

COUR DES COMPTES

**Chambre chargée du contrôle
des comptes de l'Etat**

REPUBLIQUE TOGOLAISE

Travail-Liberté-Patrie



**RAPPORT D'OBSERVATIONS
DEFINITIVES SUR LE CONTRÔLE DE
L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES,
GESTION 2020**

Octobre 2021

Sommaire

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES.....	3
DELIBERE	5
INTRODUCTION	7
Première Partie :.....	9
1. CONTEXTE ECONOMIQUE JURIDIQUE ET FINANCIER DU BUDGET 2020.....	10
1.1. Contexte économique et financier international, régional et national	11
1.2. Situation économique et financière du Togo	13
Deuxième Partie :.....	22
2. RESULTATS SYNTHETIQUES DES LOIS DE FINANCES, GESTION 2020	23
2.1. Examen des mécanismes de contrôle interne du ministère en charge des finances	23
2.2. Audit du système d'information de gestion des finances publiques et de sa fiabilité.	25
2.3. Résultat de l'analyse des documents budgétaires, gestion 2020 sous l'angle de la régularité et de la conformité.	28
Troisième Partie :	39
3. EXECUTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2020.....	40
3.1.1. Budget général	40
3.1.2. Les comptes spéciaux du Trésor (CST)	56
3.1.3. Les opérations de trésorerie.....	57
3.1.4. Détermination du résultat de l'exécution de la loi de finances, gestion 2020	61
3.1.5. Contrôle de l'exécution du budget 2020 à l'aune des critères du pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA	62
Quatrième Partie :	64
4. ANALYSE DES COMPTES EN VUE DE LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE, GESTION 2020 ET GRANDES CONCLUSIONS	65
4.1. CONFORMITE DES COMPTES AU TITRE DE LA GESTION 2020.....	65
4.1.1. Contenu de la DGC	65
4.1.2. Documents requis	65
4.1.3. Rapprochements	66
4.2. OBSERVATIONS SUR L'AVANT-PROJET DE LOI PORTANT REGLEMENT DEFINITIF DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2020 ET SON EXPOSE DES MOTIFS.....	68
4.2.1. Observations sur l'avant-projet de loi de règlement gestion 2020.....	68
4.2.2. Sur l'exposé des motifs	68
4.2.2.1. Observations de forme :	69
4.2.2.2. Observation de fond :.....	69

4.3. GRANDES CONCLUSIONS ISSUES DU CONTROLE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2020 ET RECOMMANDATIONS	69
4.3.1. Sur la mise en œuvre de la transparence budgétaire	69
4.3.2. Sur la conformité et la régularité des opérations objet des états financiers de l'Etat.....	70
4.3.3. Sur l'audit du système d'information de gestion des finances publiques et sa fiabilité..	71
4.3.4. Sur la conformité entre les comptes individuels des comptables principaux et la comptabilité du ministre chargé des finances, ordonnateur principal du budget de l'Etat, aux fins de la déclaration de conformité	72
4.3.5. Sur la maîtrise des prévisions de recettes budgétaires	72
4.3.6. Sur l'exécution des dépenses budgétaires	72
4.3.7. Sur la gestion des dotations aux CAS	73
4.3.8. Sur le respect des critères du Pacte de convergence	73
POINT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS 2019.....	74
RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	76
CONCLUSION.....	78
ANNEXES.....	79

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ACCE	Agent Comptable Central de l'Etat
ACDP	Agent Comptable de la Dette Publique
AED	Assistants d'Education
AFD	Agence Française de Développement
AIGE	Aéroport International Gnassingbé Eyadéma
APLR	Avant-projet de Loi de règlement
BAD	Banque Africaine de Développement
BADEA	Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BET	Bureau d'Etudes Techniques
BG	Budget Général
BID	Banque Islamique de Développement
BIDC	Banque d'Investissement et Développement de la CEDEAO
BoG	Bank of Ghana
CAd	Compte administratif
CAf	Chiffre d'affaires
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
COVID	Maladie du Coronavirus
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
FAD	Fonds Africain de Développement
FAT	Forces Armées Togolaises
FBCF	Formation brute du capital fixe
FDS	Fiches de Données de Sécurité
FEC	Facilité Elargie de Crédit
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FMI	Fonds Monétaire International
FNAFPP	Fonds National d'Apprentissage de Formation et de Perfectionnement Professionnel
FNDF	Fonds National pour le Développement Forestier
FPDT	Fonds pour la Promotion et le Développement du Tourisme
FRPC	Federal Real Property Council
FRSC	Fonds de Riposte et de Solidarité Covid19
FSDH	Fonds Spécial pour le Développement de l'Habitat
FOB	Free On Board
HAAC	Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication
IDA	Association Internationale de Développement

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
KPMG	Réseau mondial de prestations de services d'audit, fiscaux et de conseil (Klynveld Peat Marwick Goerdeler 1)
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificatives
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MFPRA	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
OPEC	Organisation of the Petroleum Exportation Countries (Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole)
ORI	Ordres de recettes individuels
OTR	Office Togolais des Recettes
PAL	Port Autonome de Lomé
PAP	Programme d'Actions Prioritaires
PEFA	Evaluation du système de gestion des finances publiques
PEMFAR	Revue du Système de Gestion des Finances Publiques et de la Responsabilité Financière de l'Etat
PGE	Payeur Général de l'Etat
PIB	Produit intérieur brut
PIMA	Evaluation de la Gestion des Investissements Publics
PIP	Programme d'Investissements Publics
PLR	Projet de loi de règlement
PND	Plan National de Développement
PR	Présidence de la République
RAR	Restes à recouvrer
RE	Ressources externes
RGE	Receveur Général de l'Etat
RI	Ressources internes
RNF	Recettes non fiscales
SAFER	Société Autonome de Financement de l'Entretien Routier
SCAPE	Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
SIG	Système d'information de gestion
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SNPT	Société Nouvelle des Phosphates du Togo
STE	Société Togolaise d'Entreposage
TVA	Taxe sur la Valeur ajoutée
TGE	Trésorier Général de l'Etat
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
VA	Valeur ajoutée
WURI	Projet d'Identification Unique pour l'Intégration Régionale

DELIBERE

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

Ce rapport annexé au projet de loi de règlement, doit, d'une part, rendre compte des observations sur l'exécution des opérations budgétaires, gestion 2020 et, d'autre part, apprécier leur régularité ainsi que la situation financière de l'Etat au terme de la gestion contrôlée.

La Cour des comptes délibérant en Chambre du Conseil conformément aux dispositions des articles 6 et 20 de la loi organique n° 98-14 du 10 juillet 1998 précitée, a adopté le présent rapport sur l'exécution de la loi de finances en vue du règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2020 et de la déclaration générale de conformité.

Ont siégé,

Avec voix délibérative :

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

Avec voix consultative :

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

En présence de M. YABA Mikémina, Procureur général.

Avec l'assistance de Me TELOU Kidjambello, Greffière.

Fait à la Cour le 07 octobre 2021

Le président de séance



TCHAKEL Essowavana



Le rapporteur



PILOUZOUÉ Tchalouw B.

INTRODUCTION

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

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

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

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

Le respect de ce délai avait toujours posé un problème aux responsables concernés par la reddition des comptes de l'Etat si bien qu'en 2018, suite aux échanges de correspondances entre le Ministre en charge des finances et le Premier Président de la Cour des comptes, un calendrier consensuel sur la production des états financiers et des différents rapports dans le cadre de l'exécution des lois de finances, a été adopté. Pour mettre en application ledit calendrier, le Ministre de l'Economie et des Finances a signé un arrêté le 22 juin 2018. Pour la gestion 2020, les mesures contenues dans ledit calendrier ont été intégralement appliquées.

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

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

la réalisation d'objectifs définis ex ante pour chaque poste de dépenses ainsi que leur répartition.

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

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

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

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

Le présent rapport expose les résultats du contrôle de l'exécution des lois de finances, gestion 2020 effectué par la Cour des comptes sur la base des documents financiers reçus du Ministère de l'Economie et des Finances.

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

- ✓ **Contexte juridique, économique et financier du budget 2020 ;**
- ✓ **Résultats synthétiques des lois de finances, gestion 2020 ;**
- ✓ **Exécution des autorisations budgétaires et des opérations de trésorerie des lois de finances 2020 ;**
- ✓ **Analyse de la conformité au titre de la gestion 2020 et grandes conclusions.**

PREMIERE PARTIE :
CONTEXTE ECONOMIQUE,
JURIDIQUE ET FINANCIER DU
BUDGET, GESTION 2020

RELF GESTION

1. CONTEXTE ECONOMIQUE JURIDIQUE ET FINANCIER DU BUDGET 2020

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

A ce titre, l'année 2020 s'inscrit dans le cadre de l'exécution du Plan national de développement (PND 2018-2022) dont découle la feuille de route gouvernementale, Togo 2025 (FDR), cadre de référence des actions du gouvernement, et la poursuite des efforts engagés pour la réalisation de la VisionTogo2030.

Toutefois, il est important de signaler que le contexte de la pandémie de coronavirus a impacté l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2020 et la préparation des lois de finances rectificatives, au cours du deuxième (02) semestre 2020.

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

L'orientation à moyen terme du Plan national de développement 2018-2022 s'appuie sur les défis majeurs dégagés du diagnostic de la situation économique, sociale et environnementale. Il convient de rappeler que cette orientation se décline en trois axes stratégiques qui sont :

1. La mise en place d'un hub logistique d'excellence et d'un centre d'affaires de premier ordre dans la sous-région ;
2. Le développement des pôles de transformation agricole, manufacturiers et d'industries extractives ;
3. La consolidation du développement social et le renforcement des mécanismes d'inclusion.

En 2020, le gouvernement a envisagé une politique budgétaire axée sur la poursuite de l'amélioration de la mobilisation des ressources internes, une meilleure allocation des ressources publiques sur la base de l'efficacité des dépenses publiques et la maîtrise du déficit budgétaire. Ainsi, la priorité du gouvernement consistait à poursuivre et à intensifier les actions dans la mise en œuvre des objectifs du plan national de développement (PND) afin d'assurer le bien-être des populations. Le gouvernement a préconisé le maintien d'une stratégie budgétaire prudente visant la soutenabilité des finances publiques à travers une amélioration des recettes et une maîtrise des dépenses publiques.

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

1.1. Contexte économique et financier international, régional et national¹

En 2020, sous l'effet de la propagation à l'échelle mondiale de la maladie à coronavirus, **l'économie mondiale** connaîtrait, selon les projections du FMI publiées en octobre, une récession de 4,4%, après la croissance de 2,8% enregistrée en 2019. La riposte de santé publique nécessaire pour ralentir la transmission, conjuguée à des changements de comportement, s'est traduite, pour les secteurs reposant sur des interactions en personne (en particulier le commerce de gros et de détail, le secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés, ainsi que l'art et le spectacle), par des contractions plus fortes que dans le secteur manufacturier. L'étendue des perturbations indique que, sans un vaccin ou des traitements efficaces pour combattre le virus, le retour à une normalité s'annonce particulièrement difficile pour ces secteurs.

Dans les **pays avancés**, le taux de croissance économique se situerait à -5,8% en 2020 contre 1,7% en 2019. La croissance ralentirait ensuite pour s'établir à 1,7% à moyen terme. Au-delà des effets de la pandémie sur la croissance potentielle, les prévisions seraient également impactées par les effets macroéconomiques des changements démographiques (ralentissement de la croissance démographique et vieillissement). Aux Etats-Unis, le taux de croissance ressortirait à -4,3%, après 2,2% en 2019. Pour la Zone euro, les projections envisagent une contraction plus profonde, de 8,3% en 2020, en raison d'un fléchissement plus marqué qu'aux États-Unis au premier semestre. Au Royaume-Uni, le taux de croissance économique serait de -9,8% contre 1,5% en 2019. Les pays avancés d'Asie connaîtraient des récessions légèrement plus modérées que ceux d'Europe, la pandémie y étant plus maîtrisée. Au Japon, le taux de croissance se situerait à -5,3% en 2020, après 0,7% en 2019.

Dans les **pays émergents et pays en développement**, la croissance ressortirait à -3,3% en 2020. Les perspectives pour la Chine sont bien meilleures que pour la plupart des autres pays. L'activité est retournée à la normale plus vite que prévu après la réouverture de la majorité des provinces du pays début avril 2020, grâce à un fort appui des politiques publiques et aux exportations qui ont bien résisté. Après le niveau de 6,1% en 2019, le taux de croissance économique est projeté à 1,9%.

En **Afrique subsaharienne**, le taux de croissance économique se situerait à -3,0% en 2020, après 3,2% en 2019, plongeant ainsi cette partie du continent dans sa première récession depuis plus de 25 ans. La production baisserait fortement, notamment, dans les pays exportateurs de pétrole touchés par la faiblesse des cours. Dans la Zone CEDEAO, après 3,3% en 2019, le taux de croissance économique est projeté à -2,7% en 2020. Au Nigeria, le taux de croissance économique serait de -4,3% en 2020, sous l'effet conjugué de la pandémie et de la baisse des cours du pétrole. En Afrique du Sud, l'activité économique se contracterait de 8,0% en 2020.

¹Le développement de ce point est tiré des Rapports économiques financiers et social 2020 du MEF ;Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de la Commission de l'UEMOA, décembre 2020 ; CNPE TOGO, Commission de l'UEMOA.

Au **plan monétaire**, en réponse au choc inédit lié à la pandémie de Covid-19, les banques centrales ont, à travers le monde, adopté à partir du mois de mars 2020, des mesures de soutien pour faire face à la crise, en appui aux interventions budgétaires. Elles ont procédé à plusieurs baisses des taux directeurs. Outre ces baisses de taux, elles ont adopté des mesures spécifiques visant à injecter les liquidités nécessaires au soutien de l'activité économique.

Aux Etats-Unis, la Réserve fédérale (FED) a maintenu la fourchette cible du taux des fonds fédéraux à [0,00% ; 0,25%], après les deux baisses cumulées de 150 points de base intervenues en mars 2020.

Dans la Zone euro, la Banque Centrale Européenne (BCE) a laissé inchangés le taux d'intérêt des opérations principales de refinancement et celui de la facilité de prêt marginal à, respectivement, 0,00% et 0,25%.

Au niveau des pays émergents, les banques centrales ont, depuis l'apparition de la pandémie, pris des mesures en vue d'en limiter les impacts négatifs. En Chine, la Banque Centrale a décidé, le 26 mai 2020, de baisser pour la deuxième fois de l'année, le ratio de réserves obligatoires pour les grandes institutions financières de 150 points de base à 11,0%, afin de soutenir l'offre de prêts aux entreprises.

Dans la sous-région ouest africaine, le Comité de politique monétaire de la Bank of Ghana (BoG) a, lors de sa réunion tenue le 27 juillet 2020, laissé son taux directeur stable à 14,50%, après la réduction de 150 points de base intervenue en mars. La Banque Centrale du Nigeria (CBN) a maintenu stable, sur la période récente, son principal taux d'intérêt à 12,50%, après l'avoir réduit de 100 points de base, le 28 mai 2020, pour la première fois depuis mars 2019. Cette mesure vise à stimuler la croissance en vue d'une reprise économique rapide, tout en préservant la stabilité des prix.

Au niveau de la Zone CEMAC, la BEAC a, lors de la réunion de son Comité de Politique Monétaire du 22 juillet 2020, laissé inchangés ses principaux taux d'intérêt directeurs, après les baisses en mars 2020 de 25 points de base du taux d'intérêt des appels d'offres (TIAO) et de 100 points du taux de la facilité de prêt marginal pour les ramener, respectivement, à 3,25% et à 5,00%.

Sur les **marchés de changes**, au cours de la période allant du début de l'année jusqu'au 15 octobre 2020, l'euro a évolué de façon contrastée face aux principales devises. Ainsi, il a augmenté par rapport au dollar des Etats-Unis (+0,6%), à la livre sterling (+1,0%), et au renminbi chinois (1,7%), tandis qu'il s'est replié face au franc suisse (-3,9%) et au yen japonais (-0,8%).

Sur le marché ouest-africain, au terme des six (6) premiers mois de l'année 2020, le Franc CFA s'est apprécié face au naira nigérian (+0,8%), mais s'est inscrit en baisse par rapport au dalasi gambien (-0,8%), au franc guinéen (-1,0%), au leone sierra léonais (-5,7%), au cedi ghanéen (-4,0%) et au dollar libérien (-3,0%).

1.2. Situation économique et financière du Togo

L'activité économique s'est déroulée en 2020 dans un contexte marqué par la survenue de la crise sanitaire liée à la pandémie de covid-19 en pleine phase de la mise en œuvre des différents projets du PND et l'organisation des élections présidentielles.

1.2.1. Secteur réel

Dans ce contexte de crise sanitaire, le taux de croissance du PIB réel s'est établi à 1,8% en 2020 contre 5,5% en 2019. Cette croissance s'est faite avec une inflation maîtrisée, l'indice harmonisé des prix à la consommation ayant progressé de 1,8% par rapport à 2019.

Ce faible niveau de croissance en 2020 est dû au ralentissement de l'activité dans la branche agriculture et à la contre-performance enregistrée dans le commerce et les hôtels-bars-restaurants. Le ralentissement de la croissance dans l'agriculture est en lien avec les poches de sécheresse et des inondations qui sont survenues dans certaines zones. Ces intempéries ont impacté négativement la production du maïs, du sorgho, du haricot, de l'arachide et du coton. Leurs productions ont baissé respectivement de 3%, 1,2%, 0,2%, 2,6% et 48,9% par rapport à la campagne agricole précédente. L'activité dans les autres branches a pâti des effets de la crise sanitaire et des mesures restrictives prises par le gouvernement pour faire face à la pandémie.

Face à la crise sanitaire et ses effets néfastes, l'économie togolaise a été résiliente grâce notamment aux dépenses sociales qui ont permis de soutenir fortement la consommation intérieure. En effet, le gouvernement a mis en place une opération de transferts monétaires (Novissi) en faveur des couches sociales les plus vulnérables et un programme de crédit aux producteurs agricoles pour assurer une bonne campagne agricole. En outre, les tranches sociales des factures d'eau et d'électricité sont rendues gratuites pour une durée de trois (03) mois. D'importants investissements dans les infrastructures ont été également réalisés et ont joué un rôle contracyclique. Ainsi, le taux d'investissement est ressorti à 23,6% en 2020 en hausse de 3,1 points par rapport à 2019. Le PIB nominal en 2020 s'élève à 4,359,9 milliards de FCFA, en hausse de 3,1% par rapport à 2019.

1.2.2. Secteur extérieur

La balance des paiements a enregistré en 2020, un solde global excédentaire de 244,5 milliards de FCFA, contre un excédent de 167,3 milliards de FCFA un an plus tôt. Cette situation est induite par un excédent du compte de capital de 195,3 milliards de FCFA, un déficit du compte courant de 64,4 milliards de FCFA et du compte financier de 113,6 milliards de FCFA.

Le déficit courant s'est dégradé pour s'établir à 64,4 milliards de FCFA en 2020, représentant 1,5% du PIB, sous l'effet notamment de la hausse du solde déficitaire des biens pour 23,6 milliards de FCFA et de la baisse des soldes excédentaires des services pour 32,5 milliards de FCFA et du revenu primaire pour 3,4 milliards de FCFA. L'augmentation du solde déficitaire des biens serait tirée par la progression de 35,7 milliards de FCFA des importations de biens, plus importante que celle de 12,1 milliards de FCFA des exportations de biens.

1.2.3. Situation monétaire

La situation monétaire à fin décembre 2020, comparée à celle de fin décembre 2019, est marquée par une hausse de la masse monétaire de 205,5 milliards de FCFA. En contrepartie, il est relevé un renforcement des actifs extérieurs nets et un repli de l'encours des créances intérieures.

Par rapport à décembre 2019, les créances intérieures ont enregistré un recul de 26,92 milliards de FCFA pour s'établir à 1.318,8 milliards de FCFA à fin décembre 2020. Cette baisse est la résultante de la diminution des créances sur l'Administration publique centrale (APUC) et de l'augmentation des créances sur l'économie.

Les créances sur l'économie sont passées de 1.301,3 milliards de FCFA à fin décembre 2019 à 1.305,5 milliards de FCFA à fin décembre 2020, soit une hausse de 0,3%. Cette hausse est portée principalement par la progression des crédits bancaires aux ménages et institutions sans but lucratif au service des ménages (+73,9 milliards de FCFA), atténuée par le fléchissement des crédits bancaires aux sociétés non-financières privées (-45 milliards de FCFA) et publiques (-25,4 milliards de FCFA). A fin décembre 2020, les créances sur l'économie ont représenté 30,4% du PIB nominal contre 30,8% à fin décembre 2019.

Les créances sur l'Administration publique centrale ont diminué de 70,1%, passant de 44,4 milliards de FCFA à fin décembre 2019 à 13,3 milliards de FCFA à fin décembre 2020, sous l'effet conjugué de l'accroissement de 76,9 milliards de FCFA des dépôts de l'Etat dans les banques, la baisse de 25,1 milliards de FCFA des concours des banques à l'Etat et l'augmentation de 73 milliards de FCFA des crédits du FMI.

1.2.4. Etat d'exécution du plan de riposte à la Covid-19 du Togo

Pour juguler les effets néfastes de la pandémie de COVID-19, le Gouvernement a adopté un plan de riposte. Ce plan vise à : i) lutter contre la propagation de la maladie à coronavirus (Riposte sanitaire), ii) maintenir l'activité économique à un niveau acceptable et renforcer la résilience du secteur privé (Résilience) et iii) redynamiser l'activité économique (Relance de l'économie nationale). En vue du financement dudit plan dénommé les « 3R », le Gouvernement a mis en place par ordonnance n°2020-002, du 11 mai 2020, le Fonds de Riposte et de Solidarité Covid-19 (FRSC) d'un montant de 400 milliards. Ce fonds est réparti comme suit : riposte sanitaire (110 milliards), résilience (110 milliards) et relance économique (180 milliards).

