

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

REPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail-Liberté-Patrie

**RAPPORT DE CONTRÔLE SUR
L'EXECUTION DE LA LOI DE
FINANCES, GESTION 2016**

Janvier 2018

SOMMAIRE

Sommaire.....	2
DELIBERE	5
1. Première Partie : CONTEXTE ECONOMIQUE, JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DU BUDGET 2016	9
1.1. Contexte économique de l'exécution du budget 2016.....	10
1.2. Cadre juridique et institutionnel	17
1.3. Sources d'information	21
2. Deuxième Partie : CONTRÔLE DE L'EXECUTION DU BUDGET, GESTION 2016.....	23
2.1. Examen des mécanismes de contrôle interne du ministère chargé des finances	24
2.2. Audit du système d'informations de gestion des finances publiques et de sa fiabilité. .	25
2.3. Vérification des états financiers de l'Etat, gestion 2016 sous l'angle de la conformité et de la régularité des opérations.	27
2.4. Analyse sommaire du budget de l'Etat, gestion 2016	28
2.5. Recettes du budget de l'Etat, gestion 2016	42
2.6. Dépenses du budget de l'Etat, gestion 2016.....	56
2.7. Les comptes spéciaux du Trésor (CST)	72
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 2016 au regard du Pacte de convergence de l'UEMOA	77
3. Troisième Partie : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS SUR L'EXECUTION DU BUDGET 2016	78
3.1. Analyse en vue de la déclaration générale de conformité au titre de la gestion 2016...	79
3.2. Observations sur l'avant-projet de loi portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2016.....	83
3.3. Grandes conclusions tirées du contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2016.....	85
RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	88
CONCLUSION.....	89
EQUIPE DE LA MISSION DE CONTRÔLE :	91
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 2016 DE LA COUR DES COMPTES	94
TABLE DES MATIERES	102

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ACCT	Agent Comptable Central du Trésor
APLR	Avant-projet de Loi de règlement
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BG	Budget Général
CAd	Compte administratif
CAf	Chiffre d'affaire
CAF	Coût –Assurance-Fret
CAS	Compte d'affectation spéciale
CES	Conseil Economique et Social
CFE	Centre de formalités des entreprises
CGAF	Compte Général de l'Administration des Finances
CI	Commissariat des Impôts
CDDI	Commissariat des douanes et droits indirects
CNUCED	Conférence des Nations-Unies sur le Commerce et le Développement
DB	Direction du Budget
DF	Direction des Finances
DGD	Direction Générale des Douanes
DGI	Direction Générale des Impôts
DGIPE	Direction de la gestion informatique du personnel et de l'emploi
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
FAT	Forces Armées Togolaises
FBCF	Formation brute du capital fixe
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
INSEED	Institut National des Statistiques Economiques et des Etudes Démographiques
ISC	Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques
JORT	Journal officiel de la République togolaise
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MFRA	Ministère de la fonction publique et des réformes administratives
MJS	Ministre de la Jeunesse et des Sports
ODEF	Office de Développement et d'Exploitation des Forêts
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ORI	Ordres de recettes individuels
PAL	Port Autonome de Lomé
PAP	Programme d'Actions Prioritaires
PEFA	Evaluation du système de gestion des finances publiques
PEMFAR	Revue du Système de Gestion des Finances Publiques et de la Responsabilité Financière de l'Etat
PGT	Payeur Général du Trésor
PIB	Produit intérieur brut
PIMA	Evaluation de la Gestion des Investissements Publics

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

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 51 de la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 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 précité, a adopté le présent rapport sur l'exécution de la loi de finances en vue du règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2016 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. 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. AGBE Akaté, Auditeur ;
- M. ALOU Bayabako, Auditeur ;
- Mme HOUNKPATI Doki, Auditeur ;
- M. POKANAME-LARE Nounguine, 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 11 janvier 2018

Le Premier Président



EDOH Koffi Jean

Le rapporteur

PILOUZOUÉ 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 75 de la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances (LOLF) : «La Cour des comptes assiste le Parlement 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 51 de la LOLF qui dispose que « le projet de loi de règlement est accompagné du rapport de la Cour des Comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes des ordonnateurs et ceux des comptables publics ».

L'article 3 de la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 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 ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte compte tenu de la situation et des objectifs macroéconomiques de l'Etat et des obligations du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) ».

L'article 63 de la LOLF-2014 dispose que « le projet de loi de règlement est déposé sur le bureau du Parlement et distribué au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte».

Le budget de l'Etat, gestion 2016 adopté par la loi n° 2016-001 du 4 janvier 2016 portant loi de finances pour l'année 2016, a fait l'objet de modifications en cours de gestion pour aboutir à la loi de finances rectificative n° 2016-031 du 02 décembre 2016.

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

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

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 de l'Economie et des Finances a transmis à la Cour des Comptes, le 16 juin 2017 par bordereaux numéros 614, 615 et 616/MEF/SG/DGTCP/DCP/2017 du 9 juin 2017, les comptes de gestion 2016 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 2016.

Le 18 juillet 2017, le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) a été transmis par bordereau n° 725/MEF/SG/DGTCP/ACCT/2017, sans la balance générale agrégée des comptes du Trésor au 31 décembre 2016, parvenue ultérieurement.

L'avant-projet de loi portant règlement définitif du budget de l'Etat gestion 2016, pièce maîtresse de la reddition des comptes de l'Etat accompagné de ses annexes (Exposé général des motifs, exposé des motifs par article, compte général de l'administration des finances ; gestion 2016) a été transmis à la Cour le 16 août 2017 par lettre n° 1801/MEF/SG/DB du 14 août 2017.

Il faut relever que certains ministères (Santé, agriculture, économie et finances, planification du développement, enseignement supérieur et recherche scientifique), pratiquent à titre expérimental les budgets-programmes mais les états financiers relatifs à l'exécution du budget 2016 ne sont accompagnés d'aucun rapport annuel de performance (RAP).

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.

Le respect du délai de production des comptes de la gestion 2016 doit donc être apprécié par rapport à la date de réception des derniers documents de reddition des comptes. Pour 2016, l'avant-projet de loi de règlement et ses annexes n'ont été déposés que le 16 août 2017.

La session budgétaire s'ouvrant le 1^{er} mardi du mois d'octobre 2017, la Cour ne dispose 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 l'article 58 de la LOLF 2014-013 du 27 juin 2014.

Par lettre de mission N°002/2017/CC/PPC/LM du 4 juillet 2017 (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 2016.

La mission de l'équipe a consisté à examiner la loi de finances 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). En outre, la mission a examiné l'avant-projet de loi de règlement qui constate les résultats financiers de chaque année civile et rend compte de l'exécution du budget de l'Etat. Elle retrace le montant définitif des encaissements de recettes, des ordonnancements des dépenses ainsi que des ressources et des charges de trésorerie.

A ce titre, la loi de règlement :

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

Le présent rapport expose les résultats du contrôle effectué par la Cour des comptes sur la base des états financiers de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2016, reçus du Ministère de l'Economie et des Finances.

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

- Contexte économique, juridique et institutionnel du budget 2016 (1ère partie) ;
- Contrôle de l'exécution du budget, gestion 2016 (2^{ème} partie) ;
- Observations et recommandations de la Cour sur l'exécution du budget 2016 (3^{ème} partie).

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.

1. Première Partie :

**CONTEXTE ECONOMIQUE, JURIDIQUE ET
INSTITUTIONNEL DU BUDGET 2016**

COUR

1. CONTEXTE ECONOMIQUE, JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DU BUDGET 2016²

L'environnement économique du budget 2016 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. Quant à l'activité économique au sein de l'UEMOA, elle est demeurée résiliente. Partant de cette situation, le gouvernement togolais s'est fixé comme objectif, la poursuite des efforts de stabilisation du cadre macroéconomique par l'amélioration de mobilisation des ressources internes, une meilleure allocation de ces ressources et la maîtrise des dépenses courantes en vue de 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 2016 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 2016

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

1.1.1. Contexte international

Au cours de l'année 2016, l'activité économique mondiale a été moins dynamique qu'en 2015. Un ralentissement économique a été observé dans les pays industrialisés, contrastant avec le léger regain d'activité constaté dans les économies émergentes. Le taux de croissance de l'économie mondiale s'est replié à 3,1% en 2016, après avoir atteint 3,2% en 2015, selon les estimations du Fonds Monétaire International (FMI)³ établies en janvier 2017.

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 2016.

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.

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, juin 2017 ; 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 2017 ; 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 Rapport annuel de la BCEAO - 2016, 22 juin 2017.

L'inflation globale a poursuivi sa tendance baissière au cours de l'année 2016 sous l'effet notamment du repli des prix du pétrole. Dans les pays industrialisés, le taux d'inflation est ressorti à 0,7% en 2016, contre 0,3% en 2015, en deçà des objectifs fixés par les banques centrales. Au niveau des pays émergents et en développement, il s'est établi en moyenne à 4,5% en 2016, contre 4,7% en 2015.

1.1.2. Contexte régional

En Afrique Subsaharienne, la croissance s'est établie à 1,6% en 2016 contre 3,4% en 2015, soit son plus bas niveau depuis 1993. La faiblesse des prix des produits de base a largement contribué à la dégradation des performances économiques de la région notamment au niveau de ses deux plus grandes économies, à savoir le Nigeria, et l'Afrique du Sud ainsi que dans la zone CEMAC. Au Nigeria l'activité s'est contractée de 1,5% en raison des pénuries de devise provoquées par la baisse des recettes pétrolières, la faible production d'énergie et la perte de confiance des investisseurs. En Afrique du Sud la croissance a ralenti à 0,3% après 1,3% en 2015. Dans la zone CEMAC, la croissance s'est établie à 1,6% en 2016 contre 2,8% en 2015.

Dans ce contexte global, les économies des Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) ont encore fait preuve de résilience. Le produit intérieur brut de l'Union est estimé en augmentation de 6,8% en 2016, après une progression de 6,6% en 2015. Cette croissance est tirée par l'ensemble des secteurs, avec une contribution plus forte du tertiaire, suivi du secondaire.

1.1.3. Contexte national

En 2016, l'activité économique a enregistré une croissance de 5,1% contre 5,5% en 2015. Elle s'est déroulée dans un contexte de maîtrise de l'inflation. Le taux d'inflation annuel moyen est ressorti à 0,9% contre 1,8% en 2015⁴. Cette activité a évolué dans un environnement marqué par la poursuite de la mise en œuvre des objectifs fixés par la SCAPE, notamment l'achèvement des projets du PNIASA et la poursuite des travaux de reconstruction des infrastructures routières entrepris par le gouvernement.

Le secteur réel, l'évolution de la demande réelle, la situation extérieure, la dette publique et la situation monétaire, le climat des affaires du Togo en 2016 seront présentés, avant d'analyser dans quelle mesure le budget 2016 s'est arrimé à la SCAPE.

1.1.3.1. Secteur réel

Le secteur réel comprend le secteur primaire, le secteur secondaire et le secteur tertiaire.

Le secteur primaire a enregistré une hausse de 9,0% après une baisse de 1% en 2015 grâce à une bonne tenue de la production agricole qui a progressé de 7%. Les performances réalisées dans la production vivrière résultent de l'effet combiné des bonnes conditions climatiques et des mesures prises par le gouvernement afin de garantir la réussite de la campagne agricole, notamment l'exécution de plusieurs projets d'appui au développement

⁴ Les informations financières contenues dans les développements de ce paragraphe ainsi que ceux qui suivent, ont essentiellement pour sources, le rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de la Commission de l'UEMOA, juin 2017. Les données du rapport économique, financier et social du Togo n'étant à jour qu'à fin novembre 2016.

du secteur primaire à travers le PNIASA. Les cultures de rente ont enregistré une hausse de 19,0% en relation avec l'augmentation de la production du coton de 41,3%.

Le secteur secondaire a réalisé une hausse de 5,3% en 2016 contre 11,1% l'année précédente. Ce secteur a subi notamment les effets du ralentissement dans la branche des industries extractives qui a enregistré un accroissement de 4,1% contre 18,5% en 2015. En 2016, la valeur ajoutée du phosphate a régressé de 24,5% après une hausse de 0,1% en 2015.

Le secteur tertiaire marchand a connu une hausse de 4,3% grâce à l'ensemble de ses composantes qui ont évolué comme suit :

- « commerce » (+4,6%) ;
- « Transports, entrepôts et communications » (+4,8%) ;
- « Banques Assurances » (+5,7%) et
- « autres services marchands » (+3,6%).

La branche non marchande a enregistré une hausse de 3,3% contre 2,2% en 2015.

Les contributions des secteurs primaire, secondaire et tertiaire à la croissance du PIB en 2016 ont été respectivement de 2,6 points, 1,1 point et 1,4 point.

1.1.3.2. Evolution de la demande

En ce qui concerne la demande intérieure en 2016, elle a été essentiellement soutenue par la consommation finale et les investissements.

- La consommation finale a progressé de 4,5% en 2016 contre 6,5% en 2015. L'évolution enregistrée s'explique essentiellement par la consommation des ménages qui a bénéficié d'une amélioration des revenus réels à la faveur des baisses de prix des produits pétroliers ;
- La formation brute du capital fixe (FBCF) s'est inscrite en hausse de 4% contre 6,2% en 2015, en liaison avec le ralentissement observé dans les investissements privés.

1.1.3.3. Situation extérieure

Les échanges extérieurs ont été caractérisés en 2016 par une forte baisse des exportations de biens et services qui n'ont enregistré qu'une hausse de 0,8% contre 5,3% en 2015 pendant que les importations de biens et services ont progressé de 5,2% après une hausse de 12,70% en 2015.

Conséquemment, la balance des paiements n'a enregistré en 2016, qu'un solde global excédentaire de 67,1 milliards de F CFA contre un excédent de 115,1 milliards de F CFA en 2015. Cette évolution résulte d'une réduction des flux nets de capitaux au titre du compte financier qui a atténué l'effet du repli du déficit du compte courant qui s'est établi à 192,5 milliards (-7,4% du PIB) contre 277,5 milliards en 2015 (-11,5%) du PIB.

Cette évolution favorable du compte courant est consécutive à la réduction de la balance des biens et services qui a tiré profit de la hausse des exportations conjuguée à la maîtrise des importations.

1.1.3.4. Dette publique

Suivant une note d'information de l'agence UEMOA-titres, l'encours de la dette publique totale (y compris les dettes garanties par l'Etat) est passé de 1857,06 milliards de Francs CFA à fin décembre 2015 à 2119,9 milliards de F CFA à fin décembre 2016, enregistrant une hausse de 14,15%.

A fin décembre 2016, l'encours de la dette extérieure totale se chiffre à 518,8 milliards F CFA, représentant 24,47% du portefeuille de la dette totale.

Selon le rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de la Commission de l'UEMOA de juin 2017, l'encours de la dette publique togolaise, y compris les préfinancements et les passifs conditionnels (dette des entreprises publiques), est ressortie à 75,5% du PIB en 2016 contre 71,8% en 2015⁵.

1.1.3.5. Situation monétaire

La position des institutions monétaires s'est améliorée de 67,1 milliards par rapport aux réalisations de 2015 pour s'élever à 36,4 milliards en 2016. Cette évolution est essentiellement imputable à la hausse des avoirs extérieurs nets des banques (+136,5 milliards), ceux de la Banque Centrale s'étant contracté davantage (-69,3 milliards).

L'encours du crédit intérieur s'est établi à 1 113,7 milliards à fin décembre 2016, en hausse de 99,2 milliards par rapport à décembre 2015. La position nette débitrice du gouvernement qui était de 59,9 milliards à fin décembre 2015, s'est améliorée de 28,9 milliards pour ressortir à 30,9 milliards à fin décembre 2016. L'encours des crédits à l'économie a progressé de 128,1 milliards pour ressortir à 1 082,8 milliards à fin décembre 2016.

La masse monétaire a progressé de 12,4% en 12 mois en s'établissant à 1 448,9 milliards à fin décembre 2016. Cette hausse de la liquidité globale résulte de l'accroissement de 14,8% des dépôts en banques et de relèvement de 2,0% de la circulation fiduciaire.

1.1.3.6. Climat des affaires

La Banque mondiale mesure depuis 2003, la performance de 189 économies du monde en matière de réglementation des affaires dans un rapport intitulé Doing Business. Ce rapport met en lumière chaque année les réformes entreprises par chaque pays en vue d'améliorer le climat des affaires.

De la 150^{ème} place l'année 2015, le Togo recule de quatre points pour se retrouver à la 154^{ème} place en 2016, tout juste devant le Bénin classé 155^{ème} et largement devant le Nigeria (169^{ème} sur 190 pays évalués).

⁵ Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de la Commission de l'UEMOA, juin 2017, page 80.

Malgré ce recul du Togo dans le classement global en 2016, on note lorsqu'on considère individuellement les dix (10) critères d'appréciation du climat des affaires⁶, que le pays progresse sur quatre (4), reste constant sur deux (2) et régresse sur quatre (4).

En résumé l'on peut retenir que la croissance économique a été principalement portée par la production agricole et les industries extractives ainsi que par les activités de commerce. Le secteur agricole qui représente près de la moitié du PIB du pays fournit plus de 60% des emplois. L'inflation est mieux maîtrisée à 0,9% en 2016 grâce à la politique monétaire prudente menée par la BCEAO et au faible niveau des prix des produits alimentaires.

Le contexte économique ci-dessus analysé aux plans international, régional et national a guidé l'élaboration du budget 2016 dont l'enveloppe devrait a priori être répartie selon les axes tels que définis dans la SCAPE.

1.1.4. Arrimage du budget 2016 à la SCAPE

Le Gouvernement togolais a exprimé encore en 2016 son ambition de poursuivre la réalisation des objectifs affichés dans le document de la « Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi » (SCAPE) afin d'assurer la stabilisation du cadre macroéconomique et la consolidation de la croissance économique. Afin d'apprécier comment cette volonté s'est traduite dans l'élaboration du budget 2016, la Cour a analysé comment les principales orientations de la SCAPE ont été prises en compte.

1.1.4.1. Cadrage budgétaire de la SCAPE

Les estimations de la SCAPE (2013-2017) sont basées sur une approche graduelle qui part du scénario de référence au scénario ambitieux de croissance accélérée au taux de 7,1% par an. Un tel cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) est aligné sur les enveloppes du cadrage macroéconomique validé officiellement par le Comité PIB.

Le scénario de la SCAPE 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 »**⁷.

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 également par **la réalisation d'un objectif de croissance de 5,9% en moyenne sur la période 2013-2017**⁸.

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 moyenne⁹.

⁶ Doing Business 2017, Togo

⁷ Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi (SCAPE) 2013-2017, Version définitive, août 2013, page 119.

⁸ Idem

⁹ Idem

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.

Le budget 2016 **est** analysé afin d'apprécier dans quelle mesure l'allocation des ressources a-t-elle respecté le cadrage budgétaire décrit plus haut, d'une part, et la cohérence des dotations budgétaires par axe avec les priorités de développement déclinées dans la SCAPE (2013-2017), d'autre part.

1.1.4.2. Rappel des dotations budgétaires de la SCAPE

La répartition des dotations de la SCAPE se présente comme suit pour 2016 :

- **60,68%** en moyenne des dotations sont allées aux axes 1, 2 et 3 dans les proportions suivantes :
 - développement des secteurs à fort potentiel de croissance (**12,88%**) ;
 - renforcement des infrastructures économiques (**9,63%**) ;
 - développement du capital humain, de la protection sociale et de l'emploi (**38,17%**).
- **26%** du budget est allouée à l'axe 4 relatif au renforcement de la gouvernance ;
- **2,1%** à l'axe 5, compte tenu de son caractère transversal.

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 a dénommé Axe 6 dans l'élaboration et l'exécution du budget de l'Etat¹⁰.

En définitive, le cadrage budgétaire de la SCAPE 2013-2017 tel que présenté dans le tableau 1 ci-dessous, permet la détermination du coût annuel de sa réalisation sur la période référencée. Pour l'année 2016, le financement du scénario de croissance accélérée est estimé à 861 milliards F CFA auxquels s'ajoutent 29,2 milliards F CFA de l'enveloppe consacrée aux dépenses nouvelles de fonctionnement soit au total 890, 2 milliards F CFA.

¹⁰ Compte administratif, gestion 2016 page XXI, «Les dotations non réparties »

Tableau 1 : Détermination de l'enveloppe additionnelle et de la marge de manœuvre (milliards de FCFA)

Coût de financement de la SCAPE	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
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)

1.1.4.3. Scénario de croissance accélérée adopté au titre du budget 2016

En 2016, le Gouvernement a poursuivi la réalisation de la SCAPE avec pour objectif 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 votée par l'Assemblée nationale afin de permettre au Gouvernement de réaliser cet objectif est de 1 151 027 048 000 F CFA alors que la dotation du scénario de croissance accélérée de la SCAPE augmentée du montant de l'enveloppe consacrée aux dépenses nouvelles de fonctionnement s'élève à 890 200 000 000 F CFA.

Pour apprécier la cohérence de ce budget avec les objectifs définis par la SCAPE, la Cour a procédé à une analyse comparative des estimations SCAPE pour 2016 et des dotations budgétaires 2016 par axe stratégique à travers le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : Analyse comparative SCAPE / Budget 2016 en prévisions.

Axes stratégiques SCAPE	Estimations initiales SCAPE ¹¹	Dotation SCAPE 2016 correspondante	Budget 2016 par axe	Pourcentage par axe
Axe 1	12,88%	114 657 760 000	71 743 271 000	6,23%
Axe 2	9,63%	85 726 260 000	202 894 308 000	17,63%
Axe 3	38,17%	339 789 340 000	200 382 004 000	17,41%
Axe 4	25,91%	230 650 820 000	244 052 587 000	21,20%
Axe 5	2,11%	18 783 220 000	35 615 026 000	3,09%
Axe 6	11,30%	100 592 600 000	396 339 852 000	34,43%
TOTAL	100%	890 200 000 000	1 151 027 048 000¹²	100%

Source : SCAPE (2013-2017), Tableau 18, Compte administratif gestion 2016 et calculs de la Cour.

A la lumière de ce tableau, il se dégage le constat suivant :

- Globalement, les prévisions du budget 2016 sont nettement supérieures aux estimations de la SCAPE pour 2016 ;
- l'axe 1 qui concerne le développement des secteurs à fort potentiel de croissance estimé dans la SCAPE pour 12,88% en 2016 n'a reçu que 6,23% des dotations budgétaires 2016 ;

¹¹ Le total des estimations SCAPE était de 100,03% au lieu de 100%. Mais pour les besoins d'analyse et de cohérence, la Cour a atténué le pourcentage de l'axe 6 de 11,33% à 11,30% Cf. Tableau 18 Page 134.

¹² La dotation budgétaire 2016 représente 1,29% de la dotation SCAPE correspondante pour 2016.

- l'axe 2, renforcement des infrastructures économiques est doté de 17,63% alors que l'enveloppe estimée par la SCAPE n'était que de 9,63% ;
- l'axe 3, développement du capital humain, de la protection sociale et de l'emploi, en raison de son importance, a bénéficié d'une estimation de ressources de 38,17% dans la SCAPE mais n'a été doté que de 17,41% soit moins de la moitié de l'estimation ;
- l'axe 4, renforcement de la gouvernance, reçoit 21,20% de dotation contre une estimation SCAPE de 25,91% ;
- l'axe 5, promotion d'un développement participatif, équitable et durable reçoit 3,09% du budget 2016 contre 2,11% d'estimation SCAPE ;
- l'axe 6, dotation commune non répartie reçoit plus du tiers du budget 2016 soit 34,43% contre une estimation SCAPE de 11,30%.

L'analyse ci-dessus montre que dans l'ensemble, les orientations de la SCAPE qui consistent à allouer à chaque axe stratégique un pourcentage déterminé du budget pour permettre la réalisation des objectifs définis, n'ont pas été respectées.

Ce constat est particulièrement vérifié pour les axes 1, 2, 3 et 6. Dans ces conditions l'on est en droit de se demander quelle est l'utilité de la SCAPE comme instrument stratégique de pilotage de l'action gouvernementale.

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'Etat¹³.

Le processus d'élaboration du budget est rythmé par un cycle qui se déroule selon un calendrier budgétaire. En 2014, le Togo a adopté un calendrier budgétaire¹⁴ qui devrait être actualisé chaque année, conformément à la loi N° 2014-09 du 11 juin 2014 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques.

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.

¹³ Glossaire du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA.

¹⁴ Confer Décret n° 2014-042/PMRT du 8 janvier 2014 fixant le calendrier budgétaire.

Le contexte du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2016, 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 ;
- ◆ la loi n°2014-009 du 11 juin 2014 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques ;
- ◆ la loi organique n° 2014-13 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances (P.M.¹⁵) qui constitue désormais le pilier central de la gestion des finances publiques togolaises ;
- ◆ la loi n°2012-016 du 14 décembre 2012 portant création de l'office togolais des recettes ;
- ◆ la loi n° 2016-001 du 4 janvier 2016 portant loi de finances pour l'année 2016 (LFI) qui fixe et définit les conditions d'exécution du budget de l'Etat, gestion 2016, en recettes et en dépenses ;
- ◆ la loi n° 2016-031 du 2 décembre 2016 portant loi de finances rectificative (LFR), gestion 2016 qui modifie 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° 2015-054/PR du 27 août 2015 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 ;

¹⁵ L'article 85 de ladite loi fixe son application effective à compter du 1^{er} janvier 2016.

