

**RAPPORT SUR L'EXECUTION
DE LA LOI DE FINANCES,
GESTION 2015**

Janvier 2017

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	3
DELIBERE.....	5
1. Première Partie : CONTEXTE ECONOMIQUE, JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DU BUDGET 2015	10
1.1. Contexte économique de l'exécution du budget 2015	11
1.2. Arrimage du budget 2015 à la SCAPE	16
1.3. Cadre juridique et institutionnel.....	19
1.4. Sources d'information.....	23
2. Deuxième Partie : CONTRÔLE DE L'EXECUTION DU BUDGET, GESTION 2015 ..	25
2.1. Examen des mécanismes de contrôle interne du ministère chargé des finances publiques...	26
2.2. Audit du système d'information de gestion des finances publiques et de sa fiabilité.	27
2.3. Vérification des états financiers de l'Etat sous l'angle de la conformité et de la régularité des opérations.	29
2.4. Analyse sommaire du budget de l'Etat, gestion 2015.....	30
2.5. Recettes du budget de l'Etat, gestion 2015	42
2.6. Dépenses du budget de l'Etat, gestion 2015	55
2.7. Dotations aux comptes d'affectation spéciale (CAS)	73
2.8. Analyse des opérations de trésorerie réalisées et prises en compte par l'agent comptable central du trésor (ACCT).....	76
2.9. Analyse de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2015 au regard du Pacte de convergence de l'UEMOA	77
3. Troisième Partie : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS SUR L'EXECUTION DU BUDGET 2015	81
3.1. Analyse en vue de la déclaration générale de conformité au titre de la gestion 2015	82
3.2. Observations sur l'avant-projet de loi portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2015.	87
3.3. Grandes conclusions tirées du contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2015 .	91
RECOMMANDATIONS DE LA COUR	94
CONCLUSION	96
ELEMENTS DE REPONSES DU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES AUX OBSERVATIONS CONTENUES DANS LE RAPPORT PROVISOIRE SUR L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES 2015 DE LA COUR DES COMPTES	98
EQUIPE DE LA MISSION DE CONTRÔLE :	111
TABLE DES MATIERES	116

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
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
FMI	Fonds Monétaire International
FNAFPF	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
ISC	Institutions Supérieures de Contrôle
JORT	Journal officiel de la République togolaise
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MFPR	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	Objectif(s) du Millénaire pour le Développement
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
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
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

COUR DES COMPTES

DELIBERE

Le présent rapport de la Cour des comptes a été établi dans le cadre de sa mission conformément aux dispositions combinées de l'article 38 de la loi organique n° 2008-019 du 29 décembre 2008 relative aux lois de Finances et des articles 36 et 37 de la Directive n° 05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances et des articles 10, 14, 29 et 32 de la loi organique n° 98-14 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes.

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, a adopté le présent rapport sur l'exécution de la loi de finances en vue du règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2015 et de la déclaration générale de conformité.

Ont siégé

Avec voix délibérative :

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

Avec voix consultative :

- M. FIATY Yao Hétsu, Conseiller référendaire ;
- M. NEGBANE Djia Kibanda, Conseiller référendaire ;
- M. HOUNGBO N'bo Prosper, Conseiller référendaire ;
- M. ALOU Bayabako, Auditeur ;
- M. AGBE Akaté, Auditeur ;

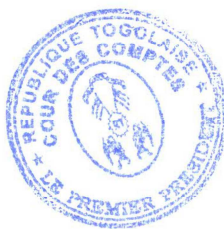
- Mme HOUNKPATI Doki, Auditeur ;
- M. KARKA Sambone-Mibissou, Auditeur ;
- M. KUGBE Nonome Kodjovi, Auditeur ;

Avec l'assistance de Me AMENYENOU Kokou, Greffier en chef près la Cour des comptes.

En présence de M. YABA Mikémina, Procureur Général près la Cour des comptes.

Fait à la Cour le 23 mars 2017.

Le Premier Président



EDOH Koffi Jean

Le rapporteur

PILOUZOUE Tchalouw Bouwessodjolo

INTRODUCTION

Aux termes du troisième alinéa de l'article 107 de la Constitution du 14 octobre 1992, repris aux articles 10 de la loi organique n°98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes et 71 de la loi organique n° 2008-019 du 29 décembre 2008 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 l'établissement par la Cour d'un rapport sur l'exécution de la loi de finances et d'une déclaration générale de conformité à l'appui du projet de loi de règlement soumis à l'assemblée nationale par le gouvernement conformément à l'article 37 de la LOLF qui dispose que « le projet de loi de règlement est accompagné d'un rapport de la Cour des Comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité du ministre chargé des finances ».

L'article 2 de la loi organique n° 2008-019 du 29 décembre 2008 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que « Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent ».

L'article 44 de la LOLF dispose que « le projet de loi de règlement est déposé et distribué au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget ».

Le budget de l'Etat, gestion 2015 adopté par la loi n° 2015-001 du 8 janvier 2015 portant loi de finances pour l'année 2015, a fait l'objet de modifications en cours de gestion pour aboutir au collectif budgétaire adopté par la loi de finances rectificative n° 2015-009 du 12 novembre 2015.

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

- des comptes et des états financiers de l'Etat issus de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale de l'Etat ;
- des 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 ;
- des 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 renfermant des suggestions d'améliorations.

Pour l'élaboration de ce rapport ainsi que de la déclaration générale de conformité, les comptables principaux de l'Etat produisent à la Cour, au plus tard à la fin du premier semestre de chaque année, les états financiers de l'année précédente.

Conformément à ces dispositions, pour la gestion sous revue, le Ministre d'Etat, ministre de l'Economie, des Finances et de la Planification du Développement a transmis à la Cour des Comptes, par bordereaux numéros 378, 379 et 380/MEFPD/SG/DGTCP/DCP/2016 du 14

juin 2016, les comptes de gestion 2015 de l'Agent Comptable Central du Trésor (ACCT), du Receveur Général du Trésor (RGT) et du Payeur Général du Trésor (PGT).

Chaque compte de gestion est accompagné des documents suivants : Budget initial, collectif budgétaire et compte administratif se rapportant à la gestion 2015.

Les trois comptes de gestion sont suivis le 15 juin 2016 du Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) et de la balance générale agrégée des comptes du Trésor au 31 décembre 2015 transmis par bordereau n°391/MEFPD/SG/DGTCP/ACCT/2016.

Quant à l'avant-projet de loi portant règlement définitif du budget de l'Etat gestion 2015 et ses annexes, ils n'ont été déposés à la Cour que le 19 septembre 2016 par lettre n° 2601/MEF/SG/DB du 16 septembre 2016.

Le dépôt de tous ces documents et états financiers de l'Etat à la Cour par le ministère en charge de l'économie et des finances, vaut saisine.

Il faut relever que certains ministères pratiquent à titre expérimental les budgets-programmes mais les états financiers relatifs à l'exécution du budget 2015 ne sont accompagnés d'aucun rapport annuel de performance (RAP).

Le respect du délai de production des comptes de la gestion 2015 doit donc être apprécié par rapport à la date de réception des derniers documents de reddition des comptes que sont l'avant-projet de loi de règlement et ses annexes c'est-à-dire le 19 septembre 2016.

La session budgétaire s'ouvrant le 1^{er} mardi du mois d'octobre 2016, la Cour ne disposerait pas d'un délai suffisant pour élaborer et déposer son rapport sur le bureau du Président de l'Assemblée Nationale dans la perspective de l'application des dispositions de la LOLF 2014-013 du 27 juin 2014 (l'article 58).

Par lettre de mission N°001/2016/CC/PPC/LM du 7 avril 2016 (en annexe), le Président de la Chambre chargée du contrôle des comptes de l'Etat a constitué l'équipe responsable du contrôle de l'exécution de la loi de finances au titre de la gestion 2015.

La mission de l'équipe a consisté, conformément aux attributions de la Cour des comptes et aux principes généraux de contrôle des finances publiques¹ prescrits par les ISSAI de niveaux 1, 2, 3 et 4 ainsi que l'INTOSAI GOV (Ensemble de conseils aux services publics sur la bonne administration des fonds publics), a eu d'abord à :

- présenter le contexte économique, juridique et institutionnel du budget 2015
- examiner les mécanismes de contrôle interne mis en place pour maîtriser l'atteinte des objectifs dans la gestion des finances publiques et en évaluer les risques ;
- auditer le système d'information de gestion des finances publiques en vue d'en apprécier la fiabilité ;
- vérifier les états financiers de l'Etat sous l'angle de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes ;

¹ 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.

- apprécier la conformité des opérations ou des pratiques utilisées par rapport aux lois, règlements, directives et normes en vigueur ;
- examiner 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 ;
- rédiger et soumettre un avant-projet de rapport sur l'exécution de la loi de finances à la plénière de la Cour pour adoption.

En outre, la mission a examiné l'avant-projet de loi de règlement. La loi de règlement 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 effectué par la Cour des comptes sur la base des états financiers de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2015, reçus du Ministère de l'Economie, des Finances et de la Planification du Développement.

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

- Contexte économique, juridique et institutionnel du budget 2015 (1ère partie) ;
- Contrôle de l'exécution du budget, gestion 2015 (2^{ème} partie) ;
- Observations et recommandations de la Cour sur l'exécution du budget 2015 (3^{ème} partie).

1. Première Partie :

**CONTEXTE ECONOMIQUE, JURIDIQUE ET
INSTITUTIONNEL DU BUDGET 2015**

COUR

1. CONTEXTE ECONOMIQUE, JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DU BUDGET 2015²

L'environnement économique du budget 2015 est fortement influencé par la fragilité de l'activité économique mondiale qui prévaut aussi bien dans les pays avancés, les pays émergents que les pays en développement. Partant de cette situation, le gouvernement togolais s'est fixé comme objectif l'atteinte des objectifs affichés dans le document de la Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi (SCAPE), déclinée en Programme d'Actions Prioritaires (PAP).

L'exécution du budget au titre de la gestion 2015 est demeurée largement tributaire du contexte économique international et des facteurs régionaux et nationaux, d'une part et du cadre juridique et institutionnel qui le caractérise, d'autre part. Les éléments d'analyse de ces différents aspects sont tirés des différentes sources d'informations auxquelles la Cour a pu accéder.

1.1. Contexte économique de l'exécution du budget 2015

Il s'analyse sur le plan international, régional et national.

1.1.1. Contexte international

Au cours de l'année 2015, l'environnement économique et financier international a été marqué, au plan mondial, par une activité moins vigoureuse que prévue, en raison de l'atonie de la reprise économique dans certains pays industrialisés et de la poursuite du ralentissement de l'expansion économique dans la plupart des grands pays émergents. Selon les estimations du Fonds Monétaire International (FMI)³ établies en avril 2016, le taux de croissance de l'économie mondiale est ressorti à 3,1% en 2015 contre 3,4% en 2014.

Cet environnement est toujours marqué par des conditions financières intéressantes, une politique budgétaire neutre dans la zone Euro, des prix plus bas pour le pétrole et l'amélioration de la confiance qui favoriserait une accélération de la croissance dans les économies avancées en 2015.

Dans les économies émergentes et dans les économies en développement, du fait de la baisse des prix des matières premières en général et du prix du pétrole en particulier, le rythme de l'activité économique connaîtrait une décélération.

L'inflation globale a poursuivi sa tendance baissière au cours de l'année 2015 sous l'effet notamment du repli des prix du pétrole. Dans les pays industrialisés, le taux d'inflation est

²Les données définitives des indicateurs économiques du Togo n'étant pas encore disponibles, cette analyse est basée pour une large part, sur les estimations et prévisions. Elle est tirée des sources suivantes : Rapport sur la politique monétaire dans l'UEMOA, BCEAO, mars 2016; Rapport Doing Business 2016 Togo ; Rapport économique, financier et social de 2015 : Données de PRECOMAT 2.0, Direction de l'économie, Togo ; Rapport annuel de la BCEAO, juillet 2016 ; Perspectives économiques en Afrique, Togo 2016 BAD-OCDE-PNUD-CEA ; Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de la Commission de l'UEMOA, juin 2016 ; Togo, Evaluation de la Gestion des Investissements Publics(PIMA), mai 2016 ; Revue du Système de Gestion des Finances Publiques, de la Responsabilité Financière de l'Etat du Togo PEMFAR 2016 ; Evaluation du système de gestion des finances publiques selon l'approche PEFA 2016, Rapport final, juin 2016.

³ World Economic Outlook (WEO), Fonds Monétaire International, avril 2016.

ressorti à 0,3% en 2015, contre 1,4% en 2014, en deçà des objectifs fixés par les banques centrales. Au niveau des pays émergents et en développement, il s'est établi en moyenne à 4,7% en 2015, contre 5,4% en 2014.

1.1.2. Contexte régional

L'activité économique au sein de l'UEMOA est demeurée résiliente, en dépit de la morosité de la conjoncture internationale, consécutive à la persistance du ralentissement dans les grands pays émergents, notamment en Chine, au Brésil et en Russie. Au plan intérieur, elle a bénéficié d'un climat sociopolitique en amélioration. La croissance économique de l'UEMOA a été impulsée par l'augmentation de la production manufacturière, soutenue par l'accroissement de l'offre d'énergie et le dynamisme de la branche « Bâtiments et Travaux Publics » (BTP), consécutif à la poursuite des investissements publics et privés dans la plupart des Etats membres de l'Union. Elle a également résulté de la progression de la production agricole au cours de la campagne 2015/2016 et de l'essor de l'activité des services, en raison de la vulgarisation de nouveaux produits, notamment dans le domaine des télécommunications et du développement de mobile Banking.

Le secteur tertiaire a été le principal moteur de la croissance avec une contribution de 3,9 points en liaison avec le dynamisme des activités commerciales, de communication et des services, suivi du secteur secondaire avec un apport de 1,7 point à la faveur du rythme soutenu des investissements dans les BTP et du regain d'activité dans les industries extractives. Quant au secteur primaire il a contribué à l'expansion économique avec un apport de 1,4 point.

1.1.3. Contexte national

Au plan national, l'activité économique a évolué dans un environnement marqué par la poursuite de la mise en œuvre des objectifs fixés par la SCAPE, notamment l'exécution des projets du PNIASA et de la reconstruction- des infrastructures routières entrepris par le gouvernement.

Le secteur réel, la demande réelle, la situation extérieure, la dette publique et la situation monétaire, le climat des affaires du Togo en 2015 seront présentés avant d'analyser dans quelle mesure le budget 2015 s'est arrimé à la SCAPE.

1.1.3.1. Secteur réel

Le secteur primaire a bénéficié des mesures de soutien du gouvernement, notamment la mise à disposition à temps des intrants agricoles. Toutefois, la mauvaise pluviosité enregistrée au cours du premier semestre aurait eu un impact négatif sur la production agricole principalement celle des cultures vivrières et du coton.

Le secteur secondaire a bénéficié principalement de l'apport des BTP, des industries extractives et des industries manufacturières en 2015. La production du phosphate a enregistré une augmentation liée à la poursuite des efforts de rénovation des équipements entrepris par la SNPT.

La performance des industries extractives hors phosphates est essentiellement portée par la production du clinker qui a bénéficié de la mise en service totale de l'usine de la Société SCANTOGO MINES.

Le secteur tertiaire est resté bien orienté grâce au dynamisme impulsé aux activités du PAL par la mise en exploitation du troisième quai construit par le Groupe Bolloré et inauguré en début du dernier trimestre 2014 et la darse en construction par Lomé Container Terminal qui est déjà effective sur 700 mètres linéaires sur les 1050 prévus avec 6 portiques déjà installées, un atout considérable pour les activités de transbordement.

La situation des différentes composantes du PIB se présenterait comme suit :

Tableau 1. : Valeur ajoutée des secteurs

TABLEAU 2.1 : Valeur ajoutée des secteurs			
PIB A PRIX CONSTANTS (en milliards de FCFA)	2014	2015	Variation 2014/2015 en %
Secteur primaire	426,2	436,3	2,4
Secteur secondaire	275,6	302,0	9,6
Secteur tertiaire	429,5	455,0	5,9
Produits Imputés aux services bancaires	-56,6	-68,0	20,1
Valeur Ajoutée Branches non marchandes	133,9	136,8	2,1
Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) nette de subventions	126,0	130,7	3,8
Droit et taxe à l'importation hors TVA nets de subventions	46,7	64,0	37,1
Produit Intérieur Brut (PIB)	1381,3	1456,9	5,5
Variation (%)	5,9	5,5	

Source : Direction de l'économie/ rapport économique, financier et social - 2015

Selon la source ci-dessus citée le taux de croissance du secteur primaire serait de 2,4% en 2015 contre 14,3% en 2014. La VA des cultures vivrières régresserait de 4,3% contre une hausse de 20,8% en 2014 et celle des cultures de rente serait en hausse de 5,1% contre 27,6% en 2014 impulsée par le coton (+5,3%) et le cacao (+25,7%).

Au niveau de la branche 'Agriculture', la production des cultures vivrières diminuerait de 4,3% en liaison avec la régression de la production du manioc, du maïs, du mil et sorgho, d'igname et des autres produits respectivement de 9,6% ; 3,2% ; 6,8% ; 0,6% et 4,1%. La production des cultures d'exportation serait en hausse de 5,1% avec une progression attendue du coton de 5,3% et du cacao de 25,7%. La production de café serait en recul de 13,5%.

Globalement la VA du secteur secondaire progresserait de 9,6% en 2015 contre une hausse de 0,6% en 2014.

La VA des industries extractives se serait accrue de 16,1% contre une diminution de 3,0% en 2014, en relation avec une progression attendue de 45,0% du clinker. Les industries manufacturières verraient leur VA progresser de 4,8% contre une baisse de 7,2% en 2014. Les VA des chapitres « Electricité, eau et gaz » et « BTP » connaîtraient un accroissement respectivement de 3,3% et 15,5%.

Le secteur tertiaire marchand augmenterait de 5,9% contre une progression de 0,6% en 2014. Cette évolution s'expliquerait par la croissance de l'activité au niveau du « Commerce » (+6,0%), du « Transport, entrepôts de communications » (+9,8%), des « Banques, Assurance, » (+5,4%) et des « autres services » (+3,7%).

La VA des branches non marchandes augmenterait de 2,1%. Les « Services publics », les « Services domestiques » et les « Loyers imputés » progresseraient respectivement de 1,8% ; 5,4% et 3,0%.

La contribution des différentes composantes du PIB réel à la croissance en 2015 se présenterait comme suit :

TABLEAU 2 : Contribution à la croissance (en %)			
	2013	2014	2015
Secteur primaire	00	4,1	0,7
Secteur secondaire	1,1	0,1	1,9
Secteur tertiaire	3,2	0,2	1,8
Produits Imputés aux services bancaires	-0,9	-0,7	-0,8
Valeur Ajoutée des Branches non marchandes	0,9	0,2	0,2
Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)	-0,7	2,5	0,3
Droit et taxe à l'importation hors TVA	0,4	-0,5	1,3
Produit Intérieur Brut (PIB)	4,0	5,9	5,5

Source : Direction de l'économie / rapport économique, financier et social - 2015

Le PIB nominal en 2015 se situerait à 2.367,4 milliards de FCFA, en hausse de 6,8%. L'indice du déflateur du PIB progresserait de 1,3%. Le PIB nominal par habitant passerait de 320.033,6 F CFA en 2014 à 332.423,1 FCFA en 2015.

En 2015, la consommation finale globale nominale se chiffrerait à 2.220,1 milliards de FCFA contre 2.111,3 milliards de FCFA en 2014, soit une progression de 5,2%. Elle représenterait 93,8% du PIB nominal contre 95,3% en 2014, impulsée par la consommation privée qui représenterait 79,2% du PIB. La part de la consommation publique dans le PIB nominal serait de 14,6% contre 14,2% en 2014.

La FBCF totale enregistrerait une baisse de 4,1% par rapport à 2014 et se chiffrerait à 505,0 milliards de FCFA. Le niveau de la FBCF publique baisserait de 12,2% en passant de 207,3 milliards de FCFA en 2014 à 182,0 milliards de FCFA en 2015. Le taux d'investissement se situerait à 21,2% en 2015 contre 23,1% en 2014 en liaison avec la décroissance des investissements publics et privés. La part relative de la FBCF privée passerait de 14,4% en 2014 à 13,6% en 2015.

1.1.3.2. Equilibre ressources-emplois

La demande intérieure représenterait ainsi 115,0% du PIB en 2015 contre 118,4% en 2014. Les échanges extérieurs seraient ainsi marqués par une progression de la propension moyenne à exporter les biens et services et de la propension moyenne à importer qui passeraient respectivement de 39,7% et 58,1% en 2014 à 45,8% et 60,8% en 2015.

TABIEAU 3 : Equilibre Ressources-Emplois à prix courant (%PIB)			
	2013	2014	2015
Consommation finale	95,1	95,3	93,8
Privée	79,6	81,1	79,2
Publique	15,5	14,2	14,6
Formation brute de capital fixe	24,5	23,8	21,3
Privé	15,7	14,4	13,6
Publique	8,8	9,4	7,7
Variation des stocks	0,1	-0,6	-0,2
Exportations de biens et services	52,7	39,7	45,8
Importations de biens et services	72,3	58,1	60,8
Demande intérieure	119,6	118,4	115,0
Investissements	24,6	23,1	21,2

Source : Direction de l'économie/ rapport économique, financier et social - 2015

En résumé, le tableau Equilibre Ressources-Emplois à prix courant, se présente comme suit : consommation finale 93,8% du PIB ; formation brute du capital fixe : 21,3% du PIB ; exportation des biens et services : 45,8% du PIB ; importation des biens et services : 60,8% du PIB ; demande intérieure : 115,0% du PIB et les investissements : 21,2% du PIB.

1.1.3.3. Situation extérieure

La balance des paiements enregistrait en 2015, un solde excédentaire de 40,0 milliards de F CFA résultant d'un déficit courant de 196,3 milliards de F CFA, d'un excédent de compte capital de 177,4 milliards de F CFA et d'un passif net de compte financier de 58,9 milliards de F CFA .

1.1.3.4. Dette publique

Le profil de l'endettement du Togo était resté stable depuis que le pays a atteint le point d'achèvement de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et qu'il a obtenu un allègement supplémentaire de la dette multilatérale. Cependant la dette publique pourrait croître rapidement en considérant les risques pouvant résulter des engagements pris dans le cadre des conventions de préfinancement.

« L'encours de la dette publique et publiquement garantie (y compris la dette des sociétés d'Etat) à fin 2015 s'élève à 1 856,06 milliards de F CFA contre 1 484,16 milliards à fin 2014 soit une hausse de 25,06%. L'encours de la dette publique rapportée au PIB ressort à 75,4% à fin 2015 »⁴.

1.1.3.5. Situation monétaire

La situation monétaire à fin décembre 2015 comparée à celle de fin décembre 2014 est marquée par une amélioration de 114,995 milliards de FCFA des avoirs extérieurs nets et un renforcement de 107,405 milliards de FCFA du crédit intérieur.

⁴ Ces informations ont été communiquées à la Cour par le Ministère de l'économie et des finances dans sa réponse aux observations de la Cour transmise par lettre n°0078/MEF/SG/DB du 9 janvier 2017.

Les avoirs extérieurs nets (AEN) des institutions monétaires en 2015, sont ressortis à 353,863 milliards de FCFA contre 238,868 milliards FCFA en 2014, soit une hausse de 48,14 %. Cette progression est attribuable au renforcement de la position extérieure nette de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) de 119,330 milliards de FCFA, atténué par le repli de 4,335 milliards de FCFA de celle des banques de dépôt.

A fin décembre 2015, l'encours du crédit intérieur est estimé à 994,366 milliards de FCFA, en hausse de 12,11% par rapport à la fin décembre 2014. Cette augmentation est induite par la progression de 123,382 milliards de FCFA des concours au secteur privé (crédits à l'économie) et l'amélioration de la Position Nette du Gouvernement (PNG) de 15,976 milliards de FCFA.

Comparativement à fin décembre 2014, la masse monétaire a enregistré une expansion de 20,19% et s'est établie à 1319,048 milliards de FCFA au terme de l'année 2015. Cette hausse se traduit principalement par l'accroissement des dépôts en banques et de la circulation fiduciaire.

1.1.3.6. Climat des affaires

Selon le rapport Doing Business 2016, le Togo continue de gagner des points et passe de 152^{ème} rang au 150^{ème} rang. Ce rapport de la Banque Mondiale mesure depuis 2003, la réglementation des affaires et son application effective dans 189 économies et dans certaines villes au niveau infranational et régional.

Pour engranger ces deux places, le rapport souligne que les affaires au Togo ont enregistré deux réformes qui ont contribué à la réduction des coûts de création des entreprises :

- la suppression des redevances perçues par l'Office Togolais de Recettes (OTR),
- l'accès à l'électricité désormais pris en compte par un guichet unique où tous les paiements sont faits de façon unique.

La troisième réforme relative à la création d'une plateforme électronique facilitant le commerce transfrontalier, en réduisant les procédures d'importation et de paiement, a aussi contribué au gain de ces deux points précités.

1.1.3.7. Arrimage du budget 2015 à la SCAPE

Le Gouvernement togolais a poursuivi la réalisation des objectifs affichés dans le document de la « Stratégie de Croissance Accéléré et de Promotion de l'Emploi » (SCAPE) déclinée en Programme d'Actions Prioritaires (PAP) aussi bien dans l'élaboration du budget 2015 que lors de son exécution.

1.1.3.7.1. Cadrage budgétaire de la SCAPE

Le cadrage budgétaire de la SCAPE (2013-2017) est élaboré dans une approche graduelle qui part du scénario de référence au scénario accéléré avec, en alternative, un scénario ambitieux de croissance accélérée, au taux moyen de 7,1% par an. Ainsi le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) pour le scénario de référence de la SCAPE est aligné sur les enveloppes de cadrage macroéconomique validé officiellement par le Comité PIB.

Ce scénario repose sur la volonté du Togo de fonder son développement socio-économique principalement sur les secteurs à fort potentiel de croissance, son port et son « corridor Nord- Sud »⁵.

En particulier, le pays attache un fort intérêt à la réduction des disparités régionales (notamment entre Lomé/Région maritime et le reste du pays), à l'emploi des jeunes et la promotion du genre (notamment la pauvreté des femmes). Cette ambition devrait se traduire par la réalisation d'un objectif de croissance de 5,9% en moyenne sur la période 2013-2017»⁶.

Le cadrage macroéconomique de la SCAPE indiquait que les ressources propres de l'Etat représenteront en moyenne 467,6 milliards de FCFA par an sur la période 2013-2017. Elles passeront de 392,3 milliards de FCFA en 2013 à 541,3 milliards de FCFA en 2017, soit une progression de 9,5% en moyenne⁷.

La SCAPE a également défini les priorités de développement et prévu comment le budget de l'Etat serait alloué pour assurer une croissance économique accélérée, inclusive et génératrice d'emplois. Les priorités de développement ont été fixées selon les cinq (5) axes stratégiques suivants :

- Axe 1 : le développement des secteurs à fort potentiel de croissance ;
- Axe 2 : le renforcement des infrastructures économiques ;
- Axe 3 : le développement du capital humain, de la protection sociale et de l'emploi ;
- Axe 4 : le renforcement de la gouvernance ;
- Axe 5 : la promotion d'un développement participatif, équitable et durable.

1.1.3.7.2. Rappel des dotations budgétaires de la SCAPE

La répartition des dotations de la SCAPE se présente comme suit :

- 60,9% en moyenne des dotations irait aux axes 1, 2 et 3, dans les proportions suivantes :
 - Développement des secteurs à fort potentiel de croissance (12,8%) ;
 - Renforcement des infrastructures économiques (9,6%)
 - et Développement du capital humain, de la protection sociale et de l'emploi (38,4%) indiquant la volonté des autorités de mettre l'accent sur l'accélération de la croissance, la réduction des inégalités et la promotion de l'emploi.
- une enveloppe représentant en moyenne 26% du budget serait allouée à l'axe 4 relatif à la gouvernance. L'importance de l'enveloppe prévue pour cet axe, traduirait aussi le souci des autorités d'accorder à cet axe jugé primordial à la réalisation de l'objectif d'accélération de la croissance.
- Quant à l'axe 5, compte tenu de son caractère transversal, il recevrait une enveloppe financière correspondant, en moyenne, à 2,1% du budget de l'Etat.

⁵ Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi (SCAPE) 2013-2017, Version définitive, août 2013, page 119.

⁶ Idem

⁷ Idem

- En plus de ces cinq (5) axes stratégiques formellement identifiés, il est constaté un volet de dépenses intitulé « Dotation commune non répartie (personnel, matériel, diverses et précaution) » que le ministère de l'économie et des finances dénomme Axe 6 dans l'élaboration et l'exécution du budget de l'Etat⁸.

En résumé le cadrage budgétaire de la SCAPE 2013-2017 permet la détermination du coût annuel de sa réalisation sur la période référencée. Il s'agit d'une enveloppe distinguant les coûts du scénario de croissance accélérée, du scénario de référence, de l'enveloppe additionnelle, de l'enveloppe consacrée aux dépenses nouvelles de fonctionnement et de la marge de manœuvre, tel que synthétisé dans le tableau ci-dessous :

Tableau 4 : Détermination de l'enveloppe additionnelle et de la marge de manœuvre (milliards de FCFA)

	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Coût de financement de la SCAPE						
Scénario de croissance accélérée	618,3	692,7	774,6	861,0	1 009,0	3 955,4
Scénario de référence	529,6	577,0	621,5	643,7	675,3	3 047,0
Enveloppe additionnelle	88,7	115,7	153,1	217,3	333,7	908,4
Enveloppe consacrée aux dépenses nouvelles de fonctionnement	13,3	14,0	16,1	29,2	30,2	102,8
Marge de manœuvre	75,5	101,7	137,0	188,0	303,5	805,6

Source : Estimations / Prévisions, MEF/MPDAT, août 2012 (SCAPE page 122)

1.1.3.7.3. Scénario de croissance accélérée adopté au titre du budget 2015

En 2015, ce principal instrument de réalisation de la politique économique est axé sur la poursuite de la consolidation de la croissance économique grâce à une mobilisation soutenue des ressources tant internes qu'externes et à une meilleure orientation des dépenses publiques. L'enveloppe budgétaire octroyée par l'Etat pour la réalisation de cette politique soit 829 694 381 000 F CFA, épouse convient au scénario de croissance accélérée. Mais le niveau de cette enveloppe ne permet pas de présumer que le budget respecte les dotations de la SCAPE.

En effet l'analyse des résultats enregistrés dans les différents secteurs liés aux cinq axes de la stratégie en 2014 permet de relever, en plus des problèmes du bilan précédent (faiblesse de la capacité d'absorption, absence de cadre cohérent de gestion des investissements publics, insuffisance de dialogues constructifs sur les politiques) qui n'ont pas encore trouvé de solutions : (i) une insuffisance des ressources mobilisées ; (ii) un faible alignement des ressources sur les priorités de la SCAPE ; (iii) une insuffisance de la qualité des données.

Insuffisance des ressources mobilisées. Les ressources mobilisées par l'Etat en 2014 n'ont pas atteint les niveaux préalablement fixés dans la loi de finances initiale. La conséquence de cette insuffisance est la réduction systématique des crédits alloués aux différents secteurs par une loi de finances rectificative en novembre 2014. En outre, la non tenue de la table ronde avec les bailleurs de fonds, a privé le financement de la SCAPE, des ressources additionnelles devant lui permettre de réaliser le scénario accéléré de croissance inclusive et de promotion de l'emploi.

Faible alignement des ressources sur les priorités de la SCAPE. L'élaboration du budget de l'Etat ne se fait pas convenablement en référence à la SCAPE. En effet, en raison de la

⁸ Compte administratif, gestion 2015 page XXX, «Les dotations non réparties »

non-actualisation du PAP de la SCAPE et de l'absence d'un processus fiable d'élaboration du PIP, l'opérationnalisation de la SCAPE à travers le budget de l'Etat est limitée.