A la date du 20 octobre 2020, les données de l'ensemble des ressources et des dépenses se présentent comme suit :

- le montant total des ressources mobilisées dans le cadre de la lutte contre la pandémie de la Covid-19 se chiffrent 132,5 milliards dont 3,3 milliards de contributions du secteur privé national et international et de toutes les bonnes volontés, 129,2 milliards de prêts auprès des partenaires financiers ;
- les dépenses totales effectuées dans le cadre de cette lutte, s'établissent à 107,0 milliards dont 22,3 milliards pour les dépenses liées aux mesures de riposte sanitaire,

32,4 milliards pour les dépenses de résilience ou dépenses sociales et 52,3 milliards pour la relance économique. Ces dépenses intègrent le coût des premières mesures spéciales fiscales et douanières prises par le gouvernement dès l'avènement de la crise ;

- une évaluation du manque à gagner pour le budget de l'Etat induit par l'ensemble des mesures précitées au 30 septembre 2020 s'établit à 144,3 milliards FCFA. Par ailleurs, l'Etat togolais, à travers le Mécanisme Incitatif de Financement Agricole (MIFA), mène également des actions pour soutenir et relancer les activités des différents maillons des chaînes de valeurs agricoles dans le but de créer, de consolider des emplois et d'augmenter les revenus des producteurs agricoles afin de rendre ce secteur résilient par rapport aux effets négatifs de la pandémie de Covid-19.

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

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

La 17^e édition du rapport «Doing Business 2020 » classe le Togo parmi les pays les plus réformateurs en Afrique. Il a réalisé un super bon en avant de 40 places, occupant donc 97^e rang sur les 190 pays pour avoir apporté beaucoup d'améliorations à l'environnement des affaires au cours de l'année 2019. Les données de la 18^{ème} édition du classement « doing business 2021 » en ce qui concerne le Togo ne sont pas encore disponibles.

1.3. Contexte juridique

Le contexte juridique du budget 2020 contient des éléments permanents tels que les principes de base, les sources d'informations et la méthodologie de même que des éléments circonstanciels imputables à la pandémie du Coronavirus.

1.3.1. Principes

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

1.3.1.1. Principe de sincérité

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

1.3.1.1.1. Sincérité budgétaire

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

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

1.3.1.1.2. Sincérité par rapport aux lois de finances

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

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

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

La stricte application de ce principe de sincérité oblige le gouvernement à proposer au vote de l'Assemblée nationale une loi de finances rectificative si des éléments nouveaux font courir un risque important de rupture de l'équilibre du budget en cours d'exécution.

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

1.3.1.1.3. Sincérité par rapport aux comptes

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

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

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

1.3.1.2. Crédibilité budgétaire

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

Afin de s'assurer de la crédibilité du budget de l'Etat 2020, la Cour a mené les diligences suivantes :

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

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

1.3.1.3. Transparence budgétaire

La transparence budgétaire se définit comme « le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires »². 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. Globalement, le Togo a réalisé des progrès remarquables sur le plan de la transparence budgétaire en 2020.

Avec l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-009 du 11 juin 2014 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques, l'examen de la présentation et de l'exécution du budget 2020 du point de vue de la transparence s'impose. En effet, l'examen de la mise en œuvre des dispositions des articles 8, 9, 11, 12, 16, 22, 24, et 25 de la loi portant Code de transparence permettra de dire dans quelle mesure le Togo s'y conforme ou non.

Il en est de même de la loi n° 2014-013 du 27 juin 2014 portant loi organique relative aux lois de finances qui est intégralement entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019 conformément aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 85. Pour les besoins du présent rapport, la Cour a eu accès à diverses sources d'informations.

1.3.2. Sources d'information

Il s'agit des documents suivants :

- Loi n° 2014-009 du 11 juin 2014 portant Code de transparence ;
- Loi n°2014-013 du 27 juin 2014 portant loi organique relative aux lois de finances;
- Loi n°2019-022 du 24 décembre 2019 portant loi de finances, gestion 2020 (LFI) qui fixe et définit les conditions d'exécution du budget de l'Etat, gestion 2020, en recettes et en dépenses ;

²Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2002 Page 3.

- Ordonnance n°2020-005 du 30 juillet 2020 portant loi de finances rectificatives pour la gestion 2020 (LFR I) et relatives aux mesures d'accompagnement d'ordre fiscal et douanier liées à la pandémie du Coronavirus (Covid 19) ;
- Ordonnance n° 2020-007 du 26 août 2020 portant loi de finances rectificative, gestion 2020 (LFR II) qui modifie la loi de finances initiale ci-dessus ;
- Ordonnance n° 2020-08 du 17 décembre 2020 portant seconde loi de finances rectificative, gestion 2020 (LFR III);
- Décret n°2017-112/PR du 29 septembre 2017 fixant les attributions du ministre et portant organisation et fonctionnement du ministère de l'économie et des finances ;
- Décret N° 2019-008/PMRT du 14 mars 2019 fixant calendrier budgétaire de l'Etat ;
- Décret n°2020-039/PR du 18 mai 2020 portant gratuité de la tranche sociale de la consommation d'électricité pendant la période d'état d'urgence sanitaire ;
- Compte administratif, gestion 2020 ;
- Compte général de l'administration des finances (CGAF), gestion 2020 ;
- Compte de gestion 2020 du Receveur Général de l'Etat (RGE) ;
- Compte de gestion 2020 du Payeur Général de l'Etat (PGE) ;
- Compte de gestion 2020 du Trésorier Général de l'Etat (TGE) ;
- Compte de gestion 2020 de l'Agent Comptable de la Dette Publique (ACDP) ;
- Avant-projet de loi de règlement, gestion 2020 accompagné de son exposé des motifs;
- Rapport économique, financier et social, 2020, Direction Générale des Etudes et Analyses économiques / Division prévision /MEF ;
- Rapport sur la politique monétaire dans l'UEMOA, BCEAO, juin 2020 ;
- Perspectives économiques en Afrique, 2020 (BAD, OCDE, PNUD) ;
- Perspectives économiques en Afrique, Togo 2020, (BAD, OCDE, PNUD) ;
- Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de la Commission de l'UEMOA, décembre, 2020 (Projet).

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

- les comptes et les documents budgétaires de l'Etat issus de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale de l'Etat ;
- les annexes explicatives développant par programme, dotation, budget annexe et comptes spéciaux du trésor, le montant définitif des crédits ouverts, des dépenses et des recettes constatées ;
- les projets annuels de performance (PAP) ;
- les rapports annuels de performance (RAP).

Les documents résultant du contrôle de la Cour des comptes à savoir le rapport sur l'exécution des lois de finances, la déclaration générale de conformité entre les comptes des ordonnateurs et des comptables principaux de l'Etat ; l'avis sur le système de contrôle interne et sur la qualité des procédures comptables et des comptes publics. Cet avis consiste en des recommandations à l'endroit des ordonnateurs et des comptables.

Toutefois, pour la gestion 2020, la Cour des comptes n'a pas reçu les PAP et les RAP ainsi que les annexes explicatives développant par programme, dotation, budget annexe et comptes spéciaux du trésor, le montant définitif des crédits ouverts, des dépenses et des recettes constatées quand bien même les budgets programmes ont été mis en œuvre à titre expérimental en attendant l'application effective en 2021.

1.3.3. Méthodologie

L'équipe de contrôle, en vue de cadrer sa mission, conformément aux attributions de la Cour des comptes et aux principes généraux de contrôle des finances publiques³ prescrits par les ISSAI de niveaux 1, 2, 3 et 4 ainsi que l'INTOSAI GOV (Ensemble de conseils aux services publics sur la bonne administration des fonds publics), a :

- procédé à la prise de connaissance du ministère de l'économie et des finances ;
- échangé des correspondances et eu des entretiens téléphoniques avec les responsables concernés ;
- réalisé des entrevues avec les acteurs de l'exécution du budget ;
- adressé des questionnaires aux acteurs de l'exécution du budget ;
- tenu des séances de travail avec les acteurs de l'exécution du budget.

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

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

L'élaboration du rapport sur l'exécution des lois de finances ainsi que de la déclaration générale de conformité, sont conditionnées par la production des états financiers de

³ 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.

l'année précédente à la Cour, par les comptables principaux de l'Etat, au plus tard à la fin du premier semestre de chaque année.

L'avant-projet de loi portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2020 accompagné de ses annexes (Exposé des motifs de l'avant-projet de loi de règlement, compte général de l'administration des finances, gestion 2020) a été transmis à la Cour le gestion 2020, transmises par lettre n° 21869/MEF/SG/DGFB du 8 septembre 2021 reçue le 9 septembre 2021.

En 2019, le gouvernement a soumis à l'Assemblée nationale le budget de moyen et le budget programme. Le premier a été adopté tandis que le second a été exécuté dans l'environnement test en parallèle, pour permettre au gouvernement d'apprécier la fiabilité du système d'information et la maîtrise de l'exercice du budget programme par les différents acteurs avant son exécution dans l'environnement réel en 2020. Le résultat des tests de l'exécution commande la poursuite de cet exercice pour s'assurer de la stabilité du système d'information et de la maîtrise du budget-programme pour une bascule sereine en 2021.

Malgré les tests réalisés en 2019 puis en 2020, aucun projet annuel de performance (PAP) ni rapport annuel de performance (RAP) émanant des ministères, n'a été produit à l'appui des comptes de gestion 2020. Le dépôt de tous ces documents et états financiers à la Cour par le ministère en charge des finances, qui vaut saisine.

Le respect du délai de production des comptes de la gestion 2020 doit donc être apprécié par rapport à la date de réception des derniers documents de reddition des comptes.

La session budgétaire s'ouvrant le 1^{er} mardi du mois d'octobre 2021, le RELF, gestion 2020 doit être transmis à l'Assemblée Nationale, une semaine avant l'ouverture de la session budgétaire 2021 conformément à l'article 58 de la LOLF 2014-013 du 27 juin 2014.

Par lettre de mission n° 007/2021/CC/PPC/LM du 05 mai 2021 (en annexe), le Président de la Chambre chargée du contrôle des comptes de l'Etat a constitué une équipe chargée du contrôle de l'exécution de la loi de finances au titre de la gestion 2020.

La mission de la Cour a consisté à examiner l'exécution de la loi de finances conformément aux attributions de la Cour des comptes et aux principes généraux de contrôle des finances publiques⁴ prescrits par les ISSAI. En outre, la mission a examiné l'avant-projet de loi de règlement qui constate les résultats financiers de chaque année civile et rend compte de l'exécution du budget de l'Etat. Il retrace le montant définitif des encaissements de recettes, des ordonnancements des dépenses ainsi que des ressources et des charges de trésorerie.

A ce titre, la loi de règlement :

- ratifie, le cas échéant, les ouvertures supplémentaires de crédits décidées par décrets d'avances depuis la dernière loi de finances ;

⁴ Notamment l'organisation, la désignation des auditeurs, le respect des principes normatifs, des règles de déontologie et de supervision de l'équipe d'audit.

- 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.

RELF GESTION 2020

DEUXIEME PARTIE :
RESULTATS SYNTHETIQUES DES LOIS
DE FINANCES, GESTION 2020

2. RESULTATS SYNTHETIQUES DES LOIS DE FINANCES, GESTION 2020

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

Le ministère en charge des finances comporte deux catégories de services qui interviennent dans l'exécution du budget de l'Etat.

Il existe les services chargés de l'ordonnancement et les services comptables qui traduisent la séparation des fonctions entre l'ordonnateur et le comptable.

Les services de l'ordonnancement regroupent entre autres, la direction générale du budget et des finances et les services du contrôle financier.

Les services comptables sont constitués du réseau comptable.

Nous allons centrer nos analyses sur l'organisation comptable.

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

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

Il faut noter que la déconcentration s'opère à travers un réseau des comptables directs du trésor qui comprend les postes comptables principaux au nombre de cinq (05) et les postes comptables déconcentrés.

Les cinq (5) postes comptables principaux sont :

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

Les postes comptables déconcentrés comprennent cinq (5) Trésoreries Régionales (TR), une (1) Trésorerie Principale des Missions Diplomatiques et Consulaires (TPMDC), vingt-deux (22) Paieries (P) à l'étranger et des Trésoreries (T).

Par ailleurs, au sein de l'office togolais des recettes (OTR), conformément à l'article 16 du décret N°2015-054/PR du 27 août 2015 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, la déconcentration de la comptabilité de l'Etat devrait être complétée par la création

du réseau des comptables des administrations financières. **Il est à relever que six ans après la signature de ce décret, ces comptables ne sont toujours pas nommés.**

On distingue dès lors trois (3) niveaux de centralisation :

➤ 1^{er} niveau

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

➤ 2^{ème} niveau

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

Ces comptables procèdent aux opérations de centralisation.

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

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

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

Certes, le RGE procède mensuellement au rapprochement des reversements de l'OTR au compte unique du Trésor à la BCEAO mais l'absence d'un comptable public rendant compte

à la Cour, ne permet pas à cette dernière, de se prononcer sur l'exhaustivité et la sincérité des montants des recettes enregistrées.

En effet, la Cour ne dispose à ce jour d'aucun compte de gestion de l'OTR pouvant lui permettre de réaliser les diligences nécessaires à l'exercice de ses contrôles.

La nomination d'un comptable public dont les comptes seront soumis à l'examen de la Cour demeure une exigence légale et réglementaire.

La mise en œuvre de l'article 16 du décret n°2015-054/PR du 27 août 2015 portant RGCP six ans après sa signature préconisant la nomination des comptables des administrations financières visées, notamment du Commissariat des Impôts et celui des Douanes et Droits Indirects, n'est toujours pas intervenue

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

Cet agent comptable aura non seulement pour mission de gérer la subvention de l'Etat accordée à cet établissement public en vue de couvrir ses dépenses de fonctionnement et d'investissement mais aura aussi la charge du recouvrement des recettes fiscales et produira à la Cour son compte de gestion.

➤ 3^{ème} niveau

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

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

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

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

L'audit des systèmes d'information répond en général au souci de la recherche de l'efficacité et de la pertinence des analyses du magistrat financier ainsi qu'à l'obligation d'apporter une valeur ajoutée aux destinataires de ses rapports. Il découle de l'approche du contrôle par les risques. En effet, désormais, aucune organisation ne peut se développer sans le support essentiel d'applications de gestion pour l'élaboration et l'exécution du budget,

l'enregistrement des opérations comptables et financières, la production des états financiers périodiques et la reddition annuelle des comptes.

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

L'audit du système d'information permet d'analyser ces risques et en tirer les conséquences quant à la fiabilité des données sur lesquelles il devrait baser son opinion.

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

Ainsi, la Cour dans ses travaux d'audit en vue de l'élaboration du présent rapport, s'est-elle adressé aux différents responsables du ministère des finances en charge du progiciel SIGFiP pour recueillir des informations permettant d'avoir une meilleure appréciation du fonctionnement du logiciel. Les informations obtenues ont permis d'analyser dans quelle mesure le système répond aux besoins du ministère de l'économie et des finances sur la base du questionnaire suivant :

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

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

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

- le progiciel du SIGFiP satisfait les besoins d'élaboration, d'exécution et de comptabilisation du processus budgétaire. Les modules qui le composent sont compartimentés pour satisfaire aux besoins de chaque catégorie d'utilisateurs (module d'élaboration du budget, module d'exécution et de comptabilité et le module observateur) ;
- le système de paramétrage, la définition des niveaux de responsabilités et des droits d'accès sont définis selon le niveau hiérarchique et la qualité de l'utilisateur ;
- les droits d'accès et les habilitations sont bien circonscrits et leur validité limitée à l'année, ils sont donc renouvelables annuellement, ce qui constitue une bonne pratique;
- le système est protégé par des mots de passe forts, par des dispositifs de sécurité de l'ensemble des équipements réseaux, des contrôles d'accès, de verrouillage des sessions administrateurs et de chiffrement des données pour ce qui concerne les trésoreries.

A l'analyse de la situation en vigueur en 2020, présentée dans le CGAF, le module comptabilité permet aux comptables d'effectuer la saisie des opérations et l'édition de leur balance. Il couvre l'ensemble des postes comptables centraux et les trésoreries régionales ainsi que la TPMDC et quelques trésoreries. Son extension à tous les postes comptables directs du Trésor se poursuit. Ainsi, les trésoreries des préfectures de Vo, d'Amou, de Binah et de la Kéran ont été connectées au cours de l'année 2020. Il convient de noter qu'en attendant le déploiement effectif du nouveau SIGFiP, des teneurs de poste saisissent, dans le système, les opérations des trésoreries non connectées au niveau des trésoreries régionales auxquelles elles sont rattachées.

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

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 bien que permettant une automatisation des restitutions comptables, le système dans son état actuel n'offre aucune possibilité aux comptables de procéder à une clôture automatique de la gestion ni à une ouverture automatique d'une nouvelle gestion.

Par ailleurs le projet de réécriture du SIGFiP dans la perspective de la gestion des budgets programmes, a été abandonné au profit du SIGFiP adapté au budget-programme qui est opérationnel depuis 2021.

La direction chargée de la gestion informatique n'est toujours pas opérationnelle conformément aux dispositions du décret n° 2017-112/PR du 29 septembre 2017 fixant

les attributions du ministre et portant organisation et fonctionnement du ministère de l'économie et des finances.

La gestion du système d'information est toujours assurée par le cabinet TOGO 3000 INFORMATIQUE-LOME, un prestataire de service externe, lié par un contrat d'assistance et une cellule informatique du ministère dont l'effectif de cinq (5) agents, est très insuffisant eu égard à l'ampleur des tâches auxquelles elle doit faire face.

A fin 2020, l'Etat a déboursé un milliard cent quatre-vingt-seize millions trois cent vingt un mille sept cent soixante (1 196 321 760)F CFA au titre des frais d'assistance mais le ministère demeure toujours tributaire de ce cabinet privé pour la maintenance d'un service de l'Etat aussi stratégique et sensible que l'informatique. La situation actuelle est susceptible de favoriser la fuite des informations et de mettre à rudes épreuves la confidentialité des informations traitées par les agents de la société prestataire.

2.3. Résultat de l'analyse des documents budgétaires, gestion 2020 sous l'angle de la régularité et de la conformité.

Le budget de l'Etat s'entend : budget général, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor. Le budget général retrace toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat à l'exception des recettes et des dépenses affectées par la loi de finances aux budgets annexes et aux comptes spéciaux⁵.

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

L'examen des différentes opérations budgétaires et comptables aboutit à la conclusion que le CGAF, les comptes de gestion ainsi que les balances au 31 décembre des CPE pour la gestion 2020, ont été élaborés et présentés conformément à cette nomenclature.

2.3.1. Analyse des grandes masses du budget de l'Etat, gestion 2020

Le budget de l'Etat objet du présent examen repose sur plusieurs textes :

- la loi n°2019-022 du 24 décembre 2019 portant loi de finances initiale, gestion 2020 (LFI) ;
- l'ordonnance n°2020-005 du 30 juillet 2020 portant loi de finances rectificatives pour la gestion 2020 (LFR I) et relatives aux mesures d'accompagnement d'ordre fiscal et douanier liées à la pandémie du Coronavirus (Covid 19) ;⁶

⁵ Glossaire du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA, page 12

⁶ En application de la loi N°2020-005 du 30 mars 2020 portant habilitation du gouvernement à prendre par ordonnances les mesures relevant de la loi, toutes les lois de finances rectificatives qui ont suivi ont été prises par ordonnances.

- l'ordonnance n° 2020-007 du 26 août 2020 portant loi de finances rectificative, gestion 2020 (LFR II) qui modifie la loi de finances initiale ;
- l'ordonnance n° 2020-08 du 17 décembre 2020 portant troisième loi de finances rectificative, gestion 2020 (LFR III).

De façon sommaire, les masses de ces prévisions se présentent comme dans le tableau qui suit :

Tableau 1 variation entre les lois de finances, gestion 2020

LFI 2020	LFR I	LFR II 2020	LFR III 2020	EVOLUTION DES MASSES BUDGETAIRE		
1466157071000	Mesures fiscales douanières (PM)	1638027050000	1676765006534	LFR II/LFI	LFR III/LFI	LFR III/LFR II
	Taux de variation			11,72%	14,36%	2,36%

Sources : Budget de l'Etat, gestion 2020, ordonnances N°2020-007 du 26 août 2020 et n° 2020-08 du 17 décembre 2020

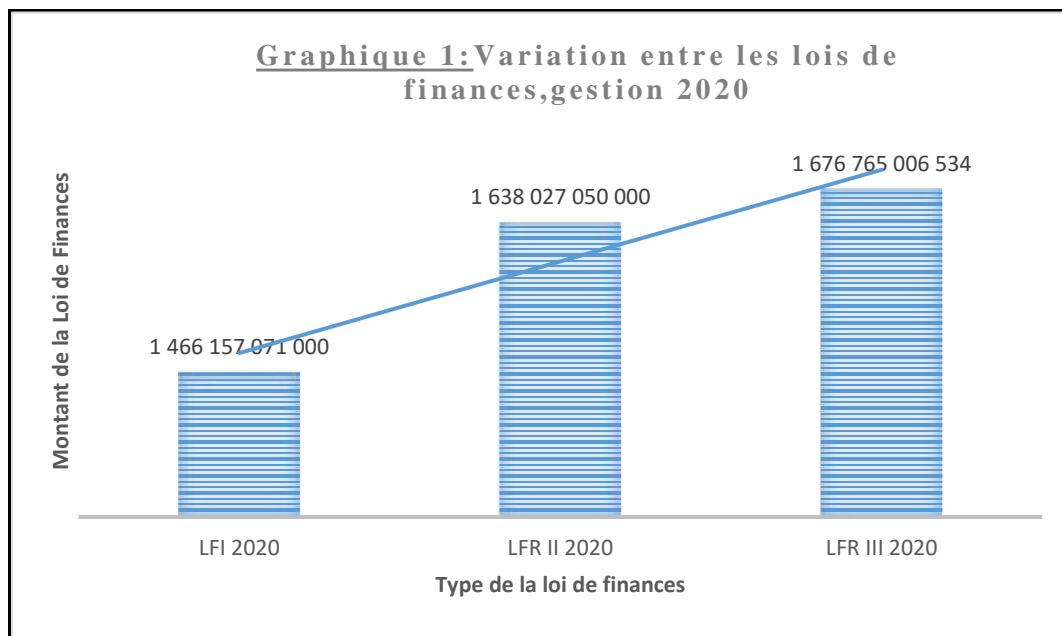
La présente partie du rapport examine les données de la LFI 2020 et les LFR 2020, puis apprécie l'équilibre général du budget de l'Etat, gestion 2020, tant en prévision qu'en exécution suite aux modifications intervenues dans les autorisations budgétaires. Ensuite elle analyse cette évolution en termes d'écarts et de tendances des principaux agrégats.

