



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LE CONTRÔLE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2018

Septembre 2019

SOMMAIRE

Sommaire.....	2
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	4
AVANT-PROPOS	6
DELIBERE	8
Première Partie : RESULTATS SYNTHETIQUES DES LOIS DE FINANCES, GESTION 2018.....	17
1. RESULTATS SYNTHETIQUES DES LOIS DE FINANCES, GESTION 2018.....	18
1.1. PRINCIPES	18
1.1.1. Sincérité budgétaire	18
1.1.2. Crédibilité budgétaire.....	19
1.1.3. Transparence budgétaire	19
1.2. SOURCES D'INFORMATION.....	20
1.3. METHODOLOGIE	20
1.3.1. Examen des mécanismes de contrôle interne du ministère en charge des finances.....	21
1.3.2. Audit du système d'information de gestion des finances publiques et de sa fiabilité.	23
1.4. VERIFICATION DES ETATS FINANCIERS DE L'ETAT, GESTION 2018 SOUS L'ANGLE DE LA CONFORMITE ET DE LA REGULARITE DES OPERATIONS.	25
1.4.1. Analyse sommaire du budget de l'Etat, gestion 2018	25
1.4.2. Résultats par rapport au nouvel environnement juridique	27
Deuxième Partie : GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2018	37
2. GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2018	38
2.1. GESTION DES AUTORISATIONS DU BUDGET DE L'ETAT	38
2.1.1. Gestion des autorisations des recettes du budget général	38
2.1.2. Recettes fiscales	39
2.1.3. Recettes du trésor.....	43
2.1.4. Analyse de l'évolution de l'ensemble des recettes courantes	44
2.2. GESTION DES CREDITS RELATIFS AUX DEPENSES DU BUDGET GENERAL	49
2.2.1. Crédits relatifs aux dépenses ordinaires	49
2.2.2. Crédits affectés aux dépenses d'investissement	60
2.3. GESTION DES DOTATIONS AUX COMPTES SPECIAUX DU TRESOR (CST) 2018	69
2.3.1. Gestion des dotations aux CAS.....	69
2.3.2. Examen détaillé des CAS 2018.....	71
2.3.3. Soldes des comptes spéciaux du trésor.....	73
2.4. OPERATIONS DE TRESORERIE, GESTION 2018	74

2.4.1.	Réalisation des ressources des opérations de trésorerie 2018	74
2.4.2.	Réalisation des charges des opérations de trésorerie 2018.....	74
2.5.	DETERMINATION DU RESULTAT DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2018	75
2.6.	CONTROLE DE L'EXECUTION DU BUDGET 2018 A L'AUNE DES CRITERES DU PACTE DE CONVERGENCE, DE STABILITE, DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE DE L'UEMOA.....	75
2.6.1.	Les critères de premier rang	76
2.6.2.	Les critères de deuxième rang	76
Troisième Partie : ANALYSE DE LA CONFORMITE AU TITRE DE LA GESTION 2018 ET GRANDES CONCLUSIONS		77
3.	ANALYSE DE LA CONFORMITE AU TITRE DE LA GESTION 2018 ET GRANDES CONCLUSIONS.....	78
3.1.	ANALYSE EN VUE DE LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE AU TITRE DE LA GESTION 2018.....	78
3.1.1.	Fondement et contenu de la DGC.....	78
3.1.2.	Documents requis.....	78
3.1.3.	Rapprochements	79
3.2.	OBSERVATIONS SUR L'AVANT-PROJET DE LOI PORTANT REGLEMENT DEFINITIF DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2018 ET SON EXPOSE DES MOTIFS	83
3.2.1.	L'exposé de motifs de l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2018 : ..	83
3.2.2.	L'avant-projet de loi de règlement, gestion 2018 :.....	84
3.3.	GRANDES CONCLUSIONS TIREES DU CONTROLE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2018 ET RECOMMANDATIONS	85
3.3.1.	Sur la conformité et la régularité des opérations objet des états financiers de l'Etat.....	85
3.3.2.	Sur la mise en œuvre de la transparence budgétaire :	85
3.3.3.	Sur l'audit du système d'information de gestion des finances publiques et sa fiabilité.....	86
3.3.4.	Sur la conformité entre les comptes individuels des comptables principaux et la comptabilité du ministre chargé des finances, ordonnateur principal du budget de l'Etat, aux fins de la déclaration de conformité.	87
3.3.5.	Sur la maîtrise des prévisions de recettes budgétaires	87
3.3.6.	Sur l'exécution des dépenses budgétaires	88
3.3.7.	Sur la gestion des dotations aux CST.....	89
3.3.8.	Sur le respect des critères du Pacte de convergence	90
CONCLUSION		93
TABLE DES MATIERES		95

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

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

PGT	Payeur Général du Trésor
PIB	Produit intérieur brut
PIMA	Evaluation de la Gestion des Investissements Publics
PIP	Programme d'Investissements Publics
PLR	Projet de loi de règlement
PND	Plan National de Développement
PNIASA	Programme National d'Investissement Agricole et de Sécurité Alimentaire
PR	Présidence de la République
RAR	Restes à recouvrer
RE	Ressources externes
RGT	Receveur Général du Trésor
RI	Ressources internes
RNF	Recettes non fiscales
SAFER	Société Autonome de Financement de l'Entretien Routier
SCAPE	Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
SIG	Système d'information de gestion
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SNPT	Société Nouvelle des Phosphates du Togo
STE	Société Togolaise d'Entreposage
TVA	Taxe sur la Valeur ajoutée
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
VA	Valeur ajoutée

AVANT-PROPOS

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

Cette assistance consiste, entre autres, en la production par la Cour d'un rapport sur l'exécution de la loi de finances et d'une déclaration générale de conformité. Ces deux documents sont adressés par la Cour simultanément au Président de la République, au Président de l'Assemblée Nationale, au Premier Ministre et au Ministre en charge des finances. Ils accompagnent également le projet de loi de règlement lors de sa transmission par le Gouvernement à l'Assemblée Nationale, conformément à l'article 51 alinéa 1^{er} de la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances qui dispose que « *le projet de loi de règlement est accompagné du rapport de la Cour des Comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes des ordonnateurs et ceux des comptables publics* ».

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

Il faut rappeler que le dépôt du PLR est soumis à des délais stricts qui trouvent leur source dans la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014. En effet, conformément aux dispositions de l'article 63 de cette loi, le PLR est « **déposé sur le bureau du Parlement et distribué au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte** ».

Le respect de ce délai a toujours posé problème aux responsables concernés par la reddition des comptes de l'Etat si bien que l'Assemblée Nationale a constamment interpellé le Gouvernement sur le dépôt tardif du projet de loi de règlement. Dans le souci de répondre aux interpellations répétées des honorables députés, le ministre en charge des finances a saisi par lettre N° 1159 MEF/SG/DGTCP/2018 en date du 02 mai 2018, le Premier Président de la Cour des comptes, afin de solliciter l'organisation d'une séance de travail avec ses services techniques en vue d'harmoniser les points de vue sur un projet de calendrier de production des comptes et états financiers et de dépôt des différents rapports produits dans ce cadre.

En effet, le dépôt tardif du projet de loi de règlement à l'Assemblée Nationale, constitue une violation des dispositions de l'article 63 de la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances.

Or, le respect des délais de reddition des comptes conforte l'intérêt du contrôle exercé par l'Assemblée Nationale sur l'exécution des lois de finances et met en exergue l'utilité du travail d'assistance de la Cour à cette institution. Le respect desdits délais est aussi, souvent, l'objet de conditionnalité essentielle dans la mise en œuvre des engagements entre le Togo et ses partenaires techniques et financiers.

En réponse à cette correspondance du ministre en charge des finances, le Premier Président de la Cour, par lettre N°001/2018/CC/PC du 22 mai 2018, a invité les responsables des services techniques concernés à une séance de travail le 25 mai 2018 dans la salle de délibération de la Cour des comptes avec une équipe de cette institution.

A l'issue des travaux de cette réunion, un consensus a été trouvé sur le calendrier de production des comptes et états financiers et d'élaboration des différents rapports produits dans le cadre du dépôt du PLR. Ce nouveau calendrier qui s'applique désormais au processus de reddition des comptes, a fait l'objet de l'arrêté n° 107/MEF/SG/DGTCP du 22 juin 2018 joint en annexe¹.

Pour la gestion 2018, l'application des mesures contenues dans ledit calendrier est décrite dans le tableau suivant :

APPLICATION DE L'ARRETE N° 107/MEF/SG/GDTCP DU 22 JUIN 2018 RELATIF AU CALENDRIER POUR LA PRODUCTION DES ETATS FINANCIERS ET DES RAPPORTS DANS LE CADRE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES 2018.

Ordre	Désignation du livrable	Délai de production à la Cour	Date réelle de dépôt	Observations	Responsable
1	Comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat Année 2018	15-mai-19	07-juin-19	22 jours de retard	MEF
2	Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) 2018	15-juin-19	13-juin-19	Dépôt dans le délai	MEF
3	Avant-projet de règlement, gestion 2018	15-juil-19	04-juil-19	Dépôt dans le délai	MEF
4	Rapport provisoire sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2018	31-juil-19	02 août-19		CdC
5	Réponses du Ministère de l'Economie et des Finances aux observations du rapport provisoire de la Cour	31-août-19	10-sept-19		MEF
6	Production du projet de loi de règlement 2018	25-sept-19			MEF
7	Transmission à l'Assemblée Nationale du projet de loi de règlement, gestion 2018	30-sept-19			MEF
8	Transmission à l'Assemblée Nationale du rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2018	25-sept-19			CdC

¹ Annexe I : Arrêté n° 107/MEF /SG/DGTCP du 22 juin 2018 fixant le calendrier d'élaboration des états financiers et rapports d'exécution de la loi de finances.

DELIBERE

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

Ce rapport annexé à chaque projet de loi de règlement, doit, d'une part, rendre compte de l'exécution des opérations budgétaires et, d'autre part, apprécier leur régularité. Il donne la situation financière de l'Etat au terme de la gestion contrôlée.

La Cour des comptes délibérant en Chambre du Conseil conformément aux dispositions des articles 6 et 20 de la loi organique n° 98-14 du 10 juillet 1998 précitée, a adopté le présent rapport sur l'exécution de la loi de finances en vue du règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2018 et de la déclaration générale de conformité.

Ont siégé

Avec voix délibérative :

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

Avec voix consultative :

- M. NEGBANE Djia Kibanda, Conseiller référendaire ;
- M. HOUNGBO M'BO Prosper, Conseiller référendaire ;
- M. AKOMAKLO Houssimé Ahossou, Conseiller référendaire ;
- M. KARKA Sambone Mibissou, Auditeur ;
- M. AGBE Akaté, Auditeur ;
- M. ALOU Bayabako, Auditeur ;

- Mme HOUNKPATI Doki épouse OGBONE, Auditeur ;
- M. POKANAME-LARE Nounguine, Auditeur.

Avec l'assistance de Me AMENYENOU Kokou, Greffier en chef.

En présence de M. AKAKPO Kossi Akomingny, Avocat Général.

Fait à la Cour, le 27 septembre 2019.

Le président de séance



TCHAKRI Essowavana



Le rapporteur



PILOUZOUE Tchallouw Bouwessodjolo

COUR DES COMPTES



INTRODUCTION GENERALE

L'article 46 alinéa 1^{er} de la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances dispose : « le projet de loi de finances de l'année est accompagné d'un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives ».

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

A ce titre, l'année 2018 s'inscrit dans le cadre du démarrage du Plan national de développement (PND 2018-2022) et la poursuite des efforts engagés pour la réalisation de la Vision Togo 2030 en tirant les enseignements de la mise en œuvre de la SCAPE 2013-2017. En réalité, le budget 2018 est un budget charnière entre la SCAPE qui a pris fin en 2017 et le PND qui n'a pu démarrer effectivement en 2018.

Le PND a pour objectif global de transformer structurellement l'économie, pour une croissance forte, durable, résiliente, inclusive, créatrice d'emplois décents et induisant l'amélioration du bien-être social².

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

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

Ainsi le PND dont l'objectif est la transformation structurelle de l'économie qui devrait accélérer la marche du Togo vers l'émergence, à travers une croissance rapide et soutenue, une consolidation de la valeur industrielle et une réduction significative de la pauvreté, s'appuie sur les cinq leviers de développement qui visent à :

améliorer la qualité des ressources humaines comme facteur effectif de développement, en renforçant l'accès aux services sociaux de base de qualité et les systèmes de redistribution pour réduire sensiblement la pauvreté et les inégalités;

accélérer la transformation structurelle de l'économie par l'amélioration de la productivité et de la compétitivité des secteurs de croissance, notamment

²Plan national de développement (PND) 2018-2022, 3 Août 2018

promouvoir l'agriculture et l'industrialisation pour dynamiser la croissance, créer des emplois et améliorer le niveau de vie des populations ;

intensifier les investissements dans les infrastructures économiques comme levier de la transformation structurelle , tout en tenant compte des objectifs de préservation de l'environnement et de la promotion d'une économie verte ;

renforcer la gestion durable du cadre de vie , la lutte contre les changements climatiques, mettre en place les conditions de promotion d'une économie verte et d'une économie bleue ;

renforcer l'unité nationale et consolider la démocratie en promouvant les idéaux de paix, de liberté, de justice, de progrès social et de solidarité nationale.

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

Dans ce cadre, les dépenses devraient au total, représenter 41, 4% du PIB en 2018.

S'agissant des ressources budgétaires, l'objectif sera d'améliorer les recettes fiscales par un élargissement de l'assiette et la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. Les recettes fiscales devraient connaître ainsi une nouvelle progression et représenter 22,4% du PIB, niveau légèrement supérieur au plancher communautaire de 20%.

L'amélioration du solde budgétaire, déjà marquée en 2017 s'est poursuivi en 2018. Le déficit reste à un niveau sensiblement inférieur à la norme communautaire de 3% du PIB afin de poursuivre activement la politique de l'endettement de l'Etat.

C'est sur cette base que la loi n° 2017-014 du 17 décembre 2017 portant loi de finances, gestion 2018 (LFI) a été votée par l'Assemblée nationale. Cette loi de finances initiale a fait l'objet de modification en certaines de ses dispositions par la loi n° 2018-008 du 27 juin 2018 portant loi de finances rectificative, gestion 2018 (LFR).

La loi de finances rectificative 2018 a été rendue nécessaire par l'évolution de la situation économique et financière en cours d'exécution de la loi de finances initiale. Trois faits majeurs ont marqué cette évolution³ :

- la conjoncture économique défavorable dans la sous-région, malgré la timide reprise au Nigeria, important partenaire économique, qui subit encore les effets négatifs de la baisse du prix du pétrole avec des répercussions sur l'économie togolaise ;
- la nécessité de prendre en compte les charges sociales nées des revendications dans le secteur de l'enseignement ;
- l'accord triennal avec le Fonds Monétaire International (FMI) intervenu le 5 mai 2017 sur la base de la Facilité élargie de crédit (FEC). Cet accord vise d'une part,

³ Exposé des motifs du projet de loi de finances rectificatif, gestion 2018

la réduction significative du déficit budgétaire global afin d'assurer la viabilité à long terme de la dette et de la position nette extérieure et, d'autre part, à recentrer la politique économique sur une croissance durable et inclusive mettant l'accent sur les dépenses sociales et les dépenses d'infrastructures.

L'exécution de la loi de finances 2018 s'est déroulée dans un contexte international marqué par la stabilité globale de la croissance de l'économie mondiale qui s'est limitée au taux de 3,6% en 2018 contre 3,1% en 2017⁴.

Dans les pays avancés, la croissance est en décélération et s'est établie à 2,2% en 2018 contre 2,4% un an plutôt. L'inflation a été plus élevée en 2018 qu'en 2017. Elle a atteint 2,0% en 2018 contre 1,7% un an plus tôt. L'activité s'est affaiblie, entre autres, au Japon, principalement en raison de catastrophes naturelles au troisième trimestre et dans la zone euro du fait de l'essoufflement de l'activité en Allemagne et en France. Faisant exception à cette tendance générale, le rythme de croissance aux États-Unis s'est accéléré, passant de 2,2% en 2017 à 2,9% en 2018.

L'évolution de l'activité économique dans les pays émergents et en développement continue de porter la croissance économique au niveau mondial malgré le fléchissement enregistré en 2018. La performance des marchés émergents et des économies en développement est estimée à 4,5% en 2018 contre 4,8% un an plus tôt, tirée principalement par les pays de la zone Asie dont la croissance est estimée à 6,4% en 2018 contre 6,6% en 2017. La Chine et l'Inde demeurent les locomotives de la dynamique économique dans cette zone. Dans ces pays émergents et en développement, le taux d'inflation a été de 4,8% en 2017 contre 4,3% en 2018.

En Afrique subsaharienne, la reprise économique s'est poursuivie. Le taux de croissance a atteint 3,0% en 2018 contre 2,9% en 2017. Cette amélioration s'explique principalement par le redressement de la production pétrolière au Nigeria, l'atténuation de la sécheresse en Afrique orientale et australe ainsi que la relative remontée des prix des matières premières. Le taux de croissance du Nigeria passe de 0,8% en 2017 à 1,9% en 2018.

Au sein de l'UEMOA, l'activité économique s'est déroulée dans un contexte de stabilité des prix en liaison avec la baisse des prix de pétrole et les bonnes campagnes agricoles dans les Etats membres, la poursuite des efforts d'investissement dans le cadre de la mise en œuvre des plans nationaux de développement. L'UEMOA a enregistré un taux de croissance de 6,6% identique à celui de 2017.

Dans ce contexte, le taux de croissance du PIB réel du Togo s'est établi à 4,9% en 2018⁵ contre 4,4% en 2017 en liaison avec la bonne performance de la production du phosphate et la bonne tenue du secteur tertiaire. Cette croissance s'est faite dans un contexte d'inflation maîtrisée, le taux de croissance de l'indice harmonisé des prix à la croissance étant ressorti à 0,9% par rapport à 2017 où il était de (-0,8%).

Le PIB nominal en 2018 s'élève à 2.966,9 milliards de FCFA en augmentation de 6,9% par rapport à 2017. Le taux d'investissement est de 25,1% en 2018 contre 24,1% en 2017.

⁴ Exposé des motifs du projet de loi de finances rectificatif, gestion 2018 ; World Economical Outlook, International Monetary Fund (www..) April 2019.

⁵ Direction Générale des Etudes et Analyses Economiques, Ministère de l'Economie et des Finances.

Rappelons que, dans le cadre du rapport sur l'exécution de la loi de finances et conformément à l'article 51 alinéa 1^{er} de la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances, « *le projet de loi de règlement est accompagné du rapport de la Cour des comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes des ordonnateurs et ceux des comptables publics* », lors de sa soumission à l'Assemblée Nationale.

Conformément à ces dispositions, pour la gestion sous revue, le ministre en charge des finances a transmis à la Cour des comptes, le 07 juin 2019 par bordereaux d'envoi n° 422/MEF/SG/DGTCP/DELFIC/2019 ; n° 423/MEF/SG/DGTCP/DELFIC/2019 ; n° 424/MEF/SG/DGTCP/DELFIC/2019, les comptes de gestion du RGE, du PGE et du TGE le 06 juin 2019, accompagnés du budget de l'Etat, gestion 2018, du collectif budgétaire, gestion 2018 ainsi que du compte administratif, gestion 2018. Ces documents sont suivis de l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2018 et son exposé des motifs par lettre de transmission n°1957/MEF/SG/DGBF du 04 juillet 2019. Le CGAF et la Balance générale agrégée des comptes du trésor ont été transmis par le ministre en charge des finances, le 13 juin 2019 par bordereau d'envoi n° 0395/MEF/SG/DGTCP/ACCE/ 2019 du 13 juin 2019.

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

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

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

L'avant-projet de loi portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2018 accompagné de ses annexes (Exposé des motifs de l'avant-projet de loi de règlement, compte général de l'administration des finances, gestion 2018) a été transmis à la Cour le 04 juillet 2019.

Il faut relever que quand bien même certains ministères (Santé, agriculture, économie et finances, planification du développement, enseignement supérieur et recherche scientifique) pratiquent à titre expérimental depuis 2015 les budgets-programmes, aucun projet annuel de performance (PAP) ni rapport annuel de performance (RAP) n'a été produit à l'appui des comptes de gestion 2018. Le dépôt de tous ces documents et états financiers de l'Etat à la Cour par le ministère en charge des finances, vaut saisine.

Le respect du délai de production des comptes de la gestion 2018 doit donc être apprécié par rapport à la date de réception des derniers documents de reddition des comptes. Pour 2018, l'avant-projet de loi de règlement et ses annexes ont été transmis à la Cour le 04 juillet 2019.

La session budgétaire s'ouvrant le 1^{er} mardi du mois d'octobre 2019, le RELF, gestion 2018 doit être transmis à l'Assemblée Nationale, une semaine avant l'ouverture de la session budgétaire 2019 conformément à l'article 58 de la LOLF 2014-013 du 27 juin 2014.

Par lettre de mission n° 002/2019/CC/PPC/LM du 21 janvier 2019 (en annexe), le Président de la Chambre chargée du contrôle des comptes de l'Etat a constitué une équipe chargée du contrôle de l'exécution de la loi de finances au titre de la gestion 2018.

La mission de l'équipe a consisté à examiner l'exécution de la loi de finances conformément aux attributions de la Cour des comptes et aux principes généraux de contrôle des finances publiques⁶ prescrits par les ISSAI de niveaux 1, 2, 3 et 4 ainsi que l'INTOSAI GOV (Ensemble de conseils aux services publics sur la bonne administration des fonds publics). En outre, la mission a examiné l'avant-projet de loi de règlement qui constate les résultats financiers de chaque année civile et rend compte de l'exécution du budget de l'Etat. Elle retrace le montant définitif des encaissements de recettes, des ordonnancements des dépenses ainsi que des ressources et des charges de trésorerie.

A ce titre, la loi de règlement :

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

Le présent rapport expose les résultats du contrôle de l'exécution des lois de finances, gestion 2018 effectué par la Cour des comptes sur la base des états financiers reçus du Ministère de l'Economie et des Finances.

⁶ Notamment, l'organisation, la désignation des auditeurs, le respect des principes normatifs et des règles de déontologie, et de supervision de l'équipe d'audit.

La loi de finances de l'année est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les ressources et les charges annuelles de l'État⁷.

Le budget de l'Etat comprend le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor (CST). Mais aucun budget annexe n'a été prévu en 2018.

La LFI 2018 a prévu les ressources du budget général pour 831, 997 milliards FCFA contre 806,746 milliards de FCFA en 2017, avec une hausse de 25, 251milliards F CFA soit un taux de 3,04 %. Les charges arrêtées à 920, 568 milliards de F CFA contre 840,002 milliards F CFA ont augmenté de 80,565 milliards FCFA soit 9,59 % par rapport à 2017.

Les prévisions de loi de finances initiale, gestion 2018 se résument comme il suit :

Tableau n°1 : Prévisions des ressources et charges de la LFI 2018

Rubriques	RESSOURCES	Taux	CHARGES	Taux	SOLDE
Budget général	853 026 768 000	64,53%	925 540 934 000	70,01%	-72 514 166 000
Comptes spéciaux du Trésor	3 373 544 000	0,26%	3 373 544 000	0,26%	-
Opérations de Trésorerie	465 518 290 000	35,22%	393 004 123 000	29,73%	72 514 167 000
TOTAL	1 321 918 602 000	100,00%	1 321 918 601 000	100,00%	1 000

Source : Budget de l'Etat, gestion 2018, calculs de la Cour

La loi de finances rectificative, gestion 2018 a fait passer les ressources du budget général à 831,997 milliards F CFA et les charges à 920,568 milliards de F CFA, portant le solde prévisionnel à -88, 571 milliards F CFA. Elle visait, non seulement, à prendre en charge les choix prioritaires du Gouvernement conformément à l'orientation à moyen terme du Plan National de Développement (PND 2018-2022).

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

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

Rubriques	RESSOURCES	Taux	CHARGES	Taux	SOLDE
Budget général	831 997 415 000	63,47%	920 568 493 000	70,22%	- 88 571 078 000
Comptes spéciaux du trésor	3 373 544 000	0,26%	3 373 544 000	0,26%	-
Opérations de trésorerie	475 563 904 000	36,28%	386 992 825 000	29,52%	88 571 079 000
TOTAL LFR	1 310 934 863 000	100%	1 310 934 862 000	100%	1 000

Source : Collectif budgétaire, gestion 2018, calculs de la Cour

Les données de ce tableau permettent de conclure que :

- au niveau des ressources, le budget de l'Etat, gestion 2018 est financé à concurrence de 63,47% par les ressources budgétaires et 36,28 % par les ressources des opérations de trésorerie ;

⁷ Article 5, alinéa 2 de la LOLF 2014-013 du 27 juin 2014.

- Quant aux charges des opérations budgétaires, elles représentent 70,22% du budget, gestion 2018 contre 29,52% des charges des opérations de trésorerie.

En LFI comme en LFR, le solde négatif des opérations du budget de l'Etat est entièrement couvert par l'excédent dégagé sur les opérations de trésorerie à l'exception d'une différence de 1 000 F CFA.

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

- les réalisations de recettes budgétaires, gestion 2018 se chiffrent à **759,86 milliards de F CFA** pour des prévisions de **831,997 milliards de F CFA**, soit un déficit de **72, 71 milliards de F CFA**.
- les réalisations de dépenses s'élèvent à **786, 994 milliards de F CFA** pour des prévisions de charges de **920,568 milliards de F CFA**, soit une sous-consommation nette de **133, 574 milliards de F CFA**.

L'exécution de la loi de finances, gestion 2018 a fait ressortir un solde d'exécution déficitaire de **2, 233 milliards F CFA** (Tableau 74, page 75).

Ce rapport s'articule autour de trois parties à savoir :

- Présentation synthétique des résultats des lois de finances, gestion 2018 (1ère partie) ;
- Gestion des autorisations budgétaires des lois de finances 2018 (2^{ème} partie) ;
- Déclaration générale de conformité, gestion 2018 (3^{ème} partie).

Première Partie :

**RESULTATS SYNTHETIQUES DES LOIS DE
FINANCES, GESTION 2018**

1. RESULTATS SYNTHETIQUES DES LOIS DE FINANCES, GESTION 2018

Pour l'examen des comptes produits en vue de rendre compte de l'exécution des lois de finances 2018, la Cour s'est référée aux principes généraux du droit budgétaire et à un certain nombre de concepts généralement admis par les Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques (ISC). Elle rappelle préalablement à la présentation des résultats de cet examen, ces principes, les sources d'informations auxquelles elle a eu accès ainsi que la méthodologie suivie.

1.1. PRINCIPES

Il existe cinq grands principes budgétaires à savoir : l'annualité, l'universalité, l'unité, la spécialité et la sincérité.

Toutefois, pour le présent contrôle, la Cour n'a mis l'accent que sur les principes de l'universalité, de la sincérité et sur le concept de la transparence budgétaire qui en découle.

1.1.1. Sincérité budgétaire

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

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

1.1.1.1. Sincérité par rapport aux lois de finances

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

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

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

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

1.1.1.2. Sincérité par rapport aux comptes

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

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

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

1.1.2. **Crédibilité budgétaire**

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

Afin de s'assurer de la crédibilité du budget de l'Etat 2018, la Cour a mené les diligences suivantes :

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

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

1.1.3. **Transparence budgétaire**

Elle se définit comme « le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires »⁸. Elle doit permettre de faire apparaître l'exhaustivité des recettes et des dépenses. Le budget doit récapituler l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat, dans des cadres appropriés : c'est le principe de l'universalité budgétaire. Il doit donner une image fidèle de la réalité des comptes de l'Etat, tant aux élus qu'aux citoyens.

Avec l'entrée en vigueur de la Loi n° 2014-009 du 11 juin 2014 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques, l'examen de la présentation et de l'exécution du budget 2018 du point de vue de la transparence s'impose. En effet, la conformité par rapport aux dispositions des articles 2, 3, 8, 9, 11, 12, 16, 22, 24, et 25 de cette loi doit être examinée.

Il en est de même de la loi n° 2014-013 du 27 juin 2014 portant loi organique relative aux lois de finances dont l'entrée en vigueur intégrale à compter du 1^{er} janvier 2018 conformément aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 85 à l'exception des règles et procédures découlant

⁸Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2002 Page 3.

du principe de la constatation des droits et obligations régissant la comptabilité générale prévue à l'article 72 de ladite loi.

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

1.2. SOURCES D'INFORMATION

La Cour, pour l'élaboration du présent rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2018, a eu recours à différentes sources d'information, entre autres, les documents suivants :

- La loi n° 2014-009 du 11 juin 2014 portant Code de transparence
- la loi n° 2014-013 du 27 juin 2014 portant loi organique relative aux lois de finances ;
- la loi n° 2017-014 du 17 décembre 2017 portant loi de finances, gestion 2018 (LFI) qui fixe et définit les conditions d'exécution du budget de l'Etat, gestion 2018, en recettes et en dépenses ;
- la loi n° 2018-008 du 27 juin 2018 portant loi de finances rectificative, gestion 2018 (LFR) qui modifie la loi de finances initiale ci-dessus ;
- le décret n° 2017-112/PR du 29 septembre 2017 fixant les attributions du ministre et portant organisation et fonctionnement du ministère de l'économie et des finances ;
- le compte administratif, gestion 2018 ;
- le compte général de l'administration des finances (CGAF), gestion 2018 ;
- le compte de gestion 2018 du Receveur Général de l'Etat (RGE) ;
- le compte de gestion 2018 du Payeur Général de l'Etat (PGE) ;
- le compte de gestion 2018 de l'Agent Comptable Central de l'Etat (ACCE) ;
- l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2018 ;
- l'exposé de motifs de la loi de finances rectificative, gestion 2018 ;
- le rapport du 4^e trimestre 2018, Comité National de Politique Economique (CNPE), MEF, Togo ;
- le rapport sur la politique monétaire dans l'UEMOA, BCEAO, mars 2019 ;
- les perspectives économiques en Afrique, 2019 (BAD, OCDE, PNUD) ;
- les perspectives économiques en Afrique, Togo 2018, (BAD, OCDE, PNUD) ;
- le rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de la Commission de l'UEMOA, décembre, 2018.
- le rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de la Commission de l'UEMOA, juin, 2019 ;

En outre, la Cour des comptes a échangé des correspondances et tenu des séances de travail avec les services centraux du ministère de l'économie et des finances pour recueillir des documents et des informations complémentaires.

1.3. METHODOLOGIE

L'équipe de contrôle en vue de bien cadrer sa mission, conformément aux attributions de la Cour des comptes et aux principes généraux de contrôle des finances publiques⁹ prescrits par

⁹ Notamment, l'organisation, la désignation des auditeurs, le respect des principes normatifs et des règles de déontologie, et de supervision de l'équipe d'audit.

les ISSAI de niveaux 1, 2, 3 et 4 ainsi que l'INTOSAI GOV (Ensemble de conseils aux services publics sur la bonne administration des fonds publics), a :

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

1.3.1. Examen des mécanismes de contrôle interne du ministère en charge des finances

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

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

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

- d'une part, un réseau des comptables directs du trésor qui comprend les postes comptables principaux au nombre de cinq (05) et les postes comptables déconcentrés au nombre de cinquante-neuf (59). Soit au total soixante-quatre (64) comptables directs du trésor.