Insuffisance de la qualité des données. Une bonne partie des données statistiques utilisées dans le rapport bilan 2013 de la SCAPE n'est plus d'actualité. Ceci a amené à corriger plusieurs réalisations de l'année 2013 alors que la performance de l'année 2014 devrait être établie en référence à ces réalisations ; ce qui a quelque peu influencé les performances enregistrées. Certaines cibles ont été également ajustées à cet effet. Il importe que l'INSEED accompagne véritablement la fourniture des données statistiques utilisées pour le rapport bilan ainsi que la gestion des métadonnées liées aux indicateurs de performance de la SCAPE. Des systèmes d'informations statistiques sectorielles doivent être mis en place dans les ministères avec l'aide de l'INSEED. De même, la formulation des cibles des indicateurs de performance doit, à l'avenir, être réalisée conjointement par l'INSEED et les départements sectoriels.

1.2. Cadre juridique et institutionnel

Le budget de l'Etat est un acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses de l'Etat. Il regroupe l'ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile, toutes les ressources et les charges de l'Etat⁹.

Le processus d'élaboration du budget est rythmé par un cycle budgétaire qui se déroule selon un calendrier budgétaire. A partir de la gestion 2014, le Togo dispose de son propre calendrier budgétaire¹⁰, qui devrait être actualisée chaque année, conformément au cadre harmonisé de gestion des finances publiques de l'UEMOA.

La séparation des pouvoirs de l'Etat est le principe sur lequel repose le cycle budgétaire. Ainsi l'exécutif représenté par le ministère chargé des finances, prépare l'avant-projet de budget, le fait adopter en conseil des ministres puis transmet le projet à l'Assemblée nationale pour examen et adoption.

Moyen d'action du gouvernement, le budget est exécuté par celui-ci sous le contrôle du législatif.

La Cour des comptes intervient a posteriori pour le contrôle de l'exécution de la loi de finances après la reddition des comptes au cours de l'année n+1 par les comptables principaux de l'Etat et plus tard lors du contrôle juridictionnel.

L'Assemblée nationale intervient à nouveau en fin de cycle budgétaire pour le vote de la loi de règlement.

Le contexte du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2015, s'inscrit dans le cadre juridique et institutionnel suivant :

- ◆ la Constitution du 14 octobre 1992 qui définit, entre autres, les relations entre l'exécutif et le législatif et fixe les compétences des différentes institutions du Togo en matière de gestion des finances publiques ;

⁹ Glossaire du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA.

¹⁰ Confer Décret n° 2014-042/PMRT du 8 janvier 2014 fixant le calendrier budgétaire.

- ◆ la loi organique n° 2008-019 du 29 décembre 2008 relative aux lois de finances qui constitue le pilier central de la gestion des finances publiques togolaises ;
- ◆ la loi organique n° 2014-13 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances (P.M.¹¹) ;
- ◆ la loi n°2012-016 du 14 décembre 2012 portant création de l'office togolais des recettes ;
- ◆ la loi n° 2015-001 du 8 janvier 2015 portant loi de finances pour l'année 2015 (LFI) qui fixe et définit les conditions d'exécution du budget de l'Etat, gestion 2015, en recettes et en dépenses ;
- ◆ la loi n°2014-009 du 11 juin 2014 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques ;
- ◆ la loi n° 2015-009 du 12 novembre 2015 portant loi de finances rectificative (LFR), gestion 2015 qui apporte des modifications à la loi de finances initiale ci-dessus ;
- ◆ le décret n° 2002-28/PR du 2 avril 2002 portant désignation des acteurs de l'exécution du budget de l'Etat, des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor ;
- ◆ le décret n° 2008-091/PR du 29 juillet 2008 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- ◆ le décret n° 2008-092/PR du 29 juillet 2008 portant régime juridique applicable aux comptables publics ;
- ◆ le décret n° 2011-058/PR du 4 mai 2011 portant modalités de contrôle des opérations financières de l'Etat et des autres organismes publics ;
- ◆ le décret n° 2014-042/PMRT du 8 janvier 2014 fixant le calendrier budgétaire ;
- ◆ les arrêtés n° 243/MEFP/CAB et 244/MEFP/CAB du 20 décembre 2001 qui fixent les nomenclatures comptable et budgétaire adaptées aux normes de l'UEMOA et complètent l'essentiel du cadre juridique des finances publiques togolaises ;
- ◆ l'instruction n° 015/MEF/SG/DGTCP/DCP/2012 du 19 septembre 2012 portant modalités de reddition des comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat ;
- ◆ l'instruction n°142/MEF/SG/DGTCP/DCP/2013 du 17 avril 2013 portant comptabilisation des dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures.

Ce cadre juridique est complété par les textes spécifiques suivants :

- ◆ la loi N° 2014 – 003 du 28 Avril 2014 portant Code des douanes ;
- ◆ la loi n° 83-22 du 30 décembre 1983 portant Code général des impôts et ses modifications successives ;
- ◆ la loi n° 2009-013 du 30 juin 2009 relative aux marchés publics et délégations de service public ;
- ◆ le décret n° 2009-277 du 11 novembre 2009 portant code des marchés publics et délégations de service public.

¹¹ L'article 85 de ladite loi fixe son application effective à compter du 1^{er} janvier 2016.

En matière de contrôle administratif, juridictionnel et politique de l'exécution du budget, plusieurs textes existent à savoir :

- ◆ la Constitution du 14 octobre 1992 qui prévoit, entre autres, les pouvoirs de contrôle parlementaire et juridictionnel ;
- ◆ la loi organique n° 98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes ;
- ◆ le décret n° 072-192 du 15 septembre 1972 qui institue une Inspection générale d'Etat, définit ses structures et fixe les règles de son fonctionnement ;
- ◆ le décret n° 86-189 du 27 septembre 1986 portant attributions, organisation et fonctionnement de la direction du contrôle financier ;
- ◆ le décret n° 2009-093/PR du 29 mai 2009 portant création, organisation, attributions et modalités de fonctionnement de l'inspection générale des finances.

Les règles de la comptabilité publique relatives aux procédures d'exécution des recettes et des dépenses des organismes publics, celles créant des obligations et précisant les responsabilités des agents qui les exécutent et celles concernant les contrôles auxquels sont soumis les agents, trouvent leur source dans les décrets n° 2008-091 et 2008-092 du 29 juillet 2008 précités.

Sur le plan institutionnel, pour l'exécution du budget de l'Etat, le ministre chargé des finances demeure l'unique ordonnateur principal ; les autres ministres ne sont que des administrateurs de crédits.

Toutefois, le ministre chargé des finances délègue ses pouvoirs aux ordonnateurs délégués que sont :

En matière des recettes :

- le commissaire général de l'Office Togolais des Recettes (OTR) pour les impôts, taxes et droits de douane¹².
- le directeur des finances pour les recettes diverses ;
- le directeur général du trésor et de la comptabilité publique pour les dons, les legs et les emprunts.

En matière des dépenses :

- le directeur des finances pour les dépenses de personnel, de fonctionnement, de transferts et de subventions ;
- le directeur du financement et du contrôle de l'exécution du plan pour les dépenses d'investissement et d'équipement ;
- le directeur de la dette publique pour les opérations de remboursement de la dette et des pertes de change qui y sont liées ;

¹²Depuis 2014, la loi n°2012-016 du 14 décembre 2012 portant création de l'office togolais des recettes est entrée en vigueur.

- le directeur du service de l'intendance des FAT, pour les dépenses des armées.

1.2.1. Les principes

La Cour des comptes, pour l'examen des comptes du budget 2015, 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).

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

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

1.2.1.1. La 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 recouvre 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.

1.2.1.2. Sincérité par rapport aux lois de finances

Le code de transparence de l'UEMOA indique en son point IV-1 que les budgets annuels doivent être réalistes et sincères, tant dans leurs prévisions de dépenses que de recettes.

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.

Aux termes de l'article 26 de la loi n°2014-009 du 11 juin 2014 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques, les prévisions des ressources et des charges 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 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, et, calculés au plus juste des besoins de manière à ne pas laisser inemployés les crédits votés, dont dépend par ailleurs le niveau des recettes soumis au vote.

1.2.1.3. Sincérité par rapport aux comptes

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

La loi de règlement constitue la dernière loi de finances soumise à l'appréciation du Parlement.

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.

1.2.2. La crédibilité budgétaire :

Corollaire du concept de la sincérité budgétaire, elle 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 2015, la Cour s'est attelée à comparer les prévisions et les réalisations et à analyser les écarts éventuels. Par ailleurs, elle s'est intéressée à la notion de transparence budgétaire.

1.2.3. La transparence budgétaire :

Elle se définit comme « le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires. »¹³. 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.

Ainsi, la Cour a vérifié si le budget de l'Etat gestion 2015 a été fidèlement exécuté en recettes et en dépenses par le Gouvernement et selon la nomenclature budgétaire en vigueur.

1.3. **Sources d'information**

La Cour, pour l'élaboration du présent rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2015, a eu recours à différentes sources d'information, entre autres, les documents suivants :

- la loi n° 2015-001 du 8 janvier 2015 portant loi de finances initiale (LFI) 2015 avec le budget de l'Etat, gestion 2015 ;
- la loi n° 2015-009 du 12 novembre 2015 portant loi de finances rectificative (LFR), avec le collectif budgétaire, gestion 2015 ;
- le compte administratif, gestion 2015 ;
- le compte général de l'administration des finances (CGAF), gestion 2015 ;

¹³Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2002 Page 3.

- le compte de gestion 2015 du Receveur Général du Trésor (RGT) ;
- le compte de gestion 2015 du Payeur Général du Trésor (PGT) ;
- le compte de gestion 2015 de l'Agent Comptable Central du Trésor (ACCT) ;
- l'état de développement des recettes et des dépenses 2015;
- l'avant -projet de loi de règlement, gestion 2015 ;
- le cadrage budgétaire, gestion 2015 ;
- le rapport économique, financier et social 2015, MEF, Togo ;
- le rapport annuel de la BCEAO 2015, août 2016 ;
- le rapport sur la politique monétaire dans l'UEMOA, BCEAO, mars 2016 ;
- Profil économique de l'Afrique de l'Ouest en 2015 et perspectives en 2016, Nations-Unies, Commission Economique pour l'Afrique, février 2016;
- les perspectives économiques en Afrique, Togo 2016 (BAD, OCDE, PNUD) ;
- Togo, Evaluation de la Gestion des Investissements Publics (PIMA), mai 2016.

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.

COUR DES COMPTES

2. Deuxième Partie :

CONTRÔLE DE L'EXECUTION DU BUDGET, GESTION 2015

2. CONTRÔLE DE L'EXECUTION DU BUDGET, GESTION 2015

L'équipe de contrôle en vue de mieux cadrer sa mission, conformément aux attributions de la Cour des comptes et aux principes généraux de contrôle des finances publiques¹⁴ prescrits par les ISSAI de niveaux 1, 2, 3 et 4 ainsi que l'INTOSAI GOV (Ensemble de conseils aux services publics sur la bonne administration des fonds publics), a :

- 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 chargé des finances, ordonnateur principal du budget de l'Etat, aux fins de la déclaration de conformité ;
- examiné l'avant-projet de loi de règlement ;
- et rédigé l'avant-projet de rapport sur l'exécution de la loi de finances soumis à la plénière de la Cour pour adoption.

2.1. Examen des mécanismes de contrôle interne du ministère chargé des finances publiques

L'organisation comptable mise en place pour assurer l'enregistrement des opérations financières et la reddition des comptes de l'Etat conformément à l'article 112, article 1^{er} de la loi 2008-091/PR du 29 juillet 2008 portant Règlement général sur la comptabilité publique, repose sur un mécanisme de déconcentration qui débouche sur l'unité des opérations comptables.

La déconcentration s'opère d'une part, à travers :

- un réseau des comptables directs du Trésor qui comprend :
 - les postes comptables principaux au nombre de trois (3) : l'ACCT, la RGT et la PGT ;
 - et les postes comptables déconcentrés au nombre de cinquante-neuf (59) ;
- et d'autre part, à travers le Commissariat des impôts et le Commissariat des douanes et droits indirects.

¹⁴ 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.

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 niveaux de centralisation :

- Les Trésoriers régionaux (TR), procèdent aux opérations de centralisation de 1^{er} degré ;
- Les comptables principaux de l'Etat (CPE), postes comptables centralisateurs de 2^{ème} degré,
- L'agent comptable central du Trésor (ACCT), comptable centralisateur de 3^{ème} degré.

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 PLR, à savoir la DGTCP par le biais de l'ACCT et le Directeur du budget, toutes les informations nécessaires à la reddition des comptes.

Cependant la Cour déplore le fait que malgré ses recommandations récurrentes depuis la gestion 2010, l'agent comptable de la dette publique n'est toujours pas nommé quand bien même le rôle de ce fonctionnaire des finances devient une nécessité de haute importance. En effet, les informations que ce comptable pourrait mettre à la disposition des responsables de la DGTCP, permettrait de mieux maîtriser l'évolution de la dette, à travers l'analyse de sa viabilité et sa soutenabilité.

A cela s'ajoute le fait que le périmètre de la dette publique s'élargit aux préfinancements et la dette des entreprises publiques, dont la restructuration doit être sérieusement envisagée.

2.2. 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 accrues du magistrat financier mais aussi 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 traitements des 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 rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2015, a-t-elle adressé une requête d'informations aux différents responsables du ministère des finances en charge du progiciel SIGFiP. Les informations obtenues ont permis 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) ;
- 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 des 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 est en adéquation avec la sensibilité des informations traitées (Comité de pilotage, Chef projet, Cellule d'administration du SIGFiP) ;
- le contrôle interne mis en place permet de maîtriser les risques majeurs que l'on pourrait redouter pour un SYG 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 ;
- 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 se faire une idée sur 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 (ACCT), Administrateur du SIGFiP).

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, il n'existe pas pour le moment un projet visant à intégrer les systèmes d'information de gestion des autres administrations financières, principalement l'OTR avec ses deux commissariats (CI et CDDI).

2.3. Vérification des états financiers de l'Etat sous l'angle de la conformité et de la régularité des opérations.

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°034/MEF/SG/DGTCP du 12 janvier 2009 portant mise en application d'une nouvelle nomenclature comptable de l'Etat. Ce cadre qui comprend dix classes de comptes numérotés de 0 à 9, s'inspire du Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA).

Les contrôles de fin de gestion sont effectués conformément au manuel de procédures comptables de la DGCP qui précise le cadre comptable applicable (plan comptable, principes comptables, écritures de comptabilisation, etc.). Ce manuel est complété par les instructions n°3 et 4 du 20 septembre 2011 codifiant les opérations de fin de gestion, de centralisation et de réouverture des comptes dans les postes comptables déconcentrés de la DGTCP.

L'examen des différentes opérations budgétaires et comptables aboutit à la conclusion que le CGAF, les comptes de gestions ainsi que les balances au 31 décembre des CPE pour la gestion 2015, ont été présentés conformément à cette nomenclature, à ce manuel de procédures et à ces instructions.

Cependant il y a lieu de constater que l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2015 n'a été déposé à la Cour que le 16 septembre 2016 soit deux mois et demi après le délai.

2.4. Analyse sommaire du budget de l'Etat, gestion 2015

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 spéciaux¹⁵.

La présente partie du rapport examine les données de la LFI 2015 et de la LFR 2015, puis apprécie l'équilibre général du budget de l'Etat, gestion 2015, tant en prévision qu'en exécution suite aux modifications intervenues dans les autorisations budgétaires, ensuite analyse l'évolution en termes d'écarts que de tendances, des principaux agrégats et, enfin, apprécie dans quelle mesure ce budget a respecté les hypothèses fortes qui ont sous-tendu ces prévisions, en particulier leur cohérence par rapport aux objectifs de la SCAPE.

2.4.1. Contrôle des données du budget de l'Etat, gestion 2015

Le budget de l'Etat, gestion 2015, objet du contrôle de la Cour, résulte de deux lois de finances : la loi n° 2015-001 du 8 janvier 2015 portant loi de finances pour l'année 2015 et la loi n° 2015-009 du 12 novembre 2015 portant loi de finances rectificative (LFR), gestion 2015.

Il convient de noter que tout comme pour la gestion précédente, la loi de finances rectificative 2015 a été adoptée à moins de deux (2) mois de la fin de l'exercice budgétaire.

Par le vote de la loi n° 2015-001 du 8 janvier 2015 portant loi de finances pour l'année 2015, l'Assemblée Nationale a autorisé en ressources, huit cent quinze milliards neuf cent onze millions neuf cent quarante-trois mille (815 911 943 000) F CFA et en charges, le même montant soit 815 911 943 000 FCFA, au titre du Budget de l'Etat. Il s'agit d'un budget équilibré.

Cette enveloppe est répartie entre le budget général équilibré en ressources et en charges à la somme de huit cent treize milliards quatre cent trente-sept millions neuf cent quarante-trois mille (813 437 943 000) FCFA et les dotations aux CAS pour deux milliards quatre cent soixante-quatorze millions (2 474 000 000) F CFA, en ressources aussi bien qu'en charges.

2.4.1.1. Recettes et dépenses de la LFI, gestion 2015

Elles se présentent comme dans les tableaux 5 et 6 suivants :

¹⁵Glossaire du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA, page 12.

Tableau 5 : Prévision des recettes dans la LFI 2015

Catégories de recettes	Montants	Rapport au total des recettes
Recettes en capital	280 938 000 000	34,43%
Recettes fiscales	480 392 732 000	58,88%
Recettes non fiscales	52 107 211 000	6,39%
Recettes budget général	813 437 943 000	99,70%
Comptes d'affectation spéciale	2 474 000 000	0,30%
Total recettes budget de l'Etat	815 911 943 000	100,00%

Source : Budget de l'Etat, gestion 2015 et calculs de la Cour

Les recettes fiscales représentent à elles seules 58,88% des recettes de l'Etat prévues en 2015.

Tableau 6: Prévision des dépenses dans la LFI 2015

Catégorie de dépenses	LFI 2015	Rapport au total des dépenses
Dettes publiques et viagère	124 240 869 000	15,23%
Dépenses de personnel	162 876 298 000	19,96%
Dépenses de matériel	136 296 607 000	16,70%
Transfert et subvention	132 743 895 000	16,27%
Investissements	257 280 274 000	31,53%
Dépenses du budget général	813 437 943 000	99,70%
Comptes d'affectation spéciale	2 474 000 000	0,30%
Dépenses totales	815 911 943 000	100,00%

Source : Budget de l'Etat, gestion 2015

Les dépenses d'investissements représentent plus du tiers des dépenses de l'Etat en prévision.

La loi n° 2015-009 du 12 novembre 2015 portant loi de finances rectificative (LFR), gestion 2015 a abouti au collectif budgétaire dont les caractéristiques sont présentées ci-après :

2.4.1.2. Recettes et dépenses du collectif budgétaire, gestion 2015

Les données relatives aux prévisions des recettes et des dépenses de la loi de finances rectificative, gestion 2015 sont sommairement présentées dans le tableau suivant :

Tableau 7 : Synthèse des prévisions de la LFR 2015

Rubriques	Montant des Prévisions	Poids par rapport au total du budget
Recettes en capital	287 602 780 000	34,66%
Recettes fiscales	480 392 732 000	57,90%
Recettes non fiscales	59 224 869 000	7,14%
Recettes du budget général	827 220 381 000	99,70%
Comptes d'affectation spéciale	2 474 000 000	0,30%
Recettes totales	829 694 381 000	100,00%
Dettes publiques et viagères	123 340 996 000	14,87%
Dépenses du personnel	167 843 660 000	20,23%
Dépenses de matériel	133 826 787 000	16,13%
Transferts et subventions	122 467 895 000	14,76%
Investissements	279 741 043 000	33,72%
Dépenses du budget général	827 220 381 000	99,70%
Comptes d'affectation spéciale	2 474 000 000	0,30%
Dépenses totales	829 694 381 000	100,00%
Solde de l'exercice	0	-

Source : Collectif budgétaire gestion 2015 et calculs de la Cour

Le tableau ci-dessus met en lumière les constats qui suivent concernant l'ensemble du budget après l'adoption du collectif budgétaire :

- le plafond des recettes et des crédits de dépenses de l'Etat dans la loi de finances rectificative s'établit à la somme de huit cent vingt-neuf milliards six cent quatre-vingt-quatorze millions trois cent quatre-vingt-un mille (829 694 381 000) F CFA au titre de la gestion 2015 ;
- les ressources du collectif budgétaire 2015 sont constituées principalement des recettes fiscales (57,90%) ; des recettes en capital (34,66%) et des recettes non fiscales (7,14%). Quant aux recettes affectées aux CAS, elles ne représentent que 0,30% des recettes affectées au budget de l'Etat ;
- quant aux crédits affectés aux dépenses, il ressort de leur analyse que les dépenses d'investissement (33,72%), constituent la plus importante dotation des dépenses du budget, gestion 2015 classées par titre, suivies des dépenses de personnel (20,23%), des dépenses de matériel (16,13%), la dette publique et viagère (14,87%) et des transferts et subventions (14,76%) .

2.4.2. Analyse de l'évolution des prévisions, de la LFI 2015 à la LFR 2015

La loi de finances rectificative (LFR) résulte des modifications opérées dans les prévisions initiales du budget de l'Etat. Elles se sont traduites par des opérations d'annulations et d'ouvertures de crédits qui ont porté aussi bien sur les recettes que sur les dépenses. Ces modifications se sont soldées par des variations nettes de recettes et de dépenses, soit positives, soit négatives. Le tableau suivant présente cette évolution :

Tableau 8 : Evolution des prévisions 2015, de la LFI à la LFR

RUBRIQUES	LFI	LFR	Variation nette	Variation en %
RECETTES				
Recettes en capital	280 938 000 000	287 602 780 000	6 664 780 000	2,37%
Recettes fiscales	480 392 732 000	480 392 732 000		0,00%
Recettes non Fiscales	52 107 211 000	59 224 869 000	7 117 658 000	13,66%
Recettes budget général	813 437 943 000	827 220 381 000	13 782 438 000	1,69%
Comptes d'affectation spéciale	2 474 000 000	2 474 000 000		0,00%
Recettes totales	815 911 943 000	829 694 381 000	13 782 438 000	1,69%
DEPENSES				
Dettes publiques et viagères	124 240 869 000	123 340 996 000	- 899 873 000	-0,72%
Dépenses du personnel	162 876 298 000	167 843 660 000	4 967 362 000	3,05%
Dépenses de matériel	136 296 607 000	133 826 787 000	- 2 469 820 000	-1,81%
Transferts et subventions	132 743 895 000	122 467 895 000	- 10 276 000 000	-7,74%
Investissement	257 280 274 000	279 741 043 000	22 460 769 000	8,73%
Dépenses budget général	813 437 943 000	827 220 381 000	13 782 438 000	1,69%
comptes d'affectation spéciale	2 474 000 000	2 474 000 000		0,00%
Dépenses budget de l'Etat	815 911 943 000	829 694 381 000	13 782 438 000	1,69%

Sources : Budget de l'Etat, gestion 2015 (LFI) et collectif budgétaire, gestion 2015 (LFR)

La loi de finances rectificative s'est traduite par une hausse nette des prévisions de recettes de 13 782 438 000 F CFA soit une légère augmentation de 1,69%. Les recettes du budget 2015 se chiffrent alors à la somme de huit cent vingt-neuf milliards six cent quatre-vingt-quatorze millions trois cent quatre-vingt-un mille (829 694 381 000) F CFA. Les dépenses ont également évolué dans le même sens et dans la même proportion d'où un budget rectificatif équilibré se chiffrant à la somme de 829 694 381 000 F CFA.

Cette évolution des prévisions budgétaires suite à la LFR 2015, telle que présentée dans le tableau ci-dessus, a eu des répercussions sur les principaux soldes et agrégats du budget 2015 et la structure de son financement comme résumé dans le tableau suivant :

Tableau 9: Financement du Budget 2015

RUBRIQUES	LFI 2015	Rapport au budget initial	LFR 2015	Rapport au Collect. budgét.	Taux de variat°
Total des recettes internes	534 973 943 000	65,46%	542 091 601 000	65,23%	1,34%
Total des dépenses de l'Etat	815 911 943 000	100%	829 694 381 000	100,00%	1,69%
Besoins de financement du budget	280 938 000 000	34,54%	287 602 780 000	34,77%	2,37%
Financement extérieur	280 938 000 000	34,54%	287 602 780 000	34,77%	2,37%
Gap budgétaire	-				

Sources : Budget de l'Etat, collectif budgétaire, gestion 2015 et calculs de la Cour

Le budget 2015 est équilibré en recettes et en dépenses aussi bien dans la loi de finances initiale que dans la loi de finances rectificative, comme le montrent les tableaux 5, 6, 7, 8 et 9 précédents.

L'analyse du financement de ce budget met en lumière les observations suivantes :

En LFI, les recettes internes couvraient 65,57% des dépenses du budget de l'Etat d'où un gap budgétaire de 34,54% financé par les recettes en capital qui sont des recettes externes.

La LFR 2015 a abouti à la hausse des recettes internes de **1,34%** face à une hausse plus sensible des dépenses de l'Etat de **1,69%**, ce qui a eu pour conséquence l'augmentation du besoin de financement dans le collectif budgétaire. Son rapport au total du budget passe en effet de 34,54% à 34,77% soit une progression de 2,37%.

A la lumière du résultat de l'analyse de l'évolution des deux lois de finances, l'on conclut que la loi de finance rectificative n'a apporté que des modifications mineures par rapport à celles qu'avait enregistrées le budget 2014 (baisse des recettes et des dépenses de 13,15%) contre une hausse de 1,69% en 2015.

2.4.3. Equilibre général du budget de l'Etat, gestion 2015

L'équilibre du budget de l'Etat, gestion 2015 est analysé à travers l'évaluation des soldes ex-ante et ex-post dudit budget.

2.4.3.1. Evaluation du solde ex-ante du Budget 2015

Le budget de l'Etat, gestion 2015 adopté par la loi n° 2015-001 du 8 janvier 2015 portant loi de finances pour l'année 2015 et modifiée par la loi n° 2015-009 du 12 novembre 2015 portant loi de finances rectificative (LFR), gestion 2015 s'élève aussi bien en recettes qu'en dépenses à **829 694 381 000F CFA**.

Il en découle que le gouvernement a adopté au titre de la gestion 2015, un budget équilibré en recettes et en dépenses, financé à 65,23% sur ressources internes et 34,77% sur ressources extérieures.

Comme pour les précédentes lois de finances contrôlées par la Cour, les lois de finances, gestion 2015 ne prévoient que le budget général et les comptes spéciaux du trésor (CST). Au titre des CST, seuls les comptes d'affectation spéciale (CAS) ont fait l'objet de prévisions. Ces derniers sont arrêtés pour la gestion sous-revue, en recettes et en dépenses à la somme de 2 474 000 000 de FCFA.

Les données du budget de l'Etat au titre de la gestion 2015, telles qu'examinées par la Cour lors de ses analyses en vue du rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2015, sont résumées dans le tableau ci-dessous :

Tableau 10 : Synthèse des prévisions de la loi de finances rectificative (LFR) 2015

LIBELLES	Montant des prévisions	Poids par rapport au total du budget
RECETTES		
Recettes en capital	287 602 780 000	34,66%
Recettes fiscales	480 392 732 000	57,90%
Recettes non fiscales	59 224 869 000	7,14%
Recettes du budget général	827 220 381 000	99,70%
Comptes d'affectation spéciale	2 474 000 000	0,30%
Recettes totales	829 694 381 000	100,00%
DEPENSES		
Dettes publique et viagère	123 340 996 000	14,87%
Dépenses de personnel	167 843 660 000	20,23%
Dépenses de fonctionnement	133 826 787 000	16,13%
Interventions de l'Etat	122 467 895 000	14,76%
Investissements	279 741 043 000	33,72%
Dépenses du budget général	827 220 381 000	99,70%
Comptes d'affectation spéciale	2 474 000 000	0,30%
Dépenses totales	829 694 381 000	100,00%

Sources : Budget de l'Etat, Collectif budgétaire, gestion 2015 et calculs de la Cour

2.4.3.2. Evaluation du solde ex-post du Budget 2015

Le résultat de l'exécution des recettes et des dépenses prévues au budget 2015 est retracé dans le tableau suivant :

Tableau 11 : Présentation de l'ensemble des recettes et des dépenses exécutées en 2015 (en F CFA)

LIBELLES	Prévision Budget 2015	Exécution budget 2015	Taux de réalisation
Recettes en capital	287 602 780 000	162 844 075 841	56,62%
Recettes fiscales	480 392 732 000	516 275 897 622	107,47%
Recettes non fiscales	59 224 869 000	60 000 830 187	101,31%
Recettes BG	827 220 381 000	739 120 803 650	89,35%
Comptes d'affectation spéciale	2 474 000 000	2 341 275 432	94,64%
Recettes totales	829 694 381 000	741 462 079 082	89,37%
Dettes publique et viagère	123 340 996 000	140 793 071 478	114,15%
Dépenses de personnel	167 843 660 000	171 656 268 684	102,27%
Dépenses de matériel	133 826 787 000	128 327 013 652	95,89%
Intervention de l'Etat	122 467 895 000	114 212 014 643	93,26%
Investissements	279 741 043 000	277 714 127 467	99,28%
Dépenses du budget général	827 220 381 000	832 702 495 924	100,66%
Comptes d'affectation spéciale	2 474 000 000	1 941 418 902	78,47%
Dépenses budget de l'Etat	829 694 381 000	834 643 914 826	100,60%
Solde du budget général		-93 581 692 274	
Solde du budget de l'Etat		-93 181 835 744	

Sources : Budget de l'Etat et Collectif budgétaire, gestion 2015 et calculs de la Cour

Il ressort de l'exécution des opérations du budget de l'Etat, gestion 2015, le résultat global suivant :

Tableau 12 : Résultat de l'exécution des opérations budgétaires 2015

Recettes	741 462 079 082
Dépenses	834 643 914 826
Déficit au titre des opérations budgétaires	-93 181 835 744

Sources : Budget de l'Etat et Collectif budgétaire, gestion 2015 et calculs de la Cour

Voté en équilibre, le collectif budgétaire 2015, s'est soldé à l'exécution par un résultat déficitaire de **93 181 835 744 F CFA**. Ce résultat traduit une aggravation du déficit budgétaire, de plus de **351%** comparé à celui de la gestion 2014 qui était de **20 641 461 066 F CFA**.

Ce dérapage par rapport aux prévisions de la LFR 2015 qui tablait sur un budget équilibré en recettes et en dépenses, traduit a priori, soit des difficultés à effectuer des prévisions plus réalistes, soit des difficultés pour contenir les dépenses dans la limite des recettes réalisables. Le pouvoir de régulation budgétaire de l'ordonnateur principal permet d'actionner les deux pédales du budget que sont les recettes et les dépenses pour tendre vers ce budget équilibré à l'exécution.

Par ailleurs cette aggravation du déficit budgétaire réside :

- dans la réalisation des prévisions de recettes budgétaires 2015 en deçà de leur prévision : 741 273 567 128 F CFA contre 829 694 381 000 F CFA prévus soit un taux de réalisation de 89,34% ;
- dans la non maîtrise de l'exécution des prévisions des dépenses budgétaires : 829 694 381 000 F CFA prévus contre 834 643 914 826 F CFA réalisés soit un taux de dépassement de 0,60%.

Cette difficulté qu'éprouve le gouvernement à traduire dans les faits sa volonté d'atteindre l'objectif d'un budget équilibré en recettes et en dépenses, est reflétée dans le graphique 1 (page 38), des exécutions budgétaires de 2011 à 2015.

2.4.4. Analyse comparative des écarts et des tendances significatifs issus des données des budgets 2011 à 2015.

A la clôture de la gestion 2015, les recettes et les dépenses du budget général et des comptes d'affectation spéciale ont été analysées sous le double angle de la prévision et de l'exécution par rapport aux budgets précédents en vue d'en tirer les tendances significatives. Les résultats de cette analyse sont consignés dans les tableaux 13 et 14 ci-dessous.

2.4.4.1. Données des prévisions budgétaires 2011 à 2015

L'exploitation des données tirées des documents budgétaires 2011 à 2015 a permis d'élaborer les tableaux ci-dessous qui présentent l'ensemble des prévisions et des réalisations budgétaires des gestions concernées. Ces tableaux permettent d'observer l'évolution générale des budgets, aussi bien au niveau des prévisions (Tableau 13) que de l'exécution (Tableau 14).

