais son action n'est pas encore assez ferme au regard de l'insuffisante crédibilité actuelle du budget et de l'ampleur du non-respect des autorisations budgétaires par l'exécutif notamment en matière salariale.

Sans une Cour assez active le Parlement ne peut pas exercer ses fonctions constitutionnelles de contrôle de l'exécutif. Et un Parlement non investi dans le contrôle du gouvernement affaiblit en retour le rôle de la Cour en ne fournissant pas à ses observations, critiques et recommandations, les relais politiques nécessaires pour qu'elles soient efficaces.

4.2 Efficacité du cadre de contrôle interne

Le fonctionnement du système de contrôle interne (présenté en 2.3) recèle d'importantes sources d'inefficacité. L'environnement de contrôle, centré sur les opérations budgétaires courantes (non patrimoniales) dominé par le recours exclusif au principe hiérarchique dans l'organisation de l'administration, la promotion à l'ancienneté, laisse peu de place à la gestion par la performance, la responsabilité programmatique et la promotion au mérite et au résultat.

Le système de contrôle des dépenses non salariales est robuste. Il est centralisé, placé sous la quasi entière responsabilité du Ministre chargé des finances, fondé sur une séparation des tâches précise, un gestionnaire de crédit qui gère les aspects pratiques et matérielles des dépenses, notamment qui contrôle le service fait, un ordonnateur qui engage et ordonnance, un contrôle financier (chargé du contrôle de régularité, notamment des engagements) fort, un comptable personnellement et pécuniairement responsable. Cette robustesse financière a parfois pour contrepartie complexité et lourdeur dans l'exécution des dépenses.

Le système d'établissements publics et d'entreprises publiques est insuffisamment supervisé par l'administration centrale qui exerce peu étroitement sa tutelle financière.
L'usage de la gestion par les risques est encore très embryonnaire.

L'audit interne repose sur trois inspections à caractère interministériel : l'IGE, l'IGF et l'IGT qui pratiquent un contrôle acte par acte (transactionnel) essentiellement de régularité et centré sur la recherche de la fraude et de l'irrégularité, l'audit basé sur les risques (ABR) y étant seulement en cours de déploiement. Les contrôles sont peu nombreux, ils font apparaître de nombreuses irrégularités qui ne sont ni sanctionnées ni régularisées. La culture du contrôle est peu développée. Les recommandations restent lettres mortes.

Le contrôle externe assuré par la Cour des comptes est très réduit, l'audit de la performance et l'évaluation ne sont pas développés. Le Parlement n'exerce pas sa fonction de contrôle de l'action de l'exécutif en dehors de l'examen de l'exécution de la loi de finances ; dans

cette matière les recommandations qu'il fait ne sont pas mises en œuvre. Les institutions spécifiques de lutte contre la corruption sont récentes.

4.3 Points forts et des points faibles de la GFP

La discipline budgétaire

La faible maîtrise de l'évolution à court-terme des principaux agrégats budgétaires a compromis la réalisation de l'objectif de stabilité financière fixé à la stratégie budgétaire du Togo. Le déficit de crédibilité du budget qui en a résulté a rendu plus difficile, en retour, le respect de la discipline budgétaire, notamment la pleine maîtrise des dépenses salariales et des dépenses d'investissement. Le Parlement, dont l'information est restée insuffisante au stade de la préparation et au niveau de l'exécution budgétaire, n'a pas été suffisamment associé à la restauration de la discipline des finances publiques. L'insuffisante supervision par l'administration centrale des établissements et entreprises publiques, notamment bancaires, des collectivités locales, des programmes et projets, a aussi contribué à l'instauration d'un pilotage des finances publiques manquant de rigueur.

La qualité des outils et procédures, qui prennent leur source dans les directives de l'UEMOA - les anciennes encore, les nouvelles, de 2009, étant seulement en phase d'entrée en application - n'est pas en cause, même si elle peut être améliorée. En effet, la nomenclature budgétaire est adaptée à un budget de moyens. L'administration dispose d'un outil de prévision à court-terme fiable. Les règles de délibération du Parlement permettent un débat ordonné et protecteur des grands équilibres budgétaires. La maîtrise du budget peut s'appuyer sur une procédure annuelle ordonnée et une programmation triennale centrale (CBMT) qui reste toutefois indicative et qui n'est pas relayée par des CDMT sectoriels. Elle dispose d'un processus de surveillance multilatérale de convergence régionale structuré, d'une procédure de gestion de la dette rigoureuse, d'un contrôle interne robuste fondé sur la séparation de l'ordonnateur et du comptable stricte et un contrôle financier renforcé. La collecte des recettes, notamment depuis la création de l'OTR, est fondée sur des textes clairs et les procédures de collecte et de contrôle, non dénuées de faiblesses, sont aptes à assurer des ressources internes régulières et croissantes. Les règles de passation des marchés publics sont conformes aux exigences de primauté du principe de concurrence, même si sont encore insuffisamment développés les outils de suivi et de contrôle.

Les outils comptables et de *reporting* ont été portés à des niveaux de qualité permettant un pilotage efficace. Des rapports trimestriels sur l'exécution budgétaire peuvent s'appuyer sur un système informatique – SYGFiP – fiable et aux fonctionnalités nombreuses, mais sous-utilisées. Même s'ils sont encore embryonnaires, partiels et tardifs - ils permettent d'assurer un suivi de la trajectoire en cours d'année du budget de l'Etat, de veiller en temps utile que l'exécution budgétaire reste orientée vers les objectifs prévisionnels. Les états annuels sont régulièrement produits dans des délais courts et fondent des lois de règlement maintenant stabilisées et associées à des rapports de la Cour des comptes propres à améliorer la gestion budgétaire de l'Etat.

Mais l'usage de ces outils et procédures de préparation et d'exécution budgétaire a manqué de rigueur. Le respect des autorisations budgétaires par l'exécutif a été très relatif, en particulier et surtout en matière salariale, ce qui laissait le budget sans responsable ultime – normalement le Parlement - doté de l'autorité nécessaire. Le recours aux procédures non-concurrentielles dans les marchés publics est fréquent. La fonction d'audit interne a été très

insuffisamment assurée par des inspections interministérielles dotées de peu de moyens et manquant de force de dissuasion, d'influence et de pouvoir de sanction.
Les procédures de dépenses dérogatoires ont continué à être utilisées à l'excès parfois de façon opaque, notamment à travers les préfinancements. Les méthodes de contrôle par les risques n'ont pas, non plus, pénétré les modes de gestion que l'administration centrale s'applique à elle-même, et elles n'ont pas encore été adoptées par les corps de contrôle interne qui se consacrent peu encore à l'audit interne.

La Cour des comptes, en tant qu'institution supérieure de contrôle, devrait apporter une contribution majeure à la discipline budgétaire en veillant au respect par les agents publics, en premier lieu les comptables publics, dans tous leurs actes, des règles budgétaires et financières destinées à la protéger. Elle commence à y contribuer, notamment en informant par ses rapports les citoyens des écarts et dérives qu'elle peut découvrir lors de ses contrôles et audits. Mais ces rapports sont très rares. La Cour par ailleurs ne dispose pas de l'indépendance juridique nécessaire, notamment du fait qu'elle n'est pas garantie au plus haut niveau de l'ordre juridique, la constitution, Elle est dotée de pouvoir de sanction, à l'égard des comptables et des agents publics, notamment les ordonnateurs, mais elle n'en fait pas encore usage.

L'allocation stratégique des ressources

Les forces des systèmes et procédures qui assurent la discipline budgétaire et financière de l'Etat qui viennent d'être examinées ne sont pas, cependant, suffisamment mises au service de la fonction d'allocation stratégique des ressources publiques ; alors que, symétriquement, de nombreuses faiblesses intrinsèques l'entravent. En sorte que le repli récent de l'usage des outils centralisés et spécialisés d'action stratégique dont le ministère chargé de la planification avait la responsabilité n'a pas encore trouvé d'alternative et de relai dans le système décentralisé d'allocation stratégique des ressources qui lui a succédé. Ce constat vaut pour tous les piliers de la SGP.

Inadaptées et complexes les nomenclatures budgétaires propres aux analyses de l'allocation stratégiques des ressources (la nomenclature fonctionnelle notamment) ne favorisent pas la transparence. Quant à la nomenclature programmatique, son usage demeure encore expérimental. Et les documents transmis au Parlement et mis à la disposition du public portent peu sur les choix stratégiques.
Pourtant, un nombre élevé de ministères se sont dotés de stratégies sectorielles. Mais elles sont souvent mises en œuvre par les établissements publics et entreprises publiques qui ne sont pas soumis à un encadrement stratégique du niveau du rôle majeur qu'ils jouent dans le déploiement opérationnel de la stratégie publique. Les grands projets et programmes font l'objet d'études de rentabilité préalables lors de leur élaboration, mais les outils d'arbitrage central entre les grands investissements et leur évaluation ex post font défaut alors que leur suivi par les ministères manque de continuité.

En l'absence d'un budget programmatique, la planification budgétaire ne dispose pas des outils aptes à assurer une coordination efficace entre les stratégies sectorielles et les choix budgétaires à court-terme que privilégient les exigences de la discipline budgétaire. Pourtant, le calendrier et les procédures budgétaires ne font pas obstacle à une telle programmation stratégique, même si l'absence de planification fiable de la gestion de la trésorerie, induite par la faiblesse de la discipline budgétaire la rend difficile et peu crédible.

L'exigence d'une planification stratégique rigoureuse est trop souvent perdue de vue, comme le montrent la gestion sans rigueur des allocations budgétaires et l'insuffisante structuration des échanges sur la stratégie entre les services opérationnels et les services d'Etat-major. La comptabilité et les rapports financiers réguliers conçus principalement pour le contrôle de la discipline budgétaire et financière ne sont pas non plus encore adaptés au suivi de l'exécution des stratégies nationales et sectorielles. Et la Cour des comptes, concentrant ses forces sur le contrôle de la régularité des actes budgétaires et comptables, s'est peu intéressée aux outils et résultats de l'action publique en matière d'allocation stratégique des ressources de l'Etat.

La mise à disposition efficiente des services

La gestion des services publics de base est souvent réalisée par des services déconcentrés ou délégués par l'Etat à des opérateurs ayant le statut d'établissement ou d'entreprise publique ou aux collectivités territoriales. L'action propre attendue de l'Etat d'encadrement stratégique et de supervision de la performance, qui doit impérativement être associée à cette délégation, est très insuffisante.

La crédibilité des budgets des opérateurs en termes d'efficacité et d'efficience des services publics ne fait pas l'objet d'un examen et d'un dialogue de gestion systématiques avec l'Etat central, en raison, d'abord, du fait que ces opérateurs ne se sont pas dotés des outils nécessaires que sont les budgets de programmes. Et, pour la même raison, leurs objectifs de performance ne peuvent être reliés aux cibles globales que les ministères grands pourvoyeurs de services publics de base préparent et dont ils ne peuvent suivre la réalisation qu'avec retard. La fourniture des services publics aux usagers demeure ainsi peu efficiente, son suivi très partiel et la reddition des comptes quasi inexistante.

Par ailleurs, la procédure de contrôle des dépenses, là encore pour les besoins de la discipline budgétaire, présente des lourdeurs qui peuvent entrainer des retards et des insuffisances dans la production des services publics. Et le principe de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable est trop protecteur des responsabilités proprement managériales des ordonnateurs. Ainsi, la responsabilité programmatique, qui conditionne la qualité de la fourniture des services publics aux citoyens, est-elle encore embryonnaire.
La comptabilité analytique, les budgets et rapports sur la performance ne sont pas encore publiés régulièrement ni utilisés systématiquement, tant au niveau national des ministères qu'au niveau des opérateurs et des collectivités territoriales pour les services de base, malgré l'existence de systèmes informatiques qui le permettent.

Privilégiant jusqu'à maintenant les contrôles de régularité, c'est seulement récemment que la Cour des comptes s'est engagée dans le domaine des contrôles de performance et de l'évaluation des politiques publiques qui peuvent, par les enseignements qu'ils fournissent, être des leviers de l'amélioration des services publics. Et elle n'a pas encore réalisé d'audit des outils et organes de pilotage de la performance.

Le tableau de la page suivante résume, pour chaque pilier du système GFP, les forces et faiblesses pour les trois grandes fonctions étatiques.

Tableau 60 : Synoptique des forces et faiblesses de la GFP selon les trois grandes fonctions étatiques et les sept piliers de la GFP selon le PEFA

	Discipline budgétaire		Allocation stratégique des ressources		Mise à disposition efficiente des services	
	Fort	**Faible**	**Fort**	**Faible**	**Point Fort**	**Point faible**
Fiabilité du Budget	- les montants de crédits provisionnels sont faibles	- Les budgets exécutés s'écartent notablement du budget prévu tant en dépenses qu'en recettes, globalement et par ministère. - Les dépenses d'investissement sont engagées avec retard.			-A l'exception des dons, les moyens et équipements prévus dans le budget de l'Etat sont fournis - Les subventions aux opérateurs sont crédibles	- Les investissements du budget de l'Etat sont tardifs et mal suivis par l'administration centrale, notamment pour les investissements sur financements extérieurs
Exhaustivité et transparence	- La nomenclature budgétaire, bien que comportant des faiblesses, est complète, conforme aux normes internationales et facilite la gestion et le contrôle du budget.	- Le suivi des opérateurs publics de caractère administratif est mal suivi		---La documentation transmise au Parlement, notamment sur l'exécution du budget en cours et passée et les perspectives pluriannuelles, est limitée. -La nomenclature programmatique n'est pas utilisée, sauf à titre expérimental dans quelques (5) ministères. - L'administration centrale ne définit pas avec suffisamment de	- La délégation de l'opérationnel à des opérateurs est utilisée. - les ressources de transferts aux collectivités locales se font sur des critères objectifs renvoyant aux besoins des populations. - La répartition de la compétence selon le principe de la subsidiarité donne aux collectivités locales des pouvoirs	- Le suivi de la qualité et quantité des services produits par les opérateurs est mal assuré. - Les organes élus des collectivités territoriales ne sont pas complètement en place et elles connaissent tardivement leurs ressources de transferts. - L'Etat central délaisse la surveillance de la fourniture des services publics locaux par les collectivités territoriales, notamment au niveau

	Discipline budgétaire		Allocation stratégique des ressources		Mise à disposition efficiente des services	
	Fort	**Faible**	**Fort**	**Faible**	**Point Fort**	**Point faible**
				précision la stratégie que doivent suivre ses opérateurs. - L'information sur le budget transmis au public lors de la préparation budgétaire est lacunaire sur des domaines importants (notamment un budget résumé, .les états préalables à l'établissement du budget, les perspectives à moyen-terme…).	autonomes en matière de biens publics locaux.	des prévisions budgétaires et des rapports. -Les ressources reçues individuellement par les unités de prestation de services de base (école, centre de santé…) ne sont pas suivies par le niveau central.
Gestion des actifs et des passifs	-Les comptes audités des entreprises publiques sont transmis à un service chargé de la réforme. -Les collectivités territoriales, très encadrées, peuvent faire courir un faible risque financier à l'Etat via les recrutements d'agents, mais il est faible. -Les actifs financiers sont suivis. -le système de contraction des dettes	-Les situations financières des EEP ne font pas l'objet d'analyse financière. -Les comptes des collectivités territoriales ne sont pas certifiés ni publiés. - l'Etat accorde des garanties totalement inconditionnelles qu'il associe à des substitutions de débiteurs de façon opaque aux préfinancements par	-Les grands investissements s'inscrivent dans des stratégies sectorielles. -Certains grands investissements font l'objet d'études préalables notamment sur le plan des coûts et des avantages.	-La méthodologie d'évaluation des investissements ne fait pas l'objet d'une directive centrale et les études ne font pas l'objet d'évaluations indépendantes. - Les grands projets ne sont pas bien suivis par les ministères qui en ont la responsabilité directe ou indirecte.		

	Discipline budgétaire		Allocation stratégique des ressources		Mise à disposition efficiente des services	
	Fort	**Faible**	**Fort**	**Faible**	**Point Fort**	**Point faible**
	est fiable. -Les dettes intérieures et extérieures (hors préfinancements) font l'objet d'un suivi administratif fiable quoique présentant quelques faiblesses dans les délais de suivi des opérations. - il existe une stratégie de la dette (mais elle est incomplète).	les adjudicataires de marchés publics importants. -Les garanties de l'Etat aux programmes et projets ne font pas l'objet d'une centralisation et d'une surveillance globale, mais elles sont rares (outre les garanties de préfinancements). -Les charges récurrentes n'entrent pas dans les critères d'évaluation préalables des grands investissements. -Les actifs non financiers (matériel, équipements publics, ressources naturelles) sont mal suivis.		-Les plafonds de crédits pour chaque ministère sont connus très tardivement (en octobre).		
Planification et budgétisation fondées sur des politiques nationales	-Le MEF jour un rôle pilote. -Il existe un calendrier budgétaire bien conçu et bien respecté -Le budget doit respecter un programme de convergence régional (UEMOA)	- La pluri annualité est insuffisamment prise en compte dans les prévisions macro - Les impacts des mesures de politique économique et fiscale sont rarement évalués avec des outils de simulation.	--des stratégies globales (SCAPE et sectorielles pour la plupart des secteurs) ont été définies	-Les documents stratégiques ne présentent pas tous les éléments (notamment de coût et de cohérence) qui peuvent en faire des documents opérationnelles budgétisables,		

	Discipline budgétaire		Allocation stratégique des ressources		Mise à disposition efficiente des services	
	Fort	**Faible**	**Fort**	**Faible**	**Point Fort**	**Point faible**
	-La préparation du budget repose sur une prévision de l'environnent macroéconomique utilisant les ressources de la modélisation. -Il est préparé un CBMT -Les prévisions budgétaires de recettes et de dépenses sont détaillées. - le Parlement à travers sa commission des finances procède à une délibération active et de bonne qualité du projet de loi, même si elle est perfectible -Le budget est toujours voté avant le début de l'exercice -L'équilibre financier global des finances publiques est encadré (il ne peut être modifié par le Parlement). Le budget est toujours adopté avant la fin de l'année.	- les CBMT ne sont pas pleinement intégrés dans la préparation budgétaire -La mise en perspective pluriannuelle ne peut être faite faute de CDMT. -Le Parlement n'est pas associé en amont de la procédure à l'examen de la trajectoire des finances publiques. -Le Parlement est saisi trop tardivement du projet de loi de finances -Les règles de dérogations aux autorisations budgétaires sont claires et strictes, mais ne sont pas respectées, des dépassements importants et nombreux sont courants (notamment en matière salariale).		- il n'existe pas, sauf pour de peu nombreux ministères, de CDMT -La délibération sur les stratégies du Parlement est faible, faute notamment des documents préparatoires et du temps nécessaires -Les échanges sur la stratégie entre les services opérationnels et les services d'Etat-major ne sont pas structurés.		
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du	- Les citoyens ont un accès facile aux informations sur leurs	- Les procédures de recours sont d'accès encore difficile.		- la gestion de la trésorerie repose sur des informations peu	Des audits des états de paie ont été réalisés (un en	-La procédure de contrôle des dépenses non salariales peut, à

	Discipline budgétaire		Allocation stratégique des ressources		Mise à disposition efficiente des services	
	Fort	**Faible**	**Fort**	**Faible**	**Point Fort**	**Point faible**
budget	obligations et droits fiscaux. -La perception des recettes est bien suivie de façon exhaustive et rapide. -Les rapprochements bancaires sur les recettes recouvrées sont réguliers -Le code des marchés publics issu des directives de l'UEMOA est d'application générale et il est désormais au niveau des normes internationales, y compris en ce qui concerne les voies de recours. -L'exécution du budget fait l'objet d'un contrôle à l'acte (transactionnel) fondé sur une séparation stricte des fonctions d'ordonnateurs et de comptables (placés sous l'autorité du ministre des Finances, sous le contrôle du juge des comptes), la responsabilité	- Les fichiers ne sont pas interconnectés. -Les techniques d'analyse du risque sont encore peu utilisées. - Les droits constatés et les arriérés sont mal suivis en matière de recette. - Les dépenses de paie sont mal contrôlées par les procédures normales (hors audits exceptionnels des fichiers) notamment en raison de non interconnexion des fichiers de la fonction publique et de la solde. - Les données sur les marchés publics s'arrêtent à l'adjudication et ne portent pas sur la réalisation - Les méthodes non concurrentielles sont très utilisées. - La procédure de contrôle des dépenses non salariales est complexe et lourde et elle peut entrainer des		faibles et des prévisions peu précises ; elle n'est pas opérationnelle. -Les crédits sont ouverts aux MDA en cours d'année de façon peu prévisible pour eux. -L'audit interne est quasi inexistant.	2014)	cause de sa lourdeur, créer de l'inefficience en matière de prestation de services publics. -Elle est trop protectrice des ordonnateurs en matière de performance. -L'audit interne des fournitures de services publics est quasi inexistant.

	Discipline budgétaire		Allocation stratégique des ressources		Mise à disposition efficiente des services	
	Fort	**Faible**	**Fort**	**Faible**	**Point Fort**	**Point faible**
	personnelle et pécuniaire du comptable (sous le contrôle du juge des comptes) et le visa du contrôleur de la dépense au niveau de l'engagement. - Le contrôle financier est très structuré et efficace pour les dépenses non salariales. - Le champ de l'audit interne n'est pas limité et couvre l'ensemble des « fonds publics »	retards. - Les responsabilités ne correspondent qu'imparfaitement aux fonctions. -Elle est trop protectrice des fautes de gestion des ordonnateurs. - Les procédures dérogatoires sont mal connues. - L'audit interne est faible, tant en couverture effective du champ de contrôle, des méthodes mises en œuvre (contrôle essentiellement classique jusqu'à maintenant), du suivi des recommandations que de la soumission à des évaluations externes. -L'audit interne des fournitures de services publics est quasi inexistante.				
Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers	-le compte unique est mis en œuvre pour toutes les administrations relevant du budget de	-- l'intégrité des données n'est pas assurée. - Les rapports périodiques	- Les entreprises publiques (et les EPIC) sont tenues de faire auditer leurs comptes et de			

	Discipline budgétaire		Allocation stratégique des ressources		Mise à disposition efficiente des services	
	Fort	**Faible**	**Fort**	**Faible**	**Point Fort**	**Point faible**
	l'Etat - -Les rapprochements sont exhaustivement et rapidement faits pour l'administration centrale. - -Des rapports périodiques de suivi d'exécution du budget sont publiés - Les états financiers annuels sont disponibles dans leur état final dans les 4 mois après la fin de l'exercice -Des projets de loi de règlement sont régulièrement préparés et transmis à la Cour des comptes avant le 30 juin de l'année en cours.	d'exécution budgétaires sont très agrégés, tardifs, et ne portent que sur l'engagement. - Les états annuels sont partiels en ce qui concerne les actifs et passifs et restent élaborés en base caisse.	transmettre les rapports d'audit à l'administration centrale			
Surveillance et vérification externe	- Il existe une ISC à caractère juridictionnel dotée de larges prérogatives juridiques - La Cour des comptes élabore un rapport	- L'indépendance de la Cour des comptes n'est pas complètement garantie dans la constitution - Le champ d'activité		- La Cour ne réalise pas des évaluations de politique publique. -La Cour n'a pas contrôlé les organes	-La Cour a commencé à contrôler des entreprises publiques qui fournissent des	-La Cour ne mène pas encore des contrôles de performance pour l'ensemble des fonds publics dont elle rendrait les

	Discipline budgétaire		Allocation stratégique des ressources		Mise à disposition efficiente des services	
	Fort	**Faible**	**Fort**	**Faible**	**Point Fort**	**Point faible**
	annuel sur l'exécution de la loi de finances qui rend compte pour le Parlement des conditions d'exécution du budget. - Ses recommandations sont bien suivies par l'exécutif. - Le Parlement fait des recommandations sur les conditions d'exécution du budget	annuel couvert de la Cour est réduit. - Le RELF est tardif. - La Cour des comptes ne publie pas de rapport public. - La Cour des comptes n'est pas chargée de la certification des comptes de l'Etat (qui n'existent pas encore sous une forme donnant de l'intérêt à une telle certification). -Le Parlement reçoit trop tard la LR et le RELF et le met en délibération tardivement		chargés du pilotage stratégique ou les outils de ce pilotage	biens publics et a mis en ligne ces rapports.	conclusions publiques annuellement. -Elle ne mène pas de contrôles et d'enquête pour le Parlement. - Les recommandations de la Cour sont peu suivies d'effet - Le Parlement n'auditionne pas les responsables des organismes publics contrôlés par la Cour

4.4 Evolution de la performance depuis une évaluation antérieure

En raison des changements intervenus dans la méthode d'évaluation, nous ne comparerons pas l'évolution des performances par indicateur, mais plutôt par pilier.

Nous nous appuierons sur les principaux constats établis selon les deux méthodes d'évaluation ; celle de 2016, objet de ce rapport, et celle de 2012 dont les résultats sont détaillés en annexe 3. Celle-ci contient un tableau qui présente les évolutions par indicateur et composante entre 2008 et 2015.

I. Fiabilité/crédibilité du budget

L'évaluation de 2008 avait constaté que le budget n'était pas crédible en raison des écarts entre les réalisations et les prévisions initiales de dépenses, mais aussi et surtout en raison du manque de fiabilité pour les données qui avait, en particulier, empêché la notation de l'indicateur sur les recettes budgétaires. La situation en 2015 est très différente, bien que la fiabilité budgétaire ne soit pas encore suffisante. Les systèmes d'information génèrent des données et leur fiabilité a été améliorée. Pour la préparation du budget, l'administration recourt à des processus mieux organisés, favorisant la discipline budgétaire. Mais l'impact escompté sur l'amélioration de la fiabilité du budget n'est pas encore atteint pour les raisons évoquées par ailleurs.

II. transparence des finances publiques

Lors de l'évaluation 2008, le Togo n'appliquait pas encore les dispositions des directives de l'UEMOA de 1996-1997. Celles-ci n'ont été transposées dans le droit togolais qu'en 2008[105] et appliquées à partir de 2009. Les obligations en matière de transparence édictées par le cadre UEMOA ne se sont donc imposées par le droit togolais qu'à partir de cette date. Même si l'évolution n'est pas reflétée par les notes des indicateurs, la situation 2015 a évolué positivement par rapport à celle de 2008. La nomenclature budgétaire utilisée est plus conforme aux normes internationales (sauf pour ce qui concerne la classification fonctionnelle) ; la documentation budgétaire est encore insuffisante au regard des critères PEFA 2016, mais satisfaisante au regard des critères de la méthode 2011 ; les informations budgétaires sont plus accessibles grâce au développement de sites internet ; les collectivités territoriales commencent à fonctionner de manière autonome avec une transparence dans l'affection de leurs ressources.

III. Gestion des actifs et des passifs (Nouveau pilier)

En ce qui concerne le suivi et l'encadrement des entités extrabudgétaires, la situation a peu évolué par rapport à 2008. Comme cela a été souligné précédemment, la supervision et la tutelle des établissements publics et entreprises publiques par l'administration centrale restent faibles.

[105] LOLF2008, RGCP2008, nomenclature budgétaire, plan comptable et TOFE.

En 2008, l'évaluation avait établi que les données sur la dette extérieure étaient complètes et à jour alors que la base de données de la Direction de la dette publique n'était pas encore maîtrisée et que le système de collecte d'informations sur les décaissements des financements extérieurs était encore moins organisé qu'en 2015. L'évaluation de 2008 relevait par ailleurs le manque de données sur la dette intérieure. Autant d'éléments, qui ont connu de grandes améliorations qui ne sont pas reflétées dans les notes des indicateurs. Ces dernières sont restées peu élevées malgré l'amélioration de la qualité de la gestion de la dette (dette intérieure et extérieure, production de rapports périodiques de qualité satisfaisante). Elles le sont uniquement en raison des délais de transmission de l'information sur les décaissements des financements extérieurs et du manque d'information sur les préfinancements.

IV. Planification et budgétisation fondées sur les politiques publiques

En 2015, le processus de préparation du budget bénéficie de plusieurs années d'expérience en matière de recours et/ou d'utilisation d'outils et de procédures. C'est le cas en particulier des cadrages macroéconomiques et budgétaires à moyen-terme, des stratégies sectorielles, des rapports sur la stratégie d'endettement, du plan annuel mensualisé de trésorerie, etc.., autant d'outils qui restent à améliorer, mais qui sont aujourd'hui intégrés aux processus de préparation du budget, alors qu'ils n'existaient pas encore ou seulement à l'état de projet expérimental lors de l'évaluation 2008.

V. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

En matière d'administration des recettes, la réforme des administrations fiscales et douanières par la création de l'OTR avait été rendue nécessaire pour lever certains blocages administratifs qui empêchaient l'amélioration des organisations et le renforcement de leur efficacité. Bien qu'étant encore au stade de son développement, la nouvelle administration a amélioré, par rapport à la situation 2008, la qualité de l'accès du public aux informations sur les obligations fiscales et douanières, le système identification des contribuables, le recouvrement de l'impôt, la rapidité des reversements des recettes recouvrées au Trésor public. Ces améliorations ne se reflètent pas dans l'évolution des notations des indicateurs PEFA, car celles-ci avaient souvent été surévaluées. Par ailleurs, d'autres améliorations sont en préparation, notamment pour ce qui concerne la qualité des organisations pour le contrôle des systèmes de pénalités, ce qui n'était pas le cas en 2008.

En matière de gestion de trésorerie et de prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'efficacité de la régulation budgétaire, il y a peu d'évolution par rapport à 2008 en termes de résultats, malgré les efforts déployés en matière d'organisation pour l'élaboration du TOFE mensuel, l'établissement de plan annuel de trésorerie et le fonctionnement du comité de trésorerie. Ces efforts ne pourront se concrétiser qu'avec la mise en place du système de compte unique du Trésor à la Banque centrale, d'une meilleure exploitation des plans de passation des marchés et d'une amélioration du processus de préparation des plans annuels d'engagement par les ministères.

L'organisation de la gestion et des contrôles de la solde n'a pas connu d'amélioration significative par rapport à 2008, bien que des dispositions aient été prises pour éliminer les

situations particulières qui avaient conduit au recrutement d'agents gérés dans des catégories non définies par les statuts de la fonction publique. En 2015 ces catégories ont été réduites et un nouveau statut de la fonction publique est en cours de mise en œuvre. Les améliorations par rapport à 2008 ne peuvent être escomptées qu'après la révision des procédures de recrutement et la modernisation des systèmes informatiques pour la gestion de la solde et du personnel.

Le système de passation des marchés publics a, par contre, connu une très grande amélioration par rapport à la situation 2008. Le système répond aujourd'hui aux normes de qualité définies en 2005 par l'UEMOA. Il reste cependant à améliorer le système de préfinancement des projets qui, de par sa spécificité, conduit à déroger aux règles de passation selon la procédure de gré à gré.