Les cinq (5) postes comptables principaux sont :

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

Les cinquante-neuf (59) postes comptables déconcentrés comprennent cinq (5) Trésoriers Régionaux (TR), quatre (4) Trésoreries Principales (TP), une (1) Trésorerie des Missions Diplomatiques et Consulaires (TPMDC), vingt-sept (27) Trésoreries (T) et vingt-deux (22) Paieries (P) à l'étranger.

- d'autre part, les comptables des administrations financières (le Commissariat des impôts et le Commissariat des douanes et droits indirects au sein de l'office togolais des recettes (OTR).

Une fois les opérations financières exécutées par les différents comptables du réseau national, elles font l'objet de centralisation pour respecter le principe d'unité de la comptabilité de l'Etat. L'on distingue dès lors trois (3) niveaux de centralisation :

1^{er} niveau

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

2^{ème} niveau

Procèdent aux opérations de centralisation de deuxième niveau :

- la PGE qui s'occupe du paiement des dépenses du budget général ;
- la RGE qui assure le recouvrement des recettes budgétaires diverses ;
- la TGE qui assure les opérations de trésorerie.

3^{ème} niveau

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

Cette organisation comptable permet de contrôler les opérations aux différents stades et niveaux de leur comptabilisation puis de fournir aux deux principales directions responsables de l'élaboration du projet de loi de règlement (PLR), à savoir la DGTCP par

le biais de l'ACCE et du Directeur Général du budget et des finances, toutes les informations nécessaires à la reddition des comptes.

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

1.3.2. Audit du système d'information de gestion des finances publiques et de sa fiabilité.

L'audit des systèmes d'information répond au souci de la recherche de l'efficacité et de la pertinence des analyses du magistrat financier ainsi qu'à sa volonté d'apporter une valeur ajoutée supplémentaire aux destinataires de ses rapports. Il découle de l'approche par les risques. En effet, désormais, aucune organisation ne peut se développer sans le support essentiel d'applications de gestion pour l'élaboration et l'exécution du budget, l'enregistrement des opérations comptables et financières, la production des états financiers périodiques et la reddition annuelle des comptes.

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

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

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

Aussi, la Cour dans ses travaux d'audit en vue de l'élaboration du présent rapport, a-t-elle adressé des demandes d'informations aux différents responsables du ministère des finances en charge du progiciel SIGFiP. Les informations obtenues devraient permettre d'analyser :

- dans quelle mesure il répondait au besoin du ministère de l'économie et des finances ;
- s'il est adapté aux besoins de production et de reddition des comptes ou au contraire, il comporte des risques de désordre du système informatique, source de vulnérabilité pour la fiabilité des informations de l'organisation ;
- la sécurité des accès aux données (balisées par un système de gestion d'accès) ;
- la gestion des profils utilisateurs de l'application (procédure de création/modification et suppression des droits d'accès) ;
- le paramétrage du SIGFiP permet de respecter l'orthodoxie budgétaire ;

- les procédures de sauvegardes des applications et des fichiers de travail et des données ;
- le plan de secours en cas de sinistre, etc.

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

- la gouvernance du SIGFiP (Comité de pilotage, Chef projet, Cellule d'administration, Cabinet prestataire) n'est pas totalement en adéquation avec la sensibilité des informations traitées;
- le contrôle interne mis en place peut permettre de réduire les risques majeurs que l'on pourrait redouter pour un SIG de ce genre ;
- le progiciel du SIGFiP satisfait les besoins d'élaboration, d'exécution et de comptabilisation du processus budgétaire. Les modules qui le composent sont compartimentés pour satisfaire aux besoins de chaque catégorie d'utilisateurs (module d'élaboration du budget, module d'exécution et de comptabilité et le module observateur) ;
- le système de paramétrage, la définition des niveaux de responsabilités et des droits d'accès sont définis selon le niveau hiérarchique et la qualité de l'utilisateur ;
- les droits d'accès et les habilitations sont bien circonscrits et leur validité limitée à l'année, ils sont donc renouvelables annuellement, ce qui constitue une bonne pratique ;
- le système est protégé par des mots de passe forts, par des dispositifs de sécurité de l'ensemble des équipements réseaux, des contrôles d'accès, de verrouillage des sessions administrateurs et de chiffrement des données pour ce qui concerne les trésoreries.

En vue de vérifier la fiabilité de l'information comptable et financière produite par le SIGFiP, la Cour a testé les opérations diverses d'annulation, de correction et de régularisation ainsi que la procédure de leur validation dans le module comptabilité. Il ressort de cet examen que les responsabilités sont clairement définies et la faculté d'opérer ces écritures délicates est strictement limitée aux responsables de plus haut niveau (Responsable de la division comptabilité, Comptable principal de l'Etat, Administrateur-adjoint du SIGFiP (ACCE), Administrateur du SIGFiP). Cependant elle a pu noter que le SIGFiP permettait d'opérer des dépassements de crédit.

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

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

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

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

En revanche, la Cour constate que pour assurer la continuité du service, le ministère recourt à un contrat d'assistance avec un prestataire de service, le cabinet TOGO 3000 INFORMATIQUE-LOME depuis dix ans (10). Le montant du contrat est de 99 693 480 F CFA pour une durée de six (6) mois renouvelable de façon tacite. La prestation consiste à mettre à la disposition du ministère une équipe de quinze (15) agents pour assurer le fonctionnement et la maintenance du SIGFiP.

En dix (10) ans l'Etat a déboursé presque deux (2) milliards F CFA au titre des frais d'assistance mais le ministère demeure toujours tributaire de ce cabinet privé pour la maintenance d'un service de l'Etat aussi stratégique et sensible que l'informatique. La situation actuelle est susceptible de favoriser des fuites et de mettre à rudes épreuves la confidentialité des informations traitées par les agents de la société prestataire.

1.4. VERIFICATION DES ETATS FINANCIERS DE L'ETAT, GESTION 2018 SOUS L'ANGLE DE LA CONFORMITE ET DE LA REGULARITE DES OPERATIONS.

L'exécution des opérations financières de l'Etat et leur comptabilisation par les différents réseaux de comptes publics aussi bien au niveau déconcentré que centralisateur, respecte le cadre légal et réglementaire prévu à cet effet. La nomenclature comptable utilisée est celle instituée par l'instruction n°001/MEF/SG/DGTCP/2016 du 25 août 2016 portant mise en application d'une nouvelle nomenclature comptable de l'Etat. Ce cadre qui comprend désormais huit (8) classes de comptes numérotés de 1 à 8, s'inspire du Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA).

L'examen des différentes opérations budgétaires et comptables aboutit à la conclusion que le CGAF, les comptes de gestion ainsi que les balances au 31 décembre des CPE pour la gestion 2018, ont été élaborés et présentés conformément à cette nomenclature, à ce manuel de procédures et à ces instructions.

1.4.1. Analyse sommaire du budget de l'Etat, gestion 2018

Le budget de l'Etat s'entend : budget général, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor. Le budget général retrace toutes les recettes budgétaires et toutes les dépenses de l'Etat à l'exception des recettes affectées par la loi de finances aux budgets annexes et aux comptes spéciaux¹⁰.

La présente partie du rapport examine les données de la LFI 2018 et de la LFR 2018, puis apprécie l'équilibre général du budget de l'Etat, gestion 2018, tant en prévision qu'en

¹⁰Glossaire du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA, page 12.

exécution suite aux modifications intervenues dans les autorisations budgétaires ; ensuite elle analyse cette évolution en termes d'écarts et de tendances des principaux agrégats.

L'article 3 de la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances (LOLF) dispose : « les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte compte tenu de la situation et des objectifs macroéconomiques de l'Etat et des obligations du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) ».

C'est en application de cette disposition que la loi n° 2017-014 du 17 décembre 2017 portant loi de finances, gestion 2018 (LFI) a été votée par l'Assemblée nationale. Cette loi de finances initiale a fait l'objet de modification en certaines de ses dispositions par la loi n° 2018-008 du 27 juin 2018 portant loi de finances rectificative, gestion 2018 (LFR).

Ce nouvel environnement juridique de la gestion des finances publiques a entraîné des modifications dans la structure de la présentation du budget de l'Etat. Il en découle que la présentation des lois de finances 2017 et 2018 diffère de celle des années précédentes.

La loi de finances initiale, gestion 2018 a été arrêtée en ressources et en charges pour un montant de **1321,918 milliards de F CFA**.

La loi n° 2018-008 du 27 juin 2018 portant loi de finances rectificative, gestion 2018 a ramené les ressources comme les charges à un montant de **1 310,934 milliards de F CFA**.

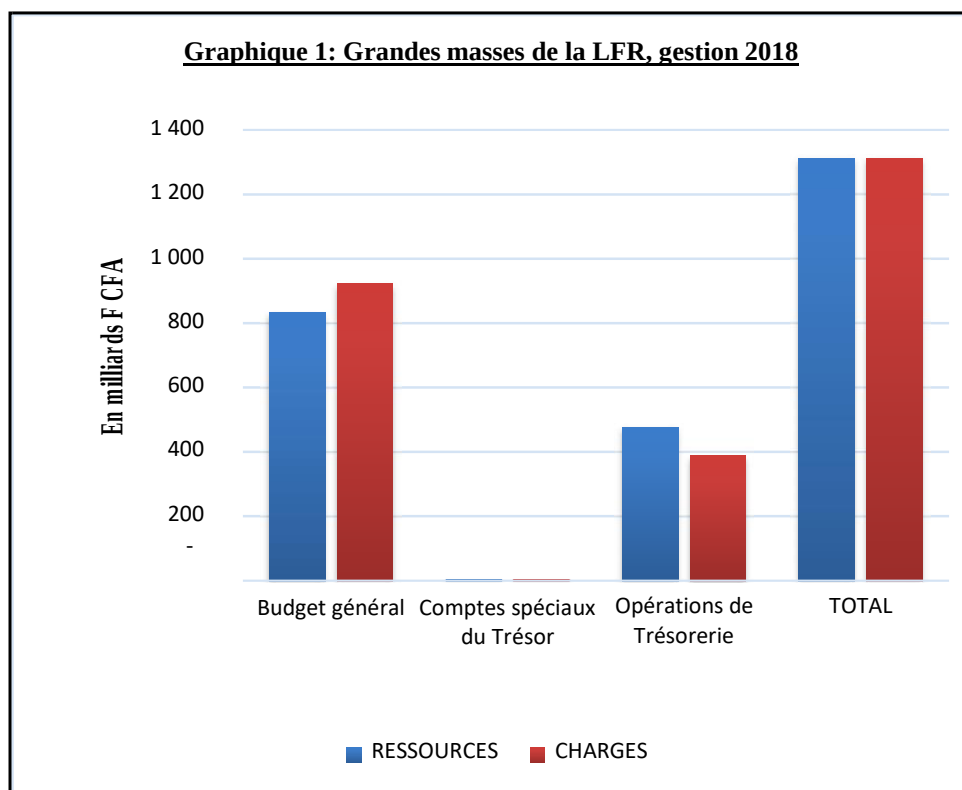
Les vérifications formelles de l'équilibre de cette loi de finances font apparaître un solde excédentaire de **1.000 F CFA** tel qu'il ressort du tableau suivant. Ce reliquat de ressources du budget 2018 non signalé doit être régularisé.

Tableau 3 : Les grandes masses de la loi de finances, gestion 2018

Rubriques	RESSOURCES	CHARGES	SOLDE PREVISIONNEL
Budget général	831 997 415 000	920 568 493 000	- 88 571 078 000
Comptes spéciaux du trésor	3 373 544 000	3 373 544 000	-
Opérations de trésorerie	475 563 904 000	386 992 825 000	88 571 079 000
TOTAL LFR	1 310 934 863 000	1 310 934 862 000	1 000

Source : Collectif budgétaire, gestion 2018

Ces grandes masses de la loi de finances, gestion 2018 sont représentées graphiquement comme il suit :



Par rapport à la gestion 2017, la loi de finances exécutée en 2018 est passée de **1 412,231 milliards CFA** à **1 310,943 milliards** dégageant une diminution de **101,288 milliards de F CFA** soit 7,10%.

L'Assemblée Nationale a voté pour la gestion 2018 des lois de finances (LFI et LFR) équilibrées, aussi bien en ressources qu'en charges. Cet équilibre est obtenu avec la prise en compte des opérations de trésorerie.

1.4.2. Résultats par rapport au nouvel environnement juridique

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

1.4.2.1. Le budget général, gestion 2018

Cette section sera développée en distinguant, d'une part, les prévisions de recettes budgétaires et d'autre part, celles des dépenses budgétaires, aussi bien en loi de finances initiale qu'en loi de finances rectificative, gestion 2018.

Les prévisions du budget général sont élaborées selon les nouvelles dispositions de la LOLF 2014-013 qui sont entrées effectivement en vigueur le 1^{er} janvier 2017 en ce qui concerne les recettes et les dépenses.

Les recettes budgétaires de l'Etat comprennent, conformément à l'article 8 de la LOLF 2014-013 du 27 juin 2014 :

- les impôts, les taxes ainsi que les produits des amendes ;
- les rémunérations des services rendues et redevances ;

- les fonds de concours, dons et legs ;
- les revenus des domaines et des participations financières ;
- les produits divers.

Les dépenses budgétaires de l'Etat au sens de l'article 11 de la LOLF 2014-013 précitée, comprennent d'une part, les dépenses ordinaires et d'autre part, les dépenses en capital.

Les dépenses ordinaires sont constituées :

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

Les dépenses en capital comprennent :

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

1.4.2.1.1. Les prévisions du budget général dans les lois de finances, gestion 2018

Le budget général, gestion 2018 découlant de la LFI s'élevait en recettes à la somme de **853,027 milliards** et en dépenses à **925,541 milliards F CFA** en LFI dégageant un déficit initial de **72,514 milliards F CFA**. La loi de finances rectificative a ramené le montant des autorisations de recettes à **831,997 milliards F CFA** et le plafond des crédits de dépenses à **920,568 milliards F CFA**, faisant passer le déficit prévisionnel à **88,571 milliards F CFA**.

1.4.2.1.1.1. Prévisions de recettes des lois de finances

Les prévisions de recettes pour le compte de la gestion 2018, en loi de finances initiale puis en loi de finances rectificative, se présentent comme suit :

Tableau 4 : Prévision des recettes dans la LFI, gestion 2018

Catégories de recettes	Montants	Part dans le total des recettes
Recettes fiscales	660 324 741 000	77,41%
Recettes non fiscales	69 643 663 000	8,16%
Dons programmes et legs	116 195 064 000	13,62%
Produits exceptionnels	1 423 300 000	0,17%
Produits financiers	5 440 000 000	0,64%
Recettes budget général	853 026 768 000	100,00%

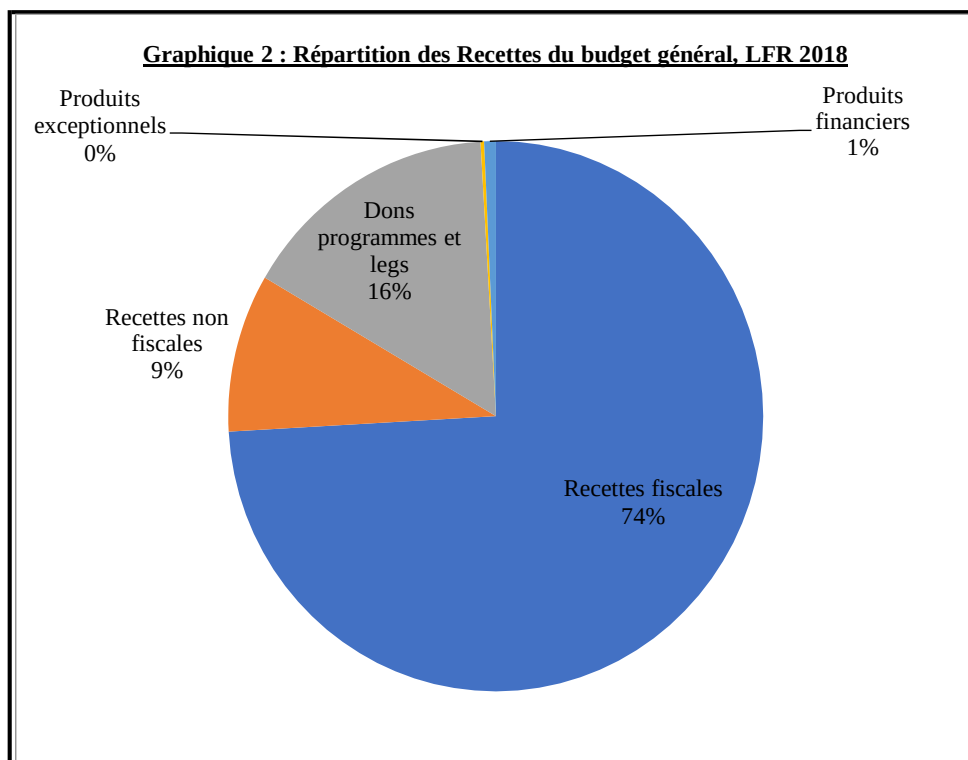
Source : LFI, gestion 2018

Tableau 5 : Prévision des recettes dans la LFR, gestion 2018

Recettes	Montant des Prévisions	Poids par rapport au total du budget général
Recettes fiscales	616 624 741 000	74,11%
Recettes non fiscales	77 284 050 000	9,29%
Dons programmes et legs	130 572 674 000	15,69%
Produits exceptionnels	1 723 300 000	0,21%
Produits financiers	5 792 650 000	0,70%
Recettes du budget général	831 997 415 000	100,00%

Source : LFR, gestion 2018

Les composantes des recettes du budget général sont représentées sur le graphique suivant :



1.4.2.1.1.2. Prévisions de dépenses des lois de finances, gestion 2018

Les prévisions de dépenses pour le compte de la gestion 2018 se présentent comme suit en loi de finances initiale puis en loi de finances rectificative.

Tableau N° 6 : Prévision des dépenses dans la LFI, gestion 2018

CATEGORIE DE DEPENSES	LFI 2018	Part dans le total de du Budget général
Intérêts sur la dette publique	70 987 741 000	7,67%
Dépenses de personnel	204 026 558 000	22,04%
Dépenses de matériel	209 929 231 000	22,68%
Transferts et subventions	125 819 116 000	13,59%
Investissements	314 778 288 000	34,01%
Dépenses du budget général	925 540 934 000	100,00%

Source : LFI et Compte administratif, gestion 2018

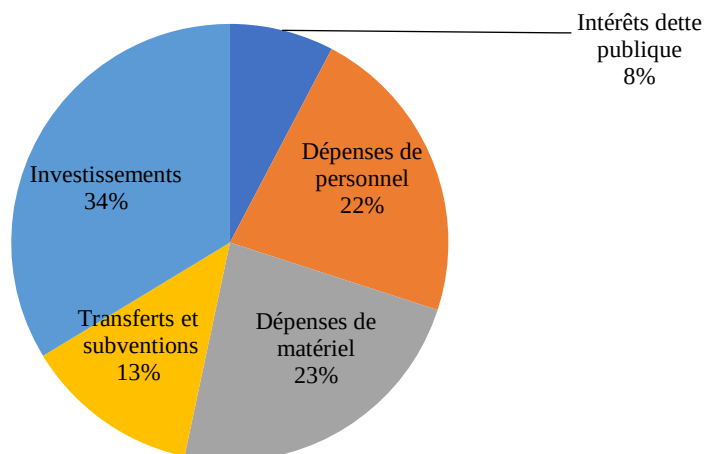
Tableau 7 : Prévision des dépenses dans la LFR, gestion 2018

Dépenses	Prévision	Part dans le total du Budget général
Intérêt de la dette publique	70 987 741 000	7,71%
Dépenses du personnel	205 332 174 000	22,30%
Dépenses de matériel	214 488 413 000	23,30%
Transfert et subvention	119 625 248 000	12,99%
Investissements	310 134 917 000	33,69%
Dépenses du budget général	920 568 493 000	100,00%

Source : LFR et Compte administratif, gestion 2018

Les différentes rubriques de dépenses ouvertes dans la LFR 2018 sont représentées schématiquement sur le graphique suivant :

Graphique 3 : Répartition des dépenses du budget général, LFR 2018



1.4.2.1.2. L'exécution du budget général, gestion 2018

Elle s'est faite sur la base des prévisions de recettes et de dépenses autorisées par la loi n° 2018-008 du 27 juin 2018 portant loi de finances rectificative, gestion 2018. Les recettes du budget général s'élèvent à 831 997 415 000 F CFA (Article 2 nouveau), tandis que le plafond des dépenses est fixé à 920 568 493 000 F CFA (Article 7 nouveau). Le collectif budgétaire, gestion 2018 fait donc apparaître au niveau du budget général, un solde prévisionnel de -88, 571 milliards F CFA.

L'exécution du budget général, gestion 2018 a abouti aux réalisations suivantes :

- Recettes : 759 285 519 513 F CFA réalisés contre une prévision de 831 997 415 000 F CFA ;
- Dépenses : 786 994 281 195 F CFA exécutés sur une prévision de 920 568 493 000 F CFA ;

Il en découle un solde d'exécution budgétaire de -27 708 761 682 F CFA contre un solde budgétaire prévisionnel de -88 571 078 000 F CFA.

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

Tableau 8 : Présentation de l'ensemble des recettes et des dépenses du budget général exécutées en 2018 (en F CFA)

Libellés	Prévisions	Exécution	Taux de réalisation
Recettes fiscales	616 624 741 000	560 527 578 345	90,90%
Recettes non fiscales	77 284 050 000	85 706 736 786	110,90%
Dons programmes et legs	130 572 674 000	105 894 828 263	81,10%
Produits Exceptionnels	1 723 300 000	1 164 065 185	67,55%
Produits financiers	5 792 650 000	5 992 310 934	103,45%
Recettes du budget général	831 997 415 000	759 285 519 513	91,26%
Intérêt de la dette publique	70 987 741 000	70 754 454 374	99,67%
Dépenses du personnel	205 332 174 000	200 399 508 249	97,60%
Dépenses de matériel	214 488 413 000	207 315 408 832	96,66%
Transfert et subvention	119 625 248 000	113 624 061 436	94,98%
Investissements	310 134 917 000	194 900 848 304	62,84%
Dépenses du budget général	920 568 493 000	786 994 281 195	85,49%
Soldes budgétaires	-88 571 078 000	-27 708 761 682	68,71%

Source : Collectif budgétaire, CA, CGAF, CG 2018 et calculs de la Cour

La réalisation des recettes est analysée sur la base des informations contenues dans le collectif budgétaire, gestion 2018, le compte administratif, les comptes de gestion des comptaibles principaux de l'Etat et le Compte général de l'administration des finances (CGAF).

Pour une prévision de recettes de 831 997 415 000 F CFA, il a été réalisé 759 285 519 513 F CFA soit 91,26%.

Prévues pour 920 568 493 000 FCFA, les dépenses ont été exécutées à hauteur de 786 994 281 195 FCFA soit 85,49%.

1.4.2.2. Les comptes spéciaux du trésor (CST)

La loi de finances votée au titre de la gestion 2018 comprend outre le budget général, les comptes spéciaux du Trésor. Il faut rappeler que pour la gestion sous-revue, seuls les (CAS) ont été prévus.

Le montant des prévisions des CAS est demeuré constant entre la LFI et la LFR. Ces prévisions sont équilibrées en ressources et en charges à la somme de 3 373 544 000 F CFA.

1.4.2.2.1. *Evolution des comptes d'affectation spéciale ouverts en 2018*

Les quatre comptes d'affectation spéciale à savoir le FNAFPP, le FSDH, le FPDT et le FNDF ont été reconduits et ont fait l'objet de dotation au titre de la gestion 2018 pour un montant prévisionnel de 3 373 544 000 F CFA. Comme l'indique le tableau ci-dessous les dotations aux comptes d'affectation ont régulièrement progressé sur la période de 2014 à 2017 de 2 310 000 000 F CFA à 4 005 000 000 FCFA avant de chuter à 3 373 544 000 FCFA en 2018. Ainsi, les CAS suivent une variation progressive de 2014 à 2017. Les taux de variation sont les suivants : -16% entre 2013 et 2014, 7,10% entre 2014 et 2015 ; 17,03% entre 2015 et 2016 et 38,34% entre 2016 et 2017. Le taux de variation entre 2017 et 2018 est de -15,77%

Tableau 9 : Evolution des dotations de l'ensemble des CAS de 2014 à 2018

Gestion	Prévision	Variation 2014/2013	Variation 2015/2014	Variation 2016/2015	Variation 2017/2016	Variation 2018/2017
2014	2 310 000 000	-16%				
2015	2 474 000 000		7,10%			
2016	2 895 313 000			17,03%	38,34%	
2017	4 005 313 000					-15,77%
2018	3 373 544 000					
TOTAL	15 058 170 000					

Sources : Budgets, gestion 2014 à 2018 et calculs de la Cour.

1.4.2.2.2. *Examen de l'ensemble des dotations aux CAS.*

Tableau 10 : Dotations aux CAS, gestion 2018

INTITULE	PREVISIONS		EXECUTIONS		Taux de recouvrement	Taux d'exécution dépenses
	RECETTES	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES		
FNAFPP	1 536 772 000	1 536 772 000	1 099 338 581	1 099 338 581	71,54%	71,54%
FSDH	1 506 772 000	1 506 772 000	1 099 338 581	1 099 338 581	72,96%	72,96%
FPDT	250 000 000	250 000 000	258 180 468	258 180 648	103,27%	103,27%
FNDF	80 000 000	80 000 000	186 875 128	186 875 128	233,59%	233,59%
TOTAL	3 373 544 000	3 373 544 000	2 643 732 758	2 643 732 938	78,37%	78,37%

Source : Collectif budgétaire, CA, CGAF, CG, gestion 2018

1.4.2.2.1.1. Exécution des recettes des CAS

Les recettes affectées aux comptes d'affectation spéciale ont évolué telles que présentées dans le tableau suivant, aussi bien en prévision qu'en exécution :

Tableau 11: Evolution des recettes des CAS 2014 à 2018

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
2014	2 310 000 000	2 163 888 716	93,67%
2015	2 474 000 000	2 341 275 432	94,64%
2016	2 895 313 000	2 823 731 884	97,53%
2017	4 005 313 000	2 677 463 317	66,85%
2018	3 373 544 000	2 643 732 758	78,37%
TOTAL	15 058 170 000	12 650 092 107	84,01%

Sources : Budgets, gestion 2014 à 2018 et calculs de la Cour.

En résumé, sur les cinq dernières gestions, les ressources des CAS ont totalisé la somme de 12 650 092 107 F CFA d'exécution sur des prévisions de 15 058 170 000 F CFA soit un taux de 84,01%. Le taux d'exécution des recettes de 2018 est de 78,37% contre 66,85% en augmentation par rapport à 2017.

1.4.2.2.1.2. Evolution des dépenses des CAS

Le tableau qui suit, présente les prévisions et l'exécution des dépenses des CAS ainsi que leur évolution.

Tableau 12 : Evolution des dépenses des CAS 2014 à 2018

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
2014	2 310 000 000	1 614 896 960	69,91%
2015	2 474 000 000	1 941 418 902	78,47%
2016	2 895 313 000	2 537 139 222	87,63%
2017	4 005 313 000	2 677 463 317	66,85%
2018	3 373 544 000	2 643 732 758	78,37%
TOTAL	15 058 170 000	11 414 651 159	75,80%

Sources : Budgets, gestion 2014 à 2018 et calculs de la Cour

La consommation des crédits affectés aux dépenses des CAS ne suit pas l'évolution des ressources allouées sur la période en cause. Les taux d'exécution des dépenses des CAS évoluent en dents de scie. Ils sont en hausse continue entre 2014 et 2018 sauf entre 2016 et 2017. Ils sont de 69,91% en 2014 ; de 78,47% en 2015 ; de 87,63% en 2016, de 66,85% en 2017 et de 78,37% en 2018.

Sur un total de 15 058 170 000 FCFA alloués aux CAS en cinq ans (05) ans, le montant exécuté n'est que de 11 414 651 151 FCFA soit 75,80%. La Cour constate une hausse de l'utilisation des dotations globales cumulées des CAS en 2018 (75,80%) par rapport à l'année précédente (55,41%)¹¹.

1.4.2.2.2. Analyse de l'évolution des dotations aux CAS

Les quatre comptes d'affectation spéciale prévus dans la loi de finances, gestion 2018 sont régulièrement dotés au moins depuis 2014. Ils ont évolué en valeur comme retracés dans le tableau suivant :

¹¹Confer RELF 2017.

Tableau 13 : Evolution des dotations des différents CAS 2014 à 2018

Désignation	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2015/2014	Variation 2016/2015	Variation 2017/2016	Variation 2018/2017
FNAPP	780 000 000	872 000 000	1 135 313 000	1 135 313 000	1 536 772 000	11,79%	30,20%	0,00%	35,36%
FSDH	780 000 000	872 000 000	1 020 000 000	1 330 000 000	1 506 772 000	11,79%	16,97%	30,39%	13,29%
FPDT	250 000 000	250 000 000	250 000 000	1 020 000 000	250 000 000	0,00%	0,00%	308,00%	-75,49%
FNDF	500 000 000	480 000 000	490 000 000	520 000 000	80 000 000	-4,00%	2,08%	6,12%	-84,62%
TOTAL	2 310 000 000	2 474 000 000	2 895 313 000	4 005 313 000	3 373 544 000	7,10%	17,03%	38,34%	-15,77%

Sources : Budgets, gestion 2014 à 2018 et calculs de la Cour

1.4.2.2.3. Analyse de l'évolution et de l'exécution des CAS

Les taux de variation constatés sont les suivants :

- la Cour note une variation positive des dotations de 2014 à 2017 passant de 7,10% à 38,34%.
- et une variation négative entre 2017 et 2018, cette dotation a baissé de -15,77%.

Quant aux dotations allouées à chaque compte d'affectation spéciale, celle du FNAFPP après une stagnation entre 2016 et 2017 a connu une augmentation de 35,36% entre 2017 et 2018.

La Cour constate que les dotations du FPDT sont restées constantes sur la période à l'exception de l'année 2017 où elle s'est accrue de 308%.

Le FSDH a connu des variations positives régulières entre 2014 et 2017, mais entre 2017 et 2018, le taux a connu une baisse (30,39%) à 13,29% tout en restant positif.

Le FNDF a évolué en dents de scie sur la période 2014 à 2018 - 41,00% à - 84,52% en passant par 2,08% et 6,12% entre 2015 et 2017.

1.4.2.3. Les opérations de trésorerie

Les prévisions des ressources de trésorerie, conformément à l'article 27 de la LOLF 2014-013, comprennent désormais, en plus des produits provenant de la cession d'actifs et des dépôts sur les comptes des correspondants :

- les produits des emprunts à court, moyen et long terme ;
- et les remboursements des prêts et d'avances.

Quant aux charges de trésorerie, (Article 28), elles prennent en compte en plus des retraits sur les comptes de correspondants :

- le remboursement des produits des emprunts à court, moyen et long terme ;
- et les prêts et les avances.

Ces innovations induites par la LOLF 2014-013 amènent le Parlement à compléter les prévisions des recettes et des dépenses de la loi de finances avec les ressources et les charges des opérations de trésorerie.

Les opérations de trésorerie ont été prévues en ressources pour un montant de **465,518 milliards F CFA** contre des charges de **393,004 milliards F CFA** dans LFI, gestion 2018, dégagant un excédent de trésorerie de **72,514 milliards CFA**, qui correspond au solde budgétaire prévisionnel négatif constaté au niveau du budget général.