- ◆ 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.

En matière de contrôle administratif et juridictionnel 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° 2015-054/PR du 27 août 2015 et 2008-092 du 29 juillet 2008 précités.

Dans la pratique, pour l'exécution du budget de l'Etat gestion 2016, 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 douane¹⁶.
- 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 ;

¹⁶ Depuis 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 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 ;
- le directeur du service de l'intendance des FAT, pour les dépenses des armées.

1.2.1. Principes

La Cour des comptes, pour l'examen des comptes du budget 2016, 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 sur le concept de crédibilité budgétaire qui en découle de même que sur le concept de la transparence budgétaire.

1.2.1.1. Sincérité budgétaire

Défini comme le souci éthique de garantir l'exactitude des informations contenues dans la loi de finances et la fiabilité de l'équilibre budgétaire annoncé, le principe de la sincérité budgétaire 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

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 recettes et des dépenses doivent être sincères. Elles doivent être effectuées avec réalisme et prudence compte tenu des informations disponibles au moment où le projet de loi de finances est établi.

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

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

Il en résulte que les moyens pour lesquels est sollicitée une autorisation parlementaire doivent correspondre aux charges prévisibles et doivent être suffisants pour permettre à l'Etat de payer ses dettes, 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. 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 2016, 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. Transparence budgétaire :

Elle se définit comme « le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires. »¹⁷. 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 2016 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 2016, a eu recours à différentes sources d'information, entre autres, les documents suivants :

- la loi n° 2016-001 du 4 janvier 2016 portant loi de finances pour l'année 2016 (LFI) qui fixe et définit les conditions d'exécution du budget de l'Etat, gestion 2016, en recettes et en dépenses ;

¹⁷Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2002 Page 3.

- la loi n° 2016-031 du 2 décembre 2016 portant loi de finances rectificative (LFR), gestion 2016 qui modifie la loi de finances initiale ci-dessus ;
- le compte administratif, gestion 2016;
- le compte général de l'administration des finances (CGAF), gestion 2016 ;
- le compte de gestion 2016 du Receveur Général du Trésor (RGT) ;
- le compte de gestion 2016 du Payeur Général du Trésor (PGT) ;
- le compte de gestion 2016 de l'Agent Comptable Central du Trésor (ACCT) ;
- l'état de développement des recettes et des dépenses 2016 ;
- l'avant -projet de loi de règlement, gestion 2016 ;
- le cadrage budgétaire, gestion 2016 ;
- le rapport économique, financier et social 2016, MEF, Togo ;
- le rapport Doing Business Togo, 2017 relatif au classement 2016 ;
- le rapport annuel de la BCEAO 2016, 22 juin 2017 ;
- le rapport sur la politique monétaire dans l'UEMOA, BCEAO, juin 2017 ;
- Perspectives économiques en Afrique, 2017 et PNUD, BAD, Centre de développement OCDE ;
- Perspectives économiques en Afrique, Togo 2016 (BAD, OCDE, PNUD) ;
- Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de la Commission de l'UEMOA, juin 2017.

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 2016**

COUR

L'équipe de contrôle en vue de bien cadrer sa mission, conformément aux attributions de la Cour des comptes et aux principes généraux de contrôle des finances publiques¹⁸ 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 générale de conformité ;
- examiné l'avant-projet de loi de règlement ;
- élaboré le projet de rapport provisoire sur l'exécution de la loi de finances présenté en plénière de chambre pour adoption ;
- procédé à la transmission du rapport provisoire sur l'exécution de la loi de finances au ministre chargé des finances afin de recueillir ses observations dans le cadre de la procédure contradictoire.

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

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

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

Il faut noter que la déconcentration s'opère d'une part, à travers :

- un réseau des comptables directs du Trésor qui comprend¹⁹ :

¹⁸ 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.

¹⁹ Article 78 du Décret 2015-054 du 27 août 2015, alinéa 1

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

Une fois les opérations financières exécutées par les différents comptables du réseau national, elles font l'objet de centralisation pour respecter le principe d'unité de la comptabilité de l'Etat. L'on distingue dès lors trois 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 principal, 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 projet de loi de règlement (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 constate que malgré ses recommandations récurrentes depuis la gestion 2010, l'agent comptable de la dette publique n'est toujours pas nommé alors que le rôle de ce fonctionnaire des finances devient une nécessité de grande importance. En effet, les informations que ce comptable pourrait mettre à la disposition du ministre chargé des finances, permettraient de mieux maîtriser l'évolution de la dette, à travers l'analyse de sa viabilité et de sa soutenabilité, surtout que le périmètre de la dette publique s'élargit aux préfinancements et à la dette des entreprises publiques.

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

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

L'audit des systèmes d'information répond au souci de la recherche de l'efficacité et de la pertinence accrues du magistrat financier ainsi qu'à sa volonté d'apporter une valeur ajoutée supplémentaire aux destinataires de ses rapports. Il découle de l'approche par les risques. En effet, désormais, aucune organisation ne peut se développer sans le support essentiel

d'applications de gestion pour l'élaboration et l'exécution du budget, l'enregistrement des opérations comptables et financières, la production des états financiers périodiques et la reddition annuelle des comptes.

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

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

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

Aussi, la Cour dans ses travaux d'audit en vue de l'élaboration du présent rapport, a-t-elle adressé des demandes d'informations aux différents responsables du ministère des finances en charge du progiciel SIGFiP. Les informations obtenues 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 de ces aspects classiques, l'audit du SIGFiP a nécessité l'examen de la structure du système informatique, sa cohérence, l'existence ou non d'une vision stratégique du système informatique basée sur les objectifs de l'organisation financière de l'Etat, voire de la gouvernance financière. A l'issue de cet examen, la Cour conclut que :

- la gouvernance du SIGFiP 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 SIG de ce genre ;
- le progiciel du SIGFiP satisfait les besoins d'élaboration, d'exécution et de comptabilisation du processus budgétaire. Les modules qui le composent sont compartimentés pour satisfaire aux besoins de chaque catégorie d'utilisateurs : module d'élaboration du budget, module d'exécution et de comptabilité et le module observateur ;

- le système de paramétrage, la définition des niveaux de responsabilités et des droits d'accès sont définis selon le niveau hiérarchique et la qualité de l'utilisateur ;
- les droits d'accès et les habilitations sont bien circonscrits et leur validité limitée à l'année, ils sont donc renouvelables annuellement ;
- 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 trois (3) commissariats (CI, CDDI et CSG).

2.3. Vérification des états financiers de l'Etat, gestion 2016 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 2016, ont été présentés conformément à cette nomenclature, à ce manuel de procédures et à ces instructions.

Par ailleurs, il y a lieu de constater que l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2016 n'a été déposé à la Cour que le 16 août 2017, soit un mois et demi avant la date buttoir du dépôt du projet de loi de règlement (PLR) sur le bureau de l'Assemblée nationale.

En effet, conformément à l'article 63 de la LOLF 2014, le PLR est déposé au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte (Alinéa 1). Dans le cas d'espèces, il s'agit de la première semaine d'octobre 2017(N+1).

2.4. Analyse sommaire du budget de l'Etat, gestion 2016

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 spéciaux²⁰.

La présente partie du rapport examine les données de la LFI 2016 et de la LFR 2016, puis apprécie l'équilibre général du budget de l'Etat, gestion 2016, tant en prévision qu'en exécution suite aux modifications intervenues dans les autorisations budgétaires ; ensuite elle analyse cette évolution en termes d'écarts et 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 2016

Le budget de l'Etat, gestion 2016, objet du contrôle de la Cour, résulte de deux lois de finances : la loi n° 2016-001 du 4 janvier 2016 portant loi de finances pour l'année 2016 (LFI) et la loi n° 2016-031 du 2 décembre 2016 portant loi de finances rectificative (LFR), gestion 2016.

Il convient de noter que tout comme pour les gestions précédentes, la loi de finances rectificative 2016 n'a été adoptée qu'en fin de l'exercice budgétaire, le 2 décembre 2016.

Par le vote de la loi de finances de l'année 2016, l'Assemblée Nationale a autorisé en ressources, neuf cent soixante-six milliards deux cent quatre-vingt-douze millions six cent vingt-trois mille (966 292 623 000) F CFA et en charges, mille cinq milliards six cent cinquante-six millions neuf cent douze mille (1 005 656 912 000) F CFA au titre du Budget de l'Etat, dégageant un solde budgétaire négatif de trente-neuf milliards trois cent soixante-quatre millions deux cent quatre-vingt-neuf mille (-39 364 289 000) F CFA.

Cette enveloppe est répartie entre le budget général pour un montant de neuf cent soixante-deux milliards sept cent quatre-vingt-dix-sept millions trois cent dix mille (962 797 310 000) F CFA en ressources et mille deux milliards cent soixante-un millions cinq cent quatre-vingt-dix-neuf mille (1 002 161 599 000) F CFA en charges. Quant aux dotations aux CST, elles s'équilibrent à trois milliards quatre cent quatre-vingt-quinze millions trois cent treize mille (3 495 313 000) F CFA en ressources qu'en charges.

2.4.1.1. Recettes et dépenses de la LFI, gestion 2016

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

²⁰Glossaire du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA, page 12.

Tableau 3 : Prévion des recettes dans la LFI 2016

Catégories de recettes	Montants	Rapport au total des recettes
Recettes en capital	332 397 561 000	34,40%
Recettes fiscales	575 000 000 000	59,51%
Recettes non fiscales	55 399 749 000	5,73%
Recettes budget général	962 797 310 000	99,64%
Comptes spéciaux du Trésor	3 495 313 000	0,36%
Total recettes budget de l'Etat	966 292 623 000	100,00%

Source : Budget de l'Etat, gestion 2016 et calculs de la Cour

Les recettes fiscales représentent 59,51% des recettes de l'Etat prévues en 2016 marquant un léger accroissement par rapport au budget 2015 (58,88%).

Tableau 4: Prévion des dépenses dans la LFI 2016

Catégorie de dépenses	LFI 2016	Rapport au total des dépenses
Dettes publiques et viagère	244 372 277 000	24,30%
Dépenses de personnel	183 765 900 000	18,27%
Dépenses de matériel	136 095 263 000	13,53%
Transfert et subvention	115 702 695 000	11,51%
Investissements	322 225 464 000	32,04%
Dépenses du budget général	1 002 161 599 000	99,65%
Comptes spéciaux du Trésor	3 495 313 000	0,35%
Dépenses totales	1 005 656 912 000	100,00%

Source : Budget de l'Etat, gestion 2016

Les dettes publiques et viagères (24,30%) et les dépenses d'investissements (32,04%) représentent cumulativement plus de 56% des dépenses prévues au budget de l'Etat, gestion 2016.

En résumé les prévisions de la loi de finances de l'année 2016 sont synthétisées comme dans le tableau suivant, en recettes et en dépenses :

Tableau 5: Synthèse des prévisions de la loi de finances initiale (LFI) 2016

Recettes	Montant des Prévisions	Poids par rapport au budget de l'Etat
Recettes en capital	332 397 561 000	34,40%
Recettes fiscales	575 000 000 000	59,51%
Recettes non fiscales	55 399 749 000	5,73%
Recettes du budget général	962 797 310 000	99,64%
Comptes spéciaux du trésor	3 495 313 000	0,36%
Recettes totales	966 292 623 000	100,00%
Dettes publiques et viagères	244 372 277 000	24,30%
Dépenses du personnel	183 765 900 000	18,27%
Dépenses de matériel	136 095 263 000	13,53%
Transfert et subvention	115 702 695 000	11,51%
Investissements	322 225 464 000	32,04%
Dépenses du budget général	1 002 161 599 000	99,65%
Comptes spéciaux du trésor	3 495 313 000	0,35%
Dépenses totales	1 005 656 912 000	100,00%
Solde de l'exercice	-39 364 289 000	-3,91%

Source : Budget de l'Etat, gestion 2016

Le budget de l'Etat dont la synthèse est présentée dans le tableau 5 ci-dessus, a été exécuté jusqu'au vote de la loi n° 2016-031 du 2 décembre 2016 portant loi de finances rectificative (LFR), gestion 2016. Cette loi a été rendue nécessaire par l'évolution de la situation économique et financière du pays. En effet, en cours d'exécution, trois faits majeurs ont modifié substantiellement l'équilibre économique du budget initial et rendu nécessaire la présentation d'un collectif budgétaire. Il s'agit de :

- 1- la révision à la baisse du taux de croissance prévisionnel de l'économie qui est passé de 5,3% à 5% lors de la révision du cadre macroéconomique intervenu en octobre 2016 ;
- 2- le financement des dépenses sociales dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'Urgence de Développement Communautaire (PUDC) ;
- 3- la nécessité de rembourser une partie des arriérés de la dette intérieure, notamment l'apurement de certains arriérés liés aux travaux d'infrastructures routières.

Les deux derniers faits ont conduit le gouvernement à recourir à la mobilisation de ressources additionnelles, notamment le Sukuk²¹ 2016-2026.

Aussi la prise en compte de ces facteurs a-t-elle abouti à la modification de la loi de finances de l'année 2016. La loi de finances rectificative qui en a découlé a porté les prévisions de recettes à la somme de **mille cent cinquante un milliards vingt-sept millions quarante-huit mille (1 151 027 048 000) F CFA** pour des dépenses de même montant.

Les principales données relatives aux recettes et aux dépenses du collectif budgétaire, gestion 2016 se présentent ainsi qu'il suit :

²¹ Il s'agit d'obligations islamiques.

2.4.1.2. Recettes et dépenses du collectif budgétaire, gestion 2016

Les recettes et les dépenses de la loi de finances rectificative, gestion 2016 s'équilibrent comme dans le tableau suivant :

Tableau 6 : Synthèse des prévisions de la LFR 2016

Rubriques	Montant des Prévisions	Poids par rapport au total du budget
Recettes en capital	524 825 047 000	45,46%
Recettes fiscales	575 000 000 000	49,80%
Recettes non fiscales	51 202 001 000	4,43%
Recettes du budget général	1 151 027 048 000	99,70%
Comptes spéciaux du Trésor	3 495 313 000	0,30%
Recettes totales	1 154 522 361 000	100,00%
Dette publique et viagère	313 886 435 000	27,19%
Dépenses du personnel	185 451 930 000	16,06%
Dépenses de matériel	158 042 471 000	13,69%
Transferts et subventions	118 033 716 000	10,22%
Investissements	375 612 496 000	32,53%
Dépenses du budget général	1 151 027 048 000	99,70%
Comptes spéciaux du Trésor	3 495 313 000	0,30%
Dépenses totales	1 154 522 361 000	100,00%
Solde de l'exercice	0	0%

Source : Collectif budgétaire gestion 2016 et calculs de la Cour

Le tableau ci-dessus met en lumière les constats préliminaires qui se dégagent de l'analyse du collectif budgétaire 2016 :

- le plafond des recettes et des crédits de dépenses de l'Etat dans la loi de finances rectificative s'établit à la somme de mille cent cinquante-quatre milliards cinq cent vingt-deux millions trois cent soixante un mille (1 154 522 361 000) F CFA à l'issue du vote de la loi de finances rectificative, gestion 2016 ;
- les ressources du collectif budgétaire 2016 sont constituées principalement des recettes fiscales (49,80%) ; des recettes en capital (45,46%) et des recettes non fiscales (4,43%). Quant aux recettes affectées aux CST, 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 par titre, que les dépenses d'investissement (32,53%), constituent la plus importante dotation des dépenses du budget, gestion 2016 suivies des dépenses de la dette publique et viagère (27,19%), des dépenses de personnel (16,06%), des dépenses de matériel (13,69%) et des transferts et subventions (10,22%).

Il conviendrait d'analyser les principales variations qui se sont opérées au niveau de chaque rubrique du budget pour aboutir aux lignes de crédits votées dans le collectif budgétaire, gestion 2016.

2.4.2. Analyse de l'évolution des prévisions, de la LFI 2016 à la LFR 2016

La loi de finances rectificative (LFR) résulte des modifications opérées dans les prévisions initiales du budget de l'Etat suite à la prise en compte des nouveaux facteurs ayant impacté les hypothèses budgétaires initiales. Ces modifications se sont traduites par des opérations d'annulations et d'ouvertures de crédits aussi bien sur les recettes que sur les dépenses.

La comparaison des montants affectés à chacune des rubriques lorsque l'on passe de la LFI à la LFR ainsi que leur pourcentage par rapport au total du budget, laisse apparaître les constats présentés dans les tableaux 9 et 10 qui suivent.

Tableau 7 : Tableau comparatif de l'évolution des rubriques LFI / LFR 2016

Recettes	Montant des Prévisions en LFI	En pourcentage du budget initial	Montant des Prévisions en LFR	En pourcentage du collectif budgétaire
Recettes en capital	332 397 561 000	34,40%	524 825 047 000	45,46%
Recettes fiscales	575 000 000 000	59,51%	575 000 000 000	49,80%
Recettes non fiscales	55 399 749 000	5,73%	51 202 001 000	4,43%
Recettes du budget général	962 797 310 000	99,64%	1 151 027 048 000	99,70%
Comptes spéciaux du trésor	3 495 313 000	0,36%	3 495 313 000	0,30%
Recettes totales	966 292 623 000	100,00%	1 154 522 361 000	100,00%
Dettes publiques et viagères	244 372 277 000	24,30%	313 886 435 000	27,19%
Dépenses du personnel	183 765 900 000	18,27%	185 451 930 000	16,06%
Dépenses de matériel	136 095 263 000	13,53%	158 042 471 000	13,69%
Transfert et subventions	115 702 695 000	11,51%	118 033 716 000	10,22%
Investissements	322 225 464 000	32,04%	375 612 496 000	32,53%
Dépenses du budget général	1 002 161 599 000	99,65%	1 151 027 048 000	99,70%
Comptes spéciaux du trésor	3 495 313 000	0,35%	3 495 313 000	0,30%
Dépenses totales	1 005 656 912 000	100,00%	1 154 522 361 000	100,00%
Solde de l'exercice	-39 364 289 000	- 3,91%	0	

Source : Budget de l'Etat, gestion2016 et collectif budgétaire 2016

L'importance relative de chacune des rubriques par rapport au total du budget de l'Etat a subi des variations comme on peut le constater dans le tableau comparatif ci-dessus.

A l'exception des recettes fiscales et des comptes d'affectation spéciale, toutes les rubriques ont subi des modifications lorsque l'on passe de la LFI à la LFR, soit dans le sens de l'augmentation, soit dans celui de la diminution.

Tableau 8 : Variation des prévisions 2016, de la LFI à la LFR

RUBRIQUES	LFI	LFR	Variation nette	Variation en %
RECETTES				
Recettes en capital	332 397 561 000	524 825 047 000	192 427 486 000	57,89%
Recettes fiscales	575 000 000 000	575 000 000 000	0	0,00%
Recettes non Fiscales	55 399 749 000	51 202 001 000	-4 197 748 000	-7,58%
Recettes budget général	962 797 310 000	1 151 027 048 000	188 229 738 000	19,55%
Comptes spéciaux du Trésor	3 495 313 000	3 495 313 000	0	0,00%
Recettes totales	966 292 623 000	1 154 522 361 000	188 229 738 000	19,48%
DEPENSES				
Dettes publiques et viagères	244 372 277 000	313 886 435 000	69 514 158 000	28,45%
Dépenses du personnel	183 765 900 000	185 451 930 000	1 686 030 000	0,92%
Dépenses de matériel	136 095 263 000	158 042 471 000	21 947 208 000	16,13%
Transferts et subventions	115 702 695 000	118 033 716 000	2 331 021 000	2,01%
Investissement	322 225 464 000	375 612 496 000	53 387 032 000	16,57%
Dépenses budget général	1 002 161 599 000	1 151 027 048 000	148 865 449 000	14,85%
Comptes spéciaux du Trésor	3 495 313 000	3 495 313 000	0	0,00%
Dépenses budget de l'Etat	1 005 656 912 000	1 154 522 361 000	148 865 449 000	14,80%

Sources : Budget de l'Etat, gestion 2016 (LFI) et collectif budgétaire, gestion 2016 (LFR)

Ces modifications se sont soldées par des variations nettes de recettes et de dépenses positives ou négatives au niveau de l'ensemble des rubriques du budget initial.

La loi de finances rectificative s'est traduite par une hausse nette des prévisions de recettes qui passent de **966 292 623 000 F CFA** à **1 154 522 361 000 F CFA** soit une augmentation de **188 229 738 000 F CFA** représentant un taux de **19,48%**.

Quant aux dépenses, elles ont également évolué à la hausse, mais dans une moindre mesure, passant de **1 005 656 912 000** à **1 154 522 361 000 F CFA**, soit un accroissement de **148 865 449 000 F CFA** représentant un taux de **14,80%**.

Cette évolution des prévisions budgétaires suite à la LFR 2016, telle que décrite dans le tableau ci-dessus, a eu des répercussions sur les principaux soldes et agrégats du budget 2016 et la structure de son financement comme résumé dans le tableau suivant :

Tableau 9: Financement du Budget 2016

RUBRIQUES	LFI 2016	Rapport au budget initial	LFR 2016	Rapport au Collect. budgét.
Total des recettes internes	633 895 062 000	63,03%	629 697 314 000	54,54%
Total des dépenses budget de l'Etat	1 005 656 912 000	100%	1 154 522 361 000	100,00%
Besoins de financement du budget	-371 761 850 000	-36,97%	-524 825 047 000	-45,46%
Financement externe	332 397 561 000	33,05%	524 825 047 000	45,46%
Gap budgétaire	-39 364 289 000	-3,91%	0	

Sources : Budget de l'Etat & collectif budgétaire, gestion 2016 et calculs de la Cour

Le collectif budgétaire, gestion 2016 est équilibré en recettes et en dépenses à la somme de mille cent cinquante-quatre milliards cinq cent vingt-deux millions trois cent soixante un (1 154 522 361 000) F CFA, comme le montrent les tableaux 8, 9, 10 et 11 précédents.

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

En LFI, les recettes internes couvraient 63,03% des dépenses du budget de l'Etat d'où un besoin de financement externe de 36,97%, partiellement financé par les recettes en capital (33,05%) et dégageant donc un gap budgétaire de -39 364 289 000 F CFA représentant 3,91% du budget total.

La LFR 2016 s'est traduite par la baisse des recettes internes de 633 895 062 000 à 629 697 314 000 F CFA. Ainsi elles ne couvrent plus que 54,54% des dépenses du budget de l'Etat d'où l'accroissement du besoin de financement qui passe de -371 761 850 000 (36,97% du budget, gestion 2016) à - 524 825 047 000 F CFA (45,46% du collectif budgétaire, gestion 2016). Cette situation qui résulte de la diminution des prévisions de recettes internes a eu pour conséquence une hausse sensible du recours aux recettes en capital qui passent de 332 397 561 000 à 524 825 047 000 F CFA afin de résorber la totalité du besoin de financement découlant du collectif budgétaire.

A la lumière du résultat de l'analyse de l'évolution des deux lois de finances, l'on retient les constats suivants :

- la loi de finances rectificative, gestion 2016 a introduit des modifications qui sont basées sur l'hypothèse de la difficulté des services financiers à mobiliser les recettes internes prévues au budget 2016 d'où la baisse de celles-ci dans le collectif budgétaire (de 63,03% à 54,54%) du total de celui-ci ;
- le recours plus accru au financement externe (recettes en capital) traduit ainsi la diminution de la capacité de financement interne de l'économie ;
- le besoin de financement qui s'est accru, est entièrement couvert par le recours au financement externe ; le taux de financement du budget de l'Etat par les recettes en capital passe de 33,05% à 45,46% ;
- les recettes internes ont baissé en pourcentage de 8,49 points tandis que les recettes en capital ont augmenté de 12,41 points.

2.4.3. Equilibre général du budget de l'Etat, gestion 2016

Les données du budget de l'Etat au titre de la gestion 2016, telles qu'examinées par la Cour en vue du rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2016, sont présentées dans les tableaux 5 à 11 ci-dessus et dans les tableaux 12 et 13 ci-dessous. Elles sont analysées sous l'angle de l'évaluation des soldes ex-ante et ex-post dudit budget afin d'en apprécier l'équilibre.

2.4.3.1. Evaluation du solde ex-ante du Budget 2016

Il faut rappeler que le budget de l'Etat, gestion 2016 adopté par la loi n° 2016-001 du 4 janvier 2016 portant loi de finances pour l'année 2016 (LFI) a subi des modifications autorisées par la loi n° 2016-031 du 2 décembre 2016 portant loi de finances rectificative (LFR), gestion 2016. Il s'élève dès lors à la somme de mille cent cinquante-quatre milliards cinq cent vingt-deux millions trois cent soixante un mille (1 154 522 361 000) F CFA aussi bien en recettes qu'en dépenses, respectant le principe de l'équilibre budgétaire.