En 2008, le suivi des arriérés de paiement sur la dépense est inexistant et le montant des arrières recensés était très élevé (équivalent aux dépenses primaires d'une année). Après la consolidation de ces arriérés, la situation a nettement évolué. En 2015, les arriérés sont peu significatifs et un dispositif pour le suivi est en place et permet de fournir des informations chaque semaine au comité de trésorerie.

Le contrôle interne des dépenses non salariales bénéficie de davantage de moyens par rapport à 2008, notamment grâce à une meilleure utilisation du système SIGFIP, à l'amélioration des organisations, à la mise à disposition des agents des manuels de procédures. Mais l'efficacité globale du contrôle interne a peu évolué en raison de la multiplicité des procédures dérogatoires.

VI. Comptabilité, enregistrement des données et établissement de rapports

Malgré les insuffisances relevées en 2015 pour l'organisation de la comptabilité, la situation est nettement améliorée par rapport à 2008; année au cours de laquelle le plan comptable était encore plus ancien, le système d'information SIGFIP non opérationnel, les comptes non produits (absence de balances mensuelles) ou avec beaucoup de retard. Les améliorations substantielles de la qualité de la tenue des comptes, de la fiabilité et de l'intégrité des données ne sont pas suffisamment reflétées par l'évolution des notes des indicateurs.

Pour ce qui concerne les rapports sur l'exécution du budget, l'évaluation 2008 avait constaté l'absence de rapport, ce qui n'est plus le cas en 2015.

VII. Surveillance et audit externes

Tous les dispositifs de surveillance et de vérification externe étaient très peu fonctionnels en 2008 alors qu'en 2015, ils sont en place, fonctionnent et améliorent progressivement la qualité de leur organisation.

5 Processus de réforme de la GFP de l'État

Après la crise socioéconomique et politique des années 1990, et compte tenu des dysfonctionnements institutionnels et des insuffisances en capacités humaines et matérielles qui ont caractérisé l'administration publique, le Togo s'est engagé depuis 2007 dans un processus de renforcement de la gouvernance à travers la mise en œuvre de réformes dans différents secteurs de l'administration dont la réforme des finances publiques.

Dans le domaine des finances publiques et dans la perspective de réaliser ses réformes, le gouvernement togolais a commandé la réalisation d'un état des lieux de la gestion des finances publiques, dont le PEFA réalisé en 2008 et qui a montré de mauvaises performances dans la gestion des finances publiques, lesquelles performances ont été confirmées par l'évaluation PEMFAR réalisée en 2009.

Suite à ces constats dans les différents secteurs, le gouvernement a engagé un processus de réforme qui a permis notamment l'installation d'une Cour des Comptes en 2009, le vote de loi sur la passation des marchés publics, la nomination des trois comptables principaux et la création au niveau déconcentré, la réalisation d'un audit stratégique du secteur des phosphates et de l'adoption stratégie globale de développement de ce secteur en 2010. Par ailleurs, le gouvernement a réussi à maintenir un cadre macroéconomique stable et a mis en place un mécanisme pour le suivi des dépenses publiques pour la réduction de la pauvreté.

Dans le secteur des finances publiques spécifiquement, et afin de renforcer la gouvernance et de disposer d'un système de gestion des finances publiques répondant aux normes internationales et d'un système de gestion administrative et financière efficace et transparent qui permettra de dégager des ressources suffisantes pour faire de ce pays un pays émergent, le Togo s'est engagé dans un vaste programme de réforme décliné en quatre axes que sont (i) la stratégie de réforme de la gestion des finances publiques et son plan d'actions (ii) la promotion du secteur privé (iii) le renforcement des capacités et (iv) la gouvernance locale.

5.1 Démarche suivie pour la réforme de la GFP

Le programme (stratégie) de réforme de la gestion des finances publiques (SR-GFP) et son plan d'actions a été fondé sur les diagnostics réalisés entre 2006 et 2009 (PEFA de 2008 et les PEMFAR de 2006 et de 2009), mais aussi sur les recommandations des différentes missions d'assistance technique du FMI et des autres partenaires techniques et financiers (dont l'UE, la BAD et la Banque Mondiale).

L'élaboration de la SR-GFP a été un exercice participatif impliquant au-delà des différentes directions du Ministère chargé des finances, les directions d'autres ministères sectoriels, des représentants du secteur privé et de la société civile ainsi que les partenaires techniques et

financiers du Togo. La SR-GFP est déclinée en neuf programmes assortis de résultats tangibles. Ces programmes et résultats sont les suivants.

Tableau 61 : Programmes et résultats de la SR-GFP

Programmes de réforme		Résultats attendus
1	Cadre juridique des finances publiques	Le cadre juridique de gestion des finances publiques est moderne et conforme aux standards communautaires et internationaux
2	Amélioration de la mobilisation des ressources	La mobilisation des ressources intérieures et extérieures est efficace et efficiente et permet de financer les dépenses dans le respect de l'équilibre budgétaire
3	Prévision, programmation et exécution budgétaire	La programmation des dépenses est basée sur des prévisions réalistes et le circuit de la dépense est fluide
4	Renforcement du contrôle budgétaire	Le système de contrôle est efficace et conforme aux standards internationaux
5	Informatisation des services financiers	Le système d'information intégré de gestion des finances publiques est performant et permet un suivi en temps réel de la gestion
6	Marchés publics	Les passations des marchés publics sont efficaces et transparentes
7	Déconcentration de l'administration financière et accompagnement de la décentralisation	La responsabilité des acteurs est renforcée à toutes les étapes de la dépense et de la recette
8	Amélioration du système de comptabilité de l'Etat et de la restitution des données de l'exécution budgétaire	Les données sur l'exécution budgétaire et comptable sont disponibles à bonne date, fiables et exhaustives
9	Renforcement des capacités	L'administration financière dispose de personnel étoffé et compétent

Source : Document de stratégie de réforme au Togo

L'horizon temporel fixé pour réaliser les résultats annoncés est de 10 ans. Le programme de réforme est assorti de plans d'action triennaux glissants qui identifient les actions à entreprendre pour réaliser les résultats escomptés, les structures responsables ainsi que le temps nécessaire pour chaque action. Le premier plan d'action 2010-2014 a été approuvé par le gouvernement en septembre 2010.

5.2 Réformes récentes et réformes en cours

La mise en œuvre des programmes de réforme est réalisée avec l'appui des partenaires techniques et financiers et l'appui du projet conjoint UE-FMI de renforcement de la gestion des finances publiques. Récemment[106], les mesures de réformes menées et/ou en cours de réalisation sont notamment les suivantes :

Au niveau du cadre juridique des finances publiques, il y a eu :

- Vote de la loi portant code de transparence et de la LOLF en juin 2014 ;
- Finalisation en décembre 2014 des décrets d'application des lois concernant le RGCP, la NBE, le PCE et le TOFE et leur adoption par décrets en Conseil des ministres le 4 février 2015 ;
- Promulgation de la loi portant code des douanes le 28 avril 2014 ;
- Renforcement du dispositif institutionnel de lutte contre la corruption en votant le 14 juillet 2015 la loi portant création de la Haute Autorité de prévention et de lutte contre la corruption et les infractions assimilées ;

Sur le volet amélioration de la mobilisation des ressources :

- Au cours du premier semestre 2014, l'OTR est devenu fonctionnel notamment avec la nomination du commissaire général et de trois commissaires et le recrutement et le redéploiement des directeurs et chefs de division ;

En ce qui concerne la prévision, la programmation et l'exécution budgétaire

- Le comité PIB a procédé le 23 avril 2014 à la validation des comptes nationaux de 2009. Leur dissémination s'est déroulée le 29 juillet 2014, et en atelier national le 23 juin 2015 ;
- Adoption par décrets en Conseil des ministres en février 2015 la nomenclature budgétaire de l'Etat et le plan comptable de l'Etat conformes aux directives de l'UEMOA et intégrant des spécificités togolaises ;
- Elaboration en avril 2014, à titre expérimental, d'une analyse de viabilité de la dette ;
- Adoption en Conseil des ministres (24 février 2015) du décret portant attribution, organisation et fonctionnement de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques et Démographiques (INSEED). Mise en place par arrêté du Conseil national de la statistique et installation des membres de ses comités sectoriels ;

Sur le plan du renforcement du contrôle budgétaire :

- L'IGF et l'IGE ont adopté, au cours de l'année 2014, l'approche de contrôle basé sur les risques dans leurs programmes de contrôle ;
- Les rapports de l'IGF et de l'IGE sont transmis de manière systématique à la Cour des comptes ;

[106] 2014 et 2015

Enfin, au niveau du programme de réforme régissant les marchés publics, il y eu :

- L'utilisation du système intégré de gestion des marchés publics (SIGMAP) a été effective au premier semestre 2015 ;

D'autres mesures sont en cours et leur réalisation est attendue pour l'année 2016. Bien que la mise en œuvre des programmes de réforme soit sur une courbe ascendante, il y a lieu de soutenir et de booster encore plus la mise en œuvre durant cette année.

5.3 Considérations institutionnelles

Pour réaliser le programme de réforme et concrétiser les résultats annoncés, un dispositif de pilotage, gestion et de suivi et évaluation a été mis en place. Ce dispositif se compose de :

- Le Secrétariat Permanent pour le suivi des Politiques de Réformes et des Programmes Financiers, relevant du Ministère de l'économie et des finances, assure la coordination technique du suivi des réformes ;
- Le Comité de suivi des politiques de réformes, constitué de tous les directeurs généraux et directeurs des services du Ministère de l'Economie et des Finances et d'autres ministères sectoriels, appuie le SP-PRPF dans le suivi des réformes ;
- Des points focaux dans tous les ministères sont désignés pour le suivi de la mise en œuvre des réformes relevant de leurs départements respectifs ;

Pour réaliser le suivi-évaluation de la mise en œuvre de ces programmes de réforme, une batterie d'indicateurs pertinents est définie par objectif et selon les axes des réformes. Cet exercice de suivi-évaluation des résultats et des activités est fait deux fois pour la tranche annuelle des activités et des mesures programmées, et est sanctionné par la préparation et la soumission au Ministre de l'Économie et des Finances d'un rapport sur les progrès réalisés.

La plupart des programmes de réformes de la GFP en cours sont financés par des dons de partenaires techniques et financiers. La SR-GFP s'appuie sur un dispositif institutionnel qui implique un pilotage stratégique sous l'autorité du Ministre des Finances et un pilotage opérationnel sous l'autorité du SP-SPRPF. Des points focaux sont en train d'être déployés progressivement dans les ministères. Ce système fonctionne, mais manque une implication plus prononcée des autorités de contrôle externe à savoir la Cour des Comptes et l'Assemblée nationale.

Annexe 1 : Tableau récapitulatif des indicateurs de performance

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
PI-1. Dépenses effectives totales	**C**	**Méthode de notation M1**
Comp 1.1 : Dépenses effectives totales	*C*	Le total des dépenses effectives a représenté respectivement 87,0%, 86,2% et 90,5% des dépenses inscrites initialement aux budgets votés pour les exercices 2012 à 2014.
PI-2. Composition des dépenses effectives	**D+**	**Méthode de notation M1**
Comp 2.1 : Composition des dépenses effectives par fonction (ou selon la classification administrative)	***D***	Au cours des trois derniers exercices clos, les écarts dans la composition des dépenses selon la classification administrative ont été importants en raison principalement des insuffisances dans les prévisions des investissements et des dépenses fiscales. Ces écarts ont été de 46,7%, 49,5% et 24,9% respectivement pour les exercices 2012 à 2014.
Comp 2.2 : composition des dépenses effectives par catégorie économique	***D***	Pour les mêmes raisons (insuffisances pour les prévisions des investissements et pour les dépenses fiscales), les écarts dans la composition des dépenses selon la classification économique sont très importants. Ils sont respectivement de 37,7%, 48,5% et 23,1% pour les années 2012 à 2014.
Comp 2.3 : dépenses financées sur les réserves pour imprévus	***A***	Des dépenses sont imputées directement à la ligne budgétaire « dépensent imprévues ». Leur montant est cependant très faible comparé au total des dépenses budgétaires. Il a représenté en moyenne 0,5 % au cours des trois derniers exercices.
PI-3 : Recettes effectives	**D**	**Méthode de notation M1**
Comp 3.1 : Composition des recettes effectives.	***D***	Pour les trois exercices considérés, les recettes réalisées ont représenté respectivement 89,2% ; 94,7% et 87,2%. L'importance des variations s'explique aussi essentiellement par les écarts entre les prévisions et réalisations des aides extérieures. Hors dons, les taux de réalisation des recettes sont compris entre 91% et 109%.
Comp 3.2 : composition des recettes effectives par rapport à la composition des recettes prévue	***D***	La variation de la composition des recettes a été respectivement de 29,0%, 23,5% et 30,3% pour les années 2012 à 2014. L'importance des variations s'explique aussi essentiellement par les écarts entre les prévisions et réalisations des aides extérieures et, dans une moindre mesure, par l'importance de l'écart entre les prévisions et réalisations de recettes sur le commerce extérieur en 2014.
PI-4 : Classification du budget	C	Critères minima

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
Classification du budget	C	La formulation et l'exécution du budget et les rapports budgétaires sont basés sur la classification administrative et économique et appliquent la norme SFP (au moins au niveau des codes à deux chiffres de la norme SFP), ou sur une classification permettant d'établir des documents cohérents conformément à cette norme.
PI-5 : Documentation budgétaire	**C**	**Méthode M1**
Documentation budgétaire	C	La documentation budgétaire n'inclut que trois des éléments d'information de base et seulement deux des éléments d'information supplémentaires.
PI-6 : Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers	**D**	**Méthode de notation M2**
Comp 6.1 : Dépenses non comptabilisées dans les états financiers.	D	Les dépenses non incluses dans les rapports financiers du gouvernement central sont supérieures à 10% du total des dépenses du budget du gouvernement central.
Comp 6.2 : Recettes non comptabilisées dans les états financiers.	D	Les recettes non incluses dans les rapports financiers du gouvernement central sont supérieures à 10% du total des recettes du budget du gouvernement central.
Comp 6.3 : Etats financiers des unités extrabudgétaires.	D	Les rapports financiers des unités extrabudgétaires ne sont pas soumis au gouvernement central
PI-7 : Transferts vers les administrations infranationales	**D**	**Méthode de notation (M2)**
Comp 7.1 : Systèmes d'affectation des transferts	D	L'affectation horizontale de la plupart des transferts pour les collectivités territoriales est fondée sur des règles et des systèmes transparents, mais les délais et la périodicité du versement de la plupart des transferts ne sont pas respectés
Comp 7.2 : Communication en temps voulu d'informations sur les transferts	D	Il n'y a pas de communication en temps utiles d'informations sur les transferts du gouvernement central aux fins de préparation des budgets des collectivités territoriales
PI-8 Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de services	**D**	**Méthode de notation (M2)**
Comp 8.1 : Plans de performance pour assurer les prestations de services.	D	Un cadre d'indicateurs de performance concernant les produits ou les résultats est préparé pour seulement quelques ministères et à titre expérimental
Comp 8.2 : Performance des fonctions de prestation de services	D	Aucune information sur la performance n'est publiée
Comp 8.3 : Ressources reçues par les unités de prestations de services	D	Aucun système n'a été mis en place, aucune enquête n'a été réalisée durant les trois dernières années pour fournir les estimations de ressources reçues par les unités de prestation de services pour au moins un grand ministère
Comp 8.4 : Evaluation de la performance des fonctions de prestation de services	D	Aucune évaluation indépendante de la performance n'a été effectuée durant les trois dernières années.
PI-9 Accès du public aux informations budgétaires	**D**	**Critères minima**
Accès du public aux informations	D	Le gouvernement ne met pas à la disposition du public

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
budgétaires		l'ensemble des quatre éléments de base.
PI-10 établissement de rapports sur les risques budgétaires	**D**	**Méthode de notation M2**
10.1 Suivi des entreprises publiques	D*	Les dates de publication et de transmission des états financiers audités et non vérifiés des entreprises publiques n'ont pas à ce jour été communiquées à la mission.
10.2 Suivi des administrations infranationales	D	Les rapports sur la situation financière et la performance de la majorité des collectivités locales ne sont pas publiés.
10.3 Passifs éventuels et autres risques budgétaires	D	Aucun risque financier lié aux garanties publiques et autres risques financiers contingents n'est mentionné dans un rapport financier sur l'Etat central. Les opérations liées à ces engagements sont peu transparentes.
PI-11 : gestion des investissements publics	**D+**	**Méthode de notation M2**
11.1 Analyse économique des projets d'investissement	C	Un peu moins de la moitié des grands projets et programmes font l'objet d'analyse économique récente. Ces analyses ne se conforment pas à une directive nationale. Elles ne sont pas publiées ni ne font l'objet d'une revue par une entité autonome.
11.2 Sélection des projets d'investissement	C	Une procédure bien qu'encore très perfectible pilotée par le Ministère chargé de la planification permet de prioriser les investissements.
11.3 Calcul du coût des projets d'investissement	C	La documentation budgétaire contient une estimation du coût en capital des grands investissements publics et du coût pour l'exercice à venir.
11.4 Suivi des projets d'investissement	D	L'état suit les investissements par le PIP. Les bases de données tenues par les Ministères techniques sont très incomplètes et les rapports de suivi, qui sont établis dans la majorité des cas par les responsables de projets, reçus de façon continue par les ministères sont rares. Un rapport d'exécution annuel physique et financier sur les grands investissements n'est pas établi.
PI-12 : gestion des actifs publics	**D+**	**Méthode de notation M2**
12.1 Suivi des actifs financiers	C	La liste des entreprises publiques et la valeur du portefeuille et un état des participations de l'Etat sont tenus. La performance ne fait pas l'objet d'un suivi et des rapports annuels sur ces actifs ne sont pas produits.
12.2 Suivi des actifs non financiers	D	Des registres d'actifs fixes existent, ils sont très lacunaires, ne fournissent aucune indication de valeur et ne donnent pas lieu à établissement de rapports réguliers ou ponctuels.
12.3 Transparence de la cession d'actifs	D	Il n'existe pas de texte général sur la cession des actifs non financiers. Des dispositions spécifiques sur la cession d'actifs des entreprises publiques ont été instituées en 2010 puis revues en 2014. Des lois règlent les conditions des PPP et concessions. Les cessions et mises à disposition des actifs non financiers ne font pas l'objet de rapports ou de parties de rapports budgétaires ou financiers.

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
PI-13 : gestion de la dette	**D+**	**Méthode de notation M2**
13.1: enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties	D	Pour la dette extérieure, la base de données SYGADE est complète. Mais des retards de transmission de l'information sur les tirages et décaissements peuvent engendrer des retards dans l'actualisation des données sur l'encours. La DDP ne fait pas de rapprochements périodiques infra annuels ou annuels. La DDP enregistre et suit toute la dette conventionnée et celles résultant des arriérés consolidés et de la restructuration des entreprises publiques. Mais elle n'enregistre pas et ne suit pas, ni en termes de dette, ni en termes d'octroi de garantie, les engagements pris par l'Etat dans le cadre des contrats préfinancés.
13.2 Approbation de la dette et des garanties	D	Les procédures pour contracter des emprunts et octroyer des garanties sont bien établies et généralement respectées sauf pour ce qui concerne les préfinancements de projets. Elles impliquent la DDP et le Comité national de la Dette publique présidé par le ministre en charge des finances. Ce dernier est seul habilité à signer des engagements. Mais les critères pour contracter les prêts ne sont pas clairement établis et documentés.
13.3 : Stratégie de gestion de la dette	D	Un rapport annuel sur la stratégie d'endettement est préparé par la DDP et le CNDP et est annexé au projet de loi de finances. Il ne prend pas en compte l'encours des bons du Trésor et les risques pouvant résulter des conventions de préfinancement.
PI-14 Prévisions macroéconomiques et budgétaires	**D+**	**Méthode de notation (M2)**
Comp 14.1 : Prévisions macroéconomiques	C	Le gouvernement prépare des prévisions des principaux indicateurs macroéconomiques ainsi que les hypothèses sous-jacentes qui sont inclus dans la documentation budgétaire présentée à l'Assemblée nationale.
Comp 14.2 : Prévisions budgétaires	C	Le gouvernement prépare des prévisions budgétaires détaillées (en recettes et en dépenses) et le solde qui en découle pour l'année T+1 et à moyen-terme. Les prévisions à moyen-terme ne sont pas incluses dans la documentation budgétaire soumise à l'Assemblée nationale.
Comp 14.3 : Analyse de la sensibilité macro-budgétaire	D	Le gouvernement prépare des prévisions macro-budgétaires qui incluent l'évaluation quantitative de l'impact des hypothèses macroéconomiques alternatives. La documentation budgétaire n'inclut pas les analyses de sensibilité.
PI-15 : Stratégie budgétaire	**D**	**Méthode de notation (M2)**
Comp 15.1 : impact budgétaire des politiques proposées	D	Le gouvernement ne prépare pas des estimations de l'impact budgétaire de tous les changements sur les politiques de recettes et de dépenses pour l'année budgétaire

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
Comp 15.2 : adoption de la stratégie budgétaire	D	Le Togo dispose de stratégie budgétaire, le programme pluriannuel de convergence du Togo, qui comporte des objectifs quantitatifs des principaux éléments de la politique budgétaire, mais n'inclut pas des informations sur l'évolution du stock des actifs et des passifs
Comp 15.3 : rapports sur les résultats budgétaires présentation des résultats budgétaires	D	Les autorités devraient préparer en interne des rapports qui permettent de présenter les réalisations et d'expliquer les écarts par rapport aux objectifs. La mission n'a pu avoir accès à ces rapports.
PI-16 Perspective à moyen-terme de la budgétisation des dépenses	**D**	**Méthode de notation (M2)**
Comp 16.1 : Prévisions de dépenses à moyen-terme	D	Le budget annuel ne présente que les prévisions de recettes et de dépenses de l'année T+1, il ne présente pas celles des exercices suivants.
Comp 16.2 : Plafonnement des dépenses à moyen-terme	D	Les plafonds de dépenses pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants ne sont pas approuvés par le gouvernement.
Comp 16.3 : alignement des plans stratégiques et des budgets à moyen-terme	C	Des stratégies (ou plans stratégiques) à moyen et long-terme sont préparées pour certains ministères. Certaines propositions de dépenses dans les budgets annuels sont alignées avec ces stratégies (ou plans stratégiques)
Comp 16.4 : cohérence des budgets avec les estimations de l'exercice précédent	D	Les documents budgétaires ne fournissent pas d'explications des écarts entre les estimations des dépenses des CBMT et le budget voté, pour un même exercice, mais à des années différentes.
PI-17 : Processus de préparation du budget	**D+**	**Méthode de notation (M2)**
Comp 17.1 : le calendrier budgétaire	C	Il existe un calendrier budgétaire annuel, respecté par certaines unités budgétaires qui parviennent à établir leurs estimations dans le délai imparti.
Comp 17.2 : directives pour la préparation du budget	D	Une circulaire budgétaire est délivrée aux MDA, et des plafonds de crédits sont notifiés. Les prévisions budgétaires et les plafonds ne sont pas sont examinées et approuvés par le conseil des ministres.
Comp 17.3 : présentation du budget au pouvoir législatif	D	Le pouvoir exécutif a soumis la proposition de budget annuel à l'Assemblée nationale au moins un mois avant le début de l'exercice dans une seule des trois dernières années.
PI- 18 : examen des budgets par le pouvoir législatif	**C+**	**Méthode de notation M1**
18.1 Portée de l'examen des budgets.	B	L'assemblée examine la politique budgétaire et les agrégats et les éléments détaillés des dépenses et des recettes. Elle n'examine pas le cadre budgétaire à moyen-terme.
18.2 Procédures d'examen des budgets par le pouvoir législatif	B	Les procédures d'examen du budget par l'Assemblée nationale sont fermement établies et respectées, mais elles ne sont pas

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
		complètes (elles ne prévoient pas de procédures de négociation ni les modalités de consultation du public).
18.3 Calendrier d'approbation des budgets	A	Le pouvoir législatif a approuvé le budget avant la fin de l'exercice pour les trois derniers exercices.
18.4 Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif	C	Des règles clairement définies existent, mais elles ne sont pas toujours respectées, et elles peuvent se prêter à d'importantes réaffectations administratives.
PI-19 : gestion des recettes	**D+**	**Méthode de notation M2**
19.1 : Droits et obligations en matière de recouvrement des recettes.	***D***	Les administrations fiscales et douanières fournissent un accès commode à des informations et des procédures administratives détaillées, facile à utiliser et à jour, mais ne traitent pas des procédures de recours. L'information sur les droits des contribuables aux contestations et aux recours, ainsi que de l'information sur les traitements et suites accordées par les administrations fiscales et douanières aux recours ne sont pas disponibles.
19.2 : gestion des risques liés aux recettes	***C***	Les services en charge des évaluations de risques et de la programmation des contrôles développent depuis 2014 de nouvelles méthodes d'évaluation et les outils tels que les cartographies de risques pour améliorer l'efficacité de la surveillance des risques. Ces travaux ne sont pas encore achevés. La gestion des risques par l'OTR est assurée selon les anciennes méthodes pratiquées par la direction générale des impôts et la direction générale des douanes, quelque peu améliorées, mais qui restent de portée limitée.
19.3 : Audits et enquêtes concernant les recettes.	***C***	Les services de l'OTR procèdent effectivement à des audits et à des enquêtes sur la base de programmes annuels établis en fonctions de critères de risques. Ils réalisent la majorité des contrôles prévus, mais ils n'atteignent pas les résultats escomptés.
19.4 : Suivi des arriérés de recettes	***D***	Le suivi des arriérés de recouvrements est organisé pour les recettes non fiscales, mais ne l'est pas encore pour les recettes fiscales. L'OTR ne dispose pas encore de données sur les arriérés de recouvrement par année et sur leur recouvrement.
PI-20 : comptabilisation des recettes	**C+**	**Méthode de notation M1**
20.1: informations sur le recouvrement des recettes	***A***	Le receveur général du Trésor dispose mensuellement des données sur les recouvrements, par nature d'impôt et par période de recouvrement, effectués par les régies de recettes des ministères et par l'OTR. Les comptes sont tenus à jours et l'ACCT produit chaque mois, dans un délai inférieur à un mois, une balance comptable consolidée. La quasi-totalité des recouvrements est ainsi connue chaque mois (seules les recettes propres des EPA ne sont pas suivies, mais elles sont de faible montant et peu significatives). Les informations détaillées sur les recettes sont aussi centralisées par la Direction de l'économie du ministère des Finances pour servir à la production mensuelle du tableau des

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
		opérations financières de l'État (TOFE) et d'une note d'analyse de l'évolution de ces opérations.
20.2 : transferts des recettes recouvrées	***B***	Pour les principaux centres, les receveurs et caissiers des services des impôts et des services de douanes reversent chaque jour les recettes qu'ils perçoivent dans des comptes bancaires. Les autres centres reversent au moins une fois par semaine, sur les mêmes comptes bancaires, les recettes recouvrées. Les banques transfèrent chaque soir sur le compte du Trésor à la Banque centrale les montants versés. Les receveurs qui sont tenus de reverser les recettes sur une base quotidienne transmettent chaque matin au directeur des finances de l'OTR les situations de recouvrement par nature d'impôts et taxes et par mode d'encaissement, ainsi que les bordereaux de versement à la banque. Les autres receveurs sont tenus de transmettre les mêmes situations et documents chaque lundi. Les recettes de l'OTR et du RGT représentent la quasi-totalité des recettes recouvrées par l'Administration centrale
20.3 : rapprochement des comptes de recettes	***C***	Des rapprochements sont effectués chaque mois, dans un délai ne dépassant pas le mois, entre la Recette générale du Trésor et les régies de recettes fiscales et douanières (direction des finances de l'OTR depuis 2015). Ces rapprochements font l'objet de notes d'accord. Ils portent que sur les recettes recouvrées et reversées au Trésor. Ils ne portent pas sur les droits constatés ni sur les arriérés de recouvrement. Les insuffisances du suivi des arriérés de recouvrement ne permettent pas de rapprochement les prenant en compte, y compris sur une base annuelle.
PI-21 : Prévisibilité de la disponibilité des ressources en cours d'exercice	**D+**	**Méthode de notation M2**
21.1 : Consolidation des soldes de trésorerie	***D***	Le Comité de Trésorerie se réunit chaque semaine. Il ne dispose pas d'informations sur toutes les encaisses des comptables publics et sur tous les comptes des administrations ouverts auprès des banques commerciales. Un suivi mensuel de trésorerie est fait, mais limité aux liquidités résultant des opérations relevant du budget de l'État et aux dépôts des correspondants du Trésor. Les comptes de projets financés sur ressources extérieures ouverts auprès des banques commerciales, ainsi qu'une bonne partie des disponibilités des établissements extrabudgétaires échappent à ce suivi.
21.2 : Prévisions de trésorerie et suivi	***C***	Les plans de trésorerie sont effectivement préparés, mais, du fait de leurs insuffisances et manques de fiabilité, ne sont pas opérationnels. Les capacités de prévisions à court-terme des opérations financières et de suivi et de consolidation des disponibilités restent à développer.