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

C'est en application de cette disposition que la loi n°2019-022 du 24 décembre 2019 portant loi de finances initiale, gestion 2020 (LFI) a été votée par l'Assemblée nationale. Cette loi de finances initiale a fait l'objet de modification en certaines de ses dispositions par voie de trois (3) ordonnances n° 2020-005 du 30 juillet 2020, n° 2020-007 du 26 août 2020 et n° 2020-08 du 17 décembre 2020, ci-dessus évoquées, portant respectivement, 1^{ère}, 2^{ème} et 3^{ème} lois de finances rectificatives, gestion 2020(LFR).

Les différentes lois de finances ont évolué comme ci-dessus : LFI à LFR II(11.72%), LFI à LFR III (14,36%), LFR III /LFR II (2,36%). Toutefois, il convient de noter que l'ordonnance n°2020-005 du 30 juillet 2020 portant loi de finances rectificatives pour la gestion 2020 et relatives aux mesures d'accompagnement d'ordre fiscal et douanier liées à la pandémie du Coronavirus (Covid 19), n'a pas d'incidences chiffrées sur le montant du budget. Elle a été citée juste pour mémoire.

Schématiquement représentée, l'évolution des masses budgétaires de l'Etat pour la gestion 2020 est illustrée dans l'histogramme suivant :



Source : Cour des comptes

2.3.2. Le budget général, gestion 2020

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

Les recettes budgétaires comprennent, conformément à l'article 8 de cette loi organique:

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

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

Les dépenses ordinaires sont constituées :

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

Quant aux dépenses en capital, elles comprennent :

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

La loi n°2019-022 du 24 décembre 2019 portant loi de finances, gestion 2020 (LFI) fixe et définit les conditions d'exécution du budget de l'Etat, gestion 2020. La LFI 2020 a prévu des recettes du budget général pour 1 463,83 milliards FCFA contre des dépenses arrêtées à 1 463,83 milliards de F CFA.

La loi de finances n°2019-022 du 24 décembre 2019 portant loi de finances initiale, gestion 2020 a été exécutée jusqu'au 26 août 2020 puis a fait place à l'ordonnance n° 2020-007 du 26 août 2020 portant loi de finances rectificative, gestion 2020 (LFR II) sera remplacée par l'ordonnance N°2020-008 (LFR III).

Cette loi de finances a doté les comptes d'affectation spéciale au nombre de quatre (4), d'un montant global de 2,32 milliards F CFA équilibré en ressources et charges. Les principales masses budgétaires de cette nouvelle loi de finances sont présentées dans le tableau 2 suivant :

Tableau n° 2 : Prévisions des ressources et charges de la LFR 2020 (en F CFA)

LFR 2020	RESSOURCES	Taux	CHARGES	Taux	SOLDE
Budget général	844 539 476 000	53,97%	1 145 792 813 000	73,22%	-301 253 337 000
Comptes spéciaux du Trésor	2 323 868 000	0,15%	2 323 868 000	0,15%	-
Opérations de Trésorerie	718 009 291 000	45,88%	416 755 953 000	26,63%	301 253 338 000
TOTAL	1 564 872 635 000	100,00%	1 564 872 634 000	100,00%	1 000

Source : Budget de l'Etat, gestion 2020 (LFI) et calculs de la Cour

Les ressources du budget général représentent 53,97% du budget de l'Etat tandis que les CST (CAS) n'en constituent que 0,15%.

En loi de finances rectificative, les ressources de trésorerie sont venues en complément de 45,88% des ressources totales.

- un compte d'avance destiné à prendre en compte l'avance à consentir par l'Etat à la Compagnie Energie Electrique du Togo (CEET) en vue de renforcer ses fonds propres pour un montant de 21 892 373 000 F CFA;
- un compte de garantie et d'avaux qui permet à l'Etat de mettre en place un fonds de relance de l'économie nationale doté de 90 000 000 000 F CFA.

Les deux nouveaux CST totalisent 111 892 373 000 F CFA. Ils sont en réalité financés par des opérations de trésorerie.

2.3.3. Prévisions de ressources de la loi de finances rectificative, gestion 2020

Les prévisions de ressources pour le compte de la gestion 2020, en dernière loi de finances rectificative, se présentent comme suit :

Tableau : 3 Prévision des ressources de l'Etat dans la LFR 2020

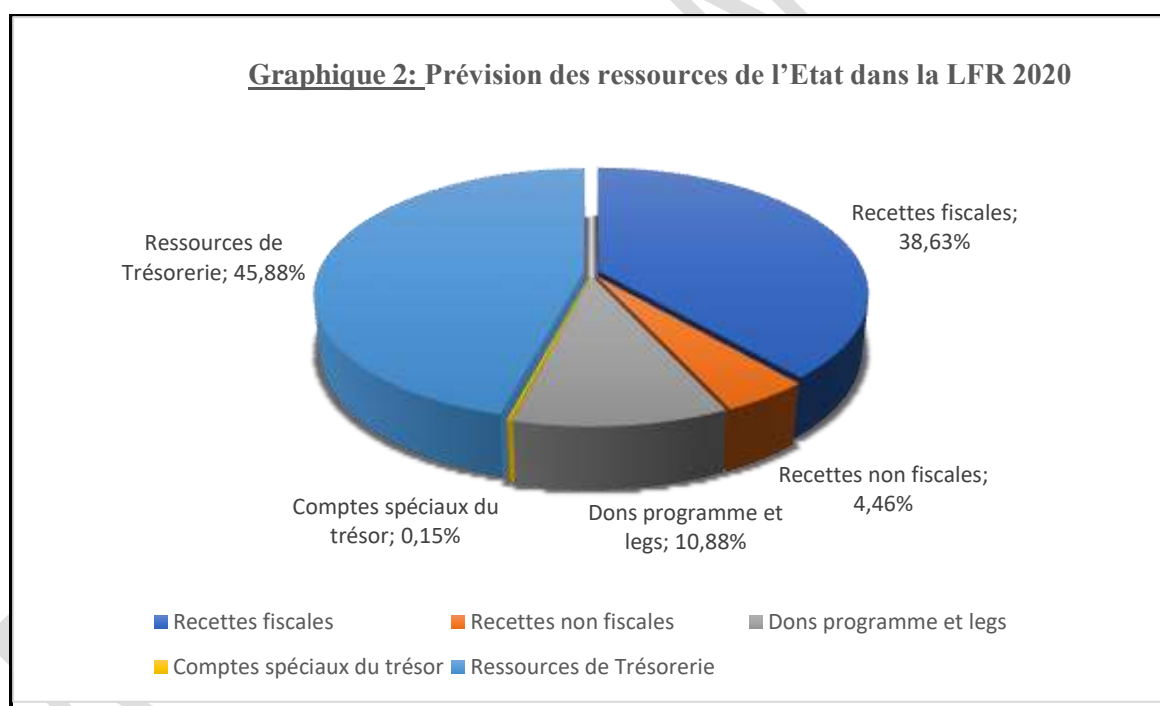
Rubriques		Pourcentage
Recettes fiscales	604 479 345 000	38,63%
Recettes non fiscales	69 807 007 000	4,46%
Dons programme et legs	170 253 124 000	10,88%
Comptes spéciaux du trésor	2 323 868 000	0,15%
Ressources de Trésorerie	718 009 291 000	45,88%
Ressources de l'Etat (LFR)	1 564 872 635 000	100,00%

Source : LFR, gestion 2020, CA et CGAF et calculs de la Cour

Les ressources de l'Etat s'élèvent en tout à **1 564 872 635 000**F CFA. Elles se décomposent comme suit :

- Recettes fiscales : 604 479 345 000 soit 38,63% ;
- Recettes non fiscales : 69 807 007 000 soit 4,46% ;
- Dons programmes et legs : 170 253 124 000 (10,88%) ;
- Recettes des comptes d'affectation spéciale : 2 323 868 000 soit 0,15% ;
- Les ressources de trésorerie : 718 009 291 000 soit 45,88%.

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



Sources : Cour des comptes

2.3.4. Prévisions des charges de la LFR III, gestion 2020

Les prévisions de charges pour le compte de la gestion 2020 se présentent comme suit en loi de finances rectificative III :

Tableau 4 : Les prévisions des charges dans la LFR, gestion 2020

Rubriques	Montants	Part dans le total
Intérêt de la dette publique	101 856 010 000	6,51%
Dépenses du personnel	234 417 410 000	14,98%
Dépenses de matériel	220 728 758 000	14,11%
Transfert et subvention	145 706 459 000	9,31%
Investissements	443 084 177 000	28,31%
Comptes spéciaux du trésor (CAS)	2 323 868 000	0,15%
Charges de trésorerie	416 755 953 000	26,63%
Charges de l'Etat (LFR)	1 564 872 635 000	100,00%

Source : LFR, gestion 2020, CA et CGAF et calculs de la Cour

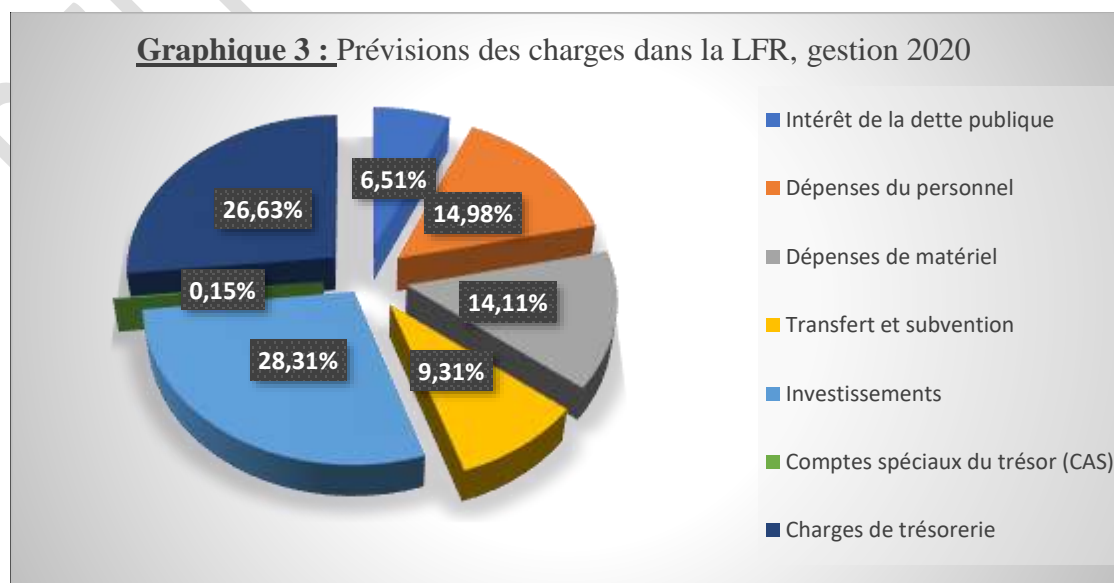
Les dépenses budgétaires prévues dans la loi de finances rectificative, 2020 se décomposent comme suit :

- les investissements (28,31%) ;
- les dépenses de personnel (14,98 %) ;
- les dépenses de matériel (14,11%) ;
- les transferts et subventions (9,31%) ;
- les intérêts sur la dette publique (6,51%).

Les cinq rubriques représentent 72,22% des dépenses totales prévues au budget général, gestion 2020.

La prise en compte des charges de trésorerie pour 416 755 953 000 F CFA soit 26,63% vient porter le total des charges de l'Etat à **1 564 872 635 000 F CFA**.

Les différentes rubriques de charges ouvertes dans la LFR III 2020 sont représentées schématiquement sur le graphique suivant :



Source : Cour des comptes

Tableau 5 : Analyse comparative des prévisions des dépenses budgétaires dans la LFI, gestion 2020 et la LFR III, gestion 2020

CATEGORIE DE DEPENSES	Prévisions LFI 2020	Rapport au total du budget 2020	Prévisions LFR III 2020	Rapport au total du budget 2020
Intérêts dette publique	99 929 901 000	10,42%	101 856 010 000	8,89%
Dépenses de personnel	239 080 723 000	24,93%	234 417 409 500	20,46%
Dépenses de matériel	98 571 733 000	10,28%	208 726 593 000	18,22%
Transferts et subventions	131 253 016 000	13,69%	145 706 459 000	12,72%
Investissements	329 357 200 000	34,34%	455 086 341 500	39,72%
Dépenses en atténuation des recettes	60 900 000 000	6,35%	0	0,00%
Dépenses budgétaires	959 092 573 000	100,00%	1 145 792 813 000	100,00%

Source : LFI 2020, LFR III et Compte administratif, gestion, 2020

Globalement les prévisions des dépenses budgétaires de la LFR III, 2020, ont été revues à la hausse par rapport à celles de la loi de finances initiale, passant de 959 092 573 000 F CFA à 1 145 792 813 000 F CFA soit une hausse de 19,47%. Malgré cette hausse, les parts de prévisions d'intérêt sur la dette publique, de dépenses de personnel, et de transferts et subventions ont enregistré un fléchissement passant respectivement de 10,42% à 8,89% ; de 24,93% à 20,46% ; et de 13,69% à 12,72%.

Les prévisions des dépenses de matériel et des investissements, ont quant à elles augmenté respectivement de 10,28% à 18,22% et de 34,34% à 39,72%.

Quant aux dépenses en atténuation des recettes, elles n'ont pas fait l'objet de prévision en seconde loi de finances rectificatives, gestion 2020.

2.3.5. Prévision des opérations de trésorerie dans la LFR, gestion 2020

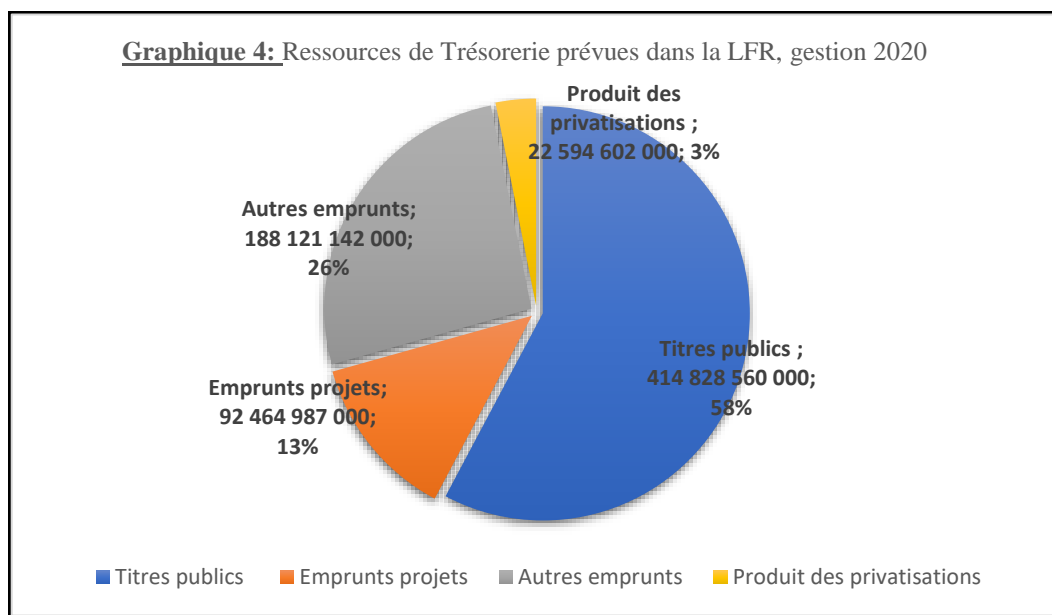
La troisième loi de finances rectificative, gestion 2020 a ouvert pour le compte des opérations du budget général aussi bien des ressources de trésorerie que des charges de trésorerie dont les détails sont présentés dans les tableaux ci-après.

Tableau 6 : Prévisions détaillées des ressources de Trésorerie dans la LFR III, gestion 2020

Rubriques	Montants	Pourcentage
Titres publics	414 828 560 000	57,77%
Emprunts projets	92 464 987 000	12,88%
Autres emprunts	188 121 142 000	26,20%
Produit des privatisations	22 594 602 000	3,15%
Total ressources de trésorerie	718 009 291 000	100,00%

Source : Budget, gestion 2020, CGAF, 2020 et calculs de la Cour.

Les titres publics (57,77%), les emprunts projets (12,88%) et les autres emprunts (26,20%) représentent plus de 96,85% des prévisions des ressources de trésorerie de la LFR III, gestion 2020. Graphiquement, ces prévisions se présentent comme suit :



Source : Cour des comptes

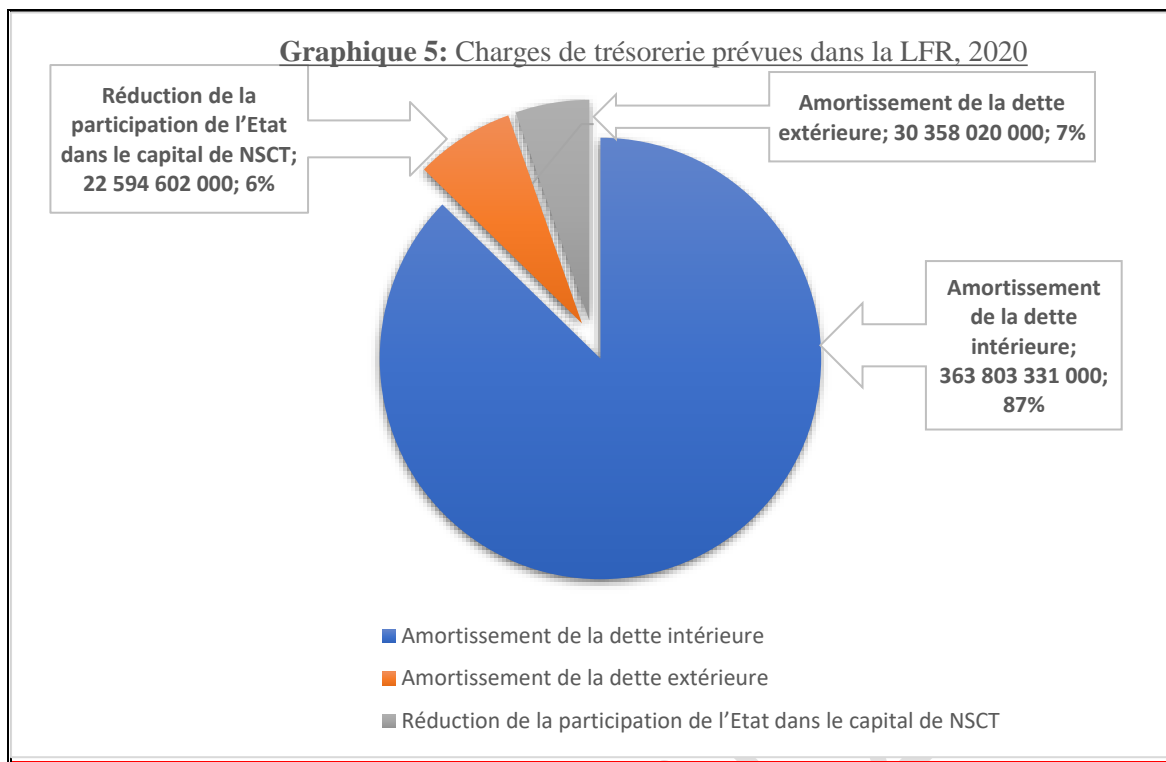
Quant aux charges de trésorerie, elles sont décrites dans le tableau suivant :

Tableau 7 : Prévision détaillée des charges de trésorerie dans la LFR III, 2020

Rubriques	Montant	Pourcentage
Amortissement de la dette intérieure	363 803 331 000	87,29%
Amortissement de la dette extérieure	30 358 020 000	7,28%
Réduction de la participation de l'Etat dans le capital de NSCT	22 594 602 000	5,42%
Total	416 755 953 000	100,00%

Source : Collectif budgétaire, CGAF, gestion 2020 et calculs de la Cour

Les prévisions des charges de trésorerie dans la LFR III, gestion 2020 se composent des amortissements de la dette intérieure (87%) et extérieure (7%), de la réduction de la participation de l'Etat dans le capital de la NSCT (6%). Le montant total des charges de trésorerie de la LFR III, gestion 2020 s'élève à 416 755 953 000F CFA. Graphiquement représentées, elles prennent l'allure suivante :



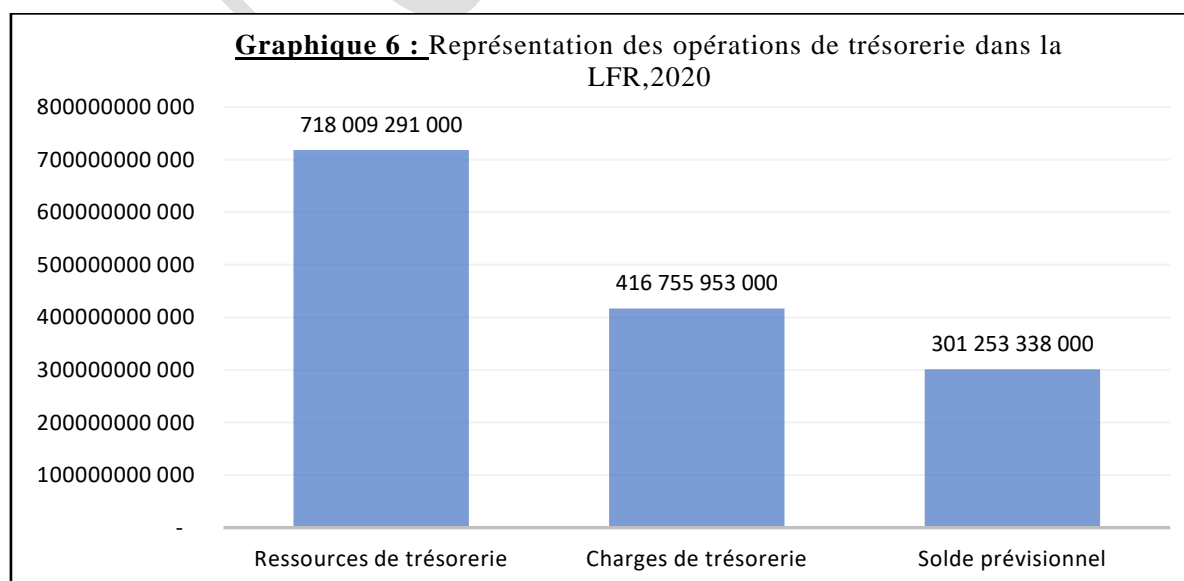
Source : Cour des comptes

La prévision détaillée des opérations de trésorerie en loi de finances rectificative, gestion 2020 est résumée dans le tableau ci-dessus de même que sa représentation graphique qui suivent :

Tableau 8 : Synthèse des Prévisions des opérations de Trésorerie LFR III, 2020

Rubrique	Montant
Ressources de trésorerie	718 009 291 000
Charges de trésorerie	416 755 953 000
Solde prévisionnel des opérations de trésorerie	301 253 338 000

Source : Budget, gestion 2020, CGAF 2020 et calculs de la Cour.