Il en découle que le gouvernement a adopté au titre de la gestion 2016, un budget équilibré en recettes et en dépenses, financé à 54,54% sur ressources internes contre 65,23% en 2015, et, 45,46% contre 34,77% en 2015 sur ressources externes.

Comme pour les précédentes lois de finances contrôlées par la Cour, la loi de finances, gestion 2016 ne prévoit que le budget général et les comptes spéciaux du trésor (CST). Au titre de ces derniers, les comptes d'affectation spéciale (CAS) et les comptes de prêts et d'avances (CPA) ont fait l'objet de prévisions pour un montant global en recettes et en dépenses de 3 495 313 000 FCFA pour la gestion sous-revue, à raison de 2 895 313 000 pour les CAS et 600 000 000 pour les CPA.

2.4.3.2. Evaluation du solde ex-post du Budget 2016

Le résultat de l'exécution des recettes et des dépenses prévues au budget 2016 est retracé dans le tableau suivant :

Tableau 10 : Présentation de l'ensemble des recettes et des dépenses exécutées en 2016 (en F CFA)

LIBELLES	Prévision Budget 2016	Exécution budget 2016	Taux de réalisation
Recettes en capital	524 825 047 000	331 429 068 103	63,15%
Recettes fiscales	575 000 000 000	568 486 148 837	98,87%
Recettes non fiscales	51 202 001 000	45 569 234 432	89,00%
Recettes BG	1 151 027 048 000	945 484 451 372	82,14%
Comptes spéciaux du Trésor ²²	3 495 313 000	0	0,00%
Recettes totales	1 154 522 361 000	945 484 451 372	81,89%
Dettes publique et viagère	313 886 435 000	220 401 432 802	70,22%
Dépenses de personnel	185 451 930 000	182 686 422 633	98,51%
Dépenses de matériel	158 042 471 000	147 529 814 828	93,35%
Intervention de l'Etat	118 033 716 000	112 915 961 012	95,66%
Investissements	375 612 496 000	327 795 182 160	87,27%
Dépenses du budget général	1 151 027 048 000	991 328 813 435	86,13%
Comptes spéciaux du Trésor	3 495 313 000	0	0,00%
Dépenses budget de l'Etat	1 154 522 361 000	991 328 813 435	85,86%
Solde du budget général	0	-45 844 362 063	
Solde du budget de l'Etat	0	-45 844 362 063	

Sources : Collectif budgétaire et compte administratif, gestion 2016 et calculs de la Cour

Il ressort de l'exécution des opérations du budget de l'Etat, gestion 2016, le résultat global suivant :

Tableau 11 : Résultat de l'exécution des opérations budgétaires 2016

Recettes du budget général	945 484 451 372
Dépenses du budget général	991 328 813 435
Solde du budget général	- 45 844 362 063
Recettes des CST	3 284 446 075
Dépenses des CST	2 997 853 413
Résultat d'exécution de la loi de finances 2016	- 45 557 769 401

Sources : Compte administratif, gestion 2016 et calculs de la Cour

²² L'ordonnateur ne retrace pas l'exécution des CST dans sa comptabilité au motif qu'il ne les a pas exécutés

Votée en équilibre, la loi de finances rectificative 2016, s'est soldée à l'exécution par un résultat déficitaire de **45 557 769 401 F CFA**. Comparé à celui de la gestion 2015 qui était de **93 181 835 744 F CFA**, ce résultat traduit une réduction du déficit budgétaire, de **51,11%**.

Ce résultat par rapport aux prévisions de la LFR 2016 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 la réalisation de cet équilibre budgétaire, à l'exécution.

Par ailleurs l'on peut rechercher les raisons de cette aggravation du déficit budgétaire :

- dans l'insuffisante réalisation des prévisions de recettes budgétaires 2016 : Réalisation : 945 484 451 372 F CFA contre 1 151 027 048 000 F CFA prévus soit un taux de réalisation de 82,14%% ;
- dans l'insuffisante maîtrise de l'exécution des prévisions des dépenses budgétaires : 1 151 027 048 000 F CFA prévus contre 991 328 813 435 F CFA réalisés soit un taux d'exécution de 86,13%.

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 39), représentant le tableau 15 relatif aux exécutions budgétaires de 2012 à 2016.

2.4.4. Analyse comparative des écarts et des tendances significatifs : budgets 2012 à 2016

A la clôture de la gestion 2016, 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 2012 à 2016

L'exploitation des données tirées des documents budgétaires 2012 à 2016 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 en prévisions (Tableau 12) qu'en exécution (Tableau 13).

Tableau 12 : Evolution des Prévisions budgétaires de 2012 à 2016

Libellés	Budget 2012	Budget 2013	Budget 2014	Budget 2015	Budget 2016	Variation 2016/2015	Taux de variat°
RECETTES							
Recettes en capital	210 779 476 000	262 355 272 000	250 753 810 000	287 602 780 000	524 825 047 000	237 222 267 000	45,20%
Recettes fiscales	332 568 800 000	364 237 730 000	416 600 000 000	480 392 732 000	575 000 000 000	94 607 268 000	16,45%
Recettes non fiscales	57 956 941 000	67 430 250 000	53 551 479 000	59 224 869 000	51 202 001 000	-8 022 868 000	-15,67%
Recettes budget général	601 305 217 000	694 023 252 000	720 905 289 000	827 220 381 000	1 151 027 048 000	323 806 667 000	28,13%
Comptes spéciaux du Trésor	2 482 000 000	2 750 000 000	2 310 000 000	2 474 000 000	3 495 313 000	1 021 313 000	29,22%
Recettes budget de l'Etat	603 787 217 000	696 773 252 000	723 215 289 000	829 694 381 000	1 154 522 361 000	324 827 980 000	28,14%
DEPENSES							
Dettes publique et viagère	50 598 132 000	115 353 954 000	115 038 416 000	123 340 996 000	313 886 435 000	190 545 439 000	60,71%
Dépenses de personnel	114 462 838 000	136 008 797 000	143 757 192 000	167 843 660 000	185 451 930 000	17 608 270 000	9,49%
Dépenses de fonctionnement	94 014 434 000	84 858 401 000	122 918 226 000	133 826 787 000	158 042 471 000	24 215 684 000	15,32%
Interventions de l'Etat	129 636 110 000	127 397 223 000	108 234 883 000	122 467 895 000	118 033 716 000	-4 434 179 000	-3,76%
Investissements	212 593 703 000	230 404 877 000	230 956 573 000	279 741 043 000	375 612 496 000	95 871 453 000	25,52%
Dépenses du budget général	601 305 217 000	694 023 252 000	720 905 290 000	827 220 381 000	1 151 027 048 000	323 806 667 000	28,13%
Comptes spéciaux du Trésor	2 482 000 000	2 750 000 000	2 310 000 000	2 474 000 000	3 495 313 000	1 021 313 000	29,22%
Dépenses du budget de l'Etat	603 787 217 000	696 773 252 000	723 215 290 000	829 694 381 000	1 154 522 361 000	324 827 980 000	28,14%
Solde budgétaire	0	0	0	0	0	0	

Sources : Budgets 2012 à 2016 et calculs de la Cour.

2.4.4.1.1. Analyse des grandes masses du budget

Les grandes masses budgétaires et leur évolution d'une année à l'autre sur la période 2011-2016, sont présentées dans les tableaux ci-après :

Tableau 13 : Budgets 2011 à 2016 par grande masse

Libellés	Budget 2011	Budget 2012	Budget 2013	Budget 2014	Budget 2015	Budget 2016
RECETTES	534 719 955 000	601 305 217 000	694 023 252 000	720 905 289 000	827 220 381 000	1 151 027 048 000
DEPENSES	560 492 481 000	601 305 217 000	694 023 252 000	720 905 290 000	827 220 381 000	1 151 027 048 000
CST	2 248 000 000	2 482 000 000	2 750 000 000	2 310 000 000	2 474 000 000	3 495 313 000
TOTAL BUDGET	562 740 481 000	603 787 217 000	696 773 252 000	723 215 290 000	829 694 381 000	1 154 522 361 000
Solde budgétaire	-28 020 526 000	0	0	0	0	0

Sources : Budgets, gestion 2011 à 2016 et calculs de la Cour.

Tableau 14 : Evolution des grandes masses des budgets 2011 à 2016

Evolution des principales masses budgétaires	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2015/2014	2016/2015
Recettes	12,92%	15,40%	3,79%	14,75%	39,15%
Dépenses	7,29%	15,40%	3,79%	14,75%	39,15%
CST	10,41%	10,80%	-16%	7,10%	41,28%

Sources : Budgets, gestion 2011 à 2016 et calculs de la Cour.

Les recettes ont augmenté de 12,92% entre 2011 et 2012 ; de 15,40% entre 2012 et 2013 avant de connaître une forte baisse à 3,79% entre 2013 et 2014. Depuis 2014, la hausse des recettes est régulière : 14,75% entre 2014 et 2015 et enfin 39,15% entre 2015 et 2016.

Quant aux dépenses, elles ont évolué également dans le même sens et aux mêmes taux que les recettes, entre 2012 et 2016 : 15,40% ; 3,79% ; 14,75% et 39,15%.

Cette évolution des prévisions des recettes et des dépenses de l'Etat depuis cinq gestions (2012, 2013, 2014, 2015 et 2016), 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.

Pour ce qui est des 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 puis 41,28 % en 2016.

L'analyse dynamique des recettes et des dépenses du budget général et des comptes d'affectation spéciale de la gestion 2016 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 que présentées dans les tableaux 17, 18, 19, 20 et 21 ci-dessous.

2.4.4.2. Données relatives à l'exécution des budgets 2012 à 2016

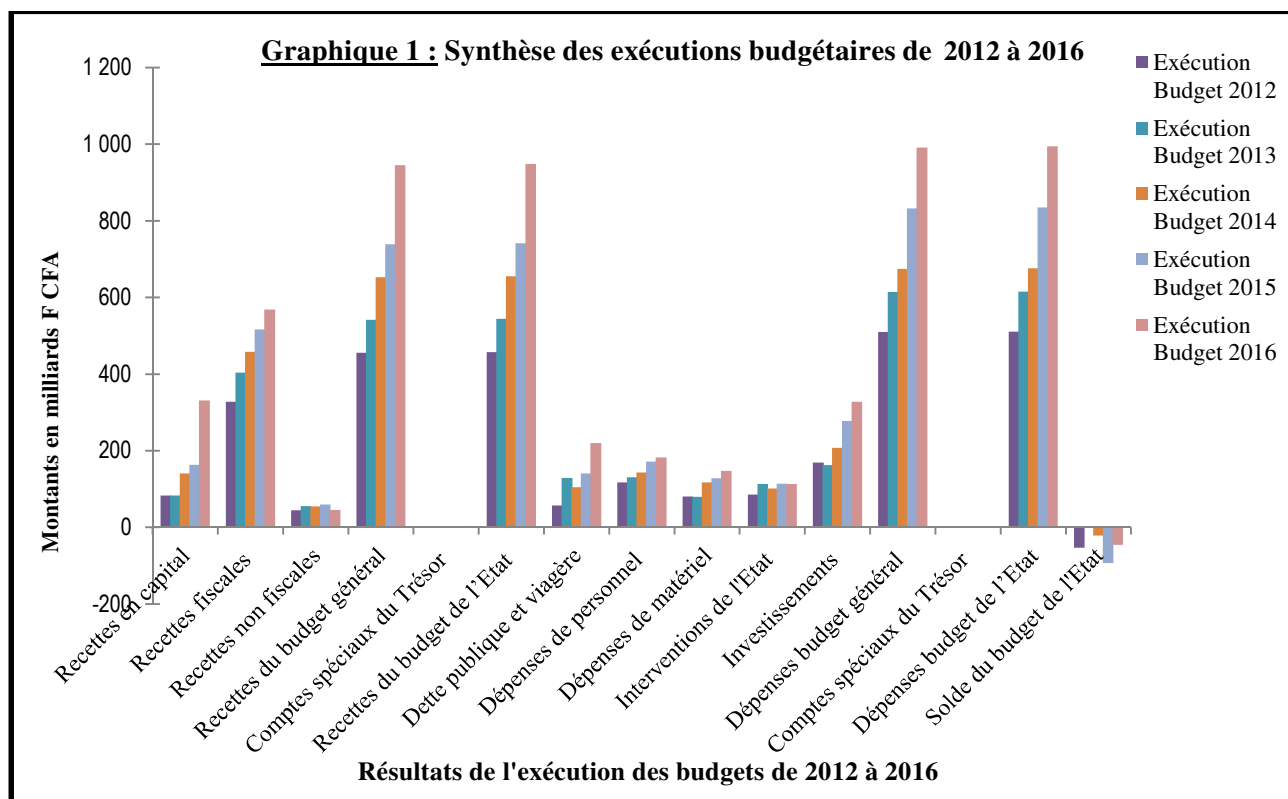
Ces données sont présentées aussi bien en recettes qu'en dépenses dans les tableaux 15 et 16 ci-dessous.

Tableau 15 : Synthèse de l'exécution des budgets 2012 à 2016 (en F CFA)

Libellés	Exécution Budget 2012	Exécution Budget 2013	Exécution Budget 2014	Exécution Budget 2015	Exécution Budget 2016
Recettes en capital	82 910 559 323	83 192 678 133	140 634 902 239	162 844 075 841	331 429 068 103
Recettes fiscales	327 697 022 069	403 574 699 377	458 222 789 260	516 275 897 622	568 486 148 837
Recettes non fiscales	44 781 563 920	55 081 076 219	54 260 328 722	60 000 830 187	45 569 234 432
Recettes du budget général	455 389 145 312	541 848 453 729	653 118 020 221	739 332 148 226	945 484 451 372
Compte spéciaux du Trésor	2 044 986 510	2 132 957 351	2 163 888 716	2 341 275 432	3 284 446 075
Recettes du budget de l'Etat	457 434 131 822	543 981 411 080	655 281 908 937	741 462 079 082	948 768 897 447
Dettes publique et viagère	57 048 076 158	128 625 748 054	104 373 137 800	140 793 071 478	220 401 432 802
Dépenses de personnel	117 337 437 998	130 632 963 564	143 441 042 761	171 656 268 684	182 686 422 633
Dépenses de fonctionnement	80 695 068 671	79 779 312 880	117 504 406 445	128 327 013 652	147 529 814 828
Interventions de l'Etat	85 629 738 156	113 289 219 928	101 672 266 555	114 212 014 643	112 915 961 012
Investissements	169 273 205 185	162 221 010 235	207 317 619 482	277 714 127 467	327 795 182 160
Dépenses budget général	509 983 526 168	614 548 254 661	674 308 473 043	832 702 495 924	991 328 813 435
Compte spéciaux du Trésor	514 187 000	1 018 988 878	1 614 896 960	1 941 418 902	2 997 853 413
Dépenses budget de l'Etat	510 497 713 168	615 567 243 539	675 923 370 003	834 643 914 826	994 326 666 848
Solde global de l'exercice	-53 063 581 346	-71 585 832 459	-21 190 452 822	- 93 181 835 744	-45 557 769 401

Sources: Rapports 2012 à 2016 de la Cour et données des prévisions et de l'exécution du budget 2016

Les données du tableau 15 ci-dessus sont présentées graphiquement comme suit :



2.4.4.3. Synthèse des prévisions et de l'exécution des budgets 2012 à 2016

Les données des prévisions et de l'exécution des budgets ci-dessus qui sont retracées dans les tableaux 13 et 14 ci-dessus montrent que depuis 2012, les budgets 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, 17, 18, et 18 ci-dessous.

2.4.4.3.1. Recettes

A fin décembre 2016, les recettes du budget de l'Etat ont atteint **1 154 522 361 000 F CFA** contre **603 787 217 000 F CFA** en 2012. En termes de progression de l'exécution des budgets successifs, il se dégage le constat suivant :

Tableau 16 : Evolution de l'exécution des recettes du budget de l'Etat 2012 à 2016

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
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%
2016	1 154 522 361 000	994 326 666 848	86,12%

Sources : Budgets, gestion 2012 à 2016 et calculs de la Cour.

La réalisation des recettes du budget de l'Etat après des hausses successives de 75,76% en 2012 à 78,07% en 2013 puis à 90,61% en 2014, le taux d'exécution enregistre des baisses à 89,37% en 2015 puis 86,12% en 2016 respectivement et comme le montre le tableau 16 ci-dessus.

La variation annuelle des taux de recouvrement confirme cette évolution : 9,54% entre 2011 et 2012, 18,92% entre 2012 et 2013 puis 16% entre 2013 et 2014, 9,99% entre 2014 et 2015 et -27,94% entre 2015 et 2016 comme on peut le constater dans le tableau ci-dessous.

Tableau 17: Variation des taux d'exécution des recettes du budget de l'Etat de 2011 à 2016

Période	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015/2014	2016/2015
Taux	9,54%	18,92%	16%	9,99%	-27,94%

Sources : Budgets, gestion 2011 à 2016 et calculs de la Cour.

2.4.4.3.2. Dépenses

En ce qui concerne l'exécution des dépenses du budget de l'Etat, elles s'élèvent au 31 décembre 2016 à 994 326 666 848 ressortant un taux d'exécution en baisse de 86,12% par rapport à 2015 où ce taux a atteint 100,60%, l'exécution des dépenses s'étant élevée à 834 643 914 826 F CFA. Il faut cependant faire remarquer que le taux d'exécution des dépenses évoluait plutôt à la hausse depuis les cinq dernières gestions : 78,13% en 2011 ; 84,55% en 2012 ; 88,35% en 2013 ; 93,46% en 2014 et 100,60% en 2015.

Tableau 18 : Evolution des taux d'exécution des dépenses du budget de l'Etat de 2011 à 2016 (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%
2016	1 154 522 361 000	994 326 666 848	86,12%

Sources : Budgets, gestion 2011 à 2016 et calculs de la Cour.

Tableau 19 : Taux de variation de l'exécution des dépenses du budget de l'Etat 2011 à 2016

Période	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015/2014	2016/2015
Taux	1,56%	16,10%	20,58%	9,99%	7,14%	-14,39%

Sources : Budgets, comptes de gestion 2011 à 2016 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 en 2014. Il est donc relevé une baisse de 9,99% en 2014, de 7,14% en 2015 et -14,39% en 2016 comme le montre le tableau 19 ci-dessus.

2.4.5. Cohérence de l'exécution du Budget 2016 avec les objectifs de la SCAPE

Par rapport au scénario de référence de la SCAPE, l'estimation de l'enveloppe budgétaire pour la gestion 2016 était de 890, 2 milliards F CFA²³. La part des ressources propres de l'Etat selon cette estimation est de 503,7 milliards F CFA, soit 56,58%²⁴. Pour 2016, le cadrage

²³ Tableau 19, page 122 de la SCAPE repris en page 16 ci-dessus.

²⁴ Dotation SCAPE / Budget 2016 = (1 151 -890,2) / 890,2 en pourcentage.

budgétaire de la SCAPE (2013-2017), a opté pour un scénario accéléré avec, en alternative, un scénario ambitieux de croissance accélérée, au taux moyen de 7,1% par an²⁵. Le montant budgétisé en 2016 soit 1 151 milliards F CFA au titre du budget général, gestion 2016 devrait logiquement permettre de réaliser le scénario SCAPE 2016.

Pour analyser la concordance entre les réalisations de ce budget et les objectifs annuels de la SCAPE, le tableau suivant a été conçu pour retracer la répartition des estimations SCAPE, en comparaison avec les dotations budgétaires 2016 et leur exécution.

Tableau 20 : Analyse comparative SCAPE / Exécution Budget 2016.

Axes stratégiques SCAPE	Estimations initiales SCAPE	Dotations SCAPE 2016	Budget 2016 par axe SCAPE	Part / axe	Exécution Budget 2016	Taux d'exécution
Axe 1	12,88%	114 657 760 000	71 743 271 000	6,23%	52 348 074 645	72,97%
Axe 2	9,63%	85 726 260 000	202 894 308 000	17,63%	185 320 449 979	91,34%
Axe 3	38,17%	339 789 340 000	200 382 004 000	17,41%	196 181 628 372	97,90%
Axe 4	25,91%	230 650 820 000	244 052 587 000	21,20%	224 733 300 689	92,08%
Axe 5	2,11%	18 783 220 000	35 615 026 000	3,09%	31 378 743 480	88,11%
Axe 6	11,30%	100 592 600 000	396 339 852 000	34,43%	301 366 616 270	76,04%
TOTAL	100,00%	890 200 000 000	1 151 027 048 000	100%	991 328 813 435	86,13%

Source : SCAPE, Compte administratif, gestion 2016

Par rapport à la dotation estimée de 890 200 000 000 F CFA prévue dans le scénario de la croissance accélérée de la SCAPE, la dotation budgétaire de la gestion 2016 soit 1 151 027 048 000 F CFA, excède l'estimation SCAPE de 29,30%²⁶. Pris globalement, ces chiffres traduisent l'affirmation de la volonté du Gouvernement d'allouer à la SCAPE les moyens de sa réalisation. Mais l'analyse de l'exécution de cette dotation budgétaire par axe stratégique est indispensable pour en apprécier les résultats.

Les ressources propres de l'Etat estimées à 56,58% dans le financement du budget, ont été prévues dans la LFR, gestion 2016 pour 629,7 milliards F CFA sur un total de 1 154,5 milliards soit 54,54%. A l'exécution les recettes internes ont atteint 614 milliards sur un total de 948 milliards F CFA, ressortant un taux de 64,77%. Ces résultats montrent que finalement les ressources propres de l'Etat ont contribué plus que prévu au financement du budget, gestion 2016.

En analysant les résultats de l'exécution par rapport aux axes l'on aboutit aux constats suivants :

- les axes 1, 2, et 3 dont la part dans la dotation totale annuelle en 2016, était estimée à 60,68%, n'ont reçu à l'exécution que 43,76% du budget 2016 exécuté ;
- l'axe 4 obtient des crédits à hauteur de 22,67% du total exécuté contre 25,91% des estimations de crédit ;
- l'axe 5 réalise 3,17 % des crédits votés pour une estimation de 2,11% ;

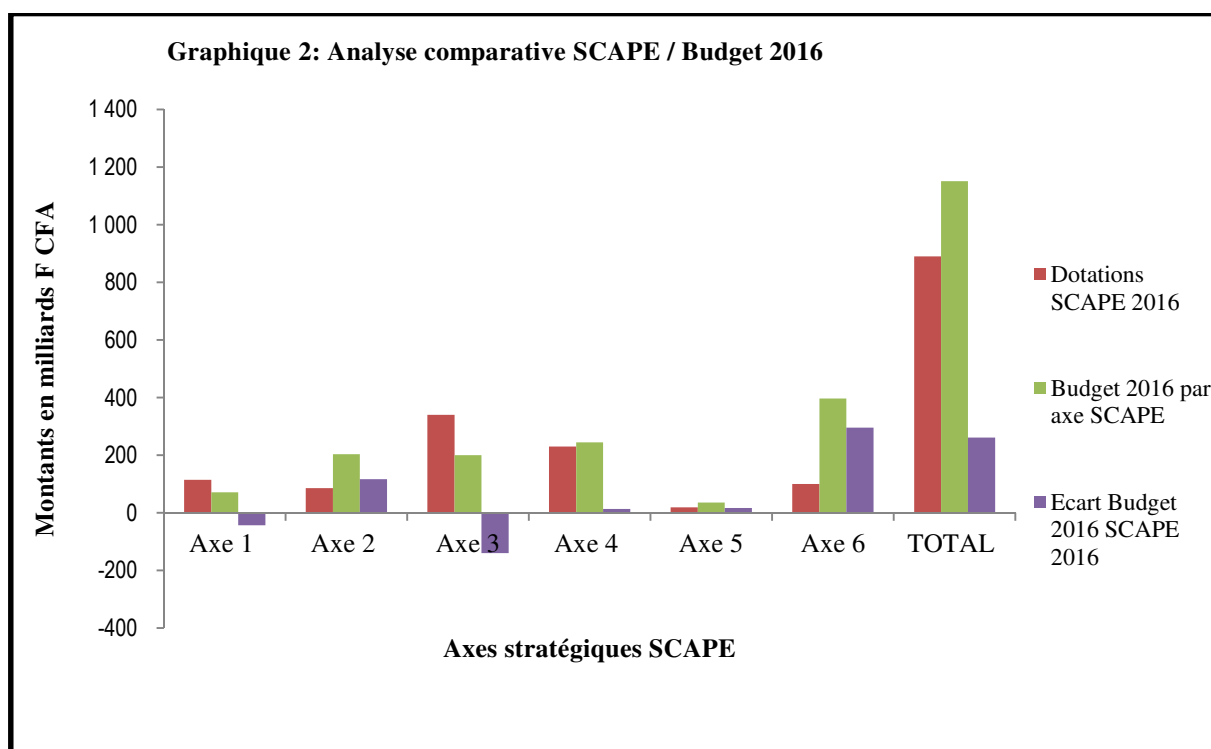
²⁵ Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi (SCAPE) 2013-2017, Version définitive, août 2013, page 119.

²⁶ Ressources internes estimées / Dotation SCAPE 2016 = 503,7/890,2 en pourcentage.

- enfin l'axe 6 obtient 30,40% du budget exécuté en 2016 contre 11,30% estimé.