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
21.3 : Informations sur les plafonds d'engagement	***D***	Le dispositif de régulation budgétaire en place (ouverture de crédits par fraction des dotations annuelle) ne permet pas au MDA d'avoir des informations fiables sur les crédits dont ils pourront effectivement disposer. Il ne permet pas non plus d'ajuster les dépenses aux ressources effectives en tenant comptes des objectifs et priorités budgétaires.
21.4 : Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice.	***B***	La LOLF encadre strictement les ajustements budgétaires par voie règlementaire. Les procédures prévues sont peu utilisées, mais des changements importants dans la répartition des crédits sont opérés par lois de finances rectificatives et par les lois de règlement. Les changements sont généralement transparents.
PI-22 : Arriérés de dépenses	**D+**	**Méthode de notation M1**
22.1 : Stock d'arriérés de dépenses	***D***	Les données montrent que le stock d'arriérés courants est relativement faible, mais le stock global d'arriérés qui inclut ceux recensés en 2008 et qui n'ont pas encore fait l'objet de conventions avec les créanciers est très élevé.
22.2 : Suivi des arriérés de dépenses	***B***	Un tableau est présenté chaque semaine au Comité de trésorerie. Il détaille les instances et les arriérés de paiement par nature économique, mais il ne détaille pas les arriérés par ancienneté.
PI-23 : Contrôles des états de paie	**D+**	**Méthode de notation M1**
23.1 : Intégration des états de paie et dossiers du personnel	***D***	Il n'existe pas de liens directs entre le fichier de la fonction publique et celui de la solde. Un dispositif d'échange et de contrôle des données entre ces fichiers existe (échanges mensuels de données sur support électronique). L'information n'est toutefois pas toujours étayée par une documentation complète sur les modifications apportées. La vérification ne porte pas sur toutes les données des fichiers. Les promotions et changements de grade ne sont pas soumis à la vérification préalable des autorisations budgétaires.
23.2 : gestion des modifications apportées aux états de paie	***D***	La période courant de la date de prise de fonction des nouveaux agents et celle de leur prise en charge dans les fichiers de personnel et de solde dépasse les 10 mois. Les modifications résultant des avancements statutaires peuvent aussi dépasser les trois mois. Les rappels de salaires sont fréquents et importants.
23.3 : Contrôle interne des états de paie	***C***	Au niveau de la DGIPE (fonction publique), il existe des dispositifs de contrôle bien établis et documentés. Au niveau de la Division des dépenses de personnels, des insuffisances subsistent pour les contrôles.
23.4 : Audits des états de paie	***C***	En 2014, le ministère en charge de la Fonction publique a mené une opération de vérification auprès des ministères. Elle a concerné tous les personnels dont la gestion relève du ministère de la Fonction publique. Elle a donné lieu à de nombreuses modifications du fichier de la DGIPE. Mais cette enquête ne constitue pas un audit et n'a pas donné lieu à un

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
		recensement physique des personnels.
PI-24 : gestion de la passation des marchés publics	**B**	**Méthode de notation M2**
24.1: suivi de la passation des marchés publics	***A***	La DNCMP et l'ARMP ont développé des bases de données sur la quasi-totalité des marchés publics et pour les types de marchés, y compris, depuis 2013, les marchés de projets préfinancés (base de données DNCMP). Les données sont complètes (informations sur les acquisitions et les coûts, les adjudicataires..) et fiables.
24.2 : méthodes de passation des marchés	***C***	Les marchés passés selon des modes concurrentiels ont représenté en valeur 64% de tous les marchés publics passés en 2014.
24.3 : accès du public aux informations sur la passation des marchés	***C***	Sur les six catégories d'informations définies pour les critères sur la facilité d'accès du public aux informations, deux ne sont pas accessibles. Pour les quatre restantes, l'information accessible ne concerne pas la plupart des marchés, mais seulement la majorité des marchés.
24.4 : instruction des plaintes concernant la passation des marchés.	***A***	Les six critères exigés pour la mesure d'efficacité de l'organe administratif indépendant chargé des plaintes sont respectés.
PI-25 : contrôles internes des dépenses non salariales	**C+**	**Méthode de notation M2**
25.1 Séparation des tâches	A	Les fonctions sont séparées à toutes les étapes. Les responsabilités sont clairement définies.
25.2 Efficacité du contrôle des engagements de dépenses	C	Des contrôles d'engagements de dépenses détaillées ont été mis en place limitent pour les dépenses non salariales de manière partiellement efficace les engagements aux disponibilités indiquées par les projections.
25.3 Respect des règles et procédures de paiement	D	Les informations nécessaires à la notation (nombre des procédures dérogatoires et informations sur les paiements des préfinancements) n'ont pas été communiquées à la mission.
PI-26 : audit interne	**D+**	**Méthode de notation M1**
26.1 Portée de l'audit interne	D	Toutes les entités de l'administration centrale sont assujetties à des audits internes par l'IGE, l'IGF et l'IGT. Mais la matérialité et la couverture de la fonction sont faibles et en conséquence, l'audit interne n'est pas opérationnel pour les entités de l'administration centrale à l'origine d'au moins 50% des recettes et des dépenses budgétisées.
26.2 Nature des audits et normes appliquées	D	Les activités d'audit interne consistent essentiellement en un examen a posteriori axé sur le respect des dispositions financières. Elles sont peu axées sur la suffisance et l'insuffisance des contrôles internes.
26.3 Exécution d'audits internes et rapports d'audit	B	Au moins 75% des missions prévues dans les programmations des audits et contrôles sont menées à terme.
26.4 Suites données aux audits internes	D	Il n'existe pas d'indications manifestes que les recommandations soient appliquées pour au moins 50% des

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
		entités audités au cours de 2014.
PI-27 : intégrité des données financières	**D**	**Méthode de notation M2**
27.1 : rapprochement des comptes bancaires	***D***	L'ACCT effectue chaque mois des rapprochements des comptes du Trésor avec la Banque centrale et les banques commerciales dans les deux à trois semaines qui suivent le mois considéré. Mais il n'existe pas de procédures de rapprochement infra annuel pour les comptes des autres administrations centrales.
27.2 : comptes d'attente	***D***	Les rapprochements des comptes d'attente ne sont faits qu'une fois dans l'année, généralement à la fin de la période complémentaire (deux mois après la fin de l'exercice), à l'occasion de la clôture des comptes de gestion. La plupart des comptes sont apurés, mais il reste des comptes de dépenses non apurés avec des soldes importants. Seul le non-apurement du compte de dépenses fiscales est justifié.
27.3 : comptes d'avance	***D***	Il n'existe pas de procédures de rapprochement et de suivi centralisé de l'apurement des avances faites aux fournisseurs pour l'exécution des marchés publics. Les avances opérationnelles sont apurées fréquemment, mais toutes les avances ne sont rapprochées qu'à l'occasion de la clôture des comptes.
27.4 : processus mis en place pour appuyer l'intégrité des données financières.	***D***	Les insuffisances des systèmes en place (système comptable et systèmes informatiques) ne permettent pas d'assurer tous les contrôles et vérifications pour garantir l'intégrité des données. L'accès aux données est accordé sur une base limitée, mais l'enregistrement des modifications pour leur traçabilité est insuffisant.
PI-28 : rapports budgétaires en cours d'exercice	**D**	**Méthode de notation M1**
28.1 Portée et comparabilité des rapports	D	Les données sont très agrégées et ne fournissent aucune information sur les dépenses par ministère, ce qui est exigé pour la note C.
28.2 Calendrier de publication des rapports	D	Les deux derniers rapports de 2014 ont été publiés plus de deux mois après la fin du trimestre.
28.3 Exactitude	D	La qualité de l'information ne prête pas à préoccupation, mais les données ne portent pas sur l'engagement ni sur le paiement.
PI-29 : rapports financiers annuels	**C+**	**Méthode de notation M1**
29.1 Exhaustivité des rapports financiers annuels	C	Les rapports financiers de l'administration centrale sont préparés sur une base annuelle, ils sont comparables avec le budget initial et comprennent des informations sur les recettes, les dépenses et les soldes de trésorerie, mais pas sur les actifs financiers, les passifs financiers, les garanties et les obligations à long-terme.

Indicateur et composantes	Note	Explication résumée
29.2 Rapports financiers soumis à des audits externes	B	Le projet de loi de règlement est reçu par la Cour avant la fin juin de l'année en cours en 2014 (et pour les deux exercices précédents aussi), soit six mois après la fin de l'exercice (trois mois pour A).
29.3 Normes comptables	A	Les normes comptables utilisées dans tous les rapports financiers cadrent avec les normes internationales (UEMOA en vigueur).
PI-30 : audit externe	**C**	**Méthode de notation M1**
30.1 Portée et normes des audits	NA	La Cour des comptes n'a pas de compétence pour produire des audits de rapports financiers.
30.2 Soumission de rapport d'audit au pouvoir législatif	NA	La Cour des comptes n'a pas de compétence pour produire des audits de rapports financiers
30.3 Suite donnée audits externes	NA	La Cour des comptes n'a pas de compétence pour produire des audits de rapports financiers
30.4 Indépendance de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques	C	L'indépendance de la Cour est limitée par les restrictions de compétences figurant dans la constitution et l'absence de liberté de publication d'un rapport annuel garantie par la constitution.
PI-31 : examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	**NA**	**Méthode de notation M2**
31.1 Calendrier d'examen des rapports d'audit	NA	La Cour des comptes n'a pas de compétence pour produire des audits de rapports financiers au sens du PEFA.
31.2 Auditions sur les conclusions de l'audit	NA	La Cour des comptes n'a pas de compétence pour produire des audits de rapports financiers au sens du PEFA
31.3 Recommandation du pouvoir législatif concernant l'audit	NA	La Cour des comptes n'a pas de compétence pour produire des audits de rapports financiers au sens du PEFA
31.4 Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	NA	La Cour des comptes n'a pas de compétence pour produire des audits de rapports financiers au sens du PEFA

Annexe 2 : Résumé des observations sur le cadre de contrôle interne

Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations
1. Environnement de contrôle	
1.1 Intégrité et valeurs éthiques professionnelles et personnelles des dirigeants et du personnel et incluant une constante et générale attitude d'appui au contrôle interne	-Le statut de la fonction publique n'est pas encore appliqué -Le conseil supérieur de la fonction publique n'est pas en place
1.2 Engagement à un niveau de compétence	- Les règles de recrutement par concours n'ont pas fait l'objet d'audit ; elles semblent respectées - un audit de 2014 a entraîné une modification substantielle des listes de personnel - L'authentification des diplômes semble être une pratique bien ancrée - La politique de recrutement sur décision ministérielle tendrait à disparaitre - Les recrutements dans les collectivités territoriales sont peu maîtrisés
1.3 « Culture » des dirigeants (philosophie du management et style de direction)	- Les rapports d'inspection font état d'une acceptabilité faible des contrôles, notamment dans les entreprises publiques - La culture de l'évaluation est faible
1.4 Structures de l'organisation	- Les structures sont centralisées, fondées sur le principe de l'autorité hiérarchique, la responsabilité programmatique n'est pas utilisée - La collecte des recettes des impôts et des douanes a été déléguée à un établissement public - La Banque centrale est une organisation régionale - Les entreprises publiques et les établissements publics sont peu supervisés - Le contrôle interne est concentré au Ministère des Finances
1.5 Ressources humaines et pratiques	- Les promotions se font essentiellement à l'ancienneté, les rémunérations suivent une grille et laisse peu de place au mérite - De nombreuses formations sont prévues
2. Evaluation des risques	
2.1 Identifications des risques (portée et probabilité)	- L'évaluation des risques est à son début ; les risques ont été identifiés dans le Ministère chargé des finances et deux autres ministères dans le cadre de formation
2.2 Evaluation des risques	- Il n'existe pas encore d'expérience
2.3 Evaluation de l'appétence au risque	- Il n'existe pas encore d'expérience
2.4 Réponses aux risques (transfert, tolérance, traitement ou résolution)	- Il n'existe pas encore d'expérience
3. Activités de contrôle	
3.1 Procédures d'approbation et d'autorisation	- Les procédures d'approbation et d'autorisation sont très bien définies et en général respectées
3.2 Séparation des tâches (autorisation, exécution, enregistrement, revue)	- La séparation des tâches est formellement stricte (modèle de séparation des ordonnateurs et des comptables et existence d'un contrôle financier sur les engagements autonome) - Les responsabilités sont clairement définies et les manquements peuvent être sanctionnés par une institution juridictionnelle (la Cour

Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations
	des comptes) - Le système des responsabilités complètement centralisé au Ministère chargé des finances est peu fonctionnel, complexe et lourd
3.3 Contrôles des accès aux ressources et enregistrements	- Le comptable public a le monopole du maniement des fonds publics et de la conservation des valeurs et de l'enregistrement - Les actifs sont mal suivis ; leur cession et changement d'emploi ne sont pas encadrés juridiquement - La gestion des entreprises publiques et établissements administratifs est insuffisamment supervisée
3.4 Vérifications	
3.5 Rapprochements	- La pratique du compte unique est en phase de déploiement (elle n'est pas à l'œuvre pour les comptes des projets sur financements externes et les établissements publics) - Les rapprochements sont réguliers
3.6 Revue de l'exécution opérationnelle	- Les audits et contrôles sont extrêmement rares ; le contrôle de gestion n'est pas déployé.
3.7 Revue des opérations, processus et opérations	- Les audits et contrôles sont extrêmement rares ; le contrôle de gestion n'est pas déployé ;
4. Information et communication	- Les systèmes d'informations de l'administration centrale sont opérationnels, insuffisamment interconnectés et leurs fonctionnalités sont sous-utilisées - les systèmes de communication avec le public sur les questions fiscales sont bien établis, mais insuffisants pour les informations budgétaires - il n'existe pas encore de « dialogue de gestion » centré sur la performance
5. Pilotage	
5.1 Pilotage en place	- Le système est piloté principalement par le ministère des Finances, les ministères techniques étant cantonnés aux tâches opérationnelles essentiellement techniques - l'audit interne au sens propre est peu développé - les contrôles internes se font essentiellement à l'acte (transactionnel) et sont centrés sur la régularité ; ils sont concentrés sur l'IGF, l'IGE, et l'Inspection du Trésor ; Ils sont peu nombreux. - Le contrôle interne est confié à la Cour des comptes ; il est en phase de déploiement. - le contrôle du Parlement est embryonnaire
5.2 Evaluation	- L'évaluation des politiques publiques n'est pas développée
5.3 Réponse aux recommandations	- Les recommandations ne sont pas suivies d'effet

Annexe 3 : sources des informations

Annexe 3A – Enquêtes et études analytiques connexes

Rapport PEFA du Togo 2008

Rapport d'évaluation institutionnelle et d'analyse des capacités techniques de l'Institut National d'Assurance Maladie (INAM) au Togo ; Olivier Appaix et Nabil Semaan ; Version du 18 Janvier 2016

Rapports de missions d'assistance technique du FMI:

- Renforcement des capacités de préparation du budget de l'Etat (mars 2013)
- Allègement de la chaîne d'exécution des dépenses publiques (août 2013)
- Elaboration des plans de passation de marchés et des plans d'engagement sectoriels et consolidés (janvier 2014)
- Elaboration du Cadre Budgétaire à Moyen-terme et Programmation des investissements (mai 2014),
- Modernisation de la fonction de Contrôle Financier (juillet 2015)

Rapports de missions d'assistance technique conjointe UE/FMI

- Evaluation du SIGFIP (février 2015)
- Adaptation du SIGFIP aux segments administratif et économique de la nomenclature budgétaire et au Plan comptable de l'Etat (juillet 2015)

Rapports de missions d'assistance technique de la Banque mondiale

- Appui au renforcement des capacités des institutions de contrôle interne et externe (Cour des comptes, Inspection générale d'État, Inspection générale des finances) – Décembre 2012.

Annexe 3B - Liste des personnes rencontrées

Nom et prénoms	Service/institution	Titre
SECRETAIRE PERMANENT POUR LE SUIVI DES POLITIQUES DE REFORMES ET EQUIPE TECHIQUE		
AHARH KPESSOU Mongo	Suivi des Politiques des Réformes	Secrétaire permanent
Ephrem GHONDA MAKIADI	Cabinet du MEFPD	Conseiller Résident
DEDJI Affo Tchitchi	SP-PRPF	Chef de Division
Mme DAKEY AKOFA	DCF/MEFPD	Contrôleur délégué
ATCHARE AHOTE	SP-PRPF	Administrateur des Finances
AMADOU Abdel-Fatah	SP-PRPF	Chef de Division
FIATY Yao Etsu	Cours des Comptes	Secrétaire général
BEDINADE Biréani	Direction du Budget	Chef de Division
ASSIH-TAZO Assima	IGE	Inspecteur d'Etat
AGBO Yaovi Bayèdjo	IGF/MEFPD	Inspecteur-vérificateur
LOKO Yao	DGTCP/CAT	Chef cellule d'Appui Technique
DIRECTION DU BUDGET		
AMAWUDA Kodzo W.	Direction du Budget	Directeur du Budget
DAKLA Komk Agbéko	Direction du Budget	Chef de Division
SOVI Koku	Direction du Budget	Administrateur des finances
MOROU Touré Aftar	Direction du Budget	Economiste
AMEGADIE Essionyo	Direction du Budget	Attaché d'Administration
HOAFA AméMawusé	Direction du Budget	Economiste Gestionnaire
TCHEKPI Melousiba E	Direction du Budget	Economiste
BEDINADE B.	Direction du Budget	Chef de Division
BADJIDI Kokou	Direction du Budget	Chargé d'étude
DIRECTION DU FINANCEMENT ET DU CONTRÔLE DE L'EXECUTION DU PLAN		
Abdel-Fatah AMADOU	SP-PRPF	Chef de Division
DATTI Ayélé	DFCEP/MEFPD	DFCEP
EKPAOU Kadanga	DFCEP/MEFPD	Chef de Division
SOSSU Kokou	DFCEP/MEFPD	Administrateur des finances
DIRECTION DU CONTRÔLE FINANCIER		

Nom et prénoms	Service/institution	Titre
PANIAH Kofi A.	DCF/MEFPD	Directeur
DJANDA Koumsa	DCF/MEFPD	Contrôleur délégué
BADAME T. Damboame	DCF/MEFPD	Chef de Division
AGOUDAVI Kossi Ekpé	DCF/MEFPD	Chef de Division
TCHARIE L. B.	DCF/MEFPD	Chef de Division
AKAKPO Lyatan Komi	DCF/MEFPD	Chef Section
N'TCHABE Kpabou	DCF/MEFPD	Chef Section
NEGBANE-M. Fousséna	DCF/MEFPD	Chargé d'étude
DATAGNI Bougonou	DCF/MEFPD	Chef Section
KATAKO Koffi	DCF/MEFPD	Chargé d'étude
DIRECTION DE LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT		
BILASSE Pyabalo	DPPD/DGPD	Chargé d'étude
TSOMANA Komlavi	DEP/DGPD	Chagé d'étude
NAYODAM Yam	DEG	Directeur
DEMAKOU Yendoubé	MPD/DOSI	Directeur
SALAMI Nafiou	DPPD/MPD	Chagé d'étude
AGBAVO Sophie	DPPD/MPD	Chargé d'étude
d'ALMEIDA Pierrette	DPAR/MPD	Directrice
HODOR K. William	DEG/DGPD	Chargé d'étude
ALE Sawaba	DPPD/MPD	Chargé d'étude
FIATY Yao Etsu	Cours des Comptes	Secrétaire général
BEDINADE Biréani	Direction du Budget	Chef de Division
EDOH Jean Koffi	Cour des Comptes	Premier Président
TCHAKEI Essowavana	Cour des Comptes	Président de la 3ème Chambre
BALE DEABABA	Cour des Comptes	Président de la 1ere Chambre
AMOUDOKPO K. DOTSE	Cour des Comptes	Président de la 2ème Chambre
YABA Mikémina	Cour des Comptes	Procureur Général
INSPECTION GENERALE DES FINANCES		
BADATCHO Yawo	IGF	Gestionnaire
TCHA-BANNA	IGF	Inspecteur des Finances
SALOMON Kokou Frank	IGF	Vérificateur
AKAKPO I. Shabi	IGF	Inspecteur des Finances
IBRAHIMA Djimba Nekaba	IGF	Inspection des Finances

Nom et prénoms	Service/institution	Titre
DIRECTION DES FINANCES		
BAKPENA Baba K.	Direction des finances	Directeur
TALL B. Nasse	Direction des finances	Chef de Section
DJALA Bakoma	"	Chef Section
MELEBOU Kwami E.	"	Administrateur de bases de données
AMAGLO Koffi	"	Centralisation des données comptables
KLOUTSE Dzigbodi	"	Chef Section
ZATO Tchalaye	"	Chef Section CSA
TCHABI-DJOGOU A. Raouf	"	Chef division Solde
AGBOLAN K. Dodji	"	Chef Section EB
KISSI Kodjo	"	Chef division adm.et des études
OMOROU Djafarou	"	Chef Section-Gestion et Contrôle
Madame DAKEY Akofa	DCF/MEFPD	Contrôleur délégué
INSPECTION GENERALE D'ETAT		
GNANDI Kossi	IGE	Inspecteur Général d'Etat
KOUGNIGBAN K. Ségbéaya	IGE	Inspecteur d'Etat
KAMAGA K. Bayogda	IGE	Inspecteur d'Etat adj.
BELEYI Essoham	IGE	Inspecteur d'Etat adj.
KONTE Angla	IGE	Inspecteur d'Etat adj.
DJABA JOHNSON Langhane	IGE	Inspecteur d'Etat adj.
PATAHOUI Popotou-Maklawè	IGE	Inspecteur d'Etat adj.
FIABOE Kossi A.	IGE	Inspecteur d'Etat adj.
ACCT		
SALLAH Saékay	DGTCP/ACCT	ACCT
DONKO GBADJE Yao O.	FP ACCT	FP ACCT
ATTORO Ayé ba	Chargé de la division	Consultant
SIMWAQUE D. Limiwè	Chargé d'étude à la DGT	Consultant
DIRECTION NATIONALE DU CONTRÔLE DES MARCHES PUBLICS		
KPANGO Ayéba	DNCMP/DRMP	Directeur
SOUMAïla Rassidi	DNCMP/DSMP	Directeur du suivi
AKOHIN Dossouvi	DNCMP/DDU	Directeur de la documentation
NOUNHOU A. Khatib	DNCMP	Chef division

Nom et prénoms	Service/institution	Titre
		Information
OTR		
Henry K. GAPERI	CG de l'OTR	Commissaire Général
AKAKPO Franck	CG	DF
MOUHAMED Nour-Dine Assindoh	CG	DAIAQ&AC
SOTODJI Ablam	CDDI/DEK	DEL
SOKPOR Kossi	CG/DEPS	CDPSS
AWIKODO Tomdjao	CDDI	ASCP
EKPE Komla	CDDI	CSPPS
ALABA KOBOYO Mawolawai	CG	AECG
DIRECTION DU PORTEFEUILLE		
WOROU Dondjah	Directeur DP	Directeur DP
OURO-GLAORHEDRE	Portefeuille	Analyste Fiancier
PGT		
SANDOH ATAKPA-BEM KAPRE	DGTCP	Payeur Général
KESSOUGBO Kossi	PGT-DGTCP	FP PGT
APALOO Josué Séyam	PGT-DGTCP	Division contrôle
ATINOTO Koffi Mawudem	PGT-DGTCP	Division comptable
NYANU Kofitsè Senyo	PGT-DGTCP	Division des Régies d'assurances et des Exonérations
KPANDJA Kpante	PGT-DGTCP	Division Règlement
ABALO Irénivrin	PGT-DGTCP	Division comptabilité
DIRECTION DE L'ECONOMIE		
KETOGLO ANUMU ECKM	DE/MEFPD	Chef division
TCHAMJA Ahodo-Abalo	DE	Chef Section
WONEGOU Ayao D.	DE	Chef Section
APEZOUKE Komi	DE/MEFPD	Chef Section
CELLULE INFORMATIQUE		
ADJA Kodjo	CI/MEFPD	Comptable GRH-Etude
TOGBEDJI Ayaovi Kouessan	MEFPD/CI	Responsable du réseau informatique
YOVO Afi Adodo	MEFPD/CI	Opératrice de saisie
AKAKPO Sepenou Ablavi	MEFPD/CI	Secrétaire
AFOKPA Anani Kossi	MEFPD/CI	Gestionnaire du Portail Web

Nom et prénoms	Service/institution	Titre
ASSEMBLEE NATIONALE		
Mme TIGNOKPA Ayawavi Demba	Commission des Finances	Présidente
AGBABU Afi Mokpokpo	MEFPD/CI	Secrétaire
GBESSI Komi	MEFPD/CI	Développement d'app
ALI Abdel Aziz	MEFPD/CI	Ingénieur télécom/réseau
AGBOKOU Dodzi	MEFPD/CI	Responsable CI
CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DU TOGO		
BROOHM Djahlin	CCIT	Directeur Général
BOEVI Tchotcho	CCIT	Conseiller CCE
HOUNSINOU L.G. Constant	CCIT	Resp. DAAF
ASSIOBOR LOLON	CCIT	Contrôleur de Gestion
CONSEIL NATIONAL DU PATRONAT TOGOLAIS		
MONDEDJI Komla Jacob	CNPT	Directeur Exécutif
INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES ET DEMOGRAPHIQUES		
N'GUISSAN Kokou Yao	DG/INSSEED	DG
ANIMAOU Tchiou	Direction DCNEE	Directeur
LOMPO Birimpo	PAI.2	-
KPEPASSI Raoufou	Chargé de Communication	
HEVI Kodzo Dodzi	Chargé de division	
TCHALLA Tomguilam	Chef personnel	
EDAMANAKA Magnimanti	Chargé de division	
BINESSI Koffi Akobi	Responsable informatique	
DOSSAVI Koffi	responsable financier	
SIGNAN Poroman	Chef division	
BCEAO		
AFAN Towadoè	BCEAO	
FIOKLOU Améyo	BCEAO	
AKAKPOVI Picard	BCEAO	
AGBOVON Koku	BCEAO	
DABLA Kokou	BCEAO	
HOUNKALI Kodjo	BCEAO	
GANDO Karim		
MINISTERE DE LA SANTE ET DE LA PROTECTION SOCIALE		

Nom et prénoms	Service/institution	Titre
TCHALLA Kossi P.	Service du Budget min.santé	Chef service
ARMP		
AZIADEKEY Elom Kwami	DSAF/AG/ARMP	
ALAKI Essohanam	DRAJ/DG/ARMP	
AYELIM Mahassime	DSD/DG/ARMP	
AGBAN Yakouba Yawouvi	DFAF/ARMP	
HILLAH Messan	CJ/DG/ARMP	
KPEMOUA Mandjabita	CC/DG/ARMP	
KAPOU Réné	DG/ARMP	DG
DELEGATION SPECIALE DE LA COMMUNE DE LOME		
TCHALIM Tagba Atafeyenam	SG/ Mairie Lomé	SG
AYENA Akouété	DAF/mairie Lomé	DAF
ADAMBOUNOU Akoété	Cordinateur	Fiscaliste à la mairie de Lomé
BATOZOU Doua	Fondé de Pouvoirs	Fondé
MINISTERE DES MINES ET DE L'ENERGIE		
DJABAKU Kodjovi E.	DAAF/MME	DAAF
AMEKUDZI Koffi Séwonou	ITIE-TOGO	
VOEDZO Amavi Akofa	Comptable ITIE	Comptable
AFANOU N'Bouéké	DGE/MME	Chargé d'étude
MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS PRIMAIRE, SECONDAIRE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE		
AYAYI A. Kudjoh	MEPSFP	SG
AGBOMADJI KOUAKOU Dodji	DAF/MEPSFP	Chargé d'étude
AYEVA KOKO	UCP PERI2/PAREC	Spécialiste gestionnaire
HOUEGBELOSSI James	SGF/PERI2	Spécialiste en gestion financière
KOUSSOUGBO Komla F.	MEFPSFP	Coord.BID Education

Annexe 3C - Documents consultés

NB : 1°) Les textes législatifs et règlementaires sont listés dans le tableau la section 2
2°) la liste qui suit n'est pas exhaustive

PROJETS DE LOIS

Projets de lois de règlement (2010 à 2014) ;

Projet de loi de finances gestion 2014 (exposé des motifs, projet de budget de l'Etat, gestion 2014, rapport économique, financier et social, stratégie d'endettement ;

Projet de loi de finances gestion 2013 (exposé des motifs, projet de budget de l'Etat, gestion 2013, rapport économique, financier et social, stratégie d'endettement, CDMT 2012-2014 (Santé) , budget programme 2013-2015 (Enseignement Technique et Formation professionnelle), CDMT 2013-2015 (Agriculture) ;

Projet de loi de finances gestion 2012 (exposé des motifs, projet de budget de l'Etat, gestion 2012, rapport économique, financier et social, stratégie d'endettement, CDMT 2012-2014 (Agriculture) , budget programme 2012 (Enseignement Primaire et Secondaire), budget programme 2010-2013 (Santé) ; budget programme 2012-2014 (Enseignement technique et formation professionnelle), budget programme 2012-2014 (Eau, Assainissement et Hydraulique Villageoise;

Projet de loi de finances gestion 2015 (projet de budget de l'Etat, gestion 2015, rapport économique, financier et social, stratégie d'endettement, Etat développé des restes à recouvrer au 25-11-2014, Etat développé des restes à payer de l'Etat au 01-12-2014, plan de trésorerie prévisionnel et mensualisé, TOFE prévisionnel)

Projet de loi de finances gestion 2016 (projet de budget de l'Etat, gestion 2016, rapport économique, financier et social, stratégie d'endettement, Etat développé des restes à recouvrer Etat développé des restes à payer de l'Etat, plan de trésorerie prévisionnel et mensualisé, TOFE prévisionnel)

Collectif budgétaire gestion 2012, 2013, 2014, 2015.

RAPPORTS

Rapport de conciliation des paiements et des recettes du secteur extractif au titre de l'année 2013, décembre 2014, Moore Stephens

Rapport de conciliation des paiements et des recettes du secteur extractif au titre de l'année 2013, juillet 2015, Moore Stephens

Rapport de l'étude au fond du projet de loi de finances, gestion 2015

Rapport de l'étude au fond du projet de loi de finances, gestion 2014

Rapport de l'étude au fond du projet de loi de finances, gestion 2013

Rapport de l'étude au fond du projet de loi de finances, gestion 2012

Rapport d'activités de la direction du contrôle financier gestion 2012

Les rapports de contrôle 2012-2013-2014 de l'IGF

Rapport transmis par le RGT

Rapport d'exécution du budget de l'Etat, gestion 2014, période de janvier à septembre (24 décembre 2014)

Rapport d'exécution du budget de l'Etat, gestion 2013 (10 juin 2014)

Rapport d'exécution de la loi de finances « gestion 2012 » du receveur général du Trésor, mai 2013

Rapport d'exécution du budget de l'Etat, premier semestre (non daté)

Rapport d'exécution des dividendes gestion 2012 à 2014 30/09/2015

Rapport d'exécution de la loi de finances gestion 2014, 2013, 2012

Rapports analytiques de la Commission des Finances de l'AN sur l'examen du projet de lois de finances (2010 ; 2011 ; 2013 ; 2014 et 2015) ;

Rapports analytiques de la Commission des Finances de l'AN sur l'examen du projet de lois de finances (2012-2013) ;

Rapport d'activités 2013 de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics

Rapports d'exécution de la loi de finances gestion 2012, 2013 et 2014 ;

Rapport analytique sur la dette publique au 31 décembre 2014 ;

Rapport analytique sur la dette publique au 31 décembre 2013 ;

Rapport analytique sur la dette publique au 31 décembre 2012 ;

Rapport d'évaluation de l'adéquation et de l'efficacité du dispositif de contrôle interne de gestion de la solde.