Source : Cour des comptes

2.3.6. Prévision des dotations des CST dans les lois de finances, gestion 2020

La loi de finances exécutée en 2020 comprend outre le budget général, les comptes spéciaux du trésor. Il faut noter qu'il a été ouvert au titre des comptes spéciaux du Trésor (CST), deux nouveaux comptes :

- **un compte d'avance** destiné à prendre en compte l'avance à consentir par l'Etat à la Compagnie Energie Electrique du Togo (CEET) en vue de renforcer ses fonds propres pour un montant de 21 892 373 000 F CFA;
- **un compte de garantie et d'aval** qui permet à l'Etat de mettre en place un fonds de relance de l'économie nationale doté de 90 000 000 000 F CFA.

Ces deux nouveaux comptes qui totalisent 111 892 373 000 F CFA, ont été entièrement financés par les opérations de trésorerie.

Les CAS sont maintenus pour un montant global de 2 323 868 000 dans la nouvelle LFR.

Les prévisions des CST se présentent en ressources comme en charges comme suit :

Tableau 9 : Prévisions des dotations aux CST, gestion 2020

Rubriques	Recettes	Dépenses
Compte d'avances	21 892 373 000	21 892 373 000
Compte de garantie et d'aval	90 000 000 000	90 000 000 000
Comptes d'affectation spéciales	2 323 868 000	2 323 868 000
TOTAL DES CST	114 216 141 000	114 216 141 000

Source : LFR III gestion 2020

Au titre des comptes d'affectation spéciale (CAS), les dotations pour la gestion 2020 sont présentées dans le tableau suivant.

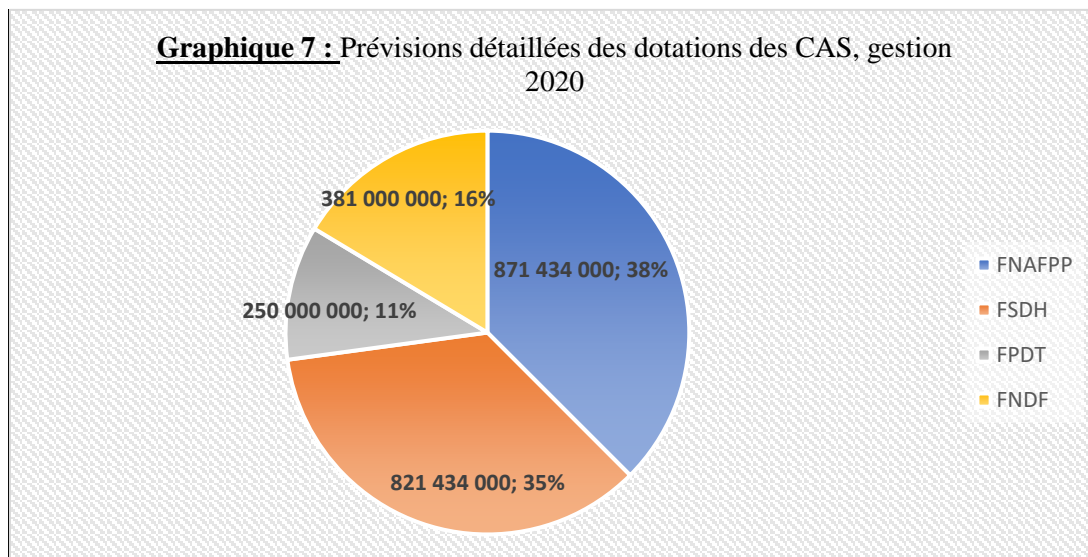
Tableau 10 : Prévision détaillées des dotations des CAS, gestion 2020

Intitulé du CAS	Prévision en ressources	Prévisions en charges	Pourcentage
FNAFPP	871 434 000	871 434 000	37,50%
FSDH	821 434 000	821 434 000	35,35%
FPDT	250 000 000	250 000 000	10,76%
FNDF	381 000 000	381 000 000	16,40%
TOTAL	2 323 868 000	2 323 868 000	100,00%

Sources : LFI, LFR II et LFR III, gestion, 2020

Le FNAFPP et le FSDH représentent à eux seuls 72,85% des prévisions des dotations des CAS aussi bien en ressources qu'en charges contre 91% en 2019 soit une baisse de 18,15% des dotations de ces deux CAS. Le graphique suivant illustre bien la situation des quatre CAS :

Graphique 7 : Prévisions détaillées des dotations des CAS, gestion 2020



Sources : Cour des Comptes

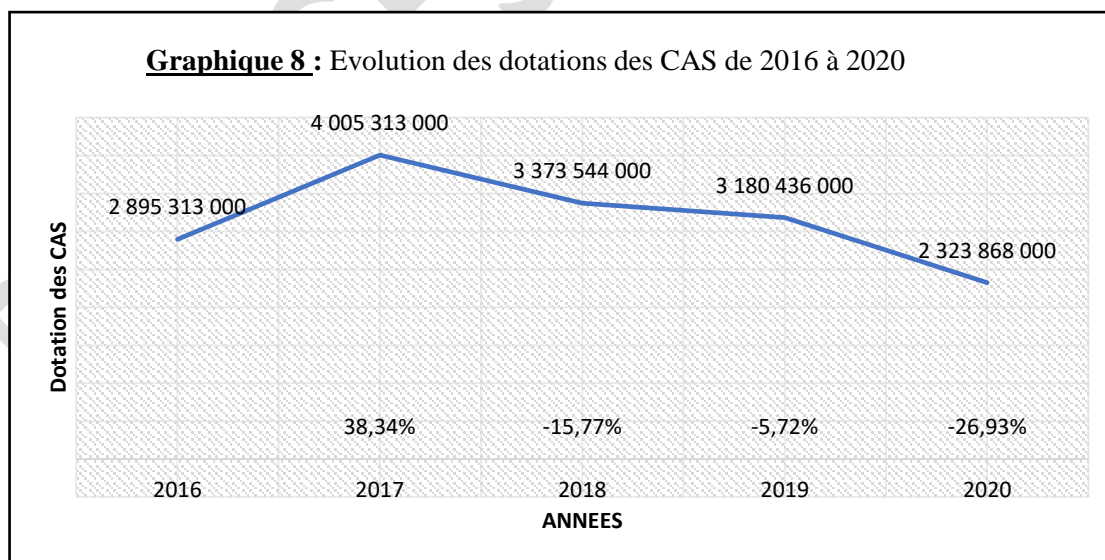
La dotation des CAS a évolué à la hausse de 2016 à 2017 avant de connaître une tendance baissière à partir de 2018 comme l'indique le tableau ci-dessous, passant de -15,77% entre 2017 et 2018 à -5,72% entre 2018 et 2019 avant d'atterrir à 26,93% entre 2019 et 2020.

Tableau 11 : Evolution des dotations des CAS de 2016 à 2020

Gestion	Prévisions	Variation 2017/2016	Variation 2018/2017	Variation 2019/2018	Variation 2020/2019
2016	2 895 313 000				
2017	4 005 313 000	38,34%			
2018	3 373 544 000		-15,77%		
2019	3 180 436 000			-5,72%	
2020	2 323 868 000				-26,93%
TOTAL	15 778 474 000				

Source : Budgets, gestion 2016 à 2020 et calculs de la Cour.

Cette tendance s'illustre dans le graphique ci-après :



Source : Cour des comptes

Après la présentation synthétique des prévisions budgétaires relatives au budget 2020, la Cour a examiné comment les différentes autorisations votées par le Parlement à travers la loi de finances ont été exécutées.

TROISIEME PARTIE:
**EXECUTION DES AUTORISATIONS
BUDGETAIRES ET DES OPERATIONS
DE TRESORERIE DE LA LOI DE
FINANCES, GESTION 2020**

3. EXECUTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES ET DES OPERATIONS DE TRESORERIE DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2020

L'analyse de l'exécution de la loi de finances, gestion 2020 porte sur le budget de l'Etat qui intègre désormais les opérations de trésorerie.

Le compte administratif, le CGAF et les comptes de gestion des comptes principaux de l'Etat, ont fait également l'objet d'examen en tant que documents essentiels de travail.

3.1. Gestion des autorisations du budget de l'Etat

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

- les réalisations des recettes budgétaires, gestion 2020 se chiffrent à **831, 608** milliards de F CFA pour des prévisions de **846, 863** milliards de F CFA, soit un taux de réalisation de 98,20% ;
- les ressources de trésorerie prévues pour 718 milliards pour une exécution de 781,016 milliards F CFA soit un taux d'exécution de 108,78%.
- les réalisations de dépenses budgétaires s'élèvent à **1 082, 769** milliards de F CFA pour des prévisions de **1 145, 792** milliards de F CFA, soit un taux d'exécution de **94,50%** ;
- les charges de trésorerie, prévues pour 416,756 milliards pour une réalisation de 426,089 milliards soit un taux d'exécution de 102,24% .

3.1.1. Budget général

L'exécution du budget général est faite sur la base des prévisions de recettes et de dépenses autorisées par la loi n° 2020-008 du 17 décembre 2020 portant troisième loi de finances rectificative, gestion 2020. Les recettes budgétaires s'élèvent à **844 539 476 000** F CFA tandis que le plafond des dépenses budgétaires est fixé à **1 145 792 813 000** F CFA. Le collectif budgétaire, gestion 2020 fait donc apparaître au niveau des opérations budgétaires, un solde prévisionnel de **-301, 253** milliards F CFA qui est absorbé par la différence entre les ressources de trésorerie et les charges de trésorerie qui est excédentaire du même montant.

L'exécution du budget général, gestion 2020 a abouti aux réalisations suivantes :

- recettes du budget général : **830, 580** milliards F CFA réalisés contre une prévision de **844, 539** milliards F CFA ;
- dépenses du budget général: **1 082, 769** milliards F CFA exécutés sur une prévision de **1 145, 792** milliards F CFA.

Il en résulte l'analyse synthétique des opérations budgétaires présentée dans le tableau suivant :

Tableau 12 : Présentation de l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires exécutées en 2020 (LFR III)

Libellés	Prévisions	Exécution	Taux d'exécution
Recettes fiscales	604 479 345 000	655 154 877 321	108,38%
Recettes non fiscales	69 807 007 000	72 945 840 399	104,50%
Dons programmes et legs	170 253 124 000	102 479 468 426	60,19%
Recettes budgétaires	844 539 476 000	830 580 186 146⁷	98,35%
Intérêts dette publique	101 856 010 000	100 088 553 869	98,26%
Dépenses de personnel	234 417 409 500	234 759 022 425	100,15%
Dépenses de matériel et d'atténuation des recettes	208 726 593 000	208 131 508 186	99,71%
Transferts et subventions	145 706 459 000	145 602 820 461	99,93%
Investissements	455 086 341 500	394 187 195 076	86,62%
Dépenses budgétaires	1 145 792 813 000	1 082 769 100 017	94,50%
Soldes budgétaires	-301 253 337 000	-252 188 913 871	83,71%

Source : Collectif budgétaire, CA, CGAF, CG 2020 et calculs de la Cour

La réalisation des recettes est analysée sur la base des informations contenues dans le collectif budgétaire, gestion 2020, le compte administratif, les comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat et le Compte général de l'administration des finances (CGAF).

Globalement pour la gestion 2020, les recettes budgétaires ont atteint un taux d'exécution de 98,35% tandis que les dépenses se situent à 94,50%.

3.1.1.1. Les recettes du budget général

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

3.1.1.1.1. Les recettes fiscales

Les recettes fiscales du budget général, gestion 2020 ont été recouvrées à hauteur de 108,38%.

Tableau 13 : Recettes fiscales par nature (en F CFA), LFR III, gestion 2020

Désignation	Prévisions	Recouvrement	Taux d'exécution
Impôts sur les revenus, bénéfiques et gains en capital	127 415 881 000	132 864 063 192	104,28%
Impôts sur salaires versés et autres rémunérations	677 731 000	141 743 807	20,91%
Impôts sur le patrimoine	1 608 318 000	3 288 898 040	204,49%
Autres impôts directs	4 077 568 000	12 431 137 018	304,87%
Impôts et taxes intérieurs sur les biens et services	324 048 979 000	343 771 238 362	106,09%
Droit de timbre et d'enregistrement	8 637 905 000	14 863 137 963	172,07%
Droits et taxes à l'importation	128 812 762 000	142 409 575 315	110,56%
Droits et taxes à l'exportation	3 062 505 000	2 726 942 432	89,04%
Autres recettes fiscales	6 137 696 000	2 658 141 192	43,31%
Total recettes fiscales	604 479 345 000	655 154 877 321	108,38%

Sources : Compte de gestion 2020 du RGE, LFR, gestion 2020 et calculs de la Cour

Les autres impôts directs (304,87%), les droits de timbre et d'enregistrement (172,07%), impôts sur le patrimoine (204,49%) droits et taxes à l'importation (110,56%), impôts et taxes intérieurs sur les biens et services (106,09%) et impôts sur les revenus, bénéfiques et gains en

⁷ La Cour estimant que le Togo est désormais dans le système de comptabilité en droits constatés, considère comme recettes tout ce qui est liquidé

capital (104,28%) ont été recouverts largement au-delà de leurs prévisions budgétaires. Par contre, les impôts sur salaires versés et rémunérations et autres recettes fiscales n'ont été recouverts respectivement qu'à hauteur de 20,91% et 43,31%.

Ces deux situations traduisent une non maîtrise des prévisions de chacune des rubriques concernées, qui sont soit sous-estimées, soit surestimées. Quant aux droits et taxes à l'exportation, ils ont été réalisés à un taux de 89,04%

La Cour constate donc la faiblesse du recouvrement des Impôts sur salaires versés et autres rémunérations.

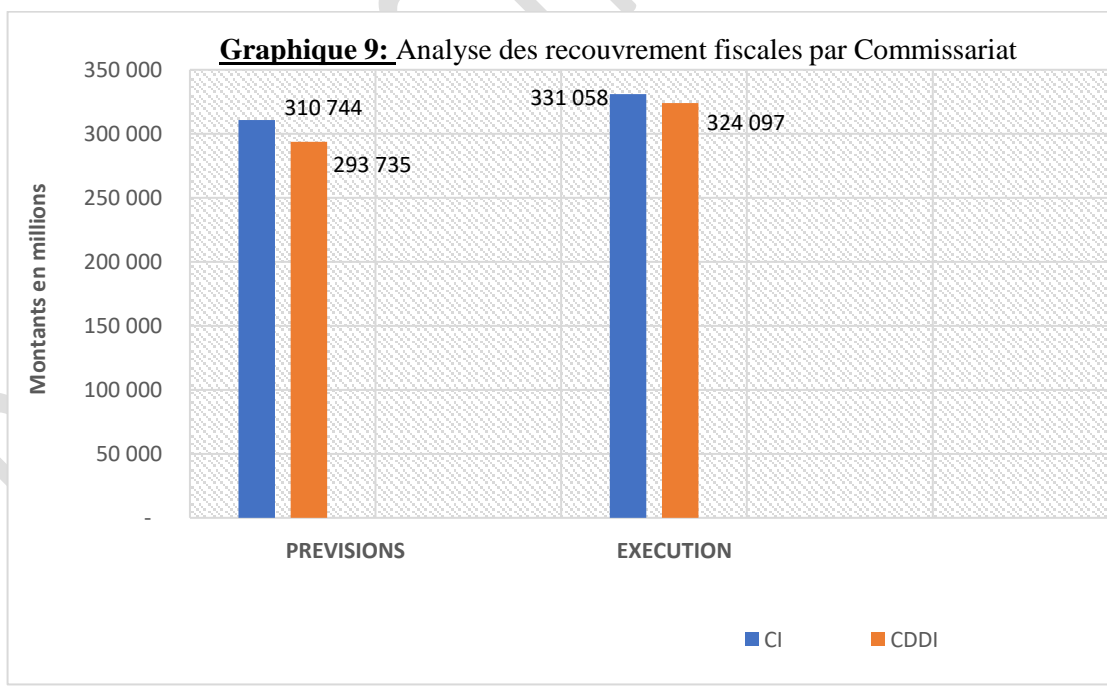
L'ensemble des recettes fiscales est représenté sur le tableau suivant et son graphique.

Tableau 14 : Analyse des recouvrements des recettes fiscales par Commissariat, gestion 2020 (en F CFA)

Régie financière	Prévisions (A)	Part dans les prévisions	Recouvrement (B)	Part dans l'exécution	Taux d'exécution (B/A)
CI	310 744 028 000	51,41%	331 057 558 896	50,53%	106,54%
CDDI	293 735 317 000	48,59%	324 097 318 423	49,47%	110,34%
TOTAL RECETTES FISCALES	604 479 345 000	100,00%	655 154 877 319	100,00%	108,38%

Sources : Compte du RGE, gestion 2020

L'analyse des recouvrements de recettes fiscales par les deux commissariats dégage un taux moyen d'exécution de 108,38% en 2020 contre respectivement 93,35% en 2019, 90,90% en 2018, 91,71% en 2017 et 98,87% en 2016.



Source : Cour des comptes

Le premier groupe d'histogrammes concerne les prévisions par commissariat (bleu pour CI et orange pour CDDI) et le deuxième groupe présente leurs réalisations.

En considérant les prévisions par commissariat, l'on constate que le commissariat des impôts (CI) avec une part de 51,41% dans les prévisions de recettes fiscales, a réalisé 50,53%. Le

Commissariat des Douanes et des Droits Indirects (CDDI), de son côté, avec une part de prévision de 48,59% a réalisé 49,47% des recouvrements. Quant aux taux d'exécution par Commissariat, ils sont respectivement de : CI (106,54% et CDDI (110,34%).

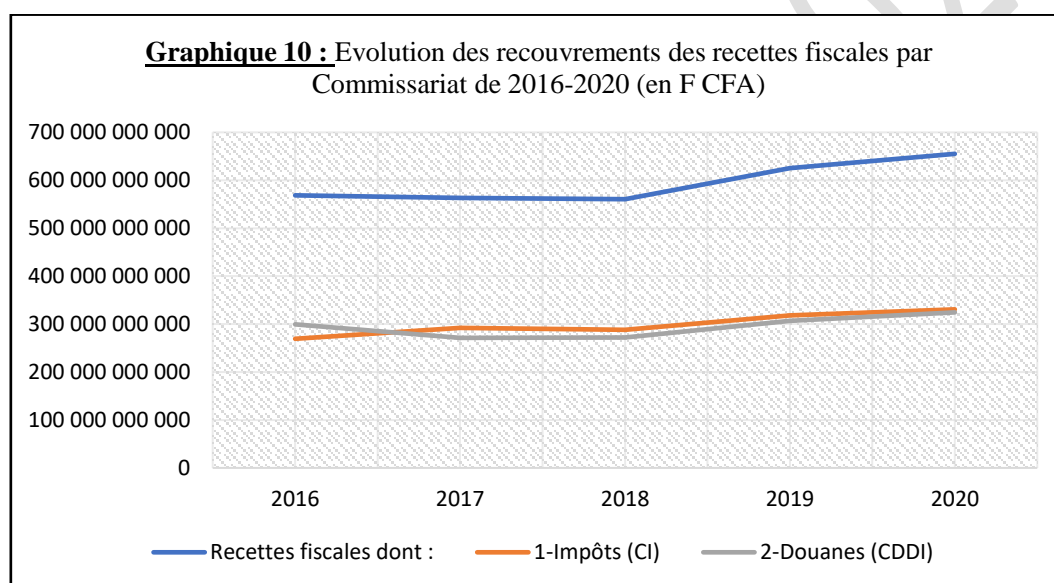
L'analyse dynamique des recouvrements par Commissariat sur la période 2016-2020 aboutit aux résultats consignés dans le tableau suivant :

Tableau 15 : Evolution des recouvrements des recettes fiscales par Commissariat de 2016-2020 (en F CFA)

Libellés	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes fiscales dont :	568 486 148 837	563 170 253 420	560 527 578 345	625 011 396 437	655 154 877 319
1- Impôts (CI)	269 325 835 601	291 918 533 023	288 376 924 003	318 367 583 783	331 057 558 896
2-Douanes (CDDI)	299 160 313 236	271 251 720 397	272 150 654 342	306 643 812 654	324 097 318 423

Source : Collectifs budgétaires, gestion 2016 à 2020 et calculs de la Cour

Représentées graphiquement, ces données aboutissent à la figure suivante :



Source : Cour des comptes

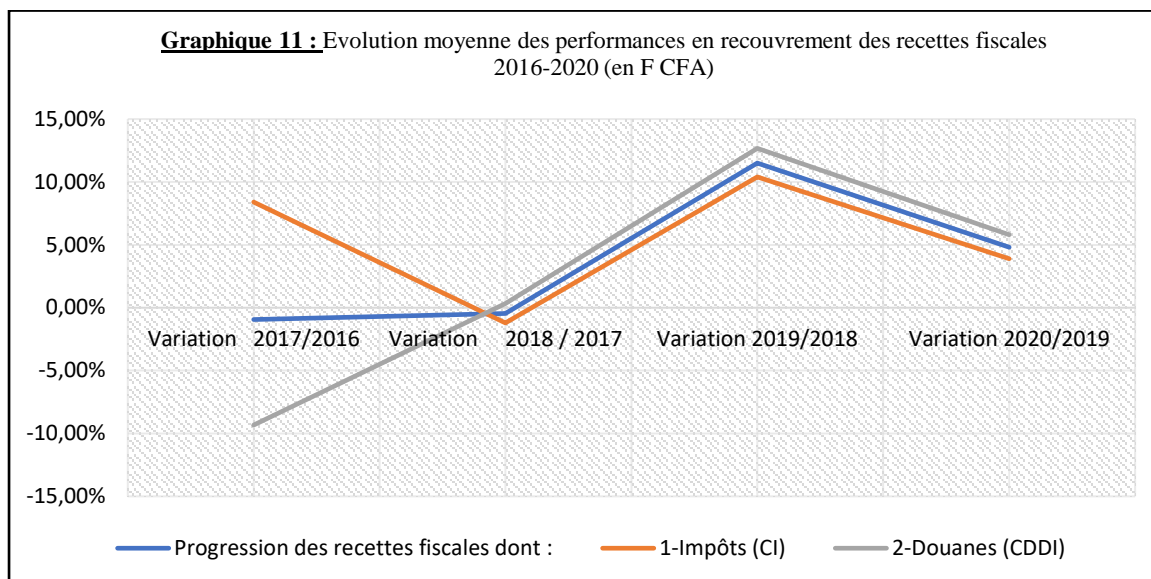
L'analyse dynamique des performances en matière de recouvrement, mesurées par le taux de progression des montants recouverts par chaque Commissariat sur la période 2016-2020, aboutit aux résultats consignés dans le tableau suivant :

Tableau 16 : Evolution des performances en recouvrement des recettes fiscales 2016-2020 (en F CFA)

Libellés	Variation 2017/2016	Variation 2018 / 2017	Variation 2019/2018	Variation 2020/2019
Progression moyenne des recettes fiscales dont :	-0,94%	-0,47%	11,50%	4,82%
1- Impôts (CI)	8,39%	-1,21%	10,40%	3,99%
2-Douanes (CDDI)	-9,33%	0,33%	12,67%	5,69%

Source : Collectifs budgétaires, gestion 2016 à 2020 et calculs de la Cour.