Tableau 13 : Evolution des Prévisions budgétaires de 2011 à 2015

Libellés	Budget 2011	Budget 2012	Budget 2013	Budget 2014	Budget 2015	Variation 2015/2014	Taux de variat°
<u>RECETTES</u>							
Recettes en capital	222 063 721 000	210 779 476 000	262 355 272 000	250 753 810 000	287 602 780 000	36 848 970 000	14,70%
Recettes fiscales	275 449 230 000	332 568 800 000	364 237 730 000	416 600 000 000	480 392 732 000	63 792 732 000	15,31%
Recettes non fiscales	34 959 004 000	57 956 941 000	67 430 250 000	53 551 479 000	59 224 869 000	5 673 390 000	10,59%
Recettes budget général	532 471 955 000	601 305 217 000	694 023 252 000	720 905 289 000	827 220 381 000	106 315 092 000	14,75%
Comptes d'affectat° spéciale	2 248 000 000	2 482 000 000	2 750 000 000	2 310 000 000	2 474 000 000	164 000 000	7,10%
Recettes budget de l'Etat	534 719 955 000	603 787 217 000	696 773 252 000	723 215 289 000	829 694 381 000	106 479 092 000	14,72%
<u>DEPENSES</u>							
Dette publique et viagère	73 454 130 000	50 598 132 000	115 353 954 000	115 038 416 000	123 340 996 000	8 302 580 000	7,22%
Dépenses de personnel	102 948 055 000	114 462 838 000	136 008 797 000	143 757 192 000	167 843 660 000	24 086 468 000	16,75%
Dépenses de fonctionnement	72 435 588 000	94 014 434 000	84 858 401 000	122 918 226 000	133 826 787 000	10 908 561 000	8,87%
Interventions de l'Etat	85 455 671 000	129 636 110 000	127 397 223 000	108 234 883 000	122 467 895 000	14 233 012 000	13,15%
Investissements	226 199 037 000	212 593 703 000	230 404 877 000	230 956 573 000	279 741 043 000	48 784 470 000	21,12%
Dépenses du budget général	560 492 481 000	601 305 217 000	694 023 252 000	720 905 290 000	827 220 381 000	106 315 091 000	14,75%
Comptes d'affectation spéciale	2 248 000 000	2 482 000 000	2 750 000 000	2 310 000 000	2 474 000 000	164 000 000	7,10%
Dépenses du budget de l'Etat	562 740 481 000	603 787 217 000	696 773 252 000	723 215 290 000	829 694 381 000	106 479 091 000	14,72%
Solde budgétaire	-28 020 526 000	0	0	-1 000		1 000	100,00%

Sources : Budgets 2011 à 2015 et calculs de la Cour.

L'analyse dynamique des recettes et des dépenses du budget général et des comptes d'affectation spéciale de la gestion 2015 sous le double angle de la prévision et de l'exécution par rapport aux budgets précédents a permis d'en tirer les tendances significatives telles qu'elles sont présentées dans les tableaux 15, 16, 17, 18, 19 et 20 ci-dessous.

2.4.4.2. Données relatives à l'exécution des budgets 2011 à 2015

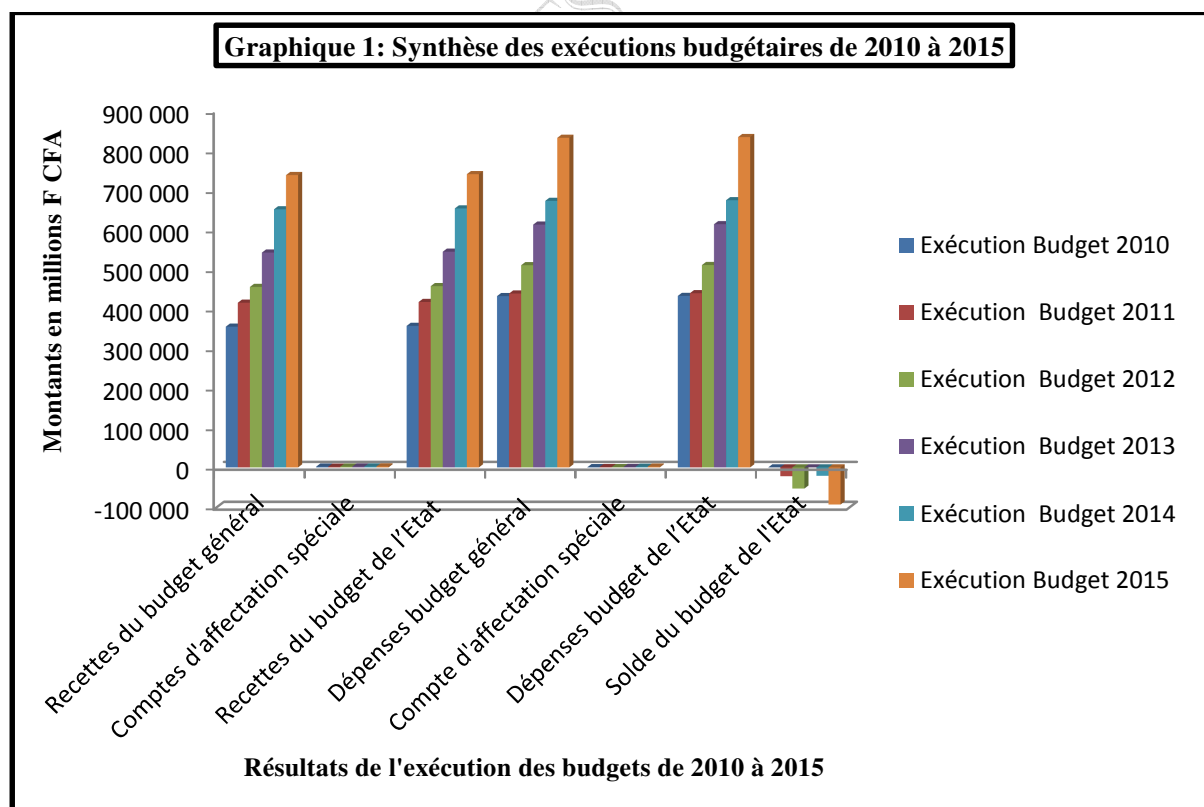
Ces données sont présentées aussi bien en recettes qu'en dépenses dans les tableaux 14 et 15 ci-dessous.

Tableau 14 : Synthèse de l'exécution des budgets 2011 à 2015 (en F CFA)

Libellés	Exécution Budget 2011	Exécution Budget 2012	Exécution Budget 2013	Exécution Budget 2014	Exécution Budget 2015
Recettes en capital	101 281 031 581	82 910 559 323	83 192 678 133	140 634 902 239	162 844 075 841
Recettes fiscales	291 411 725 546	327 697 022 069	403 574 699 377	458 222 789 260	516 275 897 622
Recettes non fiscales	23 087 482 706	44 781 563 920	55 081 076 219	54 260 328 722	60 000 830 187
Recettes du budget général	415 780 239 833	455 389 145 312	541 848 453 729	653 118 020 221	739 332 148 226
<i>Comptes d'affect° spéciale</i>	<i>1 831 717 915</i>	<i>2 044 986 510</i>	<i>2 132 957 351</i>	<i>2 163 888 716</i>	<i>2 341 275 432</i>
Recettes du budget de l'Etat	417 611 957 748	457 434 131 822	543 981 411 080	655 281 908 937	741 462 079 082
Dette publique et viagère	64 709 752 465	57 048 076 158	128 625 748 054	104 373 137 800	140 793 071 478
Dépenses de personnel	104 681 532 188	117 337 437 998	130 632 963 564	143 441 042 761	171 656 268 684
Dépenses de fonctionnement	61 657 100 191	80 695 068 671	79 779 312 880	117 504 406 445	128 327 013 652
Interventions de l'Etat	63 546 859 854	85 629 738 156	113 289 219 928	101 672 266 555	114 212 014 643
Investissements	144 277 845 939	169 273 205 185	162 221 010 235	207 317 619 482	277 714 127 467
Dépenses budget général	438 873 090 637	509 983 526 168	614 548 254 661	674 308 473 043	832 702 495 924
<i>Compte d'affectation spéciale</i>	<i>820 000 000</i>	<i>514 187 000</i>	<i>1 018 988 878</i>	<i>1 614 896 960</i>	<i>1 941 418 902</i>
Dépenses budget de l'Etat	439 693 090 637	510 497 713 168	615 567 243 539	675 923 370 003	834 643 914 826
Solde global de l'exercice	-22 081 132 889	-53 063 581 346	-71 585 832 459	-21 190 452 822	- 93 181 835 744

Sources: Rapports 2011 à 2015 de la Cour et données des prévisions et de l'exécution du budget 2015

Les données du tableau 14 ci-dessus sont présentées graphiquement comme suit :



2.4.4.3. Synthèse des prévisions et de l'exécution des budgets 2011 à 2015

Les données des prévisions et de l'exécution des budgets ci-dessus qui sont retracées dans les tableaux 15 et 17 ci-dessus montrent que depuis 2011, ceux-ci sont dans l'ensemble en accroissement constant. Cette évolution est appréciée à travers les taux de variation des principales composantes de ces budgets successifs, présentés dans les tableaux 16, 18 et 19.

A fin décembre 2015, les recettes du budget de l'Etat ont atteint **741 462 079 082 F CFA** contre **417 611 957 748 FCFA** en 2011. En termes de progression de l'exécution des budgets successifs, il se dégage le constat suivant :

Tableau 15 : Evolution de l'exécution des recettes du budget de l'Etat 2011 à 2015

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
2011	534 719 955 000	417 611 957 748	78,10%
2012	603 787 217 000	457 434 131 822	75,76%
2013	696 773 252 000	543 981 411 080	78,07%
2014	723 215 289 000	655 281 908 937	90,61%
2015	829 694 381 000	741 462 079 082	89,37%

Sources : Budgets, gestion 2011 à 2015 et calculs de la Cour.

La réalisation des recettes du budget de l'Etat après une baisse de 78,10% à 75,76% en 2011 et 78,07% en 2013, a augmenté en 2014 et 2015 pour respectivement 90,61% et 89,37% en 2015 comme le montre le tableau 15 ci-dessus.

Tableau 16: Variation des taux d'exécution des recettes du budget général par rapport aux années précédentes

Période	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015/2014
Taux	9,54%	18,92%	16%	9,99%

Sources : Budgets, gestion 2011 à 2015 et calculs de la Cour.

Les taux de variation annuelle des recouvrements confirment cette évolution : 9,54% entre 2011 et 2012, 18,92% entre 2012 et 2013 puis 16% entre 2013 et 2014 et 9,99% entre 2014 et 2015.

En ce qui concerne l'exécution des dépenses du budget de l'Etat, elles s'élèvent au 31 décembre 2015 à 834 643 914 826 contre 675 923 370 003 F CFA en 2014 soit une hausse de 9,99% ; entre 2012 et 2013 la hausse était de 20,58% contre 16,10% entre 2011 et 2012. Les taux de variation annuelle des recouvrements confirment cette évolution : 9,54% entre 2011 et 2012 puis 18,92% entre 2012 et 2013 et enfin 16% entre 2013 et 2014.

Tableau 17 : Evolution des taux d'exécution des dépenses du budget de l'Etat de 2010 à 2015 (en F CFA)

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
2011	562 740 481 000	439 693 090 637	78,13%
2012	603 787 217 000	510 497 713 168	84,55%
2013	696 773 252 000	615 567 243 539	88,35%
2014	723 215 290 000	675 923 370 003	93,46%
2015	829 694 381 000	834 643 914 826	100,60%

Sources : Budgets, gestion 2011 à 2015 et calculs de la Cour.

Les taux d'exécution des dépenses, ont régulièrement augmenté entre 2011 et 2015 : 78,13% en 2011 ; 84,55% en 2012 ; 88,35% en 2013 ; 93,46% en 2014 et 100,60% en 2015.

Tableau 18 : Taux de variation de l'exécution des dépenses du budget de l'Etat 2011 à 2015

Période	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015/2014
Taux	1,56%	16,10%	20,58%	9,99%	7,14%

Sources : Budgets, comptes de gestion 2011 à 2015 et calculs de la Cour.

En termes de variation, les taux d'exécution des dépenses du budget de l'Etat épousent une tendance haussière entre 2011 et 2013 avant de baisser à partir de 2014. Il est donc relevé une baisse de 9,99% en 2014 et 7,14% en 2015 comme le montre le tableau 18 ci-dessus.

Quant à l'analyse de l'évolution des deux composantes du budget sur la période 2011-2015, elle aboutit au résultat retracé dans le tableau suivant:

Tableau 19 : Evolution des principales composantes des budgets 2011 à 2015

<i>Evolution des principales composantes</i>	<i>2012/2011</i>	<i>2013/2012</i>	<i>2014/2013</i>	<i>2015/2014</i>
Recettes	12,92%	15,40%	3,79%	14,75%
Dépenses	7,29%	15,40%	3,79%	14,75%
CAS	10,41%	10,80%	-16%	7,10%

Sources : Budgets, gestion 2010 à 2015 et calculs de la Cour.

Les recettes ont baissé à 12,92% entre 2011 et 2012, avant de remonter légèrement à 15,40% entre 2012 et 2013. De 2013 à 2014 elles ont augmenté de 3,79% et 14,75% entre 2014 et 2015.

Quant aux dépenses, elles ont régulièrement augmenté entre 2011 et 2015 de 7,29% ; 15,40% ; 3,79% puis 14,75%.

L'évolution des prévisions des recettes et des dépenses de l'Etat depuis quatre gestions (2012, 2013, 2014 et 2015) marque la volonté du gouvernement de se doter d'un budget équilibré.

En effet depuis 2012, les prévisions des recettes et des dépenses sont équilibrées aussi bien dans les lois de finances initiales que dans les lois de finances rectificatives.

Pour ce qui concerne les dotations aux comptes d'affectation spéciale, après avoir enregistré une augmentation modérée de 10,41% entre 2011 et 2012 et 10,80% entre 2012 et 2013, elles ont connu une baisse de 16% en 2014 puis une augmentation de 7,10% en 2015.

2.4.5. Cohérence du Budget 2015 avec les objectifs de la SCAPE

Par rapport au scénario de référence de la SCAPE, l'estimation de l'enveloppe budgétaire pour la gestion 2015 était de 621 milliards F CFA auxquels s'ajoutent 16,1 milliards F CFA de mesures nouvelles soit au total 637,1 milliards F CFA¹⁶. La part des ressources propres de l'Etat selon les estimations du document de la SCAPE est de 470,7 milliards F CFA. Soit 73,88%. Qu'en est-il réellement dans la prévision et l'exécution du budget 2015? Le cadrage budgétaire de la SCAPE (2013-2017), a opté pour un scénario accéléré avec, en

¹⁶ Tableau 19 SCAPE Page 122, repris en page 18 ci-dessus.

alternative, un scénario ambitieux de croissance accélérée, au taux moyen de 7,1% par an¹⁷. Le montant budgétisé en 2015 soit 827,2 milliards F CFA correspond bien au scénario accéléré. Toute chose étant égale par ailleurs, nous considérons l'enveloppe du scénario accéléré qui est de 790,7 milliards en 2015 pour analyser la concordance entre la réalisation du budget, gestion 2015 et les objectifs de la SCAPE.

Le tableau suivant retrace la répartition des estimations SCAPE, en comparaison avec les dotations budgétaires 2015¹⁸.

Tableau 20 : Analyse comparative SCAPE / Budget 2015.

Axes stratégiques SCAPE	Estimations initiales SCAPE	Dotations SCAPE 2015	Budget 2015 par axe SCAPE	Ecart Budget 2015 / SCAPE 2015	Pourcentage correspondant
Axe 1	12,97%	102 553 790 000	67 851 682 000	- 34 702 108 000	-33,84%
Axe 2	9,55%	75 511 850 000	168 106 731 000	92 594 881 000	122,62%
Axe 3	38,07%	301 019 490 000	178 134 484 000	- 122 885 006 000	-40,82%
Axe 4	25,88%	204 633 160 000	164 651 345 000	- 39 981 815 000	-19,54%
Axe 5	2,12%	16 762 840 000	35 181 392 000	18 418 552 000	109,88%
Axe 6	11,37%	89 902 590 000	213 294 747 000	123 392 157 000	137,25%
TOTAL	99,96%	790 383 720 000	827 220 381 000	36 836 661 000	4,66%

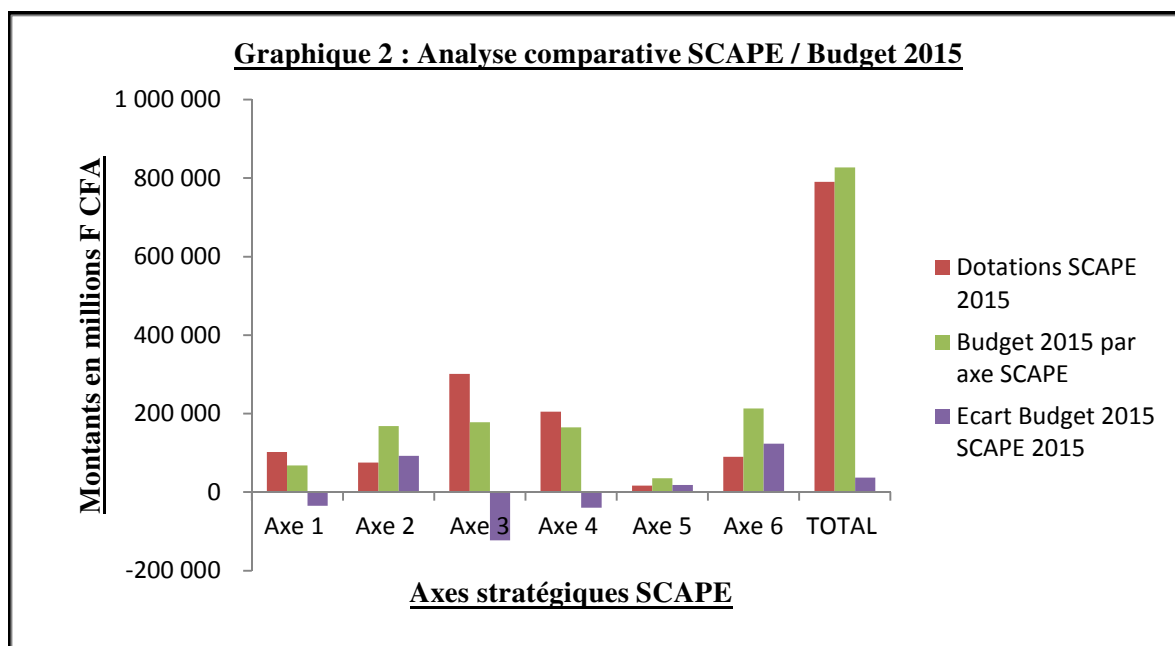
Source : Direction des Finances (Division comptabilité), Compte administratif gestion 2015 et calculs de la Cour.

Par rapport à la dotation estimée de 790 700 000 000 F CFA prévue dans le scénario accéléré de la SCAPE, la dotation budgétaire de la gestion 2015 soit 827 220 381 000 F CFA, représente 104,66%. Globalement, la volonté d'arrimer le budget 2015 aux estimations de la SCAPE pour 2015 semble bien respectée. Mais l'analyse de cette dotation budgétaire par axe stratégique, débouche sur des résultats contrastés. Le tableau synthétique qui précède, décrit clairement ce constat : Au niveau de l'axe 1, seulement 66,16% des estimations de la SCAPE ont été allouées ; l'axe 2 a obtenu 122,62% des estimations ; l'axe 3 n'obtient que 59,18% ; l'axe 4 n'en reçoit que 80,46% tandis que les dotations des axes 5 et 6 sont respectivement de 209,88% et 237,25%. Il se dégage une différence de 316 280 000 F CFA de la dotation SCAPE non répartie.

L'illustration graphique de cette analyse se présente comme suit :

¹⁷ Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi (SCAPE) 2013-2017, Version définitive, août 2013, page 119.

¹⁸ Il convient de préciser que le tableau n°18 de la SCAPE comporte une erreur de totalisation que la Cour a dû redresser avant ses analyses. Ainsi le taux de l'axe 3 est de 37,04% au lieu de 38,07%. Le total des six axes est de 99,96% au lieu de 100% requis. Il se dégage une différence de 316 280 000 F CFA de dotation SCAPE non répartie.



Partant du scénario de référence, l'on constate que le secteur social (Axe 3) représente 38,07% des dotations budgétaires estimées pour la SCAPE 2015, soit 301 019 490 000 F CFA. (Tableau 19 SCAPE Page 122). Le montant prévu au budget 2015 pour cet axe est de 178,134 milliards F CFA soit 21,53%. A l'exécution, ce taux ressort à 22,59% du total de la dotation budgétaire.

Après l'analyse du budget 2015 sous l'angle des objectifs fixés par la SCAPE, les recettes et les dépenses du budget de l'Etat, gestion 2015 seront successivement examinées.

2.5. Recettes du budget de l'Etat, gestion 2015

Les prévisions des recettes du budget de l'Etat, gestion 2015, adopté par la loi n° 2015-009 du 12 novembre 2015 portant loi de finances rectificative, gestion 2015 se chiffrent à la somme totale de **829 694 381 000 FCFA** comme précédemment indiqué.

Ces recettes englobent les recettes du budget général et celles des comptes spéciaux du Trésor (CST), composés de quatre comptes d'affectation spéciale (CAS) : FNAFPP, FSDH, FPDT et le FNDF.

Les recettes budgétaires comprennent les recettes courantes et les recettes extraordinaires:

- Les recettes courantes, encore appelées recettes internes, sont constituées des recettes fiscales et des recettes non fiscales ;
- Les recettes extraordinaires encore désignées sous le vocable de recettes en capital dans le cadre du budget sous-revu, comprennent, les emprunts projets, les dons projets, les appuis budgétaires, les emprunts obligataires et les autres emprunts.

Les recettes de l'Etat sont essentiellement collectées, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2012-016 du 14 décembre 2012 portant création de l'office togolais des recettes (OTR), par cet office et la direction générale du trésor et de la comptabilité publique.

Ces recettes sont regroupées en trois (3) catégories à savoir :

- ❖ les recettes en capital,
- ❖ les recettes fiscales,
- ❖ les recettes non fiscales.

Le résultat de l'exécution des recettes prévues au budget de l'Etat, gestion 2015 est retracé dans le tableau suivant :

Tableau 21 : Présentation de l'ensemble des recettes réalisées en 2015 (en F CFA)

Libellés	Prévision des recettes 2015	Réalisation des recettes 2015	Taux de réalisation	Poids par rapport au total des recettes
Recettes en capital	287 602 780 000	162 846 075 841	56,62%	21,97%
Dons et legs	78 155 680 000	0	0,00%	0,00%
appuis budgétaires	29 800 000 000	9 698 792 789	32,55%	1,31%
Emissions de bons de trésor (emprunts)	120 000 000 000	123 000 000 000	102,50%	16,59%
Tirage sur emprunts projet	59 647 100 000	30 145 283 052	50,54%	4,07%
Recettes fiscales	480 392 732 000	516 275 897 622	107,47%	69,65%
Impôts sur le revenu, bénéfices et gains	90 456 051 000	89 680 135 218	99,14%	12,10%
Impôts sur les salaires versés et autres	2 616 000 000	3 217 941 362	123,01%	0,43%
Impôts sur le patrimoine	1 281 000 000	2 078 227 357	162,23%	0,28%
Impôts et taxes intérieurs/biens et services	241 767 357 000	282 913 448 917	117,02%	38,17%
Droits de timbre et d'enregistrement	12 613 000 000	10 595 981 596	84,01%	1,43%
Droits et taxes sur le cce ext.et transit	115 588 938 000	121 318 719 614	104,96%	16,37%
Autres recettes fiscales	16 070 386 000	6 471 443 558	40,27%	0,87%
Recettes non fiscales	59 224 869 000	60 212 174 763	101,67%	8,12%
Revenu de l'entreprise et de la Propriété	17 495 494 000	13 372 274 284	76,43%	1,80%
Produit financier	26 692 924 000	21 718 233 145	81,36%	2,93%
Autres recettes non fiscales	10 136 263 000	20 369 636 003	200,96%	2,75%
Droits et frais administratifs	4 900 188 000	4 752 031 331	96,98%	0,64%
Comptes d'affectation spéciale	2 474 000 000	2 341 275 432	94,64%	0,32%
Recettes totales	829 694 381 000	741 462 079 082	89,34%	100,00%

Sources: Collectif budgétaire, compte administratif et comptes de gestion 2015

De l'analyse du tableau ci-dessus, il ressort que pour une prévision de **829 694 381 000 F CFA**, les recettes réalisées au titre de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2015 n'ont atteint que **741 462 079 082 FCFA**, soit un taux de réalisation de **89,34%** en hausse de 12,7 points par rapport à l'année précédente (**77,91%**).

2.5.1. Recettes en capital

Les recettes en capital figurant dans les comptes de gestion 2015 examinés par la Cour sont composées des :

- dons projets ;
- dons des institutions internationales ;
- appuis budgétaires ;

- tirages sur emprunts projets ; et
- des emprunts obligataires.

Pour l'exercice 2015, les recettes en capital se présentent comme suit :

Tableau 22 : Recettes en capital tiré du compte de gestion 2015 du RGT (en F CFA)

Désignation	Prévisions (A)	Emissions	Recouvrements (B)	Ecart (A-B)	Taux (B/A)
Dons & legs	78 155 680 000	0	0	78 155 680 000	0,00%
Appuis budgétaires	29 800 000 000	9 698 792 789	9 698 792 789	20 101 207 211	32,55%
Emission de bons de trésor	120 000 000 000	123 000 000 000	123 000 000 000	-3 000 000 000	102,50%
Tirages sur emprunts projets	59 647 100 000	30 145 283 052	30 145 283 052	29 501 816 948	50,54%
Autres emprunts	0	0	0	0	
TOTAL	287 602 780 000	162 844 075 841	162 844 075 841	124 758 704 159	56,62%

Sources : Compte administratif et compte de gestion 2015 du RGT

Les recettes prévues pour **287 602 780 000 F CFA**, n'ont été exécutées que pour un montant de **162 844 075 841**, soit un taux de réalisation de **56,62%**, en légère progression par rapport au taux de 56,08% atteint en 2014. Ceci traduit sensiblement le même effort de mobilisation des recettes en capital.

L'analyse de la réalisation des recettes en capital par composantes aboutit aux observations suivantes :

- ✓ les dons et legs, malgré la hausse de leurs prévisions de 59 934 048 000 en 2014 à 78 155 680 000 F CFA en 2015, n'ont pas connu d'exécution ;
- ✓ Cette situation perdure depuis 2010 sauf en 2011 et 2012 où les dons projets ont connu de faibles recouvrements comme nous pouvons le constater dans le tableau suivant :

Tableau 23 : Exécution des dons projets de 2010 à 2015 (en F CFA)

Année	Prévision (A)	Emissions (B)	Recouvrements	Ecart	Taux (B/A)
2010	75 375 000 000			-75 375 000 000	0,00%
2011	66 721 680 000	3 069 375 000	3 069 375 000	- 63 652 305 000	4,60%
2012	80 528 529 000	1 250 000 000	1 250 000 000	-79 278 529 000	1,55%
2013	81 398 041 000			-81 398 041 000	0,00%
2014	59 934 048 000			-59 934 048 000	0,00%
2015	78 155 680 000			- 78 155 680 000	0,00%
TOTAL	442 112 978 000	4 319 375 000	4 319 375 000	- 437 793 603 000	0,98%

Source : Rapports 2010 à 2014 de la Cour et comptes de gestion 2015

- ✓ la rubrique « Appui budgétaire » prévue pour 29 800 000 000 F CFA a été exécutée pour 9 698 792 789 F CFA, dégagant un écart de 20 101 207 211 F CFA soit un taux de réalisation de 32,55%. En rapprochant ce taux des 49,29 % réalisé en 2014, l'on peut conclure à une baisse de performance dans la mobilisation des appuis budgétaires ;

- ✓ la rubrique « émission des bons du trésor » a enregistré un taux d'exécution de 102,50% alors qu'en 2014, elle a été exécutée à 98,49 %.
- ✓ la rubrique « Tirages sur emprunts », contrairement à 2014 où elle n'a pas connu de prévision, est pourvue en 2015 d'un montant de 59 647 100 000 F CFA, exécutée à hauteur de 30 145 283 052 F CFA, soit un taux de 50,54%.
- ✓ Aucun montant n'est prévu pour la ligne « autres emprunts » en 2015, contrairement en 2014 où elle était dotée de 57 419 762 000 FCFA, pour une exécution de 0%.

A l'issue des résultats de cette analyse de la prévision et de la mobilisation des ressources en capital, la Cour réitère les observations suivantes :

- la non maîtrise des prévisions de recettes en capital ;
- la faiblesse de plus en plus marquée dans la mobilisation des recettes en capital et plus particulièrement des dons projets pour lesquels, malgré les dotations budgétaires, aucune émission, ni recouvrement sur les deux années consécutives (2014-2015) n'ont été relevés.

2.5.2. Recettes fiscales

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

2.5.2.1. Recettes fiscales selon leur nature

Elles se répartissent en sept (7) rubriques telles que présentées dans le tableau ci-dessous établi à partir des données du compte administratif et du compte de gestion 2015 du Receveur Général du Trésor.

Tableau 24 : Recettes fiscales par nature du compte de gestion 2015 du RGT (en F CFA)

Désignation	Prévisions (A)	Titres pris en charge (B) ¹⁹	Ecart (B-A)	Taux d'exécution
Impôts sur le revenu, bénéfices et gains	90 456 051 000	89 680 135 218	-775 915 782	99,14%
Impôts sur les salaires versés et autres	2 616 000 000	3 217 941 362	601 941 362	123,01%
Impôts sur le patrimoine	1 281 000 000	2 078 227 357	797 227 357	162,23%
Impôts et taxes intérieures/biens et services	241 767 357 000	282 913 448 917	41 146 091 917	117,02%
Droits de timbre et d'enregistrement	12 613 000 000	10 595 981 596	-2 017 018 404	84,01%
Droits et taxes sur le comm. extér.et transit	115 588 938 000	121 318 719 614	5 729 781 614	104,96%
Autres recettes fiscales	16 070 386 000	6 471 443 558	-9 598 942 442	40,27%
TOTAL RECETTES FISCALES	480 392 732 000	516 275 897 622	35 883 165 622	107,47%

Sources: Compte administratif et compte de gestion 2015 du RGT

L'analyse du tableau ci-dessus révèle que toutes les recettes fiscales ont été réalisées au-delà de 80%, à l'exception de la rubrique « autres recettes fiscales » exécutés à 40,27%.

¹⁹ Tous les titres pris en charge ont fait l'objet de recouvrement.

Les recettes fiscales prévues pour un montant de **480 392 732 000 F CFA**, ont été exécutées pour un total de **516 275 897 622 F CFA** soit, **107,47%** dégageant un écart de **35 883 165 622 F CFA**.

2.5.2.2. 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).