En conclusion nous retenons que globalement le budget de l'Etat, gestion 2016 respecte le scénario de croissance accélérée de la SCAPE tant en ce qui l'enveloppe globale que les ressources propres de l'Etat, il n'en va pas de même lorsque l'on examine la répartition des crédits par axe stratégique. Les distorsions constatées à ce niveau aussi bien en prévision qu'en exécution montrent que le budget 2016 n'est pas suffisamment ancré sur les objectif de la SCAPE.

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



Partant du scénario de référence, l'on constate que le secteur social (Axe 3) représente 38,17% des dotations budgétaires estimées pour la SCAPE 2016, soit 339 789 340 000 F CFA. (Tableau 20 ci-dessus). Le montant prévu au budget 2016 pour cet axe est de 200,382 milliards F CFA soit 17,41% du budget total et 22,51% du scénario de croissance accélérée. A l'exécution du budget 2016, cet axe a atteint 97,90% de sa dotation.

Après l'analyse du budget 2016 sous l'angle des objectifs fixés par la SCAPE, les recettes et les dépenses du budget de l'Etat, gestion 2016 seront successivement examinées.

2.5. Recettes du budget de l'Etat, gestion 2016

Les prévisions des recettes du budget de l'Etat, gestion 2016, adopté par la loi n° 2016-031 du 2 décembre 2016 portant loi de finances rectificative (LFR), gestion 2016 se chiffrent à la somme totale de **mille cent cinquante-quatre milliards cinq cent vingt-deux millions trois cent soixante un mille (1 154 522 361 000) F CFA** 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, FNDF et d'un compte de prêts et d'avances (CPA).

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-revenu, 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 2016 est retracé dans le tableau suivant :

Tableau 21 : Présentation de l'ensemble des recettes réalisées en 2016 (en F CFA)

Libellés	Prévision des recettes 2016	Réalisation des recettes 2016	Taux de réalisation	Poids par rapport au total des recettes
Recettes en capital	524 825 047 000	331 429 068 103	63,15%	34,93%
Dons projets	97 906 674 000	0	0,00%	0,00%
appuis budgétaires	32 495 000 000	11 267 333 500	34,67%	1,19%
Emissions de bons de trésor (emprunts)	150 000 000 000	159 695 000 000	106,46%	16,83%
Tirage sur emprunts projet	88 423 373 000	4 466 734 603	5,05%	0,47%
Emprunt	156 000 000 000	156 000 000 000	100,00%	16,44%
Recettes fiscales	575 000 000 000	568 486 148 837	98,87%	59,92%
Impôts sur le revenu, bénéfiques et gains	106 270 000 000	114 038 100 492	107,31%	12,02%
Impôts sur les salaires versés et autres	3 060 000 000	3 963 364 057	129,52%	0,42%
Impôts sur le patrimoine	1 490 000 000	2 290 046 639	153,69%	0,24%
Impôts et taxes intérieurs/biens et services	299 650 000 000	309 516 163 783	103,29%	32,62%
Droits de timbre et d'enregistrement	14 460 000 000	11 199 196 104	77,45%	1,18%
Droits et taxes sur le cce ext.et transit	134 240 000 000	118 206 203 600	88,06%	12,46%
Autres recettes fiscales	15 830 000 000	9 273 074 162	58,58%	0,98%
Recettes non fiscales	51 202 001 000	45 569 234 432	89,00%	4,80%
Revenu de l'entreprise et de la Propriété	6 301 995 000	6 766 987 532	107,38%	0,71%
Produit financier	27 251 356 000	17 560 251 708	64,44%	1,85%
Autres recettes non fiscales	12 073 350 000	15 955 958 830	132,16%	1,68%
Droits et frais administratifs	5 575 300 000	5 286 036 362	94,81%	0,56%
Totale BG	1 151 027 048 000	945 484 451 372	82,14%	99,65%
Comptes Spéciaux du Trésor	3 495 313 000	3 284 446 075	93,97%	0,35%
Recettes totales	1 154 522 361 000	948 768 897 447	82,18%	100,00%

Sources: Collectif budgétaire, compte administratif et comptes de gestion 2016

De l'analyse du tableau ci-dessus, il ressort que pour une prévision de **1 154 522 361 000 F CFA**, les recettes réalisées au titre de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2016 n'ont atteint que **948 768 897 447 FCFA**, soit un taux de réalisation de 82,18% en baisse de 7,6 points par rapport à l'année précédente (**89,34%**).

2.5.1. Recettes en capital

Les recettes en capital figurant dans les comptes de gestion 2016 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 2016, les recettes en capital se présentent comme dans le tableau qui suit :

Tableau 22 : Recettes en capital tiré du compte de gestion 2016 du RGT (en F CFA)

Désignation	Prévisions (A)	Emissions (B)	Recouvrement	Ecarts (A-B)	Taux (B/A)
Dons & legs	97 906 674 000	0	0	97 906 674 000	0,00%
Appuis budgétaires	32 495 000 000	11 267 333 500	11 267 333 500	21 227 666 500	34,67%
Emprunt obligataire	150 000 000 000	159 695 000 000	159 695 000 000	-9 695 000 000	106,46%
Tirages sur emprunts projets	88 423 373 000	4 466 734 603	4 466 734 603	83 956 638 397	5,05%
Autres emprunts (SUKUK)	156 000 000 000	156 000 000 000	156 000 000 000	0	100,00%
TOTAL	524 825 047 000	331 429 068 103	331 429 068 103	193 395 978 897	63,15%

Sources : Compte administratif et compte de gestion 2016 du RGT

Prévues pour **524 825 047 000 F CFA** au budget 2016, les recettes en capital, ont été exécutées pour un montant de **331 429 068 103**, soit un taux de réalisation de 63,15%, en nette progression par rapport au taux de 56,62% atteint en 2015. Ceci dénote d'une amélioration sensible de l'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 78 155 680 000 en 2015 à 97 906 674 000 F CFA en 2016, n'ont connu aucune exécution tout comme l'année précédente ;
- ✓ Cette situation perdure depuis pratiquement 2012 où les dons projets ont connu un recouvrement insignifiant de 1,55% comme nous pouvons le constater dans le tableau suivant :

Tableau 23 : Exécution des dons projets de 2012 à 2016 (en F CFA)

Année	Prévision (A)	Emissions (B)	Recouvrements	Ecart	Taux (B/A)
2012	80 528 529 000	1 250 000 000	1250000000	- 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%
2016	97 906 674 000	0	0	- 97 906 674 000	0,00%
TOTAL	397 922 972 000	1 250 000 000	1 250 000 000	- 396 672 972 000	0,31%

Source : Rapports 2012 à 2016 de la Cour et comptes de gestion 2016

En conclusion depuis les cinq (5) dernières gestions :

- ✓ les dons-projets ont été dotés pour un total de 397 922 972 000 F CFA mais leur recouvrement sur la période n'a été que de 1 250 000 000 F CFA soit un taux de 0,31% ;
- ✓ la rubrique « Appui budgétaire » prévue pour 32 495 000 000 F CFA en 2016 a été exécutée pour 11 267 333 500 F CFA, dégageant un écart de 21 227 666 500 F CFA soit un taux de réalisation de 34,67%, en légère amélioration par rapport au taux de recouvrement de 32,55%, réalisé en 2015 ;
- ✓ la rubrique « emprunts obligataires », prévue pour 150 000 000 000 F CFA, a été exécutée pour 159 695 000 000 F CFA enregistrant un taux d'exécution de 106,46% contre 102,50% l'année précédente.
- ✓ la rubrique « Tirages sur emprunts », dotée de 88 423 373 000 F CFA en 2016, n'a connu qu'un recouvrement de 4 466 734 603 F CFA, dégageant un taux de recouvrement de 5,05% alors qu'en 2015 elle a enregistré un taux d'exécution de 50,54%.
- ✓ La rubrique « autres emprunts » concerne le Sukuk (2016-2026) d'un montant de 156 000 000 000 F CFA, intégralement réalisé, soit un taux d'exécution de 100%.

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 dont la réalisation est toujours en deçà des prévisions budgétaires et ceci depuis la gestion 2010 comme illustré dans le tableau suivant :**

Tableau 24 : Evolution de l'exécution des recettes en capital de 2010 à 2016

Gestion	Prévision	Exécution	Ecart	Taux d'exécution
2010	180 592 841 000	56 694 394 000	123 898 447 000	31,39%
2011	222 063 721 000	101 281 031 581	120 782 689 419	45,61%
2012	210 779 476 000	82 910 559 323	127 868 916 677	39,34%
2013	262 355 272 000	83 192 678 133	179 162 593 867	31,71%
2014	250 753 810 000	140 634 902 239	110 118 907 761	56,08%
2015	287 602 780 000	162 844 075 841	124 758 704 159	56,62%
2016	524 825 047 000	331 429 068 103	193 395 978 897	63,15%
TOTAL	1 938 972 947 000	958 986 709 220	979 986 237 780	49,46%

Sources : Budgets, gestion 2010 à 2016 et calculs de la Cour.

- la faible capacité de mobilisation des recettes en capital : sur la période en cause, sur un total de 1 939 milliards de F CFA budgété, à peine la moitié soit 959 milliards F CFA a pu faire l'objet de recouvrement, ressortant un taux moyen de recouvrement de 49,46% ;
- la faiblesse de plus en plus marquée dans la mobilisation des dons projets pour lesquels, malgré les prévisions budgétaires, aucune émission, ni recouvrement sur les quatre (4) dernières gestions (2013-2016) 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 2016 du Receveur Général du Trésor.

Tableau 25 : Recettes fiscales par nature du compte de gestion 2016 du RGT (en F CFA)

Désignation	Prévisions (A)	Titres pris en charge (B)	Ecart (B-A)	Taux d'exécution
Impôts sur le revenu, bénéfiques et gains	106 270 000 000	114 038 100 492	7 768 100 492	107,31%
Impôts sur les salaires versés et autres	3 060 000 000	3 963 364 057	903 364 057	129,52%
Impôts sur le patrimoine	1 490 000 000	2 290 046 639	800 046 639	153,69%
Impôts et taxes intérieures/biens et services	299 650 000 000	309 516 163 783	9 866 163 783	103,29%
Droits de timbre et d'enregistrement	14 460 000 000	11 199 196 104	-3 260 803 896	77,45%
Droits et taxes sur le cce extérieur et transit	134 240 000 000	118 206 203 600	-16 033 796 400	88,06%
Autres recettes fiscales	15 830 000 000	9 273 074 162	-6 556 925 838	58,58%
TOTAL RECETTES FISCALES	575 000 000 000	568 486 148 837	-6 513 851 163	98,87%

Sources: Compte administratif et compte de gestion 2016 du RGT

L'analyse du tableau ci-dessus révèle que les recettes fiscales ont été réalisées au taux moyen de 98,87%, en recul par rapport aux taux de 107,47% réalisés en 2015. Il apparaît clairement que ce résultat a été obtenu grâce aux impôts sur le revenu, bénéfiques et gains, sur les salaires versés et autres, sur le patrimoine et aux impôts et taxes intérieures sur les biens et services. Les droits de timbre et d'enregistrement (77,45%), les droits et taxes sur le commerce extérieur et le transit 88,06% et les autres recettes fiscales (58,58%) ont tiré le taux d'exécution vers le bas.

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 2016, la situation des recettes fiscales en prévision comme en exécution du CI est présentée dans le tableau suivant :

Tableau 26 : Recettes fiscales recouvrées par le CI tirée du compte de gestion 2016 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	106 270 000 000	114 038 100 492	7 768 100 492	107,31%
Impôts sur les salaires versés et autres	3 060 000 000	3 963 364 057	903 364 057	129,52%
Impôts sur le patrimoine	1 490 000 000	2 290 046 639	800 046 639	153,69%
Impôts et taxes intérieures/biens et services	130 550 000 000	137 081 050 701	6 531 050 701	105,00%
Droits de timbre et d'enregistrement	14 460 000 000	11 199 196 104	-3 260 803 896	77,45%
Autres recettes fiscales	170 000 000	754 077 608	584 077 608	443,58%
TOTAL RECETTES FISCALES(CI)	256 000 000 000	269 325 835 601	13 325 835 601	105,21%

Sources: Compte administratif et compte de gestion 2016 du RGT

Il ressort des chiffres de ce tableau que les recettes fiscales recouvrées par le CI en 2016 ont atteint un taux moyen d'exécution de 105,21% en légère régression par rapport à 2015 où le taux était de 105,89%.

Trois rubriques ont fait l'objet de recouvrement au-delà de 120% en 2016 tout comme en 2015. Il s'agit des rubriques suivantes :

- Impôts sur les salaires versés et autres : 129,52% contre 123,01%
- Impôts sur le patrimoine : 153,69% contre 162,23%
- Autres recettes fiscales : 443,58% contre 2 150,91%.

Il ressort de ce constat que le CI éprouve des difficultés dans la prévision de ces trois catégories d'impôts.

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

Les recettes fiscales recouvrées par le CDDI en 2016 sont retracées dans le tableau qui suit :

Tableau 27 : Recettes fiscales recouvrées par le CDDI, gestion 2016

Désignation	Prévisions (A)	Titres pris en charge (B)	Ecart (B-A)	Taux d'exécution (B/A)
Impôts et taxes intérieures / biens & services	169 100 000 000	172 435 113 082	3 335 113 082	101,97%
Droits et taxes sur le cce extér. et le transit	134 240 000 000	118 206 203 600	-16 033 796 400	88,06%
Autres recettes fiscales	15 660 000 000	8 518 996 554	-7 141 003 446	54,40%
TOTAL RECETTES FISCALES (CDDI)	319 000 000 000	299 160 313 236	-19 839 686 764	93,78%

Sources: Compte administratif et compte de gestion 2016 du RGT

Le taux moyen d'exécution des recettes par le CDDI est de **93,78%** en 2016 contre un taux de **108,69%** en 2015 et 109,13% en 2014. Le taux d'exécution réalisé en 2016 traduit une véritable contre-performance par rapport aux deux gestions précédentes.

Seules les prévisions de la rubrique « Impôts et taxes intérieures / biens & services » ont été entièrement réalisées avec un taux de 101,97%. Les « droits et taxes sur le commerce extérieur et le transit » (88,06%) ainsi que les « autres recettes fiscales » (54,40%) sont recouverts en dessous des prévisions budgétaires. Mais, faut-il rappeler qu'en 2015, toutes les rubriques de recettes prévues ont été recouvrées à plus de 100%, à l'exception de la rubrique « autres recettes fiscales ».

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 28 : Analyse des recouvrements des recettes fiscales 2016 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	256 000 000 000	44,52%	269 325 835 601	47,38%	105,21%
CDDI	319 000 000 000	55,48%	299 160 313 236	52,62%	93,78%
TOTAL RECETTES FISCALES	575 000 000 000	100,00%	568 486 148 837	100,00%	98,87%

Sources: Compte administratif et compte de gestion 2016 du RGT

L'analyse des recouvrements des recettes fiscales par les deux régies financières dégage un taux moyen d'exécution de **98,87%** en 2016 contre 107,47% en 2015 et 109,99% en 2014.

En considérant chaque Commissariat, l'on constate que le CI a réalisé ses prévisions de recettes budgétaires à 105,21% tandis que le CDDI n'a atteint que 93,78% de ses prévisions.

L'analyse des données des prévisions et des résultats de l'exécution des recettes fiscales présentée dans le tableau 28 ci-dessus montre que 52,62% de ces recettes sont recouvrées par le CDDI alors que sa part en prévision s'élevait à 55,48%. Quant à la part du CI, elle est de 47,38% alors qu'elle ne représentait que 44,52% en prévision.

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 29 : Evolution des performances en recouvrements des recettes fiscales 2013-2016 (en F CFA)

	2013	2014	2015	2016	Variat° 2014/2013	Variat° 2015/2014	Variat° 2016/2015
Recettes fiscales dont:	403 574 699 377	458 222 789 260	516 275 897 622	568 486 148 837	13,54%	12,67%	10,11%
1-Impôts (DGI /CI)	171 076 902 179	212 033 338 000	222 247 184 502	269 325 835 601	23,94%	4,82%	21,18%
2-Douanes (DGD /CDDI)	232 497 797 198	246 189 451 260	294 028 713 120	299 160 313 236	5,89%	19,43%	1,75%

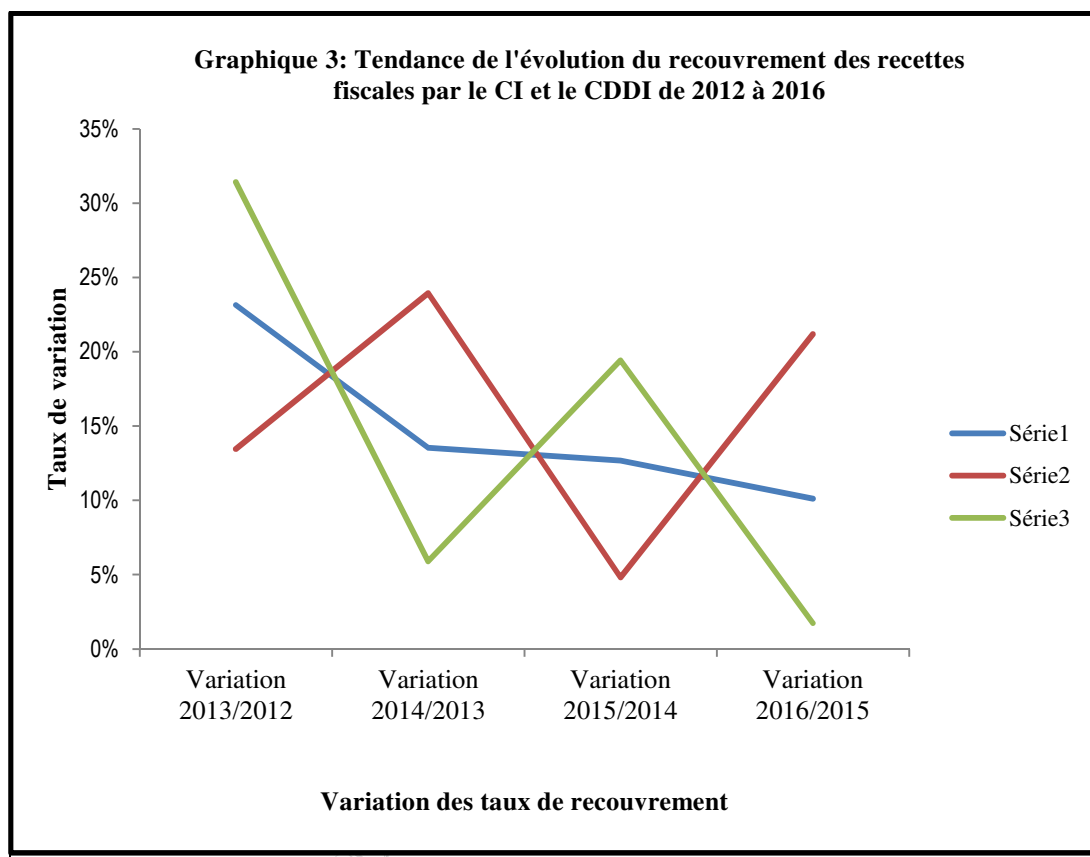
Sources: Compte administratif et comptes de gestion 2013 à 2016 du RGT et calculs de la Cour

La Cour note qu'en valeur, les recouvrements augmentent d'année en année depuis 2013, passant de 403 574 699 377 à 568 486 148 837 F CFA en 2016. L'analyse de la progression de ces recouvrements depuis les trois dernières gestions qui ont suivi la mise en œuvre de l'OTR, aboutit aux résultats ci-après :

- les recouvrements du 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% et de remonter à 21,18% entre 2015 et 2016 ;

- quant aux réalisations du CDDI, elles enregistrent une légère hausse de 5,89% entre 2013 et 2014 avant de connaître une progression de 19,43% entre 2014 et 2015 et de retomber à 1,75% entre 2015 et 2016.

La progression du recouvrement des recettes fiscales par commissariat découlant du tableau 29 ci-dessus est représentée sur le graphique suivant :



LEGENDE

Série 1 : Total des recettes fiscales
Série 2 : Impôts (DGI /CI)
Série 3 : Douanes (DGD /CDDI)

Les recouvrements effectués par les des deux commissariats de l'OTR évoluent en dents de scie. La Cour constate que depuis la mise en œuvre effective de l'OTR en 2014, la performance du recouvrement des recettes fiscales évolue plutôt à la baisse surtout en ce qui concerne le CDDI.

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 revue, les recettes non fiscales (RNF) prévues ne comprennent que quatre (4) catégories de revenus regroupées sous les vocables suivants : recettes domaniales, recettes de services, produits financiers et autres recettes non fiscales tels que présentées dans le tableau 30 ci-après. Toutefois il faut préciser que tout comme pour les années passées, les amendes et condamnations n'ont pas été prévues.

Tableau 30 : Etat des recettes non fiscales tiré du compte de gestion 2016 du RGT

Désignation	Prévisions (A)	Emissions (B)	Recouvrements (C)	Reste à recouvrer	Taux de recouvrement (C/B)	Taux d'exécution
Recettes domaniales	6 301 995 000	6 766 987 532	6 766 987 532	-	100,00%	107,38%
Recettes de services	5 575 300 000	5 286 036 362	5 286 036 362	-	100,00%	94,81%
Produits des participations financières	27 251 356 000	17 560 251 708	17 560 251 708	-	100,00%	64,44%
Autres recettes non fiscales	12 073 350 000	15 783 732 610	15 694 073 789	- 89 658 821	99,43%	130,73%
TOTAL	51 202 001 000	45 397 008 212	45 307 349 391	-89 658 821	99,80%	88,66%

Sources: Compte de gestion du RGT, gestion 2016

Les recettes non fiscales ont connu un taux d'exécution de 88,66% en 2016 contre 101,14% un an plus tôt.

Quant à la rubrique : recettes domaniales (revenu de l'entreprise et de la propriété), elle enregistre une hausse remarquable de son taux d'exécution qui passe de 76,43% en 2015 à 107,38% l'année sous revue.

Les recettes de services (droits et frais administratifs) ont été recouvrées à hauteur de 94,81% en 2016 contre 96,98% en 2015.

La rubrique «Autres recettes non fiscales », dont la prévision est de 12 073 350 000 F CFA en 2016 a été exécutée pour 15 783 732 610 F CFA soit 130,75% contre 197,88% en 2015.

En ce qui concerne les produits des participations financières, ils ont enregistré encore cette année, une baisse de leur taux de recouvrement qui passe 81,36% en 2015 à 64,44%.