En loi de finances rectificative, les ressources ont été portées au montant de **475,564 milliards F CFA** et les charges à **387 milliards F CFA** d'où un excédent de trésorerie de **88,57 milliards F CFA**. Cet excédent équivaut au solde prévisionnel négatif du budget général issu de la LFR 2018.

La présentation des opérations de trésorerie a fondamentalement évolué depuis la loi de finances 2017.

Les lois de finances, gestion 2018 ont été élaborées conformément aux dispositions de la LOLF 2014-013. Aux termes des articles 27 et 28 de cette loi, les opérations de trésorerie sont subdivisées en ressources et charges de trésorerie.

Les ressources de trésorerie comprennent (article 27) :

- les produits provenant de la cession d'actifs ;
- les produits des emprunts à court, moyen et long terme ;
- les dépôts sur les comptes des correspondants ;
- les remboursements des prêts et d'avances.

Quant aux charges de trésorerie (article 28), elles sont constituées de :

- remboursement des produits des emprunts à court, moyen et long terme ;
- retraits sur les comptes de correspondants ;
- prêts et les avances.

1.4.2.3.1. Les prévisions des opérations de trésorerie au titre de la LFI, gestion 2018

Les ressources et les charges de la LFI 2018 ont été présentées conformément aux nouvelles dispositions.

1.4.2.3.1.1. Les ressources de trésorerie

La LFI, gestion 2018 a prévu au titre des ressources de trésorerie (article 9), une somme globale de **465 518 290 000 F CFA** non ventilée. Une telle présentation ne permet pas de savoir la nature des recettes qui constituent ces ressources, toutefois le CGAF en donne la ventilation.

Tableau 14 : Ressources de Trésorerie LFI 2018

Rubriques	Montant	Pourcentage
Emprunt Obligataires	292 638 033 000	62,86%
Emprunt projets	132 480 257 000	28,46%
Emprunt programme (FEC)	40 400 000 000	8,68%
Total	465 518 290 000	100,00%

Source : CGAF, gestion 2018

1.4.2.3.1.2. Les charges de trésorerie

Les charges de trésorerie prévues dans la loi de finances initiale, gestion 2018 se chiffrent à **393 004 123 000 FCFA** et se présentent comme suit :

Tableau 15 : Les charges de Trésorerie LFI 2018

Rubriques	Montant	Pourcentage
Amortissement de la dette intérieure	292 311 328 000	74,38%
Amortissement de la dette extérieure	35 892 795 000	9,13%
Réduction des arriérés	64 800 000 000	16,49%
TOTAL	393 004 123 000	100%

Source : CGAF, gestion 2018

Il se dégage de ce qui précède, au titre des opérations de trésorerie un solde prévisionnel excédentaire de **72 514 167 000 F CFA** tel que retracé dans le tableau suivant :

Tableau 16 : Synthèse des prévisions des opérations de trésorerie (LFI 2018)

Rubriques	Montant prévisionnel	Pourcentage
Ressources de trésorerie	465 518 290 000	100,00%
Charges de trésorerie	393 004 123 000	84,42%
Solde prévisionnel	72 514 167 000	15,58%

Source : CGAF, gestion 2018

1.4.2.3.2. Les opérations de trésorerie prévues au titre de la LFR, gestion 2018

Elles sont évaluées en ressources et en charges.

1.4.2.3.2.1. Ressources de trésorerie prévues par la LFR 2018

La loi de finances rectificative, gestion 2018 a porté les ressources de trésorerie à **475 563 904 000 F CFA**, en augmentation de 9,79% par rapport à la Loi de finances initiale.

Tableau 17 : Prévision des ressources de trésorerie de la LFR 2018

Rubriques	Prévisions	Pourcentage
Emprunt Obligataires	311 293 483 000	65,46%
Emprunt projets	123 870 421 000	26,05%
Emprunt programme (FEC)	40 400 000 000	8,49%
Total	475 563 904 000	100%

Source : CGAF, gestion 2018

1.4.2.3.2.2. Charges de trésorerie dans la LFR 2018

Les charges de trésorerie, s'élèvent à **386 992 825 000 F CFA** en 2018 contre **393 084 123 000 F CFA** en 2017 soit -1,55% et sont détaillées dans le tableau suivant :

Tableau 18 : Prévisions des charges de trésorerie de la LFR, gestion 2018

Rubriques	Prévisions	Pourcentage
Amortissement de la dette intérieure	286 300 030 000	73,98%
Amortissement de la dette extérieure	35 892 795 000	9,27%
Réduction des arriérés	64 800 000 000	16,74%
TOTAL	386 992 825 000	100%

Sources : CGAF 2018 et calculs de la Cour

Les prévisions de la LFR se présentent comme dans le tableau suivant :

Tableau 19 : Synthèse des opérations de trésorerie, LFR 2018

Rubriques	Montant prévisionnel	Pourcentage
Ressources de trésorerie	475 563 904 000	100%
Emprunt Obligataires	311 293 483 000	65,46%
Emprunt projets	123 870 421 000	26,05%
Emprunt programme (FEC)	40 400 000 000	8,49%
Charges de trésorerie	386 992 825 000	81,38%
Amortissement de la dette intérieure	286 300 030 000	60,20%
Amortissement de la dette extérieure	35 892 795 000	7,55%
Réduction des arriérés	64 800 000 000	13,63%
Solde Prévisionnel	88 571 079 000	18,62%

Sources : CGAF, 2018 et calculs de la Cour

En résumé, les lois de finances, gestion 2018 se présentent comme suit :

Tableau 20 : Synthèse des prévisions de la LFI, gestion 2018

Rubriques	RESSOURCES	Taux	CHARGES	Taux	SOLDE
Budget général	853 026 768 000	64,53%	925 540 934 000	70,01%	- 72 514 166 000
Comptes spéciaux du trésor	3 373 544 000	0,26%	3 373 544 000	0,26%	-
Opérations de trésorerie	465 518 290 000	35,22%	393 004 123 000	29,73%	72 514 167 000
TOTAL LFI	1 321 918 602 000	100,00%	1 321 918 601 000	100,00%	1 000

Sources : Budget de l'Etat, gestion 2018 et calculs de la Cour.

Le tableau ci-dessus met en lumière le poids de chaque composante du budget issu de la LFI 2018 : en dehors des CST qui représentent moins de 0,26%, les ressources budgétaires représentent 64,53% contre 35,22% pour les ressources des opérations de trésorerie. Quant aux dépenses budgétaires, elles représentent 70,01 % du total du budget tandis que les charges des opérations de trésorerie, moins importantes que les ressources ne font que 29,73% % du total de la loi de finances ce qui permet de résorber le solde négatif du budget général issu de la LFI, gestion 2018.

Tableau 21 : Synthèse des prévisions de la LFR, gestion 2018

Rubriques	RESSOURCES	Taux	CHARGES	Taux	SOLDE
Budget général	831 997 415 000	63,47%	920 568 493 000	70,22%	- 88 571 078 000
Comptes spéciaux du trésor	3 373 544 000	0,26%	3 373 544 000	0,26%	-
Opérations de trésorerie	475 563 904 000	36,28%	386 992 825 000	29,52%	88 571 079 000
TOTAL LFR	1 310 934 863 000	100,00%	1 310 934 862 000	100%	1 000

Sources : Budget de l'Etat, gestion 2018 et calculs de la Cour.

La LFR, gestion 2018 telle que résumée dans le tableau 23 ci-dessus, met en lumière une nouvelle redistribution de la composition du budget découlant de la LFR par rapport à celle de la LFI, gestion 2018.

Les recettes budgétaires baissent de 64,53% à 63,47% tandis que les ressources des opérations de trésorerie augmentent de 35,22% à 36,28%.

Quant aux dépenses budgétaires, celles-ci augmentent de 70,01% à 70,22%. Dans le même temps, les charges des opérations de trésorerie baissent de 29,73% à 29,52% du total de la loi de finances, gestion 2018.

La conclusion que l'on peut retenir de cette analyse est que la part des opérations de trésorerie s'est considérablement accrue dans la contribution à l'équilibre du budget de l'Etat, gestion 2018 en finançant le déficit prévisionnel qui augmente de 72 514 166 000 F CFA en LFI à 88 571 078 000 F CFA soit en valeur, de 3,92% à 7,23% du budget de l'Etat.

Deuxième Partie :

**GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES
DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2018**

2. GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2018

L'analyse de la gestion des autorisations budgétaires vise à s'assurer de la régularité des opérations d'exécution des lois de finances. Elle s'appuie sur les documents communiqués à la Cour par le ministère de l'économie et des finances dans le cadre de la reddition des comptes de la gestion 2018 et les nouveaux textes législatifs et réglementaires relatifs à la gestion des finances publiques, notamment la LOLF 2014-013 du 27 juin 2014 et les décrets d'application qui s'en sont suivis¹².

Cette partie comprend, la gestion des crédits du budget de l'Etat, la gestion des opérations de trésorerie et l'analyse des résultats de l'exécution de la loi de finances 2018 à l'aune du Pacte de convergence, de stabilité et de croissance de l'UEMOA.

2.1. GESTION DES AUTORISATIONS DU BUDGET DE L'ETAT

2.1.1. Gestion des autorisations des recettes du budget général

Les recettes du budget général prévues pour un total de 831 997 415 000 F CFA, ont été réalisées pour un montant total de 759 285 519 513 F CFA soit 91,26%.

Tableau 22: Présentation de l'ensemble des recettes du budget général réalisées en 2018 (en FCFA)

Imputation budgétaire	Libellés	Prévision des recettes 2018	Réalisation des recettes 2018	Taux de réalisation	Poids par rapport au total des recettes
71	Recettes fiscales	616 624 741 000	560 527 578 345	90,90%	73,57%
	Impôts sur le revenu, bénéfices et gains en capital	121 970 091 000	118 119 463 351	96,84%	15,50%
	Impôts sur les salaires versés et autres	3 744 273 000	3 252 924 437	86,88%	0,43%
	Impôts sur le patrimoine	1 842 670 000	1 744 547 439	94,67%	0,23%
	Autres impôts directs	7 539 667 000	7 807 890 312	103,56%	1,02%
	Impôts et taxes intérieurs / biens et services	330 024 261 000	289 031 739 324	87,58%	37,93%
	Droits de timbre et d'enregistrement	12 491 347 000	9 810 344 706	78,54%	1,29%
	Droits et taxes à l'importation	132 027 191 000	117 599 576 447	89,07%	15,43%
	Droits et taxes à l'exportation	3 163 673 000	2 977 000 452	94,10%	0,39%
	Autres recettes fiscales	3 821 568 000	10 184 091 877	266,49%	1,34%
72	Recettes non fiscales	77 284 050 000	85 706 736 786	110,90%	11,25%
	Revenu de l'entreprise et du domaine	49 573 563 000	68 984 674 685	139,16%	9,05%
	Autres recettes non fiscales	19 386 887 000	10 680 460 742	55,09%	1,40%
	Droits et frais administratifs	8 323 600 000	6 041 601 359	72,58%	0,79%
74	Dons programme et legs	130 572 674 000	105 894 828 263	81,10%	13,90%
75	Produits exceptionnels	1 723 300 000	1 164 065 185	67,55%	0,15%
77	Produits financiers	5 792 650 000	5 992 310 934	103,45%	0,79%
	Total BG	831 997 415 000	759 285 519 513	91,26%	99,65%
	Comptes d'affectation spéciale	3 373 544 000	2 643 732 758	78,37%	0,35%
	Recettes totales	835 370 959 000	761 929 252 271	91,21%	100,00%

Sources : Compte administratif et compte de gestion 2018 du RGE, CGAF 2018.

Ces recettes se répartissent comme suit :

¹²Décret n°2015-052/PR du 27 août 2015 portant nomenclature budgétaire de l'Etat ; Décret n°2015-053/PR du 27 août 2015 portant Plan comptable de l'Etat ; Décret 2015-054/PR du 27 août 2015 portant règlement général sur la comptabilité publique ; Décret 2016-060/PR du 4 mai 2016 portant règlement général sur la comptabilité matière appartenant à l'Etat et aux organismes publics.

Tableau 23 : Recettes du budget général réalisées en 2018

Libellés	Prévision Budget 2018	Exécution budget 2018	Taux de réalisation
Recettes fiscales	616 624 741 000	560 527 578 345	90,90%
Recettes non fiscales	77 284 050 000	85 706 736 786	110,90%
Dons programmes et legs	130 572 674 000	105 894 828 263	81,10%
Produits Exceptionnels	1 723 300 000	1 164 065 185	67,55%
Produits financiers	5 792 650 000	5 992 310 934	103,45%
Recettes du budget général	831 997 415 000	759 285 519 513	91,26%

Sources : Compte administratif et compte de gestion 2018 du RGE.

Elles se décomposent en recettes internes pour 653 390 691 250 FCFA et en ressources externes pour 105 894 828 263 F CFA. Les recettes intérieures ont atteint un taux de réalisation de 93,15% tandis que les ressources extérieures ne sont qu'à 81,10 % comme on peut le constater dans les tableaux 24 et 25 suivants :

Tableau 24 : Réalisation des recettes intérieures

Libellés	Prévision Budget 2018	Exécution budget 2018	Taux de réalisation
Recettes fiscales	616 624 741 000	560 527 578 345	90,90%
Recettes non fiscales	77 284 050 000	85 706 736 786	110,90%
Produits exceptionnels	1 723 300 000	1 164 065 185	67,55%
Produits financiers	5 792 650 000	5 992 310 934	103,45%
Recettes du budget général	701 424 741 000	653 390 691 250	93,15%

Sources : Compte administratif et compte de gestion 2018 du RGE

Tableau 25 : Réalisations des recettes externes

Rubriques	Prévisions	Exécutions	Taux de réalisation
Dons projets des institutions internationales	95 709 491 000	72 711 921 927	75,97%
Dons programmes des institutions internationales	34 863 183 000	33 182 906 336	95,18%
Total	130 572 674 000	105 894 828 263	81,10%

Sources : Compte administratif et compte de gestion 2018 du RGE

2.1.2. Recettes fiscales

Les recettes fiscales sont analysées selon leur nature et selon leur unité fonctionnelle de recouvrement.

2.1.2.1. Recettes fiscales selon leur nature

Elles se répartissent en neuf (9) rubriques telles que présentées dans le tableau ci-dessous établi à partir des données du compte administratif et du compte de gestion 2018 du Receveur Général de l'Etat.

Tableau 26 : Recettes fiscales par nature du compte de gestion 2018 du RGE (en F CFA)

Désignation	Prévisions (A)	Recouvrement	Taux d'exécution
Impôts sur le revenu, bénéfices et gains	121 970 091 000	118 119 463 351	96,84%
Impôts sur les salaires versés et autres	3 744 273 000	3 252 924 437	86,88%
Impôts sur le patrimoine	1 842 670 000	1 744 547 439	94,67%
Autres impôts directs	7 539 667 000	7 807 890 312	103,56%
Impôts et taxes intérieures/biens et services	330 024 261 000	289 031 739 324	87,58%
Droits de timbre et d'enregistrement	12 491 347 000	9 810 344 706	78,54%
Droits et taxes à l'importation	132 027 191 000	117 599 576 447	89,07%
Droits et taxes à l'exportation	3 163 673 000	2 977 000 452	94,10%
Autres recettes fiscales ¹³	3 821 568 000	10 184 091 877	266,49%
TOTAL RECETTES FISCALES	616 624 741 000	560 527 578 345	90,90%

Sources : Compte administratif et compte de gestion 2018 du RGE

L'analyse du tableau ci-dessus révèle que les recettes fiscales ont été réalisées au taux moyen de 90,90% en recul par rapport au taux de 91,71% en 2017 et 98,87% en 2016. La Cour constate avec regret que la réalisation des recettes fiscales a régressé pour les deux dernières gestions. Cette situation est en contradiction avec les objectifs des réformes portant création de l'O.T.R.

Il apparaît clairement que ce résultat de 90,90% des recouvrements des recettes fiscales en 2018 a été obtenu grâce aux Impôts sur le revenu, bénéfices et gains (96,84%), aux droits et taxes à l'exportation (94,10%) à l'impôt sur le patrimoine (94,67%), aux autres impôts directs (103,56%) et aux " autres recettes fiscales " (266,49%).

2.1.2.2. Situation du recouvrement des recettes fiscales par unité fonctionnelle

Les unités fonctionnelles de recouvrement des recettes fiscales se composent du Commissariat des Impôts (CI) et du Commissariat des douanes et des droits indirects (CDDI).

2.1.2.2.1. Commissariat des Impôts (CI)

Pour l'exercice 2018, la situation des recettes fiscales en prévisions comme en exécution du CI est présentée dans le tableau suivant :

Tableau 27 : Recettes fiscales recouvrées par le CI tirée du compte de gestion 2018 du RGE (en F CFA)

Désignation	Prévisions (A)	Recouvrement	Taux d'exécution
Impôts sur le revenu, bénéfices et gains	121 970 091 000	118 119 463 351	96,84%
Impôts sur les salaires versés et autres	3 744 273 000	3 252 924 437	86,88%
Impôts sur le patrimoine	1 842 670 000	1 744 547 439	94,67%
Autres impôts directs	7 539 667 000	7 807 890 312	103,56%
Impôts et taxes intérieures/biens et services	171 373 881 000	146 820 373 376	85,67%
Droits de timbre et d'enregistrement	12 491 347 000	9 810 344 706	78,54%
Autres recettes fiscales	1 055 194 000	821 380 382	77,84%
TOTAL RECETTES FISCALES	320 017 123 000	288 376 924 003	90,11%

Sources : Compte administratif et compte de gestion 2018 du RGE

Il ressort des chiffres de ce tableau que les recettes fiscales recouvrées par le CI en 2018 ont atteint un taux moyen d'exécution de 90,11% en diminution par rapport à 2017 où le taux

¹³ Voir la justification du taux de réalisation de cette rubrique à plus de 266% dans la réponse du MEF.

était de 98,17%, 105,21% en 2016 et 105,89% en 2015. Ce qui traduit une régression constante du recouvrement des recettes par le CI sur les quatre années considérées.

2.1.2.2.2. Commissariat des Douanes et des Droits Indirects (CDDI)

Les recettes fiscales recouvrées par le CDDI en 2018 sont retracées dans le tableau qui suit :

Tableau 28 : Recettes fiscales recouvrées par le CDDI, gestion 2018

Désignation	Prévisions (A)	Recouvrement	Taux d'exécution
Impôts et taxes intérieures/biens et services	158 650 380 000	142 211 365 948	89,64%
Droits et taxes à l'importation	132 027 191 000	117 599 576 447	89,07%
Droits et taxes à l'exportation	3 163 673 000	2 977 000 452	94,10%
Autres recettes fiscales	2 766 374 000	9 362 711 495	338,45%
TOTAL RECETTES FISCALES	296 607 618 000	272 150 654 342	91,75%

Sources : Compte administratif et compte de gestion 2018 du RGE

Le taux moyen d'exécution des recettes par le CDDI est de 91,75% contre **85,65%** en 2017, **93,78%** en 2016 et 108,69% en 2015. Le taux d'exécution réalisé traduit une évolution en dents de scie sur la période.

Une rubrique a fait l'objet de recouvrement au-delà de 300 % en 2018. Il s'agit de la rubrique " Autres recettes fiscales " qui a atteint 338,45%.

Il ressort de ce constat que le CDDI n'a pas réussi à bien prévoir la catégorie " Autres recettes fiscales " dont le taux de recouvrement a plus que triplé. Les autres rubriques sont recouvrées en deçà de 100%.

En résumé, la situation des recettes fiscales par unité fonctionnelle se présente comme suit :

Tableau 29 : Analyse des recouvrements des recettes fiscales 2018 par Régie financière (en F CFA)

Régie financière	Prévisions (A)	Part dans les prévisions	Recouvrement (B)	Part dans l'exécution	Taux d'exécution (B/A)
CI	320 017 123 000	51,90%	288 376 924 003	51,45%	90,11%
CDDI	296 607 618 000	48,10%	272 150 654 342	48,55%	91,75%
TOTAL RECETTES FISCALES	616 624 741 000	100,00%	560 527 578 345	100,00%	90,90%

Sources : Compte administratif et compte de gestion 2018 du RGE

L'analyse des recouvrements des recettes fiscales par les deux Commissariats dégage un taux moyen d'exécution de 90,90% contre 91,71% en 2017, 98,87% en 2016 et 107,47% en 2015.

En considérant chaque Commissariat, l'on constate que le CI a réalisé ses prévisions de recettes budgétaires à 90,11% tandis que le CDDI a atteint 91,75% de ses prévisions.

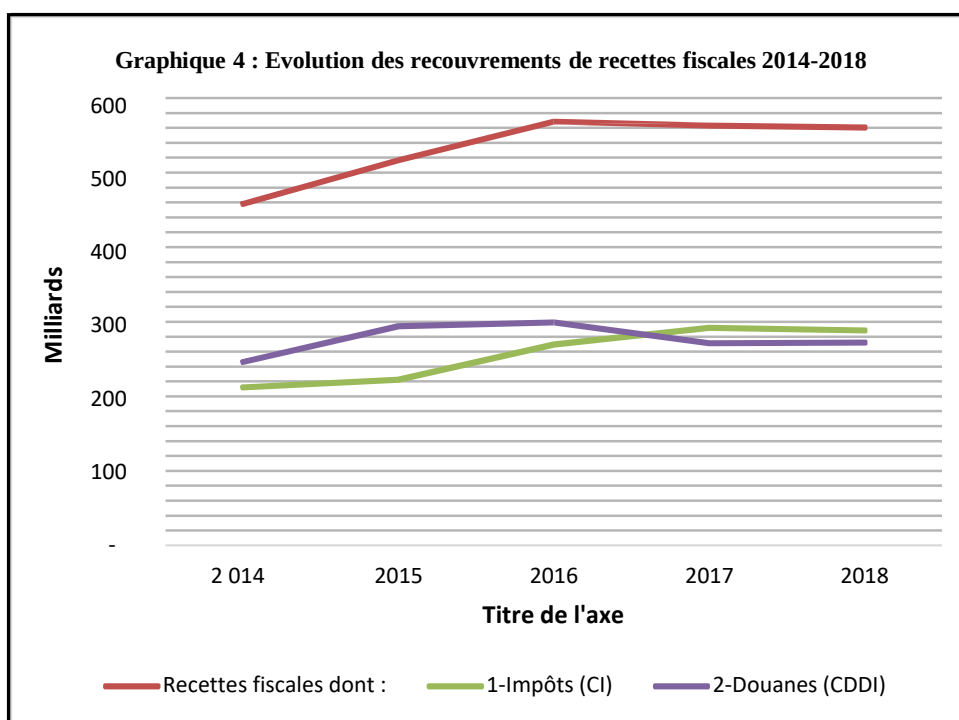
Une analyse sommaire de l'évolution des performances des deux régies financières en termes de recouvrement des recettes fiscales depuis la création de l'OTR en 2012 et sa mise en œuvre effective en 2014, donne les résultats consignés dans le tableau suivant :

Tableau 30 : Evolution des performances en recouvrements des recettes fiscales 2014-2018 (en F CFA)

Libellés	2014	2015	2016	2017	2018	Variati° 2015/2014	Variat 2015/2015	Variat° 2017/2016	Variat° 2018/2017
Recettes fiscales dont :	458 222 789 260	516 275 897 622	568 486 148 837	563 170 253 420	560 527 578 345	12,67%	10,11%	-0,94%	-0,47%
1-Impôts (DGI /CI)	212 033 338 000	222 247 184 502	269 325 835 601	291 918 533 023	288 376 924 003	4,82%	21,18%	8,39%	-1,21%
2-Douanes (DGD / CDDI)	246 189 451 260	294 028 713 120	299 160 313 236	271 251 720 397	272 150 654 342	19,43%	1,75%	-9,33%	0,33%

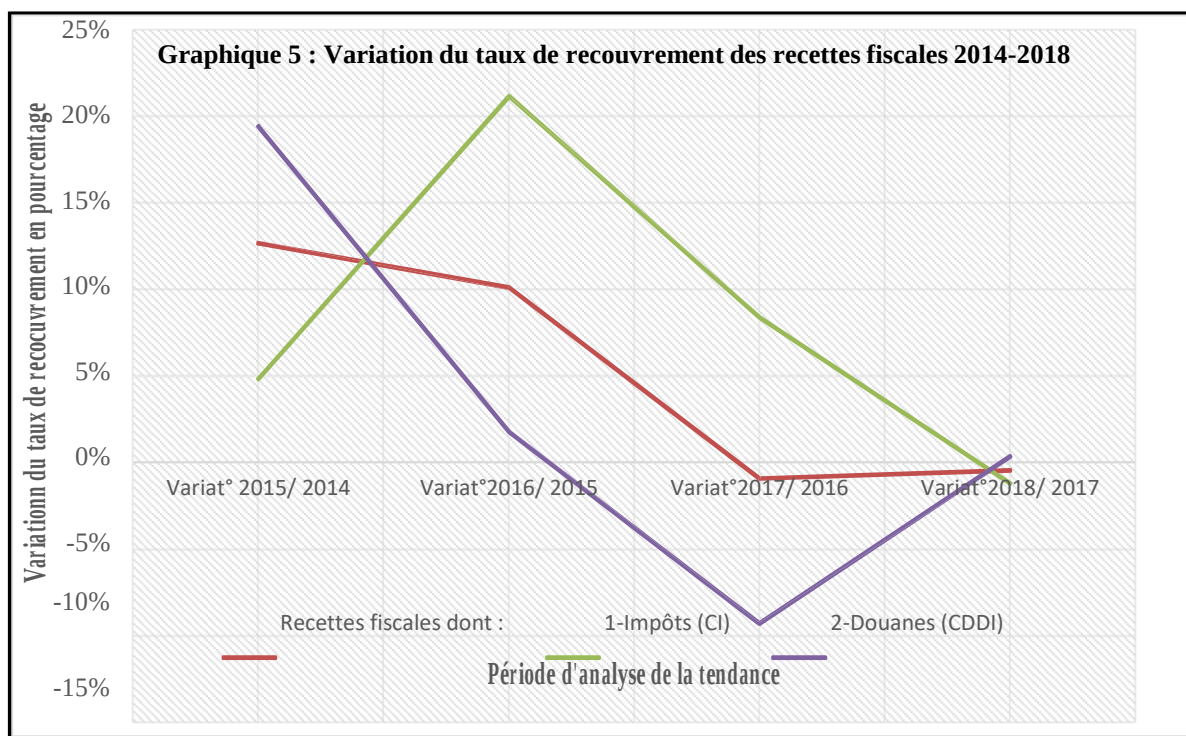
Sources : Compte administratif et comptes de gestion 2014 à 2018 du RGE et calculs de la Cour

La Cour note qu'en valeur, les recouvrements ont régulièrement augmenté entre 2014 et 2016 avant de commencer par baisser entre 2017 et 2018. Les montants étant de 568 486 148 345 F CFA en 2016, 563 170 253 420 F CFA en 2017 et de 560 527 578 345 F CFA en 2018. L'analyse de l'évolution des performances par commissariat révèle que les recouvrements de chaque commissariat ont enregistré une évolution irrégulière entre 2015 et 2018 comme on peut le constater sur le graphique suivant :



En termes de taux de variation, le CI a réalisé 4,82% entre 2014 et 2015 ; 21,18% entre 2015 et 2016 ; 8,39% entre 2016 et 2017 ; et -1,21% entre 2017 et 2018. Dans la même période, le CDDI a enregistré les taux de variations suivants : 19,43% ; 1,75% ; -9,33% et 0,33%.

L'évolution des performances de recouvrement par commissariat est illustrée dans le graphique suivant :



La Cour constate que depuis la mise en œuvre effective de l'OTR en 2014, le rythme des recouvrements effectués par les deux commissariats de l'OTR a évolué plutôt à la baisse jusqu'en 2017 puis a entamé un léger redressement entre 2017 et 2018. Les taux d'accroissement des recouvrements du CDDI ont enregistré une baisse plus marquée au cours de la même période avant de connaître un redressement plus ferme entre 2017 et 2018 comme on peut le constater sur le graphique ci-dessus.

2.1.3. Recettes du trésor

Elles se composent des quatre (4) principales rubriques suivantes :

- Recettes non fiscales ;
- Dons programmes et legs ;
- Produits exceptionnels ;
- et produits financiers.

Pour l'exercice sous revue, les recettes classées dans cette catégorie sont différentes de celles prévues dans les lois de finances des gestions précédentes. En effet, avant l'entrée en vigueur de la LOLF n° 2014-013 du 27 juin 2014, les recettes du Trésor étaient constituées essentiellement des recettes non fiscales. Avec l'application de la nouvelle LOLF, les dons projets, dons des institutions internationales et appuis budgétaires, naguère classés dans les recettes en capital sont désormais intégrés aux recettes du Trésor comme figurant dans le tableau 31 ci-dessous.

Les autres sous rubriques des recettes en capital : les produits des privatisations, les tirages sur emprunts projets, les emprunts obligataires et les autres emprunts sont traités en ressources des opérations de trésorerie.

Tableau 31 : Etat des recettes du Trésor tirées du compte de gestion 2018 du RGT

Désignation	Prévisions (A)	Emissions admises (B)	Recouvrements ©	Reste à recouvrer	Taux de recouvrement	Taux de réalisation
Recettes non fiscales	77 284 050 000	85 706 736 786	85 706 736 786	0	100,00%	110,90%
Revenu de l'entreprise et du Domaine	49 573 563 000	68 984 674 685	68 984 674 685	0	100,00%	139,16%
Droit et frais administratifs	8 323 600 000	6 041 601 359	6 041 601 359	0	100,00%	72,58%
Autres recettes non fiscales	19 386 887 000	10 680 460 742	10 680 460 742	0	100,00%	55,09%
Dons programmes et legs	130 572 674 000	105 894 828 263	105 894 828 263	0	100,00%	81,10%
Produits exceptionnels	1 723 300 000	1 286 006 537	1 164 065 185	121 941 352	90,52%	67,55%
Produits financiers	5 792 650 000	5 992 310 934	5 992 309 934	1 000	100,00%	103,45%
Intérêts des prêts	200 000 000	414 759 021	414 759 021	0	100,00%	207,38%
Intérêts sur dépôts à terme	5 092 650 000	5 073 228 684	5 073 227 684	1 000	100,00%	99,62%
Gains de change	500 000 000	504 323 229	504 323 229	0	100,00%	100,86%
TOTAL	215 372 674 000	198 879 882 520	198 757 940 168	121 942 352	99,94%	92,29%

Sources : Compte de gestion du RGE, gestion 2018

Les recettes du trésor ont connu un taux d'exécution de 92,29% en 2018 contre 51,91% en 2017. L'on constate que les services du trésor ont réalisé une performance louable en 2018 soit une augmentation de 40,38%.

2.1.4. Analyse de l'évolution de l'ensemble des recettes courantes

2.1.4.1. Prévisions

Les prévisions de recettes intérieures ont connu dans l'ensemble, une hausse régulière avec des amplitudes variables, de 14,78% entre 2014 et 2015, 16,05% entre 2015 et 2016 et 6,57%, entre 2016 et 2017 et 3,98% entre 2017 et 2018 comme retracé dans le tableau suivant.