Rapport trimestriel sur la dette publique pour 2014 ;

Rapport d'activités 2014 et programme de vérification 2015 de l'IGT ;

Rapport d'activités 2013 et programme de vérification 2014 de l'IGT ;

Rapports semestriels portant sur l'état d'avancement de la réforme des finances publiques

MANUELS ET GUIDES

Manuel de procédures PGT

Guide d'audit des entreprises publiques (décembre 2009)

Guide d'audit des : postes comptables du Trésor ; postes des recettes fiscales ; des recettes douanières (décembre 2009)

Manuel des procédures d'audit de l'inspection générale des finances version 1.1 (septembre 2010)

Code de déontologie des agents de l'inspection générale des finances

Manuel des procédures budgétaires de l'Etat ;

Code de déontologie des agents de l'IGF ;

Guide d'audit des entreprises publiques ;

Guide d'audit des postes comptables, des postes de recettes fiscales et de recettes douanières ;

Manuel des procédures d'audits de l'IGF, version 1.1 ;

Manuel de procédures de l'IGF.

ARRETES, CIRCULAIRES, LETTRES, NOTES INTERNES, COURRIERS INTERNES ET PROCES VERBAUX

Arrêté portant création du Comité CBMT ;

Arrêté portant création du Comité PIB ;

Arrêté portant création du CNDP ;

Arrêté N°077/MEF/DGTCP portant organisation, fonctionnement et prérogatives des structures de contrôle de la DGTCP ;

Arrêté N°244/MEFP/CAB du 20 décembre 2001 portant approbation et mise en application de la nomenclature budgétaire

Instructions comptables N° 0034 du 12 janvier 2009 portant mise en application d'une nouvelle nomenclature comptable de l'Etat ;

Instructions N° 475 relative à la comptabilité des comptables des structures déconcentrées ;

Instructions N° 142 portant comptabilisation des dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures ;

Instructions N° 002 complétant l'instruction N°0034 du 12 janvier 2009 portant mise en application d'une nouvelle nomenclature comptable de l'Etat;

Instructions N° 001 portant codification des postes comptables directs du Trésor ;

Instruction N°015/MEF/SG/DGTCP/DCP/2012 portant modalités de reddition des comptes de gestion des CPE ;

Instruction générale n°1/PR/IGE/73 sur l'exécution des missions d'inspection de l'inspection générale d'Etat

Lettres du SG convoquant les discussions budgétaires ;

Lettres de cadrage budgétaire (2012 à 2016) ;

Lettres d'ouverture de crédits (2012 à 2015) ;

Lettre du Commissaire Général adressée au Commissaire des Douanes et Droits Indirects relative à la transmission des rapports de collecte des recettes douanières :

Lettre du Commissaire Général adressée au Commissaire des Impôts relative à la collecte et versement des recettes fiscales ;

Correspondances aux régies et au Trésor Public sur les recettes ;

Note à l'attention de monsieur le ministre de l'économie et des finances (3 mars 2015)

Note de cadrage macroéconomique au titre de la gestion 2016

PV de pointage avec les ordonnateurs 2014, 2013

PV de pointage avec les ordonnateurs (fonctionnement-investissements) au 31/12 2013 et au 31/12/2014 ;

PV des réunions du CTT ;

Cadres budgétaires à moyen-terme 2012-2014, 2013-2015, 2014-2016

AUTRES DOCUMENTS

Stratégie de Croissance Accélérée et de la Promotion de l'Emploi

Stratégies et plans d'actions ministériels et sectoriels (PNDS, PSE, etc.)

Stratégie de réforme des finances publiques du Togo

Stratégie de gestion de la dette publique au titre de l'année 2015 ;

Stratégie de gestion de la dette publique au titre de l'année 2014 ;

Stratégie de gestion de la dette publique au titre de l'année 2013 ;

Stratégie pour la mise en œuvre de la déconcentration de l'ordonnancement et du contrôle financier mission FAD/FMI de février 2012

Document de stratégie d'endettement pour 2016 ;

Budget programme 2015-2017 ;

Budget de la CRT

Budget de la CNSS

Budget de l'INAM

Plan de passation des marchés, gestion 2014 ;

Plan d'engagement prévisionnel des dépenses, gestion 2012 ;

Plan d'engagement prévisionnel des dépenses, gestion 2013 ;

Plan : prévision et exécution, gestion 2014 ;

Dates de production des documents comptables et de leurs transmissions à la Cours des Comptes ;

Etats de rapprochement ACCT balance général des comptes du Trésor 2015 ;

Procédures d'enregistrement des prêts ;

Réalisation du service de la dette intérieure et extérieure pour 2014 ;

Prévisions du service de la dette intérieure et extérieure pour 2015 ;

Prêts garantis par l'Etat ;

Décharges des FAD (2012 à 2015) ;

Etat de rapprochement entre la RGT et la BCEAO (2012, 2013 et 2014) ;

Balance général des comptes du Trésor ACCT (2012, 2013 et 2014) ;

Restes à payer aux 31/12/2012, 2013 et au 31/12/2014 ;

Dépenses de fonctionnement, des investissements et des transferts, gestion 2014.

Bordereau des mouvements intermédiaires (B. M.I) ;

Livre-journal (L-J) entrée-sortie ;

Fiche de Matériel en service ;

Ordre d'Entrée de Matériel ;

Fiche de procès-verbal de réception.

Description des procédures de contrôle des engagements de dépenses salariales ;

L'Utilisation de la plateforme de saisie des engagements septembre-novembre 2015 ; Session de formation des administrateurs de crédit et des directeurs des affaires administratives et financières des ministères sectoriels

Restes à payer 2014, 2013, 2012

Tableau des recouvrements budgétaires de l'OTR de 2012 à 2014 (en milliards de FCFA) ;

Ordonnance N93/005 portant loi de finances pour la gestion 1993 ;

Tableau des indicateurs de gestion DPME et de la Division du Contentieux ;

Programme des dossiers spéciaux 2015

Programme de contrôle 2014 (DGE, DME, DISO, DISE, DINO, DINE, Adidogomé, Agoé) ;

Programme DRI 2014, tableau de suivi DI Maritime 2014 ;

Programme 2014, dossiers spéciaux.

Liste des immeubles acquis par l'Etat togolais

Liste des dossiers de la DGE, programmes pour le contrôle 2015 ;

Liste des dossiers de la DME, programmes pour le contrôle 2015 ;

Liste des dossiers de la Division des Impôts Sud-Ouest, programmes pour le contrôle 2015 ;

Liste des dossiers de la Division des Impôts Sud-Est, programmes pour le contrôle 2015 ;

Liste des dossiers de la Division des Impôts Nord-Est, programmes pour le contrôle 2015 ;

Liste des dossiers de la Division des Impôts Nord-Ouest, programmes pour le contrôle 2015 ;

Liste des dossiers de la Division des Impôts d'Adidogomé, programmes pour le contrôle 2015 ;

Liste des dossiers de la Division des Impôts d'Agoé, programmes pour le contrôle 2015 ;

Liste des dossiers de la Division des Impôts Maritime, programmes pour le contrôle 2015 ;

Liste des dossiers de la Division des Impôts des Plateaux, programmes pour le contrôle 2015 ;

Liste des dossiers de la Division des Impôts Central, programmes pour le contrôle 2015 ;

Liste des dossiers de la Division des Impôts de Kara, programmes pour le contrôle 2015 ;

Liste des dossiers de la Division des Impôts des Savanes, programmes pour le contrôle 2015 ;

Liste des immeubles acquis par l'Etat togolais

Liste des contrôles effectués ; rapport de présentation de la révision des textes régissant l'IGF ; projets de décret sur l'IGF et sur le statut des inspecteurs

Etat des indicateurs de performance mis à jour (30/10/2015) (suivi des recommandations)

Liste du personnel de l'IGF;

Situation des fonds transférés aux collectivités territoriales (2012-2014) ;

Notes d'accord (2013-2014) ;

Situation des restes à recouvrer (2012-2014) ;

Programme de vérification de l'IGT ;

Liste des collectivités territoriales du Togo ;

Liste des établissements publics autonomes du Togo ;

Situation des arriérés de la dette intérieure et extérieure de 2012 à 2014 ;

Liste des 10 principaux projets d'investissement (Santé, Education, Equipement rural, Infrastructures des transports, Mines et énergie) pour 2012, 2013, 2014, et 2015,

Tableau récapitulatif des dépenses d'investissement par secteur de 2012 à 2015 ?

Graphique illustrant l'évolution des dépenses d'investissement sur la période 2012 à 2015.

Annexe 4 : Évaluation selon la méthode PEFA 2011 et comparaisons de l'évolution par rapport à l'évaluation de 2008

Dans cette section, sont présentées et analysées les évolutions en matière de performance du système de GFP depuis l'état des lieux établi en 2008. Pour chacun des indicateurs, nous présentons les principaux éléments qui caractérisent la période actuelle, la nouvelle mesure de l'indicateur et ses justifications. Le cas échéant, nous signalons et expliquerons les éventuelles divergences d'approche en matière de notation que nous aurons eues avec les évaluateurs de 2008. De même, nous rappelons, chaque fois qu'il nous est possible, les actions de réformes en cours qui apporteront à terme une amélioration de la note de l'indicateur.

Certains indicateurs ou composantes de la méthode 2011 sont identiques ou proches de ceux de la méthode 2016. Le cas échéant, nous résumons les justifications et renvoyons le lecteur aux commentaires détaillés de l'indicateur correspondant de la section 3 du présent rapport.

A4.1 Crédibilité du budget

Pour les indicateurs PI-1 e PI-2, la méthode PEFA 2011 ne tient pas compte des dépenses financées sur ressources extérieures et des charges de la dette. Nous n'en tiendrons donc pas compte dans les calculs pour les notations.

Pour ne tiendrons pas compte non plus des dépenses fiscales non régularisées en raison d'une part, du fait que la méthode 2011 ne prévoyait pas explicitement de les intégrer dans les calculs, et d'autre part pour assurer la comparabilité avec l'évaluation 2008[107].

Nous utiliserons les mêmes sources d'informations que celles que nous avons utilisées pour l'évaluation selon la méthode M16, à savoir les comptes administratifs et financiers joints aux projets de loi de règlement approuvés par le Gouvernement, les fichiers extraits de SIGFIP et les balances comptables.

Comme pour la méthode M16, nous considérerons les dépenses ordonnancées. Les dépenses payées ne sont pas disponibles selon les détails nécessaires pour les calculs.

[107] A titre indicatif, nous avons aussi fait les calculs en tenant compte des dépenses fiscales non régularisées à la fin de chaque exercice. Ils donnent des écarts relativement faibles entre les prévisions totales lois de finances initiales et les réalisations totales (respectivement 1,9%, 12,2% et 3,% pour les trois années). La note pour PI-1 serait ainsi établie à A, uniquement du fait que les insuffisances en matière de réalisation des dépenses hors exonérations sont masquées par les dépassements de crédits des dépenses fiscales.

Les données et calculs détaillés sont présentés dans l'annexe 4. Les résultats figurent dans le tableau qui suit.

Tableau de résultats

Exercice	pour PI-1 Variation totale des dépenses	pour PI-2 (i) Décomposition de la variation	pour PI-2 (ii) Affectation proportionnelle des imprévus
Exercice 1 = 2012	14,3%	18,2%	0,8%
Exercice 2 = 2013	11,1%	21,7%	
Exercice 3 = 2014	17,7%	14,2%	

Sources : Calculs de la mission à partir des données des projets de loi de règlement et des comptes administratifs qui leur sont annexés, SIGFIP et balances comptables.

PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

Au cours des trois années considérées, les dépenses totales réalisées ont été significativement inférieures aux prévisions des lois de finances initiales ; respectivement de 14,3%, 11,1% et 17,7% pour 2012 à 2013.

Ces résultats trouvent leur explication principalement dans la faiblesse des réalisations des investissements.

La note pour cet indicateur s'établit ainsi à C (au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives n'ont qu'une seule année enregistré un écart de plus de 15 % des dépenses prévues au budget). Elle est comparable à la note de l'évaluation de 2008. Mais la situation se distingue de celle évaluée en 2008, car, à l'époque, les écarts étaient expliqués par une insuffisance de mobilisation de ressources et la volonté des autorités d'éviter les accumulations d'arriérés de paiement qui conduisait à limiter les dépenses. Pour la période récente, les ressources intérieures mobilisées (recettes fiscales et non fiscales) ont dépassé les prévisions des lois de finances initiales[108]. Le problème se situerait donc davantage au niveau du choix et de la maturité des investissements financés sur ressources propres, des capacités de réalisation, ou encore au niveau de la gestion de la trésorerie.

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	**M1**	**C**	Les écarts relatifs entre les réalisations et les prévisions des lois de finances initiales pour les dépenses du budget général de l'Etat (hors dette et investissements financés sur ressources extérieures) se sont établis à : - 2005 : 10,7 % - 2006 : 14,3 % - 2007 : 13,8	**C**	Les écartes entre les dépenses totales réalisées et les prévisions des lois de finances initiales ont été de 14,3%, 11,1% et 17,7% respectivement pour 2012 à 2013. La note est comparable à celle de 2008, mais les raisons sont distinctes : en

[108] Les évaluateurs PEFA 2008 n'avaient pas pu établir de manière certaine les chiffres de recettes intérieures. Ils indiquent toutefois que les taux de réalisation selon la source DGTCP étaient de l'ordre de 95 % pour deux des trois années évaluées.

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
			%		2008 la faiblesse des réalisations était expliquée davantage par l'insuffisance de ressources. Pour l'évaluation 2015, la faiblesse des réalisations relève davantage des capacités d'identification et de réalisation des investissements.

PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé

Pour cet indicateur, l'évaluation de 2008 était basée sur une seule composante (composition des dépenses selon la classification administrative). Elle ne distinguait pas les réserves provisionnelles et n'évaluait pas la manière dont elles étaient utilisées. La note de 2008 n'est donc pas comparable à celle de 2015.

Composante i) Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années

Le tableau de résultats présenté dans les pages précédentes indique des écarts significatifs entre la répartition des dépenses selon la classification administrative telle que prévu par les lois de finances initiales, et la répartition des dépenses effectives. Les écarts ont dépassé le taux de 15 % pendant au moins deux des trois années considérées. Ce qui correspond à la note D.

Cette situation s'explique par les mêmes raisons que celles que nous avons évoquées dans l'évaluation M16. Outre le problème de la comparabilité de la répartition prévue entre les ministères pour les salaires et leur répartition effective, les écarts s'expliquent par les révisions des lois de finances et les capacités de réalisation des investissements d'infrastructure.

L'évaluation 2008 avait attribué la note B à l'équivalent de cette composante, mais sur la base de calculs erronés pour les écarts. Sur la base des mêmes données de prévisions et réalisation par ministère nous avons les différences indiquées dans le tableau suivant :

	Résultats donnés par l'évaluation 2008		Résultats de nos calculs	
	PI-1	PI-2	PI-1	PI-2
Exercice 1 = 2005	10,7%	3,0%	10,7%	12,0%
Exercice 2 = 2006	14,3%	5,7%	13,8%	17,7%
Exercice 3 = 2007	13,8%	1,8%	13,8%	23,0%

La note correcte de l'évaluation 2008 est donc bien C pour PI-1, mais aurait dû être D au lieu de B pour PI-2.

Composante ii) montant moyen des dépenses imputées à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années

Les dépenses financées sur les crédits des réserves provisionnelles sont imputées directement à ces réserves. Leur montant n'est cependant pas très significatif. Il n'a représenté au cours des trois dernières années que 0,8 % des dépenses totales. Cette situation correspond à la note A pour cette deuxième composante de l'indicateur.

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	**M1**	**B**		D+	Les notes de 2008 et 2015 ne sont pas comparables en raison de la modification de la méthode. La note B avait été attribuée par erreur en 2008. La situation correspondait en fait à la note D
(i) Ampleur des écarts dans la décomposition des dépenses (hors crédits provisionnels)		B	Les variations de la composition réelle du budget (selon la classification administrative) par rapport à celle approuvée par la loi de finances initiale sont les suivantes : - 2005 : 3,0 % - 2006 : 5,7 % - 2007 : 1,8 % (données et calculs détaillés dans l'annexe F)	D	Les variations de la composition des dépenses selon la classification administrative ont été de 18,2 %, 21,7 % et 14,2 % respectivement pour 2012 à 2014. La note B avait été attribuée par erreur en 2008. Les écarts pour 2008 étaient de 12%, 17,7%, et 23%.
(ii) Montant moyen des dépenses imputées à la réserve provisionnelle		NA		A	Les imputations de dépenses sur les réserves provisionnelles n'ont représenté que 0,8 % des dépenses des trois derniers exercices clos.

PI-3 recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

En 2008, cet indicateur n'avait pas pu être noté en raison du manque de données fiables.

Il concerne l'écart entre les prévisions des lois de finances initiales et les réalisations effectives de recettes intérieures. Contrairement à l'indicateur équivalent de la méthode 2015, il ne tient pas compte des ressources extérieures.

Pour les recettes intérieures, les prévisions et réalisations des trois derniers exercices clos sont les suivantes (voir données détaillées en annexe 4) :

Tableau 62: Prévisions et réalisation des recettes intérieures du budget général de l'Etat (en millions de FCFA)

	2012	2013	2014
Loi de finances initiale	339 991	410 513	561 576
Recouvrements.	360 747	446 599	512 483
Taux	106,1%	108,8%	91,3%

Sources : comptes administratifs

Les taux de réalisation correspondent à la note B pour cet indicateur (taux compris entre 94% et 106% pour au moins 2 des 3 exercices)

La faible performance de 2014 s'explique pour une bonne part par le faible taux de réalisation des recettes de droits et taxes sur le commerce extérieur.

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	**M1**	**NN**	Les taux de réalisation des recettes du Budget général de l'Etat comparées aux prévisions initiales ne peuvent être établis faute des données valides en matière de recettes réelles.	**B**	Le taux de réalisation des recettes intérieures a été 106,1 %, 108,8 %, et 91,3 % respectivement pour les trois dernières années.

PI-4 : Stocks et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

Cet indicateur est comparable à l'indicateur PI-22 de la méthode 2016 sauf pour ce qui concerne les critères de notation et le calcul du ratio pour la première composante (ici, les arriérés sont rapportés aux dépenses hors charges de la dette).

Composante i) : Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock

Les informations sur le stock des arriérés sur la dépense intérieure sont disponibles pour la fin du dernier exercice clos (2014) par nature de dépenses. Le montant total des arriérés (8,9 milliards de FCFA) représente 1,4 % du total des dépenses.

Composante ii) : Disponibilité de donnés pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses

Un système de suivi des arriérés de paiement existe depuis 2014 au niveau de la Paierie générale du Trésor. Il permet à cette dernière d'établir chaque semaine, pour les besoins du Comité de trésorerie, des situations sur les instances de paiement et les arriérés, détaillées

par nature économique, mais pas par profil d'ancienneté. Les données annuelles sont présentées de la même manière.

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	**M1**	**D**		B+	
(i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock		*D*	Le Togo a accumulé des arriérés extérieurs et intérieurs dont le montant total établi de façon provisoire serait de 419 (5 + 414) milliards de FCFA représentant 149% du montant total des dépenses du budget 2008.	*A*	À la fin du dernier exercice clos (2014) le stock d'arriérés représentait moins de 2 % du total de la dépense
(ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses		*D*	Les systèmes d'enregistrement au Trésor ne permettent pas d'établir de façon exacte le stock des arriérés de paiement intérieurs. Depuis 2006, un audit des arriérés est en cours, mais le niveau du stock n'est pas encore établi de façon définitive, d'autant plus qu'il y a des créances importantes sur lesquelles planent encore des incertitudes.	*B*	Il existe un système de suivi des instances de paiement qui distingue les arriérés par nature économique de la dépense, mais pas par profil d'ancienneté

PI-5 : Classification du budget

Composante i) : Mesure dans laquelle le système de classification utilisé pour formuler et exécuter le budget de l'administration centrale et établir les rapports correspondants est conforme aux normes internationales

La nomenclature actuellement utilisée comporte plusieurs segments déclinés en titre, section, secteur et sous-secteur, chapitre, article, paragraphe et ligne. Cette nomenclature correspond à la classification administrative, économique et fonctionnelle pas tout à fait conforme au CFAP. La classification économique est conforme à celle du manuel des statistiques des finances publiques (MSFP) de 1986.

La nomenclature budgétaire actuelle au Togo n'est pas adaptée aux normes communautaires arrêtées par la directive N° 08/2009/CM/UEMOA, et ne comprend pas la classification programmatique contenue dans la segmentation de la nouvelle directive. Cette directive sera applicable à partir de l'année 2017. Les autorités togolaises ont préparé

la transposition des directives communautaires. Il s'agit d'une part de textes de nature législative, en l'occurrence

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
PI-5. Classification du budget	**M1**	**C**	La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative et économique, et s'appuient sur des normes adaptables à celles du GFS après reclassement des données.	**C**	La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative, économique, et une classification par secteur et sous-secteur qui n'est pas compatible la nomenclature fonctionnelle du CFAP.

PI-6 : Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

Composante i) : Part des informations dans la documentation budgétaire la plus récemment émise par l'administration centrale.

Informations nécessaires selon les critères PEFA	Présence dans la documentation accompagnant le projet de loi de finances 2008	Présence dans la documentation accompagnant le projet de loi de finances 2016
1. Les hypothèses macroéconomiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change	**Oui** : Dans le Rapport Economique, Financier et Social préparé par la DE, et dans l'Exposé des motifs du projet de Loi de Finances par le Gouvernement.	**Oui**
2. Le déficit budgétaire, défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue	**Non :** Le projet de la loi de Finances présente les recettes et les dépenses, d'où on peut déduire le déficit. Cependant, il n'est pas expressément défini en tant que tel.	**Oui**
3. Le financement du déficit, y inclus la description de la composition prévue	**Oui :** Le projet de la loi de finances précise dans son article 9 que les dépenses sont couvertes soit par des recettes de trésorerie soit par des emprunts et des émissions de bons de trésor.	**Oui**
4. Le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours	**Non :** Le Rapport économique, financier et social donne une situation globale du stock de la dette pour le début et au 30 juin de l'exercice en cours, mais l'encours de la dette n'est pas connu de façon exacte. Oui depuis 2013	**Non :** la stratégie de la dette présente l'encours de la dette et non pas le stock

Informations nécessaires selon les critères PEFA	Présence dans la documentation accompagnant le projet de loi de finances 2008	Présence dans la documentation accompagnant le projet de loi de finances 2016
5. Les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours	**Non**	**Non**
6. L'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget	**Non. Oui les comptes de gestion sont disponibles pour l'année précédente.**	**Non,** les comptes de gestion, le CGAF ne sont pas présenté lors du dépôt du projet de loi de finances pour la gestion 2016
7. Le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances rectificative ou le résultat estimé), présenté sous le même format que la proposition de budget.	**Non** : Le projet de la loi de finances présente de manière synthétique le tableau des dépenses par classification économique, mais non par classification administrative par ministère et par titre ou fonctionnelle. La documentation ne comprend pas une présentation actualisée (loi de finances rectificative ou estimations actualisées) des recettes et dépenses détaillées selon les classifications budgétaires. oui	**Oui**
8. Le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées (se reporter à l'indicateur PI-5), y compris des données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent.	**Non**	**Oui**
9. L'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense.	**Non**: les explications sur les impacts des mesures nouvelles en matière fiscale sont données dans l'Exposé des motifs du projet de loi de finances, mais il n'y a pas d'estimations de l'impact budgétaire.	**Non**: les explications sur les impacts des mesures nouvelles en matière fiscale sont données dans l'Exposé des motifs du projet de loi de finances, mais il n'y a pas d'estimations de l'impact budgétaire.

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	**M1**	**D**	Le projet de la loi de finances gestion 2008 et les documents accompagnants satisfont 2 des 9 critères d'information	**B**	Le projet de la loi de finances gestion 2016 et les documents accompagnants satisfont 5 critères d'information

PI-7 : Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale

Composante i) : Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires.

Les dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires au sens du PEFA concernent les emplois des EPA (51,5 Milliards de FCFA) ainsi que ceux des unités de sécurité sociales à savoir la CRT (27,5 Milliards de FCFA) la CNSS (28,0 Milliards de FCFA) et l'INAM (7,2 Milliards de FCFA). Le total de ces emplois représente 13,8% des dépenses totales.

Composante ii) : Les informations sur les recettes/dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires.

Les ressources provenant des prêts sont entièrement inscrites au budget, mais il n'en est pas de même en ce qui concerne les dons. Les projets exécutés sur prêts ressources extérieures sont retracés dans les rapports budgétaires, tandis que les dépenses financées par dons ne sont rapportées que partiellement (c'est-à-dire inférieur à 50%)

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	**M 1**	**D+**		**D+**	
(i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires		**C**	Le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) constitue 8,1% des dépenses totales (FSE : 8,5 M ; Fonds KR II : 5,0 M)	**D**	Le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) représente 13,8% des dépenses totales
(ii) Les informations sur les recettes/dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires		**D**	Des rapports 2005 et 2006 de la DFCEP sont assez complets, mais les états fournis pour la campagne 2007 et 2008 montrent une absence sérieuse d'informations au niveau des dons.	**C**	Des informations complètes portant sur les recettes/dépenses concernant tous les projets financés grâce à des emprunts sont incluses dans les rapports budgétaires

PI-8 : Transparence des relations budgétaires intergouvernementales

Composante i) : Systèmes transparents et basés sur des règles pour l'affectation horizontale entre les administrations décentralisées des transferts inconditionnels et conditionnels en provenance de l'administration centrale (affectation prévue dans le budget et affectation réelle).

Les communes ne reçoivent de transferts (subventions) directs de la part du gouvernement central qu'ils soient en fonctionnement ou en investissement. Mais le gouvernement central paie une partie des dépenses qui sont à la charge des communes (tel que l'éclairage public ou le ramassage des ordures ménagères) et ceci a été le cas seulement pour la commune de Lomé et la commune de Kara.

Les seuls transferts du gouvernement central vers les communes sont ceux se rapportant à la quote-part des communes dans les droits et taxes perçus par l'OTR. Les critères de partage des taxes entre l'Etat et les collectivités territoriales sont clairement définis leur produit dépasse les 10 MFCFA.

Pour ce qui est de la répartition de la quote-part revenant aux collectivités territoriales entre communes et préfectures, celle-ci est opérée de la manière suivant :

1. Si le contribuable réside dans une zone communale, le produit de la taxation revient en totalité à la commune concernée ;
2. Si le contribuable réside dans une zone non encore communalisée, dans ce cas le produit de la taxation revient à la préfecture ;

La quote-part des taxes revenant aux collectivités territoriales devrait être transférée mensuellement, mais cette périodicité n'est pas respectée et les transferts accusent des retards allant jusqu'à trois mois.

Il est clair que l'affectation horizontale de presque tous les transferts en provenance de l'administration centrale est déterminée par des systèmes transparents et basés sur des règles, mais ces règles ne sont pas respectées notamment au regard de la périodicité et des délais des transferts.

Composante ii) : Communication en temps voulu d'informations fiables par l'administration centrale aux administrations décentralisées sur leurs allocations.

A des fins de planification budgétaire, il n'y a aucune communication aux collectivités territoriales d'informations sur le produit attendu des taxes qui seront perçues durant l'année T+1 et la part qui sera réservée à celles-ci. Face à cette situation, et en l'absence d'information de la part des services de l'Etat sur le produit attendu des perceptions au titre de l'année T+1, les services de l'exécutif local préparent leurs prévisions en tenant compte de l'historique des transferts reçus. Les projections sont faites sur la base des situations de recouvrement des années antérieures (au moins sur 3 ans).

Composante iii) : Mesure dans laquelle les données budgétaires consolidées (au moins sur les recettes et les dépenses) sont collectées et rapportées au niveau de l'administration générale selon les catégories sectorielles.

Les budgets et les comptes administratifs des communes sont transmis à l'autorité de tutelle financière, le ministère chargé des finances, à travers le préfet.

Au Ministère chargé des finances, en l'occurrence la Direction de la Comptabilité Publique (division des collectivités territoriales) étudie les budgets sous plusieurs angles en vérifiant entre autres les calculs (les totaux), le respect de la règle de vote du budget en équilibre, et saisit les données dans l'applicatif FILOC (finances locales). Cette saisie permet d'éditer un état consolidé des budgets (en recettes et en dépenses) des collectivités territoriales (communes et préfectures). Ces états sont édités à la demande et aucun rapport annuel n'est établi sur les budgets des collectivités territoriales.

Les Trésoreries principales transmettent également des situations mensuelles d'exécutions de leurs budgets en dépenses et en recettes à la DCP, ces situations sont envoyées parfois avec un certain retard (en moyenne un mois de retard). Se basant sur ces situations d'exécution du budget en recettes et en dépenses transmises par les comptables des collectivités territoriales, la DCP procède à l'établissement d'une situation annuelle des ressources et des emplois de ces entités (par collectivité), mais ne procède ni à la consolidation de ces données ni à l'établissement de rapports.

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	**M 2**	**N/A**		**C**	
(i) Systèmes transparents et basés sur des règles pour l'affectation horizontale entre les administrations décentralisées des transferts inconditionnels et conditionnels en provenance de l'administration centrale (affectation prévue dans le budget et affectation réelle)		**N/A**	Dès lors qu'il n'existe plus un système d'élections locales ni d'administrations libres à la base, on ne peut parler de collectivités territoriales décentralisées et par voie de conséquence attribuer une note au titre de cet indicateur	**A**	L'affectation horizontale de la quasi-totalité des transferts (au moins 90% en valeur) provenant de l'administration centrale est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
(ii) Communication en temps voulu d'informations fiables par l'administration centrale aux administrations décentralisées sur leurs allocations		**N/A**	Etant donné qu'il n'existe pas de dotations de l'Etat au profit des collectivités locales, la composante (ii) est sans objet	**D**	Des estimations fiables sur les transferts sont communiquées après que les budgets des administrations décentralisées ont été finalisés
(iii) Mesure dans laquelle les données budgétaires consolidées (au moins sur les recettes et les dépenses) sont collectées et rapportées au niveau de l'administration générale selon les catégories sectorielles		**N/A**	Les comptes administratifs et comptes de gestion ne sont pas produits pour être mis en état d'examen par le Trésor et jugés par la juridiction financière.	**D**	Les informations budgétaires collectées et consolidées ne sont pas consolidées sous forme de rapports annuels.

L'amélioration de la notation tient à un changement d'interprétation de l'indicateur par les évaluateurs. La situation réelle n'a pas changé.

PI-9 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public (correspondance cadre 2016 : PI-10)

Composante i) Etendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques

Comme en 2009, il n'a pas été possible de disposer du texte fixant le cadre général des établissements publics administratifs. Le texte régissant les entreprises publiques est le même qu'en 2009.

Comme en 2009, Il n'existe pas un suivi centralisé par une structure (comme pour les entreprises publiques) : la surveillance des établissements publics administratifs est assurée par leurs Ministères de tutelle respectifs.