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

2.5.4.1. Prévisions

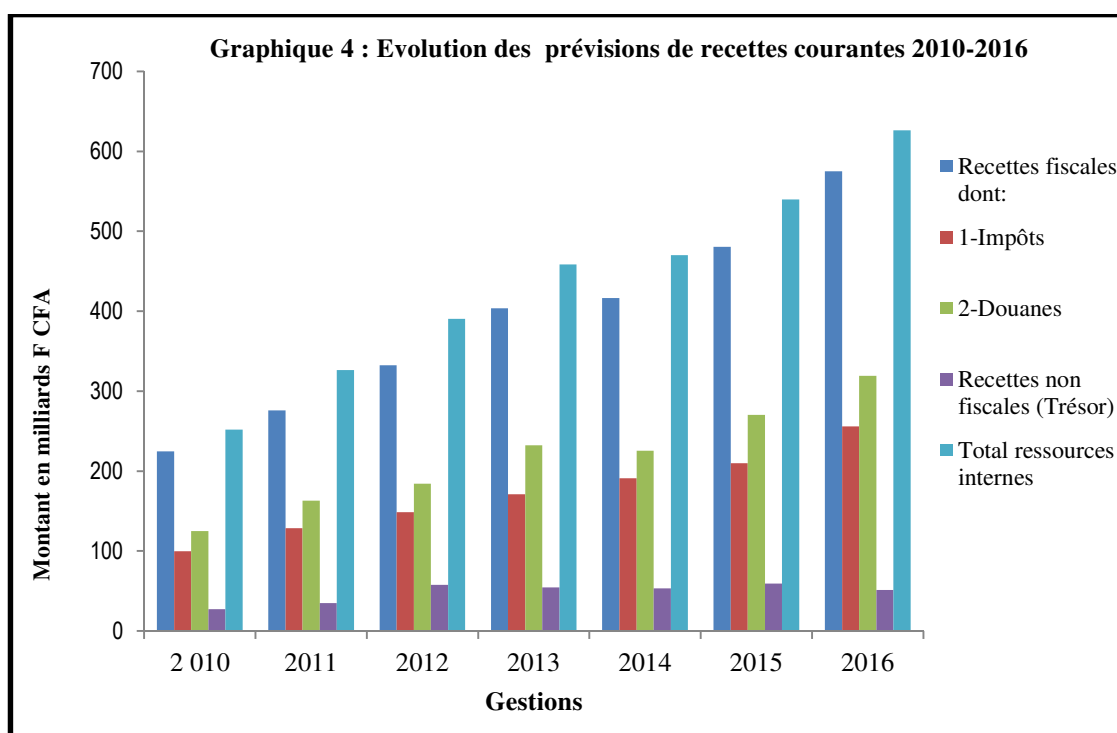
Les prévisions de recettes intérieures ont connu dans l'ensemble, une hausse régulière avec des amplitudes variables, de 17,36% entre 2012 et 2013, de 2,58% entre 2013 et 2014, de 14,78% entre 2014 et 2015 et 16,05% entre 2015 et 2016 comme retracé dans le tableau suivant :

Tableau 31 : Evolution des prévisions de recettes courantes 2012-2016 (F CFA)

	2012	2013	2014	2015	2016	Variat° 2013/2012	Variat° 2014/2013	Variat° 2015/2014	Variat° 2016/2015
Recettes fiscales dont:	332 568 800 000	403 574 699 377	416 600 000 000	480 392 732 000	575 000 000 000	21,35%	3,23%	15,31%	19,69%
1- Impôts	148 436 000 000	171 076 902 179	191 015 709 000	209 880 051 000	256 000 000 000	15,25%	11,65%	9,88%	21,97%
2- Douanes	184 132 800 000	232 497 797 198	225 584 291 000	270 512 681 000	319 000 000 000	26,27%	-2,97%	19,92%	17,92%
Recettes non fiscales (Trésor)	57 956 941 000	54 751 338 790	53 551 479 000	59 224 869 000	51 202 001 000	-5,53%	-2,19%	10,59%	-13,55%
Total recettes internes	390 525 741 000	458 326 038 167	470 151 479 000	539 617 601 000	626 202 001 000	17,36%	2,58%	14,78%	16,05%

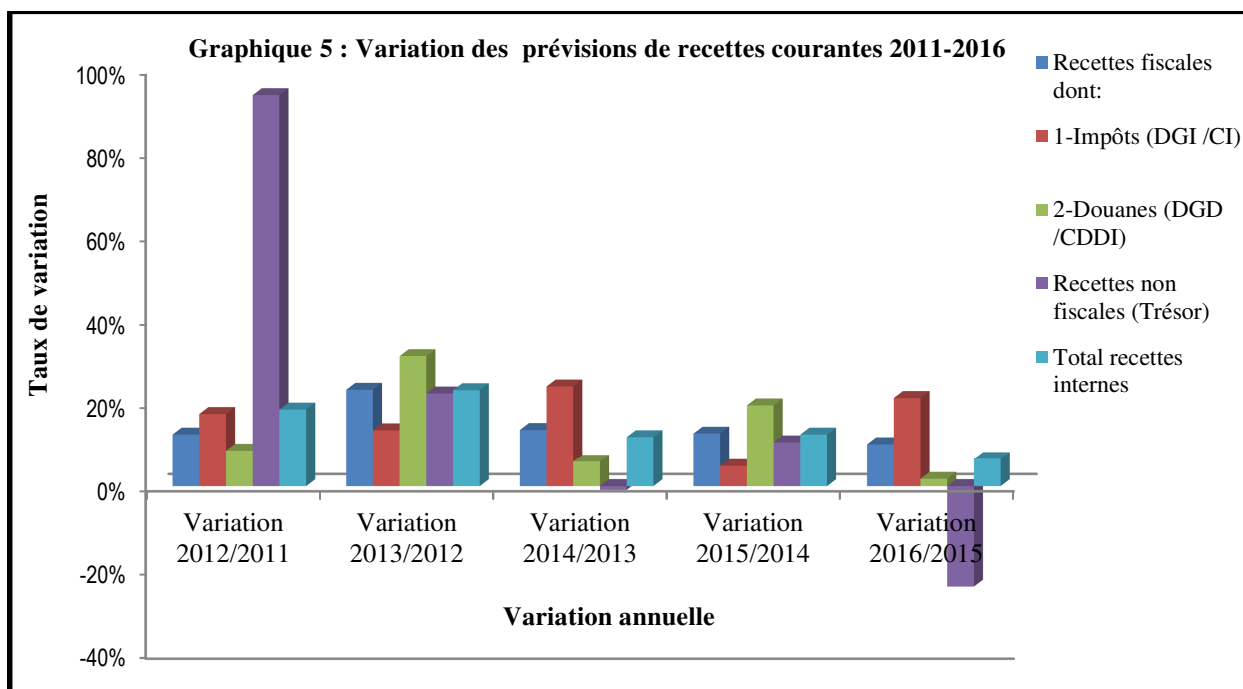
Sources: Comptes administratif et de gestion 2016 du RGT et rapport 2015 de la Cour

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 dans 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 2012 et 2013, entre 2013 et 2014, entre 2014 et 2015 et entre 2015 et 2016, illustrée dans le graphique 5 suivant, traduit mieux cette évolution :



2.5.4.2. Réalisations des recettes courantes, gestion 2012 à 2016

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

Tableau 32 : Evolution des recouvrements des recettes courantes 2012-2016 (F CFA)

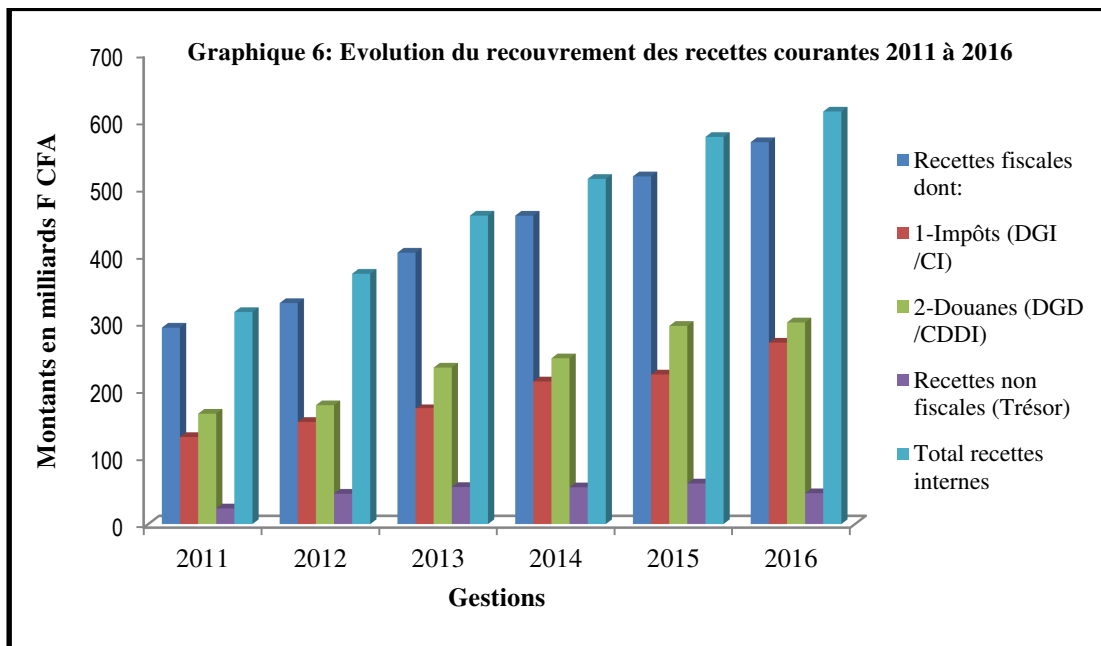
	2012	2013	2014	2015	2016	Variation 2013/2012	Variation 2014/2013	Variation 2015/2014	Variation 2016/2015
Recettes fiscales dont:	327 697 022 069	403 574 699 377	458 222 789 260	516 275 897 622	568 486 148 837	23,15%	13,54%	12,67%	10,11%
1-Impôts (DGI /CI)	150 779 193 983	171 076 902 179	212 033 338 000	222 247 184 502	269 325 835 601	13,46%	23,94%	4,82%	21,18%
2-Douanes (DGD /CDDI)	176 917 828 086	232 497 797 198	246 189 451 260	294 028 713 120	299 160 313 236	31,42%	5,89%	19,43%	1,75%
Recettes non fiscales (Trésor)	44 781 563 920	54 751 338 790	54 261 541 215	60 000 830 187	45 569 234 432	22,26%	-0,89%	10,58%	-24,05%
Total recettes internes	372 478 585 989	458 326 038 167	512 484 330 475	576 276 727 809	614 055 383 269	23,05%	11,82%	12,45%	6,56%

Sources: Comptes administratif et de gestion 2016 du RGT, rapports 2012 à 2015 de la Cour

Le recouvrement des recettes internes a connu une tendance ascendante régulière de 2012 à 2016, passant de 372 478 585 989 F CFA²⁷ à 614 055 383 269 F CFA soit 64,86% d'augmentation sur cinq ans.

Le graphique 6 ci-dessous illustre cette évolution.

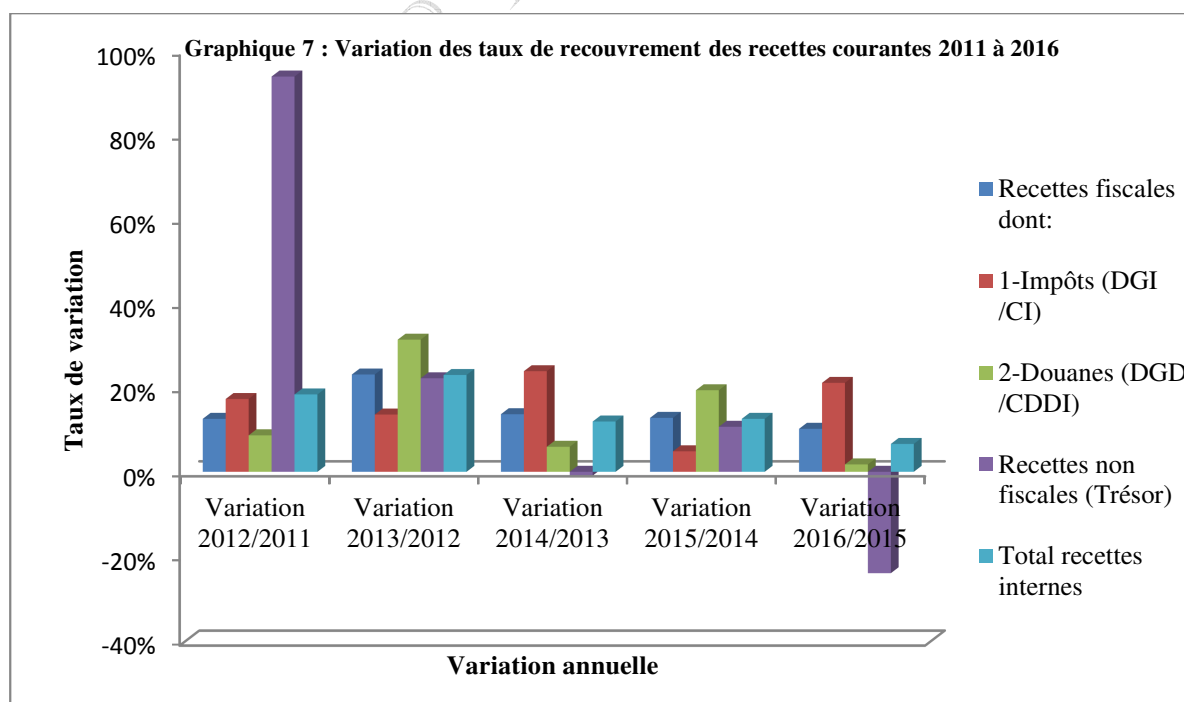
²⁷ Voir tableau correspondant dans les RELF 2014 et 2015.



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 23,05%²⁸ entre 2012 et 2013, avant de baisser entre 2013 et 2014 à 11,82%, puis enregistre un léger redressement entre 2014 et 2015 à 12,43% et de chuter à 6,56% entre 2015 et 2016.

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 2013 et 2014 et entre 2015 et 2016.

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



²⁸ Voir tableau correspondant dans les RELF 2014 et 2015.

2.5.4.3. Ecart anormal dans la réalisation des recettes non fiscales et en capital 2016

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 2016 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 $\leq 80\%$: sous-exécution de la prévision ;
- taux d'exécution $\geq 120\%$: dépassement anormal des prévisions.

COUR DES COMPTES

Tableau 33 : Ecarts anormaux constatés au niveau du recouvrement des recettes non fiscales et en capital 2016 (F CFA)

DESIGNATION	PREVISIONS	RECOUVREMENT	ECARTS	Taux
Recettes en capital	167 602 780 000	39 844 075 841	127 758 704 159	23,77%
Dons & legs	97 906 674 000	0	78 155 680 000	0,00%
Appui budgétaire	32 495 000 000	11 267 333 500	20 101 207 211	34,67%
Tirages sur emprunts projet	88 423 373 000	4 466 734 603	29 501 816 948	4,54%
Revenu de l'entreprise et de la propriété	829 995 000	11 413 678 744	-10 583 683 744	1375,15%
Produits d'adjudication des biens réformés	29 995 000	41 850 740	-11 855 740	139,53%
Redevances minières	800 000 000	1 371 828 004	-10 571 828 004	1421,48%
Produits financiers	22 239 200 000	12 611 555 689	9 627 644 311	56,71%
Dividendes	21 889 200 000	11 335 364 891	10 553 835 109	51,79%
Autres produits financiers	350 000 000	1 276 190 798	-926 190 798	364,63%
Autres recettes non fiscales	14 616 945 000	18 345 026 952	-3 728 081 952	125,51%
Autres recettes non fiscales non ventilées	12 073 350 000	15 955 958 830	-3 882 608 830	132,16%
Sevices Télévision	32 000 000	108 872 755	-76 872 755	340,23%
Direction Cce Intérieur	10 626 000	18 704 800	-8 078 800	176,03%
Directions régionales envir.et ress. Forestières	488 769 000	243 243 732	245 525 268	49,77%
AR Poste et Téléc.	450 000 000	289 339 895	160 660 105	64,30%
Direction eaux et forêts	309 600 000	160 839 743	148 760 257	51,95%
Abattoirs	55 000 000	92 891 612	-37 891 612	168,89%
Direction Elevage	25 000 000	44 231 880	-19 231 880	176,93%
Direction de la Protection des végétaux	65 000 000	79 957 720	-14 957 720	123,01%
Chancelleries	100 000	838 000	-738 000	838,00%
Direction de conditionnement	10 000 000	15 171 956	-5 171 956	151,72%
Direction des pharmacies	80 000 000	49 125 100	30 874 900	61,41%
Groupe ANT	1 017 500 000	1 285 850 929	-268 350 929	126,37%
TOTAL DES MONTANTS CONCERNES	205 288 920 000	82 214 337 226	123 074 582 774	40,05%

Sources : Comptes administratif et de gestion 2016 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.

L'analyse des recettes en capital montre que les rubriques « dons et legs » bien que prévues pour un montant de 97 906 674 000 F CFA n'ont pas du tout été réalisées pendant que les deux autres rubriques l'ont été très faiblement (Appuis budgétaires : 34,67% ; tirages sur emprunts projets : 4,54%).

Pour les recettes non fiscales, sur dix-sept (17) rubriques au total, douze (12) ont été exécutées à plus de 120% avec des pics constatés au niveau des rubriques « redevances minières » (1 421%) et « chancelleries (838%).

Concernant les rubriques en sous exécution, le taux le plus bas est réalisé au niveau de la rubrique « Directions régionales environnement et ressources forestières » 49,77%.

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

2.6. Dépenses du budget de l'Etat, gestion 2016

Elles sont présentées conformément à la nomenclature en vigueur en 2016.

2.6.1. Nomenclature des dépenses de 2016

Les dépenses du budget de l'Etat sont présentées selon les classifications administratives, fonctionnelle et économique, ainsi que par programmes conformément au décret N°2015-052/PR en date du 27 août 2015 portant nomenclature budgétaire de l'Etat.

2.6.1.1. Codification des sections.

Les sections désignent les départements ministériels et les institutions. Elles sont codifiées sur deux caractères.

2.6.1.2. Codification des chapitres.

Le chapitre est codifié au moins sur six caractères et comprend :

- la codification de type de service (service centralisé, service déconcentré et service autonome) se fait sur un caractère ;
- la codification du service au minimum sur trois caractères ;
- la codification géographique du service permet d'identifier les dépenses selon les circonscriptions administratives.

2.6.1.3. Codification de l'article.

L'article représente la catégorie économique de la dépense et est identifié par les deux premiers caractères du compte par nature du plan comptable de l'Etat. Il est codifié sur deux caractères.

2.6.1.4. Codification des paragraphes

Le paragraphe est une subdivision de l'article précisant la nature de la dépense. Il est identifié par les trois (3) premiers caractères du compte par nature du plan de comptable de l'Etat.

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.

2.6.1.5. Codification des types de financements

En cas de besoin, les classifications administrative, fonctionnelle et économique ci-dessus peuvent être complétées par :

- la classification par sources de financement qui permet d'identifier et de suivre les moyens de financement des dépenses budgétaires.
- La classification par bénéficiaires qui établit un lien entre la dépense budgétaire et le bénéficiaire final.

2.6.2. Présentation d'ensemble des dépenses exécutées en 2016

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 2016

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.

Observation : la présentation du budget de l'Etat, gestion 2016 n'est pas conforme au décret susvisé portant nomenclature des dépenses budgétaires de l'Etat.

Tableau 34 : Récapitulatif des prévisions et de l'exécution des dépenses prévues au budget général 2016 (F CFA)

POSTE	UNITES FONCTIONNELLES	PREVISION (A)	Poids par rapport au total	TOTAL EXECUTION (B)	TAUX (A/B)
	Dettes publiques	313 886 435 000	27,27%	220 401 432 802	70%
110	Assemblée nationale	6 410 691 000	0,56%	5 360 817 896	84%
120	Présidence de la République	30 659 759 000	2,66%	29 815 406 777	97%
130	Premier ministre	1 629 210 000	0,14%	1 540 514 646	95%
140	Cour constitutionnelle	353 070 000	0,03%	281 898 901	80%
150	Cour suprême	502 314 000	0,04%	441 988 683	88%
160	Médiateur	85 580 000	0,01%	79 394 600	93%
170	Cour des comptes	1 380 752 000	0,12%	964 894 534	70%
180	Conseil économique et social	46 230 000	0,00%	0	0%
190	Haute autorité audio-visuelle et communication (HAAC)	279 841 000	0,02%	267 678 044	96%
	TOTAL POUVOIRS PUBLICS	41 347 447 000	3,59%	38 752 594 081	94%
210	Min. Economie et finances	102 861 288 000	8,94%	94 537 100 078	92%
211	Min. Délégué chargé du Budget	909 525 000	0,08%	813 526 449	89%
215	Dépenses communes personnel	1 283 480 000	0,11%	1 066 775 861	83%
216	Dépenses communes matériel	2 703 837 000	0,23%	2 340 760 221	87%
217	Dépenses communes diverses	78 466 100 000	6,82%	77 557 647 386	99%
220	Minist. Planification développement	4 092 389 000	0,36%	2 635 000 691	64%
230	Min. Affaires étrangères	12 276 897 000	1,07%	10 484 599 801	85%
240	Min. Développement à la base	25 150 508 000	2,19%	20 033 803 923	80%
310	Min. Défense nationale	55 939 548 000	4,86%	53 053 846 745	95%
410	Min. Administration territoriale	6 127 985 000	0,53%	3 905 897 738	64%
420	Min. Justice	6 207 357 000	0,54%	6 074 613 944	98%
421	Conseil supérieur magistrature	81 834 000	0,01%	69 362 810	85%
430	Min. Sécurité et protection civile	13 256 411 000	1,15%	12 792 569 371	97%
510	Min. Enseignement primaire	103 100 950 000	8,96%	103 734 785 138	101%
520	Min. Enseignement technique	9 873 333 000	0,86%	10 298 273 897	104%
530	Min. Enseignement supérieur	23 598 179 000	2,05%	22 418 585 216	95%
610	Min. Santé	46 233 833 000	4,02%	44 331 490 135	96%
710	Min. Fonction publique	4 329 629 000	0,38%	3 546 377 435	82%
720	Min. Communication, culture	14 257 200 000	1,24%	12 232 341 192	86%
740	Min. Action sociale promotion de la femme	3 318 509 000	0,29%	3 166 152 794	95%
760	Min. Urbanisme et habitat	8 813 599 000	0,77%	7 972 376 370	90%
810	Min. Agriculture, élevage	57 658 763 000	5,01%	41 552 557 580	72%
820	Min. Commerce, industrie	14 084 508 000	1,22%	10 795 517 065	77%
830	Min. Infrastructures et transports	170 990 739 000	14,86%	159 024 003 533	93%
840	Min. Mines et énergie	12 324 615 000	1,07%	17 246 780 997	140%
860	Min. Environnement et ressources	6 372 129 000	0,55%	8 709 938 866	137%
870	Min. Postes et économie numérique	10 765 355 000	0,94%	1 077 289 079	10%
920	Min. Droits de l'homme	714 666 000	0,06%	702 812 237	98%
	TOTAL MINISTERES	795 793 166 000	69,14%	732 174 786 552	92%
	TOTAL GENERAL	1 151 027 048 000	100,00%	991 328 813 435	86,%

Sources: Compte administratif 2016 et calculs de la Cour

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

- la dette publique et viagère totalise à elle seule 27,27% des prévisions budgétaires, suivi du ministère des travaux publics et des transports (14,86%) et le des enseignements primaire, secondaire et de l'alphabétisation (8,96%). Ces trois postes budgétaires représentent à eux seuls 51,09% des prévisions ;

- les dépenses du budget général au titre de la gestion 2016, ont été globalement exécutées pour un montant de 991 322 957 270 FCFA sur une prévision de 1 151 027 048 000 FCFA soit un taux moyen d'exécution de 86,13%. Ceci reflète une régression de la consommation des crédits votés si l'on compare ce taux à celui de 2015 qui était de 100,66% ;
- si dans l'ensemble, les crédits votés au niveau des différents postes du budget général 2016 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 50%. Il s'agit respectivement du :
 - 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 (10%).

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

- Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle (104%) ;
- Ministère des enseignements primaire, secondaire et de l'alphabétisation (101%) ;
- Ministère de l'Environnement et des Ressources Forestières (137%) ;
- Ministère des Mines et de l'Energie (140%).

Quand bien même la Cour note une régression globale dans la consommation des crédits budgétaires en 2016 par rapport à 2015, elle rappelle que les dépassements constatés, constituent une entorse à la règle de discipline budgétaire notamment pour les quatre ministères précités.

De même, les sous consommations de crédits constatées 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 35 : Etat récapitulatif des réalisations de la dette publique, gestion 2016

Rubrique	Dotation LFR 2016	Exécution LFR 2016	Taux exécut° 2016
Intérêts sur dettes	52 905 970 000	41 586 042 411	78,60%
Amortissement de la dette	260 980 465 000	178 815 390 391	68,52%
Total dette publique	313 886 435 000	220 401 432 802	70,22%

Sources: Compte administratif et compte de gestion 2016 du PGT.

La dette publique est composée de deux rubriques à savoir :

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

Prévue pour 313 886 435 000, elle a été exécutée à un taux de 70,22% dont 78,60% pour les intérêts sur la dette et 68,52% pour l'amortissement de la dette.

2.6.2.5. Dépenses de personnel, gestion 2016

Les dépenses de personnel prévues dans la loi de finances 2016 ont été exécutées globalement à hauteur de 182 686 422 633 F CFA pour une prévision de 185 451 930 000 F CFA. Au titre de 2016 le taux d'exécution des dépenses de personnel s'est élevé à 98,51% contre 102,27% un an plus tôt. Le tableau qui suit, retrace l'exécution des dépenses inscrites sous le titre 2 pour la gestion sous revue.