Tableau 32 : Evolution des prévisions de recettes courantes (hors dons-programmes et legs) 2014-2018 (F CFA)

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018	Variat° 2015/2014	Variat° 2016/2015	Variat° 2017/2016	Variat° 2018/2017
Recettes fiscales dont :	416 600 000 000	480 392 732 000	575 000 000 000	614 044 150 000	616 624 741 000	15,31%	19,69%	6,79%	0,42%
1-Impôts	191 015 709 000	209 880 051 000	256 000 000 000	297 349 143 000	320 017 123 000	9,88%	21,97%	16,15%	7,62%
2-Douanes	225 584 291 000	270 512 681 000	319 000 000 000	316 695 007 000	296 607 618 000	19,92%	17,92%	-0,72%	-6,34%
Recettes non fiscales	53 551 479 000	59 224 869 000	51 202 001 000	53 300 483 000	77 284 050 000	10,59%	-13,55%	4,10%	45,00%
Total ressources intérieures courantes	470 151 479 000	539 617 601 000	626 202 001 000	667 344 633 000	693 908 791 000	14,78%	16,05%	6,57%	3,98%

Sources : Comptes administratif et de gestion 2018 du RGE et rapport 2017 de la Cour

2.1.4.2. Réalisations des recettes courantes, gestion 2014 à 2018

L'évolution du recouvrement de ces recettes sur la période telle qu'analysée par la Cour, est résumée dans le tableau suivant :

Tableau 33 : Evolution des recouvrements de recettes courantes (hors dons-programmes et legs) 2014-2018 (F CFA)

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018	Variat° 2015/2014	Variat° 2016/ 2015	Variat° 2017/ 2016	Variat° 2018/ 2017
Recettes fiscales dont :	458 222 789 260	516 275 897 622	568 486 148 837	563 170 253 420	560 527 578 345	12,67%	10,11%	-0,94%	-0,94%
1-Impôts (DGI /CI)	212 033 338 000	222 247 184 502	269 325 835 601	291 918 533 023	288 376 924 003	4,82%	21,18%	8,39%	8,39%
2-Douanes (DGD /CDDI)	246 189 451 260	294 028 713 120	299 160 313 236	271 251 720 397	272 150 654 342	19,43%	1,75%	-9,33%	-9,33%
Recettes non fiscales	54 261 541 215	60 000 830 187	45 307 349 391	55 517 853 170	85 706 736 786	10,58%	-24,49%	22,54%	22,54%
Total recettes internes	512 484 330 475	576 276 727 809	613 793 498 228	618 688 106 590	646 234 315 131	12,45%	6,51%	0,80%	0,80%

Sources : Comptes administratif et de gestion 2018 du RGE et rapport 2017 de la Cour

Le recouvrement des recettes internes a connu une tendance ascendante régulière de 2014 à 2018, passant de 512 484 330 475 F CFA¹⁴ à 646 234 315 131F CFA.

La variation du montant des recouvrements des recettes intérieures est erratique entre 2014 et 2016. Ainsi, entre 2014 et 2015, elle est de 12, 45% ; entre 2015 et 2016, elle chute à 6,51%. Elle stagne à 0,80% de 2016 à 2018.

Cette variation en dents de scie s’observe également au niveau des impôts, des recettes douanières et des recettes non fiscales.

2.1.4.3. Ecart anormal dans la réalisation des recettes non fiscales, gestion 2018

Les prévisions des recettes non fiscales analysées à travers les différentes rubriques qui les composent sont rarement respectées et se traduisent lors de l’exécution, soit par des taux de réalisation assez moyens soit par des taux excédant largement les prévisions. Ces écarts ont fait l’objet de l’analyse qui suit.

Le tableau 36 tiré du compte de gestion 2018 du RGE présenté ci-dessous met en exergue un certain nombre d’anomalies.

Les critères de tri utilisés pour classer ces rubriques dans les anomalies sont les suivants :

Taux d’exécution $\leq 80\%$: sous-exécution de la prévision ;

Taux d’exécution $\geq 120\%$: dépassement anormal des prévisions.

¹⁴ Voir tableau correspondant dans les RELF 2014 à 2016.

Tableau 34 : Rubriques présentant des écarts anormaux au niveau du recouvrement des recettes non fiscales 2018 (F CFA)

LIBELLES	PREVISIONS	EXECUTION	Ecart	Taux
Revenus de l'entreprise et du domaine				
Loyers d'immeubles domaniaux	548 563 000	385 622 651	-162 940 349	70,30%
Produits de l'adjudication des biens réformés de l'Etat	30 000 000	0	-30 000 000	0,00%
Redevances téléphoniques	15 000 000 000	37 632 435 671	22 632 435 671	250,88%
Redevances pour le Développement des Infrastructures Aéroportuaires (RDIA)	2 100 000 000	665 021 255	-1 434 978 745	31,67%
Droits et frais administratifs				
Direction des affaires domaniales et cadastrales (DADC)	1 000 000 000	777 525 943	-222 474 057	77,75%
Direction du conditionnement et de la métrologie légale	95 500 000	73 510 017	-21 989 983	76,97%
Radio - Kara	14 000 000	18 268 880	4 268 880	130,49%
Télévision togolaise	80 000 000	127 274 449	47 274 449	159,09%
Direction des transports routiers	400 000 000	513 002 298	113 002 298	128,25%
Direction des affaires maritimes	485 000 000	323 179 898	-161 820 102	66,64%
Services judiciaires	308 000 000	63 274 704	-244 725 296	20,54%
Direction de l'environnement	10 000 000	4 435 546	-5 564 454	44,36%
Direction des pêches et l'aquaculture	8 000 000	4 000 000	-4 000 000	50,00%
Direction des ressources forestières	320 000 000	129 232 714	-190 767 286	40,39%
Direction de l'élevage	50 000 000	31 542 665	-18 457 335	63,09%
Direction générale de la police nationale	15 000 000	3 251 200	-11 748 800	21,67%
Direction générale de la documentation nationale (RDI)	800 000 000	0	-800 000 000	0,00%
Direction de l'industrie	160 000 000	105 954 680	-54 045 320	66,22%
HAAC	1 300 000	476 000	-824 000	36,62%
Grefe du tribunal	65 000 000	50 027 560	-14 972 440	76,97%
Comité national d'adoption des enfants	25 000 000	18 288 000	-6 712 000	73,15%
Direction générale de la cartographie	20 000 000	10 930 000	-9 070 000	54,65%
Direction régionale de l'environnement et de ressources forestières, région des savanes	2 000 000	1 576 100	-423 900	78,81%
Direction régionale de l'environnement et de ressources forestières, région de la Kara	10 000 000	5 049 338	-4 950 662	50,49%
Direction régionale de l'environnement et de ressources forestières, région des plateaux	70 000 000	51 667 085	-18 332 915	73,81%
Direction régionale de l'environnement et de ressources forestières, région Maritime	150 000 000	85 271 080	-64 728 920	56,85%
Commission Nationale de Reconnaissance et d'Homologation des Diplômes, Titres, Grades et Certificats.	2 500 000	3 264 000	764 000	130,56%
Service de l'Assainissement et de l'Hygiène du milieu	5 000 000	1 635 000	-3 365 000	32,70%
Division de la sécurité routière (MSPC)	70 000 000	42 000 000	-28 000 000	60,00%
Autorité de réglementation des postes et télécommunications (ARTP)	450 000 000	192 894 289	-257 105 711	42,87%
Direction de la Bibliothèque Nationale et des Archives	1 000 000	394 000	-606 000	39,40%
Direction des Semences Agricoles et Plans	10 000 000	4 276 000	-5 724 000	42,76%
Direction des Etablissements de Soins et de la Réadaptation	5 000 000	1 872 000	-3 128 000	37,44%
Autres recettes non fiscales				
Prélèvement pour apurement de la dette du secteur pétrolier (PADSP)	14 459 537 000	9 615 628 025	-4 843 908 975	66,50%

Sources : Comptes administratif et de gestion 2018 du RGE, calculs de la Cour

L'analyse de ce tableau révèle de très fortes distorsions dans les taux de réalisation des différentes rubriques de recettes concernées par rapport aux prévisions.

L'analyse de l'exécution des prévisions des recettes non fiscales montre que leurs rubriques suivantes n'ont pas du tout été exécutées, il s'agit de :

produits de l'adjudication des biens reformés de l'Etat;
direction générale de la documentation nationale.

Concernant les rubriques exécutées au-delà des prévisions, il s'agit des rubriques suivantes :

Redevances téléphoniques (250, 88%) ;
Radio Kara (130,49%) ;
Télévision togolaise (159,09%) ;
Direction des transports routiers (128,25%) ;
Commission nationale de reconnaissance et d'homologation des diplômes, titres, grades et certificats (130,56%).

On peut relever que la rubrique " Redevances téléphoniques " a été exécutée à plus de 250%.

Toutes les autres rubriques sont exécutées à moins de 80% des prévisions. Les rubriques ayant enregistré les taux d'exécution les plus bas (moins de 30%) sont les suivantes : Direction régionale de l'environnement et des ressources forestières, région des savanes (21,20%) ; Direction des affaires domaniales et cadastrales (22,25%) ; Direction du conditionnement et de la métrologie légale (23,03%) ; Greffe du tribunal (23,03%) ; Direction régionale de l'environnement et des ressources forestières, région des plateaux (26,19%) ; loyers d'immeubles domaniaux (29,70%).

Au regard des fortes distorsions dans les taux de réalisation des différentes rubriques, on relève l'insuffisance dans la maîtrise des prévisions des recettes non fiscales aggravant ainsi, le manque de sincérité des prévisions.

2.1.4.4. Analyse du recouvrement des dividendes, gestion 2018

Les dividendes des sociétés d'Etat et de sociétés à participation publique faisant partie des recettes non fiscales, ont fait l'objet d'une analyse particulière. Pour une prévision dans la loi de finances, gestion 2018 d'un montant global de 28 945 000 000 FCFA, l'exécution s'est élevée à 27 865 239 113 F CFA soit un taux de recouvrement de 96,27%. Les sociétés concernées par cette sous rubrique sont présentées dans le tableau suivant :

Tableau N° 35 : Prévisions et recouvrements des dividendes, gestion 2018

N° d'ordre	Sociétés	Prévisions	Recouvrements	Taux de recouvrement
1	AFRICA-RE	16 000 000	80 671 680	504,20%
2	CICA-RE	40 000 000	50 442 000	126,11%
3	LONATO	6 000 000 000	5 000 000 000	83,33%
4	PORT AUTONOME DE LOME	3 000 000 000	1 500 000 000	50,00%
5	GROUPE TOGO-TELECOM	9 000 000 000	10 000 000 000	111,11%
6	ORABANK	80 000 000	68 449 808	85,56%
7	VOLTIC-TOGO SARL	5 000 000	1 000 000	20,00%
8	WACEM-SA	600 000 000	412 500 000	68,75%
9	UTB	0	0	
10	BPEC	0	0	
11	BCEAO	5 000 000 000	5 000 000 000	100,00%
12	COMPEL	174 000 000	0	0,00%
13	SNPT (Société Nouvelle des Phosphates du Togo)	3 185 000 000	4 258 436 835	133,70%
14	BIA-TOGO	150 000 000	0	0,00%
15	DC-BR/BRVM SA	40 000 000	39 200 000	98,00%
16	NSCT (Nouvelle Société Cotonnière du Togo)	1 000 000 000	1 020 000 000	102,00%
17	SALT	150 000 000	0	0,00%
18	CEET	0	0	
19	MM MINING	0	0	
20	GRANU TOGO SA	0	0	
21	GLOBAL MERCHANTS	0	0	
22	SAZOF	5 000 000	0	0,00%
23	Société Togolaise de Stockage de Lomé (STSL)	350 000 000	295 800 000	84,51%
24	Togo-Oil Company (T-OIL)	150 000 000	138 738 790	92,49%
TOTAL		28 945 000 000	27 865 239 113	96,27%

Sources : Recette générale de l'Etat

L'analyse du tableau ci-dessus permet de faire quelques observations. De façon générale, la part des dividendes dans le budget est faible. Seulement 28 945 000 000 F CFA sur un total de 1 310 934 862 000, soit un taux de 2,21%.

Les Sociétés suivantes : UTB, BPEC, SALT, CEET, MM Mining, GRANU TOGO SA, GLOBAL MERCHANTS, bien que répertoriées n'ont pas fait l'objet de prévisions ni de recouvrements. Par contre, BIA TOGO et SAZOF dont les prévisions sont respectivement 150 000 000 FCFA et 50 000 000, FCFA n'ont rien versé au Trésor.

Les Sociétés suivantes : AFRICA-RE (504,20%), CICA-RE (126,11%), GROUPE TOGO-TELECOM (111,11%), SNPT (Société Nouvelle des Phosphates du Togo) (133,70%), NSCT (Nouvelle Société Cotonnière du Togo) (102,00%) ont exécuté leurs prévisions au-delà de 100% tandis que les Sociétés telles que VOLTIC-TOGO SARL (20%) et PORT AUTONOME DE LOME (50%) ont faiblement exécuté leurs prévisions.

La BCEAO a entièrement réglé ses dividendes (100%).

Cette situation diversifiée des situations des prévisions et recouvrements des prévisions atteste la non maîtrise des prévisions et des recouvrements des dividendes pour certaines sociétés¹⁵.

¹⁵ La Cour devrait envisager un audit thématique du recouvrement des dividendes par les services du Trésor.

Les Sociétés qui contribuent le plus au financement du budget, tel que consigné dans le tableau ci-dessous sont : GROUPE TOGO-TELECOM (35,89%) ; la BCEAO (17,94%) ; STSL (1,06%) ; LONATO (17,94%).

Tableau 36 : Importance relative des sociétés dans le financement du budget 2018

N° d'ordre		Prévisions	Recouvrements	Part dans le total des dividendes
1	AFRICA-RE	16 000 000	80 671 680	0,29%
2	CICA-RE	40 000 000	50 442 000	0,18%
3	LONATO	6 000 000 000	5 000 000 000	17,94%
4	PORT AUTONOME DE LOME	3 000 000 000	1 500 000 000	5,38%
5	GROUPE TOGO-TELECOM	9 000 000 000	10 000 000 000	35,89%
6	ORABANK	80 000 000	68 449 808	0,25%
7	VOLTIC-TOGO SARL	5 000 000	1 000 000	0,004%
8	WACEM-SA	600 000 000	412 500 000	1,48%
9	BCEAO	5 000 000 000	5 000 000 000	17,94%
10	SNPT (Société Nouvelle des Phosphates du Togo)	3 185 000 000	4 258 436 835	15,28%
11	DC-BR/BRVM SA	40 000 000	39 200 000	0,14%
12	NSCT (Nouvelle Société Cotonnière du Togo)	1 000 000 000	1 020 000 000	3,66%
13	Société Togolaise de Stockage de Lomé (STSL)	350 000 000	295 800 000	1,06%
14	Togo-Oil Company (T-OIL)	150 000 000	138 738 790	0,50%
TOTAL		28 945 000 000	27 865 239 113	100,00%

Sources : Recette générale de l'Etat, 2018 et calculs de la Cour

2.2. GESTION DES CREDITS RELATIFS AUX DEPENSES DU BUDGET GENERAL

Les dépenses budgétaires se répartissent conformément à l'article 11, alinéa 1^{er}, de la LOLF 2014-013 du 27 juin 2014 en dépenses ordinaires et en dépenses en capital. Pour l'exercice sous-revue, elles ont été prévues pour 920 568 493 000 FCFA et exécutées pour un montant de 786 994 281 195 F CFA soit un taux de 85,50%.

2.2.1. Crédits relatifs aux dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires sont classées conformément à l'article 11 de la LOLF 2014-013 en dépenses du personnel, en charges financières de la dette, en dépenses d'acquisition de biens et services, en dépenses de transfert courant et en dépenses en atténuation des recettes. Pour la gestion 2018, elles sont prévues pour 610 433 576 000 F CFA et exécutées pour 592 093 432 891 F CFA dégageant un taux de 97%.

Tableau 37 : Crédits des dépenses ordinaires, gestion 2018

Dépenses ordinaires	Prévisions	Exécutions	Taux d'exécution
Intérêts de la dette publique	70 987 741 000	70 754 454 374	99,67%
Dépenses du personnel	205 332 174 000	200 399 508 249	97,60%
Dépenses de matériel	214 488 413 000	207 315 408 832	96,66%
Transferts et subventions	119 625 248 000	113 624 061 436	94,98%
Total dépenses ordinaires	610 433 576 000	592 093 432 891	97,00%

Sources : Collectif budgétaire, gestion 2018, Compte administratif et CGAF 2018

Cette présentation ne respecte pas l'ordre de classement des différentes rubriques qui composent les dépenses ordinaires tel que prescrit l'article 11 de la LOLF 2014-013. Conformément aux dispositions de cet article, les dépenses de personnel viennent avant les dépenses de la dette publique.

2.2.1.1. Intérêts de la dette publique

Tableau 38 : Présentation analytique des charges financières de la dette publique

Désignation	Prévision	Ordonnancements	Ecart	Taux
Intérêts de la dette intérieure	14 214 255 000	14 213 850 075	404 925	99,99%
Intérêts de la dette extérieure	56 773 486 000	56 540 604 299	232 881 701	99,59%
Total	70 987 741 000	70 754 454 374	233 286 626	99,67%

Sources : Collectif budgétaire, gestion 2018, CGAF 2018

2.2.1.1.1. La Dette publique

Conformément à la loi organique relative aux lois de finances, l'amortissement de la dette publique est une opération de trésorerie. Seules les charges de la dette (intérêts et frais financiers) sont considérées comme des dépenses budgétaires.

Afin d'examiner la situation du service de la dette publique (amortissement du capital plus intérêt) et l'encours de la dette publique (stock de la dette) au 31 décembre 2018, la Cour a exploité les chiffres fournis par la direction de la dette publique.

2.2.1.1.1.1. Service de la dette publique

Le service de la dette publique se compose du service de la dette intérieure et de la dette extérieure. Au 31 décembre 2018, le service de la dette a été estimé à 373 378 225 668 F CFA composé de 331 120 942 616 FCFA pour la dette intérieure et 42 257 283 052 FCFA pour la dette extérieure soit respectivement 88,68% et 11,32%. La Cour note une baisse du service de la dette de 25,96% entre 2017 et 2018.

Tableau 39 : Evolution du service de la dette publique entre 2017 et 2018

LIBELLES	Montants 2017	Montants 2018	Variation	
			Montants	%
BILATERAUX	5 085 700 070	4 296 735 251	-788 964 819	-15,51%
COMMERCIAUX	22 653 616 812	17 121 007 769	-5 532 609 043	-24,42%
MULTILATERAUX	21 360 993 479	20 839 540 032	-521 453 447	-2,44%
TOTAL service dette extérieure	49 100 310 361	42 257 283 052	-6 843 027 309	-13,94%
Emprunt obligataires	113 201 110 140	148 923 676 903	35 722 566 763	31,56%
Bon de trésor	97 074 307 276	156 100 111 630	59 025 804 354	60,80%
Allocation DTS	6 734 132 983	6 734 132 983	0	0,00%
BOAD	11 854 709 176	19 363 021 100	7 508 311 924	63,34%
Préfinancements ¹⁶	226 334 184 767	0	-226 334 184 767	-100%
TOTAL service dette intérieure	455 198 444 342	331 120 942 616	-124 077 501 726	-27,25%
Total service de la dette	504 298 754 703	373 378 225 668	-130 920 529 035	-25,96%

Sources : Collectif budgétaire, gestion 2018, CGAF 2018, Données fournies par la Direction de la dette.

¹⁶Le MEF dans ses réponses à la Cour indique que les préfinancements s'élevant à 226 334 184 767 F CFA ont été totalement rachetés en 2017 et que le montant de 65 742 653 100 F CFA, constitue plutôt la réduction des arriérés sans en préciser la nature.

Tableau 40 : Décomposition du service de la dette intérieure du 1^{er} janvier au 31 décembre 2018

RUBRIQUES	Principal	Intérêts/commissions	Total	Pourcentage
TITRES PUBLICQUES	252 926 828 875	52 096 959 658	305 023 788 533	76,86%
EMPRUNTS OBLIGATAIRES	105 116 828 875	43 806 848 028	148 923 676 903	37,53%
BON DU TRESOR	147 810 000 000	8 290 111 630	156 100 111 630	39,33%
ALLOCATION DTS	6 480 354 906	253 778 077	6 734 132 983	1,70%
BOAD	9 895 590 109	9 467 430 991	19 363 021 100	4,88%
Réduction des arriérés ¹⁷	65 742 653 100	0	65 742 653 100	16,57%
TOTAL	335 045 426 990	61 818 168 726	396 863 595 716	100,00%

Sources : Collectif budgétaire, gestion 2018, CGAF 2018, Données fournies par la Direction de la dette.

Le service de la dette intérieure pour la gestion 2018 s'élève à 396 863 595 716 F CFA constitué du principal pour 335 045 426 990 F CFA et des intérêts et commissions pour 61 818 168 726 CFA. Ce montant est constitué essentiellement des bons du trésor (156 100 111 630 F CFA) soit 39,33% et des emprunts obligataires pour 148 923 676 903 F CFA soit 37,53%, et la réduction des arriérés (65 742 653 100 FCFA).

Tableau 41 : Composition du service de la dette extérieure du 1^{er} janvier au 31 décembre 2018

LIBELLES	Exécutions			Taux
	PRINCIPAL	Intérêts et Commissions	Total	
BILATERAUX	3 411 380 790	885 354 461	4 296 735 251	10,17%
COMMERCIAUX	11 128 094 727	5 992 913 043	17 121 007 769	40,52%
MULTILATERAUX	19 183 745 528	1 655 794 504	20 839 540 032	49,32%
TOTAL GENERAL	33 723 221 045	8 534 062 008	42 257 283 052	100,00%

Sources : Collectif budgétaire, gestion 2018, CGAF 2018, Données fournies par la Direction de la dette.

Le service de la dette extérieure est évalué à 42 257 283 052 F CFA en 2018 contre 49 100 310 361 F CFA en 2017 soit une baisse de prévision de 6 843 027 309 FCFA correspondant à un taux de -13,94%.

La Cour note une baisse du service de la dette publique de 25,96% entre 2017 et 2018, essentiellement induite par le rachat du montant total des préfinancements en 2017.

Tableau 42 : Synthèse des données du service de la dette extérieure en 2018 en termes de poids

Libelles	Principal	Intérêts	Rapport Intérêts sur Capital	Total	Poids
BILATERAUX	3 411 380 790	885 354 461	25,95%	4 296 735 251	10,17%
COMMERCIAUX	11 128 094 727	5 992 913 043	53,85%	17 121 007 770	40,52%
MULTILATERAUX	19 183 745 528	1 655 794 504	8,63%	20 839 540 032	49,32%
TOTAL 2018	33 723 221 045	8 534 062 008	25,31%	42 257 283 053	100,00%

Sources : Collectif budgétaire, gestion 2018, CGAF 2018, Données fournies par la Direction de la dette

A la lecture de cette synthèse du service de la dette, on relève que la dette multilatérale représente 49,32% du service précédée de la dette envers les commerciaux (40,52%). Par contre, en termes de coûts des emprunts, la dette envers les créanciers commerciaux revient

¹⁷ Confer : Eléments de réponses aux observations de la Cour des comptes dans son rapport provisoire sur le contrôle de l'exécution du budget, gestion 2018 à la page 6 (Points 4 et 5) et documents complémentaires de la Direction de la dette publique et du financement parvenus après la transmission du rapport provisoire de la Cour.

chère à l'Etat soit 53% du total des intérêts alors que la dette multilatérale, en raison de ses taux concessionnels, représente 8,63%.

2.2.1.1.1.2. Stock de la dette publique

Tableau 43 : Situation du stock de la dette publique, gestion 2018

Rubriques	2017	Poids par rapport au total	2018	Poids par rapport au total	Variation	
					Montant	%
Dette intérieure	1 470 079 920 448	73,20%	1 590 277 382 789	72,58%	120 197 462 341	8,18%
Dette Extérieure	538 134 191 765	26,80%	600 758 648 101	27,42%	50 595 613 837	9,20%
Encours total	2 008 214 112 213	100,00%	2 191 036 030 890	100,00%	170 793 076 178	8,45%

Sources : Collectif budgétaire, gestion 2018, CGAF 2018, Données fournies par la Direction de la dette.

L'encours de la dette publique au 31 décembre 2018 est de 2 191 ,036 milliards de F CFA, en hausse de 8,45% par rapport à son niveau au 31/12/2017.

Cette dette est composée de la dette intérieure dont le stock s'élève à 1590, 277 milliards F CFA soit 72,58% et de dette extérieure qui s'élève à 600,759 milliards de F CFA, représentant 27,42% du stock total.

2.2.1.1.1.3. Analyse de la dette intérieure non conventionnelle

Tableau 44 : Variation de l'encours de la dette intérieure non conventionnelle 2017-2018

RUBRIQUES	2017	2018	Variation	
			Montant	%
I- ARRIERES AUDITES PAR LE CABINET KPMG	154 820 261 529	154 820 261 529	0	0,00%
ARRIERE DETTE FINANCIERE	86 911 338 041	86 911 338 041	0	0,00%
ARRIERE DETTE COMMERCIALE (SECTEUR PRIVE)	4 829 793 806	4 829 793 806	0	0,00%
ARRIERE DETTE SOCIALE	62 155 318 988	62 155 318 988	0	0,00%
Envers la CRT	43 773 217 494	43 773 217 494	0	0,00%
Envers la CNSS	18 382 101 494	18 382 101 494	0	0,00%
ARRIERE RISQUE ET ENGAGEMENT (Compte des correspondants du Trésor)	923 810 694	923 810 694	0	0,00%
II- ARRIERES DU TOFE	100 207 918 456	34 465 265 332	-65 742 653 124	-65,61%
III- PASSIFS DE L'ETAT (LIQUIDATION DES ENTREPRISES D'ETAT)	36 192 569 111	36 207 649 111	15 080 000	0,04%
SOTOCO	3 517 680 331	3 517 680 331	0	0,00%
OTP	9 935 096 128	9 935 096 128	0	0,00%
IFG	6 810 151 211	6 810 151 211	0	0,00%
TOGOPHARMA	1 073 836 050	1 088 916 050	15 080 000	1,40%
FER	3 389 682 772	3 389 682 772	0	0,00%
FICAO	11 263 506 256	11 263 506 256	0	0,00%
LIMUSCO	202 616 363	202 616 363	0	0,00%

Sources : Collectif budgétaire, gestion 2018 CGAF 2018, Données fournies par la Direction de la dette.

L'examen des données ci-dessus permet de constater qu'aucune mesure n'est prise par le gouvernement pour l'apurement de certaines dettes non conventionnelles en l'occurrence les arriérés de la dette sociale figurant dans le tableau ci-dessus.

Tableau 45 : Stock de la dette extérieure 2017-2018

Créanciers	2017	2018	Variation	
	Montant	Montant	Montant	%
BILATERAUX (CP+NCP)	40 657 146 333	40 846 709 834	4 186 455	0,01%
COMMERCIAUX	305 768 555 510	322 364 997 596	17 020 620 554	5,57%
MULTILATERAUX	191 708 489 922	237 546 935 671	33 570 801 828	16,46%
TOTAL	538 134 191 765	600 758 643 101	50 595 608 837	9,20%

Sources : Collectif budgétaire, gestion 2018, CGAF 2018, Données fournies par la Direction de la dette

Au 31 décembre 2018, le stock de la dette extérieure du Togo est de 600,759 milliards F CFA, en hausse de 9,20% par rapport à son niveau au 31 décembre 2017. Cette hausse est essentiellement due aux tirages sur les nouveaux prêts et à la hausse des taux de change des devises des prêts extérieurs.

A l'analyse, toutes les composantes de la dette extérieure vis-à-vis des créanciers ont connu une augmentation : les bilatéraux (0,01%) , les créanciers commerciaux (5,57%) et les créanciers multilatéraux (16,46%) entre 2017 et 2018. Cette orientation de l'endettement envers les multilatéraux est certainement un choix afin de bénéficier de financement à des taux plus concessionnels en cohérence avec l'analyse tirée du tableau n°45 ci-dessus.

2.2.1.2. Dépenses de personnel

2.2.1.2.1. *Analyse de l'ensemble des dépenses de personnel*

Les dépenses de personnel autorisées au titre de la loi de finances, gestion 2018 sont exécutées comme retracées dans le tableau suivant :

Tableau N° 46 : Présentation analytique des dépenses du personnel, gestion 2018

Ministères et institutions	Prévisions LFR	Poids par rapport au Total	Exécution LFR	Taux d'exécution
Assemblée nationale	2 475 538 000	1,21%	2 057 323 379	83,11%
Présidence de la République	1 642 623 000	0,80%	1 775 257 077	108,07%
Premier ministre	382 347 000	0,19%	415 687 469	108,72%
Cour constitutionnelle	206 941 000	0,10%	187 587 899	90,65%
Cour suprême	470 188 000	0,23%	460 779 670	98,00%
Médiature	25 680 000	0,01%	24 960 000	97,20%
Cour des comptes	740 709 000	0,36%	647 744 574	87,45%
Conseil économique et social	28 230 000	0,01%	-	0,00%
Haute autorité audiovisuelle et communication	93 863 000	0,05%	71 669 637	76,36%
Total institutions	6 066 119 000	2,95%	5 641 009 705	92,99%
Ministère Economie et finances	4 323 901 000	2,11%	4 135 416 535	95,64%
Dépenses communes de personnel	911 440 000	0,44%	821 258 057	90,11%
Ministère Planification développement	1 113 749 000	0,54%	1 120 770 541	100,63%
Ministère Affaires étrangères	7 335 646 000	3,57%	7 046 334 710	96,06%
Ministère Développement à la base	272 840 000	0,13%	290 998 652	106,66%
Ministère Défense nationale	32 122 972 000	15,64%	32 513 868 922	101,22%
Ministère de l'Administration territoriale	1 432 413 000	0,70%	1 303 150 441	90,98%
Ministère de la Justice	4 563 277 000	2,22%	4 422 046 677	96,91%
Conseil supérieur magistrature	38 880 000	0,02%	33 600 000	86,42%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	9 976 268 000	4,86%	9 721 012 688	97,44%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format°	96 031 525 000	46,77%	94 759 539 992	98,68%
Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement prim.	7 524 937 000	3,66%	6 297 514 148	83,69%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	618 759 000	0,30%	463 805 032	74,96%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	20 304 885 000	9,89%	17 965 606 327	88,48%
Ministère de la Fonction publique	969 528 000	0,47%	1 322 165 225	136,37%
Ministère de la Communication, de la culture	3 109 498 000	1,51%	3 113 820 382	100,14%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	1 577 634 000	0,77%	1 767 657 753	112,04%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	372 212 000	0,18%	399 139 593	107,23%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	1 821 199 000	0,89%	2 032 954 234	111,63%
Ministère de l'Eau et de l'Hydraulique Villageoise	280 631 000	0,14%	250 697 011	89,33%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	529 486 000	0,26%	680 212 009	128,47%
Ministère des Infrastructures et des Transports	1 232 443 000	0,60%	1 284 399 933	104,22%
Ministère des Mines et Energie	300 200 000	0,15%	298 635 382	99,48%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	429 010 000	0,21%	373 089 395	86,97%
Ministère de l'Environnement	1 845 420 000	0,90%	2 073 690 896	112,37%
Ministère des Postes et Economie Numérique	46 514 000	0,02%	42 923 119	92,28%
Secrétariat d'Etat chargé de l'inclusion financière et du SI	30 474 000	0,01%	-	0,00%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	150 314 000	0,07%	224 190 890	149,15%
Total Ministères	199 266 055 000	97,05%	194 758 498 544	97,74%
Total Budget général	205 332 174 000	100,00%	200 399 508 249	97,60%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2018, calculs de la Cour

Les dépenses de personnel s'élèvent en prévisions à 205 332 174 000 FCFA dont 6 066 119 000 FCFA pour les dotations budgétaires des institutions. Les ministères représentent 97,05% et les institutions 2, 95% des dotations budgétaires en dépenses de personnel.