Le graphique ci-après qui retrace l'évolution moyenne du recouvrement des recettes par Commissariat donne la figure suivante :



Source : Cour des comptes

La Cour constate que le rythme des recouvrements effectués par les deux commissariats de l'OTR analysé sur la période 2016-2020, a évolué plutôt à la baisse jusqu'en 2018 puis a entamé un redressement entre 2018 et 2019 avant de connaître une sensible rechute entre 2019 et 2020.

3.1.1.1.2. Recettes recouvrées par la DGTCP

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

Tableau 17 : Etat des recettes recouvrées par la DGTCP, gestion 2020

Désignation	Prévisions (A)	Emissions admises (B)	Recouvrements (C)	Reste à recouvrer	Taux de recouvrement	Taux de réalisation
Recettes non fiscales	62 127 007 000	61 101 087 974	61 101 087 974	0	100%	98,35%
Revenu de l'entreprise et du Domaine	47 694 587 000	41 743 863 911	41 743 863 911	0	100%	87,52%
Droit et frais administratifs	7 424 933 000	9 173 511 772	9 173 511 772	0	100%	123,55%
Autres recettes non fiscales	7 007 487 000	10 183 712 291	10 183 712 291	0	100%	145,33%
Produits exceptionnels	800 000 000	4 895 563 465	4 776 388 128	119 715 337	100,00%	40,80%
Produits financiers	6 880 000 000	6 949 188 960	6 949 188 960	0	100,00%	101,01%
Intérêt de Prêt	350 000 000	276 444 836	276 444 836	0	100%	78,98%
Intérêt sur dépôt à terme	6 235 000 000	6 240 968 243	6 240 968 243	0	100%	100,10%
Gains de change	295 000 000	431 775 881	431 775 881	0	100%	146,36%
Dons programmes et legs	170 253 124 000	102 814 945 362	102 814 945 362	0	100,00%	60,39%
Dons des institutions internationales	167 518 790 000	99 203 299 378	99 203 299 378	0	100%	59,22%
Fonds de concours intérieurs	2 734 334 000	3 276 169 048	3 276 169 048	0	100%	119,82%
TOTAL	240 060 131 000	175 425 308 825	175 306 133 488	119 175 337	100%	73,03%

Sources : Compte de gestion du RGE, compte administratif, LFR III, gestion 2020 et calculs de la Cour

Toutes les émissions n'ont pas été intégralement recouvrées. Il se dégage un reste à recouvrer de 119 175 337 F CFA.

Les prévisions des recettes non fiscales et des dons-programmes et legs ont été réalisées à hauteur de **98,35%**. Mais à l'examen la Cour constate que certaines rubriques ont été réalisées largement au-dessus de leurs prévisions. C'est le cas :

- des gains de change (**146,36%**) ;
- des autres recettes non fiscales (**145,33%**) ;
- des droits et frais administratifs (**123,55%**) et

- des fonds de concours intérieurs (**119,82%**).

Ces taux de réalisation traduisent une non maîtrise des prévisions au niveau de ces rubriques. Les dons programmes et legs des institutions internationales n'ont été réalisés qu'à **60,39%** de leurs prévisions.

3.1.1.1.3. Ecart anormal des recouvrements des recettes non fiscales

Tableau 18 : Ecart anormal constatés au niveau de l'exécution des recettes non fiscales, gestion 2020

Libellés	Prévisions budgétaires	Recouvrement	Ecart	Taux réalisation
DGIPE	1 516 000	0	1 516 000	0,00%
Direction de l'urbanisme	50 000 000	10 422 738	39 577 262	20,85%
Direction des Bibliothèques	758 000	175 200	582 800	23,11%
Produits exceptionnels (restitution au trésor des sommes indument payées)	800 000 000	326 410 306	473 589 694	40,80%
Direction de la cartographie	15 162 000	6 404 800	8 757 200	42,24%
Direction des affaires maritimes	513 414 000	241 920 417	271 493 583	47,12%
Direction de l'environnement	10 500 000	5 293 138	5 206 862	50,41%
CNRH diplôme	2 275 000	4 560 000	- 2 285 000	200,44%
Greffes de tribunal	59 132 000	128 210 502	- 69 078 502	216,82%
Direction générale de l'hydrocarbure	54 584 000	157 132 000	- 102 548 000	287,87%
Autres droits	23 824 000	87 180 492	- 63 356 492	365,94%
Autorité de régulation des postes et télécommunication	267 318 000	1 053 080 857	- 785 762 857	393,94%
Direction de la Police Nationale	13 646 000	98 096 000	- 84 450 000	718,86%

Source : LFR III 2020 et CA 2020

Le tableau ci-dessus présente la situation des recettes non fiscales dont le recouvrement soit excède 120% soit est inférieur à 50% des prévisions en dehors de la rubrique Direction de l'environnement dont le taux d'exécution est de **50,41%**.

A l'examen de ce tableau on constate que :

- les rubriques suivantes ont été recouvrées au-delà de 120%. Il s'agit de la Direction de la Police Nationale (**718,86%**), de l'Autorité de régulation des postes et télécommunication (**393,94%**), Autres droits (**365,94%**), de la Direction générale des hydrocarbures (**287,87%**), Greffes des tribunaux (**216,82%**), CNRH diplôme (**200,44%**) ;
- toutes les autres rubriques ont été exécutées à moins de 50% des prévisions. Les rubriques ayant enregistré les taux d'exécution les plus faibles (moins de 30%) sont les suivantes : DGIPE (0,00%), Direction de l'urbanisme (**20,85%**), Direction des Bibliothèques (**23,11%**).

La Cour constate que ces écarts anormaux constituent une entorse au principe de sincérité budgétaire traduisant la non maîtrise des prévisions.

3.1.1.1.4. Analyse des prévisions et recouvrement des dividendes, gestion 2020

Les dividendes des sociétés d'Etat et autres sociétés à participation publique faisant partie des recettes non fiscales ont fait l'objet d'une analyse particulière. Pour une prévision au titre de la loi de finances, gestion 2020 de 23 658 503 000 F CFA, le montant recouvré est de 18 974 703 883 F CFA soit un taux moyen de 80,20%. Par rapport à la gestion précédente, l'on observe une baisse tant en prévision (26 938 200 000 F CFA) qu'en recouvrement

(25 366 073 604) F CFA. Le taux de recouvrement a également baissé de 94,16% en 2019 à 80,20% en 2020.

Tableau 19 : Présentation détaillée des prévisions et réalisations de dividendes, gestion 2020

N° D'ORDRE	SOCIETES	PREVISIONS (A)	REALISATIONS (B)	TAUX=B/A
1	BCEAO	8 000 000 000	8 000 000 000	100,00%
2	LONATO	5 000 000 000	6 000 000 000	120,00%
3	NSCT	1 500 000 000	2 040 000 000	136,00%
4	PORT AUTONOME DE LOME	1 000 000 000	1 500 000 000	150,00%
5	SCAN MINE SA	0	513 614 331	N/A
6	Société Togolaise de Stockage de Lomé	350 000 000	365 400 000	104,40%
7	COMPEL	0	208 800 000	N/A
8	WACEM-SA	250 000 000	132 000 000	52,80%
9	Togo-Oil Company (T-OIL)	150 000 000	119 662 207	79,77%
10	CICA-RE	50 000 000	55 237 025	110,47%
11	AFRICA-RE	36 303 000	17 590 320	48,45%
12	BRVM SA	20 000 000	11 200 000	56,00%
13	DC-BR	20 000 000	11 200 000	56,00%
14	TOGOCOM	4 000 000 000	0	0,00%
15	ORABANK	81 000 000	0	0,00%
16	VOLTIC-TOGO SARL	1 200 000	0	0,00%
17	UTB	0	0	0,00%
18	BPEC/SUNU Bank	0	0	0,00%
19	SNPT	3 000 000 000	0	0,00%
20	BIA-TOGO	0	0	0,00%
21	SALT	200 000 000	0	0,00%
22	CEET	0	0	0,00%
23	MM MINING	0	0	0,00%
24	GRANU TOGO SA	0	0	0,00%
25	GLOBAL MERCHANTS	0	0	0,00%
26	SAZOF	0	0	0,00%
27	Société des postes et de télécommunication	0	0	0,00%
28	TdE	0	0	0,00%
29	SP-EAU	0	0	0,00%
30	ODEF	0	0	0,00%
31	EDITOGO	0	0	0,00%
32	HOTEL Sarakwa	0	0	0,00%
33	HOTEL Kara	0	0	0,00%
34	ROC HOTEL	0	0	0,00%
35	TOGO INVEST	0	0	0,00%
36	SABER	0	0	0,00%
37	Compagnie Togolaise d'Eaux Minérales	0	0	0,00%
38	SOTRAL	0	0	0,00%
39	STTP	0	0	0,00%
40	AFRIXIMBANK	0	0	0,00%
41	POMAR TOGO	0	0	0,00%
42	FAGACE	0	0	0,00%
43	BTCI	0	0	0,00%
44	GTA	0	0	0,00%
45	Société d'infrastructures numérique	0	0	0,00%
46	CDA (Cyber défense Africa)	0	0	0,00%
TOTAL		23 658 503 000	18 974 703 883	80,20%

Source : DGTCP/Recette Générale de l'Etat 2020

L'examen détaillé de ce tableau révèle que les dividendes des sociétés suivantes bien que répertoriées et actives n'ont pas fait l'objet de prévision ni de recouvrement en 2020. Il s'agit de SCAN MINE SA, COMPEL, UTB, BPEC/SUNU Bank, BIA-TOGO, CEET, MM MINING, GRANU TOGO SA, GLOBAL MERCHANTS, SAZOF, Société des postes et de télécommunication, TdE, SP-EAU, ODEF, EDITOGO, HOTEL Sarakawa, HOTEL Kara,

ROC HOTEL, TOGO INVEST, SABER, CDA (Cyber défense Africa), SOTRAL, STTP, AFRIXIMBANK, POMAR TOGO, FAGACE, BTCI, GTA, Société d'infrastructures numérique, Compagnie Togolaise d'Eaux Minérales. En revanche COMPEL et SCAN MINE SA ont effectué des paiements de dividendes respectivement de 513 614 331 F CFA et 208 800 000 F CFA alors qu'aucune prévision n'avait été faite.

Il est surprenant que de grandes sociétés opérationnelles ne prévoient pas et ne versent pas des dividendes au budget de l'Etat.

Les prévisions de la NSCT qui s'élèvent à 1,5 milliard ont été recouvrées pour un montant de 2,040 milliards exactement comme l'année précédente soit un taux d'exécution en baisse de 136,00% contre 204% en 2019.

De même les prévisions de la LONATO qui s'élèvent à 5 milliards ont été réalisées pour un montant de 6 milliards soit un taux d'exécution de 120% en 2020.

Les sociétés ayant le plus contribué en 2020 sont : BCEAO (8 milliards), LONATO (6 milliards), NSCT (2,040 milliards), PORT AUTONOME (1,5 milliard) soit un total de 17, 54 milliards contre 24, 34 milliards F CFA sur **18,98 milliards** F CFA recouvrées soit 92,46% du total.

3.1.1.2. Dépenses du budget général

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

Selon la loi de finances, gestion 2020 les dépenses du budget général sont composées des intérêts de la dette publique, des dépenses de personnel, des dépenses de matériel, des dépenses de transferts et subventions et des dépenses d'investissement. Le tableau suivant présente les dépenses par nature en prévision et en exécution.

Tableau 20 : Présentation par nature des dépenses en prévision et en exécution, gestion 2020

Libellés	Prévisions budget 2020	Exécution budget 2020	Taux d'exécution
Intérêts dette publique	101 856 010 000	100 088 553 869	98,26%
Dépenses de personnel	234 417 410 000	234 759 022 425	100,15%
Dépenses de matériel	208 726 593 000	208 131 508 186	99,71%
Transferts et subventions	145 706 459 000	145 602 820 461	99,93%
Investissements	455 086 342 000	394 187 195 076	86,62%
Dépenses budget général	1 145 792 814 000	1 082 769 100 017	94,50%

Sources : LFR III 2020 et CA 2020

Les dépenses budgétaires ont été exécutées à hauteur de 94,50%. Les dépenses de personnel ont été exécutées légèrement au-delà de leurs prévisions (100,15%) pendant que les investissements sont réalisés à 86,62% de leurs prévisions.

3.1.1.2.1. Charges financières de la dette publique

La dette publique dont les charges sont analysées ci-après se décompose en dette intérieure et en dette extérieure. Son évolution entre 2018 et 2020 est analysée comme ci-après.

3.1.1.2.1.1. Composition des charges financières

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

Tableau 21 : Présentation analytique des charges financières de la dette publique, gestion 2020

Désignation	Prévision	%	Exécution	%	Ecart	Taux de réalisation
Intérêts de la dette extérieure	14 387 899 000	14,13%	13 896 547 295	13,88%	491 351 705	96,58%
Intérêts de la dette intérieure	87 468 111 000	85,87%	86 192 006 574	86,12%	1 276 104 426	98,54%
Total	101 856 010 000	100,00%	100 088 553 869	100%	1 767 456 131	98,26%

Sources : LFR III 2020, CA et DDPF 2020

Au total les charges financières de la dette publique, gestion 2020 sont exécutées au taux moyen de **98,26%**. Les intérêts de la dette extérieure ont été exécutés à hauteur de 96,58% de leurs prévisions contre 98,54% au titre des intérêts de la dette intérieure.

3.1.1.2.2. Les dépenses de personnel

Elles sont constituées des salaires, traitements, soldes, cotisations sociales, retenues sur salaires, les primes et indemnités, les diverses allocations et avances sur solde⁸.

Les crédits ouverts et exécutés par ministères et institutions au titre de la gestion 2020 sont présentés dans le tableau suivant :

⁸ Confer CGAF, gestion 2020

Tableau N° 22 : Présentation analytique des dépenses du personnel, gestion 2020

UNITES FONCTIONNELLES	Prévisions LFR	Part dans le budget total	Exécution	Taux d'exécution
Assemblée nationale	2 295 509 000	0,98%	2 285 985 300	99,59%
Présidence de la République	1 850 342 000	0,79%	1 910 347 138	103,24%
Secrétariat d'Etat chargé de l'inclusion financière et du SI	44 583 000	0,02%	21 420 000	48,05%
Premier ministre	346 552 000	0,15%	394 060 109	113,71%
Secrétariat Général du Gouvernement	107 836 000	0,05%	46 948 125	43,54%
Cour constitutionnelle	194 151 000	0,08%	168 327 323	86,70%
Cour suprême	499 512 000	0,21%	530 069 051	106,12%
Médiature	33 878 000	0,01%	24 960 000	73,68%
Cour des comptes	755 023 000	0,32%	661 602 478	87,63%
Haute autorité audio visuelle et communication	98 956 000	0,04%	73 811 976	74,59%
Ministère Economie et finances	4 434 876 000	1,89%	4 172 226 851	94,08%
Dépenses communes de personnel	811 442 000	0,35%	832 937 651	102,65%
Ministère Planification développement	1 007 610 000	0,43%	1 045 750 397	103,79%
Ministère Affaires étrangères	7 678 650 000	3,28%	7 398 691 106	96,35%
Ministère Développement à la base	215 661 000	0,09%	233 935 065	108,47%
Ministère Défense nationale	38 431 258 000	16,39%	36 986 590 944	96,24%
Ministère de l'Administration territoriale	1 537 465 000	0,66%	1 441 311 292	93,75%
Ministère de la Justice	5 290 427 000	2,26%	4 383 076 919	82,85%
Conseil supérieur magistrature	39 048 000	0,02%	33 600 000	86,05%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	13 385 747 000	5,71%	14 334 867 326	107,09%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format°	117 360 803 000	50,06%	122 090 281 646	104,03%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	670 748 000	0,29%	478 363 247	71,32%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	23 757 629 000	10,13%	21 570 772 745	90,80%
Ministère de la Fonction publique	1 371 273 000	0,58%	1 384 107 853	100,94%
Ministère de la Communication et des médias	2 010 851 000	0,86%	2 429 526 664	120,82%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	1 771 303 000	0,76%	1 818 231 697	102,65%
Ministère des Sports et des Loisirs	353 666 000	0,15%	192 114 326	54,32%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	400 544 000	0,17%	418 946 303	104,59%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	1 858 018 000	0,79%	1 727 945 185	93,00%
Ministère Eau, Assainissement et Hydraulique Villageoise	325 626 000	0,14%	348 975 801	107,17%
Ministère délégué auprès du ministre de l'Eau	30 348 000	0,01%	10 378 915	34,20%
Ministère Economie Maritime	102 309 000	0,04%	-	0,00%
Ministère du Commerce et de la promotion Conso Locale	658 423 000	0,28%	668 749 781	101,57%
Ministère des Travaux Publics	661 314 000	0,28%	1 083 372 334	163,82%
Ministère Désenclavement et Pistes Rurales	39 330 000	0,02%	5 876 525	14,94%
Ministère des Transports Routiers et Ferroviaires	427 615 000	0,18%	129 632 631	30,32%
Ministère des Mines et Energie	337 709 000	0,14%	388 498 814	115,04%
Ministère de la Culture et du Tourisme	764 616 000	0,33%	689 405 700	90,16%
Ministère de l' Environnement	2 182 287 000	0,93%	2 102 935 790	96,36%
Ministère des Postes et Economie Numérique	49 879 000	0,02%	49 880 556	100,00%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	224 593 000	0,10%	190 506 861	84,82%
TOTAL DEPENSES PERSONNEL MINISTERES & INSTITUT°	234 417 410 000	100%	234 759 022 425	100,15%

Source : LFR III 2020 et CA 2020

Les dépenses de personnel s'élèvent en prévisions à **234 417 410 000 F CFA** pour les ministères et institutions. Elles sont exécutées pour un montant de **234 759 022 425 F CFA** soit un taux 100,15%. Le dépassement de crédit de personnel constitue une entorse au caractère limitatif des dépenses de personnel. Les ministères et institutions ayant consommé au-delà des crédits alloués sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau N° 23 : Présentation des dépassements des charges de personnel, gestion 2020

UNITES FONCTIONNELLES	Prévisions LFR	Part dans le budget total	Exécution	Taux d'exécution
Présidence de la République	1 850 342 000	0,79%	1 910 347 138	103,24%
Premier ministre	346 552 000	0,15%	394 060 109	113,71%
Cour suprême	499 512 000	0,21%	530 069 051	106,12%
Dépenses communes de personnel	811 442 000	0,35%	832 937 651	102,65%
Ministère Planification développement	1 007 610 000	0,43%	1 045 750 397	103,79%
Ministère Développement à la base	215 661 000	0,09%	233 935 065	108,47%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	13 385 747 000	5,71%	14 334 867 326	107,09%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format°	117 360 803 000	50,06%	122 090 281 646	104,03%
Ministère de la Fonction publique	1 371 273 000	0,58%	1 384 107 853	100,94%
Ministère de la Communication et des médias	2 010 851 000	0,86%	2 429 526 664	120,82%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	1 771 303 000	0,76%	1 818 231 697	102,65%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	400 544 000	0,17%	418 946 303	104,59%
Ministère Eau, Assainissement et Hydraulique Villageoise	325 626 000	0,14%	348 975 801	107,17%
Ministère du Commerce et de la promotion Conso Locale	658 423 000	0,28%	668 749 781	101,57%
Ministère des Travaux Publics	661 314 000	0,28%	1 083 372 334	163,82%
Ministère des Mines et Energie	337 709 000	0,14%	388 498 814	115,04%
Ministère des Postes et Economie Numérique	49 879 000	0,02%	49 880 556	100,00%
TOTAL DEPENSES PERSONNEL MINISTERES & INSTITUT°	143 064 591 000	61%	149 962 538 186	104,82%

Sources : LFR III 2020 et CA 2020

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

Ministère des Travaux Publics (163,82%), Ministère de la Communication et des médias (120,82%), Ministère des Mines et Energie (115,04%), Premier ministre (113,71%), Ministère Développement à la base (108,47%), Ministère Eau, Assainissement et Hydraulique Villageoise (107,17%), Ministère de la Sécurité et de la protection civile (107,09%) et Cour suprême (106,12%).