Tableau 36 : Présentation analytique des dépenses de personnel, gestion 2016

Poste	Ministères ou institutions	Prévision LFR 2016	Poids par rapport au Total	Exécution LFR 2016	Taux d'exéc ^o
2 110	Assemblée Nationale	2 159 884 000	1,16%	1 896 065 160	87,79%
2 120	Présidence de la République	1 864 722 000	1,01%	1 714 438 017	91,94%
2 230	Premier Ministre	418 924 000	0,23%	420 825 594	100,45%
2 140	Cour Constitutionnelle	210 809 000	0,11%	198 238 080	94,04%
2 150	Cour Suprême	399 775 000	0,22%	350 146 878	87,59%
2 160	Médiature	25 580 000	0,01%	23 744 584	92,82%
2 170	Cour des comptes	705 975 000	0,38%	643 237 440	91,11%
2 180	Conseil économique et social	28 230 000	0,02%	-	0,00%
2 190	Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC)	68 041 000	0,04%	55 878 044	82,12%
	TOTAL POUVOIRS PUBLICS	5 881 940 000	3,17%	5 302 573 797	90,15%
2 210	Ministère de l'économie et des finances	3 703 190 000	2,00%	3 707 237 960	100,11%
211	Ministère délégué chargé du budget	602 468 000	0,32%	594 524 756	98,68%
2 215	Dépenses communes de personnel	1 283 480 000	0,69%	1 066 775 861	83,12%
2 220	Ministère de de la planification, du développement et aménagt territoire	1 240 145 000	0,67%	1 181 193 242	95,25%
2 230	Mini. affaires étrang.& intégrat ^o régionale .	5 201 415 000	2,80%	4 397 175 971	84,54%
2 240	Ministère DB, ART. Jeunesse Emploi des jeunes	347 764 000	0,19%	238 392 234	68,55%
2 310	Ministère de la défense et des anciens combattants	29 311 778 000	15,81%	26 837 476 368	91,56%
2 410	Ministère administration territoriale, décent, & collectivités locales	1 149 054 000	0,62%	1 139 054 155	99,13%
2 420	Ministère de la justice & relations avec les institutions	3 765 291 000	2,03%	3 825 911 206	101,61%
2 421	Conseil Supérieur de la Magistrature	38 880 000	0,02%	35 400 000	91,05%
2 430	Ministère de la sécurité & de la protection civile	10 667 064 000	5,75%	10 707 360 106	100,38%
2 510	Min. enseignement primaire et secondaire & alphabétisation	85 315 194 000	46,00%	88 191 859 555	103,37%
2 520	Min. enseignement tech.& formation professionnelle	5 804 865 000	3,13%	5 730 936 076	98,73%
2 530	Min. enseignement supérieur & recherches	573 216 000	0,31%	431 622 986	75,30%
2 610	Ministère de la santé	15 493 029 000	8,35%	14 937 628 563	96,42%
2 710	Min. fonction publique et réformes administratives	1 416 577 000	0,76%	1 196 644 187	84,47%
2 720	Min. communicat ^o , art, culture et formation civique	3 888 120 000	2,10%	3 453 221 283	88,81%
2 740	Min.act. Sociale, promot ^o femmes, protect ^o enfts & pers. âgés	1 627 202 000	0,88%	1 627 745 602	100,03%
2 760	Ministère urbanisme et habitat	423 986 000	0,23%	423 986 343	100,00%
2 810	Ministère.agriculture, élevage, pêche	2 667 294 000	1,44%	2 642 490 678	99,07%
2 820	Ministère commerce & promotion secteur privé	1 078 967 000	0,58%	1 073 082 247	99,45%
2 830	Min.Travaux publics et transports	1 388 609 000	0,75%	1 389 458 864	100,06%
2 840	Ministère des mines, de l'énergie et de l'eau	310 917 000	0,17%	273 385 423	87,93%
2 860	Ministère environ. & ressources forestières	2 058 036 000	1,11%	2 073 344 817	100,74%
2 870	Ministère des postes et Economie numériques	53 819 000	0,03%	47 454 889	88,17%
2 920	Ministère Droits de l'homme, consolid. démocratie & format ^o civique	159 630 000	0,09%	160 485 464	100,54%
	TOTAL MINISTERES ET SERVICES	179 569 990 000	96,83%	177 383 848 836	98,78%
	TOTAL BUDGET GENERAL 2016	185 451 930 000	100,00%	182 686 422 633	98,51%

Sources: Compte administratif 2016 et calculs de la Cour

L'analyse de ce tableau montre que les postes suivants ont légèrement dépassé leurs prévisions:

- le Ministère des droits de l'homme, de la consolidation de la démocratie et de la formation civique (100,54%) ;
- le Ministère de l'Environnement et des ressources forestières (100,74%) ;
- le Ministère des infrastructures et des Transports (100,06%) ;
- le Ministère de l'action Sociale, de la promotion de la femme et de la protection des enfants et personnes âgées (100,03%) ;
- le Ministère de la Sécurité et de la protection civile (100,38%) ;
- le Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire (103,37%) ;
- le Ministère de l'Economie et des Finances (100,11%) ;
- le Ministère de la Justice, chargé de relations avec les institutions de la République (101,61%) ;
- le Premier ministre 100,45%.

Tous les autres postes ont consommé moins que prévu sauf le Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat (100%) qui a respecté sa prévision.

Le cas extrême de sous consommation est : le Conseil Economique et Social, institution non opérationnelle, qui n'a connu aucune exécution (00%).

Tous ces cas de dépassements, 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 devrait faire un effort pour maîtriser ses effectifs et toutes les incidences et modifications qui pourraient advenir durant l'année.

Les crédits de personnel ont été, dans l'ensemble, exécutés en respect des dotations budgétaires pour la gestion 2016 soit un taux de 98,51%.

L'évolution des dépenses de personnel sur les cinq (5) dernières années en prévision et en exécution se présente comme suit :

Tableau 37 : Evolution des dépenses de personnel 2012 à 2016

Gestion	Prévision	exécution	taux d'exécution
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%
2016	185 451 930 000	182 686 422 633	98,51%

Sources: Compte administratif 2016, rapports 2012 à 2015 et calculs de la Cour

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

Tableau 38: Taux de variation des prévisions de dépenses de personnel de 2012 à 2016

Période	2013 / 2012	2014 / 2013	2015/2014	2016/2015
Taux	18,82%	5,70%	16,75%	6,43%

Sources: Compte administratif 2016, rapports 2012 à 2015 et calculs de la Cour

Les prévisions de dépenses de personnel ont connu une régulière augmentation sur la période 2012 à 2016. Mais analysées sous l'angle de l'évolution, elles ont connu une variation en dents de scie sur la même période : 18,82% entre 2013/2012, 5,70% entre 2014/2013, 16,75% entre 2015/2014 et 6,43% entre 2016/2015.

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.

Pour ce qui concerne les dépassements, neuf (9) ministères et institutions ont exécuté leurs dotations budgétaires légèrement au-delà de 100%. Le dépassement le plus élevé (103,37%) est réalisé par le Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire.

Ces dépassements constituent une entorse à l'orthodoxie budgétaire, les crédits de personnel étant des crédits limitatifs.

2.6.2.6. Dépenses de fonctionnement, gestion 2016

Les dépenses de fonctionnement prévues pour 154 001 805 000 FCFA ont été exécutées pour un montant de 147 529 814 828 FCFA soit un taux moyen d'exécution de 95,80%.

Les plus gros bénéficiaires des dépenses de fonctionnement du budget 2016 sont, en dehors des dépenses communes diverses (50,95%), le ministère de la défense & des anciens combattants (16,84%); la Présidence de la République (8,70%) ; le ministère de l'enseignement primaire et secondaire (2,68%) ; le ministère des affaires étrangères & de l'intégration régionale (3,32%) et le ministère de la santé (2,46%).

Au niveau de l'exécution, la Cour constate pour l'ensemble des dépenses de fonctionnement une meilleure maîtrise au regard de l'évolution des taux d'exécution qui passent de 95,60% en 2014 à 95,89% en 2015 et à 95,80 en 2016. Aucun ministère ou institution n'a dépassé sa dotation budgétaire en 2016.

En dehors du Conseil Economique et Social non encore opérationnel, seuls les ministères et institution suivants : la Cour des comptes (67,62%), le ministère délégué chargé du budget (65,75%), le ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et des collectivités locales (47,26%), le ministère des postes et économie numérique (46,06%) ont exécuté leurs dotations budgétaires à moins de 70%.

L'exécution des dépenses de fonctionnement au titre de la gestion 2016 se présente comme suit dans le tableau 39 ci-dessous.

TABLEAU 39 : Présentation analytique des dépenses de fonctionnement, gestion 2016

Poste	Ministères ou institutions	Prévision LFR 2015	Poids par rapport au Total	Exécution LFR 2015	Taux d'exéct°
110	Assemblée nationale	3 122 412 000	2,03%	3 110 153 354	99,61%
120	Présidence de la République	13 400 187 000	8,70%	13 008 855 397	97,08%
130	Premier ministre	1 041 286 000	0,68%	951 235 324	91,35%
140	Cour constitutionnelle	92 261 000	0,06%	71 590 571	77,60%
150	Cour suprême	82 539 000	0,05%	75 169 679	91,07%
160	Médiature	60 000 000	0,04%	55 650 016	92,75%
170	Cour des comptes	471 277 000	0,31%	318 657 094	67,62%
180	Conseil économique et social	18 000 000	0,01%	-	0,00%
	TOTAL INSTITTIONS	18 287 962 000	11,88%	17 591 311 435	96,19%
210	Ministère de l'Economie et des Finances	1 051 219 000	0,68%	937 829 657	89,21%
211	Min. Délégué chargé du Budget	257 057 000	0,17%	169 002 293	65,75%
216	Dépenses communes matériel	2 703 837 000	1,76%	2 340 760 221	86,57%
217	Dépenses communes diverses	78 466 100 000	50,95%	77 557 647 386	98,84%
220	Min. Planification développement	555 244 000	0,36%	515226109	92,79%
230	Min. Affaires étrangères	5 105 482 000	3,32%	4 118 306 686	80,66%
240	Min. Développement à la base	142 974 000	0,09%	104 127 760	72,83%
310	Min. Défense nationale	25 927 770 000	16,84%	25 720 653 607	99,20%
410	Min. Administration territoriale	1 002 931 000	0,65%	473 968 743	47,26%
420	Min. Justice	1 362 066 000	0,88%	1 280 931 868	94,04%
421	Conseil supérieur magistrature	42 954 000	0,03%	33 962 810	79,07%
430	Min. Sécurité et protection civile	2 169 347 000	1,41%	1 676 780 582	77,29%
510	Min. Enseignement primaire	4 125 756 000	2,68%	3 895 962 298	94,43%
520	Min. Enseignement technique	1 470 468 000	0,95%	1 142 509 254	77,70%
530	Min. Enseignement supérieur	735 814 000	0,48%	691 140 270	93,93%
610	Min. Santé	3 793 083 000	2,46%	3 369 384 193	88,83%
710	Min. Fonction publique	649 325 000	0,42%	591 178 574	91,05%
720	Min. Communication, culture	1 908 922 000	1,24%	1 748 045 380	91,57%
740	Min. Action sociale promotion fem	535 807 000	0,35%	467 398 868	87,23%
760	Min. Urbanisme et habitat	170 336 000	0,11%	161 723 528	94,94%
810	Min. Agriculture, élevage	1 305 753 000	0,85%	1 112 758 251	85,22%
820	Min. Commerce, industrie	641 453 000	0,42%	572 693 169	89,28%
830	Min. Infrastructures et transports	701 018 000	0,46%	497 579 228	70,98%
840	Min. Mines et énergie	276 698 000	0,18%	246 630 512	89,13%
860	Min. Environnement et des RF	379 637 000	0,25%	344 985 785	90,87%
870	Min. Postes et économie numérique	98 436 000	0,06%	45 338 793	46,06%
920	Min. Droits de l'homme	134 356 000	0,09%	121 977 568	90,79%
	TOTAL MINISTERES ET SERVICES	135 713 843 000	88,12%	129 938 503 393	95,74%
	TOTAL BUDGET GENERAL	154 001 805 000	100,00%	147 529 814 828	95,80%

Sources: Compte administratif 2016 et calculs de la Cour

Les dépenses communes diverses représentent 50,95% des dépenses de fonctionnement. L'ensemble des dépenses communes (Personnel, matériel et diverses) totalisent 82 453 417 000 F CFA soit 7,16 % du budget général. Elles ont été exécutées pour 80 965 183 468 F CFA soit 8,17% du total de ce budget. La synthèse de cette analyse est présentée dans le tableau suivant :

Tableau 40 : Analyse des dépenses communes du budget 2016

Intitulés	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
2 215 Dépenses communes de personnel	1 283 480 000	1 066 775 861	83,12%
2 216 Dépenses communes de matériel	2 703 837 000	2 340 760 221	86,57%
2 217 Dépenses communes diverses	78 466 100 000	77 557 647 386	98,84%
TOTAL DEPENSES COMMUNES	82 453 417 000	80 965 183 468	98,20%
TOTAL BUDGET GENERAL	1 151 027 048 000	991 328 813 435	86,13%
Pourcentage du budget général	7,16%	8,17%	

Sources: Compte administratif 2016 et calculs de la Cour

L'observation de l'exécution des dépenses de fonctionnement ou de matériel sur les cinq (5) 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, et restées pratiquement constantes en 2014 (95,60%), 95,89% en 2015 et 95,80 en 2016 comme l'indique le tableau suivant :

Tableau 41 : Evolution des dépenses de fonctionnement 2012 à 2016

GESTION	PREVISION	EXECUTION	TAUX D'EXECUT°
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%
2016	154 001 805 000	147 529 814 828	95,80%

Sources: Compte administratif 2016, RELF 2012 à 2015 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 42 : Taux de variation des prévisions de dépenses de fonctionnement de 2010 à 2015

Période	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015
Taux	29,79%	-9,74%	44,85%	8,87%	15%

Sources: Compte administratif 2016, RELF 2012 à 2015 et calculs de la Cour

2.6.2.7. Dépenses de transferts courants, gestion 2016

La dotation budgétaire allouée aux dépenses de transferts d'un montant de **118 033 716 000 F CFA** a été consommée à hauteur de **112 915 961 012 F CFA**, soit un taux d'exécution de **95,66%** contre 93,26% 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 42 :

TABLEAU 43 : Présentation analytique des dépenses de transferts courants, gestion 2016

Poste	Ministères ou institutions	Prévision LFR 2016	Poids par rapport au total	Exécution LFR 2016	Taux d'exéc ^o
110	Assemblée nationale	128 395 000	0,11%	128 395 000	100,00%
120	Présidence de la République	2 430 000 000	2,06%	2 430 000 000	100,00%
130	Premier ministre	19 000 000	0,02%	19 000 000	100,00%
170	Cour des comptes	3 500 000	0,00%	3 000 000	85,71%
190	HAAC	211 800 000	0,18%	211 800 000	100,00%
TOTAL INSTITUTIONS		2 792 695 000	2,37%	2 792 195 000	99,98%
210	Min. Economie et finances	32 070 000 000	27,17%	31 898 120 672	99,46%
220	Min. Planification développement	225 000 000	0,19%	225 000 000	100,00%
230	Min. Affaires étrangères	1 890 000 000	1,60%	1 889 999 970	100,00%
240	Min. Développement à la base	17 838 541 000	15,11%	12 838 541 000	71,97%
410	Min. Administration Territoriale	980 000 000	0,83%	800 000 000	81,63%
420	Min. Justice	160 000 000	0,14%	160 000 000	100,00%
430	Min. Sécurité et protection civile	40 000 000	0,03%	40 000 000	100,00%
510	Min. Enseignement primaire	6 540 000 000	5,54%	7 390 709 009	113,01%
520	Min. Enseignement technique	370 000 000	0,31%	370 000 000	100,00%
530	Min. Enseignement supérieur	20 733 000 000	17,57%	20 733 000 000	100,00%
610	Min. Santé	10 287 000 000	8,72%	9 763 867 840	94,91%
710	Min. Fonction publique	1 679 000 000	1,42%	1 669 000 000	99,40%
720	Min. Communication, culture	2 895 000 000	2,45%	2 889 642 018	99,81%
740	Min. Action sociale promotion fem	1 055 500 000	0,89%	1 027 905 952	97,39%
760	Min. Urbanisme et habitat	820 000 000	0,69%	820 000 000	100,00%
810	Min. Agriculture, élevage	5 235 000 000	4,44%	5 235 000 000	100,00%
820	Min. Commerce, industrie	8 142 300 000	6,90%	8 142 299 551	100,00%
830	Min. Infrastructures et transports	510 000 000	0,43%	460 000 000	90,20%
840	Min. Mines et énergie	3 120 000 000	2,64%	3 120 000 000	100,00%
860	Min. Environnement et RF	100 000 000	0,08%	100 000 000	100,00%
870	Min. Postes et économie numérique	200 000 000	0,17%	200 000 000	100,00%
920	Min. Droits de l'homme	350 680 000	0,30%	350 680 000	100,00%
TOTAL MINISTERES ET SERVICES		115 241 021 000	97,63%	110 123 766 012	95,56%
TOTAL		118 033 716 000	100,00%	112 915 961 012	95,66%

Sources: Compte administratif 2016 et calculs de la Cour

Les ministères qui ont bénéficié des plus importantes subventions au titre du budget 2016 sont dans l'ordre : le Ministère de l'économie et des finances (27,17%) ; le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (17,57%) ; le ministère de développement à la base, de l'artisanat, de la jeunesse et de l'emploi des jeunes (15,11%) ; ministère de la santé (8,72%) ; le Ministère du commerce et de la promotion du secteur privé (6,90%); le ministère de l'enseignement primaire et secondaire (5,54%) et le Ministère de l'Agriculture (4,44%).

Ces sept (07) ministères totalisent un volume de transferts courants de 100 845 841 000 F CFA sur une prévision totale de 118 033 716 000 FCFA, soit 85,44%. Ces ministères ont exécuté leurs dotations à 95,20%.

L'exécution des dépenses de transfert sur les quatre dernières années a connu une amélioration croissante avec une légère baisse en 2015. Leurs prévisions ont évolué en dents de scie, mais avec une croissance régulière les trois dernières années comme l'illustrent les tableaux ci-dessous :

Tableau 44 : Evolution des dépenses d'interventions 2012 à 2016

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécut°
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%
2016	118 033 716 000	112 915 961 012	95,66%

Sources: Compte administratif 2016, RELF 2012 à 2015 et calculs de la Cour

Tableau 45 : Taux de variation des prévisions de dépenses de transfert de 2011 à 2016

Période	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015/2014	2016/2015
Taux	51,70%	-1,73%	-15,04%	13,15%	-3,62%

Sources: Compte administratif 2016, RELF 2011 à 2015 et calculs de la Cour

Globalement, les prévisions des dépenses de transfert ont évolué de façon erratique sur la période de 2012 à 2016, 51,70% entre 2011 et 2012 ; -1,73% entre 2012 et 2013 ; -15,04% entre 2013 et 2014 et enfin -3,62% entre 2015 et 2016

2.6.2.8. Dépenses d'investissement, gestion 2016

Elles se présentent comme suit, dans le tableau 46 :

TABLEAU 46 : Présentation analytique des dépenses d'investissements, gestion 2016

Postes	Ministères ou institutions	Prévision LFR 2016	Poids par rapport au Total	Exécution LFR 2016	Taux d'exéc ^o
110	Assemblée nationale	1 000 000 000	0,26%	226 204 382	22,62%
120	Présidence de la République	12 964 850 000	3,41%	12 662 113 363	97,66%
130	Premier ministre	150 000 000	0,04%	149 453 728	99,64%
140	Cour constitutionnelle	50 000 000	0,01%	12 070 250	24,14%
150	Cour suprême	20 000 000	0,01%	16 672 126	83,36%
170	Cour des comptes	200 000 000	0,05%	0	0,00%
TOTAL INSTITUTIONS		14 384 850 000	3,79%	13 066 513 849	90,84%
210	Min. Economie et finances	66 036 879 000	17,39%	57 993 911 789	87,82%
211	Min. Délégué chargé du Budget	50 000 000	0,01%	49 999 400	100,00%
220	Min. Planification développement	2 072 000 000	0,55%	713 581 340	34,44%
230	Min. Affaires étrangères	80 000 000	0,02%	79 117 174	98,90%
240	Min. Développement à la base	6 821 229 000	1,80%	6 852 742 929	100,46%
310	Min. Défense nationale	700 000 000	0,18%	495 716 770	70,82%
410	Min. Administration territoriale	2 996 000 000	0,79%	1 492 874 840	49,83%
420	Min. Justice	920 000 000	0,24%	807 770 870	87,80%
430	Min. Sécurité et protection civile	380 000 000	0,10%	368 428 683	96,95%
510	Min. Enseignement primaire	7 120 000 000	1,88%	4 256 254 276	59,78%
520	Min. Enseignement technique	2 228 000 000	0,59%	3 054 828 567	137,11%
530	Min. Enseignement supérieur	1 556 149 000	0,41%	562 821 960	36,17%
610	Min. Santé	16 660 721 000	4,39%	16 260 609 539	97,60%
710	Min. Fonction publique	584 727 000	0,15%	89 554 674	15,32%
720	Min. Communication, culture	5 565 158 000	1,47%	4 141 432 511	74,42%
740	Min. Action sociale promotion fem	100 000 000	0,03%	43 102 372	43,10%
760	Min. Urbanisme et habitat	7 399 277 000	1,95%	6 566 666 499	88,75%
810	Min. Agriculture, élevage	48 450 716 000	12,76%	32 562 308 651	67,21%
820	Min. Commerce, industrie	4 221 788 000	1,11%	1 007 442 098	23,86%
830	Min. Infrastructures et transports	168 391 112 000	44,35%	156 676 965 441	93,04%
840	Min. Mines et énergie	8 617 000 000	2,27%	13 606 765 062	157,91%
860	Min. Environnement et RF	3 834 456 000	1,01%	6 191 608 264	161,47%
870	Min. Postes et économie numérique	10 413 100 000	2,74%	784 495 397	7,53%
920	Min. Droits de l'homme	70 000 000	0,02%	69 669 205	99,53%
TOTAL MINISTERES ET SERVICES		365 268 312 000	96,21%	314 728 668 311	86,16%
TOTAL DEPENSES D'INVESTISSEMENT		379 653 162 000	100,00%	327 795 182 160	86,34%

Sources: Compte administratif 2016 et calculs de la Cour

Il se dégage des données de ce tableau que cinq (5) postes budgétaires sur 30 ont bénéficié en prévision de 82,30% du budget d'investissement 2016. Il s'agit de : ministère de l'Economie et des Finances (17,39%), ministère des infrastructures et des transports (44,35%); Présidence de la République (3,41%); ministère de la santé (4,39%); ministère de l'agriculture de l'élevage et de la pêche (12,76). Ils sont présentés dans le tableau récapitulatif suivant :

Tableau 47 : Récapitulatif des Postes budgétaires ayant bénéficié de l'essentiel des investissements

Postes budgétaires	Prévisions	Poids / Total	Exécution	Taux d'exécution
Ministère des infrastructures	168 391 112 000	44,35%	156 676 965 441	93,04%
Ministère de l'Economie et des finances	66 036 879 000	17,39%	57 993 911 789	87,82%
Ministère de l'agriculture et de la pêche	48 450 716 000	12,76%	32 562 308 651	67,21%
Ministère de la santé	16 660 721 000	4,39%	16 260 609 539	97,60%
Présidence de la République	12 964 850 000	3,41%	12 662 113 363	97,66%
Total des 5 postes	312 504 278 000	82,30%	276 155 908 783	88,37%
Budget investissement	379 653 162 000	100%	327 795 182 160	86,34%

Source : Calculs de la Cour

A la lumière du tableau ci-dessus, le montant des crédits inscrits au titre 5 du budget général, gestion 2016 (dépenses d'investissement) est de 379 653 162 000 F CFA. Ces dépenses ont été exécutées pour un montant de 327 795 182 160 F CFA faisant ressortir un taux d'exécution de 86,34% qui traduit une régression par rapport à l'exercice précédent où ce taux était de 99,28%.

Le ministère de l'enseignement technique, le ministère des mines, de l'énergie et le ministère de l'environnement et des ressources forestières ont réalisé des taux d'exécution respectifs de 137,11%, 157,91% et 161,47%.

Neuf (9) 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%);
- Cour constitutionnelle (24,14%) ;
- Ministère des postes et de l'économie numérique (7,53%) ;
- Ministère de la fonction publique et réformes administratives (15,32%) ;
- Ministère du commerce et industrie (23,86%) ;
- Ministère de la planification et de développement (34,44%)
- Ministère de l'enseignement supérieur et des recherches (36,17%) ;
- Ministère de l'action Sociale, de promotion la femme (43,10%)
- Ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et des collectivités locales (49,83%) ;
- Ministère de l'enseignement primaire et secondaire (59,78%)

Quant à la Cour des comptes, elle n'a effectué aucun engagement sur son crédit d'investissement.

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

Tableau 48: Evolution des dépenses d'investissement de 2012 à 2016

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécut°
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%
2016	118 033 716 000	112 915 961 012	95,66%

Sources: Compte administratif 2016, RELF 2012 à 2015 et calculs de la Cour

Les dépenses d'investissement ont connu une évolution en dents de scie de leur taux d'exécution comme le l'indique le tableau ci-dessus.

Tableau 49: Taux de variation des prévisions de dépenses d'investissement de 2011 à 2016

Période	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015
Taux	-6,01%	8,38%	0,24%	21,01%	35,85%

Sources: Compte administratif 2016, rapports 2011 à 2015 et calculs de la Cour

La variation des taux sur la période 2012 à 2016 a suivi une tendance régulière à l'exception de 2014/2013 comme le montre le tableau ci-dessus.

Les dépenses d'investissement telles que présentées dans le tableau 45 (Page 67 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 50: Exécution des investissements 2016 selon leur source de financement

Libellés	Prévision 2016	Exécution 2016	Ecart	Taux
Ressources internes	198 317 095 000	181 260 921 160	17 056 173 840	91,40%
Ressources externes	181 336 067 000	146 534 261 000	34 801 806 000	80,81%
Total	379 653 162 000	327 795 182 160	51 857 979 840	86,34%

Sources: Comptes administratif et de gestion 2016 du PGT.

Ce tableau révèle que les investissements sur financement internes ont été réalisés à hauteur de 91,40% des prévisions en 2016 contre 97,40% en 2015. Ceux financés sur financement externes ont atteint un taux d'exécution de 80,81% contre 101,24% en 2015. Le taux moyen d'exécution des dépenses d'investissement se chiffre à 86,34% alors qu'il était de 99,29% en 2015 traduisant une régression de ce taux de 12,95 points.