Les ministères des enseignements primaire, secondaire et formation et le ministère de la défense représentent plus de 50% des dotations en dépenses de personnel soit respectivement 46,77% et 15,64%.

Le taux d'exécution des dépenses de personnel s'élève en moyenne à 97,60% dont ministères (97,74%) et institutions et (92,99%).

D'une manière générale, les dépenses de personnel ont été exécutées de façon satisfaisante. Toutefois, quatorze (14) ministères et institutions ont exécuté leurs dotations en dépassement. Il s'agit, entre autres, de :

Secrétariat d'Etat, chargé des droits de l'homme (149,15%) ;
 Ministère de la Fonction publique (136,37%) ;
 Ministère du commerce et de la promotion du secteur privé (128,47%) ;
 Ministère de l'environnement (112,37%) ;
 Ministère de l'action sociale et de la promotion de la femme (112,04%) ;
 Ministère de l'agriculture et de l'hydraulique (111,63%) ;
 Premier Ministère (108,72%) ;
 Présidence de la République (108,07%) ;
 Ministère du développement à la base (106,66%) ;
 Ministère des infrastructures et des transports (104,22%).

Le conseil économique et social et le Secrétariat d'Etat chargé des droits de l'homme, bien que dotés de crédits de personnel, n'ont enregistré aucune consommation de leur crédit de personnel.

2.2.1.2.2. Tendance évolutive des dépenses de personnel

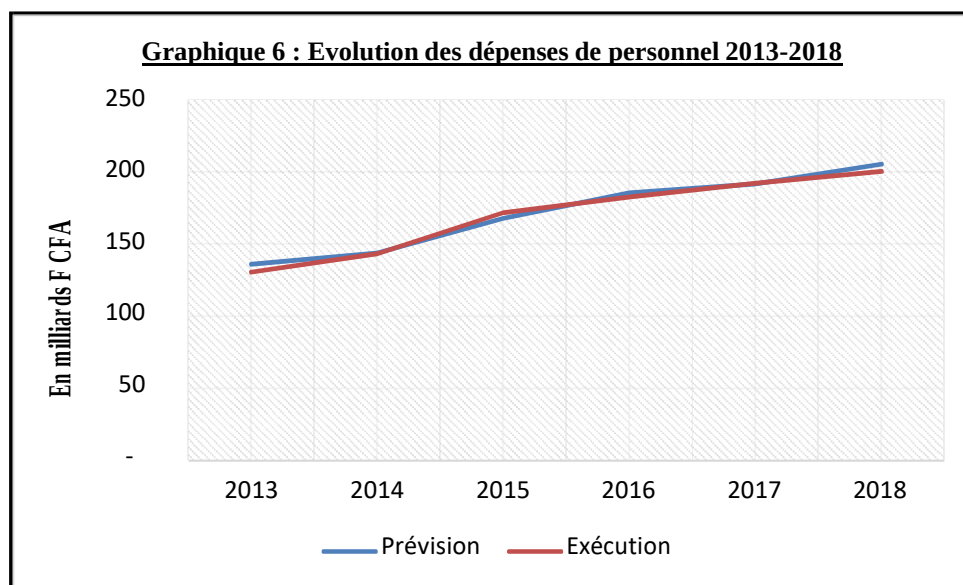
Sur les six années, les taux d'exécution des dépenses du personnel ont évolué en dents de scie comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Tableau 47 : Evolution des dépenses de personnel 2013 à 2018

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
2013	136 008 797 000	130 632 963 564	96,05
2014	143 757 192 000	143 441 042 761	99,78%
2015	167 843 660 000	171 656 268 684	102,27%
2016	185 451 930 000	182 686 422 633	98,51%
2017	191 638 163 000	192 120 537 222	100,25%
2018	205 332 174 000	200 399 508 249	97,37%

Sources : Compte administratif 2018, rapport 2017 et calculs de la Cour

Les dépenses de personnel épousent une tendance globalement ascendante sur la période 2013-2018 objet de l'analyse, comme on peut le constater sur le graphique suivant. Il ressort également que les autorisations budgétaires sont plutôt bien respectées.



2.2.1.2.3. Calcul du ratio de la masse salariale par rapport aux recettes fiscales

Sur la base des données du tableau suivant le ratio de la masse salariale par rapport aux recettes fiscales s'élève à 35,75%) :

Tableau N° 48 : Calcul du ratio de la masse salariale par rapport aux recettes fiscales

Eléments	Prévisions	Exécutions
Dépenses de personnel (Masse Salariale)	205 332 174 000	200 399 508 249
Recettes fiscales (RF)	616 624 741 000	560 527 578 345
Ratio (MS/RF)	33,30%	35,75%

Source : CGAF 2018 et calculs de la Cour

2.2.1.3. Dépenses de matériel

Pour la gestion 2018, les dépenses de matériel sont prévues en dépenses de biens et services ordinaires pour 204 495 493 000 F CFA et en biens et services immobilisés pour 9 992 920 000 F CFA.

2.2.1.3.1. Biens et services ordinaires

Pour la gestion 2018, les dépenses de biens et services ordinaires prévues pour 204 495 493 000 F CFA et exécutées à hauteur de 197 315 000 449 F CFA soit un taux de 96,49%. Elles sont présentées dans le tableau suivant :

Tableau N° 49 : Présentation analytique des dépenses des biens et services ordinaires, gestion 2018

Ministères et institutions	Prévisions LFR	Poids par rapport au Total	Exécution LFR	Taux d'exécution
Assemblée nationale	2 822 517 000	1,38%	2 822 344 796	99,99%
Présidence de la République	10 805 975 000	5,28%	10 709 730 901	99,11%
Premier ministre	963 841 000	0,47%	902 110 460	93,60%
Cour constitutionnelle	56 407 000	0,03%	48 328 246	85,68%
Cour Suprême	111 722 000	0,05%	104 013 753	93,10%
Médiature	55 364 000	0,03%	49 946 565	90,21%
Cour des comptes	357 246 000	0,17%	307 546 131	86,09%
Conseil économique et social	17 100 000	0,01%	-	0,00%
Total institutions	15 190 172 000	7,43%	14 944 020 852	98,38%
Ministère Economie et finances	1 049 659 000	0,51%	828 810 638	78,96%
Dépenses communes de biens et services ordinaires	3 371 893 000	1,65%	3 128 311 643	92,78%
Dépenses communes diverses de biens et services ordinaires	148 077 078 000	72,41%	143 152 528 003	96,67%
Ministère Planification développement	295 864 000	0,14%	264 377 608	89,36%
Ministère Affaires étrangères	4 991 885 000	2,44%	4 766 107 999	95,48%
Ministère Développement à la base	73 438 000	0,04%	55 103 719	75,03%
Ministère Défense nationale	17 196 784 000	8,41%	17 276 517 665	100,46%
Ministère de l'Administration territoriale	332 951 000	0,16%	293 414 826	88,13%
Ministère de la Justice	764 152 000	0,37%	653 089 679	85,47%
Conseil supérieur magistrature	33 274 000	0,02%	26 260 623	78,92%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	1 517 071 000	0,74%	1 465 713 055	96,61%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format°	3 438 911 000	1,68%	3 264 393 288	94,93%
Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement primaire	878 458 000	0,43%	782 882 113	89,12%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	547 193 000	0,27%	508 550 510	92,94%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	2 213 765 000	1,08%	1 920 624 017	86,76%
Ministère de la Fonction publique	259 698 000	0,13%	218 544 813	84,15%
Ministère de la Communication, de la culture	2 085 147 000	1,02%	1 953 849 481	93,70%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	278 684 000	0,14%	245 408 586	88,06%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	100 680 000	0,05%	86 545 263	85,96%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	529 702 000	0,26%	451 205 719	85,18%
Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hydraulique Villag.	139 337 000	0,07%	113 075 787	81,15%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	156 240 000	0,08%	135 677 495	86,84%
Ministère des Infrastructures et des Transports	315 437 000	0,15%	268 074 594	84,99%
Ministère des Mines et Energie	153 477 000	0,08%	136 438 120	88,90%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	126 342 000	0,06%	98 791 745	78,19%
Ministère de l'Environnement	192 254 000	0,09%	157 424 835	81,88%
Ministère des Postes et Economie Numérique	69 195 000	0,03%	40 001 827	57,81%
Secrétariat d'Etat chargé des finances inclusives et du SI	23 115 000	0,01%	14 120 784	61,09%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	93 637 000	0,05%	65 135 162	69,56%
Total Ministères	189 305 321 000	92,57%	182 370 979 597	96,34%
Total budget général	204 495 493 000	100,00%	197 315 000 449	96,49%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2018, calculs de la Cour

2.2.1.3.2. Biens et services immobilisés

La loi de finances, gestion 2018 a autorisé en crédits de dépenses de biens et services immobilisés, un plafond de 9 992 920 000 FCFA, utilisé pour 10 000 408 383 F CFA soit un taux d'exécution de 100,07%.

Tableau N° 50 : Présentation analytique des dépenses des biens et services immobilisés, 2018

Ministères et institutions	Prévisions LFR	Poids par rapport au Total	Exécution LFR	Taux d'exécution
Assemblée nationale	299 895 000	3,00%	299 895 000	100,00%
Présidence de la République	195 600 000	1,96%	193 799 319	99,08%
Premier ministre	31 180 000	0,31%	30 579 045	98,07%
Cour constitutionnelle	375 000	0,00%	358 720	95,66%
Total institutions	527 050 000	5,27%	524 632 084	99,54%
Ministère Economie et finances	12 405 000	0,12%	12 138 259	97,85%
Dépenses communes d'achat de biens et services immobilisé	650 000 000	6,50%	676 740 000	104,11%
Ministère Planification développement	8 952 000	0,09%	7 032 920	78,56%
Ministère Affaires étrangères	212 684 000	2,13%	212 681 423	100,00%
Ministère Développement à la base	899 000	0,01%	522 150	58,08%
Ministère Défense nationale	8 326 800 000	83,33%	8 325 143 031	99,98%
Ministère de l'Administration territoriale	4 853 000	0,05%	3 339 353	68,81%
Ministère de la Justice	13 617 000	0,14%	13 464 329	98,88%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	1 505 000	0,02%	1 504 618	99,97%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format°	13 877 000	0,14%	13 168 786	94,90%
Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement primaire	64 845 000	0,65%	64 505 523	99,48%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	20 496 000	0,21%	20 013 272	97,64%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	31 921 000	0,32%	26 633 616	83,44%
Ministère de la Fonction publique	8 369 000	0,08%	8 361 054	99,91%
Ministère de la Communication, de la culture	61 058 000	0,61%	60 641 966	99,32%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	6 814 000	0,07%	6 631 479	97,32%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	1 759 000	0,02%	1 758 731	99,98%
Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage	1 900 000	0,02%	1 899 800	99,99%
Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hydraulique Villag.	6 300 000	0,06%	4 797 644	76,15%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	5 000 000	0,05%	2 999 861	60,00%
Ministère des Mines et Energie	1 268 000	0,01%	1 257 390	99,16%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	4 097 000	0,04%	4 094 566	99,94%
Ministère de l'Environnement	3 301 000	0,03%	3 298 583	99,93%
Secrétariat d'Etat chargé de l'Inclusion Financière	2 750 000	0,03%	2 748 515	99,95%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	400 000	0,00%	399 430	99,86%
Total ministères	9 465 870 000	94,73%	9 475 776 299	100,10%
Total Budget général	9 992 920 000	100,00%	10 000 408 383	100,07%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2018, calculs de la Cour

Sur les 29 ministères et institutions ayant reçu des crédits de biens et services immobilisés, le ministère de la défense nationale a reçu 83,33% des dotations qu'il a exécutées à 99,98%.

2.2.1.4. Transferts et subventions

La dotation budgétaire allouée aux dépenses de transferts d'un montant de 119 625 248 000 F CFA a été consommée à hauteur de 113 624 061 436 CFA, soit un taux d'exécution de 94,98% contre 93,22% l'année précédente. L'on constate une légère amélioration de la consommation des crédits et des transferts et subventions.

L'analyse de cette catégorie de dépenses par poste budgétaire, tant en prévision qu'en exécution, se présente ainsi qu'il suit dans le tableau 51 :

Tableau N° 51 : Présentation analytique des dépenses de transferts et subventions, gestion 2018

Ministères et institutions	Prévisions LFR	Poids par rapport au Total	Exécution LFR	Taux d'exécution
Assemblée nationale	128 395 000	0,11%	128 395 000	100,00%
Présidence de la République	9 830 000 000	8,22%	9 262 074 000	94,22%
Premier ministre	19 000 000	0,02%	19 000 000	100,00%
Haute autorité audiovisuelle et communication	210 720 000	0,18%	210 699 367	99,99%
Total institutions	10 188 115 000	8,52%	9 620 168 367	94,43%
Ministère Economie et finances	23 870 000 000	19,95%	23 275 921 777	97,51%
Ministère Planification développement	225 000 000	0,19%	225 000 000	100,00%
Ministère Affaires étrangères	2 058 500 000	1,72%	2 014 250 571	97,85%
Ministère Développement à la base	7 435 000 000	6,22%	7 435 000 000	100,00%
Ministère Défense nationale	750 000 000	0,63%	675 000 000	90,00%
Ministère de l'Administration territoriale	160 000 000	0,13%	160 000 000	100,00%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	840 000 000	0,70%	840 000 000	100,00%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format ^o	7 520 904 000	6,29%	7 087 986 645	94,24%
Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement primaire	570 000 000	0,48%	570 000 000	100,00%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	30 743 658 000	25,70%	30 547 836 000	99,36%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	10 395 304 000	8,69%	10 182 286 533	97,95%
Ministère de la Fonction publique	1 872 246 000	1,57%	1 656 555 500	88,48%
Ministère de la Communication, de la culture	2 745 000 000	2,29%	2 713 386 654	98,85%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	1 055 500 000	0,88%	1 002 153 289	94,95%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	820 000 000	0,69%	820 000 000	100,00%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	3 815 000 000	3,19%	3 777 495 100	99,02%
Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hydraulique Villa	50 000 000	0,04%	50 000 000	100,00%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	6 010 341 000	5,02%	5 585 341 000	92,93%
Ministère des Infrastructures et des Transports	610 000 000	0,51%	560 000 000	91,80%
Ministère des Mines et Energie	1 620 000 000	1,35%	1 605 000 000	99,07%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	220 000 000	0,18%	170 000 000	77,27%
Ministère de l'Environnement	100 000 000	0,08%	100 000 000	100,00%
Ministère des Postes et Economie Numérique	3 200 000 000	2,68%	200 000 000	6,25%
Secrétariat d'Etat chargé Inclusion Financière	2 400 000 000	2,01%	2 400 000 000	100,00%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	350 680 000	0,29%	350 680 000	100,00%
Total ministères	109 437 133 000	91,48%	104 003 893 069	95,04%
Total budget général	119 625 248 000	100%	113 624 061 436	94,98%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2018, calculs de la Cour

Les ministères qui ont bénéficié des plus importantes subventions au titre du budget 2018 sont dans l'ordre : le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (25,70%) ; le Ministère de l'économie et des finances (19,95%);le ministère de la santé (8,69%) ; Présidence de la République (8,22%); ministère des enseignements primaire et secondaire et formation professionnelle (6,29%); le ministère de développement à la base, de l'artisanat, de la jeunesse et de l'emploi des jeunes (6,22%) ; le Ministère du commerce et de la promotion du secteur privé (5,02%)..

Ces sept (07) ministères totalisent un volume de transferts courants de 95 805 207 000 F CFA sur une prévision totale de 119 625 248 000 CFA, soit 80,09%. Ces ministères ont exécuté leurs dotations à 82,18%.

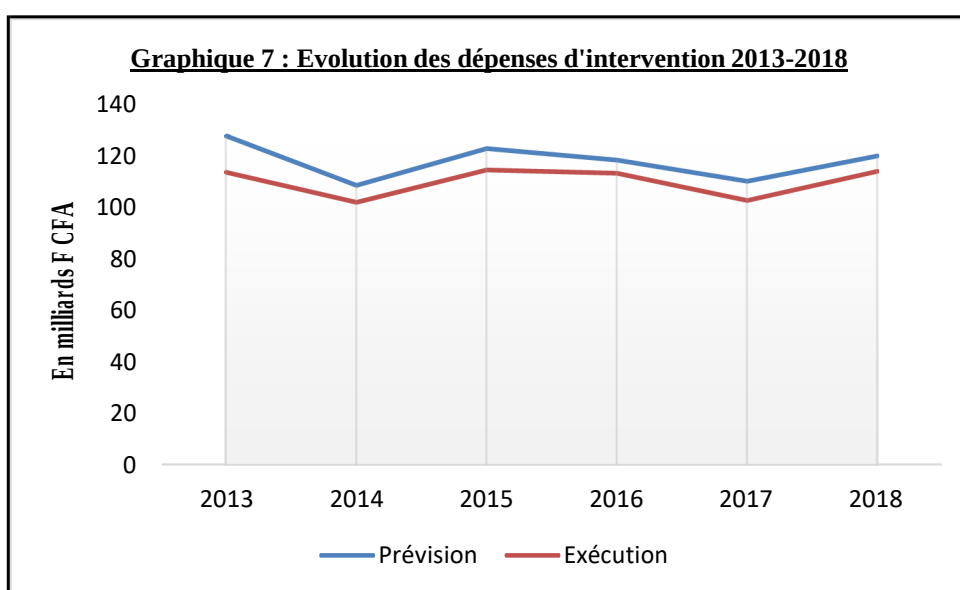
L'exécution des dépenses de transfert sur les six dernières années a connu une amélioration croissante avec une légère baisse en 2016 et 2017. En 2018, elles ont connu une nouvelle hausse passant de 109, 801 milliards FCFA à 119, 625 milliards F CFA. Leurs prévisions ont évolué en dents de scie comme l'illustrent le tableau ci-dessous :

Tableau 52 : Evolution des dépenses d'interventions 2013 à 2018

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécut°
2013	127 397 223 000	113 289 219 928	88,93%
2014	108 234 883 000	101 672 266 555	93,94%
2015	122 467 895 000	114 212 014 643	93,26%
2016	118 033 716 000	112 915 961 012	95,66%
2017	109 800 682 000	102 351 544 677	93,22%
2018	119 625 248 000	113 624 061 436	94,98%

Sources : Compte administratif 2018, RELF 2017 et calculs de la Cour

Globalement les dépenses d'intervention ont connu une évolution en dents de scie aussi en prévision qu'en exécution sur la période 2013 à 2018 comme il ressort de la représentation graphique ci-dessous :



2.2.2. Crédits affectés aux dépenses d'investissement

Les dépenses en capital conformément à l'article 11, alinéa 2 de la LOLF 2014-013, comprennent les dépenses d'investissement exécutées par l'Etat et les transferts en capital. Pour la gestion 2018, les dépenses d'investissement ont été prévues pour un montant de 310 134 917 000 F CFA et exécutées à hauteur de 194 900 848 304 F CFA représentant un taux d'exécution de 62,84%, ce qui constitue une amélioration par rapport à l'exercice précédent où ce taux était de 54,53%.

2.2.2.1. Présentation analytique des dépenses d'investissement

La présentation analytique de ces dépenses pour la gestion 2018 est retracée dans le tableau ci-dessous :

Tableau N° 53 : Présentation analytique des dépenses d'investissement, 2018

Ministères et institutions	Prévisions LFR	Poids par rapport au Total	Exécution LFR	Taux d'exécution
Assemblée nationale	3 685 689 000	1,19%	3 534 071 045	95,89%
Présidence de la République	956 982 000	0,31%	858 683 473	89,73%
Premier ministre	162 054 000	0,05%	159 129 329	98,20%
Cour constitutionnelle	20 658 000	0,01%	10 329 000	50,00%
Cour suprême	25 821 000	0,01%	25 681 402	99,46%
Cour des comptes	258 214 000	0,08%	24 628 960	9,54%
Total institutions	5 109 418 000	1,65%	4 612 523 209	90,27%
Ministère Economie et finances	63 329 003 000	20,42%	28 228 428 234	44,57%
Ministère Planification développement	980 904 000	0,32%	1 151 070 248	117,35%
Ministère Affaires étrangères	38 732 000	0,01%	38 606 391	99,68%
Ministère Développement à la base	13 096 564 000	4,22%	6 543 009 349	49,96%
Ministère Défense nationale	361 500 000	0,12%	361 419 779	99,98%
Ministère de l'Administration territoriale	4 974 929 000	1,60%	3 069 556 709	61,70%
Ministère de la Justice	154 928 000	0,05%	71 176 737	45,94%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	206 570 000	0,07%	70 701 109	34,23%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format°	6 308 593 000	2,03%	4 492 623 168	71,21%
Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement primaire.	686 107 000	0,22%	399 811 293	58,27%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	6 204 478 000	2,00%	2 754 404 270	44,39%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	23 791 180 000	7,67%	17 595 231 476	73,96%
Ministère de la Fonction publique	1 058 417 000	0,34%	55 610 612	5,25%
Ministère de la Communication, de la culture	2 490 850 000	0,80%	169 633 259	6,81%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	103 286 000	0,03%	103 207 991	99,92%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	768 829 000	0,25%	611 709 075	79,56%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	39 359 578 000	12,69%	17 106 563 187	43,46%
Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hydraulique Villa	22 590 870 000	7,28%	9 905 848 091	43,85%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	1 978 866 000	0,64%	426 373 290	21,55%
Ministère des Infrastructures et des Transports	94 622 268 000	30,51%	88 211 826 082	93,23%
Ministère des Mines et Energie	12 653 617 000	4,08%	4 608 723 598	36,42%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	154 928 000	0,05%	142 053 873	91,69%
Ministère de l'Environnement	2 851 484 000	0,92%	3 585 339 514	125,74%
Ministère des Postes et Economie Numérique	6 210 435 000	2,00%	560 110 043	9,02%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	48 583 000	0,02%	25 287 717	52,05%
Total ministères	305 025 499 000	98,35%	190 288 325 095	62,38%
Total budget général	310 134 917 000	100%	194 900 848 304	62,84%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2018, calculs de la Cour

Six (6) postes budgétaires ont bénéficié de l'essentiel des dotations en dépenses d'investissement dans le budget, gestion 2018 soit 82,80% des dotations. Ils sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau 54 : Récapitulatif des postes budgétaires ayant bénéficié de l'essentiel des investissements 2018

RUBRIQUES	Prévisions LFR	Poids par rapport au Total	Exécution LFR	Taux d'exécution
Ministère Economie et finances	63 329 003 000	20,42%	28 228 428 234	44,57%
Ministère Développement à la base	13 096 564 000	4,22%	6 543 009 349	49,96%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	23 791 180 000	7,67%	17 595 231 476	73,96%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	39 359 578 000	12,69%	17 106 563 187	43,46%
Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hydraulique Villageoise	22 590 870 000	7,28%	9 905 848 091	43,85%
Ministère des Infrastructures et des Transports	94 622 268 000	30,51%	88 211 826 082	93,23%
Total des 6 postes	256 789 463 000	82,80%	167 590 906 419	65,26%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2018, calculs de la Cour

Il se dégage des données de ce tableau que le ministère de l'économie et des finances (20,42%) et le ministère des infrastructures et des transports (30,51%) représente plus de la moitié des dotations budgétaires en dépenses d'investissement.

De façon générale, en dehors du Ministère des Infrastructures et des Transports qui a optimisé l'utilisation de ses crédits d'investissements, cinq (5) des six (6) ministères les mieux dotés n'ont guère dépassé 75% de leurs dotations budgétaires.

Cette faible consommation des crédits d'investissement serait due selon le ministère de l'économie et des finances¹⁸ essentiellement au :

- retard dans l'élaboration des plans de passation des marchés et des plans d'engagements ;
- démarrage tardif de certains projets ;
- non-respect des délais pour l'évaluation des offres ;
- non-respect de l'exécution des travaux (inefficacité dans le suivi de l'exécution des travaux).

L'exécution des crédits de dépenses d'investissement des cinq dernières années se présente comme suit :

Tableau 55 : Evolution des dépenses d'investissement de 2013 à 2018

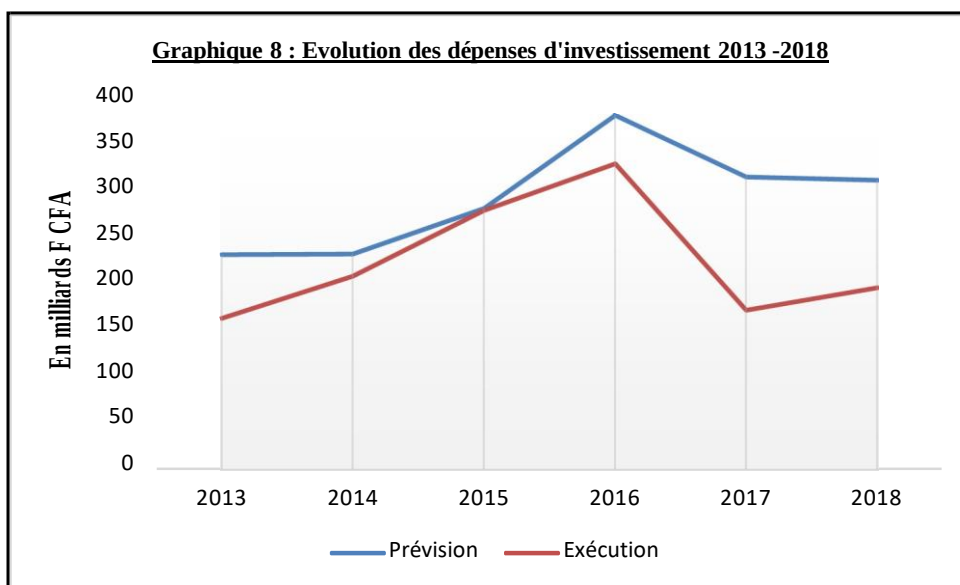
Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
2013	230 404 877 000	162 221 010 235	70,41 %
2014	230 956 573 000	207 317 619 482	89,76%
2015	279 741 043 000	277 714 127 423	99,28 %
2016	379 653 162 000	327 795 182 160	86,34%
2017	313 532 218 000	170 981 456 595	54,53%
2018	310 134 917 000	194 900 848 304	62,84%

Sources : Compte administratif 2018, RELF 2017 et calculs de la Cour

Les prévisions des dépenses d'investissement ont suivi une évolution ascendante de 2013 à 2016 avant de baisser régulièrement à partir de 2017. Au niveau de l'exécution, après une croissance régulière de son taux entre 2013 et 2015, il a baissé en 2016 et 2017 avant d'entamer une légère hausse en 2018.

En définitive les dépenses d'investissement ont connu une évolution erratique sur les six dernières années comme l'indique le tableau ci-dessus et représentées sur le graphique ci-dessous :

¹⁸ Eléments de réponses aux observations de la Cour des comptes dans son rapport provisoire sur le contrôle de l'exécution du budget, gestion 2018 à la page 7 (Point 9)



2.2.2.2. Dépenses d'investissements selon la source de financements

Les dépenses d'investissements sont analysées selon leur source de financement qui est soit interne soit externe comme présenté dans le tableau suivant :

Tableau 56 : Répartition des dépenses d'investissement par source de financement, gestion 2018

Investissement par source de financement	Prévisions	Exécutions	Taux d'exécution
Investissements sur ressources intérieures	90 555 005 000	63 634 691 975	70,27%
Investissements sur ressources extérieures	219 579 911 000	131 266 156 329	59,78%
TOTAL	310 134 916 000	194 900 848 304	62,84%

Source : Compte administratif, CGAF, Collectif budgétaire, gestion 2018, calculs de la Cour

Les investissements sur ressources extérieures ont été faiblement exécutés (59,78%) contrairement aux investissements sur ressources intérieures avec un taux assez satisfaisant de 70,27%.

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

Le taux moyen d'exécution des deux sources d'investissement n'est que de 62,84%.

2.2.3. Utilisation des crédits des dépenses ordinaires

Le respect des autorisations budgétaires s'analyse en termes de dépassement ou de sous-consommation de crédit. L'analyse est faite par nature de dépenses (personnel, biens et services ordinaires et transferts courants).

2.2.3.1. Dépassements des crédits

Les dépassements de crédits ont été constatés uniquement au niveau des dépenses de personnel de certains ministères et institutions tels que présentés dans le tableau suivant :

Tableau N° 57 : Présentation des dépassements des charges de personnel

Ministères et Institutions	Prévisions LFR	Exécution LFR	Taux d'exécut°	Taux de dépassement
Présidence de la République	1 642 623 000	1 775 257 077	108,07%	8,07%
Premier ministre	382 347 000	415 687 469	108,72%	8,72%
Ministère Planification développement	1 113 749 000	1 120 770 541	100,63%	0,63%
Ministère Développement à la base	272 840 000	290 998 652	106,66%	6,66%
Ministère Défense nationale	32 122 972 000	32 513 868 922	101,22%	1,22%
Ministère de la Fonction publique	969 528 000	1 322 165 225	136,37%	36,37%
Ministère de la Communication, de la culture	3 109 498 000	3 113 820 382	100,14%	0,14%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	1 577 634 000	1 767 657 753	112,04%	12,04%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	372 212 000	399 139 593	107,23%	7,23%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	1 821 199 000	2 032 954 234	111,63%	11,63%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	529 486 000	680 212 009	128,47%	28,47%
Ministère des Infrastructures et des Transports	1 232 443 000	1 284 399 933	104,22%	4,22%
Ministère de l'Environnement	1 845 420 000	2 073 690 896	112,37%	12,37%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	150 314 000	224 190 890	149,15%	49,15%
Total des 14 ministères et institutions	47 142 265 000	49 014 813 576	103,97%	3,97%

Source : Comptes administratifs, Collectif budgétaire, gestion 2018, calculs de la Cour

L'analyse de ce tableau montre que sur trente-cinq (35) postes, quatorze (14) ont dépassé leurs prévisions budgétaires. Les cas les plus frappants sont constatés au niveau des ministères suivants : Secrétariat d'Etat chargé des droits de l'homme (149%) ; Ministère de la fonction publique (136,37%) ; Ministère du commerce et de la promotion secteur privé (128,47%) ; Ministère de l'environnement (112,37%) ; Ministère de l'action sociale et de la promotion de la Femme (112,04%) ; Ministère de l'agriculture et de l'hydraulique (111,63%).

Tous ces cas de dépassements des prévisions ne devraient pas exister en ce qui concerne les dépenses de personnel, de matériel, de transferts et d'investissements dans la mesure où ces crédits sont limitatifs.

En ce qui concerne les crédits de personnel en particulier, chaque institution, ministère ou service devrait faire un effort pour maîtriser ses effectifs et toutes les incidences découlant des mouvements de personnel et les faire prendre en compte dans la loi de finances rectificative surtout quand cette dernière intervient à mi gestion.

2.2.3.2. Crédits non consommés

Les crédits non consommés sont constatés au niveau des dépenses de personnel, des dépenses de biens et services ordinaires et de transferts.