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

Tableau 24 : Evolution des dépenses de personnel 2016 à 2020

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
2016	185 451 930 000	182 686 422 633	98,51%
2017	191 638 163 000	192 120 537 222	100,25%
2018	205 332 174 000	200 399 508 249	97,60%
2019	211 734 320 000	214 607 935 621	101,36%
2020	234 417 410 000	234 759 022 425	100,15%

Sources : Collectifs budgétaires, gestion 2016 à 2020 et calculs de la Cour.

Les prévisions et exécutions des dépenses de personnel ont régulièrement évolué à la hausse sur les périodes 2016 et 2020. Quant à leur exécution, on constate un léger dépassement de crédits en 2017 (100,25%) et 2019 (101,36%) et 2020 (100,15%) alors qu'ils ont fait l'objet de sous-consommation en 2016 (98,51%) et 2018 (97,60%).

3.1.1.2.3. Dépenses de matériels

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

3.1.1.2.3.1. Dépenses de biens et services ordinaires

Tableau N° 25 : Présentation des crédits de biens et services ordinaires, gestion 2020

UNITES FONCTIONNELLES	Prévisions	Part dans le Total	Exécution	Taux d'exécution
Assemblée nationale	2 438 079 000	1,17%	2 438 076 650	100,00%
Présidence de la République	14 410 184 000	6,90%	14 379 829 109	99,79%
Secrétariat d'Etat chargé des finances inclusives et du SI	50 150 000	0,02%	49 899 119	99,50%
Premier ministre	897 995 000	0,43%	891 899 631	99,32%
Secrétariat général du gouvernement	53 750 000	0,03%	53 417 897	99,38%
Cour constitutionnelle	53 891 000	0,03%	50 255 905	93,25%
Cour suprême	63 064 000	0,03%	62 956 295	99,83%
Médiature	31 044 000	0,01%	28 041 824	90,33%
Cour des comptes	196 569 000	0,09%	192 468 724	97,91%
Ministère Economie et finances	642 496 000	0,31%	615 713 442	95,83%
Dépenses communes de biens et services ordinaires	3 316 957 000	1,59%	3 294 362 564	99,32%
Dépenses communes diverses de biens et services ordinaires	143 689 850 000	68,84%	143 688 232 645	100,00%
Ministère Planification développement	194 260 000	0,09%	187 732 870	96,64%
Ministère Affaires étrangères	5 952 121 000	2,85%	5 751 472 914	96,63%
Ministère Développement à la base	667 928 000	0,32%	665 535 715	99,64%
Ministère Défense nationale	18 799 053 000	9,01%	18 721 613 391	99,59%
Ministère de l'Administration territoriale	519 569 000	0,25%	516 487 128	99,41%
Ministère de la Justice	881 585 000	0,42%	880 702 749	99,90%
Conseil supérieur magistrature	23 436 000	0,01%	23 420 347	99,93%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	5 534 504 000	2,65%	5 500 019 491	99,38%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format°	4 116 595 000	1,97%	4 060 263 477	98,63%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	603 447 000	0,29%	595 753 501	98,73%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	2 038 759 000	0,98%	1 985 813 785	97,40%
Ministère de la Fonction publique	313 301 000	0,15%	306 564 481	97,85%
Ministère de la Communication, de la culture	1 454 799 000	0,70%	1 448 569 548	99,57%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	196 392 000	0,09%	190 014 082	96,75%
Ministère des Sports et des Loisirs	144 984 000	0,07%	143 649 618	99,08%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	78 821 000	0,04%	76 520 897	97,08%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	369 849 000	0,18%	364 595 422	98,58%
Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hydraulique Villa	98 610 000	0,05%	98 195 426	99,58%
Ministre délégué auprès du Ministre de l'Eau	27 750 000	0,01%	27 742 646	99,97%
Ministère de l'économie maritime	12 012 000	0,01%	11 779 399	98,06%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	108 279 000	0,05%	104 932 789	96,91%
Ministère des Infrastructures et des Transports	149 798 000	0,07%	142 589 432	95,19%
Ministère du désenclavement et des pistes rurales	3 675 000	0,00%	3 660 289	99,60%
Ministère des transports routiers, ferroviaires et aériens	26 103 000	0,01%	25 088 259	96,11%
Ministère des Mines et Energie	105 492 000	0,05%	101 286 781	96,01%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	173 760 000	0,08%	167 039 197	96,13%
Ministère de l'Environnement	115 103 000	0,06%	114 168 226	99,19%
Ministère des Poste et Economie Numérique	43 549 000	0,02%	43 298 904	99,43%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	129 030 000	0,06%	127 843 617	99,08%
TOTAL ACHATS DE BIENS ET SERVICES ORDINAIRES	208 726 593 000	100,00%	208 131 508 186	99,71%

Sources : CGAF, CA, Compte de Gestion PGE, LFR, gestion 2020 et calculs de la Cour

Les dépenses des biens et services ordinaires dotées pour un montant de **208 726 593 000 F CFA**, ont été exécutées pour un montant de **208 131 508 186 F CFA** soit un taux moyen d'exécution de 99,71%, dégageant des crédits non consommés d'un montant de 595 084 814 F CFA. Le taux moyen de non-exécution est de 0,28%.

Tous les ministères et institutions ont exécuté leurs crédits à plus de 93%.

3.1.1.2.3.2. Biens et services immobilisés

Prévues pour un montant de **12 002 165 000 F CFA**, les dépenses de biens et services immobilisés ont été réalisées pour un montant de **11 992 251 011 F CFA** soit un taux d'exécution de 99,92%. Tous les ministères et institutions ont consommé plus de 96% de leurs crédits affichant ainsi une performance dans l'exécution des crédits votés.

Tableau N° 26 : Présentation analytique des dépenses des biens et services immobilisés, gestion 2020

UNITES FONCTIONNELLES	Prévisions	Part dans le Total	Exécution	Taux d'exécution
Assemblée nationale	49 620 000	0,41%	49 620 000	100,00%
Présidence de la République	190 467 000	1,59%	190 168 149	99,84%
Secrétariat d'Etat chargé de l'Inclusion Financière	2 155 000	0,02%	2 155 000	100,00%
Premier ministre	42 550 000	0,35%	42 198 378	99,17%
Secrétariat général du gouvernement	10 680 000	0,09%	10 604 754	99,30%
Cour suprême	12 971 000	0,11%	12 963 752	99,94%
Ministère Economie et finances	32 616 000	0,27%	31 680 453	97,13%
Dépenses communes d'achat de biens et services immobilisé	1 561 353 000	13,01%	1 561 352 967	100,00%
Ministère Planification développement	7 500 000	0,06%	7 480 020	99,73%
Ministère Affaires étrangères	243 584 000	2,03%	243 504 910	99,97%
Ministère Développement à la base	149 890 000	1,25%	149 831 969	99,96%
Ministère Défense nationale	8 325 630 000	69,37%	8 321 854 627	99,95%
Ministère de l'Administration territoriale	6 995 000	0,06%	6 928 200	99,05%
Ministère de la Justice	12 459 000	0,10%	12 431 908	99,78%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format°	94 875 000	0,79%	94 580 901	99,69%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	86 010 000	0,72%	84 868 075	98,67%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	368 901 000	3,07%	368 794 564	99,97%
Ministère de la Fonction publique	13 528 000	0,11%	13 527 942	100,00%
Ministère de la Communication, de la culture	21 464 000	0,18%	21 093 580	98,27%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	21 822 000	0,18%	21 821 913	100,00%
Ministère des sports et des loisirs	200 000	0,00%	199 999	100,00%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	9 630 000	0,08%	9 616 123	99,86%
Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage	162 500 000	1,35%	162 121 312	99,77%
Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hydraulique Villa	73 910 000	0,62%	73 910 000	100,00%
Ministère de l'économie maritime	39 991 000	0,33%	39 982 198	99,98%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	10 677 000	0,09%	10 585 824	99,15%
Ministère des Infrastructures et des Transports	207 501 000	1,73%	206 662 466	99,60%
Ministère du désenclavement et des pistes rurales	39 991 000	0,33%	39 991 000	100,00%
Ministères des transports routiers ferroviaires et aériens	35 803 000	0,30%	35 803 000	100,00%
Ministère des Mines et Energie	108 366 000	0,90%	108 352 756	99,99%
Ministère de la culture et du tourisme	24 594 000	0,20%	23 793 789	96,75%
Ministère de l'Environnement	12 692 000	0,11%	12 537 382	98,78%
Ministère des Postes et Economie Numérique	1 240 000	0,01%	1 233 100	99,44%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	20 000 000	0,17%	20 000 000	100,00%
TOTAL ACHATS BIENS ET SERVICES IMMOBILISES	12 002 165 000	100,00%	11 992 251 011	99,92%

Sources : CGAF, CA, Compte de Gestion PGE, LFR, gestion 2020 et calculs de la Cour

3.1.1.2.4. Dépenses de transferts et subventions, gestion 2020

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

Tableau 27 : Présentation analytique des dépenses de transferts et subventions, gestion 2020

Ministères et institutions	Prévisions	Part dans le total	Exécution	Taux d'exécution
Assemblée nationale	128 395 000	0,09%	128 395 000	100,00%
Présidence de la République	8 260 000 000	5,81%	8 260 000 000	100,00%
Secrétariat d'Etat chargé Inclusion Financière	13 500 000 000	9,50%	13 500 000 000	100,00%
Premier ministre	4 000 000	0,00%	4 000 000	100,00%
Secrétariat général du gouvernement	15 000 000	0,01%	15 000 000	100,00%
Conseil économique et social	1 000 000 000	0,70%	1 000 000 000	100,00%
Haute autorité audiovisuelle et communication	210 720 000	0,15%	210 720 000	100,00%
Ministère Economie et finances	28 435 000 000	20,01%	28 429 026 808	99,98%
Ministère Planification développement	971 000 000	0,68%	971 000 000	100,00%
Ministère Affaires étrangères	3 158 500 000	2,22%	3 075 022 838	97,36%
Ministère Développement à la base	7 135 000 000	5,02%	7 135 000 000	100,00%
Ministère de l'Administration territoriale	6 995 000	0,00%	6 928 200	99,05%
Ministère de la Justice	12 459 000	0,01%	12 431 908	99,78%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	870 000 000	0,61%	870 000 000	100,00%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format ^o	8 760 904 000	6,17%	8 749 171 428	99,87%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	36 359 329 000	25,59%	36 359 329 000	100,00%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	10 801 474 000	7,60%	10 799 153 454	99,98%
Ministère de la Fonction publique	1 892 246 000	1,33%	1 892 246 000	100,00%
Ministère de la Communication, de la culture	2 320 000 000	1,63%	2 320 000 000	100,00%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	1 055 500 000	0,74%	1 055 364 933	99,99%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	820 000 000	0,58%	820 000 000	100,00%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	5 615 000 000	3,95%	5 615 000 000	100,00%
Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hydraulique Vil.	50 000 000	0,04%	50 000 000	100,00%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	7 371 480 000	5,19%	7 371 480 000	100,00%
Ministère des Infrastructures et des Transports	160 000 000	0,11%	160 000 000	100,00%
Ministère des transports routiers ferroviaires et aériens	1 150 000 000	0,81%	1 150 000 000	100,00%
Ministère des Mines et Energie	120 000 000	0,08%	120 000 000	100,00%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	1 262 231 000	0,89%	1 262 231 000	100,00%
Ministère de l'Environnement	100 000 000	0,07%	100 000 000	100,00%
Ministère des Postes et Economie Numérique	200 000 000	0,14%	200 000 000	100,00%
Commission nationale des droits de l'homme	350 680 000	0,25%	350 680 000	100,00%
TOTAL DES DEPENSES DE TRANSFERTS MIN. & INSTIT	142 095 913 000	100,00%	141 992 180 569	99,93%

Sources : Compte administratif, LFR, CGAF, gestion 2020 et calculs de la Cour

Les dépenses de transferts et subventions prévues pour **142 095 913 000 F CFA** ont été exécutées pour un montant de **141 992 180 569 F CFA** soit un taux moyen d'exécution de 99,93%. Tous les ministères et institutions ont consommé plus de 97% de leurs dotations budgétaires.

On note ici également une performance dans la consommation de crédits autorisés dans la Loi de Finances, gestion 2020.

Tableau 28 : Evolution des dépenses de transferts et subventions de 2016 à 2020

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
2016	118 033 716 000	112 915 961 012	95,66%
2017	109 800 682 000	102 351 544 677	93,22%
2018	119 625 248 000	113 624 061 436	94,98%
2019	125 720 510 000	120 681 881 911	95,99%
2020	142 095 913 000	141 992 180 569	99,93%

Sources : Compte administratif, LFR, CGAF, gestions 2016 à 2020 et calculs de la Cour

L'évolution des dépenses de transferts et subventions sur les cinq dernières années est présentée dans le tableau ci-dessus. A l'analyse dudit tableau, on constate que les taux

d'exécution ont évolué en dents de scie. Cependant de 2017 à 2020 l'on observe une tendance à la hausse aussi bien en prévision qu'en exécution.

3.1.1.2.5. Dépenses d'investissement

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

Tableau N° 29 : Présentation analytique des dépenses d'investissement, gestion 2020

Institutions et Ministères	Prévisions	Part dans le total	Exécution	Taux d'exécution
Assemblée nationale	333 378 000	0,08%	333 378 000	100,00%
Présidence de la République	1 337 159 000	0,30%	1 336 642 172	99,96%
Secrétariat d'Etat chargé de l'inclusion financière	2 325 000 000	0,52%	3 235 292 878	139,15%
Premier ministre	312 029 000	0,07%	311 887 000	99,95%
Cour suprême	26 101 000	0,01%	26 096 510	99,98%
Cour des comptes	253 025 000	0,06%	253 025 000	100,00%
Ministère Economie et finances	101 738 246 000	22,96%	95 192 870 265	93,57%
Ministère Planification développement	1 722 153 000	0,39%	979 850 690	56,90%
Ministère Développement à la base	13 001 490 000	2,93%	14 686 503 038	112,96%
Ministère Défense nationale	28 778 937 000	6,50%	28 776 740 207	99,99%
Ministère de l'Administration territoriale	5 858 480 000	1,32%	1 691 349 590	28,87%
Ministère de la Justice	489 583 000	0,11%	489 320 741	99,95%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	93 469 000	0,02%	93 455 500	99,99%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et formation	10 250 914 000	2,31%	2 335 303 674	22,78%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	2 821 643 000	0,64%	2 290 645 591	81,18%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	58 470 427 000	13,20%	46 922 616 035	80,25%
Ministère de la Fonction publique	655 311 000	0,15%	334 109 590	50,98%
Ministère de la Communication, de la culture	100 000 000	0,02%	100 000 000	100,00%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	36 000 000	0,01%	36 000 000	100,00%
Ministère des Sports et des Loisirs	130 471 000	0,03%	130 471 000	100,00%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	5 428 857 000	1,23%	3 130 036 660	57,66%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	24 679 249 000	5,57%	16 353 516 462	66,26%
Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hydraulique Villa	14 986 265 000	3,38%	11 902 541 628	79,42%
Ministère de l'Economie Maritime, de la Pêche & Protection Côtière	2 151 528 000	0,49%	2 151 528 000	100,00%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	4 670 354 000	1,05%	3 043 860 000	65,17%
Ministère des Travaux Publics	89 746 914 000	20,26%	84 547 594 182	94,21%
Ministère Désenclavement et Pistes Rurales	5 827 329 000	1,32%	1 239 484 536	21,27%
Ministère Transports Routiers et Ferroviaires	6 452 507 000	1,46%	6 114 683 704	94,76%
Ministère des Mines et Energie	42 405 465 000	9,57%	40 961 619 148	96,60%
Ministère de la Culture et du Tourisme	194 000 000	0,04%	193 998 279	100,00%
Ministère de l'Environnement	7 216 439 000	1,63%	4 123 183 796	57,14%
Ministère des Postes et Economie Numérique	10 591 454 000	2,39%	8 877 340 189	83,82%
TOTAL DES DEPENSES D'INVESTISSEMENTS	443 084 177 000	100,00%	382 194 944 065	86,26%

Sources : Compte administratif, LFR, CGAF, gestion 2020 et calculs de la Cour

Pour la gestion 2020, les dépenses d'investissement ont été prévues pour un montant de **443 084 177 000 F CFA** et exécutées à hauteur de **382 194 944 065 F CFA** soit un taux d'exécution de **86,26%**. Ceci représente une amélioration par rapport à la gestion précédente où le taux était de 69,72%⁹.

⁹ RELF 2019, page 61

Les ministères et institutions suivants ont consommé moins de 30% de leurs crédits d'investissement :

- Ministère de l'Administration territoriale (28,87%) ;
- Ministère des Enseignements primaire, secondaire et formation (22,78%) ;
- Ministère Désenclavement et Pistes Rurales (21,27%).

Les deux ministères suivants ont dépassé leurs prévisions budgétaires :

- Secrétariat d'Etat chargé de l'inclusion financière (139,15%) ;
- Ministère Développement à la base (112,96%).

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

Tableau 30 : Récapitulatif des postes budgétaires ayant bénéficié de l'essentiel des investissements

Institutions et Ministères	Prévisions	Part dans le total	Exécution	Taux d'exécution
Ministère Economie et finances	101 738 246 000	22,96%	95 192 870 265	93,57%
Ministère Défense nationale	28 778 937 000	6,50%	28 776 740 207	99,99%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	58 470 427 000	13,20%	46 922 616 035	80,25%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	24 679 249 000	5,57%	16 353 516 462	66,26%
Ministère des Travaux Publics	89 746 914 000	20,26%	84 547 594 182	94,21%
Ministère des Mines et Energie	42 405 465 000	9,57%	40 961 619 148	96,60%
Ministère des Postes et de l'Economie Numérique	10 591 454 000	2,39%	8 877 340 189	83,82%
TOTAL DES DEPENSES D'INVESTISSEMENTS	356 410 692 000	80,44%	321 632 296 488	90,24%

Sources : Compte administratif 2020, et calculs de la Cour

Sur les 32 ministères et institutions ayant bénéficié des crédits d'investissement, sept ont à eux seuls totalisé 80,44% de ces dotations et ne les ont exécutées qu'au taux moyen de 90,24%. Il s'agit de :

- Ministère de l'Economie et des finances ;
- Ministère des Postes et Economie Numérique ;
- Ministère de la Santé et de la Protection Sociale ;
- Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique ;
- Ministère des Travaux Publics ;
- Ministère des Mines et Energie ;
- Ministère de la Défense nationale.

Tableau 31 : Evolution des dépenses d'investissement de 2016 à 2020

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
2016	379 653 162 000	327 795 182 160	86,34%
2017	313 532 218 000	170 981 456 595	54,53%
2018	310 134 917 000	194 900 848 304	62,84%
2019	324 557 846 000	241 165 473 704	74,31%
2020	443 084 177 000	382 194 944 065	86,26%

Sources : Compte administratif 2020, RELF 2019 et calculs de la Cour

Les prévisions des dépenses d'investissement sur les cinq dernières années ont évolué en dents de scie entre 2016 et 2020. Il en est de même quant à leur exécution sur la même période.

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

Tableau 32 : Répartition des dépenses d'investissement par source de financement, gestion 2020

Rubriques	Prévisions	Part dans le total	Exécution	Taux d'exécution
Investissements sur ressources intérieures	209 324 066 000	46,00%	209 309 094 086	99,99%
Investissements sur ressources extérieures	245 762 276 000	54,00%	184 878 100 990	75,23%
Total	455 086 342 000	100,00%	394 187 195 076	86,62%

Sources : Compte administratif 2020 et calculs de la Cour

Les investissements sur ressources extérieures qui représentent 54,00% de l'ensemble des crédits d'investissement ont été réalisés pour un taux de 75,23%. Quant aux investissements réalisés sur ressources internes, qui représentent 43,36%, ils ont été exécutés au taux de 99,99%.

3.1.2. Les comptes spéciaux du Trésor (CST)

Les opérations de ces deux nouveaux CST sont présentées globalement dans le tableau suivant. Celle des CAS sont présentées distinctement pour chaque fonds le constituant.

3.1.2.1. Les comptes d'avance et les comptes de garantie et d'aval

Ces deux nouveaux CST ne seront pas présentés individuellement étant dit que leurs opérations sont retracées dans le tableau suivant. En revanche les CAS seront présentés distinctement pour chaque fonds le constituant.

Tableau 33 : Réalisation des dotations aux CST, gestion 2020

Rubriques	Recettes		Taux de réalisation	Dépenses		Taux d'exécution
	Prévision	Exécution		Prévision	Exécution	
Compte d'avances	21 892 373 000	21 892 373 000	100%	21 892 373 000	21 892 373 000	100%
Compte de garantie et d'avals	90 000 000 000	41 516 271 464	46,13%	90 000 000 000	0	0%
Comptes d'affectation spéciales	2 323 868 000	1 027 700 988	44,22%	2 323 868 000	993 619 840	42,76%
TOTAL DES CST	114 216 141 000	64 436 345 192	56,42%	114 216 141 000	22 885 992 580	20,04%

Sources : Compte administratif, CGAF, LFR III, gestion 2020 et calculs de la Cour

3.1.2.2. Compte d'affectation spéciale (CAS)

Pour le compte de la gestion 2020, quatre CAS ont été prévus comme en 2019. Il s'agit de :

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

Il est successivement examiné dans le détail, l'exécution de ces CAS en recettes et en dépenses.