2.6.2.9. Analyse synthétique des dépenses du budget de l'Etat, gestions 2014 à 2016.

Le tableau simplifié des dépenses du budget général et des dotations aux comptes d'affectation spéciale au titre des gestions 2014 à 2016 se résume comme suit:

Tableau 51 : Présentation synthétique de l'exécution des dépenses du budget de l'Etat, 2014 à 2016 (En milliers F CFA)

Libellé	Prévision 2014	Exécution 2014	Taux	Prévision 2015	Exécution 2015	Taux	Prévision 2016	Exécution 2016	Taux
Dettes publique et viagère	115 038 414 000	104 373 137 800	90,73%	123 340 996 000	140 793 071 478	114,15%	313 886 435 000	220 401 432 802	70,22%
Personnel	143 757 192 000	143 441 042 761	99,78%	167 843 660 000	171 656 268 684	102,27%	185 451 930 000	182 686 422 633	98,51%
Matériel et services	122 918 227 000	117 504 406 445	95,60%	133 826 787 000	128 327 013 652	95,89%	154 001 805 000	147 529 814 828	95,80%
Dépenses de transfert	108 234 883 000	101 672 266 555	93,94%	122 467 895 000	114 212 014 643	93,26%	118 033 716 000	112 915 961 012	95,66%
Dépenses d'investissement	230 956 573 000	207 317 619 482	89,76%	279 741 043 000	277 714 127 467	99,28%	379 653 162 000	327 795 182 160	86,34%
Total budget général	720 905 289 000	674 308 473 043	93,54%	827 220 381 000	832 702 495 924	100,66%	1 151 027 048 000	991 328 813 435	86,13%
Dotations aux CST	2 310 000 000	1 614 896 960	69,91%	2 474 000 000	1 941 418 902	78,47%	3 495 313 000	2 997 853 413	85,77%
Total budget de l'Etat	723 215 289 000	675 923 370 003	93,46%	829 694 381 000	834 643 914 826	100,60%	1 154 522 361 000	994 326 666 848	86,12%

Sources : Comptes administratif et de gestion 2016 (PGT & ACCT), RELF 2014 à 2015 de la Cour.

Il ressort de ce tableau les constats suivants :

- Les prévisions des dépenses de la dette publique et viagère ont connu une augmentation régulière sur la période 2014 à 2016, mais les taux d'exécution ont varié en dents de scie passant de 90,73% en 2014 à 114,15% en 2015 avant de fléchir à 70,22% en 2016.
- Les prévisions des dépenses de personnel se sont accrues sur la période indiquée et ont connu des taux d'exécution de 99,78% en 2014, 102,27% en 2015 et 98,51% en 2016.
- Les prévisions des dépenses de fonctionnement ont connu une augmentation d'année en année sur la période. La consommation des crédits au titre de ces dépenses sont les suivants : 95,60% en 2014, 95,89% en 2015 et 95,80% en 2016.
- S'agissant des dépenses de transfert, après une augmentation entre 2014 et 2015, ces dépenses ont baissé entre 2015 et 2016. Les taux d'exécution sont restés pratiquement stable sur la période (93,94% en 2014, 93,26% en 2015 et 95,66% en 2016).
- Les prévisions des dépenses d'investissement, ont connu une augmentation régulière sur la période. Leur taux d'exécution ont évolué en dents de scie (89,76% en 2014, 99,28% en 2015 et 86,34% en 2016).
- Les dotations aux CST ont connu une croissance régulière sur la période 2014 à 2016, mais leurs taux d'exécution a évolué en dents de scie, 69,91% en 2014 ; 78,47% en 2015 ; et 85,77% en 2016.
- Dans l'ensemble, les dépenses budgétaires ont enregistré un taux moyen d'exécution de 93,46% en 2014, 100,66% en 2015 et 86,12% en 2016.

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 au niveau des dépenses d'investissement constatés, par la Cour posent le problème de la non sincérité dans la prévision de certains postes budgétaires.

2.7. Les comptes spéciaux du Trésor (CST)

Le budget de l'Etat exécuté au titre de la gestion 2016 comprend en dehors du budget général, les comptes spéciaux du Trésor composés des comptes d'affectation spéciale (CAS) et des comptes de prêts et d'avances (CPA). Il faut retenir que les CPA n'ont été prévus en loi de finances que pour la gestion sous-revue.

2.7.1. Les CAS

Les dotations aux comptes d'affectation spéciale ont évolué depuis 2011 comme présentées dans les tableaux suivants :

Tableau 52 : Evolution des dotations de l'ensemble des CAS de 2011 à 2016

Gestion	Prévision	Variation 2012/2011	Variation 2013/2012	Variation 2014/2013	Variation 2015/2014	Variation 2016/2015
2011	2 248 000 000					
2012	2 482 000 000	10%				
2013	2 750 000 000		11%			
2014	2 310 000 000			-16%		
2015	2 474 000 000				7,10%	
2016	2 895 313 000					17,03%

Sources : Budgets, gestion 2011 à 2016 et calculs de la Cour.

Les dotations aux comptes d'affectation ont régulièrement progressé sur la période 2011 à 2013 de 2 248 000 000 en 2011 à 2 482 000 000 en 2012 puis 2 750 000 000 en 2013. En 2014 la dotation a été réduite à 2310 000 000 FCFA avant de connaître une variation à la hausse en passant à 2474 000 000 en 2015 à 2 895 313 000 en 2016.

Les dotations aux CAS suivent une progression modérée de 10%, entre 2011 et 2012 ; 11% entre 2012 et 2013 avant de régresser de -16% entre 2013 et 2014. Les dotations ont retrouvé un accroissement entre 2014 et 2015 de 7,10% pour atteindre 17% entre 2015 et 2016.

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 53 : Evolution des ressources des CAS 2011 à 2016

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
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%
2016	2 895 313 000	2 823 731 884	97,53%
TOTAL	15 159 313 000	13 338 557 808	87,99%

Sources : Budgets, gestion 2011 à 2016 et calculs de la Cour.

En résumé, sur les six dernières gestions, les ressources des CAS ont totalisé la somme de 13 338 557 808 d'exécution F CFA soit 87,99% de leurs prévisions. Le taux d'exécution des recettes de 2016 est de 97,53%, en légère progression par rapport à celui de 2015 qui est de 94,64%.

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 54: Evolution des dépenses des CAS 2011 à 2016

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
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%
2016	2 895 313 000	2 537 139 222	87,63%
TOTAL	15 159 313 000	7 941 829 084	52,39%

Sources : Budgets, gestion 2011 à 2016 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 puis 87,63% en 2016.

Sur un total de 15 159 313 000 F CFA alloués aux CAS en six ans (6) ans, le montant exécuté n'est que de 7 941 829 084 FCFA soit 52,39%. Nous constatons avec satisfaction une tendance régulière à une utilisation plus rationnelle des dotations des CAS depuis trois ans : 69,91% en 2014, 78,47% en 2015 et 87,63% en 2016.

Les quatre CAS du budget de l'Etat 2016 sont régulièrement dotés au cours de la période analysée.

2.7.1.3. Analyse de l'exécution des fonds des CAS au titre de la gestion 2016

Les dotations au profit des quatre fonds qui constituent les comptes d'affectation spéciale prévus au budget 2016 sont présentées dans le tableau suivant :

2.7.1.3.1. Evolution des dotations aux différents CAS de 2011 à 2016

Tableau 55 : Evolution des prévisions des dotations aux CAS, 2012 à 2016 (F CFA)

Désignation	2 012	2013	2014	2015	2016	Variation 2012/2011	Variation 2013/2012	Variation 2014/2013	Variation 2015/2014	Variation 2016/2015
FNAFPP	866 000 000	1 000 000 000	780 000 000	872 000 000	1 135 313 000	6%	15%	-22%	11,79%	30,20%
FSDH	866 000 000	1 000 000 000	780 000 000	872 000 000	1 020 000 000	6%	15%	-22%	11,79%	16,97%
FPDT	250 000 000	250 000 000	250 000 000	250 000 000	250 000 000	108%	0%	0%	0,00%	0,00%
FNDF	500 000 000	500 000 000	500 000 000	480 000 000	490 000 000	2%	0%	0%	-4,00%	2,08%
TOTAL	2 482 000 000	2 750 000 000	2 310 000 000	2 474 000 000	2 895 313 000	10,41%	10,80%	-16%	7,10%	17,03%

Sources: Comptes administratif et de gestion 2016 du RGT et rapports 2012 à 2015 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 de 2014 à 2016 de ces dotations. Les dotations allouées ont connu une augmentation respective de 30,20% pour le FNAFPP ; 16,97% pour le FSDH et 2,08% pour le FNDF entre 2015 et 2016. Les dotations du FPDT sont restées constantes de 2012 à 2016.

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

Tableau 56 : Recouvrement des ressources prévues aux fonds des CAS, CGAF 2016 (F CFA)

Désignation	Prévision (A)	Emission (B)	Recouvrement (C)	Ecart (A-B)	Taux (B/A)
FNAFPP	1 135 313 000	1 159 033 747	1 159 033 747	-23 720 747	102,09%
FSDH	1 020 000 000	1 159 033 747	1 159 033 747	-139 033 747	113,63%
FPDT	250 000 000	258 525 168	258 525 168	-8 525 168	103,41%
FNDF	490 000 000	247 139 222	247 139 222	242 860 778	50,44%
TOTAL	2 895 313 000	2 823 731 884	2 823 731 884	71 581 116	97,53%

Sources: Compte administratif et CGAF 2016

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

- les ressources des CAS prévues au titre de la gestion 2016, ont été réalisées à hauteur de 97,53% des crédits votés pour l'ensemble des quatre (4) CAS, soit 2 823 731 884 CFA contre 94,64% soit 2 341 275 432 FCFA en 2015, traduisant ainsi une hausse des recouvrements ;
- les recouvrements des ressources du FNAFPP ; du FSDH et du FPDT sont supérieurs à leur prévision ;
- les ressources du FNDF n'ont été recouvrées qu'à 50,44% de sa prévision.

2.7.1.3.2. Evolution du recouvrement des ressources des fonds des CAS de 2012 à 2016

Le recouvrement des ressources des CAS a évolué comme dans le tableau ci-dessous :

Tableau 57 : Evolution des réalisations des ressources des CAS de 2012 à 2016 (F CFA)

Désignation	2 012	2013	2014	2015	2016	Variation 2013/2012	Variation 2014/2013	Variation 2015/2014	Variation 2016/2015
FNAFPP	866 000 000	1 000 000 000	780 000 000	872 000 000	1 135 313 000	15%	-22%	11,79%	30,20%
FSDH	866 000 000	1 000 000 000	780 000 000	872 000 000	1 020 000 000	15%	-22%	11,79%	16,97%
FPDT	250 000 000	250 000 000	250 000 000	250 000 000	250 000 000	0%	0%	0,00%	0,00%
FNDF	500 000 000	500 000 000	500 000 000	480 000 000	490 000 000	0%	0%	-4,00%	2,08%
TOTAL	2 482 000 000	2 750 000 000	2 310 000 000	2 474 000 000	2 895 313 000	10,80%	-16%	7,10%	17,03%

Sources : Compte administratif et compte de gestion 2016 du RGT et RELF 2013 à 2016 de la Cour

En termes d'évolution des réalisations des ressources des CAS dans leur ensemble, entre 2012 et 2016, en dehors de la baisse constatée entre 2013 et 2014, l'on peut relever des variations positives sur les périodes 2012 à 2013 pour 10,8%, 2014 à 2015 pour 7,10% et 17,03% entre 2015 et 2016.

Ces évolutions constatées d'une année sur l'autre sont imputables au FNAFPP et au FSDH qui ont atteint des taux de variation respectifs de 17,79% à 30,20% et de 11,79% à 16,97% entre 2014 et 2016.

2.7.1.3.3. Evolution de l'exécution des dépenses des fonds des CAS de 2012 à 2016

Tableau 58 : Evolution de l'exécution des dépenses des fonds des CAS 2012 à 2016 (F CFA)

Désignation	2 012	2 013	2 014	2 015	2 016	Variation 2013/2012	Variation 2014/2013	Variation 2015/2014	Variation 2016/2015
FNAFPP	504 187 000	504 187 000	780 000 000	872 000 000	1 020 000 000	0,00%	54,70%	11,79%	16,97%
FSDH			834 896 960	872 000 000	1 020 000 000			4,44%	16,97%
FPDT	10 000 000	10 000 000		197 418 902	250 000 000	0,00%	-100,00%		26,63%
FNDF					247 139 222				
TOTAL	514 187 000	514 187 000	1 614 896 960	1 941 418 902	2 537 139 222	0,00%	214,07%	20,22%	30,68%

Sources : Comptes administratif et de gestion 2016 du RGT et rapports 2013 à 2015 de la Cour

L'exécution des dépenses prévues aux différents fonds constituant les CAS a dans l'ensemble connu une évolution irrégulière : 0% entre 2012 et 2013 et 214,07% entre 2013 et 2014, 20,22% entre 2014 et 2015 et 30,68% entre 2015 et 2016. 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.

2.7.2. Les comptes de prêts et d'avances

Les comptes de prêts et d'avances (CPA) auparavant traités en opération de trésorerie ont fait l'objet de prévision dans la loi de finances, gestion 2016. Ils se présentent comme dans le tableau qui suit, dans le budget en cours d'examen :

Tableau 59 : Exécution des CPA

Libellé	Prévision	Exécution
Prêts	300 000 000	460 714 191
Avances	300 000 000	

Source : Collectif budgétaire et CGAF 2016

La prévision des CPA était faite sur quatre (4) sous-comptes pour un montant de 600 000 000 F CFA à raison de 400 000 000 sur le compte 465.521 avances et prêts aux personnes physiques et 200 000 000 sur les comptes d'avances (965.1 avances aux personnes morales) et (965.2 prêts aux personnes morales), équitablement répartis à raison de 100 000 000 F CFA par sous-compte.

Mais la Cour constate que l'exécution ne retrace pas clairement les opérations selon les prévisions de l'état C. Les mouvements en débit et crédit d'un montant de 460 714 191 F CFA ont été retracés aux comptes 965.1 et un montant de 109 806 094 F CFA au solde débiteur du compte 465 521. Il faut relever que le compte 965.1 n'avait qu'une prévision de 100 000 000 F CFA.

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).

Elles sont décrites dans le tableau 60 suivant :

Tableau 60 : Solde budgétaire après la prise en compte des opérations de trésorerie (en F CFA)

Rubriques	Prévisions budget 2016	Exécution budget 2016
Solde du budget de l'Etat	0	-45 557 769 401
Dépenses fiscales à imputer	0	-98 139 572 169
Opérations de trésorerie	0	0
Solde réel du budget de l'Etat		-143 697 341 570

Source : CGAF 2016, Avant-projet de loi de règlement gestion 2016.

En plus des opérations purement budgétaires décrites aux points précédents qui ont permis d'aboutir au solde du budget de l'Etat (-45 557 769 401 F CFA), l'ACCT centralise des opérations de trésorerie et comptabilise les opérations en atténuation des recettes.

La prise en compte du solde nul des comptes de prêts et d'avances de la gestion 2016 au titre des opérations de trésorerie telles que retracées dans le tableau 60 ci-dessus aboutit au même montant que le solde de l'exécution du budget de l'Etat (-45 557 769 401 F CFA).

Pour l'exercice sous revue, les dépenses fiscales à imputer s'élèvent à 98 139 572 169 F CFA. Elles viennent aggraver le déficit du budget dont le solde s'établit finalement à -143 697 341 570 F CFA.

2.9. Analyse de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2016 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 sur 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.

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

Le pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA comporte désormais cinq (5) critères²⁹ repartis en critères de premier rang et en critères de 2^{ème} rang.

2.9.1. 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 ;
- Encours de la dette / PIB : il devrait être inférieur ou égal à 70%.

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

2.9.2. 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%.

Tableau 61: Synthèse des critères de convergence de l'UEMOA

CRITERES	Norme	2015	2016	OBSERVAT°
Critères de premier rang :				
Solde global (dons compris)/PIB	≤ -3%	-6.3	-8.5	Critère non respecté
Taux d'inflation (IHPC Lomé)	≤ 3%	1.87	0.9	Critère respecté
Encours de la dette/ PIB	≤ 70%	71.8	75.5	Critère non respecté
Critères de second rang :				
Masse salariale/Recettes fiscales	≤ 35	32.2	32.1	Critère respecté
Taux de pression fiscale	≥ 20%	21.4	22.1	Critère respecté

Sources : Rapports économiques financiers et social 2014 et 2016 du MEF; Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de la Commission de l'UEMOA, juin 2017.

En matière de convergence, un seul critère de premier rang sur les trois et les deux critères du second rang ont été respectés en 2016. Le critère clé relatif au solde budgétaire global et celui de l'encours de la dette publique rapporté au PIB ne l'ont pas été.

Par rapport aux critères de second rang, tous les deux critères sont respectés en 2016.

²⁹ L'Acte additionnel n° 01/2015/CCEG/UEMOA du 19 janvier 2015 ramène de quatre à deux, les critères de 2^{ème} rang.

3. Troisième Partie :

**OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS
SUR L'EXECUTION DU BUDGET 2016**

3.1. Analyse en vue de la déclaration générale de conformité au titre de la gestion 2016

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).

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.

Aussi l'alinéa 1^{er} de l'article 51 de la loi n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances (LOLF) exige-t-il que le projet de loi de règlement soit accompagné du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances et de la déclaration générale de conformité (DGC) entre les comptes des ordonnateurs et ceux des comptables publics.

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

L'objet de la DGC est de rapprocher les écritures tenues par les comptables avec les autorisations budgétaires telles qu'elles résultent des écritures figurant dans la comptabilité administrative de l'ordonnateur principal du budget de l'Etat (le compte administratif). En d'autres termes, il s'agit de rapprocher le compte administratif de l'ordonnateur qui 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 2016 des trois comptables principaux de l'Etat ;
- le Compte général de l'Administration des Finances (CGAF), gestion 2016 avec ses composantes conformément à l'article 80 précédemment cité ;
- le compte administratif 2016 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 2016 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 2016 aux fins de vérification du bon report des soldes de clôture de l'exercice 2015.

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 (2015) et la balance d'entrée à l'ouverture de l'année vérifiée (2016) ;
- rapprochement entre les comptes individuels des comptables et le compte général de l'administration des finances (CGAF) 2016 à la clôture ;
- rapprochement entre la comptabilité administrative du Ministre chargé des finances, ordonnateur unique (Compte administratif 2016), et le compte général de l'administration des finances 2016.

3.1.3.1. Rapprochement entre la balance générale de sortie des comptes du trésor à la clôture de l'année 2015 et la balance générale d'entrée à l'ouverture de l'année 2016.

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 2015 sur la balance générale d'ouverture des comptes du Trésor le 1^{er} janvier 2016, lors de l'ouverture de la première journée comptable du mois de janvier 2016.

Tableau 62 : Vérification de l'exact report des soldes de sortie 2015 et d'entrée 2016

Désignation	Au 31 décembre 2015		Au 1 ^{er} janvier 2016		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 2015 et 2016, 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 2015 et le 1^{er} janvier 2016. En effet les contrôles effectués sur la base des soldes contenus dans la balance générale de clôture de l'exercice 2015 et ceux de la balance générale d'ouverture de l'exercice 2016, 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 2016.

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 2016, la Cour a d'abord contrôlé la bonne reprise des données de cette loi par les différentes comptabilités contrôlées.

3.1.3.3. Contrôle des données de la loi de finances rectificative 2016.

La loi n° 2016-001 du 4 janvier 2016 portant loi de finances initiale (LFI) 2016 a fait l'objet de modifications en cours d'exercice par la loi n° 2016-0031 du 2 décembre 2016 portant loi de finances rectificative (LFR), gestion 2016. Cette loi a donné lieu à l'élaboration d'un collectif budgétaire qui a revu à la hausse les prévisions de recettes et de dépenses du budget de l'Etat au titre de la gestion 2016. Ainsi les recettes du budget 2016 passent de 966 292 623 000 à 1 154 522 361 000 soit une augmentation totale de 188 229 738 000 soit 19,48% du montant de la loi de finance Initiale.

Les dépenses, quant à elles, passent de 1 005 656 912 000 à 1 154 522 361 000 soit une augmentation de 148 865 449 000 soit un taux de 14,80%.

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

3.1.3.3.1. Recettes du budget de l'Etat, gestion 2016

Tableau 63 : Etat de rapprochement entre le compte de gestion du RGT et le CGAF 2016

Libellés	Compte de gestion RGT 2016	CGAF 2016	Différence (CGRGT-CGAF)
Recettes en capital	331 429 068 103	331 429 068 103	0
Recettes fiscales	568 486 148 837	568 486 148 837	0
Recettes non fiscales	45 307 349 391	45 307 349 391	0
Comptes d'affectation spéciale		2 823 731 884	2 823 731 884
Recettes budget de l'ETAT	945 222 566 331	948 046 298 215	2 823 731 884

Sources: Comptes de gestion 2016 du RGT et CGAF 2016

La discordance au niveau des comptes d'affectation spéciale entre le compte de gestion du RGT et le CGAF s'explique par la non prise en compte de l'exécution de ceux-ci dans la comptabilité du RGT qui d'ailleurs n'en est pas assignataire.

3.1.3.3.2. Dépenses du budget 2016

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

Tableau 64 : Etat de rapprochement entre le compte de gestion du PGT et le CGAF 2016

Nature de dépenses	CGAF	Balance du PGT (CG)	Différence (CGAF -CGPGT)
Titre I: Dette publique et viagère	220 401 432 802	220 401 432 802	0
Titre II: Dépenses de personnel	182 686 422 633	182 686 422 633	0
Titre III: Dépenses de fonctionnement	147 529 814 828	147 529 814 828	0
Titre IV: Dépenses d'intervention	112 915 961 012	112 915 961 012	0
Titre V: Dépenses d'investissement dont:	327 789 325 995 ³⁰	214 428 135 763	113 361 190 232
- Financés sur ressources internes	181 255 064 995 ³¹	181 260 921 160	- 5 856 165
- Financés sur ressources externes	146 534 261 000	33 167 214 603	113 367 046 397
TOTAL BUDGET GENERAL	991 322 957 270	877 961 767 038	113 361 190 232
Comptes d'affectation spéciale	2 537 139 222	2 537 139 222	0
TOTAL BUDGET DE L'ETAT	993 860 096 492	880 498 906 260	113 361 190 232

Source : CGAF 2016, CG 2016 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 2016 tel que présenté dans le tableau ci-dessus, dégage une différence globale de 113 361 190 232 F CFA. Ce chiffre résulte de la différence entre le total global des dépenses d'investissements figurant dans le CGAF et celui des mêmes dépenses enregistrées par le PGT.

3.1.3.4. 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 :

3.1.3.4.1. Situation des recettes 2016

Tableau 65 : Etat de rapprochement entre le CA et le CGAF au niveau des recettes 2016

Libellés	CA 2016	CGAF 2016	Différence (CA-CGAF)
Recettes en capital	331 429 068 103	331 429 068 103	0
Recettes fiscales	568 486 148 837	568 486 148 837	0
Recettes non fiscales	45 569 234 432	45 307 349 391	261 885 041
Comptes d'affectat° spéciale		2 823 731 884	-2 823 731 884
Recettes totales	945 484 451 372	948 046 298 215	2 561 846 843

Source : CA et CGAF 2016 et calculs de la Cour

A la lumière de ce tableau, l'on relève que les opérations d'exécution des CAS n'ont pas été retracées par l'ordonnateur dans le compte administratif tandis que le CGAF les ont enregistrées.

La différence de 261 885 041 constitue le recouvrement des ordres de recettes individuels (ORI) des gestions antérieures selon le CGAF.

³⁰ Voir tableau n° 17 du CGAF 2016 page 27, 3^{ème} colonne.

³¹ Par différence avec les ressources externes.

3.1.3.4.2. Situation des dépenses 2016

Le rapprochement des données relatives aux dépenses contenues dans le CA et le CGAF au titre de la gestion 2016 est présenté dans le tableau suivant :

Tableau 66 : Etat de rapprochement entre le CA et le CGAF au niveau des dépenses 2016

Nature de dépenses	CA 2016	CGAF 2016	Différence (CA-CGAF)
Titre I: Dette publique et viagère	220 401 432 802	220 401 432 802	0
Titre II: Dépenses de personnel	182 686 422 633	182 686 422 633	0
Titre III: Dépenses de fonctionnement	147 529 814 828	147 529 814 828	0
Titre IV: Dépenses d'intervention	112 915 961 012	112 915 961 012	0
Titre V: Dépenses d'investissement dont:	327 795 182 160	327 789 325 995 ³²	5 856 165
Ressources internes	181 260 921 160	181 255 064 995 ³³	5 856 165
Ressources externes	146 534 261 000	146 534 261 000	0
TOTAL BUDGET GENERAL	991 328 813 435	991 322 957 270	5 856 165
Comptes d'affectation spéciale	0	2 537 139 222	2 537 139 222
TOTAL BUDGET DE L'ETAT	991 328 813 435	993 860 096 492	2 531 283 057

Source : CA et CGAF 2016 et calculs de la Cour

Des discordances sont constatées au niveau des dépenses d'investissement dans la rubrique ressources internes entre le CA et le CGAF pour un montant de 5 856 165 F CFA.