2.5.2.2.1. *Commissariat des Impôts(CI)*

Pour l'exercice 2015, la situation des recettes fiscales en prévision comme en exécution du CI est présentée dans le tableau suivant :

Tableau 25 : Recettes fiscales recouvrées par le CI tirée du compte de gestion 2015 du RGT (en F CFA)

Désignation	Prévisions (A)	Titres pris en charge (B)	Ecart (B-A)	Taux d'exécution (B/A)
Impôts sur le revenu, bénéfices et gains	90 456 051 000	89 680 135 218	775 915 782	99,14%
Impôts sur les salaires versés et autres	2 616 000 000	3 217 941 362	-601 941 362	123,01%
Impôts sur le patrimoine	1 281 000 000	2 078 227 357	-797 227 357	162,23%
Impôts et taxes intérieures/biens et services	102 868 000 000	115 685 480 458	-12 817 480 458	112,46%
Droits de timbre et d'enregistrement	12 613 000 000	10 595 981 596	2 017 018 404	84,01%
Autres recettes fiscales	46 000 000	989 418 511	-943 418 511	2150,91%
TOTAL RECETTES FISCALES(CI)	209 880 051 000	222 247 184 502	-12 367 133 502	105,89%

Sources: Compte administratif et compte de gestion 2015 du RGT

Il ressort des chiffres de ce tableau que les recettes fiscales recouvrées par le CDI en 2015 ont atteint un taux moyen d'exécution de **105,89%** en régression par rapport à celui de 2014 qui était de 111%. Ceci traduit dénote une diminution des performances de ce commissariat. Toutefois, certaines rubriques de recettes ont connu des taux d'exécution qui vont au-delà de 120%. Il s'agit notamment des :

- Impôts sur les salaires versés et autres 123,01%
- Impôts sur le patrimoine 162,23%
- Autres recettes fiscales..... 2150,91%

2.5.2.2.2. *Commissariat des Douanes et des Droits Indirects(CDDI)*

Les recettes fiscales recouvrées par le CDDI en 2015 sont retracées dans le tableau qui suit :

Tableau 26 : Recettes fiscales recouvrées par le CDDI, gestion 2015

Désignation	Prévisions (A)	Titres pris en charge (B)	Ecart (B-A)	Taux d'exécution (B/A)
Impôts et taxes intérieures/biens & services	138 899 357 000	167 227 968 459	28 328 611 459	120,40%
Droits et taxes sur le comm. extér.et le transit	115 588 938 000	121 318 719 614	5 729 781 614	104,96%
Autres recettes fiscales	16 024 386 000	5 482 025 047	-10 542 360 953	34,21%
TOTAL RECETTES FISCALES (CDDI)	270 512 681 000	294 028 713 120	23 516 032 120	108,69%

Sources: Compte administratif et compte de gestion 2015 du RGT

Le CDDI a réalisé un taux moyen d'exécution de ses recettes par nature de **108,69%** en 2015 contre 109,13% l'année précédente. Ceci traduit une légère contre-performance par rapport à 2014.

Toutes les rubriques de recettes prévues ont été recouvrées à plus de 100%, à l'exception de la rubrique «Autres recettes fiscales» qui n'a été exécutée qu'à 34,21%.

Tout comme au CI, il se pose le problème de non maîtrise des prévisions au CDDI.

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

Tableau 27 : Analyse des recouvrements des recettes fiscales 2015 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	209 880 051 000	43,69%	222 247 184 502	43,05%	105,89%
CDDI	270 512 681 000	56,31%	294 028 713 120	56,95%	108,69%
TOTAL RECETTES FISCALES	480 392 732 000	100,00%	516 275 897 622	100,00%	107,47%

Sources: Compte administratif et compte de gestion 2015 du RGT

L'analyse des recouvrements des recettes fiscales par les deux régies financières dégage un taux moyen d'exécution de 107,47% en 2015 contre 109,99% en 2014.

Ce tableau met en lumière le fait que le CI a réalisé ses prévisions de recettes budgétaires à 105,89% tandis que le CDDI a atteint 108,69% de ses prévisions.

Du point de vue des performances, les deux commissariats ont enregistré une légère baisse par rapport à l'année précédente. Au total, les recettes fiscales ont connu une baisse des recouvrements en 2015 avec un taux moyen d'exécution de 107,47% contre 109,99% en 2014.

L'analyse des données des prévisions et de l'exécution des recettes fiscales présentée dans le tableau 23 ci-dessus montre que 56,95% de ces recettes sont recouvrées par le CDDI tandis que 43,05% le sont par le CI.

La part du CI dans les prévisions des recettes fiscales a régressé de 45,85% en 2014 à 43,69% en 2015, tandis que celle du CDDI s'est accrue de 54,15% en 2014 à 56,31% en 2015.

Une analyse sommaire de l'évolution des performances des deux régies financières en terme 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 28 : Evolution des performances en recouvrements des recettes fiscales 2012-2015 (en F CFA)

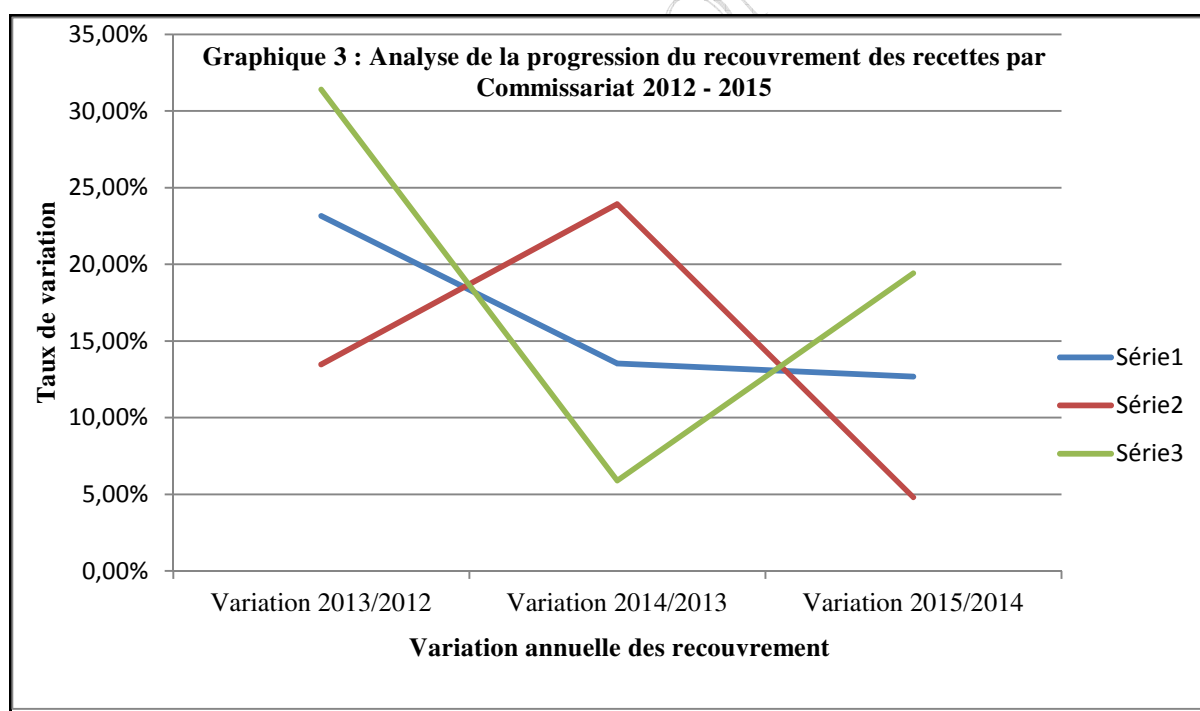
	2012	2013	2014	2015	Variation 2013/2012	Variation 2014/2013	Variation 2015/2014
Recettes fiscales dont:	327 697 022 069	403 574 699 377	458 222 789 260	516 275 897 622	23,15%	13,54%	12,67%
1- Impôts (DGI / CI)	150 779 193 983	171 076 902 179	212 033 338 000	222 247 184 502	13,46%	23,94%	4,82%
2- Douanes (DGD / CDDI)	176 917 828 086	232 497 797 198	246 189 451 260	294 028 713 120	31,42%	5,89%	19,43%

Sources: Compte administratif et comptes de gestion 2012 à 2015 du RGT et calculs de la Cour

La Cour note qu'en valeur, les recouvrements augmentent d'année en année depuis 2012, passant de 327 697 022 069 à 516 275 897 622 F CFA en 2015. Si l'on analyse la progression de ces recouvrements depuis les deux gestions de mise en œuvre de l'OTR, elle se résume comme suit :

- Les recouvrements par le CI ont progressé de 23,94% entre 2013 et 2014 avant de connaître un essoufflement entre 2014 et 2015, avec un taux de 4,82% ;
- Quant aux réalisations du CDDI, elles enregistrent une légère hausse de 5,89% entre 2013 et 2014 avant de connaître une progression fulgurante de 19,43% entre 2014 et 2015.

La progression du recouvrement des recettes fiscales par commissariat découlant du tableau 28 ci-dessus est représentée sur le graphique suivant :



LEGENDE

Série1 : Total des recettes fiscales

Série2 : Impôts (DGI /CI)

Série3 : Douanes (DGD /CDDI)

Les recouvrements effectués par les des deux commissariats de l'OTR évoluent en dents de scie. La Cour fait observer qu'à ce stade, il est encore trop tôt pour se prononcer sur les effets de cette réforme de l'administration financière initiée par le Gouvernement, sur la performance du recouvrement des recettes fiscales.

L'analyse qui précède, ne permet pas de tirer une conclusion solide dans la mesure où cette nouvelle entité n'est opérationnelle que depuis deux ans.

2.5.3. Recettes non fiscales

Elles se composent en principe des cinq (5) rubriques suivantes :

- le revenu de l'entreprise et de la propriété ;
- les droits et taxes administratifs ;
- les amendes et condamnations ;
- les produits des participations financières ;
- et les autres recettes non fiscales.

Pour l'exercice sous revu, les recettes non fiscales (RNF) prévues ne comprennent que les quatre (4) catégories de revenus présentées dans le tableau 29 ci-après.

La prévision des recettes non fiscales a connu en 2015 une hausse de 10,59% par rapport à 2014 (confer tableau 13 supra).

Tableau 29 : Etat des recettes non fiscales tiré du compte de gestion 2015 du RGT

Désignation	Prévisions (A)	Emissions admises (B)	Recouvrements (C)	Reste à recouvrer	Ecart (B-A)	Taux d'exécution°
Revenu de l'Entreprise et de la propriété	17 495 494 000	13 372 274 284	13 372 274 284	-	- 4 123 219 716	76,43%
Droits et frais administratifs	4 900 188 000	4 752 031 331	4 752 031 331	-	- 148 156 669	96,98%
Produits des participations financières	26 692 924 000	21 718 233 145	21 718 233 145	-	- 4 974 690 855	81,36%
Autres recettes non fiscales	10 136 263 000	20 369 636 003	20 057 154 221	312 481 782	10 233 373 003	197,88%
TOTAL	59 224 869 000	60 212 174 763	59 899 692 981	312 481 782	987 305 763	101,14%

Sources : Comptes administratifs et de gestion 2015 du RGT et rapport 2015 de la Cour

Les recettes non fiscales ont connu un taux d'exécution de 101,14% en 2015 contre 101,32% l'année précédente.

Quant à la rubrique : « revenu de l'entreprise et de la propriété », elle enregistre une diminution spectaculaire de son taux d'exécution qui passe de 165,60% en 2014 à 76,43% l'année sous revue.

Toutefois, le taux de recouvrement des produits des participations financières a connu une hausse de 78,93% en 2014 à 81,36% en 2015.

La rubrique «Autres recettes non fiscales », dont la prévision est de 10 136 263 000 F CFA a été exécutée pour 20 057 154 221 F CFA soit 197,88%.

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

2.5.4.1. Prévisions

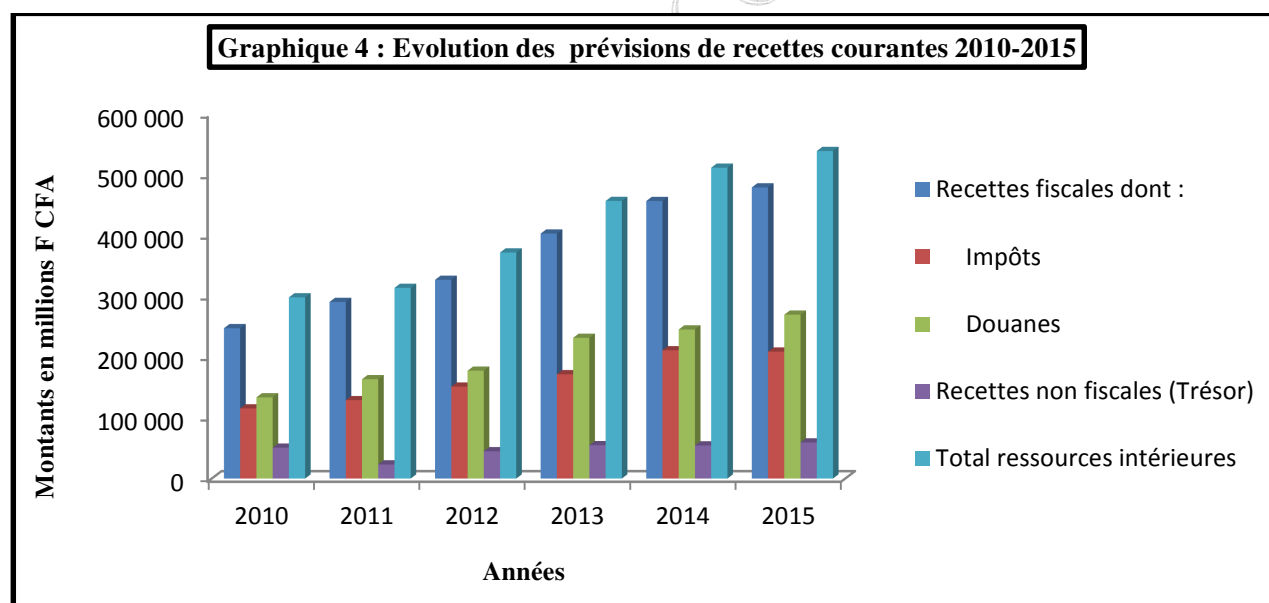
Les prévisions de recettes intérieures ont connu dans l'ensemble, une hausse régulière avec des amplitudes variables, de 23,14% entre 2010 et 2011²⁰, 25,81% entre 2011 et 2012, 10,54% entre 2012 et 2013, de 2,58% entre 2013 et 2014 et de 14,78% entre 2014 et 2015 comme l'indique le tableau suivant :

Tableau 30 : Evolution des prévisions de recettes courantes 2011-2015 (F CFA)

Rubriques	2011	2012	2013	2014	2015	Variat° 2012/2011	Variat° 2013/2012	Variat° 2014/2013	Variat° 2015/2014
Recettes fiscales dont:	275 749 230 000	332 568 800 000	364 237 730 000	416 600 000 000	480 392 732 000	20,61%	9,52%	3,23%	15,31%
1- Impôts	124 749 230 000	148 436 000 000	158 817 000 000	191 015 709 000	209 880 051 000	18,99%	6,99%	11,65%	9,88%
2- Douanes	150 700 000 000	184 132 800 000	205 420 730 000	225 584 291 000	270 512 681 000	22,19%	11,56%	-2,97%	19,92%
RNF (Trésor)	34 959 004 000	57 956 941 000	67 430 250 000	53 551 479 000	59 224 869 000	65,79%	16,35%	-2,19%	10,59%
Total recettes internes	310 408 234 000	390 525 741 000	431 667 980 000	470 151 479 000	539 617 601 000	25,81%	10,54%	2,58%	14,78%

Sources: Comptes administratif et de gestion 2015 du RGT et rapport 2014 de la Cour

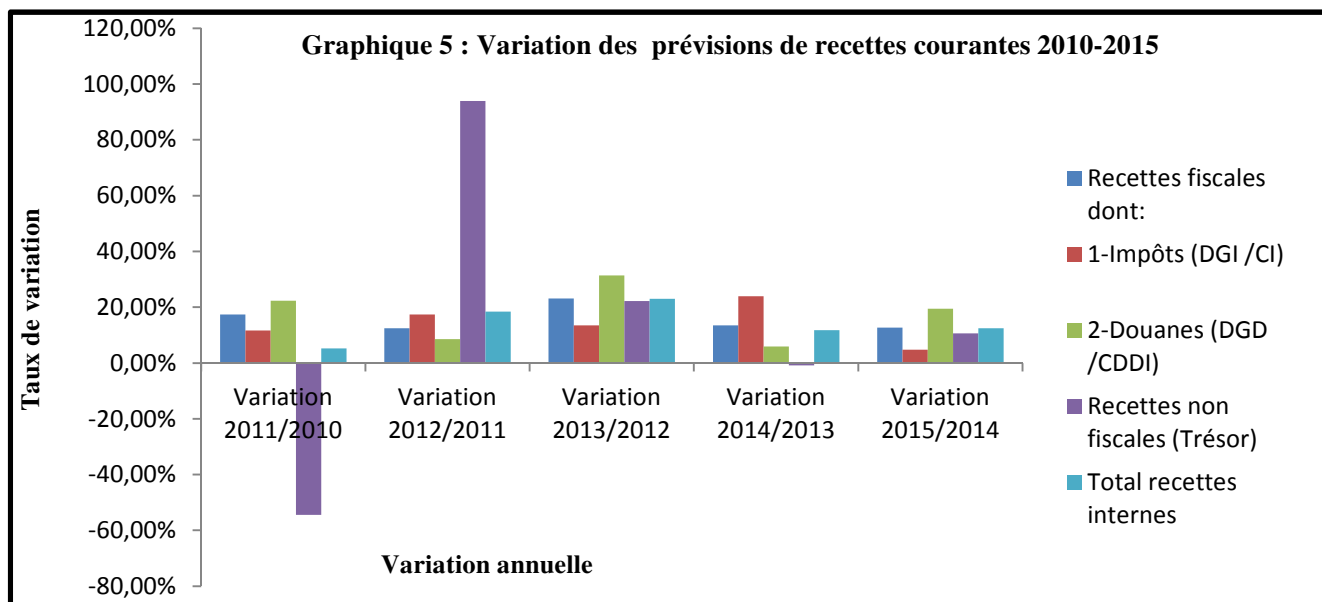
L'évolution des trois catégories de recettes composant les ressources internes (Impôts, droits de douanes, recettes non fiscales) sur les cinq (5) dernières années est résumée à travers le graphique suivant :



A l'analyse de ce graphique il apparaît une croissance régulière des prévisions de recettes internes sur la période concernée.

La variation en pourcentage de ces différentes catégories de recettes internes entre 2010 et 2011, entre 2011 et 2012, entre 2012 et 2013, entre 2013 et 2014 et entre 2014 et 2015, illustrée dans le graphique 5 suivant, traduit mieux cette évolution :

²⁰ Voir RELF 2014, page 39



2.5.4.2. Réalisations des recettes courantes, gestion 2011 à 2015

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

Tableau 31 : Evolution des recouvrements des recettes courantes 2011-2015 (F CFA)

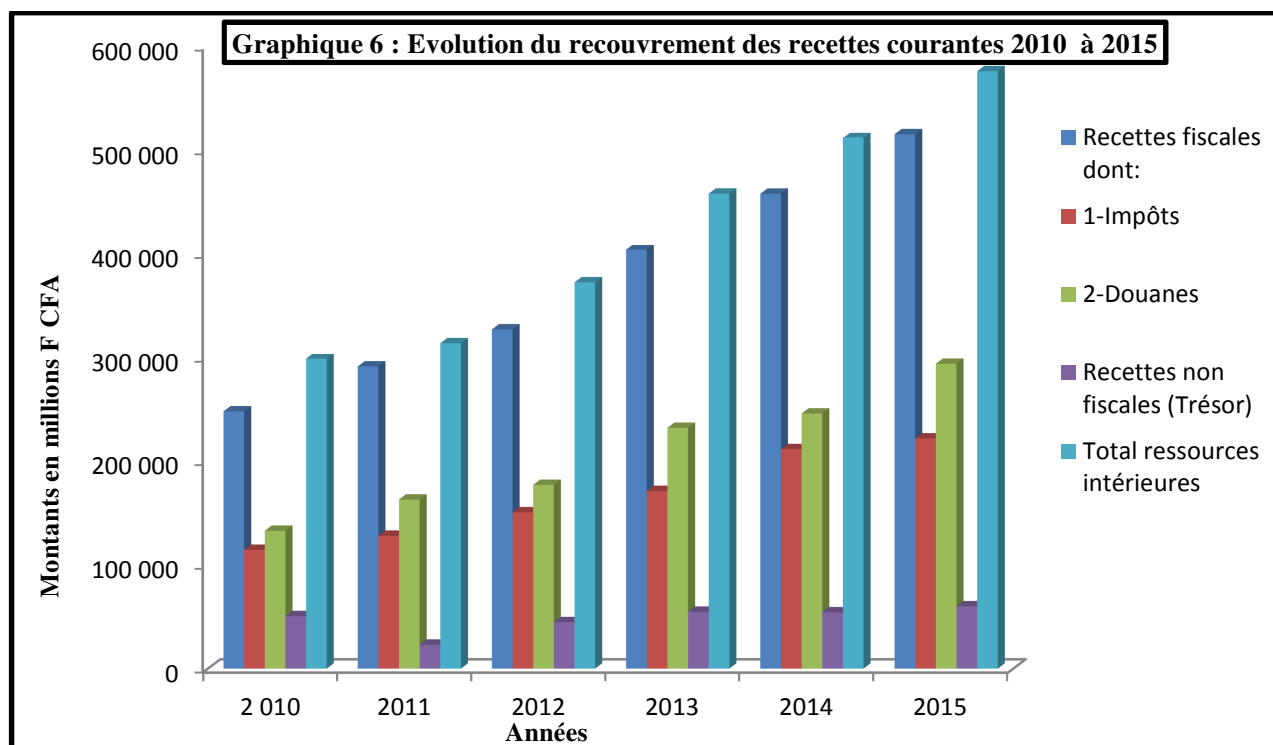
Rubriques	2011	2012	2013	2014	2015	Variat° 2012/2011	Variat° 2013/2012	Variat° 2014/2013	Variat° 2015/2014
RF dont:	291 411 725 546	327 697 022 069	403 574 699 377	458 222 789 260	516 275 897 622	12,45%	23,15%	13,54%	12,67%
1-Impôts	128 470 933 468	150 779 193 983	171 076 902 179	212 033 338 000	222 247 184 502	17,36%	13,46%	23,94%	4,82%
2-Douanes	162 940 792 078	176 917 828 086	232 497 797 198	246 189 451 260	294 028 713 120	8,58%	31,42%	5,89%	19,43%
RNF (Trésor)	23 087 482 706	44 781 563 920	54 751 338 790	54 261 541 215	59 899 692 981	93,96%	22,26%	-0,89%	10,39%
Total ress. intérieures	314 499 208 252	372 478 585 989	458 326 038 167	512 484 330 475	576 175 590 603	18,44%	23,05%	11,82%	12,43%

Sources: Comptes administratif et de gestion 2015 du RGT, rapports 2011 à 2014 de la Cour

Le recouvrement des recettes internes a connu une tendance ascendante régulière de 2010 à 2015, passant de 298 894 894 366 F CFA²¹ à 576 175 590 603 F CFA soit 71% d'augmentation sur six ans.

Le graphique 6 ci-dessous illustre cette évolution.

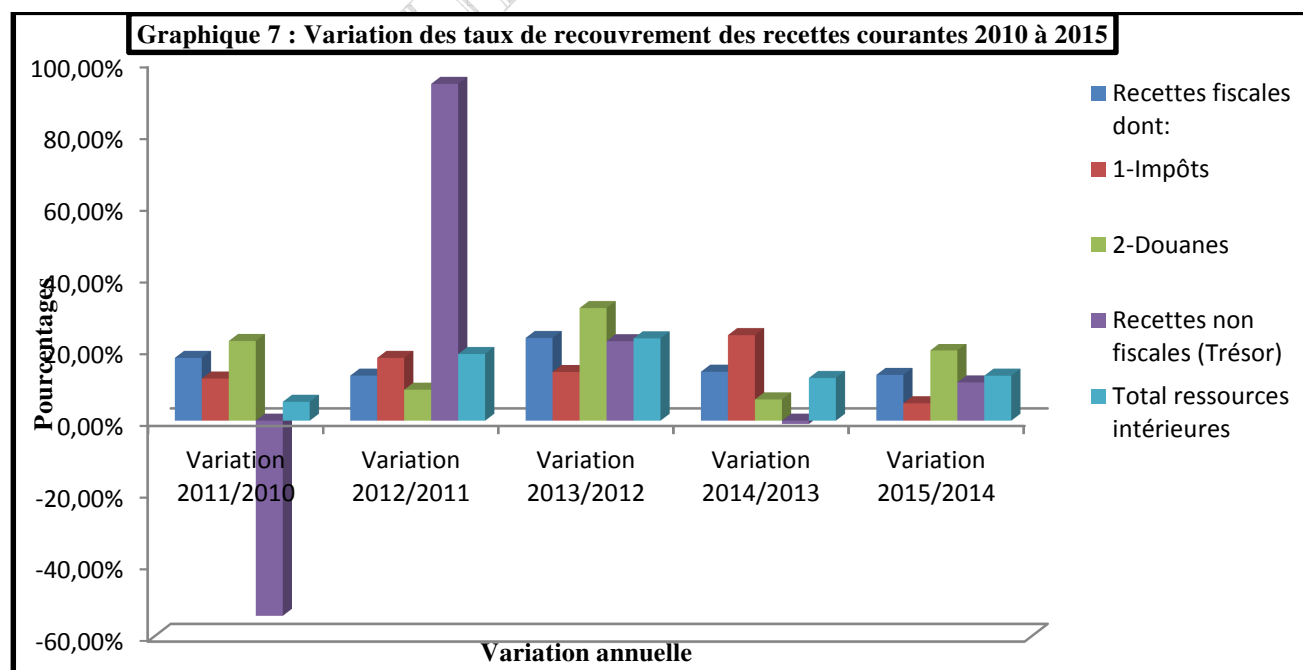
²¹ Voir tableau correspondant dans le RELF 2014.



La variation du montant des recouvrements des recettes intérieures est également croissante dans l'ensemble mais son amplitude est assez variable. Ainsi celle-ci passe de 5,22%²² entre 2010 et 2011 puis de 18,44% entre 2011 et 2012 à 23,05% entre 2012 et 2013, avant de baisser entre 2013 et 2014 à 11,82%. Entre 2014 et 2015, la variation s'élève à 12,43%.

Cette variation en dents de scie s'observe également au niveau des impôts, des recettes douanières et des recettes non fiscales. Il convient de signaler que ces dernières ont baissé entre 2010 et 2011 puis entre 2013 et 2014.

Cette évolution des recettes courantes est illustrée dans le graphique 7 ci-dessous :



²² Voir tableau correspondant dans le RELF 2014

2.5.4.3. Ecarts anormaux dans la réalisation des recettes non fiscales et en capital 2015

Les prévisions des recettes en capital et 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 dérisoires soit par des taux excédant largement les prévisions. Ces écarts ont fait l'objet de l'analyse qui suit.

Le tableau 32 tiré du compte de gestion 2015 du RGT 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 $\leq$ à 80% : sous-exécution de la prévision ;
- taux d'exécution $\geq$ 120% : dépassement anormal des prévisions.

COUR DES COMPTES

Tableau 32 : Ecart anormal constatés au niveau du recouvrement des recettes non fiscales et en capital 2015 (F CFA)

DESIGNATION	PREVISIONS	RECOUVREMENT	Taux
DONS & LEGS	78 155 680 000	0	0%
APPUI BUDGETAIRE	29 800 000 000	9 698 792 789	33%
TIRAGES SUR EMPRUNTS PROJET	59 647 100 000	30 145 283 052	51%
<i>REVENU DE L'ENTREPRISE ET DE LA PROPRIETE</i>	<i>5 552 100 000</i>	<i>1 077 225 704</i>	<i>19%</i>
PRODUITS DE LOCATION DES INSTALLATIONS	966100000	244838203	25%
REDEVANCES MINIERES	4 586 000 000	832 387 501	18%
DIRECTION DE LA CARTOGRAPHIE & CADASTRE	2 400 000	12 162 000	507%
DAC, MEF	1 600 000	4 672 000	292%
SCE EDUCATION FRAIS DE SCOLARITE	284 000 000	339 486 240	120%
DIRECTION DE L'URBANISME ET HABITAT	96 000 000	71 231 038	74%
DIRECTION DE L'INDUSTRIE	210 000 000	115 871 289	55%
DIRECTION DE L'ADMIN. TERRITORIALE	20 000 000	12 756 000	64%
SERVICES RADIO TELE	34 400 000	26 349 560	77%
SERVICES DE LA TELEDIFFUSION (TVT)	20 000 000	37 492 000	187%
DIRECTION DES TRANSPORTS ROUTIERS	400 000 000	227 428 179	57%
DIRECTION DU COMMERCE EXTERIEUR	10 000 000	3 539 200	35%
DIRECTION DU COMMERCE INTERIEUR	7 000 000	11 811 600	169%
DIRECTION DES MINES & GEOLOGIE	666 708 000	340 821 261	51%
SERVICES DE L'ENVIRONNEMENT	81 280 000	9 094 292	11%
DIRECT° REGIONALES ENVIR. ET RESS. FOREST.	748 000 000	372 971 357	50%
DIRECTION DES EAUX ET FORETS	310 600 000	137 255 798	44%
DIRECTION GENERALE POLICE NATIONALE	0	4 752 000	Ind.
ABATTOIRS	0	248 582 180	Ind.
COMITE D'ADOPTION D'ENFANT	20 000 000	13 343 998	67%
DIRECTION DE L'ELEVAGE	15 000 000	43 773 334	292%
DIRECTION DE LA PECHE	8 000 000	5 800 000	73%
DIRECTION DE LA PROTECTION DES VEGETAUX	50 000 000	99 976 773	200%
LES CHANCELLERIES	5 200 000	30 000	1%
DIRECTION DU CONDITIONNEMENT	60 000 000	18 861 743	31%
DIRECTION ASSAINISSEMENT	3 000 000	1 780 000	59%
MEDECINE DE TRAVAIL	2 000 000	0	0%
CABINET FONCTION PUBLIQUE	20 000 000	0	0%
DIRECTION AFFAIRE DOMANIALE	400 000 000	1 216 837 599	304%
DIVIDENDES	21 669 404 000	16 178 696 000	75%
INTERETS DES PLACEMENTS	367 000 000	200 829 055	55%
AUTRES PRODUITS FINANCIERS	350 000 000	1 032 188 395	295%
<i>AUTRES RECETTES NON FISC. NON VENTILEES</i>	<i>10 136 263 000</i>	<i>20 057 154 221</i>	<i>198%</i>

Sources : Comptes administratif et de gestion 2015 du RGT, 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. Soit ces recettes n'ont pas du tout été recouvrées, soit elles le sont largement au-delà des prévisions. Le cas extrême est celui des rubriques qui ont fait l'objet de recouvrement alors qu'elles n'avaient même pas été prévues au budget 2015. C'est le cas de la Direction Générale de la Police Nationale et les abattoirs qui ont réalisé respectivement 4 752 000 et 248 582 180 F CFA et la question qui mérite d'être posée est de savoir pourquoi ne rien prévoir comme recettes pour ces services sachant que leurs missions et attributions sont susceptibles de faire rentrer des recettes.

L'analyse des recettes en capital montre que les rubriques « dons et legs » bien que prévues pour un montant de 78 155 680 000 n'ont pas du tout été réalisées.

A l'intérieur des RNF, deux (2) rubriques : « les chancelleries » et les « services de l'environnement » sont à peine exécutées pour respectivement 1% et 11% des prévisions 2015.

«La Direction de la cartographie et du cadastre », « la Direction des Affaires Domaniales », « Autres produits financiers », « la Direction de l'Elevage et le DAC/MEF » et « la Direction de la protection de végétaux » ont connu des taux de recouvrement respectifs de 507%, 304%, 295%, 292%, et 200%.

Les redevances de « la Direction de la cartographie et du cadastre », prévues pour seulement 2 400 000 F CFA ont connu un recouvrement de 12 162 000 F CFA de même que « la Direction des Affaires Domaniales » et « autres produits financiers » qui, pour des prévisions respectives de 400 000 000 et 350 000 000 de F CFA, ont connu des recouvrements de 1 216 837 599 F CFA et 1 032 188 395 F CFA. Ceci dénote de l'insuffisante maîtrise des prévisions des recettes non fiscales et donc traduit le manque de sincérité dans les prévisions.

2.6. Dépenses du budget de l'Etat, gestion 2015

Elles sont présentées conformément à la nomenclature en vigueur en 2015.

2.6.1. Nomenclature des dépenses de 2015

Elle est structurée en titres, sections, chapitres, articles, paragraphes et lignes ou type de financements conformément à l'arrêté n° 244/MEFP/CAB du 20/12/2001 portant approbation et mise en application de la nomenclature budgétaire adaptée aux normes de l'UEMOA. Il est vrai que le décret N°2015-052/PR en date du 27 août 2015 portant nomenclature budgétaire de l'Etat abroge l'arrêté de 2001 ci-dessus cité mais il convient de relever que comme l'indique sa date de signature, ce décret est postérieur au vote de la loi de finances 2015 et donc ne pouvait pas être mis en application dans le cadre de la loi de finances de 2015.