2.2.3.2.1. Crédits de personnel non consommés

Les postes présentés dans le tableau suivant ont consommé moins que prévu :

Tableau N° 58 : Présentation des crédits de dépenses de personnel non consommés, gestion 2018

Ministères et Institutions	Prévisions LFR	Exécution LFR	Taux d'exécut°	Taux de non consommat°
Assemblée nationale	2 475 538 000	2 057 323 379	83,11%	16,89%
Cour constitutionnelle	206 941 000	187 587 899	90,65%	9,35%
Cour suprême	470 188 000	460 779 670	98,00%	2,00%
Médiature	25 680 000	24 960 000	97,20%	2,80%
Cour des comptes	740 709 000	647 744 574	87,45%	12,55%
Conseil économique et social	28 230 000	-	0,00%	100,00%
Haute autorité audiovisuelle et communication (HAAC)	93 863 000	71 669 637	76,36%	23,64%
Ministère Economie et finances	4 323 901 000	4 135 416 535	95,64%	4,36%
Dépenses communes de personnel	911 440 000	821 258 057	90,11%	9,89%
Ministère Affaires étrangères	7 335 646 000	7 046 334 710	96,06%	3,94%
Ministère de l'Administration territoriale	1 432 413 000	1 303 150 441	90,98%	9,02%
Ministère de la Justice	4 563 277 000	4 422 046 677	96,91%	3,09%
Conseil supérieur magistrature	38 880 000	33 600 000	86,42%	13,58%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	9 976 268 000	9 721 012 688	97,44%	2,56%
Ministère des enseign. prim., second. et format° prof.	96 031 525 000	94 759 539 992	98,68%	1,32%
Ministère délégué auprès ministère de l'enseign. primaire	7 524 937 000	6 297 514 148	83,69%	16,31%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	618 759 000	463 805 032	74,96%	25,04%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	20 304 885 000	17 965 606 327	88,48%	11,52%
Ministère de l'Eau et de l'Hydraulique Villageoise	280 631 000	250 697 011	89,33%	10,67%
Ministère des Mines et Energie	300 200 000	298 635 382	99,48%	0,52%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	429 010 000	373 089 395	86,97%	13,03%
Ministère des Postes et Economie Numérique	46 514 000	42 923 119	92,28%	7,72%
Secrétariat d'Etat chargé de l'inclusion financière et du SI	30 474 000	-	0,00%	100,00%
Total	158 189 909 000	151 384 694 673	95,70%	4,30%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2018, calculs de la Cour

La sous-consommation des crédits de personnel concerne au total vingt-trois (23) ministères et institutions. Pour une prévision de 158 189 909 000 F CFA, les crédits non consommés s'élèvent à 6 805 214 327 FCFA soit 4,30% des dotations reçues.

Les Institutions et ministères suivants ont exécuté moins de 85% de leurs dotations : la HAAC (76,36%) ; l'Assemblée nationale (83,16%) ; le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (74,96%) et le ministère délégué auprès du ministère de l'enseignement primaire (83,69%).

Les cas extrêmes de non-consommation sont observés au niveau du Secrétariat d'Etat chargé de l'inclusion financière et du Secteur Informel (0%) et du Conseil Economique et Social. Si la Cour comprend que cette dernière institution est non opérationnelle, elle ne s'explique pas pourquoi le Secrétariat d'Etat n'a connu aucune exécution (0%) de ses crédits de personnels.

La Cour prend acte des explications fournies par le ministère chargé des finances¹⁹ mais recommande que, pour respecter le principe de la répartition fonctionnelle des crédits budgétaires, des dispositions soient prises pour qu'à l'avenir, le personnel de chaque unité fonctionnelle émarge sur le budget qui lui est destiné. Autrement dit, l'on se retrouverait dans un cas de double prévision budgétaire où la dotation du secrétariat d'Etat devient inutile.

¹⁹ Eléments de réponses aux observations de la Cour des comptes dans son rapport provisoire sur le contrôle de l'exécution du budget, gestion 2018 à la page 7 (Point 10).

2.2.3.2.2. Crédits de biens et services ordinaires

Les postes n'ayant pas consommé la totalité de leurs crédits de dépenses de biens et services ordinaires au nombre de trente-six (36) sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau N° 59 : Présentation des crédits de biens et services ordinaires non consommés, gestion 2018

Ministères et Institutions	Prévisions LFR	Exécution LFR	Crédits non consommés	Taux de non consommatio ^o
Assemblée nationale	2 822 517 000	2 822 344 796	172 204	0,01%
Présidence de la République	10 805 975 000	10 709 730 901	96 244 099	0,89%
Premier ministère	963 841 000	902 110 460	61 730 540	6,40%
Cour constitutionnelle	56 407 000	48 328 246	8 078 754	14,32%
Cour suprême	111 722 000	104 013 753	7 708 247	6,90%
Médiature	55 364 000	49 946 565	5 417 435	9,79%
Cour des comptes	357 246 000	307 546 131	49 699 869	13,91%
Conseil économique et social	17 100 000	-	17 100 000	100,00%
Ministère Economie et finances	1 049 659 000	828 810 638	220 848 362	21,04%
Dépenses communes de biens et services ordinaires	3 371 893 000	3 128 311 643	243 581 357	7,22%
Dépenses communes diverses de biens et services ordinaires	148 077 078 000	143 152 528 003	4 924 549 997	3,33%
Ministère Planification développement	295 864 000	264 377 608	31 486 392	10,64%
Ministère Affaires étrangères	4 991 885 000	4 766 107 999	225 777 001	4,52%
Ministère Développement à la base	73 438 000	55 103 719	18 334 281	24,97%
Ministère de l'Administration territoriale	332 951 000	293 414 826	39 536 174	11,87%
Ministère de la Justice	764 152 000	653 089 679	111 062 321	14,53%
Conseil supérieur magistrature	33 274 000	26 260 623	7 013 377	21,08%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	1 517 071 000	1 465 713 055	51 357 945	3,39%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format ^o	3 438 911 000	3 264 393 288	174 517 712	5,07%
Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement prim.	878 458 000	782 882 113	95 575 887	10,88%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	547 193 000	508 550 510	38 642 490	7,06%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	2 213 765 000	1 920 624 017	293 140 983	13,24%
Ministère de la Fonction publique	259 698 000	218 544 813	41 153 187	15,85%
Ministère de la Communication, de la culture	2 085 147 000	1 953 849 481	131 297 519	6,30%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	278 684 000	245 408 586	33 275 414	11,94%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	100 680 000	86 545 263	14 134 737	14,04%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	529 702 000	451 205 719	78 496 281	14,82%
Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hydraulique Village.	139 337 000	113 075 787	26 261 213	18,85%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	156 240 000	135 677 495	20 562 505	13,16%
Ministère des Infrastructures et des Transports	315 437 000	268 074 594	47 362 406	15,01%
Ministère des Mines et Energie	153 477 000	136 438 120	17 038 880	11,10%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	126 342 000	98 791 745	27 550 255	21,81%
Ministère de l'Environnement	192 254 000	157 424 835	34 829 165	18,12%
Ministère des Postes et Economie Numérique	69 195 000	40 001 827	29 193 173	42,19%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	93 637 000	65 135 162	28 501 838	30,44%
Secrétariat d'Etat chargé des finances inclusives et du SI	23 115 000	14 120 784	8 994 216	38,91%
Total	187 298 709 000	180 038 482 784	7 260 226 216	3,88%

Source : Compte administratif et Collectif budgétaire, gestion 2018, calculs de la Cour

Les crédits de biens et services ordinaires non consommés sont constatés au niveau de trente-six (36) ministères et institutions et portent sur une prévision globale de 187 298 709 000 F CFA exécutée à hauteur de 180 038 482 784 F CFA, dégageant des crédits non consommés de 7 260 226 216 F CFA soit 3,88% des dotations reçues.

Onze postes budgétaires (11) ont consommé moins de 85% de leurs crédits en dépenses de biens et services ordinaires, dégageant ainsi des taux de non consommation supérieur à 15%. Il s'agit de : Ministère des Postes et Economie Numérique (42,19%) ; Secrétariat d'Etat chargé des finances inclusives et du SI (38,91%) ; Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme (30,44%) ; Ministère du Développement à la base (24,97%) ; Ministère de l'Industrie et Tourisme (21,81%) ; Conseil supérieur magistrature (21,08%) ; Ministère

Economie et finances (21,04%) ; Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hydraulique Village (18,85%) ; Ministère de l'Environnement (18,12%) ; Ministère de la Fonction publique (15,85%) et Ministère des Infrastructures et des Transports (15,01%).

Seule la dotation du Conseil économique et social, institution non opérationnelle, n'a pas fait l'objet d'exécution.

2.2.3.2.3. Crédits de transferts non consommés

Ils concernent les dotations de dix-sept (17) ministères et institutions présentés dans le tableau suivant :

Tableau N° 60 : Présentation des crédits de transfert courant non consommés, gestion 2018

Ministères et Institutions	Prévisions LFR	Exécution LFR	Crédits non consommés	Taux de non consommé°
Présidence de la République	9 830 000 000	9 262 074 000	567 926 000	5,78%
Haute autorité audiovisuelle et communication	210 720 000	210 699 367	20 633	0,01%
Ministère Economie et finances	23 870 000 000	23 275 921 777	594 078 223	2,49%
Ministère Affaires étrangères	2 058 500 000	2 014 250 571	44 249 429	2,15%
Ministère Défense nationale	750 000 000	675 000 000	75 000 000	10,00%
Ministère des Enseign. primaire Sec. et format° prof.	7 520 904 000	7 087 986 645	432 917 355	5,76%
Ministère de l'Enseign. supérieur et de la Recherche	30 743 658 000	30 547 836 000	195 822 000	0,64%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	10 395 304 000	10 182 286 533	213 017 467	2,05%
Ministère de la Fonction publique	1 872 246 000	1 656 555 500	215 690 500	11,52%
Ministère de la Communication, de la culture	2 745 000 000	2 713 386 654	31 613 346	1,15%
Ministère de l'Action sociale et promot° de la femme	1 055 500 000	1 002 153 289	53 346 711	5,05%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	3 815 000 000	3 777 495 100	37 504 900	0,98%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	6 010 341 000	5 585 341 000	425 000 000	7,07%
Ministère des Infrastructures et des Transports	610 000 000	560 000 000	50 000 000	8,20%
Ministère des Mines et Energie	1 620 000 000	1 605 000 000	15 000 000	0,93%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	220 000 000	170 000 000	50 000 000	22,73%
Ministère des Postes et Economie Numérique	3 200 000 000	200 000 000	3 000 000 000	93,75%
Total des 17 ministères et institutions	106 527 173 000	100 525 986 436	6 001 186 564	5,63%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2018, calculs de la Cour

Les dix-sept (17) institutions et ministères concernés avaient bénéficié de 106 527 173 000 F CFA de crédits de transferts courants consommés à hauteur de 100 525 986 436 F CFA dégageant une sous-consommation totale de 6 001 186 564 F CFA soit en moyenne 5,63% des dotations reçues. L'analyse de ces sous-consommations met en lumière les constats suivants :

- La majorité des institutions et ministères soit douze (12) sur les dix-sept (17) concernés, a consommé plus de 92% de leur dotation de crédits de transfert courants ;
- Les cinq (5) ministères restants ont enregistré au moins 8% de non consommation de leurs dotations. Il s'agit des ministères des Postes et de l'Economie Numérique (93,75%) ; de l'Industrie et Tourisme (22,73%) ; de la Fonction publique (11,52%) ; de la Défense nationale (10%) et des Infrastructures et des Transports (8,20%).

2.2.4. Utilisation des crédits de dépenses en capital

Quatre (4) ministères et institutions ont consommé la totalité de leur crédit (100%) : le premier ministère, le ministère des affaires étrangères, le ministère de la justice et le secrétariat d'Etat chargé des droits de l'homme. Seul le ministère de l'enseignement primaire a connu un dépassement, soit 121,24% de sa dotation.

Le reste des ministères et institutions, au nombre de vingt-quatre (24) ont enregistré des sous-consommations de crédit à des taux divers. Le tableau qui suit en donne les détails.

Tableau N° 61 : Présentation de l'utilisation des crédits d'investissement, 2018

Ministères et Institutions	Prévisions LFR	En % du Total	Exécution LFR	Taux d'exécution
Assemblée nationale	3 685 689 000	1,19%	3 534 071 045	95,89%
Présidence de la République	956 982 000	0,31%	858 683 473	89,73%
Premier ministère	162 054 000	0,05%	159 129 329	98,20%
Cour constitutionnelle	20 658 000	0,01%	10 329 000	50,00%
Cour suprême	25 821 000	0,01%	25 681 402	99,46%
Cour des comptes	258 214 000	0,08%	24 628 960	9,54%
Total institutions	5 109 418 000	1,65%	4 612 523 209	90,27%
Ministère Economie et finances	63 329 003 000	20,42%	28 228 428 234	44,57%
Ministère Planification développement	980 904 000	0,32%	1 151 070 248	117,35%
Ministère Affaires étrangères	38 732 000	0,01%	38 606 391	99,68%
Ministère Développement à la base	13 096 564 000	4,22%	6 543 009 349	49,96%
Ministère Défense nationale	361 500 000	0,12%	361 419 779	99,98%
Ministère de l'Administration territoriale	4 974 929 000	1,60%	3 069 556 709	61,70%
Ministère de la Justice	154 928 000	0,05%	71 176 737	45,94%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	206 570 000	0,07%	70 701 109	34,23%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format°	6 308 593 000	2,03%	4 492 623 168	71,21%
Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement prim.	686 107 000	0,22%	399 811 293	58,27%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	6 204 478 000	2,00%	2 754 404 270	44,39%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	23 791 180 000	7,67%	17 595 231 476	73,96%
Ministère de la Fonction publique	1 058 417 000	0,34%	55 610 612	5,25%
Ministère de la Communication, de la culture	2 490 850 000	0,80%	169 633 259	6,81%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	103 286 000	0,03%	103 207 991	99,92%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	768 829 000	0,25%	611 709 075	79,56%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	39 359 578 000	12,69%	17 106 563 187	43,46%
Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hydraulique Villag.	22 590 870 000	7,28%	9 905 848 091	43,85%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	1 978 866 000	0,64%	426 373 290	21,55%
Ministère des Infrastructures et des Transports	94 622 268 000	30,51%	88 211 826 082	93,23%
Ministère des Mines et Energie	12 653 617 000	4,08%	4 608 723 598	36,42%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	154 928 000	0,05%	142 053 873	91,69%
Ministère de l'Environnement	2 851 484 000	0,92%	3 585 339 514	125,74%
Ministère des Postes et Economie Numérique	6 210 435 000	2,00%	560 110 043	9,02%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	48 583 000	0,02%	25 287 717	52,05%
Total ministères	305 025 499 000	98,35%	190 288 325 095	62,38%
Total budget général	310 134 917 000	100%	194 900 848 304	62,84%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2018, calculs de la Cour

Il se dégage des données du tableau ci-dessus que seize (16) ministères ont exécuté leurs dotations à moins de 60%. Les postes budgétaires particulièrement concernés sont :

- Cour constitutionnelle (50,00%) ;
- Cour des comptes (9,54%) ;
- Ministère de l'économie et des finances (44,57%) ;
- Ministère du développement à la base (49,96%) ;
- Ministère de la justice (45,94%) ;

- Ministère de la sécurité et de la protection civile (34,23%) ;
- Ministère délégué auprès du ministre de l'enseignement primaire (58,27%) ;
- Ministère de l'enseignement supérieur et des recherches (44,39%) ;
- Ministère de la fonction publique (25%) ;
- Ministère de la communication et culture (6,81%) ;
- Ministère de l'agriculture et de l'hydraulique (43,46%) ;
- Ministère de l'eau, de l'assainissement et de l'hydraulique villageoise (43,85%) ;
- Ministère du commerce et de la promotion du secteur privé (21,55%) ;
- Ministère des mines et énergie (36,42%) ;
- Ministère des postes et de l'économie numérique (9,02%) ;
- Secrétariat d'Etat chargé des droits de l'homme (52,05%).

Que ce soit au niveau des dépenses de transfert ou celles en capital, ces cas de sous-consommations les plus criardes posent le problème de la non maîtrise des prévisions budgétaires.

2.3. GESTION DES DOTATIONS AUX COMPTES SPECIAUX DU TRESOR (CST) POUR 2018

Nous examinerons à cette étape la gestion des CAS, le solde des CAS et l'examen détaillé des CAS.

2.3.1. Gestion des dotations aux CAS

Il sera présenté successivement l'exécution de l'ensemble des recettes et des dépenses des CAS, ensuite les soldes dégagés par les CAS et enfin le résultat de l'examen détaillé des CAS.

2.3.1.1. Exécution de l'ensemble des recettes et dépenses des CAS.

Les recettes et les dépenses des CAS ainsi que leur évolution sont présentées respectivement dans les tableaux 62, 63 et 64 suivants :

Tableau 62 : Synthèse des recettes et dépenses des CAS, gestion 2018

INTITULE	PREVISION		EXECUTION		Taux de recouvrement	Taux d'exécution dépenses
	RECETTES	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES		
FNAFPP	1 536 772 000	1 536 772 000	1 099 338 581	1 099 338 581	71,54%	71,54%
FSDH	1 506 772 000	1 506 772 000	1 099 338 581	1 099 338 581	72,96%	72,96%
FPDT	250 000 000	250 000 000	258 180 468	258 180 468	103,27%	103,27%
FNDF	80 000 000	80 000 000	186 875 128	186 875 128	233,59%	233,59%
TOTAL	3 373 544 000	3 373 544 000	2 643 732 758	2 643 732 758	78,37%	78,37%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2018, calculs de la Cour

Il ressort de l'examen des données du tableau ci-dessus que :

- les ressources des CAS prévues au titre de la gestion 2018 pour un montant de 3 373 544 000 F CFA, ont été réalisées à hauteur de 78,37% des crédits contre 66,85% en 2017 ;

- les recouvrements des ressources du FPDT (103,27%) et du FNDF (233,59%) ont dépassé leurs prévisions du fait de la sous-estimation de ces dernières. A ce niveau, la Cour constate un manque de sincérité dans les prévisions de ces deux CAS, surtout celle du FNDF dont la prévision a baissé de (de 520 000 000 à 80 000 000 FCFA) soit 84,62% par rapport à 2017.

Tableau 63 : Evolution des réalisations des recettes des CAS, 2014-2018

Désignation	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2015/2014	Variation 2016/2015	Variation 2017/2016	Variation 2018/2017
FNAPP	985 309 011	1 071 928 265	1 159 033 747	1 091 487 966	1 099 338 581	8,79%	8,13%	-5,83%	0,72%
FSDH	985 309 011	1 071 928 265	1 159 033 747	1 091 487 966	1 099 338 581	8,79%	8,13%	-5,83%	0,72%
FPDT	193 270 693	197 418 902	258 525 168	252 662 235	258 180 468	2,15%	30,95%	-2,27%	2,18%
FNDF	0	0	247 139 222	241 825 150	186 875 128	0,00%		-2,15%	-22,72%
TOTAL	2 163 888 715	2 341 275 432	2 823 731 884	2 677 463 317	2 643 732 758	8,20%	20,61%	-5,18%	-1,26%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2018, calculs de la Cour

En termes d'évolution des réalisations des ressources des CAS dans leur ensemble, entre 2014 et 2018, en dehors de la baisse constatée entre 2016 et 2017 (-5,18%) et entre 2017 et 2018 (-1,26%), l'on peut relever des variations positives sur les périodes ; 2014 à 2015 pour 8,20% et 20,61% entre 2015 et 2016.

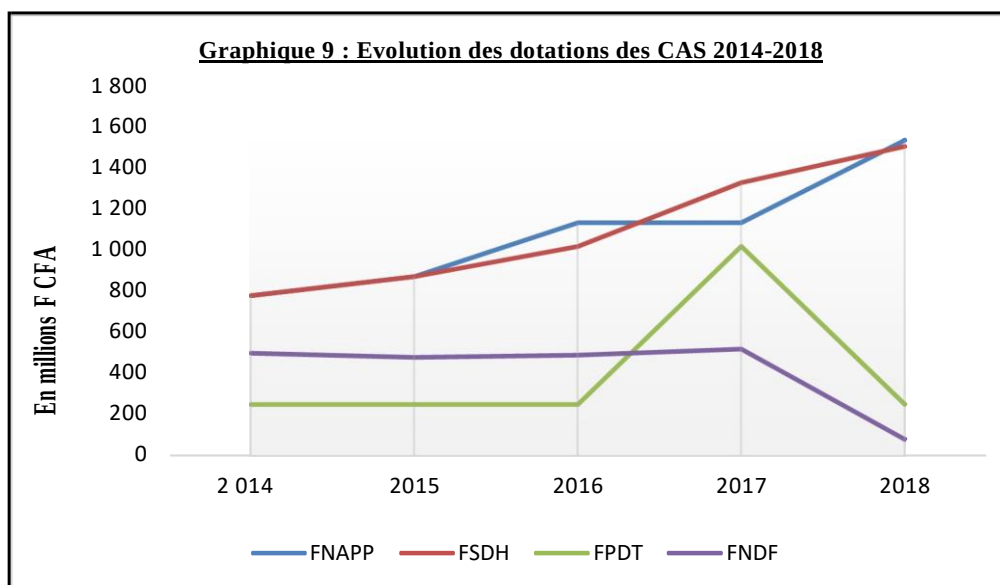
Tableau 64 : Evolution des réalisations des dépenses des différents CAS 2014-2018

Désignation	2 014	2 015	2016	2017	2018	Variation 2015/2014	Variation 2016/2015	Variation 2017/2016	Variation 2018/2017
FNAFPP	780 000 000	872 000 000	1 020 000 000	1 091 487 966	1 099 338 581	11,79%	16,97%	7,01%	0,72%
FSDH	834 896 960	872 000 000	1 020 000 000	1 091 487 966	1 099 338 581	4,44%	16,97%	7,01%	0,72%
FPDT	780 000 000	197 418 902	250 000 000	252 662 235	258 180 468	ND	26,63%	1,06%	2,18%
FNDF			247 139 222	241 825 150	186 875 128	-	-	-2,15%	-22,72%
TOTAL	1 614 898 974	1 941 418 902	2 537 139 222	2 677 463 317	2 643 732 758	20,22%	30,68%	5,53%	-1,26%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2018, calculs de la Cour

L'exécution des dépenses prévues aux différents fonds constituant les CAS a, dans l'ensemble connu une évolution irrégulière sur la période de 2014 à 2018 ; 20,22% entre 2014 et 2015 ; 30,68% entre 2015 et 2016 et 5,53% entre 2016 et 2017 et -1,26% entre 2017 et 2018.

Du point de vue des prévisions, le graphique ci-dessous met en lumière le fait que le FNAFPP et le FSDH sont les mieux dotés sur la période considérée et reçoivent des dotations plutôt croissantes.



2.3.1.2. Soldes des comptes d'affectation spéciale

L'exécution des dotations aux CAS en recettes et en dépenses est retracée dans le tableau suivant :

Tableau 65 : Solde des CAS, gestion 2018

Catégories de CAS	RECETTES	DEPENSES	SOLDE
FNAFPP	1 099 338 581	1 099 338 581	0
FSDH	1 099 338 581	1 099 338 581	0
FPDT	258 180 468	258 180 468	0
FNDF	186 875 128	186 875 128	0
Total	2 643 732 758	2 643 732 758	0

Source : Collectif budgétaire, gestion 2018, calculs de la Cour

Le solde des CAS, gestion 2018 est nul du fait de la consommation totale par chaque CAS, des dotations de recettes recouvrées. Cette situation a amené la Cour à procéder à un examen détaillé des comptes des CAS qui lui ont été produits.

2.3.2. Examen détaillé des CAS 2018

L'examen détaillé des opérations de dépenses effectuées par les organes gestionnaires des CAS a permis d'apprécier la conformité de celles-ci, d'une part aux textes qui les régissent, et d'autre part, à la législation financière en vigueur en 2018 et particulièrement aux dispositions de la LOLF 2014-013. De façon générale, il est relevé que les responsables des CAS effectuent des dépenses non éligibles au regard de leurs objets définis par leurs textes particuliers.

Il faut souligner qu'en ce qui concerne la gestion 2018, la Cour des comptes n'a pu accéder qu'aux comptes de gestion produits par le Fonds Spécial pour le Développement de l'Habitat (FSDH) et le Fonds de Promotion et de Développement du Tourisme (F.P.D.T.). Les deux autres fonds (FNAPP et FNDF) n'ont pas produit leurs comptes de gestion 2018. Pour ces derniers, les informations disponibles sont celles contenues dans le compte de gestion du PGE. Or celles-ci ne sont pas détaillées et ne permettent pas de procéder à une analyse approfondie de l'utilisation des dotations.

La Cour estime que le Payeur Général de l'Etat qui est le comptable assignataire des CAS, doit produire les justificatifs d'exécution des dépenses des CAS en annexes de son compte de gestion pour lui permettre de mieux les analyser.

Les observations découlant de l'analyse détaillée des comptes de gestion produits par le FSDH et le FPDT dans le cadre du présent contrôle en vue du rapport sur l'exécution des lois de finances, gestion 2018, sont présentées ci-après.

Sur le F S D H :

Le FSDH est créé par la loi n°88-15 du 8 novembre 1988 avec son décret d'application n°89-41 en date du 23 août 1989. Il a pour objet, selon les dispositions des articles 2 des textes ci-dessus « d'accorder un appui financier aux organismes d'aménagement de terrains et de construction de logements sociaux par la prise en charge du financement de tout ou partie des équipements techniques notamment les voies et réseaux divers, et les équipements sociaux collectifs ».

Aux termes de l'article 9 alinéa 2 du décret d'application n°89-41 en date du 23 août, il est prévu que : « la composition du dossier de demande d'appui financier sera fixée par arrêté du Ministre de tutelle ». L'examen des pièces produites au compte de gestion 2018 met en évidence le fait qu'à ce jour aucun arrêté n'est pris dans ce sens. **La Cour relève que le FSDH fonctionne en violation des dispositions du décret précité.**

Il ressort également de l'examen du compte de gestion du FSDH que **bon nombre de dépenses importantes effectuées et comptabilisées sont inéligibles.** Il s'agit des prêts, des acquisitions et immatriculation des terrains, des levés topographiques, des salaires, des indemnités et jetons de présence aux agents publics en violation des dispositions de l'article 36, alinéa 2 de la LOLF 2014. Selon les textes, les ressources du fonds sont destinées uniquement aux appuis financiers des acteurs intervenant dans les aménagements des terrains et de promotion des logements sociaux à leurs demandes et après études et accord du comité de gestion (Cf. la loi et son décret d'application régissant le Fonds).

Le budget du fonds a prévu recouvrer un prêt d'un montant de Cinq Cents Millions (500 000 000) F CFA accordé dans des conditions peu orthodoxes depuis au moins cinq (5) ans à la société SIPIM ABRI 2000 Sarl. La Cour constate qu'à la date du 31 décembre 2018, **il n'y a aucune trace de recouvrement de ce prêt dans les livres du Fonds** (voir compte de gestion 2018) sans aucune explication de la part du FSDH. Tout prêt devant faire normalement l'objet d'un contrat, la Cour demande que le Fonds produise le contrat de ce prêt de même que le tableau d'amortissement y afférent.

Enfin, la Cour constate que l'Agent Comptable du Fonds émarge pour les jetons et indemnités de présence au titre de Directeur du Fonds sans aucune base légale. En tout état de cause, c'est une entorse aux principes cardinaux des finances publiques, celui de la séparation des fonctions du comptable public et de l'ordonnateur ou de l'administrateur de crédit. Pour le cas d'espèces, la **direction et le poste comptable du fonds, deux fonctions normalement séparées, sont cumulées par l'Agent comptable** (voir P.V. de réunion du comité en date du 21/02/2018).

Sur le F.P.D.T.

Le Compte du Fonds pour la Promotion et de Développement du Tourisme (FPDT) est créé par décret n°86-32 du 4 mars 1989 modifié par le décret n°2004-075/PR en date du 31 mars 2004. Il a pour mission de financer les actions dévolues à l'office national togolais du tourisme.

L'examen des documents financiers de 2018 du fonds, amène la Cour à faire les observations suivantes :

De janvier à décembre 2018, le FPDT a enregistré des dépenses pour un montant total de deux cent quatre-vingt-treize millions sept cent trente-six mille (293 736 000) F CFA. Une analyse desdites dépenses permet de constater que certaines dépenses du compte de gestion sont apparemment inéligibles car ne respectant pas la législation en vigueur sur la gestion des fonds. Elles s'élèvent en tout à la somme de quatre-vingt-dix-neuf millions cent mille (99 100 000) F CFA soit 33% des dépenses détaillées dans le tableau suivant :

Tableau récapitulatif des dépenses inéligibles du FPDT, gestion 2018

Libellés	Montant
Réhabilitation du bâtiment du ministère en Mars	15 000 000
Travaux de réhabilitation du bâtiment DRICEHB en avril	17 500 000
Travaux de réhabilitation du bâtiment DRICEHB en Mai	17 500 000
Travaux de réhabilitation des bâtiments de la DPT et de la DIEP en novembre	24 500 000
Travaux de réhabilitation des bâtiments de la DPT et de la DIEP en décembre	24 600 000
Total	99 100 000
Total des dépenses	293 736 000

Source : calcul de la cour à partir des données du compte de gestion

A la lecture des tableaux ci-dessus, la cour constate que plus de 33% dépenses exécutées en 2018 sur les ressources du Fonds de promotion et de développement du Tourisme sont des dépenses inéligibles. En effet les frais de réhabilitation du bâtiment du cabinet et des autres bâtiments techniques et administratifs du ministère sont inscrits dans les dépenses de fonctionnement du ministère qui, en principe sont supportées par le budget général. Par ailleurs, la Cour constate que pour un crédit total de 850 444 000 FCFA alloué, seulement 258 181 648 FCFA ont été consommés, soit 30,35%.

En outre, la Cour constate **une double reddition des comptes en ce qui concerne les comptes d'affectation spéciale**. En effet, le Payeur Général de l'Etat est le comptable assignataire des opérations des CAS, donc seule habilité à rendre compte de leur gestion. Mais l'on constate que des comptables sont nommés auprès des CAS et rendent également compte à la Cour. Ce qui engendre une double reddition des comptes.

2.3.3. Soldes des comptes spéciaux du trésor

Tableau 71 : Soldes des comptes spéciaux du trésor, gestion 2018

Comptes spéciaux du Trésor	Ressources	Charges	Solde
Comptes d'affectation spéciale	2 643 732 758	2 643 732 758	0
Total	2 643 732 758	2 643 732 758	0

Source : Collectif budgétaire et CGAF 2017, gestion 2018 et calculs de la Cour

Les CST qui se résument en CAS pour cette gestion, s'équilibrent en recettes et en dépenses pour un montant de 2 643 732 758 F CFA en ressources et en charges d'où un solde nul.