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 36 de la LOLF 2014-013 du 27 juin 2014). Cette disposition a été respectée en 2016.

3.2. Observations sur l'avant-projet de loi portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2016.

Aux fins du rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2016 et de la déclaration générale de conformité devant l'accompagner, la Cour a reçu le 16 août 2017 du ministre en charge des finances, la lettre n° 1801/MEF/SG/DB du 14 août 2017, transmettant l'avant-projet de loi portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2016 accompagné de ses annexes. L'ensemble de ces documents a été vérifié et analysé. A l'issue de ce contrôle, les observations suivantes ont été formulées.

3.2.1. Sur l'avant-projet de loi de règlement

- **Article 3**

Il comporte une coquille : gestion 2015 au lieu de gestion 2016.

³² Voir tableau n° 17 du CGAF 2016 page 27, 3^{ème} colonne.

³³ Par différence avec les ressources externes.

- **Article 4**

Le montant en lettres : « neuf cent quarante-cinq milliard quatre cent quatre-vingt-quatre million quatre cent cinquante-un mille » n'est pas correct.

- **Article 5**

Le montant en lettres : « neuf cent quatre onze milliard » n'est pas correcte.

- **Article 9**

Le montant en lettres : « Trois cent vingt-sept milliard sept cent quatre quinze millions.... » n'est pas correct.

- **Article 11**

Le montant en lettres : « deux milliard neuf cent quatre-dix-sept millions..... » n'est pas correcte.

3.2.2. Sur les annexes de l'avant-projet de loi de règlement du budget de l'Etat, gestion 2016

Les tableaux A, B, M et N des annexes de l'APLR comportent des incorrections.

- Tableau A : Recettes

La ligne 4 de ce tableau : le montant porté à la colonne « prévision » des CST est erroné.

- Tableau B : Dépenses

La ligne 2 de ce tableau : le montant porté à la colonne « prévision » des CST est également erroné.

- Tableau M : Recettes des Prêts et avances

La ligne des « Prêts et avances » de ce tableau : le montant 0 porté à la colonne « prévision » est erroné (Voir annexe C du collectif budgétaire).

- Tableau N : Dépenses des Prêts et avances

La ligne « Prêts et avances » de ce tableau : le montant 0 porté à la colonne « prévision » est également erroné.

3.2.3. Sur la concordance entre l'avant-projet de loi de règlement et les exposés de motifs

La Cour a relevé une incohérence dans les libellés des articles 6, 8, 9, 14, 15, 21 et 22 de l'avant-projet de loi de règlement et de l'exposé des motifs par article : des termes différents sont utilisés pour exprimer la même idée, la même réalité.

3.3. Grandes conclusions tirées du contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2016

3.3.1. Sur la cohérence du Budget 2016 avec les objectifs de la SCAPE pour 2016

- Par rapport aux dotations SCAPE estimées pour 2016, le budget au titre de la gestion 2016 a bénéficié d'une enveloppe supplémentaire de 29,29% ;
- les enveloppes budgétaires par axe stratégique telles qu'allouées au titre du budget 2016, n'ont pas respecté les estimations de la SCAPE pour l'année 2016 ;
- le résultat global qui découle de l'exécution du budget 2016 en comparaison avec les estimations de la SCAPE pour 2016 en termes de taux de croissance, montre que l'objectif de 7,1% n'est pas atteint. Quand bien même le montant du budget 2016 a excédé de 29,29% l'enveloppe initialement estimée dans la SCAPE, le taux de croissance de 2016 ne dépasserait pas 5,1%.

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 de 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.

La Cour déplore cependant que malgré la volonté exprimée par l'OTR de faire de l'informatisation des impôts une priorité, l'on en soit à fin décembre 2016 au stade de l'appel d'offre en vue de la réalisation de l'étude conceptuelle et de la mise en œuvre d'un système informatique de gestion intégrée d'impôts pour l'Office. En effet l'appel d'offre en vue de la réalisation de cette étude n'est lancé qu'en novembre 2015 pour une durée estimée à quatorze (14) mois, dans le cadre du Projet d'Appui à la Gouvernance Fiscale de la BAD qui en assure le financement.

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'analyse des différentes opérations budgétaires et comptables aboutit à la conclusion que le CGAF, les comptes de gestion ainsi que les balances au 31 décembre des CPE pour la gestion 2016, ont été présentés conformément à cette nomenclature, à ce manuel de procédures et à cette instruction.

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 31/12/2015 et la balance d'ouverture au 1er janvier 2016 ;
- le rapprochement de la comptabilisation des recettes entre le CA 2016 et le CGAF 2016 laisse apparaître le fait que les CAS ont été enregistrées par le CGAF pour 2 823 731 884 F CFA alors que le CA ne les retrace pas ;
- 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 la dette, de personnel, de fonctionnement et de transferts ; en revanche il subsiste des discordances :
 - d'abord au niveau des dépenses d'investissement entre le CA et le CGAF pour un montant de 5 865 165 F CFA ;
 - ensuite au niveau des recettes non fiscales où le recouvrement des ordres de recettes individuels (ORI) des gestions antérieures a été comptabilisé dans le compte administratif pour 261 885 041 F CFA alors que le CGAF ne l'a pas pris en compte ;
 - enfin au niveau de l'exécution des dépenses des CAS que le CA n'a pas retracée alors que le CGAF les a prises en compte pour 2 537 139 222 F CFA.

3.3.6. Sur la maîtrise des prévisions de recettes budgétaires

Les prévisions de recettes budgétaires sont globalement non maîtrisées et manquent de réalisme et de sincérité : en 2016 leur taux de réalisation n'a atteint que 82,18% en recul par rapport à 89,37% réalisé en 2015.

L'analyse par grande rubrique de cette situation, met en lumière le fait que ce résultat est largement la conséquence des incertitudes constatées dans la prévision et la mobilisation des ressources en capital (taux de réalisation de 63,15%).

Cette situation amène la Cour à réitérer les observations suivantes :

- la non maîtrise des prévisions de recettes en capital dont la réalisation est toujours en deçà des prévisions budgétaires et ceci depuis la gestion 2010³⁴;
- la faible capacité de mobilisation des recettes en capital : sur la période en cause, sur un total de 1 939 milliards de F CFA budgété, à peine la moitié soit 959 milliards F CFA a pu faire l'objet de recouvrement, ressortant un taux moyen de recouvrement de 49,46% ;
- cette faiblesse dans la mobilisation des recettes en capital est plus particulièrement accentuée au niveau des dons projets pour lesquels, malgré les dotations budgétaires récurrentes, aucune émission, ni recouvrement n'ont été relevés au cours des quatre dernières années (2013-2014-2015-2016). Il en est de même pour les appuis budgétaires dont les réalisations ne dépassent guère 35% en 2016.

3.3.7. Sur l'exécution des dépenses budgétaires mieux contenues

L'analyse des dépenses du budget 2016 sous l'angle du respect des prévisions a donné lieu aux conclusions ci-dessous :

- les dépenses du budget 2016, ont connu un taux moyen d'exécution de 86,13% contre 100,66% l'année précédente. Ceci dénote d'une volonté de contenir la consommation des crédits votés dans la limite des recettes budgétaires réalisées (82,18%) ;
- dans l'ensemble les crédits votés ont été mieux consommés cependant certains postes budgétaires ont enregistré des sous-consommations et des dépassements de crédit ;
- malgré le constat d'une meilleure discipline dans le respect des autorisations budgétaires, la Cour rappelle que les dépassements constatés, constituent une entorse à la règle de discipline budgétaire notamment pour les Ministères de l'Environnement et des Ressources Forestières (137%) et le Ministère des Mines et de l'Energie (140%).

3.3.8. Sur le respect des critères du Pacte de convergence

En 2016, le Togo n'a respecté qu'un (1) critère de 1^{er} rang sur les trois (3) critères clés qui permettent d'apprécier la stabilité économique du pays. Ceux du 2^{ème} rang ont été tous les deux respectés.

³⁴ Conf. Tableau 24 page 46 ci-dessus ;

RECOMMANDATIONS DE LA COUR³⁵

A l'issue du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2016, la Cour recommande que :

1. les dotations budgétaires soient mises en cohérence avec les montants des estimations des coûts arrêtés pour chaque axe stratégique de la SCAPE ;
2. les RAP des ministères qui expérimentent les budgets programmes soient produits à la Cour conformément à l'article 50 alinéa 3 de la LOLF 2014 ;
3. des mesures adéquates soient prises pour nommer l'agent comptable de la dette publique en vue d'un meilleur suivi de l'endettement de l'Etat à travers l'analyse de sa viabilité et de sa soutenabilité dans le souci 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 dans le cadre de la reddition des comptes, copies des conventions et des accords de prêts signés au cours de la gestion ainsi que des 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 une meilleure analyse de la situation de la dette ;
5. le Gouvernement veille à la réalisation par l'Office Togolais des Recettes du Projet d'interconnexion et d'échanges d'informations entre l'OTR, le SIGFiP, le Centre de formalités des entreprises (CFE) et l'Institut National des Statistiques Economiques et des Etudes Démographiques (INSEED), en vue d'une meilleure intégration des différents systèmes d'information de gestion de l'Etat ;
6. 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 ;
7. 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 ;
8. les prévisions des recettes en capital soient mieux maîtrisées, plus réalistes et sincères ;
9. le Gouvernement prenne des mesures idoines en vue d'améliorer sensiblement la mobilisation des dons-projets et des appuis budgétaires afin de permettre à l'économie nationale de bénéficier pleinement de ces ressources ;
10. la situation au 31 décembre des 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 ;
11. le Gouvernement prenne des mesures en vue d'aboutir au respect des critères clés relatifs au solde budgétaire global et celui de l'encours de la dette publique rapporté au PIB, dans le cadre du Pacte de convergence de stabilité et de l'emploi de l'UEMOA.

³⁵Il 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.

CONCLUSION

Le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2016 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.

Préalablement au contrôle proprement dit, l'équipe a procédé à la prise de connaissance de l'entité à auditer à travers l'analyse de son environnement juridique et économique en mettant l'accent sur la SCAPE, l'internalisation des nouvelles directives de l'UEMOA et l'évaluation de son contrôle interne et de son 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'est agi d'obtenir à travers un questionnaire 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 offert l'opportunité aux services techniques de réagir aux observations de la Cour. Les réactions pertinentes du ministère ont été prises en compte dans la finalisation du rapport.

A l'issue du contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2016, la Cour constate dans l'ensemble, malgré les insuffisances relevées, une amélioration continue du Gouvernement en matière de reddition des comptes, 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 et la compréhension 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 pour la gestion 2016.

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, rehaussant 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 2014, 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 avis à émettre sur 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.

C'est dans cette optique qu'un cadre de concertation entre la Cour et le ministère chargé des finances est envisagé afin de permettre d'apprécier ensemble les nouvelles contraintes qu'impose l'entrée en vigueur définitive du nouveau cadre harmonisé des finances publiques et les défis qui en découlent.

COUR DES COMPTES

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 2016 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 04 JUIL 2017

LETTRE DE MISSION

Le Président de la Première Chambre
A

Monsieur PILOUZOUÉ Tchalouw Bouwessodjolo
Conseiller-maître

L O M E

Objet : *Contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2016*

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 2017 a retenu, entre autres, **le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2016**.

• **Objectif du contrôle** :

Examiner et vérifier l'exécution de la loi de finances votée par l'Assemblée Nationale au titre de la gestion 2016 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 2016.

• **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.
- Exécution de la mission :
 - Etude du compte administratif et des comptes de gestion des trois comptaables principaux de l'Etat, gestion 2016 ;
 - Etude du projet de loi de règlement au titre de la gestion 2016 et du compte général de l'administration générale des finances 2016.
- Elaboration du projet de rapport à soumettre en plénière.

Durée de la mission :

- **Nombre de jours à y consacrer** : deux (2) mois à compter du 5 juillet 2017 ;
- **Date limite de dépôt du rapport d'instruction** : 5 septembre 2017.

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, membre ;
- **MM. PANTOM Akpala et SAMANI Baali**, assistants de vérification, membres.

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

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



Debaba BALE

**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 2016
DE LA COUR DES COMPTES**

COUR DES COMPTES

MINISTERE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION DU BUDGET

REPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail-Liberté-Patrie

N° 2528 /MEF/SG/DB

Lomé, le 17 NOV 2017.

Le Ministre

à

Monsieur le Premier Président de la Cour
des Comptes

LOME



Monsieur le Premier Président,

Par lettre n° 239-17/CC/SG du 18 octobre 2017, vous m'avez transmis le rapport d'observations provisoires de la Cour des comptes sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2016.

En réponse, j'ai l'honneur de vous transmettre les éléments de réponses et quelques observations à cet effet.

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



**ELEMENTS DE REPONSES AUX OBSERVATIONS DE LA COUR DES
COMPTES DANS SON RAPPORT PROVISOIRE SUR LE CONTÔLE
DE L'EXECUTION DU BUDGET, GESTION 2016**

La Cour des comptes, à l'issue de l'examen des comptes de gestion 2016 des comptables principaux et des autres documents qui sont le Compte administratif, le Compte général de l'administration financière (CGAF) et l'avant-projet de loi de règlement du budget de l'Etat, gestion 2016, a transmis au Ministre de l'économie et des finances le rapport provisoire sur le contrôle de l'exécution du budget, gestion 2016.

Le contenu de ce rapport appelle, de la part du ministère de l'économie et des finances, quelques observations et éléments de réponses rassemblés en observations de forme et de fond ainsi qu'il suit :

A. OBSERVATIONS DE FORME

1. Page 30, dernier paragraphe

Au lieu de tableau 7, écrire tableau 5.

2. Page 39, tableau 15, dernière colonne

Revoir le montant des « Recettes du budget de l'Etat » qui doit être de 948 768 897 447 F CFA au lieu de 945 484 451 372 F CFA.

3. Page 43, paragraphe 4, dernière ligne

Au lieu de « et d'un compte de **prçets** et d'avances (CPA)», lire « ... et d'un compte de **prêts** et d'avances (CPA) ».

4. Page 55, tableau 33

Revoir le montant des prévisions des tirages sur emprunts projets. Il est de 88 423 373 000 au lieu de 98 423 373 000 ;

Revoir le montant des réalisations des redevances minières qui doit être de 1 371 828 004 au lieu de 11 371 828 004 ;

La rubrique « Abattoirs » mentionné dans le tableau pour une prévision de 55 000 000 et un recouvrement de 92 891 612 n'existe pas dans le budget général. Il s'agit plutôt de la rubrique « Autres droits et frais administratifs » pour ces mêmes montants.

B. OBSERVATIONS DE FOND

1. Page 19, 8^{ème} puce ; page 20, 3^{ème} paragraphe ; page 25, 2^{ème} paragraphe et page 80, 3^{ème} paragraphe

Le décret n° 2008-091/PR du 29 juillet 2008 portant règlement général sur la comptabilité publique a été abrogé par les dispositions de l'article 100 du décret n° 2015-054/PR du 27 août 2015 portant règlement général sur la comptabilité publique. Il faudra donc s'appuyer sur les dispositions du texte réglementaire en vigueur.

2. Page 26, paragraphe 3

Conformément aux dispositions de l'article 54 du décret n° 2015-054/PR du 27 août 2015 portant règlement général sur la comptabilité publique, la gestion et le remboursement des emprunts publics constituent désormais des opérations de trésorerie. Dans cette optique, seul l'Agent comptable central du trésor, comptable assignataire des opérations de trésorerie de l'Etat, est habilité à exécuter les opérations de la dette publique.

3. Page 28 :

– **Paragraphe 3 : Observations de la Cour des comptes sur l'inexistence pour le moment d'un projet visant à intégrer les systèmes d'information de gestion des autres administrations financières, principalement l'OTR avec ses trois commissariats (CI, CDDI et CSG)**

1. L'informatisation du Commissariat des impôts est une priorité aujourd'hui et elle s'intègre dans le projet E-tax qui, malheureusement, n'est pas avancé. Il est impératif que toute la procédure de recouvrement des impôts soit informatisée pour plus de lisibilité et de transparence.
2. L'interconnexion des systèmes informatiques de la douane et des impôts est une grande priorité pour l'OTR. Les deux systèmes informatiques

doivent pouvoir dialoguer et procéder de façon dynamique à des échanges d'informations.

3. Enfin, sur le plan procédural, l'interconnexion du CDDI et du CI avec le Commissariat des services généraux (CSG) n'est pas nécessaire dans la mesure où ce dernier a une mission essentiellement d'appui administratif.

– **Dernier paragraphe**

Il n'existe pas, à l'état actuel de la réglementation financière et comptable de notre pays, aucun délai pour le dépôt de l'avant-projet de loi de règlement. En revanche, les comptables principaux sont tenus, sous peine de sanction, d'adresser leur compte de gestion à la Cour des comptes avant le 30 juin de l'année qui suit celle qui a donné son nom au budget concerné, conformément aux dispositions de l'article 27 du décret n° 2015-054/PR du 27 août 2015 portant règlement général sur la comptabilité publique.

4. Page 54 : Eléments de réponses sur les écarts anormaux

La Cour des comptes a relevé des distorsions dans les taux de réalisation de certaines rubriques de recettes par rapport aux prévisions. Il s'agit d'une part, des taux d'exécution inférieurs ou égal à 80% et d'autre part, des taux d'exécution supérieurs ou égal à 120%.

I. Cas des taux d'exécution inférieurs ou égaux à 80%

A. Les recettes en capital

Il s'agit des dons et legs, des appuis budgétaires et des tirages sur emprunts. Le montant des prévisions de cette catégorie de recettes est arrêté sur la base des promesses des partenaires techniques et financiers de l'Etat. Ainsi la faible réalisation de ces recettes s'explique essentiellement par la non tenue des promesses de ces partenaires.

B. Les recettes de services

Les prévisions des recettes de services sont généralement établies par les services eux-mêmes avec quelques ajustements pour certaines par la Recette Générale du Trésor en tenant compte de l'historique des réalisations et de l'effort de service pour améliorer la mobilisation de ces recettes. Toutefois, compte tenu du caractère instable de ces recettes basées sur une contrepartie, les réalisations desdites recettes peuvent être en deçà du taux normal d'exécution.

C'est le cas notamment :

- des directions régionales de l'environnement et la direction des eaux et forêts dont les réalisations ont été plombées par la suspension provisoire de l'exploitation et l'exportation des madriers de faux tecks ;
- de la direction des pharmacies: les réalisations de cette direction ont été impactées par la baisse des demandes d'agréments et la diminution de la mise en consommation des nouveaux produits pharmaceutiques.

C. Les dividendes

En ce qui concernent les dividendes, le faible taux de réalisation s'explique par :

- le résultat déficitaire de certaines sociétés d'Etat et d'économie mixte notamment UTB, ORABANK et BIA dont les dividendes prévus respectivement pour 2.000.000.000 de francs CFA, 81.000.000 de francs CFA, et 135.000.000 de francs CFA n'ont pas connu de réalisation ;
- le report à nouveau des résultats positifs pour d'autres sociétés en vue de conforter leurs fonds propres. C'est le cas de COMPEL dont une prévision de 200.000.000 de francs CFA n'a pu être réalisée ;
- le recouvrement partiel des dividendes prévus pour d'autres. Il s'agit du Groupe Togo Télécom dont le recouvrement n'a été que de 2.000.000.000 de francs CFA sur une prévision de 12.500.000.000 de francs CFA et du Port Autonome de Lomé dont 1.000.000.000 de francs CFA ont été recouverts sur 2000.000.000 de francs CFA prévus. Le faible recouvrement s'explique par le retard dans la tenue du conseil d'administration et du conseil de surveillance pour le premier cas et de la décision du conseil d'administration et du conseil de surveillance d'attribuer un dividende de un milliard pour le second cas.

II. Cas des taux de recouvrements supérieurs ou égaux à 120%

Il s'agit des réalisations de certains services qui sont largement au-delà des prévisions en l'occurrence, le service de la télévision, la direction du commerce intérieur, de la direction de l'élevage, de la direction de la protection de végétaux et de la direction du conditionnement et les autres services (autres droits et frais administratifs).

4

A. Le service de la télévision

Le taux de réalisation de 340,23% s'explique par l'encaissement en fin d'année des arriérés de la redevance de mise à disposition de programme de juin 2014 à décembre 2015 et de celle de janvier à août 2016 pour un montant global de 52.476.603 francs CFA. Ceci a conduit à une réalisation totale de 108.872.755 francs CFA contre une prévision de 32.000.000 de francs CFA.

B. Les autres directions

Pour les autres directions, le fort taux de réalisation est le fruit des sensibilisations et l'accentuation des contrôles qu'effectue périodiquement la Recette Générale du Trésor.

5. Pages 83 et 84 : Observations concernant les dépenses d'investissement dont certains chiffres doivent être revus (Tableaux 64 et 66)

- Au niveau du tableau 64, page 83

- Dans le CGAF, la somme des dépenses d'investissement est de 327.795.182.160 francs CFA au lieu de 327.789.235.995 francs CFA.
- Dans la balance du PGT, le montant des dépenses financées sur ressources externes est plutôt de 33.167.214.603 francs CFA et non 33.161.214.603 francs CFA.

Ainsi, la différence entre le CGAF et le compte général du PGT est plutôt égale à 113.367.046.397 francs CFA au lieu de 113.361.190.232 francs CFA. Elle correspond aux dépenses d'investissements financées sur ressources extérieures qui n'ont pas été ordonnancées donc non prises en charge par le PGT.

- Au niveau du tableau 66, page 84

Dans le CGAF, les dépenses financées sur ressources internes sont de 181.260.921.160 francs CFA tout comme dans le compte de gestion et non 181.255.064.995 francs CFA. En conséquence, le montant total des dépenses d'investissement est de 327.795.182.160 francs CFA au lieu de 327.789.235.995 francs CFA, dégageant une différence nulle entre le Compte Administratif et le CGAF.

6. Pages 84 et 85 du rapport provisoire au point 3.2. « Observations sur l'avant-projet de loi portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2016 »

Toutes les observations, erreurs et incohérences relevées par la Cour des comptes aux pages 84 et 85 du rapport provisoire sont prises en compte dans les différents documents indiqués, à savoir l'avant-projet de loi de règlement les exposés des motifs.

Le ministère de l'économie et des finances remercie la Cour des comptes pour ses observations pertinentes et prendra les dispositions nécessaires afin d'améliorer davantage à l'avenir la qualité des documents à présenter dans le cadre de la reddition des comptes sur l'exécution du budget de l'Etat.

TABLE DES MATIERES

DELIBERE	5
1. Première Partie : CONTEXTE ECONOMIQUE, JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DU BUDGET 2016	9
1.1. Contexte économique de l'exécution du budget 2016.....	10
1.2. Cadre juridique et institutionnel	17
1.3. Sources d'information	21
2. Deuxième Partie : CONTRÔLE DE L'EXECUTION DU BUDGET, GESTION 2016.....	23
2.1. Examen des mécanismes de contrôle interne du ministère chargé des finances	24
2.2. Audit du système d'information de gestion des finances publiques et de sa fiabilité....	25
2.3. Vérification des états financiers de l'Etat, gestion 2016 sous l'angle de la conformité et de la régularité des opérations.	27
2.4. Analyse sommaire du budget de l'Etat, gestion 2016.....	28
2.4.1. Contrôle des données du budget de l'Etat, gestion 2016.....	28
2.4.2. Analyse de l'évolution des prévisions, de la LFI 2016 à la LFR 2016.....	32
2.4.3. Equilibre général du budget de l'Etat, gestion 2016.....	34
2.4.4. Analyse comparative des écarts et des tendances significatifs issus des données des budgets 2012 à 2016.....	36
2.4.5. Cohérence de l'exécution du Budget 2016 avec les objectifs de la SCAPE	40
2.5. Recettes du budget de l'Etat, gestion 2016	42
2.5.1. Recettes en capital	44
2.5.2. Recettes fiscales.....	46
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 2016.....	56
2.6.1. Nomenclature des dépenses de 2016	56
2.6.2. Présentation d'ensemble des dépenses exécutées en 2016.....	57
2.7. Les comptes spéciaux du Trésor (CST)	72
2.7.1. Les CAS	72
2.7.2. Les comptes de prêts et d'avances.....	75
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 2016 au regard du Pacte de convergence de l'UEMOA	77
3. Troisième Partie : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS SUR L'EXECUTION DU BUDGET 2016	78
3.1. Analyse en vue de la déclaration générale de conformité au titre de la gestion 2016...	79

3.1.1. Fondement et contenu de la DGC	79
3.1.2. Documents requis	79
3.1.3. Rapprochements	80
3.2. Observations sur l'avant-projet de loi portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2016.....	83
3.3. Grandes conclusions tirées du contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2016.....	85
RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	88
CONCLUSION.....	89
EQUIPE DE LA MISSION DE CONTRÔLE :	91
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 2016 DE LA COUR DES COMPTES.....	94
TABLE DES MATIERES	102

COUR DES COMPTES