Les entreprises publiques et les établissements publics ne sont pas suivis sur le plan financier. Des services de tutelle existent (Direction du portefeuille, Direction des collectivités locales et établissements publics), mais ils ne sont pas opérationnels.

En 2009, il était observé que « La DIGA depuis les trois dernières années (2006-2008) manque d'impulsions d'ordre institutionnel, logistique et fonctionnel pour mener à bien ses activités. ». Il semble donc que la situation ait empiré, la DIGA n'ayant plus de personnels.

En 2009 il était observé que Direction des collectivités locales et établissements publics assurait le suivi financier et comptable des établissements publics en faisant la prise en charge des recettes encaissées et des dépenses réglées en vue de leur enregistrement par la Division de la Comptabilité.

Cette prise en charge n'est plus de ses compétences. Mais elle n'assure, comme en 2009, aucune mission de supervision et d'analyse des budgets et des comptes.

Composante ii). Etendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.

Comme en 2009, les collectivités locales ne peuvent contracter des emprunts que sur autorisation du Ministre chargé des Finances et avec l'aval de l'Etat selon les dispositions de la loi (loi actuelle et loi nouvelle).

Déjà en 2009, il était observé que les collectivités locales avaient accumulé des arriérés de paiements intérieurs qui s'élèvent à 2 milliards FCFA et dont le dossier est soumis au Gouvernement. En 2015, il existe des arriérés de salaires dont le montant n'est pas connu. En matière de supervision par la Division des collectivités locales et établissement publics, la situation ne s'est pas amélioré le suivi restant inexistant.

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	**M1**	**D**		**D**	
(i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les		*D*	La surveillance des entreprises publiques devrait être assurée par la DIGA. Actuellement, cette structure n'est pas en mesure d'assumer ces tâches de façon correcte.	D	Les entreprises publiques et les établissements publics ne sont pas suivis sur le plan financier. Des services

entreprises publiques					de tutelle existent (Direction du Portefeuille, Division des collectivités locales et établissements publics, mais soient ils ne sont pas opérationnels, soit ils ne procèdent pas à l'analyse des budgets et comptes.) La situation n'a pas été améliorée.
(ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées		*D*	Le suivi assuré est incomplet.	*D*	Les communes peuvent créer des risques (arriérés de salaires), bien que de montant faible. Elles ne sont pas supervisées sur le plan financier par le service chargé de leur tutelle au MEF (Division des collectivités locales et établissements publics) La situation n'a pas été améliorée.

PI-10 : Accès du public aux principales informations budgétaires

Composante i) : Nombre de critères relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis (pour qu'il puisse être pris en compte dans l'évaluation, le critère relatif à l'accès à l'information, tel que spécifié doit être entièrement satisfait)

Le champ de la composante est le budget de l'Etat, et la période sous revue est les étapes du cycle budgétaire complétée les plus récentes

Elément d'information	Respect du critère en 2008	Respect du critère en 2015
i) Les documents de budget annuel : le public peut obtenir un jeu complet de documents par des moyens appropriés au moment de leur présentation au Parlement.	**Non** : Le public peut avoir accès aux documents de projet de loi des finances à travers ses députés, sinon il n'a accès aux informations qu'après promulgation de la loi et sa publication au J.O.	**Oui**
ii) Les rapports intra-annuels sur l'exécution du budget : les rapports sont régulièrement mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans un délai d'un mois après leur finalisation.	**Non**	**Non,** les rapports intra annuels sont mis à la disposition du public dans un délai de 45 jours et non pas de 30 jours
iii) Les états financiers de fin d'exercice : les états financiers sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification des comptes.	**Non** : Pas de compte de gestion ni de loi de règlement.	**Non,** Les comptes de gestion et la CGAF ne sont mis à la disposition du public
iv) Les rapports de vérification externe : tous les rapports sur les opérations consolidées de l'Etat sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification.	**Non** : La Cour des comptes ne fonctionne pas encore	**Non,** les rapports de vérification externe sont mis à la disposition du public au-delà des six mois qui suivent l'achèvement de la vérification
v) L'attribution des marchés : l'attribution de tous les marchés d'une valeur supérieure à l'équivalent de 100 000 dollars environ fait l'objet de publication au moins tous les trimestres par des moyens appropriés.	**Non** : Une 1ère publication des « contrats signés en 2008 » dans la revue l'Entrepreneur du 27 octobre 2008 page 5 (Chambre de commerce et d'industrie du Togo) et sur le site www.togoreforme.tg	**Non**

Elément d'information	Respect du critère en 2008	Respect du critère en 2015
vi) Les ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services de base : les informations sont rendues publiques par des moyens appropriés au moins tous les ans ou fournies sur demande, en ce qui concerne les unités chargées de la prestation des services essentiels ayant une couverture nationale dans au moins deux secteurs (comme les écoles primaires ou les centres de santé primaire).	**Non**	**Non**

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires	**Critères minima**	**D**		**C**	
(i) Nombre de critères relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis		**D**	L'administration ne met à la disposition du public aucun des 6 éléments d'information cités au moment opportun	**C**	L'administration ne met à la disposition du public un seul élément d'informations citées au moment opportun

PI-11 : Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

Composante i) : Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect de ce calendrier.

Le décret N°2014-042/PRMT du 08 janvier 2014[109] fixe le calendrier de l'élaboration du budget de l'Etat. Le calendrier budgétaire détaille de manière pas assez précise les échéances qui sont dans l'ensemble respectées avec un certain retard.

Calendrier de la préparation du PLF 2015

Principales activités	Echéances (période du calendrier)	Echéances (périodes de la préparation du projet de LdF 2015)
Travaux de cadrage budgétaire par le comité CBMT	Mars à avril	Fin février -10 mai
Elaboration, validation et transmission de la lettre circulaire de préparation du budget	Mars à avril	03 juin 2015
Elaboration, validation et transmission de la lettre de cadrage aux Ministères et institutions	Mai	08 juillet 2014
Débat d'orientation budgétaire	Juin	A partir de 2016
Réception des avant-projets de budgets	30 juin au plus tard	30 juin, mais avec quelques retards observés[110]
Conférences budgétaires	Mi-juillet à mi-août	18-23 août 2014 pour les dépenses de fonctionnement
Examen et adoption de l'avant-projet de LdF en Conseil des ministres, et dépôt à l'Assemblée nationale	Deuxième quinzaine de septembre	01 décembre 2014
Examen et adoption de la LdF par l'Assemblée nationale	Octobre-Novembre-décembre	30 décembre 2014
Promulgation de la LdF par le Président de la République	Octobre-Novembre-décembre	08 janvier 2015

[109] Voir annexe N° NN

[110] D'après la Direction du Budget la plupart des ministères ont respectés le délai du 30 juin.

Composante ii) : Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politique au processus de préparation des propositions budgétaires (circulaire budgétaire ou autre document).

Le champ de la composante est le budget de l'État, et la période sous revue est le dernier budget adopté (2015).

La lettre de cadrage présente le contexte économique dans lequel le projet de LdF pour l'année 2015 a été construit. Elle indique les considérations de court, moyen et long-terme qui doivent le sous-tendre ainsi que les priorités qui en découlent sur le plan financier à savoir les orientations pour l'élaboration du budget de l'Etat en matière de recettes et de dépenses.

La lettre de cadrage adressée aux MDA ne fixe pas de plafonds de crédits par ministère. Mais des plafonds sont donnés par MDA pour quelques postes budgétaires jugés sensibles.

Les MDA ne sont pas associés dans la préparation des directives contenues dans la lettre de cadrage. Ils interviennent en amont de l'élaboration et de la validation de la lettre de cadrage comme pourvoyeurs d'informations.

Composante iii) : Approbation du budget par les autorités législatives ou tout organe assumant une fonction analogue (dans les trois dernières années)

Les projets de lois de finances des années 2013, 2014, et 2015 n'ont pas été présentés au pouvoir législatif dans les délais recommandés pour lui permettre de procéder à un examen approfondi. Le pouvoir législatif a, de son côté, approuvé le budget avant le début de l'exercice.

Date de soumission de vote et de promulgation des projets de LdF :

Projet de loi de finances pour l'année …	Date de la session ordinaire d'octobre	Date de dépôt à l'Assemblée nationale	Date de vote de la LdF	Date de promulgation de la LdF
2013	02 octobre 2012	07 décembre 2012	29 décembre 2012	03 janvier 2013
2014	01 octobre 2013	06 décembre 2013	30 décembre 2013	08 janvier 2014
2015	07 octobre 2014	01 décembre 2014	30 décembre 2013	08 janvier 2015

Source : Direction du budget

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	**M 2**	**B**		**B**	
(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect de ce calendrier		**C**	Il existe un calendaire budgétaire, mais les délais ne sont pas respectés, d'où des retards constatés dans sa mise en œuvre.	**B**	Il existe un calendrier budgétaire annuel, mais certains retards sont souvent constatés dans sa mise en œuvre. Le calendrier accorde aux MDA une période de temps raisonnable (au moins quatre semaines à compter de la réception de la circulaire budgétaire) de manière à ce que la plupart d'entre eux puissent établir à temps et de manière adéquate leurs estimations détaillées.
(ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires		**C**	Le Conseil des ministres ne se réunit sur le budget qu'après fixation des plafonds et la réunion des conférences budgétaires	**D**	Le Conseil des ministres n'intervient pas dans l'approbation des allocations des fonds publics.
(iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus		**A**	Les budgets de 2005, 2006 et 2007 ont été adoptés avant le début de l'exercice.	**A**	Les budgets de 2013, 2014 et 2015 ont été adoptés avant le début de l'exercice.

La composante (ii) a été notée en 2008 à « C », mais aurait dû être notée à « D ». L'amélioration de la note au niveau de la composante (i) aurait montré une évolution au niveau de l'indicateur en passant de « C+ » à « B »

PI-12 : Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques.

Composante i) : Préparation des prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics

Le Togo prépare un CBMT qui permet de fournir un éclairage sur la situation macro budgétaire probable sur un horizon de trois ans et procède à l'allocation intersectorielle des dépenses en fonction des priorités nationales et des perspectives de ressources.

Le CBMT joue un rôle central dans la traduction budgétaire des documents stratégiques pluriannuels dont la SCAPE et autre stratégies (ex. thématiques, sectorielles ou ministérielles) et offre une vision synthétique et globale des perspectives d'évolution des finances publiques à moyen-terme

Sur le plan sectoriel, les MDA ne préparent pas de CDMT sectoriels ni de budget programme, mais un PIP triennal glissant dont l'année 1 alimente le budget d'investissement de l'Etat.

Composante ii) : Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette

Pendant la période sous revue (2013-2015) des analyses de la soutenabilité de la dette ont eu lieu. Ces analyses ont concerné la dette extérieure et la dette intérieure.

Composante iii) : Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement

Il existe des stratégies sectorielles qui sont préparées pour les secteurs dont le budget cumulé dépasse 75% des dépenses primaires. Elles exposent les objectifs et les résultats attendus au terme de leur mise en œuvre en tenant compte des objectifs globaux décrits annoncés dans la SCAPE.

Ces objectifs et résultats, déclinés par activités et actions par sous-secteurs ou entités et sont mesurés par des indicateurs et des valeurs cibles sur la période. Quelque unes de ces stratégies notamment le PNDS et le PSE (représentant plus de 25% des dépenses primaires) identifient des investissements à réaliser durant la période, mais n'indiquent pas l'intégralité des coûts des dépenses récurrentes en tant que base des projets de budgets annuels et à moyen-terme

Composante iv) : Relations entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen-terme

Il n'y a pas de liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen-terme (sectoriels) étant donné que ces dernières n'ont pas existé au cours des trois dernières années.

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
PI-12. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques	**M 2**	**D**		**C**	
(i) Préparation des prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics		**D**	Le Togo ne dispose pas encore des prévisions budgétaires globales pluriannuelles	**C**	Des prévisions budgétaires globales glissantes (basées sur une ventilation selon les principales catégories de la classification économique) sont établies pour des cycles renouvelables de trois ans
(ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette		**D**	La première analyse de soutenabilité de la dette depuis longtemps vient d'être conçue en 2008 en dehors de la période sous revue.	**B**	Une analyse de la soutenabilité de la dette extérieure et intérieure a été effectuée au moins une fois au cours des trois dernières années
(iii) Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement		**D**	Sous la période sous revue, il n'existait pas de politiques de stratégies sectorielles assorties des états de coûts correspondants sur la base des estimations des dépenses à moyen-terme. A l'heure actuelle, une expérience est en cours aux ministères de la Santé et des Enseignements.	**C**	Des stratégies sectorielles ont été préparées pour plusieurs secteurs importants. Les états de coûts ont été établis pour les secteurs représentant plus de 25% des dépenses primaires, mais n'incluent pas des états de coûts complets.
(iv) Relations entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen-terme		**D**	Un projet de préparation du premier CDMT étant en cours, il ne peut exister de liens entre le PIP et le CDMT.	**D**	La budgétisation des dépenses d'investissement et celle des dépenses de fonctionnement sont des processus distincts et ne donnent pas lieu à l'échange des estimations relatives aux charges récurrentes

A4.2 Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

Indicateur PI-13 : Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

Composante i) : Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières

Les textes sur les obligations fiscales et douanières, en particulier le Code général des impôts et le Code général des douanes, sont régulièrement mis à jour et intègrent les dispositions nouvelles des lois de finances.

Selon les responsables rencontrés, tant au niveau des services de l'OTR, qu'au niveau d'organisations patronales, les textes ne posent généralement pas de problème quant à leur compréhension et interprétation. Ces organisations patronales estiment toutefois que malgré la clarté des textes, les opérateurs sont quelquefois confrontés à des impositions abusives de la part des agents des services des impôts.

Cette situation correspond à notre B pour cette composante de l'indicateur.

Composante ii) : Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes

L'OTR dispose d'un site Internet sur lequel sont publiés tous les textes législatifs et réglementaires relatifs aux obligations fiscales et douanières, dont notamment des versions complètes du Code général des impôts et du Code général des douanes, les lois de finances et d'autres textes non codifiés.

Ce site contient aussi des informations et notes pour faciliter l'accès et la compréhension des textes et de l'organisation des services de l'OTR, des formulaires pour les démarches auprès des services des impôts et de douanes, des communiqués et informations sur les échéances pour les déclarations.

Par ailleurs, chaque année l'OTR produit et diffuse, dès l'approbation de la loi de finances, un « cahier fiscal » pour informer les contribuables des nouvelles dispositions fiscales et douanières. Il organise aussi périodiquement des rencontres d'information avec des organisations ou associations d'opérateurs économiques.

La situation correspond à la note A pour cette composante

Composante iii) : existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière.

Les dispositions prévues par le Code des douanes en matière de litiges ne sont pas encore mises en place. C'est le cas notamment de la commission « Commission administrative de règlement des litiges douaniers » prévue par l'article 357.

Le Code général des impôts a réservé une soixante d'articles pour le dispositif en matière de recours administratif et juridictionnel, dispositif relativement complexe et difficile à mettre en œuvre.

Dans les deux cas (impôts et douanes), et si on fait exception du contenu des Codes, l'information sur les possibilités offertes en matière de recours est peu diffusée, voire ne l'est pas du tout. Les contribuables n'en sont pas suffisamment informés. Les insuffisances de l'organisation des recours atténuent les strictes limitations des pouvoirs discrétionnaires des administrations fiscales et douanières qu'auraient permis l'exhaustivité et la clarté des textes.

La faiblesse des recours et de leur suivi par l'OTR se traduit aussi par le manque d'informations ou de rapports périodiques sur les recours. Nous n'avons en effet pas pu disposer de statistiques sur les recours portés auprès des services de l'OTR

Les mécanismes de recours à l'encontre des administrations fiscales et douanières sont donc bien établis, mais ne sont pas totalement fonctionnels et auraient besoin d'être remaniés pour en garantir l'équité, la transparence et l'efficacité.

Cette situation correspond à la note C.

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	**M2**	**B**		**B**	Il y a bien amélioration par rapport à 2008, mais le système de notation ne le montre pas.
(i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières		*B*	La législation et les procédures relatives à la plupart, mais pas nécessairement à toutes les principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, sont exhaustives et claires et donnent des pouvoirs discrétionnaires relativement limités aux administrations concernées.	B	Les textes relatifs aux obligations fiscales et douanières ne posent généralement pas de problème quant à leur compréhension et interprétation. En pratique, les insuffisances de l'organisation des recours atténuent les strictes limitations des pouvoirs discrétionnaires des administrations fiscales et douanières qu'auraient

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
					permis l'exhaustivité et la clarté des textes.
(ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes		*B*	Les contribuables ont un accès facile à des informations exhaustives, conviviales et à jour sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives concernant certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, tandis que les informations sur les autres catégories sont limitées.	A	L'OTR dispose d'un site Internet qui contient tous les textes législatifs et réglementaires ainsi que diverses autres informations permettant aux contribuables d'être correctement informés sur leurs obligations fiscales et douanières. L'OTR organise par ailleurs des réunions d'information avec des organisations représentatives des opérateurs économiques ou des contribuables
(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière		*C*	Le mécanisme de recours existe et fonctionne, mais mérite d'être rendu plus transparent.	*C*	Les mécanismes de recours à l'encontre des administrations fiscales et douanières sont donc bien établis, mais ne sont pas totalement fonctionnels et auraient besoin d'être remaniés pour en garantir l'équité, la transparence et l'efficacité. L'attribution de C à l'évaluation 2008 a été essentiellement justifiée sur la base de recours gracieux. Les recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales et douanières et sur lesquels porte cette composante n'avaient pas été suffisamment examinés.

PI-14 : Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane

Composante i) : Contrôle du système d'immatriculation des contribuables.

Les obligations en matière d'immatriculation des opérateurs et agents économiques et d'utilisation de l'identifiant par ces opérateurs et agents dans leurs transactions ont été renforcées et précisées par le Code général des impôts (articles 1413 à 1419).
Le Commissariat des impôts a pour missions de « *Coordonner et superviser l'identification et l'immatriculation des contribuables et maintenir la base des données afférentes* ». Une division au sein du commissariat assure ces missions.

En vue de renforcer le respect des dispositions légales en matière d'utilisation du Numéro d'identifiant fiscal (NIF), l'OTR a mené diverses actions en 2015. Un nouveau NIF a été défini et l'ensemble des opérateurs ont été ré immatriculés. L'OTR a mené des campagnes de sensibilisation à l'utilisation du NIF, et d'information i) sur les avantages qu'en tireraient les administrations et opérateurs économiques ii) les sanctions encourues en cas de non-utilisation ou d'utilisation frauduleuse du NIF.

Ces actions ont contribué à une amélioration significative l'utilisation du NIF par les opérateurs et administrations.

Le système reste toutefois limité par le fait que la base de données du Commissariat général des impôts ne soit pas encore systématiquement reliée aux autres systèmes et bases de données des administrations financières (Sydonia par exemple), de cotisations sociales (CNSS par exemple) ou de statistiques.

Cette situation correspond à la note C

Composante ii) : Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale.

Le CGI et le Code des douanes prévoient des pénalités et sanctions administratives ou encore des possibilités de poursuites devant les juridictions pour différents cas de non-respect des règles, d'infraction ou de fraude en matière de déclarations fiscales, y compris pour ce qui concerne l'immatriculation ou l'utilisation frauduleuse des identifiants fiscaux.

Jusqu'en 2014, les sanctions n'étaient pas toujours administrées de manière systématique. À partir de la mise en place de l'OTR, et en particulier depuis 2015, elles sont administrées de manière plus stricte. Mais il est trop tôt pour conclure quant à leur efficacité et à leur effet dissuasif. Les opérateurs se plaignent en effet de la lourdeur des sanctions et il est probable que les dispositifs soient amenés à être revus.

Pour cette composante, la note A ne peut donc être attribuée malgré l'existence et l'application systématique des pénalités, car leur effet dissuasif ne peut être prouvé. La note B est attribuée par défaut.

Composante iii) : Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal.

Le Commissariat général des impôts est celui des douanes travaillent à l'élaboration et la mise en place de méthodes d'organisation, de programmation, d'exécution et de suivi des contrôles plus conformes aux normes internationales et basées sur des cartographies de risque bien établies.

Ces travaux ne sont pas encore achevés. Ils le seront à partir de 2016.

En 2015, la gestion des risques et les contrôles sont assurés par l'OTR selon les anciennes méthodes pratiquées par la direction générale des impôts et la direction générale des douanes, quelque peu améliorées, mais qui restent de portée limitée.

Les programmes de contrôle sont préparés et exécutés chaque année, mais ils ne reposent pas sur des critères clairs d'évaluation des risques.

Cette situation correspond à la note C

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	**M2**	**C+**		**C+**	
(i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables		*C*	Les contribuables sont immatriculés dans des bases de données pour des impôts ou taxes individuels, qui peuvent ne pas être systématiquement et logiquement liés. Les liens avec les autres fonctions d'immatriculation et d'octroi de licences sont faibles, mais compensés par des contrôles occasionnels des contribuables potentiels.	*C*	Un nouveau système d'immatriculation (NIF) a été défini et mis en place en 2015. L'OTR a mené diverses actions de sensibilisation sur le NIF. Elles ont contribué à une amélioration significative l'utilisation du NIF par les opérateurs et administrations. Le système NIF reste toutefois limité par le fait que la base de données du Commissariat général des impôts ne soit pas encore systématiquement reliée aux autres systèmes et bases de données (CNSS, SYDONIA, Statistique).
(ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale		*B*	Les pénalités pour les cas de contravention sont prévues pour la majorité des	B	Les systèmes de pénalités sont définis par les Codes (impôts et douanes). Leur application est systématique, mais il est prématuré de conclure à leur

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
			domaines pertinents, mais ne sont pas toujours efficaces en raison de leur niveau peu élevé et de leur application non systématique.		efficacité. La note B est attribuée par défaut à cette composante.
(iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal		*C*	Il existe un programme continu de contrôles fiscaux à la DGI, mais à la DGD les contrôles ne sont pas effectués sur la base d'un programme annuel basé sur des critères clairs d'évaluation des risques.	*C*	Les programmes de contrôle sont préparés et exécutés chaque année, mais ils ne reposent pas sur des critères clairs d'évaluation des risques.

PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières

Composante i) : Le taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouvrés au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires).

Cette composante ne peut encore être notée du fait de la non-disponibilité d'informations sur les arriérés de recouvrement.

Composante ii) : Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôts, taxes et droits de douane recouvrés par les administrations fiscale et douanière.

Le ministère des Finances a mis en place en 2014 un nouveau dispositif pour accélérer les reversements au Trésor des recettes fiscales recouvrées et de permettre l'amélioration de la gestion de la trésorerie. Ce dispositif est fonctionnel et permet le reversement au Trésor, au moins chaque semaine, de toutes les recettes recouvrées (voir justifications détaillées au niveau de la section composante 20.1).

Cette situation correspond à la note B pour cette composante.

Composante iii) fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers et des arriérés et des montants reçus par le Trésor.

Les rapprochements entre les services de recouvrement (OTR) et les services de la Recette générale du Trésor se font mensuellement.

L'absence de données sur les arriérés de recouvrement permet cependant de conclure que les rapprochements ne prennent pas en compte ces arriérés.

La note pour cette composante est donc D (toute note supérieure à D exige des rapprochements périodiques qui prennent en compte les évaluations d'arriérés de recouvrement).

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	**M1**	**D+**		**D+**	
(i) Taux de recouvrement des arrières d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arrières d'impôt au cours de l'exercice donné		*NN*	Le taux de recouvrement ne peut être déterminé du fait que les émissions ne sont pas connues.	*NN*	Cette composante ne peut encore être notée du fait de la non-disponibilité d'informations sur les arriérés de recouvrement
(ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douanes recouvrés par les administrations fiscale et douanière		*B*	Les recettes recouvrées par la DGI et la DGD sont reversées au Trésor au moins toutes les semaines.	B	Les recettes recouvrées par l'OTR sont reversées dans un délai n'excédant pas une semaine sur les comptes du Trésor à la Banque centrale
(iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor		*D*	Des rapprochements se font sur une base mensuelle non formalisée et laissent apparaître des écarts.	D	L'absence de données sur les arriérés de recouvrement permet de conclure que les rapprochements ne prennent pas en compte ces arriérés.

PI-16 : Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

Pour cet indicateur, les composantes sont identiques à celle de PI-21 de la méthode PEFA 2016. Seuls les critères de notations changent. Nous ne reprenons que le tableau résumé des notations et renvoyons à la section 3 du rapport pour les commentaires et justifications détaillés.

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	**M1**	**D+**		**D+**	
(i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie		*C*	Des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire, mais ne sont pas actualisées : les prévisions pour l'essentiel des recettes et des dépenses sont réparties de façon linéaire sur les douze mois.	*C*	Les plans de trésorerie annuels mensualisés sont effectivement produits pour accompagner le projet de loi de finances. Mais ils ne sont pas ou peu souvent actualisés
(ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses		*D*	Les MDA n'ont pas d'assurance quant au taux de libération qui sera appliqué, quant aux dates auxquelles ses libérations interviendront et quant à la portée de ces libérations.	D	L'information communiquée aux ministères sur les crédits ouverts par le ministère des Finances ne leur permet pas d'être assurés quant aux possibilités d'engagement de leurs dépenses.
(iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA		*B*	Un ajustement significatif des dotations budgétaires en cours d'exercice n'a lieu qu'une ou deux fois par an et est effectué de manière relativement transparente.	B	La LOLF encadre strictement les ajustements budgétaires par voie règlementaire. Les procédures prévues sont peu utilisées, mais des changements importants dans la répartition des crédits sont opérés par lois de finances rectificatives et par les lois de règlement. Les changements sont généralement transparents.

PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties

Les composantes i) et iii) sont identiques aux composantes i) et ii) de l'indicateur PI-13 méthode 2015.
La composante ii) est identique à la composante i) de PI-21

Nous ne reprenons ici que les résultats résumés pour ces composantes, en ajustant le cas échéant les notations lorsque les critères sont différents.

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	**M2**	**C**		**D+**	La note C de 2008 était surévaluée.
(i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents		*C*	Les données concernant la dette extérieure sont complètes et mises à jour. Celles relatives à la dette intérieure ne sont pas encore déterminées et approuvées.	*D*	Pour la dette extérieure, la base de données SYGADE est complète. Mais des retards de transmission de l'information sur les tirages et décaissements peuvent engendrer des retards dans l'actualisation des données sur l'encours. La DDP ne fait pas de rapprochements périodiques infra annuels ou annuels. La DDP enregistre et suit toute la dette conventionnée et celles résultant des arriérés consolidés et de la restructuration des entreprises publiques. Mais elle n'enregistre pas et ne suit pas, ni en termes de dette, ni en termes d'octroi de garantie, les engagements pris par l'Etat dans le cadre des contrats préfinancés. En 2008, la note C était surévaluée. Elle a été attribuée bien que le commentaire mentionnait l'absence de données approuvées sur la dette intérieure.
(ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale		*C*	Les soldes de comptes de trésorerie à l'exception des avoirs des fonds extrabudgétaires sont consolidés sur une base mensuelle.	*C*	Le Comité de Trésorerie se réunit chaque semaine. Il ne dispose pas d'informations sur toutes les encaisses des comptables publics et sur tous les comptes des administrations ouverts auprès des banques commerciales. Un suivi mensuel de trésorerie est fait, mais limité aux liquidités résultant des opérations relevant du budget de l'État et aux dépôts des correspondants du Trésor. Les comptes de projets financés sur ressources extérieures ouverts auprès des banques commerciales, ainsi qu'une bonne partie des disponibilités des établissements extrabudgétaires échappent à ce suivi.

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
(iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties		*C*	Les prêts contractés et les garanties émises par l'administration centrale sont toujours approuvés par une seule entité compétente de l'administration centrale. Mais la décision ne se prend pas sur la base de directives, de critères ou de limites clairs.	*C*	Les procédures pour contracter des emprunts et octroyer des garanties sont bien établies et respectées. Elles impliquent la DDP et le Comité national de la Dette publique présidé par le ministre en charge des finances. Ce dernier est seul habilité à signer des engagements. Mais les critères pour contracter les prêts ne sont pas clairement établis

PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie

Cet indicateur n'a pas été modifié par la méthode PEFA 2016. Seul son numéro a changé. Nous renvoyons donc, pour les commentaires et justifications des notes aux développements de la section 3 pour PI-22. Nous ne reprenons ici que le tableau résumé des notes et commentaires.

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie	**M1**	**D+**		D+	Il y a amélioration par rapport à 2008 non reflétée dans la note. En 2008 la situation était D et non D+
(i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif		*D*	Le fichier nominatif n'est pas systématiquement tenu à jour, mais le rapprochement entre l'état de paie et les fichiers du personnel se fait au moins tous les six mois quant aux modifications, mais non pour l'ensemble des fichiers.	C	Il n'existe pas de lien direct entre le fichier la fonction publique et celui de la solde. Un dispositif d'échange et de contrôle des données entre ces fichiers existe (échanges mensuels de données sur support électronique). L'information n'est toutefois pas toujours étayée par une documentation complète sur les modifications apportées.
(ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie		*C*	Le traitement des modifications apportées au fichier nominatif et aux états de paie accuse jusqu'à trois mois de retard pour une grande partie des modifications, ce qui entraîne de fréquents ajustements rétroactifs.	*D*	La période courant de la date de prise de fonction des nouveaux agents à celle de leur prise en charge dans les fichiers de personnel et de solde dépasse les 10 mois. Les modifications résultant des avancements statutaires peuvent aussi dépasser les trois mois. Les rappels de salaires sont fréquents et importants.

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
					En 2008, la note C avait été attribuée par erreur. Les évaluateurs avaient constaté des délais supérieurs à 6 mois pour les nouveaux agents.
(iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie		*C*	Des mesures de contrôle sont en place, mais elles ne sont pas adéquates pour garantir la parfaite intégrité des données.	*C*	Au niveau de la DGIPE (fonction publique), il existe des dispositifs de contrôle bien établis et documentés. Au niveau de la Division des dépenses de personnel, des insuffisances subsistent pour les contrôles.
(iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes		*D*	Aucune vérification des états de paie n'a été effectuée au cours des trois dernières années.	*C*	En 2014, le ministère en charge de la fonction publique a mené une opération de vérification auprès des ministères. Elle a donné lieu à de nombreuses modifications du fichier de la DGIPE, mais elle n'a pas concerné toutes les administrations centrales.

PI-19 Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics

Composante i) Preuve de transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire.

Le tableau ci-dessous résume le respect par le cadre juridique des critères de transparence, d'exhaustivité et de concurrence.