2.4. OPERATIONS DE TRESORERIE, GESTION 2018

Les opérations de trésorerie telles qu'approuvées par la loi de finances rectificative, gestion 2018 et résumées dans le tableau 23 plus haut, tant en ressources qu'en charges, sont réalisées comme dans le tableau suivant :

Tableau 72 : Synthèse des opérations de trésorerie réalisées, gestion 2018

Rubriques	PREVISIONS		REALISATIONS	
	Montants	Pourcentage	Montants	Pourcentage
Ressources de trésorerie	475 563 904 000	100,00%	393 462 616 595	82,74%
Emprunts projet	123 870 421 000	26,05%	58 186 420 946	46,97%
Emprunts obligataires	311 293 483 000	65,46%	295 252 850 029	94,85%
Emprunt programme (FEC)	40 400 000 000	8,50%	40 023 345 620	99,07%
Charges de trésorerie	386 992 825 000	100,00%	368 030 018 665	95,10%
1. Amortissement de la dette intérieure	286 300 030 000	73,98%	269 303 269 481	94,06%
2. Amortissement de la dette extérieure	35 892 795 000	9,27%	32 984 096 084	91,90%
3. Total amortissement dette publique	322 192 825 000	83,26%	302 287 365 565	93,82%
Réductions des arriérés	64 800 000 000	16,74%	65 742 653 100	101,45%
Solde des opérations de trésorerie	88 571 079 000	18,62%	25 432 597 930	6,46%

Source : CGAF, gestion 2018, calculs de la Cour

2.4.1. Réalisation des ressources des opérations de trésorerie 2018

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

Les ressources de trésorerie sont réalisées à 393,463milliards de CFA contre une prévision de 475,564 milliards de F CFA, soit un taux de 82,74%. Elles se composent des emprunts obligataires, emprunts projets et emprunts programme (FEC) respectivement pour 311,293 milliards, 123,870 milliards de F CFA et 40,400 milliards F CFA. Tandis que les emprunts obligataires ont été mobilisés pour 295,253 milliards de FCFA, soit un taux de mobilisation de 94,85%, les emprunts projets quant à eux ont connu un taux de réalisation de 46,97% et les emprunts programme un taux de réalisation de 99,07%.

2.4.2. Réalisation des charges des opérations de trésorerie 2018

Les charges de trésorerie portent sur la gestion de l'amortissement de la dette publique. Elles sont exécutées à 95,10%, soit un montant de 368,030 milliards de F CFA contre une prévision de 386,993 milliards de F CFA. L'amortissement de la dette intérieure est à un taux d'exécution de 94,06%, soit 269,303 milliards de F CFA contre une prévision de 286,300 milliards de F CFA tandis que celui de la dette extérieure présente un taux d'exécution de 91,90% soit 32,984 milliards pour une prévision de 35,893 milliards de F CFA. Les arriérés sont réduits à 65,743 milliards F CFA, soit un taux d'exécution de 101,45%, pour une estimation de 64,800 milliards de F CFA.

2.5. DETERMINATION DU RESULTAT DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2018

Le résultat de l'exécution de la loi de finances, gestion 2018 se présente comme dans le tableau suivant. Il prend en compte toutes les opérations du budget de l'Etat (budget général, comptes spéciaux du trésor et opérations de trésorerie) qui aboutissent à un solde de la loi de finances qui s'élève à - 2 232 973 344 FCFA tel que présenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau 74 : Présentation du résultat d'exécution de la loi de finances, gestion 2018 (en F CFA)

Libellés	Prévisions Budget 2018	Exécution budget 2018	Taux de réalisation
Recettes fiscales	616 624 741 000	560 527 578 345	90,90%
Recettes non fiscales	77 284 050 000	85 706 736 786	110,90%
Dons programmes et legs	130 572 674 000	105 894 828 263	81,10%
Produits exceptionnels	1 723 300 000	1 164 065 185	67,55%
Produits financiers	5 792 650 000	5 992 310 934	103,45%
Recettes du budget général	831 997 415 000	759 285 519 513	91,26%
Comptes spéciaux du trésor	3 373 544 000	2 643 732 758	78,37%
Recettes budget de l'Etat	835 370 959 000	761 929 252 271	91,21%
Ressources de Trésorerie	475 563 904 000	393 462 616 595	82,74%
Ressources de l'Etat (LFR)	1 310 934 863 000	1 155 391 868 866	88,13%
Dépenses			
Intérêt de la dette publique	70 987 741 000	70 754 454 374	99,67%
Dépenses du personnel	205 332 174 000	200 399 508 249	97,60%
Dépenses de matériel	214 488 413 000	207 315 408 832	96,66%
Transfert et subvention	119 625 248 000	113 624 061 436	94,98%
Investissements	310 134 917 000	194 900 848 304	62,84%
Dépenses du budget général	920 568 493 000	786 994 281 195	85,49%
Comptes spéciaux du trésor	3 373 544 000	2 643 732 758	78,37%
Dépenses Budget de l'Etat	923 942 037 000	789 638 013 953	85,46%
Charges de trésorerie	386 992 825 000	368 030 018 665	95,10%
Charges de l'Etat (LFR)	1 310 934 862 000	1 157 668 032 618	88,31%
Solde budget général	-88 571 078 000	-27 708 761 682	
Solde des CST	0	0	
Solde budget de l'Etat	-88 571 078 000	-27 708 761 682	
Solde de trésorerie	88 571 079 000	25 432 597 930	
Recettes sur les produits des années antérieures		43 190 408	
Solde de la loi de Finances	1 000	-2 232 973 344	

Source : CGAF, gestion 2018, calculs de la Cour

2.6. CONTROLE DE L'EXECUTION DU BUDGET 2018 A L'AUNE DES CRITERES DU PACTE DE CONVERGENCE, DE STABILITE, DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE DE L'UEMOA

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

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

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

Le pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA comporte désormais cinq (5) critères²⁰ répartis en critères de premier rang et en critères de 2^{ème} rang.

2.6.1. Les critères de premier rang

Ils sont définis comme suit :

Ratio du solde budgétaire dons compris rapporté au PIB nominal : critère clé, il devrait être supérieur ou égal à -3% ;

Taux d'inflation annuel moyen : il devrait être maintenu à 3% au maximum par an ;

Encours de la dette / PIB : il devrait être inférieur ou égal à 70%.

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

2.6.2. Les critères de deuxième rang

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

Ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales : il ne devrait pas excéder 35% ;

Taux de pression fiscale : il devrait être supérieur ou égal à 20%.

Tableau 75 : Synthèse des critères de convergence de l'UEMOA réalisés par le Togo

CRITERES	Norme	2016	2017	2018	OBSERVATIONS
Critères de premier rang :					
Solde global (dons compris) / PIB	≥ -3%	-8,5%	-1,2%	-0,80%	Critère respecté
Taux d'inflation (IHPC Lomé)	≤ 3%	0,9%	-0,8%	0,90%	Critère respecté
Encours de la dette/ PIB	≤ 70%	79,2%	71,4%	73,90%	Critère non respecté
Critères de second rang :					
Masse salariale/Recettes fiscales	≤ 35%	32,1%	30,6%	36,60%	Critère non respecté
Taux de pression fiscale	≥ 20%	22,1%	22,7%	18,40%	Critère non respecté

Sources : Rapports économiques financiers et social 2018 du MEF ; Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de la Commission de l'UEMOA, décembre 2018 ; Direction Générale des Etudes et Analyses économiques , Rapport du 4^e Trimestre 2018, avril 2019.

L'examen des résultats de l'exécution de la loi de finances, gestion 2018 au regard des critères de convergence de l'UEMOA, tel que présenté dans le tableau ci-dessus, montre que deux (2) critères de premier rang sur les 3 ont été respectés tandis qu'aucun des deux (2) critères de second rang n'a été respecté.

Le contrôle de l'exécution du budget 2018 au regard des critères du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA aboutit aux conclusions suivantes :

Le Togo a fait un recul en matière de respect de critères par rapport à la gestion 2017. Le ratio de l'encours de la dette par rapport au PIB reste toujours non respecté sur les deux gestions successives et interpelle les autorités de la gestion de la dette à une plus grande maîtrise de celle-ci.

En ce qui concerne les ratios masse salariale/recettes fiscales et taux de pression fiscale non respectées, il s'agit d'un recul étant donné que ceux-ci étaient respectés les deux dernières années.

²⁰ L'Acte additionnel n° 01/2015/CCEG/UEMOA du 19 janvier 2015 ramène de quatre à deux, les critères de 2^{ème} rang.

Troisième Partie :

**ANALYSE DE LA CONFORMITE AU TITRE DE
LA GESTION 2018 ET GRANDES CONCLUSIONS**

3. ANALYSE DE LA CONFORMITE AU TITRE DE LA GESTION 2018 ET GRANDES CONCLUSIONS

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

3.1. ANALYSE EN VUE DE LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE AU TITRE DE LA GESTION 2018

La Cour élabore, chaque année, un rapport sur l'exécution de la loi de finances qui analyse l'exécution des lois de finances de l'année précédente. Il est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale concomitamment au projet de loi de règlement émanant du Gouvernement. Ce rapport est l'une des activités que la Cour réalise annuellement dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances (article 107-2 de la Constitution).

3.1.1. Fondement et contenu de la DGC

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

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

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

3.1.2. Documents requis

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

- les comptes de gestion 2018 des trois comptaibles principaux de l'Etat ;
- le Compte général de l'Administration des Finances (CGAF), gestion 2018 avec ses composantes conformément à l'article 80 précédemment cité ;
- le compte administratif 2018 dressé par le Directeur des finances, ordonnateur délégué du budget de l'Etat ;
- l'avant-projet de loi portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2018 accompagné de ses annexes ;
- l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2018.

La Cour, a par ailleurs, demandé et obtenu de la Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique, la balance du mois de janvier 2018 aux fins de vérification du bon report des soldes de clôture de l'exercice 2017.

3.1.3. Rapprochements

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

- rapprochement entre la balance de sortie de l'année précédente (2017) et la balance d'ouverture de l'année vérifiée (2018) ;
- rapprochement entre les comptes individuels des comptaibles et le compte général de l'administration des finances (CGAF) 2018 à la clôture ;
- rapprochement entre la comptabilité administrative du Ministre chargé des finances, ordonnateur unique (Compte administratif 2018), et le compte général de l'administration des finances 2018.

3.1.3.1. Rapprochement entre la balance générale des comptes du trésor à la clôture de l'année 2017 et la balance générale d'entrée de l'année 2018.

Ce rapprochement est effectué aux fins de vérification du bon report des soldes de sortie de la balance générale des comptes du Trésor au 31 décembre de l'année 2017 sur la balance générale d'ouverture des comptes du Trésor le 1^{er} janvier 2018, lors de l'ouverture de la première journée comptable du mois de janvier 2018.

Tableau 73 : Vérification de l'exact report des soldes de sortie 2017 et d'entrée 2018

Désignation	Au 31 décembre 2017		Au 1 ^{er} janvier 2018		Différences	
	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit
Classe 1	411 401 318 232	5 318 115 074 473	411 401 318 232	5 318 115 074 473	0	0
Classe 2	1 027 697 964 009	0	1 027 697 964 009	0	0	0
Classe 3	0	400	0	400	0	0
Classe 4	266 701 200 381	368 050 701 584	266 701 200 381	368 050 701 584	0	0
Classe 5	3 979 915 293 835	0	3 979 915 293 835	0	0	0
Classe 8	257 569 365 174	257 569 365 174	257 569 365 174	257 569 365 174	0	0
Total balance générale des comptes du Trésor	5 943 285 141 631	5 943 285 141 631	5 943 285 141 631	5 943 285 141 631	0	0
Solde du total de la balance	450 000 000		450 000 000			

Source : Balances générales des comptes du Trésor 2017 et 2018, Calculs de la Cour.

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

Le total débit de la balance générale des comptes du Trésor au 31 décembre 2017 (5 943 285 141 631) correspond à celui de la balance d'entrée au 1^{er} janvier 2018 (5 943 285 141 631) .

Le total du crédit de cette balance est de 5 943 285 141 631 au 31 décembre 2018, le même montant est reporté au crédit de la balance d'ouverture au 1^{er} janvier 2018.

Il ressort donc du rapprochement effectué par la Cour, qu'il y a un bon report de solde entre les deux balances.

Le principe de l'intangibilité de la balance de sortie au 31/12/2017 et celle d'entrée au 1^{er} janvier 2018 est respecté.

3.1.3.2. Rapprochement entre les comptes individuels des comptables et le CGAF à la clôture de la gestion 2018.

Cette vérification consiste à comparer les grandes masses des recettes du CGAF à celles du compte de gestion du Receveur général de l'Etat (RGE), d'une part et les grandes masses des dépenses du CGAF à celles du compte de gestion du Payeur Général de l'Etat (PGE), d'autre part.

Tous ces comptes ayant été élaborés pour rendre compte de l'exécution de la loi de finances rectificative, gestion 2018, la Cour a pris soin de contrôler la bonne reprise des données de cette loi de finances.

3.1.3.2.1. Contrôle des données de la loi de finances rectificative 2018.

La loi n° 2017-014 du 27 décembre 2017 portant loi de finances initiale (LFI) 2018 a fait l'objet de modifications en cours d'exercice par la loi n° 2018-008 du 27 juin 2018, portant loi de finances rectificative (LFR), gestion 2018. Cette loi a donné lieu à l'élaboration d'un collectif budgétaire qui a revu à la baisse les prévisions de ressources et de charges de l'Etat au titre de la gestion 2018. Ainsi les ressources de l'Etat, gestion 2018 passent de

1.318.545.057.000 F CFA à 1.310.934.462.000 F CFA, en diminution de 7 610 595 000 F CFA soit 0,58% par rapport à la loi de finances initiale.

Les charges, quant à elles, sont passées de 1.318.545.057.000 F CFA à 1 310.934.462.000 F CFA, diminuant donc également du même montant et au même taux que les ressources par rapport à la LFI, gestion 2018.

La Cour a constaté que ces données ont été bien reprises dans les différentes comptabilités examinées.

3.1.3.2.2. *Recettes du budget de l'Etat, gestion 2018*

Tableau 74 : Etat de rapprochement entre le compte de gestion du RGE et le CGAF 2018

Libellés	Compte de gestion RGT 2018	CGAF 2018	Différence (CGRGT-CGAF)
Recettes fiscales	560 527 578 345	560 527 578 345	0
Recettes non fiscales	85 706 736 786	85 706 736 786	0
Dons programme et legs	105 894 828 263	105 894 828 263	0
Produits exceptionnels	1 164 065 185	1 164 065 185	0
Produits financiers	5 992 310 934	5 992 310 934	0
Recettes budget général	759 285 519 513	759 285 519 513	0

Sources : Comptes de gestion 2018 du RGE et CGAF 2018

La Cour constate à travers les données de ce tableau, une parfaite concordance des données retracées par le RGE et celles du CGAF.

3.1.3.2.3. *Dépenses du budget 2018*

Le rapprochement au niveau des dépenses s'effectue entre le CGAF et le compte de gestion du PGE.

Tableau 75 : Etat de rapprochement entre le compte de gestion du PGE et le CGAF 2018

Nature de dépenses	CGAF	Balance du PGE (CG)	Différence (CGAF -CGPGE)
Intérêt et frais financiers	70 754 454 374	70 754 454 374	0
Dépenses de personnel	200 399 508 249	199 578 250 192	-821 258 057
Dépenses de fonctionnement	207 315 408 832	164 658 222 239	-42 657 186 593
Transferts et subventions	113 624 061 436	0	-113 624 061 436
Dépenses d'investissement	194 900 848 304	204 901 256 687	10 000 408 383
Compte d'affectation spécial	2 643 732 758	2 643 732 758	0
Dépenses communes	0	147 102 097 703	147 102 097 703
TOTAL BUDGET DE L'ETAT	789 638 013 953	789 638 013 953	0

Source : CGAF 2018, CG 2018 du PGE et calculs de la Cour

Le rapprochement entre les données du CGAF et celles du Compte de gestion du PGE au niveau de l'exécution des dépenses du budget 2018 tel que présenté dans le tableau ci-dessus, aboutit à une concordance globale. Mais il est constaté des discordances au niveau des cinq catégories de dépenses suivantes :

- dépenses de personnel ;
- transferts et subventions ;

- dépenses de fonctionnement ;
- dépenses d'investissement ;
- et des dépenses communes.

Ces discordances ont fait l'objet de retraitements comptables au niveau de l'ACCE²¹.

3.1.3.3. Rapprochement entre le compte administratif (CA) et le Compte général de l'administration des finances (CGAF)

Le rapprochement entre le compte administratif qui présente le développement des opérations budgétaires par ministère et par titre et le CGAF, a permis à la Cour d'aboutir aux résultats consignés dans les tableaux suivants :

3.1.3.3.1. Situation des recettes 2018

Tableau 76 : Etat de rapprochement entre le CA et le CGAF au niveau des recettes 2018

Libellés	CA 2018	CGAF 2018	Différence (CA-CGAF)
Dons programme et legs	560 527 578 345	560 527 578 345	0
Recettes fiscales	85 706 736 786	85 706 736 786	0
Recettes non fiscales	105 894 828 263	105 894 828 263	0
Produits exceptionnels	1 286 006 537	1 164 065 185	-121 941 352
Produits financiers	5 992 310 934	5 992 310 934	0
Comptes d'affectation spéciale	2 643 732 758	2 643 732 758	0
Recettes totales	762 051 193 623	761 929 252 271	-121 941 352

Source : CA et CGAF 2018 et calculs de la Cour

A la lumière de ce tableau, l'on relève que la seule discordance d'un montant de 121 941 352 F CFA qui apparaît entre le CA et le CGAF, se situe au niveau des produits exceptionnels.

3.1.3.3.2. Situation des dépenses 2018

Le résultat du rapprochement des données relatives aux dépenses contenues dans le CA et le CGAF au titre de la gestion 2018 est présenté dans le tableau suivant :

Tableau 77 : Etat de rapprochement entre le CA et le CGAF au niveau des dépenses 2018

Nature de dépenses	CA 2018	CGAF 2018	Différence (CA-CGAF)
Intérêts et frais financiers	70 754 454 374	70 754 454 374	0
Dépenses de personnel	200 399 508 249	200 399 508 249	0
Dépenses de fonctionnement	207 315 408 832	207 315 408 832	0
Dépenses d'intervention	113 624 061 436	113 624 061 436	0
Dépenses d'investissement	194 900 848 304	194 900 848 304	0
TOTAL BUDGET GENERAL	786 994 281 195	786 994 281 195	0
Comptes d'affectation spéciale	2 643 732 758	2 643 732 758	0
TOTAL BUDGET DE L'ETAT	789 638 013 953	789 638 013 953	0

Sources : CA et CGAF 2018 et calculs de la Cour

²¹ Eléments de réponses aux observations de la Cour des comptes dans son rapport provisoire sur le contrôle de l'exécution du budget, gestion 2018 aux pages 8 et 9 (Point 17)

Le tableau ci-dessus met en lumière la parfaite concordance entre le CA et le CGAF au niveau des montants de toutes les dépenses.

Tout comme au niveau des recettes, l'exécution des dépenses des CAS a été également prise en compte par le CA pour la gestion 2018.

3.2. OBSERVATIONS SUR L'AVANT-PROJET DE LOI PORTANT REGLEMENT DEFINITIF DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2018 ET SON EXPOSE DES MOTIFS

L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi de règlement de même que l'avant-projet ont été examinés par la Cour aux fins d'observations.

3.2.1. L'exposé de motifs de l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2018 :

La lecture de l'exposé des motifs de l'APLR appelle des observations de forme et de fonds suivantes :

Forme :

Page 3 : Troisième paragraphe

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

Page 5 : Paragraphe 5, 1^{ère} ligne : au lieu de « Indice harmoniser », écrire « Indice harmonisé ».

Page 13, Dernier paragraphe :

3^{ème} ligne : Au lieu de « *un recouvrement de 22,6 F CFA est intervenu en fin d'année, dont 8 milliards de FCFA versés par Togo cellulaire et 14,6 de F CFA issus de l'accord de compensation entre l'Etat et Togo télécom* », écrire : « un recouvrement de 22,6 milliards F CFA est intervenu en fin d'année, dont 8 milliards de F CFA versés par Togo cellulaire et 14, 6 milliards de F CFA issus de l'accord de compensation entre l'Etat et Togo télécom »

Fonds :

Page 6 : Point 1.4 Autorisations budgétaires

Comme il n'y a eu aucun aménagement budgétaire par voie réglementaire, il faut mettre un point après rectificative et ramener « Il convient de souligner qu'aucune modification par voie réglementaire n'a été opérée au cours de l'exécution de la loi de finances 2018 » de la page 10 à la suite.

Ceci doit conduire à biffer le point C de la page 10 qui est finalement sans objet dans l'exposé des motifs.

Page 17 : Point B : la formulation du chapeau de ce point ne reflète pas fidèlement la réglementation en vigueur (Article 35 LOLF 2014).

Au lieu de « *Au titre de l'année 2018, il a été ouvert un compte spécial, à savoir les comptes d'affectation spéciale* » écrire plutôt : « Au titre de l'année 2018, il n'a été ouvert qu'une catégorie de compte spécial du Trésor, à savoir les comptes d'affectation spéciale ».

L'exposé de motif serait plus explicite si l'on présentait dès **le tableau 9**, les quatre (4) comptes d'affectation spécial (FNAFPP, FPDT, FSDH, FNDF).

3.2.2. L'avant-projet de loi de règlement, gestion 2018 :

L'avant-projet de loi de règlement, gestion 2018 accompagné de ses annexes appelle les l'observation suivante :

Page 5 : Article 16 : Deuxième alinéa, avant dernière ligne : supprimer « *milliards* ».

COUR DES COMPTES

3.3. GRANDES CONCLUSIONS TIREES DU CONTROLE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2018 ET RECOMMANDATIONS

3.3.1. Sur la conformité et la régularité des opérations objet des états financiers de l'Etat.

3.3.1.1. Sur l'exactitude des données du budget général gestion, 2018

Les vérifications formelles des données de l'équilibre de la loi de finances, gestion 2018 font toujours apparaître un solde excédentaire de **1.000 F CFA** en ressources, régulièrement relevé par la Cour mais jamais justifié. Ce solde doit être régularisé pour l'exactitude des chiffres. Cette anomalie a constamment fait l'objet de recommandation de la Cour.

Rec. 1 : Justifier ce solde excédentaire de 1.000 F CFA qui est constaté par la Cour depuis au moins cinq (5) ans et le régulariser.

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

A l'issue du contrôle sous-revue, la Cour aboutit à la conclusion que le Togo n'a pas encore appliqué l'intégralité des dispositions de cette nouvelle LOLF dont le chronogramme de mise en œuvre était précisé à son article 85²².

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

Paradoxalement, les autres dispositions de cette loi dont la mise en œuvre était attendue en 2017 n'ont pas été respectées en 2018 :

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

Rec.2 : Prendre les mesures idoines pour assurer la mise en œuvre intégrale des dispositions de la loi n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances.

3.3.2. Sur la mise en œuvre de la transparence budgétaire :

La loi n° 2014-009 du 11 juin 2014 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques (Articles 2, 3, 8, 9, 11, 12, 16, 22, 24, et 25) est en vigueur depuis la date de sa promulgation. Les constats découlant de l'audit de sa mise en application effective permettent de conclure que :

²² Article 85, dernier alinéa de la LOLF 2014-013 du 27 juin 2014, accorde un délai supplémentaire de deux ans aux Etats pour appliquer cette disposition tandis que pour les autres, tout devrait être effectif au 1^{er} janvier 2017.

- aucune diligence n'a été mise en œuvre pour l'application des dispositions relatives aux articles 8, 9 et 12 eu égard aux réponses fournies par le ministère chargé des finances ;
- relativement à l'article 16, le calendrier budgétaire utilisé pour la confection du budget 2018, est celui institué par le décret n° 2014-042/PMRT du 08 janvier 2014 fixant le calendrier budgétaire. Il n'y a pas eu de débat d'orientation budgétaire pour le budget 2018 non plus ;
- l'article 22 de la loi n° 2014-009 du 11 juin 2014 relatif au rapport sur les perspectives d'évolution des finances publiques sur cinq ans (à long terme), n'a pas été respecté ;
- les dispositions de l'article 25 relatives à la situation financière consolidée des collectivités territoriales, des organismes de protection sociale et des finances des sociétés et établissements publics, n'ont pas été mises en œuvre.

Rec.3 : *Prendre des dispositions en vue d'appliquer dans tous ses aspects, la loi portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques.*

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

Rec.4 : *Respecter la présentation des rubriques des dépenses ordinaires prescrites par la loi, tant en prévision qu'en exécution.*

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

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

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

Rec.5 : *Prendre des dispositions pour faire du SIGFiP un outil assurant le respect de l'orthodoxie budgétaire.*

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

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

En revanche, la Cour constate que pour assurer la continuité du service, le ministère recourt à un contrat d'assistance avec un prestataire de service, le cabinet TOGO 3000 INFORMATIQUE-LOME depuis dix ans (10). La prestation consiste à mettre à la disposition du ministère une équipe de quinze (15) agents pour assurer le fonctionnement et la maintenance du SIGFiP. Le montant du contrat est de 99 693 480 F CFA pour une durée de six (6) mois renouvelable de façon tacite. Il a coûté à l'Etat, près de deux (2) milliards F CFA en frais d'assistance en l'espace de dix (10) ans et le ministère demeure toujours tributaire de ce cabinet privé pour la maintenance d'un service de l'Etat aussi stratégique et sensible que l'informatique.

La situation actuelle est susceptible de favoriser des fuites et de mettre à rudes épreuves la confidentialité des informations traitées par les agents de la société prestataire.

Rec. 6 : Que le Ministère chargé des finances envisage une gestion plus prudente du SIGFiP, basée sur une meilleure maîtrise de sa gouvernance.

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

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

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

- le principe de l'intangibilité de la balance a été respecté entre la balance de clôture au 31/12/2017 et la balance d'ouverture au 1er janvier 2018 ;
- la Cour a mis en lumière des discordances entre les données du CGAF et le compte de gestion du PGE au niveau des différentes natures de charges (Tableau 75) puis entre le CA et le CGAF au niveau de la comptabilisation des produits exceptionnels puis (Tableau 76).

Ces discordances ont été expliquées et régularisées par l'Agent Comptable Centrale de l'Etat (ACCE).

3.3.5. Sur la maîtrise des prévisions de recettes budgétaires

Les prévisions de recettes budgétaires sont globalement maîtrisées par rapport à la gestion précédente. Les prévisions budgétaires 2018 semblent réalistes et sincères : en

effet en 2018, le taux de réalisation a atteint 91,26% ce qui traduit une amélioration par rapport à 2017 où il était de 89,37%.

Ce résultat reflète la bonne exécution de l'ensemble du budget général. Les rubriques qui y ont largement contribué sont : les recettes fiscales (90,90%), les produits financiers (103,45%) et les recettes non fiscales (110,90%).

En revanche, la réalisation des dons projets et legs (81,10%), les produits exceptionnels (67,55%) et la mobilisation des dons programme et legs (60,33%), peinent à se redresser.

La Cour note que malgré cette meilleure performance qu'affiche le taux de réalisation des recettes budgétaires en 2018, des efforts restent à faire dans l'ensemble.

En effet la Cour constate que depuis la mise en œuvre effective de l'OTR en 2014, le rythme des recouvrements effectués par les deux commissariats de l'OTR a évolué plutôt à la baisse jusqu'en 2017 avant d'amorcer un léger redressement entre 2017 et 2018.

Les taux d'accroissement des recouvrements du CDDI ont enregistré une baisse plus marquée au cours de cette période avant de connaître un redressement plus ferme entre 2017 et 2018 comme le montre le trend de l'évolution des taux (Graphique 5).

Rec.7 : Prendre les dispositions en vue de s'assurer de la mobilisation optimale des recettes fiscales par l'Office Togolais des Recettes.

3.3.6. Sur l'exécution des dépenses budgétaires

L'analyse des dépenses du budget 2018 sous l'angle du respect des prévisions a abouti aux conclusions ci-dessous :

- pour l'exercice sous-revue, les dépenses ont connu globalement en 2018, un taux d'exécution de 85,49%, en hausse par rapport à 81,39%, en 2017 ;
- la Cour constate une meilleure discipline dans le respect des autorisations de dépenses de personnel mais attire l'attention sur les dépassements de crédits budgétaires (plus de 100,20%) constatés au niveau de celles-ci dans quatorze (14) ministères et institutions et invite à un meilleur suivi de celles-ci.

Rec. 8 : que les services du ministère des finances assurent un meilleur suivi de l'évolution des charges de personnel en cours de gestion et prennent des mesures idoines pour intégrer les incidences financières non prévues dans le collectif budgétaire.

- l'analyse par principale catégorie de dépenses budgétaires met en lumière le fait que c'est la faible exécution des crédits de dépenses d'investissement (62,84%), qui a tiré le taux moyen vers le bas. Encore pour cette gestion, la Cour observe la faiblesse de la réalisation des investissements sur ressources extérieures malgré ses recommandations récurrentes dans le sens des mesures à prendre pour améliorer la consommation de cette catégorie de crédits²³.

Rec. 9 que le ministère chargé des finances prenne des mesures en vue de remédier aux lacunes relevées par ses services compétents comme causes de la

²³ Eléments de réponses aux observations de la Cour des comptes dans son rapport provisoire sur le contrôle de l'exécution du budget, gestion 2018 à la page 7 (Point 9)

faible consommation des crédits d'investissement, dans les réponses aux observations provisoires de la Cour.

- Pour le cas de l'apurement de certaines dettes non conventionnelles en l'occurrence les arriérés de la dette sociale notamment envers la Caisse de Retraite du Togo (CRT) et la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS), la Cour prend acte des efforts accomplis par le Ministère en réglant la créance de la CNSS au premier semestre 2019 et l'encourage à poursuivre dans ce sens en résolvant définitivement le problème de la dette envers la CRT.

Rec.10 : Poursuivre l'apurement des arriérés de la dette sociale envers la Caisse de Retraite du Togo (Voir réponses du MEF Page 6)

3.3.7. Sur la gestion des dotations aux CAS

Les informations disponibles sur la gestion des CAS sont celles contenues dans le compte de gestion du PGE. Or celles-ci ne sont pas détaillées et ne permettent pas de procéder à une analyse approfondie de l'utilisation des dotations.

La Cour estime que le Payeur Général de l'Etat qui est le comptable assignataire des CAS, doit produire les justificatifs d'exécution des dépenses des CAS en annexes de son compte de gestion pour lui permettre de mieux les analyser.

Rec.11 : Que le PGE produise désormais, en annexe au compte de gestion, les justificatifs détaillés des ressources et charges des CAS.

La Cour a procédé à un examen détaillé des opérations d'encaissement et de décaissement des CAS non érigés en établissement public administratif pour la gestion 2018. Il s'agit du Fonds Spécial pour le Développement de l'Habitat (FSDH) et du Fonds pour la Promotion et le Développement du Tourisme (FPDT). Il ressort de l'analyse des comptes de ces CAS les conclusions suivantes :

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

- le FSDH fonctionne en violation des dispositions légales en vigueur notamment de l'article 36, alinéa 2 de la LOLF 2014-013, articles 2 de la loi n°88-15 du 8 novembre 1988 et de son décret d'application n°89-41/PR du 12 août 1989 ;
- le FSDH n'a pas été en mesure de faire le recouvrement d'un prêt illégalement consenti ;
- pratique de cumul de fonctions incompatibles de directeur et de comptable du fonds entre les mains de l'Agent comptable.

Rec.12 : Suspendre le fonctionnement du fonds en attendant la mise en place du cadre réglementaire permettant au FSDH de remplir sa mission conformément à la législation en vigueur.

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

- Une analyse des opérations de dépenses exécutées par le FPDT permet de conclure que certaines dépenses du compte de gestion sont a priori inéligibles car ne respectant pas la législation en vigueur sur la gestion de ces fonds.
- Elles s'élèvent en tout à la somme de quatre-vingt-dix-neuf millions cent mille (99 100 000) F CFA soit 33% des dépenses exécutées en 2018.