2.6.1.1. Codification du titre.

Le titre identifie la catégorie de la dépense. Il est codifié par un chiffre. La nomenclature des dépenses comporte sept titres qui sont :

- Titre 1 : Amortissements et charges de la dette publique et dépenses en atténuation des recettes des gestions antérieures ;
- Titre 2 : Dépenses de personnel ;
- Titre 3 : Dépenses de fonctionnement ;
- Titre 4 : Transferts courants ;
- Titre 5 : Investissements exécutés par l'Etat ;
- Titre 6 : Transferts en capital ;
- Titre 7 : Comptes spéciaux du Trésor.

Pour le budget sous revue, le titre 6 (les transferts en capital), n'a pas été prévu.

2.6.1.2. Codification des sections.

Les sections désignent les départements ministériels et les institutions. Elles sont codifiées sur trois chiffres.

2.6.1.3. Codification des chapitres.

Les chapitres et leurs subdivisions éventuelles en sous chapitres permettent d'identifier les services ou groupes de services destinataires ou gestionnaires de crédits. La codification des chapitres se présente en secteur (un chiffre), en sous- secteur (un chiffre) et le numéro d'identification du service (cinq chiffres) soit en tout sur sept (7) chiffres.

2.6.1.4. Codification de l'article.

L'article permet, à l'intérieur du chapitre, de classer les dépenses par nature. Il est codifié sur deux chiffres correspondant au compte principal du plan comptable de l'Etat.

2.6.1.5. Codification des paragraphes et lignes.

Les paragraphes et les lignes dérivent des comptes divisionnaires du plan comptable de l'Etat. Ils sont identifiés par un code à un chiffre pour le paragraphe et trois chiffres pour la ligne.

2.6.1.6. Codification des types de financements

La classification par type de financement permet d'identifier et de suivre les moyens de financement des dépenses budgétaires. Il existe trois (3) modes de financement codifiés chacun par un chiffre :

- financement par l'Etat uniquement, codifié par le chiffre 1 ;
- cofinancement par l'Etat et l'extérieur, codifié par le chiffre 2 ;
- financement entier par l'extérieur, codifié par le chiffre 3.

2.6.2. Présentation d'ensemble des dépenses exécutées en 2015

Les dépenses se décomposent en dépenses ordinaires et en dépenses en capital.

2.6.2.1. Dépenses ordinaires

Elles comprennent les dépenses de personnel, de fonctionnement, de transferts et les intérêts sur la dette.

♦ Les dépenses de personnel se composent de :

- traitements des fonctionnaires ;
- solde des militaires ;
- salaires des agents permanents ;
- indemnités et primes ;
- autres dépenses de personnel.

- ◆ Les dépenses de fonctionnement couvrent les acquisitions et les grosses réparations de matériel et mobilier, les achats de biens et services.
- ◆ Les dépenses de transferts concernent les bourses d'études et de stages, les subventions, les contributions, les aides et secours.
- ◆ Les intérêts sur la dette se subdivisent en intérêts sur la dette intérieure et en intérêts sur la dette extérieure.

2.6.2.2. Dépenses en capital

Ces dépenses s'articulent autour des investissements financés sur ressources intérieures ou sur ressources extérieures. Il s'agit des projets de développement, de réhabilitation, d'aménagement et d'équipements socioculturels ainsi que des travaux d'infrastructures routières.

2.6.2.3. Exécution de l'ensemble des dépenses du budget général, gestion 2015

L'exécution des dépenses ci-dessus énumérées a été faite conformément à la nomenclature décrite au point 2.6.1.

L'ensemble des dépenses exécutées sous les titres 1, 2, 3, 4 et 5 par les différents départements ministériels et institutions de la République est présenté dans le tableau qui suit, aussi bien en prévision qu'en exécution :

Tableau 33 : Récapitulatif des prévisions et de l'exécution des dépenses prévues au budget général 2015 (F CFA)

Ministères ou institutions	Prévisions LFR 2015	Taux par rapport au budget	Exécut° LFR 2015	Taux exéc. 2015
Dette publique et viagère	123 340 996 000	14,91%	140 793 071 478	114,15%
Assemblée Nationale	4 511 304 000	0,55%	3 667 073 617	81,29%
Présidence de la République	13 831 908 000	1,67%	11 601 026 320	83,87%
Premier Ministre	1 277 544 000	0,15%	1 223 411 199	95,76%
Cour Constitutionnelle	246 184 000	0,03%	245 395 070	99,68%
Cour Suprême	448 215 000	0,05%	409 056 531	91,26%
Médiature	55 658 000	0,01%	27 728 876	49,82%
Cour des comptes	1 395 304 000	0,17%	952 327 736	68,25%
Conseil économique et social	37 158 000	0,00%	0	0,00%
Haute autorité, audiovisuel et comm. (HAAC)	250 722 000	0,03%	165 000 000	65,81%
TOTAL POUVOIRS PUBLICS	22 053 997 000	2,67%	18 291 019 349	82,94%
Ministère de l'économie, des finances et de la planification du développement	60 881 993 000	7,36%	46 453 831 060	76,30%
Dépenses communes de personnel	8 880 000 000	1,07%	1 147 636 372	12,92%
Dépenses communes de matériel	3 335 000 000	0,40%	3 144 592 700	94,29%
Dépenses communes diverses	77 738 751 000	9,40%	76 806 552 378	98,80%
Ministère de la planification, du développement et aménagt territoire	1 973 150 000	0,24%	1 965 397 061	99,61%
Mini.affaires étrang.& intégrat° régionale .	9 733 304 000	1,18%	5 749 861 746	59,07%
Ministère DB, Art. Jeunes. Emploi des jeunes	29 347 493 000	3,55%	20 282 194 953	69,11%
Ministère Prospective et l'Evaluat° Polit. Publ.	737 759 000	0,09%	128 692 771	17,44%
Ministère Défense & anciens combattus	41 387 679 000	5,00%	38 137 392 467	92,15%
Ministère administration territoriale, décent, & collectivités locales	8 350 457 000	1,01%	2 815 961 135	33,72%
Ministère de la justice & relat° avec les instit°	6 480 772 000	0,78%	7 280 334 396	112,34%
Conseil Supérieur de la Magistrature	79 286 000	0,01%	70 959 734	89,50%
Sécretariat d'Etat chargé des relations avec les institutions de la République	65 703 000	0,01%	46 769 341	71,18%
Ministère de la sécurité & de la protect° civile	11 840 261 000	1,43%	12 006 286 846	101,40%
Min. enseignement prim. Second. & alphabét.	88 407 712 000	10,69%	107 212 735 867	121,27%
Min. enseignement tech.& format° profess.	8 376 581 000	1,01%	9 407 220 781	112,30%
Min. enseignement supérieur & recherches	21 706 239 000	2,62%	20 682 827 266	95,29%
Ministère de la santé	45 006 161 000	5,44%	35 618 618 072	79,14%
Min. fonction publique et réformes administ.	2 291 862 000	0,28%	1 194 902 841	52,14%
Min. communicat°, art, cult.et format° civ.	8 777 507 000	1,06%	8 744 923 973	99,63%
Ministère Sports & loisirs	1 284 800 000	0,16%	1 642 274 114	127,82%
Min.act. Sociale, promotion femme, protect° enfant & personnes âgées	2 933 712 000	0,35%	2 879 232 252	98,14%
Ministère Travail, emploi & sécurité sociale	1 641 772 000	0,20%	1 927 425 020	117,40%
Ministère Urbanisme et habitat	8 927 777 000	1,08%	11 952 015 012	133,87%
Minis. de la Réforme de l'Etat et de la modernisat° de l'Adminstrat°	176 659 000	0,02%	88 673 215	50,19%
Min.agriculture, élevage, pêche	22 468 469 000	2,72%	22 468 447 904	100,00%
Ministère de l'Equipement Rural	32 070 630 000	3,88%	23 936 532 496	74,64%
Ministère commerce & promot° secteur privé	12 661 203 000	1,53%	6 425 293 775	50,75%
Min.Travaux publics et transports	143 444 980 000	17,34%	162 923 274 974	113,58%
Ministère des mines et de l'énergie	11 696 362 000	1,41%	35 074 021 610	299,87%
Sécrétaiat d'Etat chargé de l'industrie	349 735 000	0,04%	397 000 834	113,51%
Ministère environ. & ressources forestières	3 860 749 000	0,47%	3 316 718 154	85,91%
Ministère des postes et Economie numérique	4 037 612 000	0,49%	655 097 980	16,22%
Ministère du tourisme	301 645 000	0,04%	470 010 211	155,82%
Ministère Droits de l'homme, consolidat° démocratie & format° civique	571 613 000	0,07%	564 695 786	98,79%
TOTAL MINIST. ET SERVICES	681 825 388 000	82,42%	673 618 405 097	98,80%
TOTAL BUDGET	827 220 381 000	100%	832 702 495 924	100,66%

Sources: Compte administratif 2015 et calculs de la Cour

La dette publique et viagère totalise à elle seule 14,91% des prévisions budgétaires et le ministère des Travaux Publics et des transports 17,34%.

L'analyse du tableau ci-dessus amène la Cour à formuler les observations suivantes :

- Les dépenses du budget général au titre de la gestion 2015, ont été globalement exécutées pour un montant de 832 712 495 459 FCFA sur une prévision de 827 220 381 000 FCFA soit un taux moyen d'exécution de 100,66%. Ceci reflète une amélioration de la consommation des crédits votés si l'on compare ce taux à celui de 2014 qui était de 93,54%.
- Si dans l'ensemble, les crédits votés au niveau des différents postes du budget général 2015 ont été globalement mieux consommés, il n'en demeure pas moins que des disparités se dégagent au niveau de certains postes budgétaires qui ont été exécutés en deçà de **60%**. Il s'agit respectivement de :
 - « le Conseil économique et social » qui n'a pas fait l'objet d'exécution tout comme les années précédentes;
 - « ministère des postes et de l'économie numérique » (16,22%);
 - « Ministère du commerce et de la promotion du secteur privé » (50,75%) ;
 - « Ministère de la Réforme de l'Etat et de la modernisation de l'Administration » (50,19%) ;
 - « Ministère de la communication, des arts et de la culture » (52,14%) ;
 - « Ministère de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques » (17,44%) ;
 - « Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales » (33,72%) ;
 - « Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intégration Régionale » (59,07%) ;
 - « Dépenses communes de personnel » (12,92%) .

En revanche d'autres postes budgétaires ont été exécutés au-delà de 100%. Il s'agit de :

- « Dette publique et viagère » (114,15%) ;
- « Ministère de la Justice et des relations avec les institutions de la République » (112,34%) ;
- « Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile » (101,40%)
- « Ministère des Travaux Publics et des Transports » (113,58%) ;
- « Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat » (133,87%) ;
- « Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle » (112,30%) ;
- « Ministère des sports et des loisirs » (127,82%) ;
- « Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et de l'Alphabétisation » (121,27%) ;

- « Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale » (117,40%) ;
- « Ministère des Mines et de l'Energie » (299,87%)
- « Secrétariat d'Etat chargé de l'Industrie » (113,51%) ;
- « Ministère du Tourisme » (155,82%).

Quand bien même la Cour note une amélioration globale dans la consommation des crédits budgétaires en 2015 par rapport à 2014, elle rappelle que les dépassements constatés, constituent une entorse à la règle de discipline budgétaire.

Les sous consommations de crédits constatés au niveau de certains postes budgétaires énumérés ci-dessus ne traduisent pas une bonne exécution du budget et interpellent les responsables des structures concernées sur leur capacité d'absorption des crédits budgétaires qui leur sont alloués.

Un suivi régulier de la consommation des crédits d'une part, par les services bénéficiaires et d'autre part, par le ministère de l'économie et des finances contribuerait à une gestion plus harmonieuse et rationnelle de la loi de finances.

La connaissance du niveau de consommation à chaque étape (trimestre, semestre) de l'exécution budgétaire des crédits des postes concernés par les dépassements et les sous-consommations aurait permis une meilleure appréciation et une meilleure évaluation des niveaux des crédits à inscrire dans la loi de finances rectificative.

2.6.2.4. Dépenses d'amortissement de la dette publique

Elles sont retracées dans le tableau ci-dessous, aussi bien en prévisions qu'en exécution :

Tableau 34 : Etat récapitulatif des réalisations de la dette publique, gestion 2015

Rubrique	Dotation LFR 2015	Exécution LFR 2015	Taux d'exécut° 2015
<i>Intérêts sur dettes</i>	33 145 034 000	43 098 740 438	130,03%
<i>Amortissement de la dette</i>	90 195 962 000	97 694 331 040	108,31%
Total dette publique et viagère	123 340 996 000	140 793 071 478	114,15%

Sources: Compte administratif et compte de gestion 2015 du PGT.

La dette publique et viagère composée de deux rubriques à savoir :

- les intérêts sur la dette,
- les amortissements de la dette,

Il a été prévu pour 123 340 996 000 FCFA dans la LFI et non modifiée dans le collectif budgétaire. Cette prévision a été exécutée à un taux de 114,15% dont 130,03% pour les intérêts sur la dette et 108,31% pour l'amortissement de la dette.

2.6.2.5. Dépenses de personnel, gestion 2015

Les dépenses de personnel prévues dans la loi de finances 2015 ont été exécutées globalement à hauteur de 171 656 268 684 FCFA pour une prévision de 167 843 660 000 FCFA d'où un écart de **-3 812 608 684 FCFA** représentant **2,27%** des prévisions initiales. Au titre de 2015, le taux d'exécution des dépenses de personnel s'est élevé à 102,27% contre 99,78% un an plus tôt. Le tableau qui suit, retrace l'exécution des dépenses inscrites sous le titre 2 pour la gestion sous revue.

Tableau 35 : Présentation analytique des dépenses de personnel, gestion 2015

Poste	Ministères ou institutions	Prévision LFR 2015	Poids par rapport au budget total	Exécution LFR 2015	Taux d'exécut°
2 110	Assemblée Nationale	1 228 968 000	0,73%	1 192 828 559	97,06%
2 120	Présidence de la République	1 232 104 000	0,73%	1 312 532 035	106,53%
2 230	Premier Ministre	192 358 000	0,11%	288 039 811	149,74%
2 140	Cour Constitutionnelle	155 250 000	0,09%	162 705 795	104,80%
2 150	Cour Suprême	371 131 000	0,22%	337 295 587	90,88%
2 160	Médiature	27 558 000	0,02%	-	0,00%
2 170	Cour des comptes	661 115 000	0,39%	633 380 783	95,80%
2 180	Conseil économique et social	27 558 000	0,02%	-	0,00%
2 190	Haute autorité audiovisuel et communication (HAAC)	85 722 000	0,05%	-	0,00%
	TOTAL POUVOIRS PUBLICS	3 981 764 000	2,37%	3 926 782 570	98,62%
2 210	Ministère de l'économie et des finances	3 486 761 000	2,08%	4 273 189 421	122,55%
2 215	Dépenses communes de personnel	8 880 000 000	5,29%	1 147 636 372	12,92%
2 220	Ministère Planification, développmt et aménagt territ.	1 117 983 000	0,67%	1 117 480 396	99,96%
2 230	Mini.affaires étrang.& intégrat° régionale .	4 454 693 000	2,65%	737 660 955	16,56%
2 240	Ministère DB, ART. Jeunesse Emploi des jeunes	319 090 000	0,19%	50 290 919	15,76%
2 250	Min. chargé de la prospect. et éval. polit. publiques	62 185 000	0,04%	-	0,00%
2 310	Ministère de la défense et des anciens combattants	27 565 911 000	16,42%	24 657 264 184	89,45%
2 410	Ministère administrat° territ. décent, & collect. locales	930 687 000	0,55%	926 687 580	99,57%
2 420	Ministère de la justice & relations avec les institutions	3 453 760 000	2,06%	4 122 192 813	119,35%
2 421	Conseil Supérieur de la Magistrature	38 208 000	0,02%	36 639 999	95,90%
2 422	Sécrtariat d'Etat chargé des relat° avec institut° Républ.	11 448 000	0,01%	-	0,00%
2 430	Ministère de la sécurité & de la protection civile	10 253 659 000	6,11%	10 493 268 710	102,34%
2 510	Min. enseignement primaire, second. & alphabét.	70 725 456 000	42,14%	84 738 871 611	119,81%
2 520	Min. enseignement tech.& formation professionnelle	4 945 113 000	2,95%	5 583 852 925	112,92%
2 530	Min. enseignement supérieur & recherches	564 425 000	0,34%	416 193 511	73,74%
2 610	Ministère de la santé	14 160 823 000	8,44%	15 150 689 362	106,99%
2 710	Min. fonction publique et réformes administratives	846 704 000	0,50%	695 008 513	82,08%
2 720	Min. communicat° , art, culture et formation civique	2 777 503 000	1,65%	2 973 520 231	107,06%
2 730	Ministère sports & loisirs	84 135 000	0,05%	479 623 215	570,06%
2 740	Min. act. Soc. Promot° femme, protect° enf, pers. âgées	1 462 292 000	0,87%	1 580 338 317	108,07%
2 750	Ministère du travail, emploi & sécurité sociale	90 760 000	0,05%	444 226 424	489,45%
2 760	Ministère urbanisme et habitat	353 064 000	0,21%	377 444 012	106,91%
2 790	Ministère de la Réforme Etat et modernisat° Adminstrat°	65 212 000	0,04%	26 880 409	41,22%
2 810	Min.agriculture, élevage, pêche	2 390 653 000	1,42%	2 620 983 883	109,63%
2 811	Ministère de l'Equipement Rural	228 900 000	0,14%	174 526 491	76,25%
2 820	Ministère commerce & promotion secteur privé	847 265 000	0,50%	649 008 374	76,60%
2 830	Min.Travaux publics et transports	1 352 852 000	0,81%	1 388 077 967	102,60%
2 840	Ministère des mines, de l'énergie et de l'eau	295 225 000	0,18%	251 102 884	85,05%
2851	Sécrtariat d'Etat chargé de l'industrie	35 054 000	0,02%	105 673 541	301,46%
2 860	Ministère environ. & ressources forestières	1 806 853 000	1,08%	1 981 746 672	109,68%
2 870	Ministère des postes et Economie numériques	42 939 000	0,03%	33 638 889	78,34%
2 880	Ministère du tourisme	106 852 000	0,06%	338 639 772	316,92%
2 920	Ministère Droits de l'h°, consolid démoc. format° civ.	105 431 000	0,06%	157 127 762	149,03%
	TOTAL MINISTERES ET SERVICES	163 861 896 000	97,63%	167 729 486 114	102,36%
	TOTAL BUDGET GENERAL 2015	167 843 660 000	100,00%	171 656 268 684	102,27%

Sources: Compte administratif 2015 et calculs de la Cour

L'analyse de ce tableau montre que les postes suivants ont largement dépassé leurs prévisions: le Ministère des droits de l'homme, de la consolidation de la démocratie et de la formation civique (149%), le Ministère du Tourisme (316,92%), le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité Sociale (489,45%), le Ministère des sports et des loisirs (570,06%), le Ministère de l'Enseignement Technique (112,92%), le Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et de l'Alphabétisation (119,81%), , le Ministère de la Justice et des relations avec les Institutions (119,35%), le Ministère de l'Economie et des Finances (122,55%) et le Premier Ministère (149,74%).

Tous les autres postes ont consommé moins que prévu sauf le Ministère de la Planification, du Développement et de l'Aménagement du Territoire (99,96%) et le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (99,57%) qui ont respecté leurs prévisions. Il s'agit de :

- Ministère de la réforme de l'Etat et de la modernisation de l'Administration (41,22%) ;
- Ministère de l'Equipeement Rural (76,25%) ;
- Ministère du commerce et de la promotion du secteur privé (76,60%) ;
- Ministère des postes et Economie Numérique (78,34%) ;
- Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (73,74%).

Les cas extrêmes de sous consommation sont : la Médiature (00%) ; le Conseil Economique et social (00%), la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (00%), le Ministère chargé de la prospection et de l'évaluation des politiques publiques (00%), Secrétariat d'Etat chargé des relations avec les institutions de la République (00%), Dépenses communes de personnel (12,92%), Ministère de Développement à la Base, de l'Artisanat, de la Jeunesse et de l'Emploi des Jeunes (15,76%) et le Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intégration Régionale (16,56%).

La Cour constatant que la HAAC est une institution fonctionnelle depuis plusieurs années, ne comprend pas comment elle prend en charge les indemnités de ses membres si ses crédits de personnel ne sont pas consommés.

Tous ces cas de dépassement, de sous consommation et non consommation des prévisions ne devraient pas exister en ce qui concerne les dépenses de personnel dans la mesure où chaque institution, ministère ou service est sensé maîtriser le nombre de son personnel et toutes les incidences et modifications qui pourraient advenir durant l'année. Ces situations dénotent l'insuffisance de précisions dans les prévisions et donc de la non maîtrise par les services techniques en charge du personnel.

Les crédits de personnel ont été, dans l'ensemble, exécutés en respect des dotations budgétaires pour la gestion 2015.

L'évolution des dépenses de personnel sur les six (6) dernières années en prévision et en exécution se présente comme suit :

Tableau 36 : Evolution des dépenses de personnel 2010 à 2015

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
2010	83 740 306 000	82 576 368 982	98,61%
2011	102 948 055 000	104 681 533 188	101,68%
2012	114 462 838 000	117 337 437 998	102,51%
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%

Sources: Compte administratif 2015, rapports 2010 à 2014 et calculs de la Cour

Tableau 37: Taux de variation des prévisions de dépenses de personnel de 2010 à 2015

Période	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014
Taux	22,94%	11,19%	18,82%	5,70%	16,80%

Sources: Compte administratif 2015, rapports 2010 à 2014 et calculs de la Cour

Les prévisions de dépenses de personnel, après une baisse entre 2010 et 2011 de 22,94% à 11,19% entre 2011 et 2012, ont augmenté entre 2012 et 2013 de 18,22% avant de baisser à 5,70% entre 2013 et 2014. En 2015 ces dépenses ont augmenté de façon exponentielle de 16,80% après cette baisse.

L'analyse détaillée de l'exécution de ces dépenses par les différents ministères et institutions laisse apparaître d'importantes disparités qui se traduisent soit par des dépassements de crédits budgétaires soit par des sous-consommations de ces crédits.

Les sous-consommations les plus frappantes concernent la Médiature (0%), le Conseil économique et social (0%), le ministère en charge de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques (0%), le secrétariat d'Etat chargé des relations avec les institutions de la République (0%) et la HAAC (0%).

Si l'on peut comprendre que les deux premiers postes budgétaires n'ont pas consommé leur crédit parce que les institutions concernées ne sont pas encore opérationnelles, il est tout de même inconcevable que les dépenses de personnel de la HAAC, du ministère en charge de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques (0%), du secrétariat d'Etat chargé des relations avec les institutions de la République (0%) n'aient pas fait l'objet d'exécution dans la mesure où ils sont opérationnels.

Le ministère du développement à la base (15,76%), le ministère des affaires étrangères et de l'intégration régionale (16,56%) ont consommé moins de 20% de leur dotation budgétaire.

Pour ce qui concerne les dépassements, seize (16) ministères et institutions ont exécuté leurs dotations budgétaires au-delà de 100%.

Les dépassements les plus élevés sont enregistrés par : le Premier Ministère (149,74%), le ministère des sports et loisirs (570,06%), le Ministère de l'Economie et des Finances (122,55%) le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité Sociale (489,45%), le Secrétariat d'Etat chargé de l'Industrie (301,46%), le Ministère du Tourisme (316,92%). Ces importants dépassements constituent une violation de l'orthodoxie budgétaire, les dépenses de personnel étant des crédits limitatifs

2.6.2.6. Dépenses de fonctionnement, gestion 2015

Les dépenses de fonctionnement prévues pour 133 826 787 000 **FCFA** ont été exécutées pour un montant de **128 327 013 652 FCFA** soit un taux moyen d'exécution de **95,89%**.

Les plus gros bénéficiaires des dépenses de fonctionnement du budget 2015 sont, en dehors des dépenses communes diverses (58,09%), le ministère de la défense & des anciens combattants (10,10%); la Présidence de la République (6,50%) ; le ministère de l'enseignement primaire et secondaire (3,08%) ; le ministère des affaires étrangères & de l'intégration régionale (3,09%) et le ministère de la santé (2,83%).

Au niveau de l'exécution, la Cour constate pour l'ensemble des dépenses de fonctionnement une meilleure maîtrise au regard du taux d'exécution qui passe de 95,60% en 2014 à 95,89% en 2015.

En dehors des institutions non encore opérationnelles (Médiateur, Conseil Economique et Social) et la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, seuls, les ministères suivants : le ministère de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques (56,08%), le ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et des collectivités locales (67,13%), et le ministère de la réforme de l'Etat et de la modernisation de l'administration (58,01%) ont exécuté leurs dotations budgétaires à moins de 70%.

Aucun ministère ou institution n'a dépassé sa dotation budgétaire.

L'exécution des dépenses de fonctionnement au titre de la gestion 2015 se présente comme dans le tableau 38 ci-dessous.

TABLEAU 38 : Présentation analytique des dépenses de fonctionnement, gestion 2015

Poste	Ministères ou institutions	Prévision LFR 2015	Rapport poste / Total du budget	Exécution LFR 2015	Taux d'exéct°
2 110	Assemblée Nationale	3 138 941 000	2,35%	2 402 548 058	76,54%
2 120	Présidence de la République	8 705 319 000	6,50%	7 894 428 304	90,69%
2 230	Premier Ministre	965 186 000	0,72%	883 373 441	91,52%
2 140	Cour Constitutionnelle	90 934 000	0,07%	82 689 275	90,93%
2 150	Cour Suprême	77 084 000	0,06%	71 760 944	93,09%
2 160	Médiature	28 100 000	0,02%	27 728 876	98,68%
2 170	Cour des comptes	415 021 000	0,31%	317 446 953	76,49%
2 180	Conseil économique et social	9 600 000	0,01%	-	0,00%
	TOTAL POUVOIRS PUBLICS	13 430 185 000	10,04%	11 679 975 851	86,97%
2 210	Ministère de l'économie et des finances	1 359 153 000	1,02%	1 131 453 466	83,25%
2 220	Ministère Planificat°, dévelpmt et aménagt territoire	469 687 000	0,35%	437 855 665	93,22%
2 230	Mini.affaires étrang.& intégrat° régionale .	4 138 611 000	3,09%	3 950 271 278	95,45%
2 240	Ministère DB, ART. Jeunesse Emploi des jeunes	125 703 000	0,09%	90 094 716	71,67%
2 250	Ministère Prospective et Evaluat° Politiques Publiques	113 574 000	0,08%	63 692 771	56,08%
2 310	Ministère Défense & anciens combattants	13 521 768 000	10,10%	13 284 774 239	98,25%
2 410	Ministère administrat° territoriale, décent, & collect. locales	651 620 000	0,49%	437 412 035	67,13%
2 420	Ministère de la justice & relations avec les institutions	1 246 512 000	0,93%	1 171 022 808	93,94%
2 421	Conseil Supérieur de la Magistrature	41 078 000	0,03%	34 319 735	83,55%
2 422	Secrét. d'Etat chargé des relat° avec les Instit. de la Repub.	34 255 000	0,03%	27 859 841	81,33%
2 430	Ministère de la sécurité & de la protection civile	1 372 980 000	1,03%	1 302 433 998	94,86%
2 510	Min. enseignement prim. second. & alphabétisat°	4 125 756 000	3,08%	3 840 080 530	93,08%
2 520	Min. enseignement tech.& formation professionnelle	1 170 468 000	0,87%	1 132 464 856	96,75%
2 530	Min. enseignement supérieur & recherches	729 814 000	0,55%	690 432 925	94,60%
2 610	Ministère de la santé	3 791 430 000	2,83%	3 431 366 762	90,50%
2 710	Min. fonction publique et réformes administratives	368 678 000	0,28%	334 251 402	90,66%
2 720	Min. communicat°, art, culture et formation civique	1 666 843 000	1,25%	1 522 774 052	91,36%
2 730	Ministère sports & loisirs	118 695 000	0,09%	100 005 969	84,25%
2 740	Min.act. Soc., promot° femme, protect° enfnt & pers. âgées	502 191 000	0,38%	436 719 391	86,96%
2 750	Ministère du travail, emploi & sécurité sociale	98 949 000	0,07%	85 347 100	86,25%
2 760	Ministère urbanisme et habitat	160 077 000	0,12%	143 081 284	89,38%
2 790	Ministère Réforme Etat et modernisat° de l'Adminstrat°	41 447 000	0,03%	24 043 406	58,01%
2 810	Min.agriculture, élevage, pêche	1 073 696 000	0,80%	918 611 742	85,56%
2 811	Ministère de l'Equipement Rural	232 057 000	0,17%	209 707 384	90,37%
2 820	Ministère commerce & promotion secteur privé	426 605 000	0,32%	384 624 214	90,16%
2 830	Min.Travaux publics et transports	701 018 000	0,52%	613 088 048	87,46%
2 840	Ministère des mines, de l'énergie et de l'eau	266 698 000	0,20%	242 978 415	91,11%
2 851	Sécrétaiaat d'Etat chargé de l'industrie	69 321 000	0,05%	56 553 370	81,58%
2 860	Ministère environ. & ressources forestières	357 502 000	0,27%	304 391 689	85,14%
2 870	Ministère des postes et Economie numériques	95 171 000	0,07%	68 222 169	71,68%
2 880	Ministère du tourisme	123 858 000	0,09%	110 435 439	89,16%
2 920	Minist. Droits de l'h°, consolidat° démocrat. & format° civ.	127 636 000	0,10%	115 522 024	90,51%
2 216	Dépenses communes de matériel	3 335 000 000	2,49%	3 144 592 700	94,29%
2 217	Dépenses communes diverses	77 738 751 000	58,09%	76 806 552 378	98,80%
	TOTAL MINISTERES ET SERVICES	120 396 602 000	89,96%	116 647 037 801	96,89%
TOTAL BUDGET GENERAL		133 826 787 000	100,00%	128 327 013 652	95,89%

Sources: Compte administratif 2015 et calculs de la Cour

Les dépenses communes diverses représentent 58,09% des dépenses de fonctionnement. L'ensemble des dépenses communes (Personnel, matériel et diverses) totalisent 89 953 751 000 F CFA soit 10,87 % du budget général. Elles ont été exécutées pour 81 098 781 450 F CFA soit 9,74% du total de ce budget. La synthèse de cette analyse est présentée dans le tableau suivant :

Tableau 39 : Analyse des dépenses communes du budget 2015

Intitulés	Prévision	Exécution
2 215 Dépenses communes de personnel	8 880 000 000	1 147 636 372
2 216 Dépenses communes de matériel	3 335 000 000	3 144 592 700
2 217 Dépenses communes diverses	77 738 751 000	76 806 552 378
Total dépenses communes	89 953 751 000	81 098 781 450
TOTAL BUDGET GENERAL	827 220 381 000	832 702 495 924
Pourcentage du budget général	10,87%	9,74%

Sources: Compte administratif 2015 et calculs de la Cour

L'observation de l'exécution des dépenses de fonctionnement ou de matériel sur les quatre (4) dernières gestions révèle que ces dépenses ont connu une évolution croissante en termes de taux moyen d'exécution : 85,83% en 2012 ; 94,01% en 2013, 95,60% en 2014 et 95,89% en 2015 comme le montre le tableau suivant :

Tableau 40 : Evolution des dépenses de fonctionnement 2010 à 2015

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
2010	98 471 291 057	87 363 443 521	88,72%
2011	72 435 588 000	61 657 100 191	84,58%
2012	94 014 434 000	80 695 068 671	85,83%
2013	84 858 401 000	79 779 312 880	94,01%
2014	122 918 227 000	117 504 406 445	95,60%
2015	133 826 787 000	128 327 013 652	95,89%

Sources: Compte administratif 2015, RELF 2010 à 2014 et calculs de la Cour

La variation des taux de prévision des dépenses de fonctionnement ne suit pas une tendance régulière ; elle évolue en dents de scie comme décrit dans le tableau 41 ci-dessous.

Tableau 41 : Taux de variation des prévisions de dépenses de fonctionnement de 2010 à 2015

Période	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014
Taux	-26,44%	29,79%	-9,74%	44,85%	8,87%

Sources: Compte administratif 2015, RELF 2010 à 2015 et calculs de la Cour

2.6.2.7. Dépenses de transferts courants, gestion 2015

La dotation budgétaire allouée aux dépenses de transferts d'un montant de 122 467 895 000 F CFA a été consommée à hauteur de 114 212 014 643 FCFA, soit un taux d'exécution de 93,26% contre 93,94% l'année précédente.