Critères	Respect	Justifications
1) être organisé suivant une hiérarchie, avec un ordre de préséance clairement établi ;	Oui	La loi et le code des marchés publics organisent de façon claire et opérationnelle les procédures de passation, de contrôle, et de recours. Les organes sont définis et leur ordre de préséance est clairement établi.
2) être librement et facilement accessible au public par des moyens adaptés ;	Oui	Toutes les données sont disponibles sur les sites de l'ARMP et de la DNCMP
3) s'appliquer à toutes les opérations de passation de marché faisant intervenir des fonds publics ;	Oui	Le code s'applique à toutes les entités qui réalisent des opérations sur fonds publics, quel que soit leur statut juridique

Critères	Respect	Justifications
4) faire de l'appel d'offres par mise en concurrence la méthode normale de passation des marchés et définir clairement les situations dans lesquelles il est possible d'utiliser d'autres méthodes et comment cela doit être justifié ;	Oui	Article 16 du Code des marchés publics
5) mettre à la disposition du public la totalité des informations ci-après concernant la passation des marchés : plans de passation de marchés publics, opportunités de soumission, attribution des marchés, et informations sur le règlement des plaintes concernant la passation de marché ;	Non	Les informations sur les attributions définitives de marchés ne sont pas publiées. Les informations sur les marchés de gré à gré ne le sont pas non plus.
6) prévoir un processus d'examen administratif indépendant de la passation des marchés pour répondre aux plaintes déposées en ce domaine par des participants avant la signature du marché.	Oui	ARMP et Comité de règlement des différents

5 des six conditions sont remplies. La note est B pour la composante

Composante ii) : Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence ;

Les règles pour autoriser le recours à des méthodes de passations autres que l'appel d'offres ouvert sont bien définies et effectivement appliquées sauf pour certains marchés concernant les projets préfinancés.

Le tableau ci-dessous donne le nombre et le montant des marchés passés de gré à gré en distinguant en ceux concernant les préfinancements et qui ne sont donc pas justifiés conformément à la règlementation. Ces derniers représentent en valeur plus de 85 % des marchés passé par entente directe.

Tableau 63: Marchés attribués en 2014 par mode de passation (montants en millions de FCFA)

	Nombres	Pourc.	Montants	Pourc.
Entente directe hors projets préfinancés	115	94,26%	19 665,6	14,7%
Entente directe pour projets préfinancés	7	5,74%	114 118,3	85,3%
Total général	122	100,00%	133 783,9	100,00%

Source : DNCMP

La note pour cette composante est D. Les marchés de gré à gré dûment justifiés ne représentent en valeur que 14,7% de la totalité des marchés de gré à gré

Composante iii) : Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportuns.

Les sites de l'ARMP et de la DNCMP fournissent les informations complètes fiables et à jour.

La note est A pour la composante

Composante iv) : Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics.

Six des sept critères de cette composante sont identiques à ceux de l'indicateur PI-23 de la méthode PEFA 2016.

Ces six critères sont respectés (voir section 3, composante PI-23.4).

Le septième est le suivant : L'organe administratif indépendant en charge de l'instruction des plaintes est composé de professionnels expérimentés, ayant une bonne connaissance du cadre juridique régissant la passation des marchés publics et comprend des représentants du secteur privé et de la société civile, ainsi que des pouvoirs publics. Ce critère est aussi respecté (Décret sur l'ARMP).

Tous les critères sont donc respectés. La note est A pour la composante.

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	**M2**	**D+**		B	Les notes ne sont pas comparables, car la méthode d'évaluation n'est pas la même
(i) Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et règlementaire			Selon les statistiques moins de 50% des marchés sont passés par appel d'offres ouvert en 2006 et 2007. Le code des marchés publics en vigueur et les décrets fixant les seuils des modes de passation de marché ne privilégient pas le mode de passation des marchés par appel d'offres ouvert. En effet, la fourchette dans laquelle le mode de la consultation restreinte peut	*B*	5 des six conditions sont remplies. Il n'y a pas d'obligation de publication des marchés de gré à gré.
(ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence				*D*	Les règles pour autoriser le recours à des méthodes de passations autres que l'appel d'offres ouvert sont bien définies et appliquées, sauf pour certains marchés

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
			être utilisé est large. Il n'y pas de règles définissant la procédure de justification des méthodes moins concurrentielles. Le code des marchés publics dans son Titre V comprend un règlement des litiges. Sa conception laisse à désirer. Dans la pratique, elle n'a jamais fonctionné faute de plaintes. Les recours et les règlements de litige ne font pas l'objet de publication dans la revue des marchés publics.		de projets préfinancés. Les montants de ces derniers sont importants. Les marchés de gré à gré dûment justifiés ne représentent que 14,7%.
(iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun				*A*	Les sites de l'ARMP et de la DNCMP fournissent les informations complètes fiables et à jour
(iv) Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés.				*A*	Les sept critères exigés sont respectés

PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales (équivalent 2016 : PI-25)

Composante i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses

Le contrôle financier est efficace concernant les dépenses non salariales. L'amélioration de la notation traduit des améliorations certaines, mais surtout une différence de notation (l'usage abusif des procédures dérogatoires devant être pris en compte au niveau de la composante iii).

Composante ii) Exhaustivité et pertinence des autres règles /procédures de contrôle interne

Les règles (gestion des crédits, ordonnancement, paiement, autres que celles concernant le contrôle des engagements), fondées sur la séparation de l'ordonnateur et du comptable sont pertinentes et sont en général bien comprises (sauf dans certains services cependant). Toutefois elles sont excessives (notamment dans leur centralisation, dans le contrôle du service fait a priori par les services du ministère des Finances, dans le contrôle répété des pièces justificatives, dans les distinctions selon les types de paiements, notamment relativement à l'investissement). Elles entraînent une inefficacité marquée de la chaîne de la dépense.

Composante iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions

La procédure simplifiée, mais surtout la procédure de paiement sans ordonnancement préalable est encore très utilisée, notamment pour les investissements. L'amélioration, si elle existe, semble modeste au regard des données chiffrées communiquées.

Indicateur	Méth.	Note 2008	Situation PEFA 2008	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	**M1**	**D +**		**D+**	
(i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses		*C*	Les dépenses par procédure d'urgence ont représenté 40% et 33% des dépenses totales en 2006 et 2007 respectivement.	*C*	Le contrôle financier contrôle les engagements de façon serrée. Il est associé étroitement à la gestion de la trésorerie qui est fortement centralisée. Mais la limitation stricte des engagements aux disponibilités n'est pas assurée. Une différence de notation doit être notée (la prise en compte de la procédure d'urgence ne devant être prise en compte que pour la composante 3).
(ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne		*D*	Des règles et des procédures de contrôle claires et exhaustives font défaut du fait de l'utilisation intensive des procédures d'urgence.	B	Les règles des dépenses non salariales sont pertinentes dans leur principe ; elles sont claires et exhaustives. Elles sont cependant lourdes et déséquilibrées. L'amélioration de la note traduit une amélioration par la mise en place de la procédure simplifiée (qui respecte les principes fondamentaux), mais aussi une différence de notation (la prise en compte de la procédure d'urgence ne devant être prise en compte que pour la composante 3).
(iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions		*D*	La série des règles de base n'est pas observée de manière systématique et générale, étant donné l'inobservation flagrante des règles ou le recours systématique injustifié aux procédures simplifiées et d'urgence.	D	La procédure de paiement sans ordonnancement préalable pour des dépenses pour lesquelles elle ne se justifie pas reste très utilisée.

PI-21 Efficacité du système de vérification interne (équivalent 2016 : PI-26)

Composante i) Couverture et qualité de la vérification interne

Le rapport 2009 ne prenait pas en compte l'IGT. La situation juridique et le mode de programmation de leur travail concernant l'IGF et l'IGE n'ont pas changé.
L'IGE manquait de moyens et l'IGF venait d'être créé.

Des progrès ont été enregistrés pour l'IGE et l'IGF : l'IGF s'est développé, et les deux inspections ont été formées à l'analyse de système (ABR). Cette méthode a commencé à être mise en œuvre, notamment par l'IGF. Elles sont conformes aux normes professionnelles admises. Si l'on intègre l'IGT (ce qui constitue un changement de méthode de notation par rapport à 2009) il apparaît que les inspections sont opérationnelles pour les entités les plus importantes de l'administration centrale.

Composante ii) Fréquence et diffusion des rapports

Les rapports réalisés sont en nombre réduit, notamment en raison de la faiblesse des moyens et de la formation des inspecteurs de l'IGF et de l'IGE à l'audit basé sur les risques.

La dégradation de la notation ne traduit pas une évolution négative réelle. Elle est due à la différence de la méthode de notation (pour les notateurs de 2009, i) porte d'abord sur le nombre de contrôles réalisés et ii) sur la diffusion des rapports ; pour ceux de 2010 i) porte principalement sur le champ de compétence, les pouvoirs d'investigations et les moyens disponibles, ii) sur le nombre de rapports produits).

Les rapports de l'IGE sont transmis au Président de la République, aux responsables des entités contrôlées et à leur Ministre de tutelle ainsi qu'à la Cour des comptes. Ceux de l'IGF, au Ministre des Finances et à la Cour des comptes.

Composante iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne

Les rapports de contrôles réalisés (principalement ceux de l'IGE et de l'IGT) sont assortis de recommandations, mais l'IGE ne dispose pas d'un service de suivi lui permettant de connaître le sort réservé à ces recommandations.

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
PI-21. Efficacité du système de vérification interne	**M1**	**D+**		D+	
(i) Couverture et qualité de la vérification interne		*D*	Il existe deux institutions de vérification interne : l'Inspection Générale d'Etat (IGE), créée en 1972 et l'Inspection Générale des Finances (IGF), créée en 2008. Le fonctionnement de l'IGE est réduit à cause des départs à la retraite d'une partie de son personnel sans nouveaux recrutements de remplacement. Elle établit des plans de travail annuels, mais le dernier est celui de 2006 dont la moitié n'est pas encore effectuée en fin 2008. L'IGF n'a encore enregistré aucun contrôle à son actif.	*C*	Les trois inspections sont opérationnelles pour les entités les plus importantes de l'administration centrale. Elles assurent une revue partielle des systèmes (notamment depuis la formation à L'ABR). Elles sont conformes aux principales normes professionnelles admises (IAA). Amélioration réelle depuis 2008, mais modeste (développement de l'IGF, formation à l'ABR et début de mise en œuvre).
(ii) Fréquence et diffusion des rapports		*C*	L'IGE établit un rapport après chaque contrôle qui est adressé au Président de la République avec copie au Ministre en charge de l'entité contrôlée. Les rapports ne sont pas transmis au MEF, sauf si celui-ci est directement concerné par le contrôle ni à la Cour des Comptes, qui n'est pas opérationnelle.	*D*	Les rapports ne sont pas régulièrement établis pour la majorité des entités de l'administration centrale. Notamment en raison de la faiblesse des moyens et de l'application d'un plan de formation à l'ABR de l'IGE et de l'IGF. La dégradation de la note tient exclusivement à la méthode de notation des évaluateurs pour 2008.
(iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne		*D*	Il n'existe pas un système de suivi de la mise en œuvre des recommandations issues des rapports de vérification de l'IGE	*D*	Les recommandations des vérifications des recommandations sont généralement ignorées. Absence d'amélioration.

PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes

Composante i) régularité des opérations de rapprochement des comptes bancaires

L'ACCT effectue chaque mois les rapprochements de ses comptes avec la Banque centrale et les banques commerciales. Ils sont détaillés et donnent lieu à des états de

rapprochements dans lesquels sont mentionnés, le cas échéant, les écarts et explications. Les états mensuels de rapprochement des deux derniers exercices nous ont été remis. Ils montrent que les rapprochements se font dans les deux à trois semaines qui suivent le mois considéré.

Cette situation correspond à la note B pour l'indicateur

Composante ii) régularité des opérations de rapprochement et d'apurement des comptes d'attente

Les rapprochements de tous les comptes d'attente et d'avances et leur ajustement ne se font qu'une fois dans l'année, généralement à la fin de la période complémentaire (deux mois après la fin de l'exercice), à l'occasion de la clôture des comptes de gestion. Certains comptes d'attente présentent des soldes non apurés et reportés.

Cette situation correspond à la note B

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	**M2**	**C**		**B**	
(i) Régularité du rapprochement bancaire		*B*	Le rapprochement de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor se fait au moins tous les mois, généralement dans les 4 semaines suivant la fin du mois.	B	L'ACCT effectue chaque mois des rapprochements des comptes gérés par le Trésor avec la Banque centrale et les banques commerciales dans les deux à trois semaines qui suivent le mois considéré.
(ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances		*D*	Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font tous les ans, avec plus de deux mois de retard.	B	Les rapprochements des comptes d'attente et d'avances et leur ajustement ne peuvent se faire qu'une fois dans l'année, généralement à la fin de la période complémentaire (deux mois après la fin de l'exercice), à l'occasion de la clôture des comptes de gestion. Certains de ces comptes d'attente comportent des soldes anciens reportés.

PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires

Composante i) : Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services de base

(i) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèce ou en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne (axées sur les écoles primaires et les centres de soins de santé primaires) par rapport à l'ensemble des ressources affectées au(x) secteurs(s), quel que soit le niveau d'administration chargé de la gestion et du financement de ces unités.

Le rapport 2009 faisait apparaître qu'il n'y a pas un suivi des ressources perçues par les unités de prestation de services de première ligne à savoir les écoles primaires et les centres de soins de santé primaires).

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires	**M 1**	**D**		**D**	
(i) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèce ou en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne (axées sur les écoles primaires et les centres de soins de santé primaires) par rapport à l'ensemble des ressources affectées au(x) secteurs(s), quel que soit le niveau d'administration chargé de la gestion et du financement de ces unités.		**D**	Il n'y a pas un suivi des ressources perçues par les services sociaux de base pour leur fonctionnement. Quant aux frais de scolarités, les recettes servent en partie aux dépenses de l'administration sans enregistrement dans la comptabilité publique.	**D**	Aucune collecte exhaustive des données sur les ressources perçues par les unités de prestation de service dans un quelconque secteur majeur n'a été affectée et traitée au cours des trois dernières années

PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année (équivalent 2016 : PI-28)

Composante i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires

Le rapport 2009 faisait apparaître par l'analyse des documents existants, notamment le TOFE mensuel, qu'il n'existait pas de rapport budgétaire en cours d'année au sens du PEFA. Il signalait cependant qu'un tel rapport avait commencé à être élaboré, sous une forme encore insuffisante toutefois pour répondre aux exigences du PEFA.

La publication de ce rapport a été poursuivie et en 2015, il répond désormais, partiellement toutefois aux critères du PEFA, notamment parce qu'il permet une comparaison avec les prévisions budgétaires. Il est toutefois très agrégé et ne donne aucune information sur les engagements.

Il ne donne aucune information sur les paiements effectifs.

Composante ii) Emissions dans les délais des rapports

Ces rapports sont préparés tous les trimestres, émis avec plus de 8 semaines de retard. Sous l'angle des délais, l'amélioration (l'existence de rapport) ne se répercute pas dans la note.

Composante iii) Qualité de l'information

La qualité de l'information soulève des préoccupations concernant les investissements financés sous fonds externes, elles sont indiquées (sous une forme elliptique cf. rapport décembre 2013) et cela ne compromet l'utilité et la cohérence d'ensemble de ce rapport.

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	**M1**	**D**		**D+**	
(i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires		*D*	Il n'y pas de rapports périodiques couvrant l'ensemble de l'exécution du budget en recettes et en dépenses. Ils existent des états partiels qui ne sont pas nécessairement compatibles avec les prévisions	*D*	La comparaison avec les budgets n'est possible que pour les principales rubriques administratives. Les dépenses sont saisies à la phase de l'ordonnancement (mais pas de l'engagement ni du

			budgétaires.		paiement). Amélioration ne se traduisant pas dans la notation. Des rapports périodiques ont été instaurés et ils proviennent de données budgétaires comparables avec le budget contrairement à 2008 ou les données provenaient de sources disparates et non budgétaires.
(ii) Emissions dans les délais des rapports		*D*	Pas de rapports	D	Les rapports sont préparés tous les trimestres émis avec plus de 8 semaines de retard Amélioration, mais qui ne se répercutent pas dans la note (des rapports sont publiés régulièrement)
(iii) Qualité de l'information		C	Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données, mais cette lacune ne remet pas en cause leur utilité primaire.	B	Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données (notamment sur les investissements sur fonds externes), mais cela ne compromet pas leur utilité. Amélioration

PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels (équivalent 2016 : PI-29)

Composante i) Etat complet des états financiers

En 2009, il était observé que dans la pratique, l'administration n'avait jamais produit ni compte de gestion ni projet de loi de règlement prévu par la LOLF. L'amélioration est majeure puisque des états financiers annuels sont désormais produits (CGAP et lois de règlement). Le CGAP comprend néanmoins des éléments d'information limitée sur les actifs passifs et il recèle des incertitudes concernant les investissements financés sur fonds externes.

Composante ii) Soumission dans les délais des états financiers

Les délais de production des états financiers annuels (moins de 6 mois après la fin de l'exercice) sont de très bonne qualité par rapport aux normes PEFA 2011 (Non notée en raison de l'absence d'états financiers annuels (cf. i)). Le calibrage PEFA 2015 est plus strict.

Composante iii) Les normes comptables utilisées

En 2009, il était constaté que le plan comptable de l'Etat était inspiré d'une directive de l'UEMOA qui, elle-même, était conforme au Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA) devenu SYSCOHADA. La situation n'a pas changé. La nomenclature est fixée dans l'instruction comptable n°0034 du 12 janvier 2009 portant mise en application d'une nouvelle nomenclature comptable de l'Etat. De plus la présentation des comptes de l'Etat est claire et lisible par des lecteurs non spécialistes.

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels	**M1**	**D**		**C+**	
(i) État complet des états financiers		*D*	Il n'y a ni des projets de loi de règlement ni des comptes de gestion. Les services produisent des états différents en parallèle, contenant des erreurs et omissions, sans consolidation ou rapprochements des écarts.	*C*	Un état consolidé de l'administration centrale est préparé chaque année. Il comprend à quelques exceptions près les informations sur les recettes, les dépenses. Il comprend des informations limitées sur l'actif passif. Il se pose un problème pour les dépenses financées sur fonds externes. L'amélioration est très significative par rapport à 2009 et la progression de la note la reflète dans une faible mesure en raison de l'absence d'indication suffisante sur l'actif/passif
(ii) Soumission dans les délais des états financiers		*NA*	En l'absence de projet de loi de règlement ou de compte de gestion, ce critère ne s'applique pas.	*A*	Le projet de loi de finances est transmis à la Cour des comptes dans le courant de juin. Amélioration majeure (la différence avec la notation du cadre 2015 tient au fait que le critère de délai est plus strict dans le nouveau cadre (3 mois au lieu de 6 mois).
(iii) Les normes comptables utilisées		*D*	Le compte de gestion 2007 n'étant pas disponible, il n'est pas possible de vérifier les normes comptables effectivement appliquées.	*A*	Les états sont présentés selon le même format d'une année sur l'autre.

PI- 26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe (équivalent 2016 : PI-30)

En 2009, la Cour des comptes n'était pas opérationnelle, aucun magistrat n'y avait été nommé. Le rapport PEFA relevait que le gouvernement s'était engagé à mettre en place le dispositif de fonctionnement de la Cour des Comptes et d'en nommer les magistrats de sorte qu'elle puisse devenir opérationnelle au cours de l'exercice 2009. Cet engagement a été tenu. La notation, cependant, compte tenu des critères retenus, ne traduit pas cette avancée institutionnelle.

Composante i) Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)

Nouvelle et dotée de peu de moyens son activité est encore réduite par rapport au périmètre de ses compétences. Elle a réalisé 4 contrôles, trois RELF et a vérifié les fonds de la campagne 2013.

Composante ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement

Les rapports d'audit (RELF 2010 et 2011) ont été présentés au Parlement en août 2014. Les délibérations sur le RELF sont plus précoces (décembre 2011 pour 2013 et décembre 2014 pour 2012 et 2013).

Composante iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs

La mise en œuvre des recommandations ne font pas l'objet d'un suivi par la Cour. Elles sont peu nombreuses, se répétant, identiques à elles-mêmes, d'année en année.

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe	**M1**	**NN**		**D**	
(i) Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)		*NN*	La vérification externe relèverait de la Cour des Comptes, mais faute de nominations elle n'est pas opérationnelle.	*D*	Les vérifications externes (au-delà du RELF) portent sur moins de 50% des dépenses totales
(ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement		*NN*		*D*	Les rapports de vérification (en fait RELF) sont présentés au parlement au-delà des 12 mois suivant la fin de la période sous revue.
(iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs		*NN*		*D*	Les recommandations ne sont pas suivies d'effet.

PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif (équivalent 2016 : PI-18)

Les procédures d'examen n'ayant pas été modifiées, ni dans les textes ni dans la pratique, l'évaluation des procédures d'examen de la loi de finances par le Parlement ne fait ressortir aucun changement réel dans ce domaine. Avec l'adoption de lois de règlement, les règles régissant les modifications des autorisations parlementaires sont mieux respectées.

Composante i). Portée de l'examen par le parlement

L'examen porte essentiellement sur les agrégats et de détail des recettes et des dépenses. Comme en 2009, le cadrage général et les prévisions pluriannuelles ne sont pas débattus.

Composante ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées

Les textes fixant les procédures n'ont pas changé (loi organique et règlement). Elles sont formellement respectées. La diminution de la notation vient d'un changement de méthode de notation relatif à la place des comités spécialisés dans la procédure et à la procédure de négociation (les précédents évaluateurs estimant que ces comités intervenaient de façon autonome alors qu'ils sont intégrés à la Commission des finances).

Composante iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)

Le délai demeurant très court (moins de trois semaines) aucun progrès n'est décelable.

Conformément à l'article 15 de la Loi organique, le Ministre des Finances peut procéder à des virements et transferts de crédits à l'intérieur des disponibilités budgétaires sans créer de nouveaux chapitres et dans la limite du cinquième de la dotation de chacun des articles concernés.

Composante iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex ante par le parlement

Les règles, claires et fixant des limites strictes, de modification des autorisations parlementaires n'ont pas changé.

Elles permettent des réallocations importantes et ne sont pas toujours respectées (pour des dotations qui semblent avoir varié entre les deux PEFA, celui de 2009, visant essentiellement les dépenses de personnel). Une amélioration a été introduite avec

l'élaboration et le vote des lois de règlement qui valident ex post ces modifications parlementaires.

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	**M1**	**D+**		**D+**	
(i) Portée de l'examen par le parlement		*B*	Le projet de budget est accompagné par des documents portant sur les politiques budgétaires. Cependant, il n'y a pas de cadre budgétaire décrivant les priorités à moyen-terme.	*B*	L'examen parlementaire ne porte pas sur le cadre budgétaire et les priorités à moyen-terme, il porte sur les agrégats et les détails des dépenses et des recettes. Pas de modification.
(ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées		*A*	L'Assemblée nationale dispose d'un règlement intérieur décrivant les procédures pour l'examen du projet de loi de finances. L'examen au fond est fait par la Commission des Finances et des Echanges, élargie aux députés des autres commissions permanentes à leur demande. Ces procédures sont généralement respectées.	*B*	Il existe des procédures simples d'examen du budget par l'Assemblée nationale (LOLF et règlement intérieur). Elles ne prévoient pas de procédure de négociation. Mode de notation différent avec les précédents évaluateurs, notamment sur l'existence de comités spécialisés d'examen. Pas de changement sur le fond.
(iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)		*D*	Le délai fixé par la loi organique pour l'examen et le vote du projet de loi de finances est de 40 jours. Pourtant les projets de loi sont systématiquement déposés en retard, réduisant le délai légal à un mois ou moins.	*D*	Le délai réel laissé au parlement est manifestement insuffisant (inférieur à un mois) Absence d'amélioration.
(iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le parlement		*D*	Les règles portant sur les modifications du budget sont bien établies dans la LORLF. En matière des dépenses de matériel, elles sont respectées. Par contre, les dépenses de personnel font apparaître des écarts avec les budgets votés. Il n'y a pas eu de lois rectificatives ou de loi de règlement pendant la période sous revue pour approuver lesdits dépassements.	*C*	Les règles sur les modifications sont claires ; elles ne sont pas toujours respectées elles autorisent des réallocations importantes. Amélioration : les lois de règlement sont adoptées pour approuver, lorsqu'il le faut, les modifications.

PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif (équivalent 2016 : PI-31)

Le rapport 2009 constatant que le Togo ne connaissait pas de rapports de vérification externe (absence de cour des comptes et de comptes annuels) n'avait pas évalué ce domaine du PEFA. Une amélioration importante est intervenue depuis cette date avec l'examen par le Parlement du RELF.

Composante i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années

Les RELF, les seuls rapports de la Cour des comptes examinés par le Parlement, sont débattus dans les 12 mois suivant leur réception.

Composante ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions

Aucune audition sur les rapports de la Cour n'est organisée.

Composante iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif

La commission des finances dans son rapport sur l'examen de la loi de finances fait des recommandations importantes. Aucune suite ne leur est donnée par l'exécutif, comme le montre le fait qu'elles demeurent identiques dans les rapports disponibles successifs (2010 et 2011).

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evolution
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	**M1**	**NN**	En l'absence de projets de Loi de Règlement, il ne peut y avoir de rapports de vérification. Dans ces conditions les trois composantes de cet indicateur ne peuvent faire l'objet de notation.	**D+**	
(i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)		*NN*		C	Les seuls rapports de vérification transmis sont le RELF. Les seuls rapports de la commission des finances transmis sont ceux de la gestion 2010 et 2011. Ils sont examinés (celui de 2011) dans les 12 mois suivant la réception de ces rapports (pour les suivants les 12 mois ne sont pas encore écoulés). Amélioration importante : le

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evolution
					parlement est saisi du RELF et fait rapport sur ce document.
(ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions		*NN*		D	Le Parlement ne conduit aucune audition sur les rapports de la Cour des comptes (notamment le premier président).
(iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif		*Non attribuée*		C	Des recommandations sont faites (rapports 2010 et 2011 de la commission des finances). Aucune suite ne leur est donnée (les recommandations 2011 sont identiques aux recommandations 2010). Amélioration

A4.3 Pratiques des bailleurs de fonds

Tableau 64: Prévisions et réalisations de l'aide extérieure (Milliards de FCFA)

	2012			2013			2014		
	LF	Réal.	Réal/LF	LF	Réal.	Réal/LF	LF	Réal.	Réal/LF
Appuis budgétaires	20,3	16,2	79,8%	41,7	10,7	25,7%	20,3	7,1	35,0%
dons	20,3	8,9	43,8%	14,3	10,7	74,8%	13,3	0	0,0%
prêts	0	7,3	-	27,4	0	0,0%	7	7,1	101,4%
Appuis Projets	183,5	111,2	60,6%	247,61	100,62	40,6%	141,9	103,3	72,8%
dons	71,4	31,7	44,4%	81,4	62,79	77,1%	66,6	45,8	68,8%
prêts	112,1	79,5	70,9%	166,21	37,83	22,8%	75,3	57,5	76,4%
Total	203,8	127,4	62,5%	289,31	111,32	38,5%	162,2	110,4	68,1%
Part de l'aide projet sur le total de l'aide	90%	87%		86%	90%		87%	94%	

Source : TOFE/Direction de l'Economie

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	**M1**	**D**		**D**	
(i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au parlement.		D	Les appuis budgétaires sont d'une date récente et ils n'existent pas encore d'accords pluriannuels. La plupart des conventions sont en cours d'élaboration et les montants et modalités ne seront connus qu'après leur signature.	D	L'aide budgétaire (dons et prêts) représente une très faible part de l'aide extérieure. Les réalisations s'écartent significativement des prévisions. Au cours des trois années considérées, l'écart a été supérieur à 15%.

Indicateur	Méth	Note 2008	Explication Résumée de la situation 2008	Note 2015	Explication Résumée pour 2015 et comparaison par rapport à 2008
(ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)		D	En l'absence de conventions et accords pluriannuels, il n'existe pas de système de programmation trimestrielle des décaissements des appuis budgétaires des bailleurs de fonds.	*D*	Les conventions de financements ne prévoient généralement pas de calendrier de décaissements sur une base au moins trimestrielle
D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide projet et l'aide programme et établissement des rapports y afférents	**M1**	**D+**		***D***	
(i) Etat complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets		C	Les estimations des décaissements des bailleurs sont connues pour une grande partie à travers les contrats et conventions signés avec le Gouvernement, mais la ventilation s'articule souvent autour de la classification du bailleur de fonds.	D	Les nouveaux projets financés sur ressources extérieures ne sont inscrits aux projets de loi de finances qu'après la signature des conventions de financements. Cela ne signifie pas pour autant que les partenaires respectent les calendriers budgétaires pour la programmation de leur aide. Les conventions peuvent être signées en cours d'année, et les projets inscrits en loi de finances rectificative. Pour les anciens projets, les bailleurs de fonds ne communiquent pas toutes les informations utiles à l'établissement de prévisions de décaissements fiables. La note 2008 est surestimée, car elle ne se fonde que sur l'information contenue dans les conventions et qui doit faire l'objet d'actualisations périodiques.
(ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets		D	Les bailleurs de fonds ne fournissent pas de données périodiques infra annuelles sur les décaissements des appuis projets.	D	Les bailleurs de fonds ne fournissent pas de rapports périodiques sur les décaissements de leur aide. A l'initiative de certains bailleurs (BAD, BM, BOAD) des revues de portefeuille sont organisées, mais pas systématiquement et généralement pas dans les deux mois qui suivent la période considérée.
D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	M1	D	Seulement 4% de l'APD suit les procédures de gestion nationales et seulement 15% est dépensée utilisant les procédures nationales de passation de marchés.	D	Seules les aides budgétaires suivent les procédures nationales. Les aides projets (dons ou prêts) représentent plus de 85% de l'aide extérieure et suivent des procédures spécifiques aux bailleurs.