Tableau 34 : Dotations aux CAS, gestion 2020

CATEGORIES DE CAS	PREVISIONS		EXECUTIONS		Taux d'exécution	
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses
FNAFPP	871 434 000	871 434 000	251 008 372	251 008 372	28,80%	28,80%
FSDH	821 434 000	821 434 000	251 008 372	251 008 372	30,56%	30,56%
FPDT	250 000 000	250 000 000	110 603 096	110 603 096	44,24%	44,24%
FNDF	381 000 000	381 000 000	415 081 148	381 000 000	108,95%	100,00%
Total	2 323 868 000	2 323 868 000	1 027 700 988	993 619 840	44,22%	42,76%

Sources : Compte administratif, CGAF, LFR III, gestion 2020 et calculs de la Cour

Les prévisions des comptes d'affectation spéciale ont été réalisées pour un taux moyen de 44,22% en recettes et 42,76% en dépenses. On peut souligner que les taux de réalisation de l'ensemble des CAS en recettes comme en dépenses ont été tirés vers le bas par la faible réalisation en recettes et en dépenses au niveau de FNAFPP (28,80%), du FSDH (30,56%) et FPDT (44,24%). Par contre le FNDF a réalisé les recettes au-delà des prévisions pour un taux de 108,95% tandis que les prévisions des dépenses ont été réalisées à hauteur de 100%.

Dans les deux cas, il y a lieu de relever le caractère non sincère de ces dotations.

3.1.3. Les opérations de trésorerie

3.1.3.1. Opérations de trésorerie de la gestion sous-revue

Les opérations de trésorerie telles qu'approuvées par la loi de finances rectificative, gestion 2020, tant en ressources qu'en charges, sont réalisées comme suit :

Tableau 35 : Synthèse des opérations de trésorerie réalisées, gestion 2020

Rubriques	PREVISIONS		REALISATIONS	
	Montants	Part dans le Total	Montants	Taux d'exécution
Ressources de trésorerie	718 009 291 000	100,00%	781 016 420 363	108,78%
Emprunts projet	92 464 987 000	12,88%	83 578 535 357	90,39%
Titres publics	414 828 560 000	57,77%	445 205 870 000	107,32%
Autres emprunts	188 121 142 000	26,20%	229 637 413 464	122,07%
Produit de privatisations	22 594 602 000	3,15%	22 594 601 542	100,00%
Charges de trésorerie	416 755 953 000	100,00%	426 089 266 189	102,23%
1. Amortissement de la dette intérieure	363 803 331 000	87,29%	362 249 999 411	99,57%
2. Amortissement de la dette extérieure	30 358 020 000	7,28%	19 352 292 496	63,75%
Réduction de la participation de l'Etat dans le capital de la NSCT	22 594 602 000	5,42%	22 594 601 542	100,00%
Compte d'avances			21 892 372 740	
Solde des opérations de trésorerie	301 253 338 000		354 927 154 174	117,82%

Source : CGAF, gestion 2020, calculs de la Cour

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

Les ressources de trésorerie sont réalisées à hauteur de **781 016 420 363** de CFA contre une prévision de **718 009 291 000** de F CFA, soit un taux de **108,78%**. Elles se composent des Emprunts projet, Emprunts obligataires, autres emprunts, produit de privatisations respectivement pour 83 578 535 357 F CFA, 445 205 870 000 F CFA, 229 637 413 464 F CFA et 22 594 601 542 F CFA.

A l'analyse de ce tableau, on constate également que certaines rubriques ont été exécutées au-delà de leurs prévisions. Il s'agit des emprunts obligataires (107,32%) et autres emprunts (122,07%).

Il convient de souligner que conformément aux articles 27 et 28 de la LOLF 2014-013 du 27 juin 2014, le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF), a traité les comptes d'avance en opérations de trésorerie. Ainsi le montant des charges de trésorerie pour la détermination du résultat d'exécution de la loi de finances, avec la prise en compte de l'exécution du compte d'avance d'un montant de 21 892 372 740 s'élève pour la gestion 2020 à 426 089 266 449 FCFA.

3.1.3.2. Situation de la dette publique

Au 31 décembre 2020, l'encours de la dette extérieure déboursé s'élève à **13, 896** milliards F CFA contre 750,200 milliards F CFA en 2019 soit une baisse de -98,14%. Quant à la dette intérieure, son montant est passé de 1 446, 442 milliards en 2019 à 86, 192 milliards F CFA en 2020, soit une baisse de -94,04%.

La situation d'ensemble de la dette publique au 31/12/2020 est retracée dans les tableaux synthétiques qui suivent.

Tableau 36 : SITUATION DE LA DETTE EXTERIEURE AU 31/12/2019 ET AU 31/12/2020 (en unité de FCFA)

CREANCIERS	Encours au 31/12/2019	Encours au 31/12/2020	ACCROISSEMENT
BILATERAUX (CP+NCP)	32 305 888 225	35 632 587 150	10,30%
BILATERAUX CP	5 902 344 438	6 232 038 907	5,59%
AFD (FRANCE)	74 094 338	403 788 806	444,97%
BELGIQUE	5 828 250 100	5 828 250 100	0,00%
BILATERAUX NCP	26 403 543 786	29 400 548 243	11,35%
FDS KOWEITIEEN	20 285 699 305	17 692 922 866	-12,78%
FDS SAOUDIEN	6 117 844 481	6 487 146 191	6,04%
FONDS D'ABU DHABI	0	5 220 479 187	
COMMERCIAUX	387 282 350 273	467 201 269 084	20,64%
SOCIETE GENERALE	0	96 948 606 608	
MUFG BANK TOKYO	67 973 544 125	67 973 544 125	0,00%
EXIMBANK-CHINE	300 673 451 398	279 983 223 456	-6,88%
EXIMBANK-INDE	18 635 354 751	22 295 894 895	19,64%
MULTILATERAUX	331 712 227 524	478 442 507 773	44,23%
I.D.A.	81 410 083 313	128 189 103 932	57,46%
BEI	1 472 552 510	8 799 309 456	497,55%
FAD/BAD	21 874 598 716	37 037 656 566	69,32%
FIDA	6 577 074 611	5 911 161 864	-10,12%
OPEC FUND	7 745 782 710	8 237 710 905	6,35%
BADEA	9 811 073 163	8 800 259 996	-10,30%
BID	53 362 217 648	61 447 690 549	15,15%
FONDS CEDEAO (BIDC)	21 385 793 542	18 957 719 273	-11,35%
F.M.I	128 073 051 310	201 061 895 230	56,99%
TOTAL	751 300 466 022	981 276 364 007	30,61%

Source : DGTCP/DDPF et travaux de la Cour

La dette extérieure totale est passée de 751,3 milliards en 2019 à 981,3 milliards en 2020. Toutes les trois rubriques la composant ont connu une évolution en hausse. Il s'agit :

- des bilatéraux (CP+NCP) 32,3 milliards en 2019 et 35,6 milliards en 2020 soit un accroissement de 10,30% ;

- des commerciaux 387,3 milliards en 2019 à 467,2 milliards en 2020, soit un accroissement de 20,64% ;
- des multilatéraux 331,7 milliards en 2019 à 478,4 milliards en 2020, soit un accroissement de 44,23%.

Entre 2019 et 2020, la dette extérieure a connu un accroissement moyen de 30,61%.

Les emprunts contractés pour la riposte contre la COVID-19 ont été financés par les créanciers suivants pour un montant de 135,64 milliards comme retracé dans le tableau suivant :

Tableau 37 : EMPRUNTS CONTRACTES POUR LA RIPOSTE CONTRE LA COVID-19 AU TITRE DE 2020

Créanciers	Projet / Référence	Montant en devise originale	Montant en milliards F CFA	Taux d'intérêt (%)
BAD/FAD	Programme d'appui à la Réponse à la COVID-19. Réf. : prêt n°59001500002856 et n°2100150042358	9 030 000 UC	7,46	0,75
		5 960 000 UC	4,92	0,75
Total BAD			12,38	
BOAD	Financement des mesures urgentes face à la crise sanitaire liée au COVID-19. Réf. : prêt 2020047/PRTG20202600 et 2020050/PRTG20202700	15 000 000 000 FCFA	15,0	5,55
		6 000 000 000 FCFA	6,0	5,60
Total BOAD			21,00	
IDA	Financement de la politique de réponse à la Covid-19. Credit number 6474TG et 6628TG Projet de riposte à la Covid-19 et de Renforcement de la capacité de Préparation su Système de Santé aux Epidémies.	31 300 000 Euros	20,53	0,75
		3 700 000 Euros	2,43	0,75
Total IDA			22,96	
FMI	FRPC (24eme convention) pour la FEC du 07/04/2017 -Appui à la COVID-19. Convention 24	96 630 000 DTS	79,31	0,25
Total FMI			79,31	
TOTAL			135,64	

Source : MEF/DGTCP/DDPF et travaux de la Cour

- BAD / FAD : 12,38 milliards ;
- BOAD : 21 milliards ;
- IDA : 22,96 milliards ;
- FMI : 79,31 milliards.

Le FMI a presque financé la moitié des emprunts contractés pour la riposte contre la COVID-19 au titre de l'année 2020.

3.1.3.3. Evolution de la dette publique

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

Tableau 38 : Evolution du stock de la dette publique de 2017 à 2020

CATEGORIES	MONTANT				Taux d'évolution		
	2017	2018	2019	2020	2018/2017	2019/2018	2020/2019
TOTAL DETTE EXTERIEURE	538 134 191 765	600 758 648 101	750 200 045 132	981 276 364 007	11,64%	24,88%	30,80%
TOTAL DETTE INTERIEURE	1 470 079 920 448	1 590 277 382 789	1 446 441 519 925	1 574 169 866 893	8,18%	-9,04%	8,83%
STOCK TOTAL DETTE	2 008 214 112 213	2 191 036 030 890	2 196 641 565 056	2 555 446 230 900	9,10%	0,26%	16,33%

Source : RELF 2019, ACDP, DDPF, TGE gestion 2020 et calculs de la Cour

L'analyse du tableau ci-dessus met en lumière le fait que la dette extérieure a connu une évolution à la hausse sur les trois dernières années : 11,64% entre 2017 et 2018 et 24,88% entre 2018 et 2019 et 30,80% entre 2019 et 2020. En ce qui concerne la dette intérieure, après une augmentation entre 2017 et 2018 de 8,18%, elle a chuté à -9,04% entre 2018 et 2019 avant de connaître une hausse de 8,83% entre 2019 et 2020.

Au total, le stock de la dette publique s'est accru de 16,33% entre 2019 et 2020.

3.1.3.4. Stratégie de gestion active de la dette, gestion 2020

Poursuivant sa stratégie de gestion active de la dette, et pour faire face à la crise sanitaire due à la pandémie du Coronavirus (Covid19), le Togo a contracté de nouveaux engagements intérieurs et extérieurs comme retracé dans le tableau ci-après :

Tableau 39 : Nouveaux engagements extérieurs du 01/01/2020 au 31/12/2020

Créanciers	Projet	Montant en devise originale	Montant (en milliards de FCFA)	Taux d'intérêt en %
IDA	Deuxième projet des centres d'excellence de l'enseignement supérieur d'Afrique pour l'impact sur le développement	9 200 000 Euros	6,03	0,75
ABOU DHABI	Construction de la centrale solaire photovoltaïque de 30 MWC à BLITTA	15 000 000 AED	8,85	0,50
FONDS Khalifa pour le Développement des Entreprises des Emirats Arabes Unis	Programme d'Appui au Développement des PME&PMI Agricole	15 000 000 USD	8,70	2,00
FMI	FRPC (24eme convention) pour la FEC du 07/04/2017	96 630 000 DTS	79,31	0,25
IDA	Projet de riposte à la COVID-19 et de Renforcement de la capacité de Préparation du Système de Santé aux Epidémies	3 700 000 Euros	2,43	0,75
IDA	Projet d'harmonisation des statistiques en Afrique de l'Ouest	13 400 000 Euros	8,79	0,75
AFD	Plan National de Développement Eau (PND-Eau)	40 000 000 Euros	26,24	Euribor 6 mois +0,14 %
IDA	Projet d'Identification unique pour l'intégration régionale et l'inclusion en Afrique de l'Ouest (WURI)	43 700 000 Euros	28,67	0,75
Société Générale	Reprofilage de la dette (Phase II)	147 797 198 Euros	96,95	4,54
BAD/FAD	Programme d'appui à la Réponse à la COVID-19	9 030 000 UC	7,46	0,75
FAD	Programme d'appui à la Réponse à la COVID-19	5 960 000 UC	4,92	0,75
IDA	Financement de la politique de développement de la riposte à la crise de la COVID-19	31 300 000 Euros	20,53	0,75
TOTAL			298,87	

Source : MEF/DGTCP/DDPF

Au titre de 2020 les nouveaux engagements se chiffrent à 351,57 milliards dont 298,87 milliards pour la dette extérieure et 53 milliards pour la dette intérieure.

Les nouveaux financements concernent essentiellement le reprofilage de la dette phase II, la FRPC (24^{ème} convention), le PND et les prêts COVID-19.

Tableau 40 : Situation du stock de la dette intérieure entre 2019 et 2020

LIBELLES	STOCK AU 31/12/2019	STOCK AU 31/12/2020	ACCROIS SEMENT
I-ARRIERES AUDITES PAR LE CABINET KPMG	49 235 464 832	49 235 464 832	0,00%
ARRIERE DETTE COMMERCIALE	4 829 793 806	4 829 793 806	0,00%
ARRIERE DETTE SOCIALE	43 773 217 494	43 773 217 494	0,00%
ARRIERE RISQUE ET ENGAGEMENT (Compte des correspondants du Trésor)	632 453 532	632 453 532	0,00%
III-PASSIFS DE L'ETAT (LIQUIDATION DES ENTREPRISES D'ETAT)	36 207 649 111	36 207 649 111	0,00%
IV-DETTE CONVENTIONNELLE	1 360 998 405 982	1 488 726 752 950	9,38%
TITRES PUBLICS	1 120 876 372 500	1 323 265 335 000	18,06%
EMPRUNTS OBLIGATAIRES	1 069 522 372 500	1 251 947 335 000	17,06%
BON DU TRESOR	51 354 000 000	71 318 000 000	38,88%
ALLOCATION DTS	816 308 110	276 178 990	-66,17%
BOAD ET AUTRES BANQUES LOCALE	239 305 725 372	165 185 238 960	-30,97%
TOTAL	1 446 441 519 925	1 574 169 866 893	8,83%

Source : DGTCP/DDPF et travaux de la Cour

La dette intérieure globale a connu un accroissement entre 2019 et 2020 de 8,83% soit 1446,44 milliards en 2019 contre 1574,17 milliards en 2020. Trois rubriques sont restées inchangées. Il s'agit des arriérés audités par le cabinet KPMG, les passifs de l'Etat et les arriérés de 2016 (comité DGTCP). Par contre la dette conventionnelle est passée de 1361 milliards en 2019 à 1.489 milliards en 2020. Au titre de cette dette conventionnelle, les titres publics se sont accrus de 18,06%, les emprunts obligataires de 17,06% et les bons du Trésor de 38,88%.

Cependant, les allocations des DTS et la rubrique BOAD et autres Banques locales ont respectivement baissé de -66,17% et -30,97%. Ainsi, le taux moyen d'accroissement de la dette intérieure entre 2019 et 2020 est de 8,83%.

3.1.4. Détermination du résultat de l'exécution de la loi de finances, gestion 2020

Le résultat de l'exécution de la loi de finances, gestion 2020 se présente comme dans le tableau suivant. Il prend en compte toutes les opérations du budget de l'Etat (budget général, comptes spéciaux du trésor et opérations de trésorerie).

Tableau 41 : Présentation du résultat d'exécution de la loi de finances, gestion 2020 (en F CFA)

Libellés	Prévisions Budget 2020	Exécution budget 2020	Taux de réalisation
Recettes fiscales	604 479 345 000	655 154 877 321	108,38%
Recettes non fiscales	69 807 007 000	72 945 840 399	104,50%
Dons programme et legs	170 253 124 000	102 479 468 426	60,19%
Recettes du budget général	844 539 476 000	830 580 186 146	98,35%
Comptes spéciaux du trésor	2 323 868 000	1 027 700 988	44,22%
Recettes budget de l'Etat	846 863 344 000	831 607 887 134	98,20%
Ressources de Trésorerie	718 009 291 000	781 016 420 363	108,78%
<i>Ressources de la Loi de finances rectificative</i>	<i>1 564 872 635 000</i>	<i>1 612 624 307 497</i>	103,05%
Dépenses			
Intérêt de la dette publique	101 856 010 000	100 088 553 869	98,26%
Dépenses du personnel	234 417 410 000	234 759 022 425	100,15%
Dépenses de matériel	208 726 593 000	208 131 508 186	94,29%
Transfert et subvention	145 706 459 000	145 602 820 461	99,93%
Investissements	445 086 341 500	394 187 195 076	88,96%
Dépenses du budget général	1 145 792 814 000	1 082 769 100 017	94,50%
Comptes spéciaux du trésor (CAS)	2 323 868 000	993 619 840	42,76%
Dépenses Budget de l'Etat	1 148 116 682 000	1 083 762 719 857	94,39%
Charges de trésorerie	416 755 953 000	426 089 266 189	102,24%
<i>Charges de la loi de finances rectificative</i>	<i>1 564 872 635 000</i>	<i>1 509 851 986 046</i>	96,48%
Solde du budget général	-301 253 338 000	-252 188 913 871	
Solde des CST	0	34 081 148	
Solde budget de l'Etat	-301 253 338 000	-252 154 832 723	
Solde de trésorerie	301 253 338 000	354 927 154 174	117,82%
Solde de la loi de Finances	0	102 772 321 451	

Sources : CA, CGAF, gestion 2020 et calculs de la Cour

Ces opérations de l'Etat dégagent un solde excédentaire, gestion 2020 d'un montant de **102 772 321 451 F CFA**.

3.1.5. Contrôle de l'exécution du budget 2020 à l'aune des critères du pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA

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

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

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

Le pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA comporte désormais cinq (5) critères¹⁰ répartis en critères de premier rang au nombre de trois et en critères de 2^{ème} rang qui se chiffrent à deux.

Les critères de premier rang

Ils sont définis comme suit :

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

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

Les critères de deuxième rang

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

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

Tableau 42 : Synthèse des critères de convergence de l'UEMOA réalisés par le Togo

CRITERES	Norme	2017	2018	2019	2020	OBSERVATIONS
Critères de premier rang :						
Solde global (dons compris) / PIB	≥ -3%	-1,2%	-0,80%	-2,2%	-7,0%	Critère non respecté
Taux d'inflation (IHPC Lomé)	≤ 3%	-0,8%	0,90%	0,6%	1,8%	Critère respecté
Encours de la dette / PIB	≤ 70%	71,4%	73,90%	69,0%	57,8%	Critère respecté
Critère de second rang :						
Masse salariale / Recette fiscales	≤ 35%	30,6%	36,60%	31,6%	35,83%	Critère non respecté
Taux de pression fiscale	≥ 20%	22,7%	18,40%	20,9%	12,1%	Critère non respecté
Taux de croissance du PIB				5,5	1,8	

Sources : Rapports économiques financiers et social 2020 du MEF ; Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de la Commission de l'UEMOA, décembre 2020 ; CNPE TOGO, Commission de l'UEMOA.

L'examen des résultats de l'exécution de la loi de finances, gestion 2020 au regard des critères de convergence de l'UEMOA, tel que présenté dans le tableau ci-dessus, montre que deux critères de premier rang sur les trois ont été respectés. Par contre, les deux critères de deuxième rang n'ont pu être respectés.

Le contrôle de l'exécution du budget 2020 au regard des critères du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA aboutit à la conclusion suivante :

Le Togo a enregistré un recul en matière de respect de critères par rapport à la gestion 2019. Cette situation n'est pas sans lien avec l'activité économique au Togo qui a été affectée par les effets de la crise sanitaire due à la pandémie du Coronavirus. Le taux de croissance a été très faible passant de 5,5% en 2019 à 1,8% en 2020.

¹⁰L'Acte additionnel n° 01/2015/CCEG/UEMOA du 19 janvier 2015 ramène de quatre à deux, les critères de 2^{ème} rang.

QUATRIEME PARTIE :

ANALYSE DES COMPTES EN VUE DE
LA DECLARATION GENERALE DE
CONFORMITE, GESTION 2020 ET
GRANDES CONCLUSIONS

4. ANALYSE DES COMPTES EN VUE DE LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE, GESTION 2020 ET GRANDES CONCLUSIONS

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

4.1. CONFORMITE DES COMPTES AU TITRE DE LA GESTION 2020

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

4.1.1. Contenu de la DGC

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

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

4.1.2. Documents requis

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

- les comptes de gestion 2020 des quatre (4) comptables principaux de l'Etat ;
- le compte administratif 2020 dressé par le Directeur des finances, ordonnateur délégué du budget de l'Etat ;
- le Compte général de l'Administration des Finances (CGAF), gestion 2020 avec ses composantes, produit par l'Agent Comptable Central de l'Etat conformément aux dispositions de l'article 80 du décret 2015-054 du 27 août 2015,;
- l'avant-projet de loi portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2020 accompagné de ses annexes présenté par le DGBF ;
- et l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2020.

Aux fins de vérification du bon report des soldes de clôture de l'exercice 2019, la Cour a demandé et obtenu de la Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique, la balance du mois de janvier 2020.

4.1.3. Travaux de rapprochements des documents comptables

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

- rapprochement entre la balance de sortie de l'année précédente (2019) et la balance d'ouverture de l'année vérifiée (2020) ;
- rapprochement entre les comptes individuels des comptables et le compte général de l'administration des finances (CGAF) 2020 à la clôture ;
- rapprochement entre la comptabilité administrative du Ministre en charge des finances, ordonnateur principal du budget de l'Etat (Compte administratif 2020), et le compte général de l'administration des finances 2020.