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 38 :

TABLEAU 42 : Présentation analytique des dépenses de transferts courants, gestion 2015

Poste	Ministères ou institutions	Prévision LFR 2015	Rapport poste / Total du budget	Exécution LFR 2015	Taux d'exécution
2 110	Assemblée Nationale	143 395 000	0,12%	71 697 000	50,00%
2 120	Présidence de la République	1 950 000 000	1,59%	1 450 000 000	74,36%
2 130	Premier Ministre	15 000 000	0,01%	-	0,00%
2 170	Cour des comptes	3 500 000	0,00%	1 500 000	42,86%
2 190	HAAC	165 000 000	0,13%	165 000 000	100,00%
	TOTAL POUVOIRS PUBLICS	2 276 895 000	1,86%	1 688 197 000	74,14%
2 210	Ministère de l'économie et des finances	41 428 000 000	33,83%	40 259 868 583	97,18%
2 220	Ministère Planification, Dévelopmt et aménagt territ.	125 000 000	0,10%	125 000 000	100,00%
2 230	Mini.affaires étrang.& intégrat° régionale .	1 090 000 000	0,89%	1 012 096 579	92,85%
2 240	Minist. DB, Art. Jeunes. Emploi des jeunes	17 435 000 000	14,24%	16 391 520 000	94,02%
2 410	Minist. administrat° territ. décent, & collect. locales	1 280 000 000	1,05%	695 993 521	54,37%
2 420	Ministère justice & relations avec les institutions	160 000 000	0,13%	160 000 000	100,00%
2 430	Ministère de la sécurité & de la protection civile	40 000 000	0,03%	39 999 650	100,00%
2 510	Min. enseignement prim. Second. & alphabétisat°	5 470 000 000	4,47%	6 859 495 782	125,40%
2 520	Min. enseignement tech.& format° profess.	370 000 000	0,30%	370 000 000	100,00%
2 530	Min. enseignement supérieur & recherches	19 232 000 000	15,70%	19 226 000 000	99,97%
2 610	Ministère de la santé	9 957 000 000	8,13%	8 295 798 504	83,32%
2 710	Min. fonction publique et réformes administratives	240 000 000	0,20%	125 000 000	52,08%
2 720	Min. communicat° , art, culture et formation civique	1 205 000 000	0,98%	1 205 000 000	100,00%
2 730	Ministère sports & loisirs	1 040 000 000	0,85%	1 036 114 623	99,63%
2 740	Min.act. Sociale, promotion femme, protect° enfnt & pers. âgées	955 000 000	0,78%	854 527 783	89,48%
2 750	Ministère du travail, emploi & sécurité sociale	1 439 000 000	1,18%	1 396 251 500	97,03%
2 760	Ministère urbanisme et habitat	870 000 000	0,71%	870 000 000	100,00%
2 810	Min.agriculture, élevage, pêche	4 865 000 000	3,97%	4 475 000 000	91,98%
2 811	Ministère de l'Equipement Rural	570 000 000	0,47%	516 000 000	90,53%
2 820	Ministère commerce & promot° secteur privé	8 020 000 000	6,55%	5 014 151 118	62,52%
2 830	Min.Travaux publics et transports	560 000 000	0,46%	380 000 000	67,86%
2 840	Ministère des mines, de l'énergie et de l'eau	3 120 000 000	2,55%	2 496 000 000	80,00%
28 851	Sécrétariat d'Etat chargé de l'industrie	180 000 000	0,15%	180 000 000	100,00%
2 860	Ministère environ. & ressources forestières	100 000 000	0,08%	100 000 000	100,00%
2 870	Ministère des postes et Economie numériques	150 000 000	0,12%	150 000 000	100,00%
2 880	Ministère du tourisme	10 000 000	0,01%	10 000 000	100,00%
2 920	Minist. Droits de l'h°, consolid démocrat.& format° civ.	280 000 000	0,23%	280 000 000	100,00%
	TOTAL MINISTERES ET SERVICES	120 191 000 000	98,14%	112 523 817 643	93,62%
TOTAL		122 467 895 000	100,00%	114 212 014 643	93,26%

Source: Compte administratif 2015 et calculs de la Cour

Les ministères qui ont bénéficié des plus importantes subventions au titre du budget 2015 sont dans l'ordre : le Ministère de l'économie et des finances (33,83%) ; le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (15,70%) ; le ministère de développement à la base, de l'artisanat, de la jeunesse et de l'emploi des jeunes (14,24%) ; ministère de la santé

(8,13%) ; le Ministère du commerce et de la promotion du secteur privé (6,55%); et le ministère de l'enseignement primaire et secondaire (4,47%).

Ces six (06) ministères totalisent un volume de transferts courants de 101 542 000 000 FCFA sur une prévision totale de 122 467 895 000 FCFA, soit 82,91 %. Ces ministères ont exécuté leurs dotations à 94,59%.

L'exécution des dépenses de transfert sur les quatre dernières années a évolué en dents de scie de même que leurs prévisions, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

Tableau 43: Evolution des dépenses d'interventions 2010 à 2015

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécut°
2010	77 941 258 370	76 703 149 427	98,41%
2011	85 455 671 000	63 546 859 854	74,36%
2012	129 636 110 000	85 629 738 156	66,05%
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%

Sources: Compte administratif 2015, RELF 2010 à 2014 et calculs de la Cour

Tableau 44 : Taux de variation des prévisions de dépenses de transfert de 2010 à 2015

Période	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014
Taux	9,64%	51,70%	-1,73%	-15,04%	13,15%

Sources: Compte administratif 2015, RELF 2010 à 2014 et calculs de la Cour

Globalement, les dépenses de transfert ont évolué de façon croissante entre 2010 et 2012 avant d'entamer une phase décroissante entre 2012 et 2014 et de croître de nouveau entre 2014 et 2015.

2.6.2.8. Dépenses d'investissement, gestion 2015

Elles se présentent comme suit, dans le tableau 45 :

TABLEAU 45 : Présentation analytique des dépenses d'investissements, gestion 2015

Postes	Ministères ou institutions	Prévision LFR 2015	Rapport poste/ Total du Budget	Exécution LFR 2015	Taux d'exéct°
2 120	Présidence de la République	1 944 485 000	0,70%	944 065 981	48,55%
2 230	Premier Ministre	105 000 000	0,04%	51 997 947	49,52%
2 170	Cour des comptes	315 668 000	0,11%	-	0,00%
	TOTAL POUVOIRS PUBLICS	2 365 153 000	0,85%	996 063 928	42,11%
2 210	Ministère de l'économie et des finances	14 608 079 000	5,22%	789 319 590	5,40%
2 220	Ministère de la planificat°, Développement et aménagt territ.	260 480 000	0,09%	285 061 000	109,44%
2 230	Mini.affaires étrang.& intégrat° régionale .	50 000 000	0,02%	49 832 934	99,67%
2 240	Ministère DB, ART. Jeunesse Emploi des jeunes	11 467 700 000	4,10%	3 750 289 318	32,70%
2 250	Ministère charge prospective et évaluat° Polit. publiques	562 000 000	0,20%	65 000 000	11,57%
2 310	Ministère Défense & anciens combattants	300 000 000	0,11%	195 354 044	65,12%
2 410	Ministère administrat° territ., décent, & collectivités locales	5 488 150 000	1,96%	755 867 999	13,77%
2 420	Ministère de la justice & relations avec les institutions	1 620 500 000	0,58%	1 827 118 775	112,75%
2 422	Sécrétaiait d'Etat chargé des relat° avec institut° République	20 000 000	0,01%	18 909 500	94,55%
2 430	Ministère de la sécurité & de la protection civile	173 622 000	0,06%	170 584 488	98,25%
2 510	Min. enseignement primaire et secondaire & alphabétisation	8 086 500 000	2,89%	11 774 287 944	145,60%
2 520	Min. enseignement tech.& formation professionnelle	1 891 000 000	0,68%	2 320 903 000	122,73%
2 530	Min. enseignement supérieur & recherches	1 180 000 000	0,42%	350 200 830	29,68%
2 610	Ministère de la santé	17 096 908 000	6,11%	8 740 763 444	51,12%
2 710	Min. fonction publique et réformes administratives	836 480 000	0,30%	40 642 926	4,86%
2 720	Min. communicat°, art, culture et formation civique	3 128 161 000	1,12%	3 043 629 690	97,30%
2 730	Ministère sports & loisirs	41 970 000	0,02%	26 530 307	63,21%
2 740	Min.act. soc., promot°femme, protect° enf & pers. âgées	14 229 000	0,01%	7 646 761	53,74%
2 750	Ministère du travail, emploi & sécurité sociale	13 063 000	0,00%	1 599 996	12,25%
2 760	Ministère urbanisme et habitat	7 544 636 000	2,70%	10 561 489 716	139,99%
2 790	Ministère Réforme Etat, modernisat° Administrat°	70 000 000	0,03%	37 749 400	53,93%
2 810	Min.agriculture, élevage, pêche	14 139 120 000	5,05%	14 453 852 279	102,23%
2 811	Ministère de l'Equipement Rural	31 039 673 000	11,10%	23 036 298 621	74,22%
2 820	Ministère commerce & promotion secteur privé	3 367 333 000	1,20%	377 510 069	11,21%
2 830	Min.Travaux publics et transports	140 831 110 000	50,34%	160 542 108 959	114,00%
2 840	Ministère des mines, de l'énergie et de l'eau	8 014 439 000	2,86%	32 083 940 311	400,33%
2 851	Sécrétaiait d'Etat chargé de l'industrie	65 360 000	0,02%	54 773 923	83,80%
2 860	Ministère environ. & ressources forestières	1 596 394 000	0,57%	930 579 793	58,29%
2 870	Ministère des postes et Economie numérique	3 749 502 000	1,34%	403 236 922	10,75%
2 880	Ministère du tourisme	60 935 000	0,02%	10 935 000	17,95%
2 920	Ministère Droits de l'h°, consolid démocratie & format° civ.	58 546 000	0,02%	12 046 000	20,58%
	TOTAL MINISTERS ET SERVICES	277 375 890 000	99,15%	276 718 063 539	99,76%
	TOTAL INVESTISSEMENTS	279 741 043 000	100,00%	277 714 127 423	99,28%

Sources: Compte administratif 2015 et calculs de la Cour

Il se dégage des données de ce tableau que six (6) postes budgétaires sur 30 ont bénéficié en prévision de 81,93% du budget d'investissement 2015. Il s'agit de : ministère des travaux publics (50,34%); ministère de l'équipement rural (11,10%) ; ministère de la santé (6,11%) ; ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (5,05%) ; ministère de l'économie et des finances (5,22%) ; ministère de développement à la base, de l'artisanat, de la jeunesse et de l'emploi des jeunes (4,10%).

A la lumière du tableau ci-dessus, le montant des crédits inscrits au titre 5 du budget général, gestion 2015 (dépenses d'investissement) est de 279 741 043 000 F CFA. Ces dépenses ont été exécutées pour un montant de 277 714 127 423 F CFA faisant ressortir un taux d'exécution de 99,28%, qui traduit une augmentation par rapport à l'exercice précédent où ce taux était de 89,76%.

Alors que le ministère de la fonction publique et de la réforme administrative et le ministère de l'économie et des finances bénéficiaires respectifs des dotations de 836 480 000 FCFA et de 14 608 079 000 F CFA, n'ont consommé respectivement que 4,86% et 5,40% de leur crédit, le ministère des mines, de l'énergie et de l'eau a réalisé un taux d'exécution de 400,33%.

Dix-huit (18) ministères et institutions de la République ont exécuté leurs dotations à moins de 60%. Les postes budgétaires particulièrement concernés sont :

- Cour des comptes (0,00%);
- Ministère de la fonction publique et réformes administratives (4,86%) ;
- Ministère de l'économie et des finances (5,40%) ;
- Ministère des postes et de l'économie numérique (10,75%) ;
- Ministère du commerce et de la promotion secteur privé (11,21%) ;
- Ministère en charge de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques (11,57%) ;
- Ministère du travail et de l'emploi (12,25%) ;
- Ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et des collectivités locales (13,77%) ;
- Ministère du tourisme (17,95%) ;
- Ministère des droits de l'homme, de la consolidation de la démocratie et de la formation civique (20,58%) ;
- Ministère de l'enseignement supérieur et des recherches (29,68%) ;
- Ministère du développement à la base (32,70%) ;
- Présidence de la République (48,55%) ;
- Premier Ministre (49,52%) ;
- Ministère de la santé (51,12%) ;
- Ministère de l'action Sociale, de promotion la femme, de la protection de l'enfant et des personnes âgées (53,74%) ;
- ministère de la réforme de l'Etat et de la modernisation de l'administration (53,93%) ; et
- Ministère de l'environnement et des ressources forestières (58,29%) ;

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

Tableau 46: Evolution des dépenses d'investissement 2010 à 2015

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécut°
2010	207 970 258 491	128 283 196 846	61,68%
2011	226 199 037 000	144 277 845 939	63,78%
2012	212 593 704 000	169 273 205 185	79,62%
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%

Sources: Compte administratif 2015, rapports 2010 à 2014 et calculs de la Cour

A l'exception de la gestion 2013, les dépenses d'investissement ont connu une évolution croissante de leur taux d'exécution (61,68% à 89,76%).

Tableau 47: Taux de variation des prévisions de dépenses d'investissement de 2010 à 2015

Période	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014
Taux	8,77%	-6,01%	8,38%	0,24%	21,12%

Sources: Compte administratif 2015, rapports 2010 à 2014 et calculs de la Cour

La variation des taux sur la période 2011 à 2015 n'a pas suivi une tendance régulière comme le montre le tableau ci-dessus.

Les dépenses d'investissement telles que présentées dans le tableau 45 (Page 69 ci-dessus), peuvent aussi s'analyser sous l'angle de la source de financement qui est soit l'Etat, soit les bailleurs de fonds comme retracées dans le tableau suivant :

Tableau 48 : Exécution des investissements 2015 selon leur source de financement

Libellés	Prévision 2015	Exécution 2015	Ecart	Taux
Ressources internes	142 938 263 000	139 221 774 467	3 716 488 533	97,40%
Ressources externes	136 802 780 000	138 492 353 000	-1 689 573 000	101,24%
Total	279 741 043 000	277 714 127 467	2 026 915 533	99,28%

Sources : Comptes administratif et de gestion 2015 du PGT.

Ce tableau révèle que les investissements sur financement internes ont été réalisés à hauteur de 97,40% des prévisions en 2015 contre 90,03% en 2014. Ceux financés sur financement externes ont atteint un taux d'exécution de 101,24% contre 89,50% en 2014. Le taux moyen d'exécution des dépenses d'investissement se chiffre à 99,29% alors qu'il était de 89,76% en 2014 traduisant une amélioration de ce taux de 9,53 points.

2.6.2.9. Analyse synthétique des dépenses du budget de l'Etat, gestions 2013 à 2015.

Le tableau simplifié des dépenses du budget général et des dotations aux comptes d'affectation spéciale au titre des gestions 2013 à 2015 se résume comme suit:

Tableau 49 : Présentation synthétique de l'exécution des dépenses du budget de l'Etat, 2013 à 2015 (En milliers F CFA)

Libellé	Prévision 2013	Exécut° 2013	Taux	Prévision 2014	Exécut° 2014	Taux	Prévision 2015	Exécut° 2015	Taux
Dettes publiques et viagères	115 353 954	128 625 748	111,51%	115 038 414	104 373 138	90,73%	123 340 996	140 793 071	114,15%
Personnel	136 008 797	130 632 964	96,05%	143 757 192	143 441 043	99,78%	167 843 660	171 656 269	102,27%
Fonctionnement	84 858 401	79 779 313	94,01%	122 918 227	117 504 406	95,60%	133 826 787	128 327 014	95,89%
Dépenses de transfert	127 397 223	113 289 220	88,93%	108 234 883	101 672 267	93,94%	122 467 895	114 212 015	93,26%
Dépenses d'investis.	230 404 877	162 221 010	70,41%	230 956 573	207 317 619	89,76%	279 741 043	277 714 127	99,28%
Total budget général	694 023 252	614 548 255	88,55%	720 905 289	674 308 473	93,54%	827 220 381	832 702 496	100,66%
Dotation aux CAS	2 750 000	1 018 989	37,05%	2 310 000	1 614 897	69,91%	2 474 000	1 941 419	78,47%
Total budget de l'Etat	696 773 252	615 567 244	88,35%	723 215 289	675 923 370	93,46%	829 694 381	834 643 915	100,60%

Sources : Comptes administratifs et de gestion 2015 (PGT & ACCT), RELF 2013 à 2014 de la Cour.

Il ressort de ce tableau les constats suivants :

- Les prévisions des dépenses de la dette publique et viagère, après un léger fléchissement entre 2013 et 2014, ont augmenté entre 2014 et 2015.
- Au niveau de l'exécution, les taux ont baissé de 111,51% à 90,73% sur la période 2013 et 2014 avant d'augmenter de 90,73% à 114,15% entre 2014 et 2015.
- Les prévisions des dépenses de personnel se sont accrues sur la période indiquée et ont connu des taux d'exécution en hausse régulière passant de 96,05% en 2013 à 102,27% en 2015.
- Les prévisions des dépenses de fonctionnement ont connu une augmentation d'année en année sur la période. De même la consommation des crédits au titre de ces dépenses s'est améliorée sur la période avec des taux d'exécution allant de 94,01% en 2013 à 95,89% en 2015.
- S'agissant des dépenses de transfert, après une baisse entre 2013 et 2014, ces dépenses ont augmenté entre 2014 et 2015. Les taux d'exécution ont connu une amélioration entre 2013 et 2014 passant de 88,93% en 2013 à 93,94 % en 2014 et une légère baisse entre 2014 et 2015 pour s'établir à 93,26% en 2015.
- Les prévisions des dépenses d'investissement, après avoir enregistré une légère augmentation entre 2013 et 2014, ont connu une baisse entre 2014 et 2015. Leur taux d'exécution a connu une hausse régulière sur la période passant de 70,41% en 2013 à 99,28% en 2015.
- Dans l'ensemble, les dépenses budgétaires ont enregistré un taux moyen d'exécution qui s'est accru sur la période : 88,35% en 2013, 93,46% en 2014 et 100,66% en 2015.

Malgré cette amélioration progressive de la consommation des crédits de dépenses du budget général, la sous-consommation des crédits alloués au niveau de certains ministères et institutions de même que les dépassements excessifs régulièrement constatés par la Cour posent le problème de la non sincérité dans la prévision de certains postes budgétaires.

2.7. Dotations aux comptes d'affectation spéciale (cas)

Les dotations des CAS sont examinées aussi bien en prévision qu'en exécution tant en ce qui concerne les recettes que les dépenses.

2.7.1. Tendances des dotations au niveau des CAS

Les dotations aux comptes d'affectation spéciale sont présentées dans les tableaux suivants :

Tableau 50 : Evolution des dotations de l'ensemble des CAS de 2010 à 2015

Gestion	Prévision	Variation 2011/2010	Variation 2012/2011	Variation 2013/2012	Variation 2014/2013	Variation 2015/2014
2 010	790 000 000					
2 011	2 248 000 000	184,56%				
2 012	2 482 000 000		10,41%			
2 013	2 750 000 000			10,80%		
2 014	2 310 000 000				-16%	
2015	2 474 000 000	-	-	-	-	7,10%
TOTAL	13 054 000 000					

Sources : Budgets, gestion 2010 à 2015 et calculs de la Cour.

Les dotations aux comptes d'affectation ont régulièrement progressé sur la période 2010 à 2011 de 790 000 000 à 2 248 000 000 puis de 2011 à 2013 de 2 248 000 000 FCFA en 2011 à 2 482 000 000 en 2012 et 2 750 000 000 FCFA en 2013 ; ensuite de 2 310 000 000 en 2014 à 2 474 000 000 F CFA en 2015. Après un fléchissement de 16% entre 2013 et 2014 ces dotations ont connu une variation à la hausse de 7,10% entre 2014 et 2015.

Les dotations aux CAS suivent une progression modérée de 10,41%, entre 2011 et 2012 ; 10,80% entre 2012 et 2013 avant de régresser de 16% entre 2013 et 2014. Sur les six dernières gestions, les CAS ont reçu une dotation globale de 13 054 000 000F CFA.

2.7.1.1. Analyse des ressources des CAS

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

Tableau 51 : Evolution des ressources des CAS 2010 à 2015

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
2010	790 000 000	1 965 085 906	248,75%
2011	2 248 000 000	1 831 717 915	81,48%
2012	2 482 000 000	2 044 986 510	82,39%
2013	2 750 000 000	2 132 957 351	77,56%
2014	2 310 000 000	2 163 888 716	93,67%
2015	2 474 000 000	2 341 275 432	94,64%
TOTAL	13 054 000 000	10 514 825 924	85,74%

Sources : Budgets, gestion 2010 à 2015 et calculs de la Cour.

En résumé, sur les cinq dernières gestions, les ressources des CAS ont totalisé la somme de 10 514 825 924 F CFA soit 85,74% de leurs prévisions. Le taux d'exécution des recettes de 2015 est de 94,64%, en légère progression par rapport à celui de 2014 qui est de 93,67%.

2.7.1.2. Evolution des dépenses des CAS

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

Tableau 52: Evolution des dépenses des CAS 2010 à 2015

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
2010	790 000 000	820 000 000	103,80%
2011	2 248 000 000	820 000 000	36,48%
2012	2 482 000 000	514 187 000	20,72%
2013	2 750 000 000	514 187 000	18,70%
2014	2 310 000 000	1 614 896 960	69,91%
2015	2 474 000 000	1 941 418 902	78,47%
TOTAL	12 264 000 000	5 404 689 862	44,07%

Sources : Budgets, gestion 2010 à 2015 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 sont en baisse continue entre 2011 et 2013 : 36,48% en 2011 ; 20,72% en 2012 et 18,70% en 2013. Mais à partir de 2014 ils ont connu une augmentation, passant de 69,91% en 2014 à 78,47% en 2015.

Sur un total de 12 264 000 000 F CFA alloué en cinq (5) ans, le montant exécuté n'est que de 5 404 689 862 FCFA soit 44,07%. L'utilisation de ces dotations pose donc le problème de la sous-consommation des crédits et au-delà celui de l'incapacité des bénéficiaires à absorber ces crédits qui finissent par devenir oisifs alors que d'autres secteurs de l'économie en ont besoin.

Les quatre CAS du budget de l'Etat 2015 sont régulièrement dotés au cours de la période analysée.

2.7.2. Analyse de l'exécution des fonds des CAS au titre de la gestion 2015

Les dotations au profit des quatre fonds qui constituent les comptes d'affectation spéciale prévus au budget 2014 sont présentées dans le tableau suivant :

2.7.2.1. Evolution des dotations aux différents CAS de 2011 à 2015

Tableau 53 : Evolution des prévisions des dotations aux CAS, 2011 à 2015 (F CFA)

Désignation	2011	2012	2013	2014	2015	Variat° 2012 / 2011	Variat° 2013 / 2012	Variat° 2014 / 2013	Variat° 2015 / 2014
FNAFPP	820 000 000	866 000 000	1 000 000 000	780 000 000	872 000 000	6%	15%	-22%	11,79%
FSDH	820 000 000	866 000 000	1 000 000 000	780 000 000	872 000 000	6%	15%	-22%	11,79%
FPDT	120 000 000	250 000 000	250 000 000	250 000 000	250 000 000	108%	0%	0%	0,00%
FNDF	488 000 000	500 000 000	500 000 000	500 000 000	480 000 000	2%	0%	0%	-4,00%
TOTAL	2 248 000 000	2 482 000 000	2 750 000 000	2 310 000 000	2 474 000 000	10,41%	10,80%	-16%	7,10%

Sources: Comptes administratif et de gestion 2015 du RGT et rapports 2011 à 2014 de la Cour

Ces dotations ont globalement diminué de 16,00% entre 2013 et 2014 après des augmentations de 10,80% entre 2012 et 2013 et de 10,41% entre 2011 et 2012. Par la suite on note une variation positive entre 2014 et 2015 de ces dotations. Les dotations allouées au FNDF ont connu une baisse 4% tandis que celles du FNAPP et FSDH ont connu une augmentation respective de 11,79% entre 2014 et 2015. Les dotations du FPDT sont restées constantes de 2012 à 2015.

Le rapprochement des données des prévisions avec celles des réalisations éclaire sur la qualité des prévisions au niveau des comptes d'affectation spéciale.

Tableau 54 : Recouvrement des ressources prévues aux fonds des CAS, CGAF 2015 (F CFA)

Désignation	Prévision (A)	Emission (B)	Recouvrement (C)	Ecart (A-B)	Taux (B/A)
FNAFPP	872 000 000	1 071 928 265	1 071 928 265	-199 928 265	122,93%
FSDH	872 000 000	1 071 928 265	1 071 928 265	-199 928 265	122,93%
FPDT	250 000 000	197 418 902	197 418 902	52 581 098	78,97%
FNDF	480 000 000		0	480 000 000	0,00%
TOTAL	2 474 000 000	2 341 275 432	2 341 275 432	132 724 568	94,64%

Sources: Comptes administratif et de gestion 2015 du RGT et rapports 2011 à 2014 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 2015, ont été réalisées à hauteur de 94,64% des crédits votés pour l'ensemble des quatre (4) CAS, soit 2 341 275 432 F CFA contre 93,67% soit 2 163 888 716 FCFA en 2014, traduisant ainsi une hausse des recouvrements ;
- les recouvrements des ressources du FNAFPP et du FSDH sont supérieurs à leur prévision ;
- les ressources du FNDF n'ont pas été recouvrées et celles du FPDT n'ont été exécutées qu'à 78,97% de sa prévision.

2.7.2.2. Evolution du recouvrement des ressources des fonds des CAS de 2011 à 2015

Tableau 55 : Evolution des réalisations des ressources des CAS de 2011 à 2015 (F CFA)

Désignation	2011	2012	2013	2014	2015	Variat° 2012/2011	Variat° 2013/2012	Variat° 2014/2013	Variat° 2015/2014
FNAFPP	844 860 672	956 196 189	992 488 878	985 309 011	1 071 928 265	13%	4%	-0,72%	8,79%
FSDH	844 860 672	963 198 189	992 488 878	985 309 011	1 071 928 265	14%	3%	-0,72%	8,79%
FPDT	141 996 571	125 592 132	147 979 595	193 270 693	197 418 902	-13%	18%	30,61%	2,15%
FNDF	0	0	0	0		0%	0%	0%	0,00%
TOTAL	1 831 717 915	2 044 986 510	2 132 957 351	2 163 888 715	2 341 275 432	11,64%	4,30%	1,45%	8,20%

Sources : Compte administratif et compte de gestion 2015 du RGT et RELF 2010 à 2014 de la Cour

Le FNAFPP et le FSDH enregistrent une baisse respective de 0,72% chacun de la variation de leurs réalisations entre 2013 et 2014 et une hausse respective de 8,79% chacun entre 2014 et 2015.

Tous les CAS ont connu en général une hausse de leurs réalisations en ressources entre 2014 et 2015 avec une variation de 8,20%.

En ce qui concerne le FNDF, bien que régulièrement doté, la Cour constate qu'aucun recouvrement de ses ressources n'a eu lieu.

2.7.2.3. Evolution de l'exécution des dépenses des fonds des CAS de 2011 à 2015

Tableau 56 : Evolution de l'exécution des dépenses des fonds des CAS 2011 à 2015 (F CFA)

Désignation	2011	2012	2013	2014	2015	Variat° 2012/2011	Variat° 2013/2012	Variat° 2014/2013	Variat° 2015/2014
FNAFPP	820 000 000	504 187 000	504 187 000	780 000 000	872 000 000	-39%	0%	54,70%	11,79%
FSDH	-	-		834 896 960	872 000 000	-	0%	0%	4,44%
FPDT	-	10 000 000	10 000 000		197 418 902	100%	0%	-100%	nd
FNDF	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	820 000 000	514 187 000	514 187 000	1 614 898 974	1 941 418 902	-37,29%	0%	214,07%	20,22%

Sources: Comptes administratif et de gestion 2015 du RGT et rapports 2011 à 2014 de la Cour

L'exécution des dépenses prévues aux différents fonds constituant les CAS a dans l'ensemble connu une évolution irrégulière : -37,29% entre 2011 et 2012 ; 0% entre 2012 et 2013 et 214,07% entre 2013 et 2014 et 20,22% entre 2014 et 2015. Cette évolution est commandée par le FNAFPP et dans une moindre mesure par le FSDH et le FPDT, le FNDF n'ayant jamais été exécuté.

2.8. Analyse des opérations de trésorerie réalisées et prises en compte par l'agent comptable central du trésor (ACCT)

Les opérations de fin de gestion comprennent les opérations de réflexion et les opérations de détermination des résultats de la gestion. Elles sont des opérations essentiellement comptables réalisées par l'Agent Comptable Central du Trésor (ACCT).

En plus des opérations purement budgétaires décrites aux points précédents et qui ont permis d'aboutir au solde du budget de l'Etat (-93 181 835 744 F CFA), l'ACCT centralise des opérations de trésorerie. Pour l'exercice sous revue, ces opérations concernent les autres profits sur exercices antérieurs pour un montant de 1 400 000 F CFA et le solde des comptes de prêts et d'avances pour un solde de -1 488 071 088 F CFA. Elles sont décrites dans le tableau 57 suivant :

Tableau 57 : Solde budgétaire après la prise en compte des opérations de trésorerie (en F CFA)

Rubriques	Prévisions budget 2015	Exécution budget 2015
Solde du budget de l'Etat	0	93 181 835 744
Ressources des comptes de prêts et d'avances	-	3 818 343 380
Charges des comptes de prêts et d'avances	-	5 306 414 468
<i>Solde des comptes de prêts et d'avances</i>	-	<i>-1 488 071 088</i>
Ressources des comptes de pertes et profits	-	1 400 000
Charges des comptes de perte et profits	-	0
<i>Solde des comptes de pertes et profits</i>		<i>1 400 000</i>
Solde réel du budget de l'Etat		-94 668 506 832

Source : CGAF 2015, Avant-projet de loi de règlement gestion 2015.

La prise en compte des opérations de trésorerie telles que retracées dans le tableau ci-dessus aboutit au solde budgétaire réel de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2015 qui est de **- 94 668 506 832 F CFA**.

2.9. Analyse de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2015 au regard du Pacte de convergence 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 à l'analyse de la maîtrise 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. Le budget de l'Etat, gestion 2015 a été voté le 8 janvier 2015 avant l'adoption de l'Acte Additionnel n° 01/2015/CCEG/UEMOA du 19 janvier 2015 dont l'entrée en vigueur est à l'horizon 2019. Donc pour 2015, les critères de convergence utilisés sont ceux du Pacte de convergence modifié par l'acte additionnel de 1999.

2.9.1. Critères de premier rang

Les critères de premier rang sont ceux dont le non-respect entraîne la formulation explicite des recommandations par le conseil des Ministres de l'UEMOA demandant à l'Etat membre concerné, d'élaborer et de mettre en œuvre un programme de mesures rectificatives.

Au nombre de quatre, ces critères sont les suivants :

- le solde budgétaire de base /PIB ;
- le taux d'inflation annuel moyen ;
- l'encours de la dette intérieure et extérieure par rapport au PIB ;
- la variation des arriérés de paiement.

L'exécution du budget 2015, par rapport aux critères de 1^{er} rang s'analyse comme suit :

2.9.1.1. Ratio du solde budgétaire global rapporté au PIB nominal (norme : $\geq 0\%$)

Ce rapport permet de mesurer la capacité de l'Etat à couvrir ses dépenses courantes, y compris les charges d'intérêts et ses dépenses en capital sur ressources internes avec ses recettes budgétaires (recettes fiscales et recettes non fiscales). Il prend aussi en compte les dons budgétaires et les ressources PPTE. En 2015, il se situe à -3,6% contre -4,90% en 2014. Ce ratio s'est dégradé et reste en deçà de la norme de 0%.