Tableau 65 : Résumé de l'évaluation répétée 2015

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	**M1**	**C**	Les écarts relatifs entre les réalisations et les prévisions des lois de finances initiales pour les dépenses du budget général de l'Etat (hors dette et investissements financés sur ressources extérieures) se sont établis à : - 2005 : 10,7 % - 2006 : 14,3 % - 2007 : 13,8 %	**C**	Les écartes entre les dépenses totales réalisées et les prévisions des lois de finances initiales ont été de 14,3%, 11,1% et 17,7% respectivement pour 2012 à 2013. La note est comparable à celle de 2008, mais les raisons sont distinctes : en 2008 la faiblesse des réalisations était expliquée davantage par l'insuffisance de ressources. Pour l'évaluation 2015, la faiblesse des réalisations relève davantage des capacités d'identification et de réalisation des investissements.
PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	**M1**	**B**		D+	Les notes de 2008 et 2015 ne sont pas comparables en raison de la modification de la méthode. La note B avait été attribuée par erreur en 2008. La situation correspondait en fait à la note D
(i) Ampleur des écarts dans la décomposition des dépenses (hors crédits provisionnels)		B	Les variations de la composition réelle du budget (selon la classification administrative) par rapport à celle approuvée par la loi de finances initiale sont les suivantes : - 2005 : 3,0 % - 2006 : 5,7 % - 2007 : 1,8 % (données et calculs détaillés dans l'annexe F)	D	Les variations de la composition des dépenses selon la classification administrative ont été de 18,2 %, 21,7 % et 14,2 % respectivement pour 2012 à 2014. La note B avait été attribuée par erreur en 2008. Les écarts pour 2008 étaient de 12%, 17,7%, et 23%.
(ii) Montant moyen des dépenses imputées à la réserve provisionnelle		NA		A	Les imputations de dépenses sur les réserves provisionnelles n'ont représenté que 0,8 % des dépenses des trois derniers exercices clos.
PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	**M1**	**NN**	Les taux de réalisation des recettes du Budget général de l'Etat comparées aux prévisions initiales ne peuvent être établis faute des données valides en matière de recettes réelles.	**B**	Le taux de réalisation des recettes intérieures a été 106,1 %, 108,8 %, et 91,3 % respectivement pour les trois dernières années.

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	**M1**	**D**		B+	
(i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock		*D*	Le Togo a accumulé des arriérés extérieurs et intérieurs dont le montant total établi de façon provisoire serait de 419 (5 + 414) milliards de FCFA représentant 149% du montant total des dépenses du budget 2008.	*A*	À la fin du dernier exercice clos (2014) le stock d'arriérés représentait moins de 2 % du total de la dépense
(ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses		*D*	Les systèmes d'enregistrement au Trésor ne permettent pas d'établir de façon exacte le stock des arriérés de paiement intérieurs. Depuis 2006, un audit des arriérés est en cours, mais le niveau du stock n'est pas encore établi de façon définitive, d'autant plus qu'il y a des créances importantes sur lesquelles planent encore des incertitudes.	*B*	Il existe un système de suivi des instances de paiement qui distingue les arriérés par nature économique de la dépense, mais pas par profil d'ancienneté
PI-5. Classification du budget	**M1**	**C**	La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative et économique, et s'appuient sur des normes adaptables à celles du GFS après reclassement des données.	**C**	La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative, économique, et une classification par secteur et sous-secteur qui n'est pas compatible la nomenclature fonctionnelle du CFAP.
PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	**M1**	**D**	Le projet de la loi de finances gestion 2008 et les documents accompagnants satisfont 2 des 9 critères d'information	**B**	Le projet de la loi de finances gestion 2016 et les documents accompagnants satisfont 5 critères d'information
PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	**M 1**	**D+**		**D+**	
(i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires		**C**	Le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) constitue 8,1% des dépenses totales (FSE : 8,5 M ; Fonds KR II : 5,0 M)	**D**	Le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) représente 13,8% des dépenses totales

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
(ii) Les informations sur les recettes/dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires		**D**	Des rapports 2005 et 2006 de la DFCEP sont assez complets, mais les états fournis pour la campagne 2007 et 2008 montrent une absence sérieuse d'informations au niveau des dons.	**C**	Des informations complètes portant sur les recettes/dépenses concernant tous les projets financés grâce à des emprunts sont incluses dans les rapports budgétaires
PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	**M 2**	**N/A**		**C**	
(i) Systèmes transparents et basés sur des règles pour l'affectation horizontale entre les administrations décentralisées des transferts inconditionnels et conditionnels en provenance de l'administration centrale (affectation prévue dans le budget et affectation réelle)		**N/A**	Dès lors qu'il n'existe plus un système d'élections locales ni d'administrations libres à la base, on ne peut parler de collectivités territoriales décentralisées et par voie de conséquence attribuer une note au titre de cet indicateur	**A**	L'affectation horizontale de la quasi-totalité des transferts (au moins 90% en valeur) provenant de l'administration centrale est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles
(ii) Communication en temps voulu d'informations fiables par l'administration centrale aux administrations décentralisées sur leurs allocations		**N/A**	Etant donné qu'il n'existe pas de dotations de l'Etat au profit des collectivités locales, la composante (ii) est sans objet	**D**	Des estimations fiables sur les transferts sont communiquées après que les budgets des administrations décentralisées ont été finalisés
(iii) Mesure dans laquelle les données budgétaires consolidées (au moins sur les recettes et les dépenses) sont collectées et rapportées au niveau de l'administration générale selon les catégories sectorielles		**N/A**	Les comptes administratifs et comptes de gestion ne sont pas produits pour être mis en état d'examen par le Trésor et jugés par la juridiction financière.	**D**	Les informations budgétaires collectées et consolidées ne sont pas consolidées sous forme de rapports annuels.
PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	**M1**	**D**		**D**	

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
(i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques		*D*	La surveillance des entreprises publiques devrait être assurée par la DIGA. Actuellement, cette structure n'est pas en mesure d'assumer ces tâches de façon correcte.	D	Les entreprises publiques et les établissements publics ne sont pas suivis sur le plan financier. Des services de tutelle existent (Direction du Portefeuille, Division des collectivités locales et établissements publics, mais soient ils ne sont pas opérationnels, soit ils ne procèdent pas à l'analyse des budgets et comptes.) La situation n'a pas été améliorée.
(ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées		*D*	Le suivi assuré est incomplet.	*D*	Les communes peuvent créer des risques (arriérés de salaires), bien que de montant faible. Elles ne sont pas supervisées sur le plan financier par le service chargé de leur tutelle au MEF (Division des collectivités locales et établissements publics). La situation n'a pas été améliorée.
PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires	**M1**	**D**		**C**	
(i) Nombre de critères relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis		**D**	L'administration ne met à la disposition du public aucun des 6 éléments d'information cités au moment opportun	**C**	L'administration ne met à la disposition du public un seul élément d'informations citées au moment opportun
PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	**M 2**	**B**		**B**	
(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect de ce calendrier		**C**	Il existe un calendaire budgétaire, mais les délais ne sont pas respectés, d'où des retards constatés dans sa mise en œuvre.	**B**	Il existe un calendrier budgétaire annuel, mais certains retards sont souvent constatés dans sa mise en œuvre. Le calendrier accorde aux MDA une période de temps raisonnable (au moins quatre semaines à compter de la réception de la circulaire budgétaire) de manière à ce que la plupart d'entre eux puissent établir à temps et de manière adéquate leurs estimations détaillées.

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
(ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires		**C**	Le Conseil des ministres ne se réunit sur le budget qu'après fixation des plafonds et la réunion des conférences budgétaires	**D**	Le Conseil des ministres n'intervient pas dans l'approbation des allocations des fonds publics.
(iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus		**A**	Les budgets de 2005, 2006 et 2007 ont été adopté avant le début de l'exercice.	**A**	Les budgets de 2013, 2014 et 2015 ont été adopté avant le début de l'exercice.
PI-12. Perspectives pluriannuelles dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques	**M 2**	**D**		**C**	
(i) Préparation des prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics		**D**	Le Togo ne dispose pas encore des prévisions budgétaires globales pluriannuelles	**C**	Des prévisions budgétaires globales glissantes (basées sur une ventilation selon les principales catégories de la classification économique) sont établies pour des cycles renouvelables de trois ans
(ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette		**D**	La première analyse de soutenabilité de la dette depuis longtemps vient d'être conçue en 2008 en dehors de la période sous revue.	**B**	Une analyse de la soutenabilité de la dette extérieure et intérieure a été effectuée au moins une fois au cours des trois dernières années
(iii) Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement		**D**	Sous la période sous revue, il n'existait pas de politiques de stratégies sectorielles assorties des états de coûts correspondants sur la base des estimations des dépenses à moyen-terme. A l'heure actuelle, une expérience est en cours aux ministères de la Santé et des Enseignements.	**C**	Des stratégies sectorielles ont été préparées pour plusieurs secteurs importants. Les états de coûts ont été établis pour les secteurs représentant plus de 25% des dépenses primaires, mais n'incluent pas des états de coûts complets.
(iv) Relations entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen-terme		**D**	Un projet de préparation du premier CDMT étant en cours, il ne peut exister de liens entre le PIP et le CDMT.	**D**	La budgétisation des dépenses d'investissement et celle des dépenses de fonctionnement sont des processus distincts et ne donnent pas lieu à l'échange des estimations relatives aux charges récurrentes
PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	**M2**	**B**		**B**	Il y a bien amélioration par rapport à 2008, mais le système de notation ne le montre pas.

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
(i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières		*B*	La législation et les procédures relatives à la plupart, mais pas nécessairement à toutes les principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, sont exhaustives et claires et donnent des pouvoirs discrétionnaires relativement limités aux administrations concernées.	B	Les textes relatifs aux obligations fiscales et douanières ne posent généralement pas de problème quant à leur compréhension et interprétation. En pratique, les insuffisances de l'organisation des recours atténuent les strictes limitations des pouvoirs discrétionnaires des administrations fiscales et douanières qu'auraient permis l'exhaustivité et la clarté des textes.
(ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes		*B*	Les contribuables ont un accès facile à des informations exhaustives, conviviales et à jour sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives concernant certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, tandis que les informations sur les autres catégories sont limitées.	A	L'OTR dispose d'un site Internet qui contient tous les textes législatifs et réglementaires ainsi que diverses autres informations permettant aux contribuables d'être correctement informés sur leurs obligations fiscales et douanières. L'OTR organise par ailleurs des réunions d'information avec des organisations représentatives des opérateurs économiques ou des contribuables
(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière		*C*	Le mécanisme de recours existe et fonctionne, mais mérite d'être rendu plus transparent.	*C*	Les mécanismes de recours à l'encontre des administrations fiscales et douanières sont donc bien établis, mais ne sont pas totalement fonctionnels et auraient besoin d'être remaniés pour en garantir l'équité, la transparence et l'efficacité. L'attribution de C à l'évaluation 2008 a été essentiellement justifiée sur la base de recours gracieux. Les recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales et douanières et sur lesquels porte cette composante n'avaient pas été suffisamment examinés.

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	**M2**	**C+**		**C+**	
(i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables		*C*	Les contribuables sont immatriculés dans des bases de données pour des impôts ou taxes individuels, qui peuvent ne pas être systématiquement et logiquement liés. Les liens avec les autres fonctions d'immatriculation et d'octroi de licences sont faibles, mais compensés par des contrôles occasionnels des contribuables potentiels.	*C*	Un nouveau système d'immatriculation (NIF) a été défini et mis en place en 2015. L'OTR a mené diverses actions de sensibilisation sur le NIF. Elles ont contribué à une amélioration significative l'utilisation du NIF par les opérateurs et administrations. Le système NIF reste toutefois limité par le fait que la base de données du Commissariat général des impôts ne soit pas encore systématiquement reliée aux autres systèmes et bases de données (CNSS, SYDONIA, Statistique).
(ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale		*B*	Les pénalités pour les cas de contravention sont prévues pour la majorité des domaines pertinents, mais ne sont pas toujours efficaces en raison de leur niveau peu élevé et de leur application non systématique.	B	Les systèmes de pénalités sont définis par les Codes (impôts et douanes). Leur application est systématique, mais il est prématuré de conclure à leur efficacité. La note B est attribuée par défaut à cette composante.
(iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal		*C*	Il existe un programme continu de contrôles fiscaux à la DGI, mais à la DGD les contrôles ne sont pas effectués sur la base d'un programme annuel basé sur des critères clairs d'évaluation des risques.	*C*	Les programmes de contrôle sont préparés et exécutés chaque année, mais ils ne reposent pas sur des critères clairs d'évaluation des risques.
PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	**M1**	**D+**		**D+**	

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
(i) Taux de recouvrement des arrières d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arrières d'impôt au cours de l'exercice donné		*NN*	Le taux de recouvrement ne peut être déterminé du fait que les émissions ne sont pas connues.	*NN*	Cette composante ne peut encore être notée du fait de la non-disponibilité d'informations sur les arriérés de recouvrement
(ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douanes recouvrés par les administrations fiscale et douanière		*B*	Les recettes recouvrées par la DGI et la DGD sont reversées au Trésor au moins toutes les semaines.	B	Les recettes recouvrées par l'OTR sont reversées dans un délai n'excédant pas une semaine sur les comptes du Trésor à la Banque centrale
(iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor		*D*	Des rapprochements se font sur une base mensuelle non formalisée et laissent apparaître des écarts.	D	L'absence de données sur les arriérés de recouvrement permet de conclure que les rapprochements ne prennent pas en compte ces arriérés.
PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	**M1**	**D+**		**D+**	
(i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie		*C*	Des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire, mais ne sont pas actualisées : les prévisions pour l'essentiel des recettes et des dépenses sont réparties de façon linéaire sur les douze mois.	*C*	Les plans de trésorerie annuels mensualisés sont effectivement produits pour accompagner le projet de loi de finances. Mais ils ne sont pas ou peu souvent actualisés
(ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses		*D*	Les MDA n'ont pas d'assurance quant au taux de libération qui sera appliqué, quant aux dates auxquelles ses libérations interviendront et quant à la portée de ces libérations.	D	L'information communiquée aux ministères sur les crédits ouverts par le ministère des Finances ne leur permet pas d'être assurés quant aux possibilités d'engagement de leurs dépenses.
(iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA		*B*	Un ajustement significatif des dotations budgétaires en cours d'exercice n'a lieu qu'une ou deux fois par an et est effectué de manière relativement transparente.	B	La LOLF encadre strictement les ajustements budgétaires par voie règlementaire. Les procédures prévues sont peu utilisées, mais des changements importants dans la répartition des crédits sont opérés par lois de finances rectificatives et par les lois de règlement. Les changements sont généralement transparents.

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	**M2**	**C**		**D+**	La note C de 2008 était surévaluée.
(i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents		*C*	Les données concernant la dette extérieure sont complètes et mises à jour. Celles relatives à la dette intérieure ne sont pas encore déterminées et approuvées.	*D*	Pour la dette extérieure, la base de données SYGADE est complète. Mais des retards de transmission de l'information sur les tirages et décaissements peuvent engendrer des retards dans l'actualisation des données sur l'encours. La DDP ne fait pas de rapprochements périodiques infra annuels ou annuels. La DDP enregistre et suit toute la dette conventionnée et celles résultant des arriérés consolidés et de la restructuration des entreprises publiques. Mais elle n'enregistre pas et ne suit pas, ni en termes de dette, ni en termes d'octroi de garantie, les engagements pris par l'Etat dans le cadre des contrats préfinancés. En 2008, la note C était surévaluée. Elle a été attribuée bien que le commentaire mentionnait l'absence de données approuvées sur la dette intérieure.
(ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale		*C*	Les soldes de comptes de trésorerie à l'exception des avoirs des fonds extrabudgétaires sont consolidés sur une base mensuelle.	*C*	Le Comité de Trésorerie se réunit chaque semaine. Il ne dispose pas d'informations sur toutes les encaisses des comptables publics et sur tous les comptes des administrations ouverts auprès des banques commerciales.

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
					Un suivi mensuel de trésorerie est fait, mais limité aux liquidités résultant des opérations relevant du budget de l'État et aux dépôts des correspondants du Trésor. Les comptes de projets financés sur ressources extérieures ouverts auprès des banques commerciales, ainsi qu'une bonne partie des disponibilités des établissements extrabudgétaires échappent à ce suivi.
(iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties		*C*	Les prêts contractés et les garanties émises par l'administration centrale sont toujours approuvés par une seule entité compétente de l'administration centrale. Mais la décision ne se prend pas sur la base de directives, de critères ou de limites clairs.	*C*	Les procédures pour contracter des emprunts et octroyer des garanties sont bien établies et respectées. Elles impliquent la DDP et le Comité national de la Dette publique présidé par le ministre en charge des finances. Ce dernier est seul habilité à signer des engagements. Mais les critères pour contracter les prêts ne sont pas clairement établis
PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie	**M1**	**D+**		D+	Il y a amélioration par rapport à 2008 non reflétée dans la note. En 2008 la situation était D et non D+
(i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif		*D*	Le fichier nominatif n'est pas systématiquement tenu à jour, mais le rapprochement entre l'état de paie et les fichiers du personnel se fait au moins tous les six mois quant aux modifications, mais non pour l'ensemble des fichiers.	C	Il n'existe pas de lien direct entre le fichier la fonction publique et celui de la solde. Un dispositif d'échange et de contrôle des données entre ces fichiers existe (échanges mensuels de données sur support électronique). L'information n'est toutefois pas toujours étayée par une documentation complète sur les modifications apportées.

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
(ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie		*C*	Le traitement des modifications apportées au fichier nominatif et aux états de paie accuse jusqu'à trois mois de retard pour une grande partie des modifications, ce qui entraîne de fréquents ajustements rétroactifs.	*D*	La période courant de la date de prise de fonction des nouveaux agents à celle de leur prise en charge dans les fichiers de personnel et de solde dépasse les 10 mois. Les modifications résultant des avancements statutaires peuvent aussi dépasser les trois mois. Les rappels de salaires sont fréquents et importants. En 2008, la note C avait été attribuée par erreur. Les évaluateurs avaient constaté des délais supérieurs à 6 mois pour les nouveaux agents.
(iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie		*C*	Des mesures de contrôle sont en place, mais elles ne sont pas adéquates pour garantir la parfaite intégrité des données.	*C*	Au niveau de la DGIPE (fonction publique), il existe des dispositifs de contrôle bien établis et documentés. Au niveau de la Division des dépenses de personnel, des insuffisances subsistent pour les contrôles.
(iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes		*D*	Aucune vérification des états de paie n'a été effectuée au cours des trois dernières années.	*C*	En 2014, le ministère en charge de la fonction publique a mené une opération de vérification auprès des ministères. Elle a donné lieu à de nombreuses modifications du fichier de la DGIPE, mais elle n'a pas concerné toutes les administrations centrales.
PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	**M2**	**D+**		B	Les notes ne sont pas comparables, car la méthode d'évaluation n'est pas la même
(i) Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et règlementaire			Selon les statistiques moins de 50% des marchés sont passés par appel d'offres ouvert en 2006 et 2007.	*B*	5 des six conditions sont remplies. Il n'y a pas d'obligation de publication des marchés de gré à gré.

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
(ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence			Le code des marchés publics en vigueur et les décrets fixant les seuils des modes de passation de marché ne privilégient pas le mode de passation des marchés par appel d'offres ouvert. En effet, la fourchette dans laquelle le mode de la consultation restreinte peut être utilisé est large.	*D*	Les règles pour autoriser le recours à des méthodes de passations autres que l'appel d'offres ouvert sont bien définies et appliquées, sauf pour certains marchés de projets préfinancés. Les montants de ces derniers sont importants. Les marchés de gré à gré dûment justifiés ne représentent que 14,7%.
(iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun			Il n'y pas de règles définissant la procédure de justification des méthodes moins concurrentielles. Le code des marchés publics dans son Titre V comprend un règlement des litiges. Sa conception laisse à désirer. Dans la pratique, elle n'a jamais fonctionné faute de plaintes. Les recours et les règlements de litige ne font pas l'objet de publication dans la revue des marchés publics.	*A*	Les sites de l'ARMP et de la DNCMP fournissent les informations complètes fiables et à jour
(iv) Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés.				*A*	Les sept critères exigés sont respectés
PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	**M1**	**D+**		**D+**	
(i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses		*C*	Les dépenses par procédure d'urgence ont représenté 40% et 33% des dépenses totales en 2006 et 2007 respectivement.	*C*	Le contrôle financier contrôle les engagements de façon serrée. Il est associé étroitement à la gestion de la trésorerie qui est fortement centralisée. Mais la limitation stricte des engagements aux disponibilités n'est pas assurée. Une différence de notation doit être notée (la prise en compte de la procédure d'urgence ne devant être prise en compte que pour la composante 3).

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
(ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne		*D*	Des règles et des procédures de contrôle claires et exhaustives font défaut du fait de l'utilisation intensive des procédures d'urgence.	B	Les règles des dépenses non salariales sont pertinentes dans leur principe ; elles sont claires et exhaustives. Elles sont cependant lourdes et déséquilibrées. L'amélioration de la note traduit une amélioration par la mise en place de la procédure simplifiée (qui respecte les principes fondamentaux), mais aussi une différence de notation (la prise en compte de la procédure d'urgence ne devant être prise en compte que pour la composante 3).
(iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions		*D*	La série des règles de base n'est pas observée de manière systématique et générale, étant donné l'inobservation flagrante des règles ou le recours systématique injustifié aux procédures simplifiées et d'urgence.	D	La procédure de paiement sans ordonnancement préalable pour des dépenses pour lesquelles elle ne se justifie pas reste très utilisée.
PI-21. Efficacité du système de vérification interne	**M1**	**D+**		D+	
(i) Couverture et qualité de la vérification interne		*D*	Il existe deux institutions de vérification interne : l'Inspection Générale d'Etat (IGE), créée en 1972 et l'Inspection Générale des Finances (IGF), créée en 2008. Le fonctionnement de l'IGE est réduit à cause des départs à la retraite d'une partie de son personnel sans nouveaux recrutements de remplacement. Elle établit des plans de travail annuels, mais le dernier est celui de 2006 dont la moitié n'est pas encore effectuée en fin 2008. L'IGF n'a encore enregistré aucun contrôle à son actif.	*C*	Les trois inspections sont opérationnelles pour les entités les plus importantes de l'administration centrale. Elles assurent une revue partielle des systèmes (notamment depuis la formation à L'ABR). Elles sont conformes aux principales normes professionnelles admises (IAA). Amélioration réelle depuis 2008, mais modeste (développement de l'IGF, formation à l'ABR et début de mise en œuvre).

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
(ii) Fréquence et diffusion des rapports		*C*	L'IGE établit un rapport après chaque contrôle qui est adressé au Président de la République avec copie au Ministre en charge de l'entité contrôlée. Les rapports ne sont pas transmis au MEF, sauf si celui-ci est directement concerné par le contrôle ni à la Cour des Comptes, qui n'est pas opérationnelle.	*D*	Les rapports ne sont pas régulièrement établis pour la majorité des entités de l'administration centrale. Notamment en raison de la faiblesse des moyens et de l'application d'un plan de formation à l'ABR de l'IGE et de l'IGF. La dégradation de la note tient exclusivement à la méthode de notation des évaluateurs pour 2008.
(iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne		*D*	Il n'existe pas un système de suivi de la mise en œuvre des recommandations issues des rapports de vérification de l'IGE	*D*	Les recommandations des vérifications des recommandations sont généralement ignorées. Absence d'amélioration.
PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	**M2**	**C**		**B**	
(i) Régularité du rapprochement bancaire		*B*	Le rapprochement de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor se fait au moins tous les mois, généralement dans les 4 semaines suivant la fin du mois.	B	L'ACCT effectue chaque mois des rapprochements des comptes gérés par le Trésor avec la Banque centrale et les banques commerciales dans les deux à trois semaines qui suivent le mois considéré.
(ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances		*D*	Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font tous les ans, avec plus de deux mois de retard.	B	Les rapprochements des comptes d'attente et d'avances et leur ajustement ne peuvent se faire qu'une fois dans l'année, généralement à la fin de la période complémentaire (deux mois après la fin de l'exercice), à l'occasion de la clôture des comptes de gestion. Certains de ces comptes d'attente comportent des soldes anciens reportés.
PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires	**M 1**	**D**		**D**	

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
(i) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèce ou en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne (axées sur les écoles primaires et les centres de soins de santé primaires) par rapport à l'ensemble des ressources affectées au(x) secteurs(s), quel que soit le niveau d'administration chargé de la gestion et du financement de ces unités.		**D**	Il n'y a pas un suivi des ressources perçues par les services sociaux de base pour leur fonctionnement. Quant aux frais de scolarités, les recettes servent en partie aux dépenses de l'administration sans enregistrement dans la comptabilité publique.	**D**	Aucune collecte exhaustive des données sur les ressources perçues par les unités de prestation de service dans un quelconque secteur majeur n'a été affectée et traitée au cours des trois dernières années
PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	**M1**	**D**		**D+**	
(i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires		*D*	Il n'y pas de rapports périodiques couvrant l'ensemble de l'exécution du budget en recettes et en dépenses. Ils existent des états partiels qui ne sont pas nécessairement compatibles avec les prévisions budgétaires.	*D*	La comparaison avec les budgets n'est possible que pour les principales rubriques administratives. Les dépenses sont saisies à la phase de l'ordonnancement (mais pas de l'engagement ni du paiement). Amélioration ne se traduisant pas dans la notation. Des rapports périodiques ont été instaurés et ils proviennent de données budgétaires comparables avec le budget contrairement à 2008 où les données provenaient de sources disparates et non budgétaires.
(ii) Emissions dans les délais des rapports		*D*	Pas de rapports	D	Les rapports sont préparés tous les trimestres émis avec plus de 8 semaines de retard
					Amélioration, mais qui ne se répercutent pas dans la note (des rapports sont publiés régulièrement)

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
(iii) Qualité de l'information		C	Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données, mais cette lacune ne remet pas en cause leur utilité primaire.	B	Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données (notamment sur les investissements sur fonds externes), mais cela ne compromet pas leur utilité. Amélioration
PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels	**M1**	**D**		**C+**	
(i) État complet des états financiers		*D*	Il n'y a ni des projets de loi de règlement ni des comptes de gestion. Les services produisent des états différents en parallèle, contenant des erreurs et omissions, sans consolidation ou rapprochements des écarts.	*C*	Un état consolidé de l'administration centrale est préparé chaque année. Il comprend à quelques exceptions près les informations sur les recettes, les dépenses. Il comprend des informations limitées sur l'actif passif. Il se pose un problème pour les dépenses financées sur fonds externes. L'amélioration est très significative par rapport à 2009 et la progression de la note la reflète dans une faible mesure en raison de l'absence d'indication suffisante sur l'actif/passif.
(ii) Soumission dans les délais des états financiers		*NA*	En l'absence de projet de loi de règlement ou de compte de gestion, ce critère ne s'applique pas.	*A*	Le projet de loi de finances est transmis à la Cour des comptes dans le courant de juin. Amélioration majeure (la différence avec la notation du cadre 2015 tient au fait que le critère de délai est plus strict dans le nouveau cadre (3 mois au lieu de 6 mois).
(iii) Les normes comptables utilisées		*D*	Le compte de gestion 2007 n'étant pas disponible, il n'est pas possible de vérifier les normes comptables effectivement appliquées.	*A*	Les états sont présentés selon le même format d'une année sur l'autre.
PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe	**M1**	**NN**		**D**	

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
(i) Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)		*NN*	La vérification externe relèverait de la Cour des Comptes, mais faute de nominations elle n'est pas opérationnelle.	*D*	Les vérifications externes (au-delà du RELF) portent sur moins de 50% des dépenses totales
(ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement		*NN*		*D*	Les rapports de vérification (en fait RELF) sont présentés au parlement au-delà des 12 mois suivant la fin de la période sous revue.
(iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs		*NN*		*D*	Les recommandations ne sont pas suivies d'effet.
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	**M1**	**D+**		**D+**	
(i) Portée de l'examen par le parlement		*B*	Le projet de budget est accompagné par des documents portant sur les politiques budgétaires. Cependant, il n'y a pas de cadre budgétaire décrivant les priorités à moyen-terme.	*B*	L'examen parlementaire ne porte pas sur le cadre budgétaire et les priorités à moyen-terme, il porte sur les agrégats et les détails des dépenses et des recettes. Pas de modification.
(ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées		*A*	L'Assemblée nationale dispose d'un règlement intérieur décrivant les procédures pour l'examen du projet de loi de finances. L'examen au fond est fait par la Commission des Finances et des Echanges, élargie aux députés des autres commissions permanentes à leur demande. Ces procédures sont généralement respectées.	*B*	Il existe des procédures simples d'examen du budget par l'Assemblée nationale (LOLF et règlement intérieur). Elles ne prévoient pas de comités spécialisés d'examen et de procédure de négociation. Mode de notation différent avec les précédents évaluateurs, notamment sur l'existence de comités spécialisés d'examen. Pas de changement sur le fond.
(iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)		*D*	Le délai fixé par la loi organique pour l'examen et le vote du projet de loi de finances est de 40 jours. Pourtant les projets de loi sont systématiquement déposés en retard, réduisant le délai légal à un mois ou moins.	*D*	Le délai réel laissé au parlement est manifestement insuffisant (inférieur à un mois). Absence d'amélioration.

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
(iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le parlement		*D*	Les règles portant sur les modifications du budget sont bien établies dans la LORLF. En matière des dépenses de matériel elles sont respectées. Par contre, les dépenses de personnel font apparaître des écarts avec les budgets votés. Il n'y a pas eu de lois rectificatives ou de loi de règlement pendant la période sous revue pour approuver lesdits dépassements.	*C*	Les règles sur les modifications sont claires ; elles ne sont pas toujours respectées elles autorisent des réallocations importantes. Amélioration : les lois de règlement sont adoptées pour approuver, lorsqu'il le faut, les modifications.
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	**M1**	**NN**	En l'absence de projets de Loi de Règlement, il ne peut y avoir de rapports de vérification. Dans ces conditions les trois composantes de cet indicateur ne peuvent faire l'objet de notation.	**D+**	
(i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)		*NN*		C	Les seuls rapports de vérification transmis sont le RELF. Les seuls rapports de la commission des finances transmis sont ceux de la gestion 2010 et 2011. Ils sont examinés (celui de 2011) dans les 12 mois suivant la réception de ces rapports (pour les suivants les 12 mois ne sont pas encore écoulés). Amélioration importante : le parlement est saisi du RELF et fait rapport sur ce document.
(ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions		*NN*		D	Le Parlement ne conduit aucune audition sur les rapports de la Cour des comptes (notamment le premier président).
(iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif		*Non attribuée*		C	Des recommandations sont faites (rapports 2010 et 2011 de la commission des finances). Aucune suite ne leur est donnée (les recommandations 2011 sont identiques aux recommandations 2010). Amélioration

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	**M1**	**D**		**D**	
(i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au parlement.		D	Les appuis budgétaires sont d'une date récente et ils n'existent pas encore d'accords pluriannuels. La plupart des conventions sont en cours d'élaboration et les montants et modalités ne seront connus qu'après leur signature.	D	L'aide budgétaire (dons et prêts) représente une très faible part de l'aide extérieure. Les réalisations s'écartent significativement des prévisions. Au cours des trois années considérées, l'écart a été supérieur à 15%.
(ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)		D	En l'absence de conventions et accords pluriannuels, il n'existe pas de système de programmation trimestrielle des décaissements des appuis budgétaires des bailleurs de fonds.	*D*	Les conventions de financements ne prévoient généralement pas de calendrier de décaissements sur une base au moins trimestrielle
D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide projet et l'aide programme et établissement des rapports y afférents	**M1**	**D+**		***D***	
(i) Etat complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets		C	Les estimations des décaissements des bailleurs sont connues pour une grande partie à travers les contrats et conventions signés avec le Gouvernement, mais la ventilation s'articule souvent autour de la classification du bailleur de fonds.	D	Les nouveaux projets financés sur ressources extérieures ne sont inscrits aux projets de loi de finances qu'après la signature des conventions de financements. Cela ne signifie pas pour autant que les partenaires respectent les calendriers budgétaires pour la programmation de leur aide. Les conventions peuvent être signées en cours d'année, et les projets inscrits en loi de finances rectificative.