De façon générale les CAS effectuent une double reddition des comptes.

Rec. 13 : La Cour recommande la nomination des régisseurs auprès des CAS non érigés en établissement public administratif en lieu et place des agents comptables pour éviter la double reddition des comptes.

3.3.8. Sur le respect des critères du Pacte de convergence

La Cour conclut que le Togo a régressé en matière de respect de critères par rapport à la gestion 2017. Le ratio de l'encours de la dette par rapport au PIB reste toujours non respecté sur les deux gestions successives et aucun des deux (2) critères de second rang n'a été respecté.

Cette situation interpelle les autorités compétentes en vue d'une meilleure maîtrise de la masse salariale, de l'endettement et d'une politique fiscale plus efficace.

Rec.14 : Poursuivre les efforts entrepris dans le sens de la maîtrise de l'endettement, de l'élargissement de la base fiscale et d'une meilleure maîtrise de la masse salariale.

RECOMMANDATIONS DE LA COUR²⁴

A l'issue du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2018, l'équipe a procédé à l'évaluation de l'état de mise en œuvre des recommandations contenues dans le RELF de la gestion précédente avant de formuler celles relatives au contrôle de la gestion sous-revue. Cet exercice a permis de réaliser que sur les dix-huit (18) recommandations contenues dans le RELF 2017, six (6) tombent soit parce qu'elles ont été mises en œuvre avec satisfaction soit parce qu'elles sont devenues sans objet ; douze (12) ont été reconduites soit en l'état soit après mise à jour. Cinq (5) nouvelles recommandations ont été formulées.

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

1. le solde excédentaire de 1.000 F CFA qui est constaté par la Cour depuis au moins cinq (5) ans soit justifié et régularisé ;
2. des mesures idoines soient prises pour assurer la mise en œuvre intégrale des dispositions de la loi n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances ;
3. des dispositions soient prises en vue d'appliquer dans tous ses aspects, la loi portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques ;
4. la présentation des rubriques des dépenses ordinaires prescrites par l'article 11 de la loi 2014-013 relatives aux lois de finances soit respectée , tant en prévision qu'en exécution ;
5. des mesures soient prises pour faire du SIGFiP un outil assurant le respect de l'orthodoxie budgétaire ;
6. le ministère chargé des finances envisage une gestion plus prudente du SIGFiP, basée sur une meilleure maîtrise de sa gouvernance ;
7. le ministère chargé des finances prenne les dispositions en vue de s'assurer de la mobilisation optimale des recettes fiscales par l'Office Togolais des Recettes (OTR) ;
8. les services du ministère des finances assurent un meilleur suivi de l'évolution des charges de personnel en cours de gestion et prennent des mesures idoines pour intégrer les incidences financières non prévues dans le collectif budgétaire ;
9. le ministère chargé des finances prenne des mesures en vue de remédier aux lacunes relevées par ses services compétents comme causes de la faible consommation des crédits d'investissement, dans les réponses aux observations provisoires de la Cour ;
10. le ministère chargé des finances poursuive l'apurement des arriérés de la dette sociale envers la Caisse de Retraite du Togo ;
11. que le PGE produise désormais, en annexe au compte de gestion, les justificatifs détaillés des ressources et charges des CAS ;

12. soit suspendu le fonctionnement du FSDH en attendant la mise en place du cadre réglementaire lui permettant de remplir sa mission conformément à la législation en vigueur ;

13. soient nommés des régisseurs auprès des CAS non érigés en établissement public administratif en lieu et place des agents comptables pour éviter la double reddition des comptes ;

14. les efforts entrepris dans le sens de la maîtrise de l'endettement, de l'élargissement de la base fiscale et d'une meilleure maîtrise de la masse salariale soient poursuivis ;

15. le ministère chargé des finances produise l'annexe explicative de l'augmentation du total de la balance d'entrée au 1^{er} janvier 2017 par rapport à celui du 31 décembre 2016 ;

16. des dispositions soient prises pour maîtriser les prévisions des dons projets et pour assurer leur mobilisation optimale ;

17. la situation au 31 décembre des états détaillés relatifs aux exonérations fiscales ainsi que leurs justificatifs, aux remboursements fiscaux (T.V.A), aux remises gracieuses, aux agréments fiscaux prioritaires et aux restes à payer nominatifs, dans un souci de transparence et de bonne gouvernance financière, fasse l'objet d'états annexes.

²⁴Il convient de rappeler que les recommandations faites par la Cour au titre des rapports sur l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2011, 2012, 2013, 2014, 25 et 2016 restées sans suite, sont reconduites dans le rapport 2017.

CONCLUSION

Le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2018 effectué par la Cour des comptes a consisté à vérifier le respect des critères suivants : la régularité, la sincérité, la transparence, la conformité des enregistrements comptables et des procédures budgétaires par rapport aux nouvelles règles de gestion des finances publiques induites par la loi 2014-013 du 27 juin 2014 portant loi organique relative aux lois de finances et la loi n° 2014-009 du 11 juin 2014 Portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques ; l'évaluation des soldes en vue d'apprécier leur bon report, l'exacte présentation des états financiers ainsi que la pertinence et la fiabilité des informations financières reportées. Ces vérifications ont été réalisées au moyen des tests portant sur le détail de certaines opérations.

Pendant la phase de planification, l'équipe a procédé à la prise de connaissance de l'entité à auditer à travers l'analyse du nouvel environnement juridique et économique auquel le ministère chargé des finances est soumis. A ce niveau, elle s'est particulièrement intéressée au Plan National de Développement (PND) 2018-2022 qui devrait prendre le relai de la SCAPE (2013-2017) en 2018 ; elle a enfin examiné dans quelles mesures les dispositions des lois n° 2014-009 du 11 juin 2014 et n° 2014-013 du 27 juin 2014, ont été appliquées puis évalué le contrôle interne et le système d'information de gestion du ministère.

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

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

A l'issue du contrôle de l'exécution de la loi de finances, la Cour des comptes note encore, pour la gestion sous-revue, une amélioration de la qualité de l'information contenue dans les différents documents produits par le Gouvernement et une coordination plus efficace entre les différents services techniques du ministère, rehaussant du coup, la qualité de la reddition des comptes de l'Etat.

Cependant, contrairement aux deux années précédentes où le ministère répondait aux observations du rapport provisoire de la Cour dans le délai légal d'un mois, pour le contrôle sous-revue, la réponse du ministère est parvenue avec plus d'une semaine de retard. Ce retard aura sans aucun doute un impact sur le respect de la date de dépôt du rapport définitif sur le bureau du Président de l'Assemblée Nationale.

Le rapport sur l'exécution de la loi de finances constitue un précieux outil d'information du Gouvernement, des Institutions de la République, du public et des

partenaires techniques et financiers sur l'analyse indépendante des résultats obtenus dans l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2018.

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

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

COUR DES COMPTES

TABLE DES MATIERES

Sommaire.....	2
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	4
AVANT-PROPOS	6
DELIBERE	8
Première Partie : RESULTATS SYNTHETIQUES DES LOIS DE FINANCES, GESTION 2018.....	17
1. RESULTATS SYNTHETIQUES DES LOIS DE FINANCES, GESTION 2018.....	18
1.1. PRINCIPES	18
1.1.1. Sincérité budgétaire	18
1.1.2. Crédibilité budgétaire.....	19
1.1.3. Transparence budgétaire	19
1.2. SOURCES D'INFORMATION.....	20
1.3. METHODOLOGIE	20
1.3.1. Examen des mécanismes de contrôle interne du ministère en charge des finances.....	21
1.3.2. Audit du système d'information de gestion des finances publiques et de sa fiabilité.	23
1.4. VERIFICATION DES ETATS FINANCIERS DE L'ETAT, GESTION 2018 SOUS L'ANGLE DE LA CONFORMITE ET DE LA REGULARITE DES OPERATIONS.	25
1.4.1. Analyse sommaire du budget de l'Etat, gestion 2018	25
1.4.2. Résultats par rapport au nouvel environnement juridique	27
1.4.2.1. Le budget général, gestion 2018.....	27
1.4.2.2. Les comptes spéciaux du trésor (CST).....	31
1.4.2.3. Les opérations de trésorerie	33
1.4.2.3.1. Les prévisions des opérations de trésorerie au titre de la LFI, gestion 2018.	34
1.4.2.3.2. Les opérations de trésorerie prévues au titre de la LFR, gestion 2018.....	35
Deuxième Partie : GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2018.....	37
2. GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2018	38
2.1. GESTION DES AUTORISATIONS DU BUDGET DE L'ETAT	38
2.1.1. Gestion des autorisations des recettes du budget général	38
2.1.2. Recettes fiscales	39
2.1.2.1. Recettes fiscales selon leur nature	39
2.1.2.2. Situation du recouvrement des recettes fiscales par unité fonctionnelle ...	40
2.1.2.2.1. Commissariat des Impôts (CI)	40
2.1.2.2.2. Commissariat des Douanes et des Droits Indirects (CDDI)	41
2.1.3. Recettes du trésor.....	43

2.1.4.	Analyse de l'évolution de l'ensemble des recettes courantes	44
2.1.4.1.	Prévisions	44
2.1.4.2.	Réalisations des recettes courantes, gestion 2014 à 2018.....	44
2.1.4.3.	Ecart anormal dans la réalisation des recettes non fiscales, gestion 2018.....	45
2.1.4.4.	Analyse du recouvrement des dividendes, gestion 2018	47
2.2.	GESTION DES CREDITS RELATIFS AUX DEPENSES DU BUDGET GENERAL	49
2.2.1.	Crédits relatifs aux dépenses ordinaires	49
2.2.1.1.	Intérêts de la dette publique.....	50
2.2.1.2.	Dépenses de personnel	53
2.2.1.2.1.	Analyse de l'ensemble des dépenses de personnel.....	53
2.2.1.2.2.	Tendance évolutive des dépenses de personnel.....	55
2.2.1.2.3.	Calcul du ratio de la masse salariale par rapport aux recettes fiscales	56
2.2.1.3.	Dépenses de matériel.....	56
2.2.1.3.1.	Biens et services ordinaires.....	56
2.2.1.3.2.	Biens et services immobilisés	57
2.2.1.4.	Transferts et subventions	58
2.2.2.	Crédits affectés aux dépenses d'investissement	60
2.3.	GESTION DES DOTATIONS AUX COMPTES SPECIAUX DU TRESOR (CST) 2018	69
2.3.1.	Gestion des dotations aux CAS.....	69
2.3.1.1.	Exécution de l'ensemble des recettes et dépenses des CAS.....	69
2.3.1.2.	Soldes des comptes d'affectation spéciale	71
2.3.2.	Examen détaillé des CAS 2018.....	71
2.3.3.	Soldes des comptes spéciaux du trésor.....	73
2.4.	OPERATIONS DE TRESORERIE, GESTION 2018	74
2.4.1.	Réalisation des ressources des opérations de trésorerie 2018	74
2.4.2.	Réalisation des charges des opérations de trésorerie 2018.....	74
2.5.	DETERMINATION DU RESULTAT DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2018	75
2.6.	CONTROLE DE L'EXECUTION DU BUDGET 2018 A L'AUNE DES CRITERES DU PACTE DE CONVERGENCE, DE STABILITE, DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE DE L'UEMOA	75
2.6.1.	Les critères de premier rang.....	76
2.6.2.	Les critères de deuxième rang	76
Troisième Partie : ANALYSE DE LA CONFORMITE AU TITRE DE LA GESTION 2018 ET GRANDES CONCLUSIONS		77
3.	ANALYSE DE LA CONFORMITE AU TITRE DE LA GESTION 2018 ET GRANDES CONCLUSIONS	78
3.1.	ANALYSE EN VUE DE LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE AU TITRE DE LA GESTION 2018.....	78
3.1.1.	Fondement et contenu de la DGC.....	78

3.1.2.	Documents requis.....	78
3.1.3.	Rapprochements	79
3.1.3.1.	Rapprochement entre la balance générale des comptes du trésor à la clôture de l'année 2017 et la balance générale d'entrée de l'année 2018.....	79
3.1.3.2.	Rapprochement entre les comptes individuels des comptables et le CGAF à la clôture de la gestion 2018.	80
3.1.3.2.1.	Contrôle des données de la loi de finances rectificative 2018.	80
3.1.3.2.2.	Recettes du budget de l'Etat, gestion 2018.....	81
3.1.3.2.3.	Dépenses du budget 2018.....	81
3.1.3.3.	Rapprochement entre le compte administratif (CA) et le Compte général de l'administration des finances (CGAF)	82
3.1.3.3.1.	Situation des recettes 2018.....	82
3.1.3.3.2.	Situation des dépenses 2018	82
3.2.	OBSERVATIONS SUR L'AVANT-PROJET DE LOI PORTANT REGLEMENT DEFINITIF DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2018 ET SON EXPOSE DES MOTIFS	83
3.2.1.	L'exposé de motifs de l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2018 : ..	83
3.2.2.	L'avant-projet de loi de règlement, gestion 2018 :	84
3.3.	GRANDES CONCLUSIONS TIREES DU CONTROLE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2018 ET RECOMMANDATIONS	85
3.3.1.	Sur la conformité et la régularité des opérations objet des états financiers de l'Etat.....	85
3.3.1.1.	Sur l'exactitude des données du budget général gestion, 2018	85
3.3.1.2.	Sur le respect des dispositions de la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances.....	85
3.3.2.	Sur la mise en œuvre de la transparence budgétaire :	85
3.3.3.	Sur l'audit du système d'information de gestion des finances publiques et sa fiabilité.....	86
3.3.4.	Sur la conformité entre les comptes individuels des comptables principaux et la comptabilité du ministre chargé des finances, ordonnateur principal du budget de l'Etat, aux fins de la déclaration de conformité.	87
3.3.5.	Sur la maîtrise des prévisions de recettes budgétaires	87
3.3.6.	Sur l'exécution des dépenses budgétaires	88
3.3.7.	Sur la gestion des dotations aux CST	89
3.3.8.	Sur le respect des critères du Pacte de convergence	90
	CONCLUSION	93
	TABLE DES MATIERES	95

ANNEXES

MINISTERE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION GENERALE DU
BUDGET ET DES FINANCES

REPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail-Liberté-Patrie



Lomé, le 10 SEPT 2019

N° 2563 /MEF/SG/DGBF

Le Ministre

à

Monsieur le Premier Président de la Cour
des Comptes

LOME

Monsieur le Premier Président,

Par lettre n° 112.19/CC/SG du 02 août 2019, vous m'avez transmis, pour examen, le rapport d'observations provisoires de la Cour des comptes sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2018.

En réponse, j'ai l'honneur de vous faire parvenir les observations de forme et de fond des services du ministère de l'économie et des finances. Vous trouverez également joints à la présente, les documents corrigés de l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2018, ainsi que l'exposé des motifs conformément aux observations faites par la Cour.

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

Pour le Ministre et P.O.

Le Secrétaire Général



Badanam PATOKI
Badanam PATOKI

ELEMENTS DE REPONSES AUX OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES DANS SON RAPPORT PROVISOIRE SUR LE CONTÔLE DE L'EXECUTION DU BUDGET, GESTION 2018

La Cour des comptes, à l'issue de l'examen des comptes de gestion 2018 des comptables principaux et des autres documents qui sont le Compte administratif, le Compte général de l'administration financière (CGAF) et l'avant-projet de loi de règlement du budget de l'Etat, gestion 2018, a transmis, au ministre de l'économie et des finances, le rapport provisoire sur le contrôle de l'exécution du budget, gestion 2018.

Le contenu de ce rapport appelle quelques éléments de réponses, des observations formulées par la Cour des comptes en complément de son rapport provisoire à insérer au point 3.2. prévu à cet effet à la page 81 ainsi que d'autres éléments de réponses de la part du ministère de l'économie et des finances rassemblés en observations de forme déclinées ci-après :

I. ELEMENTS DE REPONSES DU MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES AUX OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

Toutes les observations de forme et de fond des pages 84 et 85 du rapport provisoire, relatives aux erreurs, omissions et incohérences relevées par la Cour des comptes sur l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2018, et ses annexes ont été prises en compte.

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

A. OBSERVATIONS DE FORME SUR LE RAPPORT PROVISOIRE

1. Page 12, première ligne du troisième paragraphe :

Au lieu de: « la session budgétaire s'ouvrant le 1^{er} mardi du mois d'octobre 2018 », écrire : « la session budgétaire s'ouvrant le 1^{er} mardi du mois d'octobre 2019 ».



2. Page 14 :

Premier tiret après « L'exécution du budget... » : au lieu de : ..., soit un déficit de -72,71 milliards de FCFA, écrire : ..., soit un déficit de 72,71 milliards de FCFA.

3. Page 18 :

Au lieu de Receveur Général du Trésor (RGT), Payeur Général du Trésor (PGT), Agent Comptable Central du Trésor (ACCT) écrire : Receveur Général de l'Etat (RGE), Payeur Général de l'Etat (PGE) et Trésorier Général de l'Etat (TGE).

4. Page 19 :

Paragraphe 1.3.1, tiret 3 : lire et écrire «le réseau des comptables directs du trésor qui comprend les postes comptables principaux au nombre de cinq (05) et ».

5. Page 20 :

Premier paragraphe : Ajouter « l'Agence Comptable de la Dette Publique (ACDP) »

6. Page 26 :

Dernier paragraphe, 3ème ligne : écrire : ...déficit initial de 72,71 milliards de FCFA...

7. Page 33 :

Supprimer les articles (le et les) au début des trois (3) tirets.

8. Page 37 :

- Paragraphe premier : ligne 6, ajouter un « s » à suivi « s'en sont suivis ».
- Tableau 22, 3è et 4è colonnes : au lieu de « prévision des recettes 2017, réalisation des recettes 2017 » écrire plutôt « prévision des recettes 2018, réalisation des recettes 2018 ».



- Dans le même tableau, ligne 9 du bas vers le haut, au lieu de « revenu de l'entreprise et de la propriété » écrire plutôt « revenu de l'entreprise et du domaine ».
- Les sources des tableaux 22, 23, 24, 25, 28, 30, 31, 32 : au lieu de « RGT » écrire plutôt « RGE ».

9. Page 38 :

- Premier paragraphe : au lieu de « des tableaux 26 et 27 », écrire plutôt « des tableaux 24 et 25 ».
- Au lieu de RGT dans les sources des tableaux n°23, 24 et 25, écrire RGE.

10. Page 40 :

- Au lieu de RGT dans la source du tableau n°28, écrire RGE.
- Paragraphe premier après le tableau 29 : Ajouter de l'espace, lire et écrire «91,71%_ en 2017».

11. Page 41 :

Au lieu de RGT dans la source du tableau n°30, écrire RGE.

12. Page 43 :

Au lieu de RGT dans les sources des tableaux n° 31 et 32, écrire RGE.

13. Page 54 :

Troisième paragraphe : au lieu de « le Secrétariat d'Etat chargé des droits de l'homme » écrire « le Secrétariat d'Etat chargé de l'inclusion financière ».

14. Page 59, dernier paragraphe :

Au lieu de « la présentation analytique de ces dépenses d'investissement gestion 2018 est retracé dans le tableau ci-dessous » écrire « la présentation analytique de ces dépenses d'investissement gestion 2018 est retracée dans le tableau ci-dessous ».



B. OBSERVATIONS DE FOND SUR LE RAPPORT PROVISOIRE

1. Page 39 :

- 1^{er} paragraphe : écrire « L'analyse du tableau ci-dessus révèle que les recettes fiscales ont été réalisées au taux moyen de 90,90% en recul par rapport au taux de 91,71% en 2017 et 98,87% en 2016. » au lieu de « L'analyse du tableau ci-dessus révèle que les recettes fiscales ont été réalisées au taux moyen de 90,90% en recul par rapport au taux de 98,18% en 2017 et 105,21% en 2016. »
- 2^{ème} paragraphe : la rubrique « Autres recettes fiscales » du tableau 26 est composée des lignes ci-après :
 - Produits des crédits en douanes ;
 - Entrepôts fictifs ;
 - Amendes et pénalités ;
 - Confiscations et ventes en douanes ;
 - Taxe sur les conventions d'Assurance.

Le niveau de réalisation de la rubrique « Autres recettes fiscales », soit 266,5% s'explique par celui de la ligne « Confiscations et ventes en douanes » qui a enregistré un taux de réalisation de 341,8%. La ligne « Confiscations et ventes en douanes » quant à elle renferme les recettes issues du contentieux, des ventes aux enchères, des droits éludés. Le fort taux de réalisation de cette ligne, observé en 2018, est essentiellement dû à l'aboutissement de certains dossiers contentieux qui ont permis de recouvrer près de 6 milliards F CFA.

- la Cour des comptes a demandé la composition de la rubrique autres recettes fiscales et la justification de leur réalisation à plus de 266% :
 - la rubrique « Autres recettes fiscales » est composée des lignes ci-après :
 - Produits des crédits en douanes ;
 - Entrepôts fictifs ;
 - Amendes et pénalités ;
 - Confiscations et ventes en douanes.
 - la ligne « Confiscations et ventes en douanes » renferme les recettes issues du contentieux, des ventes aux enchères, des droits éludés. Le fort taux de réalisation de cette ligne, observé en 2018, s'explique



essentiellement par l'aboutissement de certains dossiers en contentieux qui ont permis de recouvrer près de 6,4 milliards F CFA en plus, soit un taux de recouvrement de 341,88%.

2. Page 40

- 1^{er} et 2^{ème} paragraphes : harmoniser la période d'analyse des recouvrements par commissariat. En effet, la comparaison des recettes du Commissariat des Impôts (CI) en glissement annuel s'arrête à 2017 alors que celle du Commissariat des Douanes et des Droits Indirects (CDDI) s'étend jusqu'à 2015.
- 4^{ème} paragraphe : la rubrique « Autres recettes fiscales » du tableau 28 est composée des lignes ci-après :
 - Produits des crédits en douanes ;
 - Entrepôts fictifs ;
 - Amendes et pénalités ;
 - Confiscations et ventes en douanes.

Le niveau de réalisation de la rubrique « Autres recettes fiscales », soit 338,45% s'explique par celui de la ligne « Confiscations et ventes en douanes » qui a enregistré un taux de réalisation de 341,8%. La ligne « Confiscations et ventes en douanes » quant à elle renferme les recettes issues du contentieux, des ventes aux enchères, des droits éludés. Le fort taux de réalisation de cette ligne, observé en 2018, est essentiellement dû à l'aboutissement de certains dossiers contentieux qui ont permis de recouvrer près de 6 milliards FCFA.

3. Page 47 :

- Premier paragraphe, au lieu de « 28.948.000.000 » de prévision de dividendes pour 2018 écrire plutôt « 28.945.000.000 ».

Par rapport au ratio de la part des dividendes dans le budget général (2,21%), la RGE propose qu'il se rapporte plutôt aux prévisions des recettes non fiscales (77.284.050.000). Ce qui permettrait de passer d'un taux de 2,21% à 37,45%.

- Tableau 47, 2^{ème} paragraphe au lieu de « GRANULE TOGO SA » écrire plutôt « GRANU TOGO SA ».



- Dernier paragraphe de la page 47, la Cour a relevé les sociétés qui contribuent plus au financement du budget, au lieu de « STSL (17,94%) » écrire plutôt « STSL (1,06%) » ; au lieu de « LONATO (17,90) » écrire plutôt « LONATO (17,94%) ».

4. Page 49 :

- Paragraphe avant tableau 39, dernière ligne : écrire : ... une baisse du service de la dette de 12,92% entre 2017 et 2018.
- Tableau 39, 3^{ème} ligne vers la fin (Préfinancements) : le montant des préfinancements a été totalement racheté en 2017. Pour 2018, le montant de 65.742.653.100 FCFA représente la réduction des arriérés. D'où la distinction entre Préfinancements (226.334.184.767 FCFA) et Réduction des arriérés (65 742 653 100 FCFA) par une autre ligne.

5. Page 50 :

- Tableau 40, avant dernière ligne vers la fin : remplacer Préfinancements par Réduction des arriérés (65.742.653.100 FCFA).
- Paragraphe après le Tableau 40, avant dernière ligne : remplacer Préfinancements par Réduction des arriérés (65.742.653.100 FCFA) et supprimer le reste de la phrase.
- 2^{ème} paragraphe après le Tableau 41 : écrire : La cour note une baisse du service de la dette publique de 12,92% entre 2017 et 2018, essentiellement induite par le rachat du montant total des préfinancements en 2017.

6. Page 51 :

Question : Quelles dispositions le ministère envisage-t-il prendre pour assurer la pérennité du paiement des pensions de retraite et l'apurement des arriérés de la dette sociale ?

Réponse : Pour l'apurement des arriérés de la dette sociale, le ministère vient de régler la créance de la CNSS au premier semestre 2019. Les discussions sont en cours avec la CRT pour une résolution définitive de la question de sa créance.



7. Page 52 :

Paragraphe après le Tableau 45, 2^{ème} ligne : écrire : Cette hausse du stock de la dette extérieure est essentiellement due aux tirages sur les nouveaux prêts et la hausse des taux de change des devises des prêts extérieurs.

NB : Conformément aux données fournies à la Cour en juillet 2019, l'encours de la dette extérieure de 2017 est de 550.163.034.264 FCFA. Cette modification s'explique par la prise en compte des décaissements de 2017 reçus avec retard en 2018.

8. Page 54, tableau 47 :

- Tableau 47 : les dépenses de personnel de l'année 2018 sont de 205.332.174.000 FCFA en prévision et de 200.399.508.249 FCFA en réalisation comme l'indique le tableau n°37 « crédits des dépenses ordinaires, gestion 2018 » au lieu de 136.008.787.000 FCFA et 130.632.963.564 FCFA.

9. Page 61 :

Question : Quelles sont les raisons de ces faibles consommations des crédits d'investissement ?

Réponse : La faible consommation des crédits d'investissement s'explique essentiellement par :

- le retard dans l'élaboration des plans de passations des marchés (PPM) et des plans d'engagement (PE) ;
- le démarrage tardif de certains projets ;
- le non-respect des délais pour l'évaluation des offres ;
- le non-respect de l'exécution des travaux (inefficacité dans le suivi de l'exécution des travaux).

10. Page 64 :

La non-exécution des crédits de personnel du Secrétariat d'Etat chargé de l'inclusion financière et du Secteur Informel est due au fait que le personnel de cette unité émargeait sur le budget de la Présidence de la République de laquelle ce service dépendait avant son érection en secrétariat d'Etat. En 2018, le personnel a continué à émarger sur le budget de son service d'origine.



11. Pages 69 et 70/ tableaux 63 et 64 :

Le total de l'exécution de 2018 ne correspond pas à celui du tableau 62.

12. Page 72, cinquième ligne du deuxième paragraphe :

Au lieu de « Tout prêt devant faire normalement faire l'objet d'un contrat, la cour demande que le Fonds produise le contrat de ce prêt de même que le tableau d'amortissement y afférent » écrire « Tout prêt devant normalement faire l'objet d'un contrat, la cour demande que le Fonds produise le contrat de ce prêt de même que le tableau d'amortissement y afférent ».

13. Page 72, première ligne du dernier paragraphe :

Au lieu de « De janvier à décembre 2018, le FPDT a enregistré des dépenses pour un montant de total de deux cent quatre-vingt-treize millions sept cent trente-six mille (293 736 000) F CFA écrire « De janvier à décembre 2018, le FPDT a enregistré des dépenses pour un montant total de deux cent quatre-vingt-treize millions sept cent trente-six mille (293 736 000) F CFA ».

14. Page 73, premier paragraphe :

Le crédit total alloué au FPDT est de 250.000.000 FCFA comme l'indique le tableau n°62 à la page 69 au lieu de 850.444.000 FCFA.

15. Page 73 :

- La reddition des comptes du PGE concerne uniquement les mises à disposition de fonds au profit des CAS.
- Le total des dépenses pour le compte du FPDT serait de 258.180.468 FCFA comme l'indique le tableau n° 62 à la page 69 au lieu de 293.736.000 FCFA.

16. Page 75 :

Il serait souhaitable d'harmoniser le ratio Masse salariale/ recettes fiscales du tableau n°48 de la page 55 avec celui du tableau n°75 de la page 82.

17. Page 82 :

Le tableau 75 fait ressortir des différences entre les données du CGAF et la balance PGE.



Il est à préciser que :

- la différence de 10.000.408.383 FCFA s'explique par la comptabilisation des immobilisations acquises sur les dépenses de fonctionnement ;
- les dépenses communes font partie intégrante des dépenses de fonctionnement. Elles ne doivent pas être mises en exergue ;
- en dehors des dépenses d'investissement, les chiffres indiqués dans le tableau 75 ne correspondent pas à ceux de la balance du PGE dont le récapitulatif est fait dans le tableau ci-après et qui figure à la page 31 du CGAF :

Grandes Nature	Données Exécutions	Retraitement		Données Balance PGE
		compte	Montant	
Intérêt de la dette publique	70 754 454 374		-2 116 025 498	68 638 428 876
Charges constatées d'avance 2017		481 111	1 431 090 353	
Charges constatées d'avance 2018		671 111	-1 673 624 084	
		671 114	-1 873 491 767	
Dépense de personnel	200 399 508 249		0	200 399 508 249
Dépense de fonctionnement	197 315 000 449		-28 733 131	197 286 267 318
Charges constatées d'avance 2018		615 112	-367 123	
		615 114	-24 293 855	
		615 116	-2 366 890	
		615 118	-1 705 263	
Dépenses de Transferts et subventions	113 624 061 436		0	113 624 061 436
Dépenses d'investissement	204 901 256 687		0	204 901 256 687
Total	786 994 281 195			784 849 522 566
CAS	2 643 732 758		0	2 643 732 758
TOTAL GENERAL	789 638 013 953		-2 144 758 629	787 493 255 324
Total Retraitement	0			2 144 758 629
EGALITE	789 638 013 953			789 638 013 953

Les seules différences sont celles inscrites en gras sur les lignes des catégories de dépenses dans la colonne retraitement. Ces retraitements sont faits dans le respect du principe de spécialisation des exercices.

18. Page 83, tableau 76 :

Au niveau des recettes budgétaires, la discordance des chiffres entre le CA et le CGAF concerne les "produits exceptionnels". Dans le compte administratif, la



valeur des titres émis et recouvrés s'élève à 1.286.006.537 FCFA alors que dans le CGAF, le montant des recouvrements se chiffre à 1.164.065.185 FCFA. Il en résulte une différence de 121.941.352 FCFA qui correspond aux restes à recouvrer sur les émissions des ordres de recettes.

En effet, le Compte administratif retrace les émissions des ordres de recettes et le CGAF quant à lui les recouvrements. Etant donné que tous les ordres de recettes émis par l'Ordonnateur ne sont pas entièrement recouvrer, il se dégage une différence correspondant au montant de ces restes à recouvrer.

19. Page 84, Tableau 77 :

La différence de 59.279.051 FCFA constatée au niveau des dépenses de fonctionnement n'existe pas en réalité. Elle proviendrait probablement d'une erreur de report par la Cour du montant du compte administratif (*voir page 48 tableau 37 du rapport provisoire de la cour*).

Le ministère de l'économie et des finances remercie la Cour des comptes pour ses observations pertinentes et prendra les dispositions nécessaires afin d'améliorer davantage à l'avenir la qualité des documents à présenter dans le cadre de la reddition des comptes sur l'exécution du budget de l'Etat.