2.9.1.2. Taux d'inflation annuel moyen (norme : $\leq 3\%$)

Il est de 1,8% en 2015 contre 0,2% en 2014. Cette augmentation du taux d'inflation en 2015 est essentiellement due à la progression des prix à la consommation.

2.9.1.3. Ratio de l'encours de la dette publique intérieure et extérieure rapportée au PIB nominal (norme : $\leq 70\%$)

Le taux d'endettement public y compris la dette publiquement garantie est de 75,4% en 2015 contre 67,0% en 2014. Il prend en compte la dette de l'administration centrale y compris les préfinancements et la dette des entreprises publiques²³. Cette variation est due à l'effet conjugué de la fluctuation des cours des principales devises de libellés des prêts, des paiements effectués envers les divers créanciers et les décaissements obtenus sur les nouveaux prêts.

Toutefois, l'évolution de l'endettement devient préoccupante et peut à terme avoir un impact négatif sur l'espace budgétaire pour l'investissement. La norme de 70% étant dépassée en raison de l'importance de l'encours des accords de préfinancement de l'ordre de 220 milliards soit 9% environ du PIB²⁴.

2.9.1.4. Variation des arriérés de paiement (norme : $\leq 0\%$)

La variation nette des arriérés de paiements est restée constante sur la période 2013-2014, mais en 2015 ce ratio est estimé à 28,3% selon le FMI. Le rapport économique, financier et social de 2015 étant resté muet sur l'estimation de ce ratio.

En résumé le Togo a respecté deux critères de premier rang en 2015 : le critère de taux d'inflation, celui de l'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB compte non tenu du montant de l'encours des accords de préfinancements. Le critère clé, solde budgétaire de base sur PIB n'est pas respecté de même que celui de la variation des arriérés.

²³ Données fournies par le ministère de l'économie et des finances dans sa réponse aux observations de la Cour contenues dans le rapport provisoire sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2015.

²⁴ D'après le document « Evaluation de la gestion des investissements publics » de Mai 2016, Département des finances publiques du Fonds Monétaire International (FMI).

2.9.2. Critères de deuxième rang.

Les critères de 2^{ème} rang sont traités comme des repères structurels indicatifs qui font l'objet d'un suivi rigoureux à cause du rôle déterminant qu'ils jouent dans la réalisation de l'objectif de la viabilité interne et externe des économies.

Les critères de 2^{ème} rang sont également au nombre de quatre²⁵ et ont pour mesure les ratios suivants :

- masse salariale / recettes fiscales ;
- investissements financés sur ressources internes / recettes fiscales ;
- solde extérieur courant hors dons officiels / PIB ;
- le taux de pression fiscale.

L'exécution du budget 2015, par rapport aux critères de 2^{ème} rang s'analyse comme suit :

2.9.2.1. Masse salariale / recettes fiscales (norme : $\leq 35\%$)

Le ratio masse salariale sur les recettes fiscales est de 33,2 % en 2015 contre 31,3 % en 2014. Le Togo aurait commencé par déraper par rapport à ce ratio si on considère les données des services du FMI qui l'établit à 40% en 2015²⁶.

2.9.2.2. Investissements financés sur ressources internes / recettes fiscales (norme : $\geq 20\%$)

Le ratio des investissements publics financés sur ressources internes est estimé à 33% en 2015 selon les services du FMI contre 28% en 2014. Le Togo poursuit ses efforts en matière d'investissements publics sur ressources internes.

2.9.2.3. Solde extérieur courant hors dons officiels / PIB (norme : $\geq - 5\%$)

Les données relatives à ce critère ne sont pas disponibles en 2015.

2.9.2.4. Taux de pression fiscale (norme : $\geq 17\%$)

Le ratio de la pression fiscale mesuré par le rapport des recettes fiscales sur le PIB est de 21,4% en 2015 contre 20,7% en 2014 traduisant une nette amélioration de ce ratio.

Rappelons que les critères de convergences sont définis par la Commission de l'UEMOA afin de s'assurer que tous les pays travaillent à maintenir les équilibres requis pour la stabilité de la monnaie commune. Au titre de l'année budgétaire 2015, les performances réalisées par le Togo en ce sens se présentent comme résumé dans le tableau ci-après :

²⁵ L'Acte Additionnel n° 01/2015/CCEG/UEMOA du 19 janvier 2015 ramène de quatre à deux, les critères de 2^{ème} rang.

²⁶ Togo, Evaluation de la Gestion des Investissements Publics (PIMA) : critères de convergence UEMOA et CEDEAO mai 2016 et Rapport économique, financier et social du ministère de l'économie et des finances.

Tableau 58: Synthèse des critères de convergence de l'UEMOA

CRITERES	Norme	2012	2013	2014 ²⁷	2015 ²⁸	OBSERVAT°
Critères de premier rang :						
Ratio du solde budgétaire de base / PIB (en millions F CFA) ²⁹	≥ 0 %	-2,90%	-4,50%	-4,90%	-3,6%	norme non respectée
Taux d'inflation (IHPC Lomé)	≤ 3 %	2,60%	1,80%	0,2% ³⁰	1,8%	norme respectée
Ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure / PIB	≤ 70%	45,40%	41,80%	67,0%	75,4%	norme non respectée
Variation des arriérés de paiement intérieurs et extérieurs (en milliards FCFA)	≤ 0	-0,2	0	0	28,3%	Norme non respectée
Critères de second rang :						
Ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales	≤ 35 %	36,70%	37,40%	31,3%	33,2%	Norme respectée
Ratio investissements publics financés sur ressources internes / recettes fiscales ³¹	≥ 20 %	21,60%	21,70%	26,80%	33%	norme respectée
Ratio déficit extérieur courant hors transferts publics / PIB ³²	≥ - 5 %	-12,80%	-12,70%	-13%	nd	-
Taux de pression fiscale (recettes fiscales / PIB en millions F CFA en %)	≥ 17 %	16,40%	16,80%	20,70%	21,0%	norme respectée

Sources : Rapports économiques financiers et social 2014 et 2015 du MEF; Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de la Commission de l'UEMOA, juin 2016 ; Evaluation de la Gestion des Investissements Publics (PIMA) : critères de convergence UEMOA et CEDEAO mai 2016

A la lumière du tableau ci-dessus, l'on constate que jusqu'à la fin de la gestion 2015,

- ✓ concernant les critères de 1^{er} rang du Pacte de convergence, en 2015, le Togo n'a respecté que le critère du taux d'inflation.
- ✓ par rapport aux critères de second rang, tous les critères sont respectés en 2014 et 2015 à l'exception du ratio « déficit extérieur courant hors transferts publics / PIB », non respecté les gestions antérieures et non renseigné en 2015.

Dans l'ensemble, le profil des critères de convergence est marqué par une amélioration continue sur la période.

²⁷ Données relatives aux critères de convergence 2014 et 2015 issues du Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de la Commission de l'UEMOA, juin 2016. Togo, Evaluation de la Gestion des Investissements Publics (PIMA) : critères de convergence UEMOA et CEDEAO mai 2016 et Rapport économique, financier et social.

²⁸ Idem

²⁹ Pour ce critère, les données sont celles des rapports économiques financiers et social 2014 et 2015 du MEF.

³⁰ Le chiffre définitif du taux d'inflation à fin 2014 est ressorti à 0,2% selon le rapport économique financier et social 2015 du MEF.

³¹ Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de la Commission de l'UEMOA, juin 2016.

³² Il s'agit seulement des investissements sur BIE.

3. Troisième Partie :

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS SUR L'EXECUTION DU BUDGET 2015

3. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS SUR L'EXECUTION DU BUDGET 2015

3.1. Analyse en vue de la déclaration générale de conformité au titre de la gestion 2015

La Cour publie, chaque année, un rapport sur le budget de l'État qui analyse l'exécution des lois de finances de l'année antérieure. Il est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat conjointement au projet de loi de règlement. Ce rapport est l'une des publications que la Cour présente 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). Il est accompagné de la déclaration générale de conformité (DGC) rendue par la Cour conformément à l'article 37 de la LOLF 2008-019 du 29 décembre 2008.

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.

Aux termes de l'article 112 alinéa 3 du décret n°2008-091 du 29 juillet 2008 portant RGCP, « le juge des comptes rend **sa déclaration générale de conformité** au vu des comptes de gestion des comptables principaux, du Compte général de l'Administration des Finances (CGAF) et de la comptabilité administrative du ministre chargé des finances, ordonnateur unique ».

C'est pourquoi le juge des comptes doit rapprocher la comptabilité administrative qui est celle de l'ordonnateur principal (le ministre chargé des finances), du CGAF qui résulte de la centralisation des opérations décrites dans les comptes des comptables principaux de l'Etat.

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 constate la mise en recouvrement 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.

3.1.2. Documents requis

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

- les comptes de gestion 2015 des trois comptables principaux de l'Etat ;
- le Compte général de l'Administration des Finances (CGAF), gestion 2015 ;

- le compte administratif 2015 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 2015 accompagné de ses annexes.

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 2015 aux fins de vérification du bon report des soldes de clôture de l'exercice 2014.

3.1.3. Rapprochements

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

- rapprochement entre la balance de sortie à la clôture de l'année précédente (2014) et la balance d'entrée à l'ouverture de l'année vérifiée (2015) ;
- rapprochement entre les comptes individuels des comptables et le compte général de l'administration des finances (CGAF) 2015 à la clôture ;
- rapprochement entre la comptabilité administrative du Ministre chargé des finances, ordonnateur unique (Compte administratif 2015), et le compte général de l'administration des finances 2015.

3.1.3.1. Rapprochement entre la balance générale de sortie des comptes du trésor à la clôture de l'année 2014 et la balance générale d'entrée à l'ouverture de l'année 2015.

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 2014 sur la balance générale d'ouverture des comptes du Trésor le 1^{er} janvier 2015, lors de l'ouverture de la première journée comptable du mois de janvier 2015.

Tableau 59 : Vérification de l'exact report des soldes de sortie 2014 et d'entrée 2015

Désignation	Au 31 décembre 2014		Au 1 ^{er} janvier 2015		Différences	
	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit
Classe 0		49 775 312 076		49 775 312 076	-	-
Classe 1	1 209 398 402 908	1 618 397 744 626	1 209 398 402 908	1 618 397 744 626	-	-
Classe 2	449 030 943 304	-	449 030 943 304	-	-	-
Classe 3	-	1 582 300 521	-	1 582 300 521	-	-
Classe 4	257 814 080 561	383 778 311 390	257 814 080 561	383 778 311 390	-	-
Classe 5	137 290 241 840	-	137 290 241 840	-	-	-
Classe 9	160 004 796 074	160 004 796 074	160 004 796 074	160 004 796 074		
Total balance générale des comptes du Trésor	2 213 538 464 687	2 213 538 464 687	2 213 538 464 687	2 213 538 464 687	-	-

Source : Balances générales des comptes du Trésor 2014 et 2015, Calculs de la Cour.

A la lumière des résultats du rapprochement effectué par la Cour, l'on conclut au bon report des soldes des comptes de toutes les classes (0 à 9) de la balance générale des comptes du Trésor, entre le 31 décembre 2014 et le 1^{er} janvier 2015. En effet les contrôles effectués sur la base des soldes contenus dans la balance générale de clôture de l'exercice 2014 et ceux de la balance générale d'ouverture de l'exercice 2015, n'ont révélé aucune différence au niveau des différents soldes cumulés de chaque classe de comptes.

3.1.3.2. Rapprochement entre les comptes individuels des comptables et le CGAF à la clôture de la gestion 2015.

Cette vérification consiste à comparer les grandes masses des recettes du CGAF et celles du compte de gestion du Receveur général du Trésor (RGT), d'une part et les grandes masses des dépenses du CGAF et celles du compte de gestion du Payeur général du Trésor (PGT), d'autre part.

Tous ces comptes ayant été élaborés pour rendre compte de l'exécution de la loi de finances rectificative, gestion 2015, la Cour a d'abord contrôlé la bonne reprise des données de cette loi par les différentes comptabilités contrôlées.

3.1.3.2.1. Contrôle des données de la loi de finances rectificative 2015.

La loi n° 2015-001 du 8 janvier 2015 portant loi de finances initiale (LFI) 2015 a fait l'objet de modifications en cours d'exercice par la loi n° 2015-009 du 12 novembre 2015 portant loi de finances rectificative (LFR), gestion 2015. Cette loi a donné lieu à l'élaboration d'un collectif budgétaire qui a revu à la hausse au même taux les prévisions de recettes et de dépenses du budget de l'Etat au titre de la gestion 2015. Ainsi les recettes aussi bien que les dépenses du budget 2015 passent de 815 911 943 000 F CFA en LFI à 829 694 381 000 F CFA en LFR, soit une augmentation totale de 13 782 438 000 F CFA soit 1,69% du montant de la loi de finances initiale.

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

3.1.3.2.2. Recettes du budget de l'Etat, gestion 2015

Tableau 60 : Etat de rapprochement entre le compte de gestion du RGT et le CGAF 2014

Libellés	Compte de gestion RGT 2015	CGAF 2015	Différence (CGRGT-CGAF)
Recettes en capital	162 844 075 841	162 844 075 841	0
Recettes fiscales	516 275 897 622	516 275 897 622	0
Recettes non fiscales	59 899 692 981	60 000 830 187	-101 137 206
Recettes nettes			
Comptes d'affectat° spéciale		2 341 275 432	-2 341 275 432
Recettes budget de l'ETAT	739 019 666 444	741 462 079 082	-2 442 412 638

Sources: Comptes de gestion 2015 du RGT et CGAF 2015

Le rapprochement entre les deux comptabilités laisse apparaître une différence au niveau du solde du compte 72 (réflexion du compte 910.72 Recettes non fiscales) du montant de 60 000 830 187 F CFA figurant dans les tableaux n° 22 page 32, 24 et 25 page 34 du CGAF avec le solde de 60 212 174 763 F CFA dans le CGAF lui-même (Tableau n° 1 colonne C page 6) et le montant de 59 899 692 981 F CFA annoncé comme total du recouvrement des recettes non fiscales à la page 12 paragraphe 1^{er} 5^{ème} ligne du CGAF et confirmé à la même page tableau 6, ligne total général de la colonne C et dans le tableau 7 page 13. Le montant de 59 899 692 981 F CFA est conforme à celui du RGT (Annexe page 5 du CGAF).

La différence entre ce chiffre de 60 000 830 187 qui est repris dans l'avant-projet de loi de règlement et 59 899 692 981 du compte de gestion du RGT soit 101 137 206 F CFA, n'a figuré ni dans le compte de gestion de l'ACCT ni dans celui du RGT.

L'explication de cette différence n'intervient que tardivement à la page 9 de l'exposé général des motifs de l'avant-projet de loi de règlement du budget de l'Etat, gestion 2015. Elle représente les recouvrements sur gestions antérieures.

La discordance au niveau des CAS s'explique par la non prise en compte de l'exécution de ceux-ci dans la comptabilité du RGT.

3.1.3.2.3. Dépenses du budget 2015

Tableau 61 : Etat de rapprochement entre le compte de gestion du PGT et le CGAF 2015

Nature de dépenses	CGAF	Balance du PGT (CG)	Différence (CGAF -CG PGT)
Titre I: Dette publique et viagère	140 793 071 478	140 793 071 478	0
Titre II: Dépenses de personnel	171 656 268 684	170 508 632 312	1 147 636 372
Titre III : Dépenses de fonctionnement	128 324 643 652	162 587 883 217	-34 263 239 565
Titre IV: Dépenses de transfert	103 722 014 643	103 722 014 643	0
Titre V: Dépenses d'investissement dont:	288 206 497 467	169 859 427 515	118 347 069 952
<i>Ressources internes</i>	149 714 144 467	139 221 774 467	10 492 370 000
<i>Ressources externes</i>	138 492 353 000	30 637 653 048	107 854 699 952
TOTAL BUDGET GENERAL	832 702 495 924	747 471 029 165	85 231 466 759
Comptes d'affectation spéciale	1 941 418 902	1 941 418 902	0
TOTAL BUDGET DE L'ETAT	834 643 914 826	747 471 029 165	85 231 466 759

Source : CGAF 2015, CG 2015 du PGT et calculs de la Cour

Le rapprochement entre les données du CGAF et celles du Compte de gestion du PGT au niveau de l'exécution des dépenses du budget 2015 tel que présenté dans le tableau ci-dessus, dégage une différence globale de 85 231 466 759 F CFA. Cette différence est la somme des discordances constatées au niveau de l'ensemble des dépenses d'investissements (118 347 069 952 F CFA dont 10 492 370 000 de RI et 107 854 699 952 de RE) et au niveau des dépenses de personnel (1 147 636 372) et de fonctionnement (-34 263 239 565).

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 2015

Tableau 62 : Etat de rapprochement entre le CA et le CGAF au niveau des recettes 2015

Libellés	CA 2015	CGAF 2015	Différence (CA-CGAF)
Recettes en capital	162 844 075 841	162 844 075 841	0
Recettes fiscales	516 275 897 622	516 275 897 622	0
Recettes non fiscales	59 899 692 891	60 000 830 187	-101 137 296
Recettes nettes	739 019 666 354	739 120 803 650	-101 137 296
Comptes d'affectation spéciale	0	2 341 275 432	-2 341 275 432
Recettes totales	739 019 666 354	741 462 079 082	-2 442 412 728

Source : CA et CGAF 2015 et calculs de la Cour

3.1.3.3.2. Situation des dépenses 2015

Le rapprochement des données relatives aux dépenses contenues dans le CA et le CGAF au titre de la gestion 2015 est présenté dans le tableau suivant :

Tableau 63 : Etat de rapprochement entre le CA et le CGAF au niveau des dépenses 2015

Nature de dépenses	CA 2015	CGAF 2015	Différence (CA-CGAF)
Titre I: Dette publique et viagère	140 793 071 478	140 793 071 478	0
Titre II: Dépenses de personnel	171 656 268 684	171 656 268 684	0
Titre III: Dépenses de fonctionnement	128 327 013 652	128 324 643 562	2 370 000
Titre IV: Dépenses de transfert	114 212 014 643	103 722 014 643	10 490 000 000
Titre V: Dépenses d'investissement dont:	277 714 127 467	288 206 497 467	-10 492 370 000
Ressources internes	139 221 774 467	149 714 144 467	-10 492 370 000
Ressources externes	138 492 353 000	138 492 353 000	0
TOTAL BUDGET GENERAL	832 702 495 924	714 355 425 882	0
Comptes d'affectation spéciale	0	1 941 418 902	-1 941 418 902
TOTAL BUDGET DE L'ETAT	832 702 495 924	716 296 844 784	-1 941 418 902

Source : CA et CGAF 2015 et calculs de la Cour

- Les discordances apparues dans le rapprochement des deux comptes suivants :
 - Dépenses de fonctionnement (2 370 090 F CFA)
 - Dépenses de transfert (10 490 000 000 F CFA) sont expliquées et harmonisées lors de la centralisation des écritures par l'enregistrement des deux opérations en dépenses d'investissement.
- La discordance constatée au niveau des dépenses des CAS (-1 941 418 902 F CFA).

Par ailleurs, la Cour constate encore pour la gestion sous-revue que les comptes de prêts et avances (CPA) ont été exécutés pour 3 818 343 380 F CFA en recettes et 5 306 414 468 F CFA en dépenses alors qu'ils n'ont pas fait l'objet de prévision budgétaire dans la loi de finances 2015.

Les CPA tout comme les CAS font partie des CST et comme tels, ils ne peuvent être ouverts que par une loi de finances (Article 24 de la LOLF 2008-019 du 29 juillet 2008). Les articles 25 à 31 définissent les règles de leur prévision, leur autorisation et leur exécution ainsi que de leur fonctionnement.

Contrairement aux CAS qui ont été régulièrement prévus par la loi de finances et exécutés, les CPA ont été exécutés bien qu'ils n'aient pas été prévus par la loi de finances 2015. Leur prise en charge comme opérations de trésorerie ne dispense pas de l'obligation de les prévoir dans la loi de finances, conformément à la LOLF.

3.2. Observations sur l'avant-projet de loi portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2015.

Aux fins du rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2015 et de la déclaration générale de conformité devant l'accompagner, la Cour a reçu le 19 septembre 2016, du ministre en charge des finances, la lettre n° 2601/MEF/SG/DB du 16 septembre 2016, transmettant l'avant-projet de loi portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2015 accompagné de ses annexes. L'ensemble de ces documents ont été vérifiés et analysés. A l'issue de ce contrôle, les observations suivantes ont été formulées en trois points.

3.2.1. Observations sur l'avant-projet de loi de règlement (APLR), gestion 2015

Article 8

Il comporte une coquille : le niveau d'exécution de la dette publique est de 140 793 071 478 F CFA. La transcription en lettre de ce chiffre est erronée.

Article 9

1ère ligne : ajouter « de » devant « deux ».

Article 21

1ère ligne : biffer « et » à la fin

Annexes

- Le tableau I page 3 doit en principe distinguer les comptes d'avance (CA) et les comptes de prêts (CP). Chaque catégorie de compte respecte des règles de gestion particulières (Art. 29 et 30 de la LOLF 2008) ;
- Le tableau J page 4 doit également respecter l'éclatement CA et CP pour les mêmes raisons que précédemment ;

- Tableaux M et N : 1ère colonne, 2ème ligne, écrire : « Prêts et avances » au lieu de prêts et d'avances ;
- Tableau O : 1ère colonne, 2ème ligne accorder au pluriel : exceptionnels.

3.2.2. Observations sur l'exposé général des motifs de l'APLR, gestion 2015

Elles sont, soit de fond, soit de forme.

Observations de fond :

- Il est question dans l'introduction du Point I (Page 1) d'hypothèses macroéconomiques sur lesquelles ont été fondées les prévisions budgétaires initiales. Celles-ci ne sont rappelées nulle part dans l'exposé.
- Au point 1.3, 1er paragraphe (page 3) ; sans parler dans la première phrase, de croissance, le rédacteur écrit : 2ème phrase, « Cette croissance est portée du côté de l'offre par les secteurs secondaires et tertiaire » ;
- Point 1.4 (page 5) Introduction : étant dit qu'il n'y a eu aucun aménagement par voie réglementaire en 2015, il vaut mieux biffer : « les aménagements par voie réglementaire » et se limiter à la réalité des autorisations 2015.
- Incohérence entre les chiffres du tableau 2 (page 8) : Exécution du budget général, gestion 2015, au niveau des recettes non fiscales (59 899 692 981 F CFA) et ceux du tableau 3 (page 10) : exécution des recettes du budget général au niveau des mêmes recettes non fiscales (60 000 830 187) ;
- Le montant des recettes non fiscales dans l'exécution du budget général diffère selon que l'on considère le tableau 2 (page 8) : 59 899 692 981 F CFA ou le tableau 3, page 10 : 60 000 830 187 F CFA. Pourquoi ?

Page 11 :

L'analyse de l'exécution des amortissements de la dette publique par rapport aux prévisions donne des résultats contrastés tels que présentés dans le tableau suivant, lorsque l'on considère l'origine de cette dette.

Tableau 64 : Analyse de l'exécution de la dette publique 2015 selon l'origine des créanciers

Rubrique	Prévision	En %tage du total	Exécution	En %tage du total
Dette intérieure	67 350 211 000	74,67%	24 462 291 384	25,04%
Dette extérieure	22 845 751 000	25,33%	73 232 039 656	74,96%
Total dette publique	90 195 962 000	100%	97 694 331 040	100%

Source : Exposé des motifs de l'APLR 2015 et calculs de la Cour

Page 13

- Le premier paragraphe comporte des chiffres erronés. Le montant de la prévision des dons projets est de 78,156 milliards (cf. P 1/5 de la LFR 2015) et non 79,589 milliards

comme écrit. Par conséquent le taux de réalisation de 59,73% ne correspond à rien étant dit que les dons projets n'ont connu aucune exécution.

- Le troisième paragraphe comporte également un chiffre erroné : la prévision des emprunts-projets est de 59,647 milliards (P 1/5 LFR 2015) et non 57,215 milliards comme écrit.

- Le montant de la réalisation des emprunts-projets de 90,953 milliards est également erroné. Le vrai chiffre est de 30,145 milliards ressortant un taux d'exécution de 50,54% et non 158,97% comme indiqué.

Au point B- Comptes spéciaux du trésor

Le commentaire du 1^{er} paragraphe est inexact. Tous les comptes spéciaux du trésor n'ont pas fait l'objet de prévision en loi de finances conformément à la LOLF 2008-019. Seuls les CAS ont été prévus. Les taux d'exécution qui en découlent ne sont donc pas réalistes.

Observations de forme :

Page 10 :

Dernier paragraphe : 1^{ère} ligne biffer « s » dans « le soucis ».

Page 13 :

Troisième tiret, 1^{ère} ligne : écrire « pour certains projets, les plans de travail et les budgets annuels (PTBA) ... » au lieu de « et du budget annuels »...

Page 14

Dernier paragraphe à réécrire : Il se dégage, pour l'ensemble des comptes spéciaux du Trésor, un solde déficitaire d'environ 1,088 milliard de F CFA conformément au tableau 6 ci-après.

3.2.3. Observations sur l'exposé des motifs article par article de l'APLR, gestion 2015

Observations de fond :

Article 3, page 2 :

- Pour coller aux dispositions de l'article 24 de la LOLF 2008-019, les tableaux des pages 7 et 8 relatifs aux recettes et aux dépenses des CST, ne devraient faire figurer que les CAS et les CPA pour leur montant cumulé.

- Les composantes des CAS en recettes comme en dépenses viendraient seulement en page 9 comme présentées.

Le point 14. Doit être conforme à la LOLF : Constatation des recettes des comptes de prêts et d'avance..... (Page 10).

Point 17 annonçant l'article 17 :

Le titre de ce point n'est pas en adéquation avec le développement de son contenu. Il fallait plutôt intituler ce point :

17. Constatation des montants des ressources intérieures de financement mobilisées par le Trésor Public pour la gestion 2015.

Observations de forme :

Article 3, page 2 :

- exposé des motifs ; ajouter un espace après 839 950 329 294 F CFA.
- Titre du tableau : ajouter « de » après comptes : des comptes de prêts et d'avances.
- Idem pour la 1ère ligne de la 1ère colonne du tableau
- 2ème ligne 1ère colonne écrire : « Prêts et avances ».

Point 15 annonçant l'article 15 :

Ajouter « des comptes » dans : Constatation des dépenses des comptes de prêts et d'avances...

- Idem dans l'exposé des motifs y relatif.
- Texte de l'article 15 : 1ère ligne : « Les dépenses des comptes de prêts et d'avances..... au lieu de les recettes.....
- Titre du tableau (Page 11) : écrire : « Réalisation des dépenses des comptes de prêts et d'avances..... » ;
- 2ème ligne de la 1ère colonne du tableau : écrire : « Prêts et avances » au lieu de prêts et d'avances.

Point 16 annonçant l'article 16 :

Dans l'exposé des motifs y relatif : Réécrire la 1ère ligne comme suit :

- Le présent article présente les pertes et profits..... au lieu de donne.
- 3ème ligne, dernier phrase, écrire : « Ils sont enregistrés pour un montant de 1 400 000 F CFA » au lieu de : Ils sont pour un montant de 1 400 000 F CFA.
- Texte de l'article 15, 1ère ligne : « Les dépenses des comptes de prêts et d'avance..... au lieu de les recettes.
- ajouter « des comptes » dans : Constatation des.....

A l'issue du contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2015, la Cour aboutit aux grandes conclusions présentées ci-après.

3.3. Grandes conclusions tirées du contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2015

3.3.1. Sur la cohérence du Budget 2015 avec les objectifs de la SCAPE

- Par rapport aux estimations de la SCAPE, la dotation budgétaire au titre de la gestion 2015 a représenté 104,66% ;
- les enveloppes budgétaires par axe stratégique ne sont pas conformes aux estimations de la SCAPE ;
- le résultat global qui découle de l'exécution du budget 2015 en comparaison avec les estimations de la SCAPE pour 2015 en termes de taux de croissance, montre que l'objectif de 7,1% n'est pas atteint. Quand bien même l'enveloppe prévue a été allouée, le taux de croissance de 2015 ne dépasserait pas 5,5%.

3.3.2. Sur l'examen des mécanismes de contrôle interne mis en place pour maîtriser l'atteinte des objectifs dans la gestion des finances publiques et en évaluer les risques.

La Cour déplore le fait que malgré ses recommandations récurrentes depuis la gestion 2010, l'agent comptable de la dette publique n'est toujours pas nommé quand bien même le rôle de ce fonctionnaire des finances devient une nécessité de haute importance. En effet les informations que ce comptable pourrait mettre à la disposition des responsables de la DGTCP, permettrait de mieux maîtriser l'évolution de la dette, à travers l'analyse de sa viabilité et sa soutenabilité.

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 la Cour déplore que du point de vue de la vision stratégique du système d'information basée sur les objectifs de l'organisation financière de l'Etat, il n'existe pas pour le moment un projet visant à intégrer les systèmes d'information de gestion des autres administrations financières, principalement l'OTR avec ses deux commissariats (CI et CDDI).

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

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°034/MEF/SG/DGTCP du 12 janvier 2009 portant mise en application d'une nouvelle nomenclature comptable de l'Etat. Ce cadre qui comprend dix classes de comptes numérotés de 0 à 9, s'inspire du Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA).

Les contrôles de fin de gestion sont effectués conformément au manuel de procédures comptables de la DGCP qui précise le cadre comptable applicable (plan comptable, principes comptables, écritures de comptabilisation, etc.). Ce manuel est complété par les instructions n°3 et 4 du 20 septembre 2011 codifiant les opérations de fin de gestion, de centralisation et de réouverture des comptes dans les postes comptables déconcentrés de la DGTCP.

L'examen des différentes opérations budgétaires et comptables aboutit à la conclusion que le CGAF, les comptes de gestions ainsi que les balances au 31 décembre des CPE pour la gestion 2015, ont été présentés conformément à cette nomenclature, à ce manuel de procédures et à ces instructions.

3.3.5. 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 la mise en recouvrement 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 :

- il y a un bon report des soldes entre la balance de clôture au 31/12/2014 et la balance d'ouverture au 1er janvier 2015 ;
- les données du compte de gestion du RGT et celles du CGAF font apparaître des discordances au niveau des RNF (101 137 206 F CFA) et des CAS (2 341 275 432 F CFA) ;
- les discordances constatées entre la comptabilité du PGT et celle de l'ordonnateur (CA), ont été identifiées, traitées et harmonisées avant leur prise en compte dans le CGAF en ce qui concerne les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement ;
- il y a discordance entre le CA et le CGAF à deux niveaux :
 - D'abord au niveau des recettes non fiscales, elle se traduit par une différence de 101 137 296 F CFA ;

- ensuite au niveau des CAS que le CA n'a pas retracés alors que le CGAF les a pris en compte pour 2 341 275 432 F CFA.

3.3.6. La maîtrise des prévisions de recettes budgétaires

Les prévisions de recettes budgétaires sont globalement non maîtrisées et manquent de réalisme et de sincérité : en 2015 leur taux de réalisation n'a atteint que 89,37%.

L'analyse de ce résultat par grande rubrique met en lumière le fait que cette situation est imputable aux incertitudes constatées dans la prévision et la mobilisation des ressources en capital (56,62% de réalisation).

Cette situation amène la Cour à réitérer les observations suivantes:

- la non maîtrise des prévisions de recettes en capital ;
- la faiblesse de plus en plus marquée dans la mobilisation des recettes en capital et plus particulièrement des dons projets pour lesquels, malgré les dotations budgétaires sur la ligne, aucune émission, ni recouvrement sur les deux années consécutives (2014-2015) n'ont été relevés.