Indicateur	Méthode de notation	Note PEFA 2008	Situation PEFA 2009	Note PEFA 2015	Evaluation résumée pour 2015 et évolution
					Pour les anciens projets, les bailleurs de fonds ne communiquent pas toutes les informations utiles à l'établissement de prévisions de décaissements fiables. La note 2008 est surestimée, car elle ne se fonde que sur l'information contenue dans les conventions et qui doit faire l'objet d'actualisations périodiques.
(ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets		D	Les bailleurs de fonds ne fournissent pas de données périodiques infra annuelles sur les décaissements des appuis projets.	D	Les bailleurs de fonds ne fournissent pas de rapports périodiques sur les décaissements de leur aide. A l'initiative de certains bailleurs (BAD, BM, BOAD) des revues de portefeuille sont organisées, mais pas systématiquement et généralement pas dans les deux mois qui suivent la période considérée.
D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	M1	D	Seulement 4% de l'APD suit les procédures de gestion nationales et seulement 15% est dépensée en utilisant les procédures nationales de passation de marchés.	D	Seules les aides budgétaires suivent les procédures nationales. Les aides projets (dons ou prêts) représentent plus de 85% de l'aide extérieure et suivent des procédures spécifiques aux bailleurs.

Annexe 5 : Calculs pour PI-1, PI-2 et PI-3

A - Calculs pour PI-2 méthode Février 2016

Pour la méthode de janvier 2015, les dépenses pour PI-2 composante 1 comprennent les projets financés sur ressources extérieures, mais non les intérêts de la dette. Les crédits provisionnels sont traités à part (voir dernières lignes du tableau)

Données pour l'année 2012

Classification administrative	Budg. Init.	Dép. imputées à l'exercice	Budg. Ajusté	écart absolu	Pourcent
41 - Travaux publics	170,2	70,8	150,8	80,0	53,0%
24 - Enseignements primaire, secondaire et alphabétisation	74,7	65,6	66,2	0,7	1,0%
27 - Santé	38,6	32,8	34,2	1,5	4,2%
10 - Economie et des finances	33,8	28,5	30,0	1,4	4,8%
18 - Défense nationale, anciens combattants	31,6	34,8	28,0	6,9	24,6%
33 - Urbanisme et habitat	24,6	13,2	21,8	8,6	39,3%
37 - Agriculture, élevage et pêche	24,3	15,9	21,6	5,6	26,1%
13 - Dépenses communes diverses	23,7	92,0	21,0	71,0	338,5%
39 - Infrastructures rurales	21,4	16,2	18,9	2,8	14,7%
26 - Enseignement supérieur et recherche	18,0	17,2	16,0	1,2	7,3%
38 - Eau, assainissement et hydraulique villageoise	13,2	2,5	11,6	9,1	78,5%
02 - Présidence de la République	12,2	10,3	10,8	0,5	4,9%
29 - Communication	9,2	9,2	8,1	1,1	13,4%
23 - Sécurité et protection civile	9,0	8,8	7,9	0,8	10,4%
15 - Affaires étrangères et coopération	8,3	6,2	7,4	1,2	15,9%
40 - Commerce et promotion du secteur privé	6,7	1,6	5,9	4,4	73,7%
14 - Planification, développement et aménagement du territoire	6,3	4,7	5,6	0,9	15,6%
25 - Enseignement technique et formation professionnelle	5,7	5,2	5,0	0,2	3,9%
19 - Administration territoriale, décentralisation et collectivités locales	5,0	2,5	4,4	1,9	42,9%
42 - Mines et énergie	4,8	6,6	4,2	2,4	55,7%
Autres	37,7	68,3	33,4	34,9	104,5%
Dépense allouée	579,0	512,9	512,9	236,9	
Imprévus	52,0	4,4			
Dépense totale	631,0	517,3			
Variation globale					18,0%
Décomposition de la variation selon la classification administrative (PI-2)					46,2%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés					0,7%

Données pour l'année 2013

Classification administrative	Budg. Init.	Dép. imputées à l'exercice	Budg. Ajusté	écart absolu	Pourcent
41 - Travaux publics	152,9	64,7	130,9	66,2	50,6%
24 - Enseignements primaire, secondaire et alphabétisation	80,5	75,2	68,9	6,3	9,1%
10 - Economie et des finances	54,8	37,7	46,9	9,2	19,5%
27 - Santé	46,2	40,1	39,5	0,6	1,5%
48 - Transports	37,7	8,2	32,3	24,1	74,5%
18 - Défense nationale, anciens combattants	35,5	37,2	30,4	6,8	22,4%
37 - Agriculture, élevage et pêche	34,5	19,1	29,5	10,4	35,4%
13 - Dépenses communes diverses	21,5	126,7	18,4	108,3	587,7%
26 - Enseignement supérieur et recherche	20,9	20,4	17,9	2,4	13,6%
39 - Infrastructures rurales	17,8	9,0	15,2	6,2	40,7%
46 - Postes et télécommunications	15,4	0,2	13,2	13,0	98,3%
02 - Présidence de la République	13,6	11,0	11,6	0,7	5,8%
38 - Eau, assainissement et hydraulique villageoise	13,5	6,9	11,5	4,6	40,0%
16 - Développement à la base, artisanat, jeunesse et emploi des jeunes	13,0	9,6	11,2	1,6	14,3%
40 - Commerce et promotion du secteur privé	12,0	22,7	10,3	12,4	120,3%
29 - Communication	12,0	9,9	10,2	0,3	2,9%
33 - Urbanisme et habitat	11,0	3,9	9,5	5,6	58,7%
23 - Sécurité et protection civile	9,5	8,2	8,1	0,1	1,5%
15 - Affaires étrangères et coopération	9,4	9,0	8,0	1,0	12,7%
25 - Enseignement technique et formation professionnelle	6,9	6,1	5,9	0,2	3,2%
Autres	51,1	47,5	43,8	3,7	8,5%
Dépense allouée	669,6	573,3	573,3	283,5	
Imprévus	3,0	2,6			
Dépense totale	672,6	575,9			
Variation globale					14,4%
Décomposition de la variation selon la classification administrative (PI-2)					49,5%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés					0,4%

Données pour l'année 2014

Classification administrative	Budg. Init.	Dép. imputées à l'exercice	Budg. Ajusté	écart absolu	Pourcent
41 - Travaux publics	142,6	135,3	130,7	4,5	3,5%
24 - Enseignements primaire, secondaire et alphabétisation	90,9	86,4	83,3	3,0	3,6%
13 - Dépenses communes diverses	75,0	138,5	68,7	69,8	101,5%
10 - Economie et des finances	51,0	37,4	46,7	9,3	20,0%
27 - Santé	45,8	33,1	42,0	8,9	21,1%
18 - Défense nationale, anciens combattants	42,5	39,8	39,0	0,8	2,1%
37 - Agriculture, élevage et pêche	36,6	24,9	33,5	8,6	25,8%
40 - Commerce et promotion du secteur privé	36,4	15,3	33,4	18,1	54,3%
26 - Enseignement supérieur et recherche	23,9	22,4	21,9	0,6	2,5%
16 - Développement à la base, artisanat, jeunesse et emploi des jeunes	16,1	10,6	14,8	4,1	28,1%
02 - Présidence de la République	13,9	12,5	12,8	0,3	2,6%
38 - Eau, assainissement et hydraulique villageoise	12,7	5,7	11,7	6,0	51,3%
29 - Communication	10,7	8,7	9,8	1,1	11,4%
23 - Sécurité et protection civile	10,0	8,7	9,1	0,4	4,5%
15 - Affaires étrangères et coopération	9,3	5,6	8,5	2,9	33,7%
45 - Environnement et ressources forestières	8,8	4,6	8,1	3,5	42,9%
19 - Administration territoriale, décentralisation et collectivités locales	8,4	3,2	7,7	4,5	58,4%
33 - Urbanisme et habitat	7,8	6,2	7,1	0,9	12,5%
46 - Postes et télécommunications	7,3	0,4	6,7	6,3	94,0%
25 - Enseignement technique et formation professionnelle	7,3	7,3	6,7	0,6	9,2%
Autres	37,8	30,3	34,7	4,4	12,6%
Dépense allouée	694,7	636,8	636,8	158,7	
Imprévus	3,3	3,7			
Dépense totale	698,0	640,6			
Variation globale					8,2%
Décomposition de la variation selon la classification administrative (PI-2)					24,9%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés					0,5%

Données pour 2012

Classification Economique	Budg. Init.	Dép. imputées. à l'exercice	Budg. Ajusté	écart absolu	Pourcent
61 - Dépenses de personnel	115,9	119,3	100,9	18,4	18,2%
62 - Achats de biens et services	74,1	55,6	64,5	9,0	13,9%
63 - Subventions d'exploitation	67,8	55,8	59,0	3,3	5,5%
64 - Autres transferts courants	28,0	25,0	24,4	0,6	2,5%
65 - Intérêts et frais financiers	17,3	6,3	15,1	8,8	58,5%
66 - Charges exceptionnelles	3,2	81,5	2,8	78,8	2846,6%
2a - Investissements sur ressources intérieures	111,8	72,2	97,3	25,2	25,8%
2b - Investissements sur emprunts et dons extérieurs	178,0	103,5	155,0	51,5	33,2%
Dépense totale	596,3	519,1	519,1	195,5	
Variation globale					14,9%
Décomposition de la variation					37,7%

Données pour 2013

Classification Economique	Budg. Init.	Dép. imputées à l'exercice	Budg. Ajusté	écart absolu	Pourcent
61 - Dépenses de personnel	125,3	130,6	109,1	21,5	19,7%
62 - Achats de biens et services	66,4	65,2	57,8	7,4	12,7%
63 - Subventions d'exploitation	78,8	81,7	68,6	13,2	19,2%
64 - Autres transferts courants	25,9	21,7	22,5	0,8	3,7%
65 - Intérêts et frais financiers	30,1	30,0	26,2	3,8	14,5%
66 - Charges exceptionnelles	6,4	104,5	5,6	99,0	1780,8%
2a - Investissements sur ressources intérieures	118,0	68,9	102,8	33,9	33,0%
2b - Investissements sur emprunts et dons extérieurs	248,8	100,6	216,6	116,0	53,6%
Dépense totale	699,7	603,3	609,1	295,5	
Variation globale					16,0%
Décomposition de la variation					48,5%

Données pour 2014

Classification Economique	Budg. Init.	Dép. imputées à l'exercice	Budg. Ajusté	écart absolu	Pourcent
61 - Dépenses de personnel	153,8	143,4	133,9	9,6	7,1%
62 - Achats de biens et services	75,6	61,7	65,8	4,1	6,3%
63 - Subventions d'exploitation	107,5	77,1	93,6	16,5	17,6%
64 - Autres transferts courants	24,5	19,9	21,3	1,3	6,3%
65 - Intérêts et frais financiers	33,8	21,7	29,4	7,7	26,2%
66 - Charges exceptionnelles	55,6	124,3	48,4	76,0	157,0%
2a - Investissements sur ressources intérieures	135,9	107,1	118,4	11,2	9,5%
2b - Investissements sur emprunts et dons extérieurs	141,9	103,2	123,6	20,3	16,4%
Dépense totale	728,5	658,5	634,3	146,8	
Variation globale					10,6%
Décomposition de la variation					23,1%

Tableau de résultats pour l'indicateur PI-2

année	Composante (i) : Décomposition de la variation pour la classification administrative	Composante (ii) : Décomposition de la variation pour la classification économique	Composante (iii) : Affectation proportionnelle des imprévus
2012	46,2%	37,7%	0,5%
2013	49,5%	48,5%	
2014	24,9%	23,1%	

B – Calculs pour PI-1 et PI-2 méthode 2011

Données pour 2012

Chapitre administratif ou fonctionnel	prévu	réalisé	budget ajusté	Différence absolue	pourcentage
41 - Travaux publics	72 802,9	41 954,9	62 364,2	20 409,2	32,7%
24 - Enseignements primaire, secondaire et alphabétisation	63 965,2	61 873,4	54 793,7	7 079,7	12,9%
18 - Défense nationale, anciens combattants	31 554,7	34 838,5	27 030,3	7 808,2	28,9%
10 - Economie et des finances	29 036,2	26 306,0	24 872,9	1 433,1	5,8%
27 - Santé	28 944,2	26 118,4	24 794,1	1 324,3	5,3%
13 - Dépenses communes diverses	23 679,3	25 935,4	20 284,1	5 651,4	27,9%
26 - Enseignement supérieur et recherche	18 049,0	17 152,9	15 461,1	1 691,8	10,9%
39 - Infrastructures rurales	14 455,9	12 079,8	12 383,1	303,3	2,4%
02 - Présidence de la République	12 242,0	10 311,2	10 486,7	175,5	1,7%
37 - Agriculture, élevage et pêche	11 542,0	10 565,9	9 887,0	678,8	6,9%
29 - Communication	8 993,7	9 032,6	7 704,1	1 328,5	17,2%
23 - Sécurité et protection civile	8 957,9	8 757,7	7 673,5	1 084,2	14,1%
15 - Affaires étrangères et coopération	8 338,7	6 215,0	7 143,1	928,0	13,0%
40 - Commerce et promotion du secteur privé	6 688,8	1 557,5	5 729,8	4 172,3	72,8%
33 - Urbanisme et habitat	6 241,7	3 419,0	5 346,8	1 927,7	30,9%
25 - Enseignement technique et formation professionnelle	5 528,7	5 237,8	4 735,9	501,8	9,1%
19 - Administration territoriale, décentralisation et collectivités locales	4 662,8	2 511,7	3 994,2	1 482,5	31,8%
42 - Mines et énergie	4 585,2	6 600,1	3 927,7	2 672,4	58,3%
20 - Justice, relations avec les institutions de la République	3 588,5	3 100,3	3 074,0	26,4	0,7%
16 - Développement à la base, artisanat, jeunesse et emploi des jeunes	3 203,6	2 282,9	2 744,2	461,3	14,4%
Autres	33 747,0	27 487,6	28 908,3	1 420,7	4,2%
Dépense allouée	400 807,8	343 338,6	343 338,6	62 561,2	
Imprévus	5 200,0	4 408,5			
Dépense totale	406 007,8	347 747,1			
Variation globale (PI-1)					14,3%
Décomposition de la variation (PI-2)					18,2%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés					1,1%

Données pour 2013

Chapitre administratif ou fonctionnel	prévu	réalisé	budget ajusté	Différence absolue	pourcentage
24 - Enseignements primaire, secondaire et alphabétisation	67 245,9	67 500,6	59 752,0	7 748,6	13,0%
41 - Travaux publics	58 320,0	30 322,7	51 820,8	21 498,1	41,5%
10 - Economie et des finances	50 035,6	36 165,7	44 459,7	8 293,9	18,7%
18 - Défense nationale, anciens combattants	35 458,1	37 170,7	31 506,7	5 664,1	18,0%
27 - Santé	29 054,1	23 488,4	25 816,3	2 327,9	9,0%
13 - Dépenses communes diverses	21 518,9	27 843,5	19 120,9	8 722,7	45,6%
26 - Enseignement supérieur et recherche	20 825,0	20 357,4	18 504,2	1 853,2	10,0%
02 - Présidence de la République	13 598,5	10 971,2	12 083,1	1 111,9	9,2%
29 - Communication	11 952,6	9 940,0	10 620,6	680,6	6,4%
40 - Commerce et promotion du secteur privé	11 875,3	22 654,2	10 551,9	12 102,3	114,7%
37 - Agriculture, élevage et pêche	11 560,6	10 819,9	10 272,3	547,6	5,3%
23 - Sécurité et protection civile	9 489,2	8 242,5	8 431,8	189,3	2,2%
15 - Affaires étrangères et coopération	9 361,8	9 036,5	8 318,5	718,0	8,6%
16 - Développement à la base, artisanat, jeunesse et emploi des jeunes	6 403,7	5 727,7	5 690,1	37,7	0,7%
25 - Enseignement technique et formation professionnelle	6 320,0	5 949,0	5 615,7	333,3	5,3%
39 - Infrastructures rurales	6 292,8	4 276,1	5 591,5	1 315,5	20,9%
42 - Mines et énergie	4 909,4	4 282,1	4 362,3	80,2	1,6%
19 - Administration territoriale, décentralisation et collectivités locales	4 481,9	6 255,3	3 982,4	2 272,9	50,7%
20 - Justice, relations avec les institutions de la République	4 418,4	4 473,1	3 926,0	547,1	12,4%
38 - Eau, assainissement et hydraulique villageoise	3 471,7	2 450,7	3 084,8	634,1	18,3%
Autres	34 040,0	25 830,7	30 246,6	4 415,9	13,0%
	420 633,6	373 758,2	373 758,2	81 094,5	
Imprévus	3 000,0	2 653,2			
Dépense totale	423 633,6	376 411,4			
Variation globale (PI-1)					11,1%
Décomposition de la variation (PI-2)					21,7%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés					0,6%

Données pour 2014

Chapitre administratif ou fonctionnel	prévu	réalisé	budget ajusté	Différence absolue	pourcentage
41 - Travaux publics	90 618,5	83 997,4	74 412,0	9 585,3	12,9%
24 - Enseignements primaire, secondaire et alphabétisation	82 501,3	78 454,7	67 746,5	10 708,2	15,8%
13 - Dépenses communes diverses	75 000,0	58 902,7	61 586,8	2 684,1	4,4%
10 - Economie et des finances	50 369,3	33 525,0	41 361,1	7 836,2	18,9%
18 - Défense nationale, anciens combattants	42 492,6	39 755,1	34 893,1	4 862,0	13,9%
40 - Commerce et promotion du secteur privé	35 190,7	15 004,0	28 897,1	13 893,1	48,1%
27 - Santé	30 099,6	23 165,3	24 716,5	1 551,2	6,3%
26 - Enseignement supérieur et recherche	23 856,0	22 420,4	19 589,5	2 830,9	14,5%
02 - Présidence de la République	13 949,6	12 459,4	11 454,8	1 004,5	8,8%
37 - Agriculture, élevage et pêche	10 839,9	10 161,7	8 901,3	1 260,4	14,2%
29 - Communication	10 689,4	8 678,3	8 777,7	99,4	1,1%
16 - Développement à la base, artisanat, jeunesse et emploi des jeunes	10 448,9	7 850,9	8 580,2	729,3	8,5%
23 - Sécurité et protection civile	9 958,7	8 713,5	8 177,6	535,9	6,6%
15 - Affaires étrangères et coopération	9 250,3	5 620,7	7 595,9	1 975,2	26,0%
25 - Enseignement technique et formation professionnelle	6 706,3	6 247,5	5 506,9	740,5	11,0%
20 - Justice, relations avec les institutions de la République	5 687,0	5 123,2	4 669,9	453,3	8,0%
38 - Eau, assainissement et hydraulique villageoise	5 534,2	2 782,6	4 544,5	1 761,8	31,8%
19 - Administration territoriale, décentralisation et collectivités locales	5 107,9	2 670,9	4 194,4	1 523,5	29,8%
42 - Mines et énergie	4 337,7	3 719,0	3 562,0	157,0	3,6%
01 - Assemblée nationale	4 119,9	3 191,0	3 383,1	192,1	4,7%
Autres	26 070,9	21 516,4	21 408,3	108,1	0,4%
Dépense allouée	552 828,7	453 959,4	453 959,4	64 492,1	
Imprévus	3 260,0	3 729,5			
Dépense totale	556 088,7	457 688,8			
Variation globale (PI-1)					17,7%
Décomposition de la variation (PI-2)					14,2%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés					0,7%

Matrice de résultats

Exercice	pour PI-1 Variation totale des dépenses	pour PI-2 (i) Décomposition de la variation	pour PI-2 (ii) Affectation proportionnelle des imprévus
Exercice 1 = 2012	14,3%	18,2%	0,8%
Exercice 2 = 2013	11,1%	21,7%	
Exercice 3 = 2014	17,7%	14,2%	

C – Calculs pour PI-3 méthode 2016

Données pour l'année 2012

Libellé Economique	LF initiale	Réalis.	LF initiale ajustée.	écart	valeur Abs Ecart	Pourcent.
Recettes fiscales						
Impôts sur les revenus et bénéfices	54 848,0	51 931,9	48 931,3	3 000,6	3 000,6	6,1%
Impôts sur les salaires et la main d'œuvre	4 330,0	4 781,7	3 862,9	918,8	918,8	23,8%
Impôts sur la propriété	796,0	1 167,9	710,1	457,8	457,8	64,5%
Impôts et Taxes intérieurs sur biens et services	159 722,9	173 849,4	142 493,0	31 356,4	31 356,4	22,0%
Droits et taxes sur le commerce extérieur	76 399,1	78 484,3	68 157,6	10 326,6	10 326,6	15,2%
Autres impôts et taxes	7 918,0	8 704,5	7 063,9	1 640,7	1 640,7	23,2%
Contributions sociales (PM)						
Dons						
Dons projets	96 175,2	31 461,1	85 800,4	-54 339,3	54 339,3	63,3%
Dons d'appuis budgétaires	20 323,0	15 038,2	18 130,7	-3 092,5	3 092,5	17,1%
Dons extérieurs autres	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Autres recettes						
Revenus de la propriété (hors privatisations)	4 671,5	4 580,9	4 167,6	413,3	413,3	9,9%
Ventes de biens et services	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Amendes et pénalités	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Droits et frais administratifs	5 220,0	2 970,2	4 656,9	-1 686,7	1 686,7	36,2%
Produits financiers	19 962,0	26 236,1	17 808,6	8 427,5	8 427,5	47,3%
Autres	6 124,0	8 040,2	5 463,4	2 576,8	2 576,8	47,2%
Recettes totales	456 489,7	407 246,4	407 246,4	0,0	118 237,0	
Variation globale						89,2%
Décomposition de la variation						29,0%

Données pour l'année 2013

Libellé Economique	LF initiale	Réalis.	LF initiale ajustée.	écart	valeur Abs Ecart	Pourcent.
Recettes fiscales						
Impôts sur les revenus et bénéfices	60 829,0	75 344,9	57 629,1	17 715,8	17 715,8	30,7%
Impôts sur les salaires et la main d'œuvre	3 082,0	3 714,4	2 919,9	794,5	794,5	27,2%
Impôts sur la propriété	1 146,0	1 181,6	1 085,7	95,9	95,9	8,8%
Impôts et Taxes intérieurs sur biens et services	198 525,5	216 664,7	188 081,9	28 582,8	28 582,8	15,2%
Droits et taxes sur le commerce extérieur	91 130,1	94 701,5	86 336,1	8 365,4	8 365,4	9,7%
Autres impôts et taxes	9 525,1	11 967,6	9 024,0	2 943,6	2 943,6	32,6%
Contributions sociales (PM)						
Dons						
Dons projets	124 177,3	62 785,5	117 644,9	-54 859,4	54 859,4	46,6%
Dons d'appuis budgétaires	14 300,0	10 725,1	13 547,7	-2 822,7	2 822,7	20,8%
Dons extérieurs autres			0,0	0,0	0,0	-
Autres recettes						
Revenus de la propriété (hors privatisations)	6 410,6	5 216,0	6 073,4	-857,3	857,3	14,1%
Ventes de biens et services	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-

Libellé Economique	LF initiale	Réalis.	LF initiale ajustée.	écart	valeur Abs Ecart	Pourcent.
Amendes et pénalités	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Droits et frais administratifs	6 626,4	3 710,4	6 277,8	-2 567,4	2 567,4	40,9%
Produits financiers	24 623,6	24 484,2	23 328,3	1 155,9	1 155,9	5,0%
Autres	8 614,5	9 614,2	8 161,3	1 452,9	1 452,9	17,8%
Recettes totales	548 990,0	520 110,1	520 110,1	0,0	122 213,6	
Variation globale						94,7%
Décomposition de la variation						23,5%

Données pour l'année 2014

Libellé Economique	LF initiale	Réalis.	LF initiale ajustée.	écart	valeur Abs Ecart	Pourcent.
Recettes fiscales						
Impôts sur les revenus et bénéfices	78 671,0	84 858,8	68 584,9	16 273,9	16 273,9	23,7%
Impôts sur les salaires et la main d'œuvre	1 300,0	2 955,9	1 133,3	1 822,6	1 822,6	160,8%
Impôts sur la propriété	950,0	1 599,1	828,2	770,9	770,9	93,1%
Impôts et Taxes intérieurs sur biens et services	233 051,6	253 820,6	203 173,1	50 647,5	50 647,5	24,9%
Droits et taxes sur le commerce extérieur	151 549,3	101 141,3	132 119,8	-30 978,5	30 978,5	23,4%
Autres impôts et taxes	48 453,8	13 847,1	42 241,8	-28 394,7	28 394,7	67,2%
Contributions sociales (PM)						
Dons						
Dons projets	66 606,2	45 762,2	58 066,9	-12 304,8	12 304,8	21,2%
Dons d'appuis budgétaires	20 300,0	7 097,6	17 697,4	-10 599,8	10 599,8	59,9%
Dons extérieurs autres	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Autres recettes						
Revenus de la propriété (hors privatisations)	5 752,0	20 932,6	5 014,6	15 918,1	15 918,1	317,4%
Ventes de biens et services	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Amendes et pénalités	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Droits et frais administratifs	4 638,0	4 261,1	4 043,4	217,7	217,7	5,4%
Produits financiers	28 085,0	21 116,9	24 484,3	-3 367,4	3 367,4	13,8%
Autres	9 125,0	7 949,7	7 955,1	-5,4	5,4	0,1%
Recettes totales	648 481,9	565 342,9	565 342,9	0,0	171 301,3	
Variation globale						87,2%
Décomposition de la variation						30,3%

Tableau de résultats

Année	Ecart global	Composition de la variation
2012	89,2%	29,0%
2013	94,7%	23,5%
2014	87,2%	30,3%

Annexe 6 : Répartition de la rédaction du rapport entre les évaluateurs[111]

Libellé	Indicateurs méthode 2016	Indicateurs méthode 2011	Evaluteur
Résumé analytique			Achour
Section 1 - Introduction			Fakhfakh
Section 2 - Informations générales sur le pays			
2.1. Situation Economique du pays			Achour
2.2. Tendances financières et budgétaires			Achour
2.3. Cadre juridique et institutionnel			Dehove
2.4. Cadre institutionnel de la GFP			Achour
2.5. Autres caractéristiques importantes de la GFP et son environnement opérationnel			Dehove
Section 3 - Evaluation de la performance de la GFP			
Dépenses effectives totales par rapport au budget initialement approuvé	PI-1	PI-1	Achour
Composition des dépenses effectives par rapport au budget initialement approuvé	PI-2	PI-2	Achour
Recettes effectives totales par rapport au budget initialement approuvé	PI-3	PI-3	Achour
Classification du budget	PI-4	PI-5	Fakhfakh
Exhaustivité des informations contenues dans les documents du budget	PI-5	PI-6	Fakhfakh
Importance des opérations extrabudgétaires rapportées	PI-6	PI-7	Fakhfakh
Transparence des relations budgétaires entre différents niveaux d'administration	PI-7	PI-8	Fakhfakh
Utilisation des informations sur la performance pour assurer une prestation de services efficace	PI-8	PI-23	Fakhfakh
Accès du public aux principales informations budgétaires	PI-9	PI-10	Fakhfakh
Gestion du risque budgétaire	PI-10	PI-9	Dehove
Gestion des investissements publics	PI-11		Dehove
Gestion des actifs publics	PI-12		Dehove
Gestion de la dette	PI-13	PI-17	Achour
Stratégie budgétaire crédible	PI-14		Fakhfakh
Budgétisation des recettes	PI-15		Fakhfakh
Perspectives à moyen-terme de la budgétisation des dépenses	PI-16	PI-12	Fakhfakh
Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	PI-17	PI-11	Fakhfakh
Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	PI-18	PI-27	Dehove

[111] Ali ACHOUR (Chef d'équipe), Sofiane FAKHFAKH et Mario DEHOVE

Libellé	Indicateurs méthode 2016	Indicateurs méthode 2011	Evaluteur
Conformité aux principes de l'administration des recettes	PI-19	PI-13; PI-14	Achour
Comptabilisation des recettes	PI-20	PI-15	Achour
Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour financer les prestations de services	PI-21	PI-16	Achour
Arriérés sur la dépense	PI-22	PI-4	Achour
Efficacité des contrôles des états de paie	PI-23	PI-18	Achour
Passation des marchés publics — efficacité, transparence, concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes	PI-24	PI-19	Achour
Efficacité des contrôles internes pour les dépenses non salariales	PI-25	PI-20	Dehove
Efficacité de l'audit interne	PI-26	PI-21	Dehove
Rapprochement des comptes et intégrité des données financières	PI-27	PI-22	Achour
Qualité et ponctualité des rapports budgétaires en cours d'année	PI-28	PI-24	Dehove
Qualité et respect des délais des états financiers annuels	PI-29	PI-25	Dehove
Indépendance de l'ISC et efficacité de l'audit externe des rapports financiers des administrations publiques	PI-30	PI-26	Dehove
Examen des rapports d'audit externe par le pouvoir législatif	PI-31	PI-28	Dehove
Prévisibilité de l'appui budgétaire direct		D-1	Achour
Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents		D-2	Achour
Proposition de l'aide gérée sur la base des procédures nationales		D-3	Achour
Section 4 - Conclusions de l'analyse des systèmes de GFP			
4.1 Evaluation Intégrée de la performance			Tous
4.2 Efficacité du cadre de contrôle interne			Dehove
4.3 Points forts et points faibles de la GFP			Dehove
4.4 Evolution de la performance depuis une évaluation antérieure			Achour
Section 5 - Processus de réforme de la GFP de l'Etat			
5.1. Approche des réformes de la GFP			Fakhfakh
5.2. Réformes récemment menées et en cours			Fakhfakh
5.3. Considérations institutionnelles			Fakhfakh
Annexe 1			Tous
Annexe 2			Dehove
Annexe 3			Achour, Fakhfakh
Annexe 4			Cf. colonnes 3 et 4 de ce tableau
Annexes 5 et 6			Achour