RECOMMANDATIONS DE LA COUR³³

A l'issue du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2015, la Cour recommande que :

1. les dotations budgétaires soient mises en cohérence avec les estimations arrêtées pour chaque axe stratégique de la SCAPE ;
2. la reddition des comptes soit améliorée en ce qui concerne la dette publique par la nomination de l'agent comptable de la dette publique ;
3. des mesures adéquates soient prises pour un meilleur suivi de l'endettement de l'Etat en vue d'assurer la viabilité et la soutenabilité de la dette publique, et de préserver les récents acquis de l'atteinte du point d'achèvement de l'Initiative PPTE ;
4. la Direction de la Dette Publique communique à la Cour copies des conventions et des accords de prêts signés au cours de la gestion, ainsi que les états relatifs au service de la dette, aux rééchelonnements, aux annulations et remises de dettes intervenus au cours de la gestion sous examen afin de permettre un meilleur suivi de la gestion la dette ;
5. le Gouvernement adopte un plan stratégique global du système d'information de gestion de l'Etat, qui intègre toute l'administration financière (DGCTP, OTR) et les services administratifs et financiers de tous les départements ministériels, dans la perspective de la déconcentration de l'ordonnancement et du contrôle financier ;
6. le ministère de l'économie et des finances respecte scrupuleusement les délais de dépôt des comptes à la Cour conformément aux dispositions de la LOLF 2014 ;
7. les services de l'ordonnateur et ceux des comptables principaux de l'Etat harmonisent leurs points de vue sur les données financières avant l'édition du CGAF ;
8. l'exécution des dotations aux comptes d'affectation spéciale soit prise en compte dans la confection du compte administratif pour respecter le principe de l'exhaustivité de l'information financière ;
9. les prévisions des recettes en capital soient mieux maîtrisées, plus réalistes et sincères ;
10. le Gouvernement prennent des mesures idoines en vue d'améliorer la mobilisation des ressources extérieures (dons-projets et appuis budgétaires) et de permettre à l'économie nationale de bénéficier pleinement de ces ressources ;

³³ Il 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 et 2014 restées sans suite, sont reconduites dans le rapport 2015.

11. la situation au 31 décembre de tous les états détaillés relatifs aux restes à recouvrer, 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 ;
12. le Gouvernement poursuive ses efforts dans le respect des critères définis par le Pacte de convergence de l'UEMOA et dans la mise en œuvre effective de la LOLF 2014.

COUR DES COMPTES

CONCLUSION

Le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2014 effectué par la Cour des comptes a consisté à vérifier le respect des critères de contrôle suivants : la régularité, la sincérité, l'exhaustivité, le rattachement à l'exercice des enregistrements comptables, l'existence et l'évaluation des soldes, l'exacte présentation des états financiers ainsi que la pertinence et la fiabilité des informations financières reportées. Ces contrôles ont été réalisés au moyen des tests portant sur le détail des opérations.

Avant d'entamer le contrôle proprement dit, l'équipe a l'abord procédé à la prise de connaissance de l'entité à auditer à travers l'analyse de l'environnement juridique et économique en mettant l'accent sur la SCAPE, l'évaluation du contrôle interne et du système d'information de gestion.

Pour respecter le principe du contradictoire, des échanges entre la Cour des comptes, l'ordonnateur principal, les comptables principaux de l'Etat, producteurs des comptes, les directeurs du budget et des finances ainsi que les administrateurs de crédit des différents départements ministériels ont eu lieu en deux étapes en vue de corroborer les constats réalisés aux fins de leur validation.

Dans une phase préliminaire, il s'agissait d'obtenir à travers un questionnaire d'obtenir des précisions et des informations détaillées sur certaines données chiffrées. La phase contradictoire proprement dite a eu lieu avec la transmission du rapport provisoire de la Cour. Elle a donné l'opportunité aux services techniques de réagir aux observations de la Cour. Les réactions pertinentes du ministère ont été prises en compte dans la finalisation du rapport.

A l'issue du présent contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2015, la Cour constate, malgré quelques insuffisances relevées, une amélioration continue du Gouvernement en matière de reddition des comptes de l'Etat, notamment au niveau du projet de loi de règlement dont l'exposé des motifs, décliné en présentation générale puis en présentation par article, contribue à accroître la transparence de l'information financière découlant de l'exécution de la loi de finances.

Ce rapport 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 atteints dans l'exécution du budget de l'Etat.

La Cour des comptes note, pour la gestion sous-revue, une amélioration continue de la qualité de l'information contenue dans les différents documents produits par le Gouvernement et une coordination plus efficace entre les différents services techniques du ministère, améliorant de ce fait, la qualité de la reddition des comptes de l'Etat.

Cependant pour cette gestion, il faut noter que le dépôt des comptes s'est effectué à la limite des délais. Dans la perspective de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions découlant de la LOLF 2015, le respect scrupuleux des délais, à défaut de leur réduction, devient un impératif. En effet, l'obligation du dépôt du projet de loi de règlement à l'ouverture de la session budgétaire la première semaine du mois d'octobre, ne laisse désormais que très peu de temps soit trois mois à la Cour pour boucler son rapport. Ce délai, compte tenu de

l'étendue des tâches à accomplir et de la complexité des contrôles à effectuer notamment les contrôles des Projets Annuels de Performance (PAP) et les Rapports Annuels de Performance (RAP), est manifestement insuffisant pour l'élaboration d'un rapport de qualité surtout qu'il faut déduire de ce délai, un mois pour le contradictoire.

COUR DES COMPTES

**ELEMENTS DE REPONSES DU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES
FINANCES AUX OBSERVATIONS CONTENUES DANS LE RAPPORT
PROVISoire SUR L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES 2015
DE LA COUR DES COMPTES**

MINISTERE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION DU BUDGET

REPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail-Liberté-Patrie

N° **0078** / MEF/SG/DB

Lomé, le **09 JAN 2017**

Le Ministre

à

Monsieur le Premier Président de la Cour
des Comptes

LOME



Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre les éléments de réponse aux observations de la Cour des comptes dans son rapport provisoire sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2015.

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



**ELEMENTS DE REPONSE AUX OBSERVATIONS DE LA COUR DES
COMPTES DANS SON RAPPORT PROVISOIRE SUR L'EXECUTION
DU BUDGET, GESTION 2015**

– **Page 6**

Dans son rapport provisoire, la Cour des comptes observe ce qui suit : « **Il faut relever que certains ministères pratiquent à titre expérimental les budgets-programmes mais les états financiers relatifs à l'exécution du budget 2015 ne sont accompagnés d'aucun rapport annuel de performance (RAP)** »

Les rapports annuels de performance (RAP) accompagneront les états financiers relatifs à l'exécution des budgets-programmes qui rentrent en vigueur à partir de 2018.

– **Page 11**

Dernier paragraphe, dernière ligne : écrire « Banques, Assurances » (+5,4%) au lieu de « Banques, Assurances » (+,4%).

– **Page 13**

Sur la partie concernant le point « 1.1.3.4. Dette publique » : reprendre les trois (03) paragraphes comme suit :

« L'encours de la dette publique et publiquement garantie (y compris la dette des Sociétés d'Etat) à fin 2015 s'élève à 1.856,06 milliards de FCFA contre 1.484,16 milliards de FCFA à fin 2014, soit une hausse de 25,06%.

L'encours de la dette publique rapporté au PIB ressort à 75,4% à fin 2015 ».

– **Page 26**

Dans le tableau 5 (Evolution des prévisions 2015 de la LFI et LFR 2015) à la page 26, le montant de la colonne « Variation nette » de la rubrique « Investissement » n'est pas juste. Il est de **22 460 769 000 FCFA** au lieu de **2 460 769 000 FCFA**. Mais la variation en pourcentage est juste (8,73%).

– Page 29 :

- Dans le tableau 8 (Présentation de l'ensemble des recettes et des dépenses exécutées en 2015), le montant total des recettes du budget général exécutées est erroné. Il est de **739 120 803 650 FCFA** au lieu de **739 332 148 226 FCFA**, le taux de réalisation étant juste (89,35%).
- Dans le paragraphe 2, après le tableau 9, le montant **93 181 835 744 FCFA** ne doit pas être précédé de signe (-). Le taux d'aggravation du déficit budgétaire par rapport à la gestion 2014 est de **351%** et non **551%**.
- Dans le dernier paragraphe, supprimer le mot « **dans** » en début des tirets de la page 29 et de la page 30.
- Dans le paragraphe 3, page 29, le rapport dit ce qui suit : « **Ce dérapage par rapport aux prévisions de la LFR 2015 qui tablait sur un budget équilibré en recettes et en dépenses, traduit à priori, soit des difficultés à effectuer des prévisions plus réalistes, soit des difficultés pour éviter la réalisation de dépenses non prévues** ».

Ces observations de la Cour des comptes appellent les éléments de réponse suivants :

- ✓ il ne s'agit pas des difficultés à effectuer des prévisions plus réalistes car au niveau des recettes budgétaires, seul le poste « Recettes en capital » connaît un faible taux de réalisation (56%), les autres étant à plus de 100%. Cela s'explique par le fait que, pour les dons-projets qui sont prévus à 78 155 680 000 FCFA, aucune réalisation n'a été enregistrée parce que les décaissements effectués par les bailleurs de fonds ne sont pas matérialisés par les avis de décaissement permettant la prise en charge comptable de ces ressources par le Trésor public. Ainsi, la connaissance du niveau de réalisation de cette catégorie de recettes réduirait le déficit budgétaire de façon significative ;
- ✓ il ne s'agit non plus des difficultés pour éviter la réalisation de dépenses non prévues car au niveau des dépenses budgétaires, c'est le poste « Dette publique » qui connaît un dépassement significatif de 14,15% à cause du son caractère évaluatif ;

- ✓ pour les autres postes, le réalisme des prévisions budgétaires se dégage dans la mesure où le taux de dépassement ou non du niveau des réalisations par rapport à celui des prévisions est dans la fourchette de -10% et +10%.

– **Page 34**

Dans le tableau 17 (Analyse comparative SCAPE/Budget 2015), page 34, il y a des erreurs au niveau de certains taux des estimations initiales SCAPE 2015 (Colonne 2 du tableau, page 34). Les Axes 3, 5 et 6 ont des taux respectifs de 38,07% ; 2,12% et 11,37% conformément au tableau 18 de la SCAPE 2013-2017 à la page 121 auquel la Cour des comptes a fait référence dans son rapport. Les montants correspondants en « Dotations SCAPE 2015 » (Colonne 3 du tableau, page 34) doivent être corrigés en conséquence.

– **Page 37**

- Une erreur est relevée dans le (tableau n°18, page 37) du rapport de la Cour des comptes.

Le montant de 30 147 283 052 inscrit au niveau de la rubrique « Tirages sur emprunts-projets » dans la colonne « réalisations » n'est pas juste. Il est plutôt de 30 145 283 052 comme indiqué dans le tableau n°19, page 38 du rapport de la Cour et dans le tableau intitulé « Etat de développement des recettes non fiscales et en capital », page 9 du compte de gestion 2015 du RGT.

– **Page 38**

Au second paragraphe, page 38, la Cour des comptes observe **que les dons et legs, malgré la hausse de leurs prévisions de 59 934 048 000 FCFA en 2014 à 78 155 680 000 FCFA en 2015, n'ont pas connu d'exécution. Cette situation perdure depuis sauf en 2011 et 2012 où les dons projets ont connu de faibles recouvrements. Pour les appuis budgétaires, elle relève qu'en rapprochant leur taux de réalisation en 2014 à celui de 2015, l'on peut conclure à une baisse de performance dans leur mobilisation.**

Cette situation sera améliorée lorsque le programme en vue sera conclu avec le FMI.

– **Page 46**

- **La Cour a relevé des distorsions dans les taux de réalisation de certaines rubriques de recettes par rapport aux prévisions (tableau n°28, page 46)**

*C'est bien de distorsion
ce qu'il s'agit*

Il s'agit d'une sous-performance que de distorsion. Cette sous-performance porte sur des recettes prévues mais qui n'ont pas été du tout recouvrées, des recettes prévues mais à peine recouvrées, des recettes prévues mais faiblement recouvrées, des recouvrements largement au-delà des prévisions et des recouvrements sans prévisions.

1. Cas où les recettes prévues n'ont pas été du tout recouvrées

Il s'agit principalement des prévisions de recettes au niveau du Cabinet de la fonction publique et de la Médecine du travail, prévues respectivement pour 20 000 000 et 2 000 000, ces recettes n'ont connu aucun recouvrement car il n'y a pas eu de concours national de recrutement en 2015.

2. Cas des recettes prévues mais à peine recouvrées

Il s'agit des recettes relatives aux services de l'environnement et de la chancellerie :

- ✓ pour la direction de l'environnement, les prévisions ont, à peine connu de réalisation du fait de l'interdiction des exportations des madriers-faux-teck ;
- ✓ pour la chancellerie, les recettes concernent les droits de décoration dont leur réalisation est souvent aléatoire d'une gestion à une autre.

3. Cas des recettes faiblement recouvrées

Il s'agit des recettes de l'entreprise et du domaine, des recettes de services et des produits financiers ainsi qu'il suit :

✓ **Recettes de l'entreprise et du domaine**

La faible réalisation est observée au niveau des produits de location des installations et des redevances minières. Pour les produits de location des installations, le faible taux de réalisation est dû à la prise en compte, par erreur,

d'une partie de ces recettes (349 877 831 Francs CFA) dans celle de la Direction des Affaires Domaniales et Cadastreales.

Quant au faible taux de réalisation des redevances minières, il est dû à l'annulation des versements de la SNPT pour un montant de 3 milliards afin d'éviter un double emploi. En effet, au cours de la clôture de la gestion, il a été relevé que ce montant a été comptabilisé par l'OTR dans sa situation de recouvrements du mois de décembre 2015. L'annulation étant intervenue après le vote du collectif budgétaire, la correction de la prévision n'a pas été possible ;

✓ Recettes de services

Il s'agit des recettes dont les prévisions sont généralement établies sur la base de la conjugaison de l'historique des trois (3) dernières années et des propositions des services. Toutefois, à l'exécution, le non accomplissement de certaines hypothèses, en l'occurrence le retard dans la révision des tarifs relatifs aux prestations des services, conduit à la faible réalisation qui est observée au niveau de certaines structures telles que la :

- Direction de l'urbanisme et de l'habitat ;
- Direction de l'administration territoriale ;
- Direction des transports routiers ;
- Direction des mines et géologie ;
- Direction de la pêche ;
- Direction de l'assainissement.

Par ailleurs, la faible réalisation de la direction des eaux et forêts et celle des directions régionales de l'environnement et des ressources forestières est due à la suspension de l'autorisation d'exploitation des madriers de faux teck intervenue au cours de la gestion sous revue.

En ce qui concerne la direction du conditionnement, leur contre performance s'explique par les pannes répétitives enregistrées de la calibreuse due à sa vétusté.

✓ Produits financiers

La contre-performance des produits financiers concernent essentiellement les dividendes. Elle s'explique d'une part, par la non réalisation des dividendes de la SNPT prévue pour 3 milliards et d'autre part, par le recouvrement partiel des dividendes du groupe TOGOTELECOM d'un montant de 7 milliards sur les 10 milliards prévus.

4. Cas des recouvrements largement au-delà des prévisions

Les performances constatées au niveau des structures ci-après sont le résultat des tournées de sensibilisation qu'organise périodiquement le Trésor public à l'intention des ordonnateurs et des régisseurs de recettes :

- Direction de la cartographie ;
- Direction des affaires communes du MEF ;
- Service de la télédiffusion ;
- Direction du commerce intérieure ;
- Direction de l'élevage ;
- Direction de la protection des végétaux.

La forte réalisation des autres produits financiers s'explique par les gains de change obtenus sur certains transferts de fonds aux paieries dans les Ambassades occasionnant des gains de change.

Quant aux autres recettes non fiscales, la forte réalisation est due aux remboursements des avances sur solde et trop perçus sur salaires pour un montant de 3,5 milliards et d'un reversement par le comité national de la CEDEAO d'un montant de 1,7 milliard dont les recouvrements sont intervenus après la l'élaboration de la loi de finances rectificative.

5. Cas des recouvrements sans prévisions (tableau n° 28, page 46)

La réalisation de la Direction générale de la police est intervenue après l'adoption du collectif budgétaire, ce qui n'a pas permis l'inscription de la prévision au budget.

Observation : Une erreur a été relevée dans la désignation de la structure ayant réalisé le montant de 248 582 180. En effet, il s'agit plutôt de la rubrique « Autres droits et frais administratifs » comme indiqué à la page 9 du compte de gestion du Receveur Général du Trésor, gestion 2015 et non « Abattoirs » comme mentionné dans le tableau n°28 précité.

La rubrique « Autres droits et frais administratifs » prend en compte les réalisations des structures n'ayant pas de lignes appropriées au niveau du budget (ministère des affaires étrangères, ministère de l'administration territoriale, ministère de l'enseignement supérieur, direction de la pharmacie, direction des hydrocarbures, comité d'homologation des diplômes et HAAC). Au moment du report des réalisations d'un montant de 248 582 180 de ces structures sur cette

rubrique, il y a eu omission du report des prévisions de ces services qui se chiffrent à 116 400 000.

***Remarque :** il faut noter que la direction de la pharmacie dont la réalisation est de 54 552 000, avait une prévision nulle du fait qu'elle n'a été créée qu'au cours de l'exécution du budget et les hypothèses de prévisions de recettes ne pouvaient pas lui être appliquées.*

– **Page 50**

Dans le tableau 29 (Récapitulatif des prévisions et de l'exécution des dépenses prévues au budget général 2015) à la page 50, des erreurs sont relevées dans les données de certains ministères et institutions comme indiquées dans le tableau ci-dessous. Il ressort des données prises par la Cour des comptes une augmentation de 9 999 535 FCFA.

**Récapitulatif des prévisions et de l'exécution des dépenses prévues
au budget général 2015**

Ministères et Institutions	Données sur l'exécution du budget 2015		
	Compte administratif	Cour des comptes	Ecart
Premier ministre	1 223 411 199	1 233 411 199	10 000 000
Médiature	27 728 876	27 728 871	-5
Min. Sports et loisirs	1 642 274 114	1 642 274 104	-10
S.E. Chargé de l'industrie	397 000 834	397 000 384	-450
TOTAL	3 290 415 023	3 300 414 558	9 999 535

– **Page 52**

Dans le dernier paragraphe du point « **2.3.2.4. Les dépenses d'amortissement de la dette publique** », au lieu de « a été prévue pour 123 340 996 000 FCFA dans la LFI et non modifiée dans le collectif » écrire « il a été prévue pour 124 240 869 000 FCFA dans la LFI et modifiée pour un montant de 123 340 996 000 FCFA dans le collectif ».

– **Page 54**

La Cour des comptes constate que la HAAC est une Institution fonctionnelle depuis plusieurs années et ne comprend pas comment cette

Institution prend en charge les indemnités de ses membres (page 54, 5^{ème} paragraphe)

La HAAC a un budget de fonctionnement comme toutes les Institutions de la République. Les dépenses de personnel ainsi que les indemnités des membres sont payées sur son budget de fonctionnement. Depuis 2013, sur la demande de la HAAC, son budget de fonctionnement a été transformé en subvention. Toutefois, le personnel administratif continue d'être payé sur son budget de personnel prévu chaque année à cet effet. Mais les indemnités des membres sont payées sur la subvention annuelle de l'Institution.

– **Page 61** :

- Dans le tableau 40 (Présentation analytique des dépenses d'investissement, gestion 2015) à la page 61, des erreurs sont également relevées dans les données de deux (02) ministères comme indiquées dans le tableau ci-dessous. Il ressort des données prises par la Cour des comptes une diminution de 600 000 044 FCFA.

Présentation analytique des dépenses d'investissement, gestion 2015

Ministères et Institutions	Données sur l'exécution du budget 2015		
	Compte administratif	Cour des comptes	Ecart
Min. Défense nationale	195 354 044	195 354 000	-44
Min. Enseignement primaire	11 774 287 944	11 174 287 944	-600 000 000
TOTAL	11 969 641 988	11 369 641 944	-600 000 044

- La Cour des comptes relève que **six (06) postes budgétaires sur trente (30) ont bénéficié 81,93% des prévisions du budget d'investissement 2015 : ministère des travaux publics (50,34%), ministère de l'équipement rural (11,10%), ministère de la santé (6,11%), ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (5,05%) ministère de l'économie et des finances (5,22%) ministère du développement à la base, de l'artisanat, de la jeunesse et de l'emploi des jeunes (4,10%)** (page 61)

Le niveau élevé des prévisions des dépenses d'investissement des ministères dont a fait cas la Cour des comptes s'explique par le fait que la plupart de ces ministères sont des secteurs prioritaires. Il est à préciser que le ministère des travaux publics est à 50% des prévisions du budget d'investissement à cause de

l'importance que le gouvernement accorde à ce secteur à travers le développement des infrastructures routières.

– **Page 69**

- Il est proposé une reformulation du dernier paragraphe de la page 69 comme suit :

« Le taux d'endettement public et publiquement garantie est de 75,4% en 2015 contre 67,0% en 2014. Il prend en compte la dette de l'Administration Centrale y compris les préfinancements et la dette des Entreprises publiques. Cette variation est due à l'effet conjugué de la fluctuation des cours des principales devises de libellés des prêts, des paiements effectués envers les divers créanciers et les décaissements obtenus ».

- Titre 2.6. Analyse de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2015 au regard du Pacte de convergence de l'UEMOA (pages 69 à 72).

La source des données utilisées à ce niveau doit être précisée et l'analyse faite doit être revue, notamment l'intitulé des critères ainsi que leur seuil. En effet, les nouveaux critères de convergence, conformément à l'Acte Additionnel n° 01/2015/CEG/UEMOA du 19 janvier 2015, instituant un Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA, sont au nombre de cinq et se répartissent en critères de premier rang et en critères de deuxième rang. Ils se présentent comme suit :

Les critères de premier rang :

- ✓ 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 ;
- ✓ Ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB nominal: il ne devrait pas excéder 70% ;

Les critères de deuxième rang :

- ✓ 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%.

Selon les statistiques disponibles à la Direction de l'Economie, la situation des critères de convergence à fin 2015 se présente comme suit :

Critères	2013	2014	2015
Critères de premier rang			
Solde budgétaire dons compris / PIB	-4,6	-3,4	-6,3
Taux d'inflation annuel moyen	1,8	0,2	1,8
Encours dette intérieure et extérieure / PIB	54,1	67,0	75,4
Critères de premier rang			
Masse salariale / recettes fiscales	32,4	31,3	33,2
Taux de pression fiscale	20,0	20,7	21,0

– **Page 71**

Les ratios de l'encours de la dette intérieure et extérieure/PIB indiqués dans le tableau 53 de la page 71 ne sont pas justes. Les ratios réels sont présentés dans le tableau ci-dessous :

Synthèse des critères de convergences de l'UEMOA

Année	Norme	2012	2013	2014	2015
Critères de premier rang					
Ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure/PIB	≤ à 70%	45,40%	54,10%	67,00%	75,40%

Source : Direction de la Dette Publique

– **Page 78**

• **Rapprochement entre le Compte de gestion et le CGAF**

La Cour a constaté une différence au niveau du solde du compte 72 (réflexion du compte 910.72 recettes non fiscales) du montant de 60 000 830 187 avec le solde de 60 212 174 763 (confer les tableaux n° 22, page 32, 24 et 25, page 34 du CGAF et tableau n°1 colonne C, page 6)

Le compte 910.72 qui est un compte d'imputation définitive des recettes non fiscales enregistre aussi bien les recouvrements de la gestion en cours que ceux des gestions antérieures. En effet, les recouvrements de la gestion en cours s'élèvent à 59 899 692 981 tandis que ceux des gestions antérieures se chiffrent

10

à 101 137 206. Les deux montants agrégés donnent le solde du compte 910.72 qui est de 60 000 830 187.

En ce qui concerne les comptes d'affectation spéciale (CAS), c'est le Payeur Général du Trésor, conformément aux textes en vigueur, qui est le comptable assignataire des opérations de recettes et de dépenses. Aussi les recettes afférentes à cette catégorie de comptes spéciaux du Trésor ne peuvent-elles pas être retracées dans la comptabilité du Receveur Général du Trésor.

– **Pages 79 à 80**

Toutes les observations et les erreurs relevées par la Cour des comptes aux pages 79 et 80 dans le rapport seront prises en compte dans les différents documents indiqués.

EQUIPE DE LA MISSION DE CONTRÔLE :

Par lettre de mission n° 001/2016/CC/PPC/LM du 7 avril 2016 ci-jointe, le Président de la chambre en charge du contrôle des comptes de l'Etat, a commis l'équipe composée comme suite, aux fins de contrôler l'exécution de la loi de finances, gestion 2015 en vue de la production du rapport et de la déclaration générale de conformité :

- PILOUZOUÉ Tchalouw Bouwessodjolo, rapporteur ;
- NEGBANE Djia Kibanda, membre ;
- PANTOM Akpala, assistant de vérification ;
- SAMANI Baali, assistant de vérification.

COUR DES COMPTES

Lomé, le 07 AVR 2016

LETTRE DE MISSION

Le Président de la Première Chambre

A

Monsieur PILOUZOUÉ Tchallouw Bouwessodjolo

L O M E

Objet : Contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2015

Monsieur le Conseiller-maître,

Le Plan de Travail Annuel (PTA) adopté par la première chambre de la Cour des comptes au titre de l'année 2016 a prévu, entre autres, **le contrôle de l'exécution de la loi de finances, au titre de l'année 2015.**

- **Objectif du contrôle :**

Examiner et vérifier l'exécution de la loi de finances votée par l'Assemblée Nationale au titre de la gestion 2015 aux fins de s'assurer d'une part, de la fiabilité et de l'image fidèle des comptes produits par le ministère des finances dans le cadre de l'exécution du budget sous-revu et d'autre part, du respect de la réglementation budgétaire et comptable en vigueur en 2015.

- **Nature des travaux à réaliser :**

➤ Planification de la mission :

- Prise de connaissance de l'entité (les textes, l'environnement, l'évaluation du contrôle interne, l'évaluation des risques) ;
- Plan de la mission ;
- Programme de contrôle.

➤ Exécuter la mission :

- Etude du compte administratif et des comptes de gestion des trois comptaibles principaux de l'Etat, gestion 2015 ;
- Etude du projet de loi de règlement au titre de la gestion 2015 et du compte général de l'administration générale des finances 2015.

➤ Elaborer le projet de rapport à adopter en plénière :

- **Nombre de mois à y consacrer** : quatre (4) mois à compter du 1^{er} juin 2016.
- **Date limite de dépôt du rapport d'instruction** : 30 septembre 2016.

Je vous désigne conseiller-rapporteur dans ce dossier avec comme contre-rapporteur moi-même.

Vous prendrez les dispositions les plus diligentes pour instruire le dossier avec l'équipe suivante :

- M. NEGBANE Djia Kibanda, conseiller référendaire ;
- MM. PANTOM Akpala et SAMANI Baali, assistants de vérification.

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

Des ordres de mission seront établis par qui de droit en cas de besoin.

Il nous en sera référé en cas de difficultés.

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



Débaba BALE

Première Chambre

N° 001/2016/CC/PC/LOC ✓

Lomé, le 30 JUIN 2016...

Le Premier Président

A

Monsieur le Ministre d'Etat, Ministre de l'économie,
des finances et de la Planification du Développement

L O M E

Objet : Ouverture du Contrôle sur l'exécution des lois de finances, gestion 2015

Monsieur le Ministre d'Etat,

Conformément aux dispositions des articles 9, 11 et 14 de la Loi organique n° 98 – 014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, et, pour les besoins du rapport sur l'exécution des lois de finances 2015,

J'ai l'honneur de vous demander de bien vouloir autoriser l'équipe constituée pour effectuer cette mission de contrôle, à prendre contact directement avec vos principaux collaborateurs (directeurs généraux, directeurs, comptables principaux, inspecteurs, etc.), soit par des échanges de correspondance, soit par des entretiens, soit par des visites sur place.

En effet, par lettre de mission N° 001/2016/CC/PPC/LM du 7 avril 2016 émise par le Président de la Première Chambre, une équipe de magistrats de la Cour composée comme suit, a été constituée pour ce contrôle :

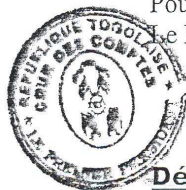
- M. BALE Debaba, contre-rapporteur ;
- M. PILOUZOUÉ Tchilouw B., rapporteur ;
- M. NEGBANE Djia Kibanda, membre ;
- MM. PANTOM Akpala et SAMANI Baali, assistants de vérification.

Bd Léopold Sédar SENGHOR B.P.: 1336 Tél. : (00228) 22 61 89 28 / 22 61 05 10 Fax 22 61 89 27 / 22 61 89 21
E-mail : cour_descomptes@yahoo.fr – Site Web : www.courdescomptestogo.org

L'objectif de ce contrôle est d'examiner et de vérifier l'exécution des lois de finances votée par l'Assemblée Nationale au titre de la gestion 2015 aux fins de s'assurer d'une part, de la fiabilité et de l'image fidèle des comptes produits par le ministère des finances dans le cadre de l'exécution du budget sous-revu et d'autre part, de s'assurer du respect de la réglementation budgétaire financière et comptable en vigueur en 2015 en vue d'aboutir à l'élaboration du rapport sur l'exécution des lois de finances, gestion 2015.

Je vous remercie d'avance pour les dispositions que vous voudrez bien faire prendre pour faire bénéficier à l'équipe, des facilités requises pour le bon déroulement de la mission.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre d'Etat, l'assurance de ma respectueuse considération.



Pour le Premier Président et p.i.,
Le Président de la première Chambre

Débaba BALE

AMPLIATIONS :

- Ministre délégué auprès du Ministre d'Etat, ministre de l'économie et des finances, chargé du Budget.

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	2
DELIBERE.....	5
1. Première Partie : CONTEXTE ECONOMIQUE, JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DU BUDGET 2015	10
1.1. Contexte économique de l'exécution du budget 2015	11
1.2. L'arrimage du budget 2015 à la SCAPE.....	16
1.3. Le cadre juridique et institutionnel	19
1.4. Les sources d'information.....	23
2. Deuxième Partie : CONTRÔLE DE L'EXECUTION DU BUDGET, GESTION 2015 ..	25
2.1. Examen des mécanismes de contrôle interne du ministère chargé des finances publiques...	26
2.2. Audit du système d'information de gestion des finances publiques et de sa fiabilité.	27
2.3. Vérification des états financiers de l'Etat sous l'angle de la conformité et de la régularité des opérations.	29
2.4. Analyse sommaire du budget de l'Etat, gestion 2015.....	30
2.4.1. Contrôle des données du budget de l'Etat, gestion 2015	30
2.4.2. Analyse de l'évolution des prévisions, de la LFI 2015 à la LFR 2015	33
2.4.3. Equilibre général du budget de l'Etat, gestion 2015	34
2.4.4. Analyse comparative des écarts et des tendances significatifs issus des données des budgets 2011 à 2015.....	36
2.4.5. Cohérence du Budget 2015 avec les objectifs de la SCAPE.....	40
2.5. Recettes du budget de l'Etat, gestion 2015	42
2.5.1. Recettes en capital	43
2.5.2. Recettes fiscales.....	45
2.5.3. Recettes non fiscales.....	49
2.5.4. Analyse de l'évolution de l'ensemble des recettes courantes.....	50
2.6. Dépenses du budget de l'Etat, gestion 2015	55
2.6.1. Nomenclature des dépenses de 2015	55
2.6.2. Présentation d'ensemble des dépenses exécutées en 2015	56
2.7. Dotations aux comptes d'affectation spéciale (CAS)	73
2.7.1. Tendances des dotations au niveau des CAS.....	73
2.7.2. Analyse de l'exécution des fonds des CAS au titre de la gestion 2015.....	74
2.8. Analyse des opérations de trésorerie réalisées et prises en compte par l'agent comptable central du trésor (ACCT).....	76
2.9. Analyse de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2015 au regard du Pacte de convergence de l'UEMOA	77

3. Troisième Partie : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS SUR L'EXECUTION DU BUDGET 2015	81
3.1. Analyse en vue de la déclaration générale de conformité au titre de la gestion 2015	82
3.1.1. Fondement et contenu de la DGC.....	82
3.1.2. Documents requis	82
3.1.3. Rapprochements	83
3.2. Observations sur l'avant-projet de loi portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2015.	87
3.3. Grandes conclusions tirées du contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2015 ..	91
RECOMMANDATIONS DE LA COUR	94
CONCLUSION	96
ELEMENTS DE REPONSES DU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES AUX OBSERVATIONS CONTENUES DANS LE RAPPORT PROVISOIRE SUR L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES 2015 DE LA COUR DES COMPTES	98
EQUIPE DE LA MISSION DE CONTRÔLE :	111
TABLE DES MATIERES	116
EQUIPE DE LA MISSION DE CONTRÔLE :	111
TABLE DES MATIERES	116