4.1.3.1. Rapprochement entre la balance générale des comptes du trésor à la clôture de l'année 2019 et la balance générale d'entrée de l'année 2020

Ce rapprochement est effectué pour s'assurer du bon report des soldes de sortie de la balance générale des comptes du Trésor au 31 décembre de l'année 2019 sur la balance générale d'ouverture des comptes du Trésor le 1er janvier 2020, lors de l'ouverture de la première journée comptable du mois de janvier 2020.

Tableau 43 : Vérification de l'exact report des soldes de sortie 2019 et d'entrée 2020

Désignation	Au 31 décembre 2019		Au 1 ^{er} janvier 2020		Différences	
	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit
Classe 1	4 799 343 129 308	2 301 062 877 594	4 799 343 129 308	2 301 062 877 594	0	0
Classe 2	1 458 785 041 427	0	1 458 785 041 427	0	0	0
Classe 3	0	3 821 825 324 058	0	3 821 825 324 058	0	0
Classe 4	54 912 894 994	332 080 839 799	54 912 894 994	332 080 839 799	0	0
Classe 5	141 927 975 722	0	141 927 975 722	0	0	0
Classe 8	735 345 651 844	735 345 651 844	735 345 651 844	735 345 651 844	0	0
Total balance générale	7 190 314 693 295	7 190 314 693 295	7 190 314 693 295	7 190 314 693 295	0	0
Solde du total de la balance	0		0		0	

Source : Balances générales des comptes du Trésor 2019 et 2020, Calculs de la Cour

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

- Le total du débit de la balance générale des comptes du Trésor au 31 décembre 2019 qui est de 7 190 314 693 295F CFA correspond à celui de la balance d'entrée au 1^{er} janvier 2020 soit 7 190 314 693 295F CFA ;
- Le total du crédit de cette balance est de 7 190 314 693 295F CFA au 31 décembre 2019, le même montant est reporté au crédit de la balance d'ouverture au 1^{er} janvier 2020.

Il ressort donc du rapprochement effectué par la Cour que les soldes de clôture des comptes de l'exercice 2019 ont été bien repris dans la balance d'ouverture au 1^{er} janvier 2020.

Le principe de l'intangibilité de la balance de sortie au 31 décembre 2019 et celle d'entrée au 1^{er} janvier 2020 est respecté.

4.1.3.2. Rapprochement des recettes recouvrées et enregistrées dans le compte de gestion du RGE et le CGAF 2020

Tableau 44 : Etat de rapprochement des recettes recouvrées et enregistrées dans le compte de gestion du RGE et le CGAF 2019

Libellés	Compte de gestion RGE 2020	CGAF 2020	Différence (RGE-CGAF)
Recettes fiscales	655 154 877 321	655 154 877 321	0
Recettes non fiscales	66 478 285 190	66 478 285 190	0
Dons programme et legs	102 814 945 362	102 814 945 362	0
Produits exceptionnels	326 410 306	326 410 306	0
Produits financiers	6 940 188 960	6 940 188 960	0
Compte d'affectation spécial	1 027 700 988	1 027 700 988	0
Total Recettes budget de l'Etat	832 742 408 127	832 742 408 127	0

Source : CGAF, RGE, gestion 2020 et calculs de la Cour

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

4.1.3.3. Etat de rapprochement des dépenses exécutées et enregistrées dans le compte de gestion du PGE et le CGAF, gestion 2020

Tableau 45 : Etat de rapprochement des dépenses exécutées et enregistrées dans le compte de gestion du PGE et le CGAF 2020

Nature de dépenses	CGAF	Compte du PGE (CG)	Différence (CGAF -CGPGE)
Intérêts et frais financiers	100 088 553 869	115 876 552 598	-15 787 998 729
Dépenses de personnel	234 759 022 425	234 759 022 425	0
Dépenses de Matériel	208 131 508 186	207 875 135 974	256 372 212
Transferts et subventions	145 602 820 461	145 602 676 848	143 613
Dépenses d'investissement	394 187 195 076	394 187 195 076	0
Compte d'affectation spéciale	993 619 840	993 619 840	0
TOTAL BUDGET DE L'ETAT	1 083 762 719 857	1 099 294 202 761	-15 531 482 904

Source : CGAF, gestion 2020, calculs de la Cour

Le rapprochement entre les données du CGAF et celles du Compte de Gestion du PGE fait ressortir une différence globale de -15 531 482 904 F CFA répartie sur les rubriques :

- Intérêts et frais financiers : -15 787 998 729 ;
- Dépenses de Matériel : 256 372 212 ;
- Transfert et subventions : 143 613.

Ces différences sont dues aux retraitements comptables comme retracées dans le CGAF¹¹.

La Cour a pris acte de ces retraitements après vérification.

¹¹ Tableaux 11, 12 et 14 du CGAF respectivement aux pages 30 à 32

4.1.3.4. Rapprochement entre le CA et CGAF au niveau des recettes, gestion 2020

Tableau 46 : Etat de rapprochement entre le CA et le CGAF au niveau des recettes 2020

Libellés	CA 2020	CGAF 2020	Différence (CA-CGAF)
Recettes fiscales	655 154 877 321	655 154 877 321	0
Recettes non fiscales	66 478 285 190	66 478 285 190	0
Dons programme et legs	102 814 945 362	102 814 945 362	0
Produits exceptionnels	326 410 306	326 410 306	0
Produits financiers	6 940 188 960	6 940 188 960	0
Comptes d'affectation spéciale	1 027 700 988	1 027 700 988	0
Recettes totales	832 742 408 127	832 742 408 127	0

Source : CA, CGAF, gestion 2020 et calculs de la Cour

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

4.1.3.5. Rapprochement entre le CA et CGAF au niveau des dépenses, gestion 2020

Tableau 47 : Etat de rapprochement entre le CA et le CGAF au niveau des dépenses 2020

Nature de dépenses	CA 2020	CGAF 2020	Différence (CA-CGAF)
Intérêts et frais financiers	100 088 553 869	100 088 553 869	0
Dépenses de personnel	234 759 022 425	234 759 022 425	0
Dépenses de fonctionnement	207 267 477 088	207 267 477 088	0
Dépenses d'intervention	145 602 820 461	145 602 820 461	0
Dépenses d'investissement	394 187 195 076	394 187 195 076	0
Comptes d'affectation spéciale	993 619 840	993 619 840	0
TOTAL BUDGET DE L'ETAT	1 082 898 688 759	1 082 898 688 759	0

Source : CA, CGAF, gestion 2020 et calculs de la Cour

L'examen du rapprochement des données enregistrées dans le CA et le CGAF fait ressortir une concordance des dépenses, gestion 2020 entre les deux comptes sur toutes les rubriques.

4.2. OBSERVATIONS SUR L'AVANT-PROJET DE LOI PORTANT REGLEMENT DEFINITIF DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2020 ET SON EXPOSE DES MOTIFS

4.2.1. Observations sur l'avant-projet de loi de règlement gestion 2020

L'avant-projet de loi de règlement portant, gestion 2020 appelle les observations suivantes :

- à l'article 12 : ajouter « mille » à la fin du montant en lettre ;
- à l'article 14 : au lieu de « cent vingt-six milliards deux quatre-vingt » écrire et lire « vingt-six milliards deux **cent**..... ».

4.2.2. Sur l'exposé des motifs

La lecture de l'exposé des motifs de l'APLR appelle quelques observations de forme et une observation de fond.

4.2.2.1. Observations de forme :

Page 3 :

2^{ème} paragraphe, 4^{ème} ligne : au lieu de « ...effets de crise... » écrire « ...effets de la crise... »

4^{ème} paragraphe :

- 2^{ème} ligne ajouter « e » à « adopté »
- 5^{ème} ligne au lieu « ...Dans la poursuite... » écrire « ...dans la poursuite »

4.2.2.2. Observation de fond :

Pages 3 et 8 : Point relatif aux ordonnances portant loi de finances rectificatives gestion 2020 :

Page 3 : La Cour estime qu'il ne faut pas occulter l'ordonnance n°2020-005 du 30 juillet 2020 portant loi de finances rectificatives pour la gestion 2020 (LFR I) et relatives aux mesures d'accompagnement d'ordre fiscal et douanier liées à la pandémie du Coronavirus (Covid19). Elle constitue bien la 1^{ère} loi de finances rectificative de la gestion 2020. Elle a été qualifiée comme telle et n'a pas été ni annulée ni remplacée.

Page 8 : B. Autorisations de la loi de finances rectificative

La Cour relève qu'il n'y a pas eu que deux (2) lois de finances rectificatives mais plutôt trois (3) et qu'il ne faut pas occulter l'ordonnance n°2020-005 du 30 juillet 2020 portant loi de finances rectificative pour la gestion 2020 (LFR I) et relatives aux mesures d'accompagnement d'ordre fiscal et douanier liées à la pandémie du Coronavirus (Covid 19). Elle constitue la 1^{ère} loi de finances rectificative de la gestion 2020, même si elle n'a pas eu d'incidence sur le montant des crédits votés.

4.3. GRANDES CONCLUSIONS ISSUES DU CONTROLE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2020 ET RECOMMANDATIONS

4.3.1. Sur la mise en œuvre de la transparence budgétaire

Cette question a été examinée à travers l'évaluation de la mise en œuvre des dispositions pertinentes des articles 8, 9, 11, 12, 16, 22, 24, et 25 de la loi n° 2014-009 du 11 juin 2014 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques, en vigueur depuis la date de sa promulgation. Les constats découlant de l'analyse documentaire relative aux nouvelles mesures prises en vue de la mise en application effective de ces dispositions permettent à la Cour de conclure que :

- la réduction de la participation de l'Etat dans le capital de la Nouvelle Société Cotonnière du Togo (NSCT) n'a pas été faite conformément à l'article 8 du Code de transparence, en tout cas aucune elle n'a fait l'objet d'une information spécifique ;
- la documentation, la publicité, les contrats entre l'Administration publique et les entreprises publiques et privées conformément à l'article 9 dans le cas de la Société Olam, n'ont pas été fournis ;

- il n'y a eu aucun Partenariat Public Privé déclaré en 2020 en application des dispositions de l'article **11** de la loi n° 2014-009 du 11 juin 2014 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques ;
- au sens de l'article **12** de la loi portant Code de transparence, les décisions en cours de gestion susceptibles d'avoir un impact financier en recettes comme en dépenses doivent être documentées, chiffrées par rapport à son impact et faire l'objet de publicité. La Cour n'a obtenu aucun document relatif à cette question ;
- Aucun document ou au rapport sur les perspectives d'évolution des finances publiques sur cinq ans (à long terme) conformément à l'article **22** de la loi n° 2014-009 du 11 juin 2014, n'a pas été produit ;
- les dispositions de l'article 25 relatives à la situation financière consolidée des collectivités territoriales, des organismes de protection sociale et des finances des sociétés et établissements publics, ont été mises en œuvre.

Il en découle que les dispositions de la loi n° 2014-009 du 11 juin 2014 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques, ne sont pas encore entièrement mises en œuvre.

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

4.3.2.1. Sur l'exactitude des données du budget général, gestion 2020

Les vérifications formelles des données de l'équilibre de la loi de finances, gestion 2020 ne font apparaître aucune anomalie significative.

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

A l'issue du contrôle sous-revue, la Cour aboutit à la conclusion que le Togo n'a pas encore appliqué l'intégralité des dispositions de cette nouvelle LOLF dont le chronogramme de mise en œuvre était précisé à son article 85¹².

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

Paradoxalement, certaines dispositions de cette loi dont la mise en œuvre était attendue depuis 2017 ne sont toujours pas respectées en 2020 :

- la déconcentration de la fonction d'ordonnateur principal (article 68) ;
- les programmes et dotations conformément aux articles 12, 13, 14, 15 et 16 ainsi que les annexes y relatives mentionnées aux articles 46, 47 et 50 ;

¹²Article 85, dernier alinéa de la LOLF 2014-013 du 27 juin 2014, accorde un délai supplémentaire de deux ans aux Etats pour appliquer cette disposition tandis que pour les autres, tout devrait être effectif au 1^{er} janvier 2017.

- la programmation pluriannuelle des dépenses (article 53) ;
- les tableaux matriciels croisés prévus au point 7 du dernier alinéa de l'article 46.

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

4.3.3. Sur le contrôle du système d'information de gestion des finances publiques et sa fiabilité

A l'issu de ce contrôle la Cour conclut que le SIGFiP est relativement sécurisé, son contrôle interne assure la minimisation des risques de fraude et de manipulation des données.

En effet, il convient de noter qu'en attendant le déploiement effectif du nouveau système, des teneurs de poste saisissent, dans SIGFiP, les opérations des trésoreries non connectées au niveau des trésoreries régionales auxquelles elles sont rattachées, ce qui expose à des risques d'erreurs, de manipulation ou de fraude. Une connexion intégrale de tous les postes assurerait plus de sécurité et de fiabilité de l'information comptable traitée.

Tous les trésoriers du réseau des comptables ne sont pas connectés au SIGFiP, il convient de prendre des dispositions pour assurer une connexion à tous les comptables du réseau.

Par ailleurs, bien que permettant une automatisation des restitutions comptables, le système dans son état actuel n'offre aucune possibilité aux comptables de procéder à une clôture automatique de la gestion ni à une ouverture automatique d'une nouvelle gestion.

Prendre des dispositions pour lever cette limite technique du progiciel SIGFiP qui ne permet pas aux comptables de procéder à une clôture automatique de la gestion ni à une ouverture automatique d'une nouvelle gestion dans la nouvelle version en cours d'expérimentation.

La gestion du système d'information est toujours assurée par le cabinet TOGO 3000 INFORMATIQUE-LOME, un prestataire de service externe, lié par un contrat d'assistance et une cellule informatique du ministère dont l'effectif de cinq (5) agents, est très insuffisant eu égard à l'ampleur des tâches auxquelles elle doit faire face et constitue donc une source d'inefficacité.

A fin 2020, l'Etat a déboursé un milliard cent quatre-vingt-seize millions trois cent vingt un mille sept cent soixante (1 96 321 760) F CFA au titre des frais d'assistance mais le ministère demeure toujours tributaire de ce cabinet privé pour la maintenance d'un service de l'Etat aussi stratégique et sensible que l'informatique. La situation actuelle est susceptible de favoriser des fuites et de mettre à rudes épreuves la confidentialité des informations traitées par les agents de la société prestataire.

Par ailleurs la situation actuelle qui rend le ministère tributaire de ce cabinet privé, est susceptible de favoriser des fuites et de mettre à rudes épreuves la confidentialité des informations traitées par les agents de la société prestataire.

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

Les travaux de rapprochement entre les différents comptes ont abouti aux conclusions suivantes :

- le principe de l'intangibilité de la balance a été respecté entre la balance de clôture au 31/12/2019 et la balance d'ouverture au 1er janvier 2020 ;
- la Cour a observé la mise en cohérence des données entre les différents comptes de gestion et les documents de synthèse et les comptes des différents comptables du Trésor produit à la clôture de la gestion 2020 ;
- les retraitements nécessaires ont été effectués afin d'expliquer et de dissiper les discordances apparentes.

4.3.5. Sur la maîtrise des prévisions de recettes budgétaires

Les prévisions de recettes budgétaires sont globalement mieux maîtrisées par rapport à la gestion précédente. Les prévisions budgétaires en 2020 sont plus réalistes et sincères.

En effet en 2020, le taux de réalisation a atteint 103,05%, ce qui traduit une amélioration par rapport à 2019 où il était de 94,72%. Toutefois, la Cour souligne que la reddition des comptes de l'OTR est une exigence légale et réglementaire. Le respect de cette exigence amènera la Cour à faire des contrôles devant lui permettre de formuler une opinion indépendante et pertinente sur le recouvrement des recettes de cette entité.

4.3.6. Sur l'exécution des dépenses budgétaires

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

- Pour l'exercice sous-revue, les dépenses ont connu globalement un taux d'exécution de 96,48%, en hausse par rapport à 89,81% en 2019, 85,49% en 2018 et 81,39%, en 2017 d'où le constat d'une amélioration constante du taux de consommation des crédits de dépenses ;
- la Cour constate par ailleurs que le gouvernement éprouve des difficultés à observer une discipline rigoureuse dans le respect des autorisations de dépenses de personnel. Cependant pour la gestion 2020, il a fait beaucoup mieux que les années précédentes avec une consommation des crédits de personnel de 100,05% soit un léger dépassement de 0,05% contre 101,36% en 2019, après 100,20% en 2018 ;
- l'analyse des dépenses budgétaires par principale rubrique met en lumière une amélioration constante du taux d'exécution des crédits de dépenses d'investissement qui passe de 62,84% en 2018 à 74,31% en 2019, puis 88,96% en 2020.

La Cour observe, une fois encore la faiblesse de la réalisation des investissements sur ressources extérieures. Malgré ses recommandations récurrentes dans le sens des mesures à prendre pour améliorer la consommation de cette catégorie de crédits, les investissements réalisés sur ressources extérieures n'ont atteint qu'un taux de 75,23%.

4.3.7. Sur la gestion des dotations aux CAS

La Cour relève pour la gestion 2020, le caractère aléatoire des dotations des CAS en ce qui concerne les sous-consommations de crédit du FNAFPP (28,80%), du FSDH (30,56%) et du FPDT (44,24%) et les dépassements constatés au niveau du FNDF qui a réalisé les recettes au-delà des prévisions pour un taux de 108,95%.

Cette situation amène la Cour à conclure au non-respect du principe de sincérité dans les prévisions budgétaires, au niveau des ressources des CAS.

4.3.8. Sur le respect des critères du Pacte de convergence

Le Togo a enregistré un recul en matière de respect de critères en 2020 par rapport à la gestion 2019. En effet deux critères de premier rang sur les trois ont été respectés tandis qu'aucun des deux critères de deuxième rang n'a pu être respecté.

Cette situation n'est pas sans lien avec l'activité économique au Togo qui a été affectée par les effets de la crise sanitaire due à la pandémie du Coronavirus. Le taux de croissance a été très faible passant de 5,5% en 2019 à 1,8% en 2020.

POINT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS 2019

Rappel des recommandations formulées en 2019	ETAT DES RECOMMANDATIONS A FIN DECEMBRE 2020		Observations
	SATISFAIT	NON SATISFAIT	
1. des mesures idoines soient prises pour assurer la mise en œuvre intégrale des dispositions de la loi n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances ;	X		Retirée
2. des dispositions soient prises en vue d'appliquer dans tous ses aspects, la loi portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques ;		X	Reconduite
3. la présentation des rubriques des dépenses ordinaires prescrites par l'article 11 de la loi 2014-013 relatives aux lois de finances soit respectée, tant en prévision qu'en exécution ;		X	Reconduite
4. des mesures soient prises pour faire du SIGFiP un outil assurant le respect de l'orthodoxie budgétaire ;	X		Retirée
5. le ministère chargé des finances envisage une gestion plus prudente du SIGFiP, basée sur une meilleure maîtrise de sa gouvernance ;		X	Reconduite
6. le ministère chargé des finances prenne les dispositions en vue de s'assurer de la mobilisation optimale des recettes fiscales par l'Office Togolais des Recettes (OTR) ;	X		Retirée
7. les services du ministère des finances assurent un meilleur suivi de l'évolution des charges de personnel en cours de gestion et prennent des mesures idoines pour intégrer les incidences financières non prévues dans le collectif budgétaire ;	X		Retirée
8. le ministère chargé des finances prenne des mesures en vue de remédier aux lacunes relevées par ses services compétents comme causes de la faible consommation des crédits d'investissement financés sur ressources externes, dans les réponses aux observations de la Cour ;		X	Reconduite
9. soit suspendu le fonctionnement du FSDH en attendant la mise en place du cadre réglementaire lui permettant de remplir sa mission conformément à la législation en vigueur ;	X		Retirée
10. soient nommés des régisseurs auprès des CAS non érigés en établissement public administratif en lieu et place des agents comptables pour éviter la double reddition des comptes ;		X	Reconduite
11. des dispositions soient prises pour la maîtrise des prévisions des dons projets et pour assurer leur mobilisation optimale ;		X	Reconduite
12. la situation au 31 décembre 2020 des états détaillés relatifs aux exonérations fiscales ainsi que leurs justificatifs, aux remboursements fiscaux (T.V.A), aux remises gracieuses, aux agréments fiscaux prioritaires et aux restes à payer nominatifs, dans un souci de transparence et de bonne gouvernance financière, fasse l'objet d'états annexes ;		X	Reconduite
13. la nomination du comptable de l'OTR, établissement public, et de celui, chargé de la production du compte de gestion des recettes de l'Office, tous les deux redevables devant la Cour, en vue d'améliorer la qualité de la reddition des comptes de l'OTR ;		X	Reconduite
14. le gouvernement poursuive la connexion des autres trésoreries au module comptabilité du SIGFiP ;		X	Reconduite
15. que la relecture et la réécriture du SIGFiP soient poursuivies en vue de son adaptation aux besoins de la gestion des budget-programmes qui démarrent en 2021 ;	X		Retirée
16. que des diligences dans le sens des travaux de relecture des contrats de loyer et de formalisation des occupations illégales soient poursuivies et achevées dans un délai raisonnable ;		X	Reconduite
17. qu'un plan d'action appuyé d'une estimation conséquente de son montant soit présenté par la Commission de réforme, aux fins de son inscription au budget de l'Etat, en vue d'assurer	X		Retirée

une prévision réaliste des produits d'adjudication des biens réformés ;			
18. que l'Etat togolais fasse recours autant que faire se peut aux prêts concessionnels pour racheter la dette intérieure ;		X	Reconduite
19. l'engagement et l'exécution des dépenses de biens et services du Conseil Economique et Social non encore opérationnel, soient justifiés ou arrêtés ;		X	Reconduite
20. soit envisagé une méthode de prévision des dotations des CAS plus réaliste afin d'éviter les résultats aléatoires constatées lors de l'exécution.		X	Reconduite
TOTAL DES RECOMMANDATIONS	7	13	

A la lecture du tableau ci-dessus, sur vingt (20) recommandations du RELF 2019, seules sept (7) ont été mises en œuvre avec satisfaction soit 35%.

RECOMMANDATIONS DE LA COUR¹³

A l'issue du contrôle sur l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2020, la mission de contrôle a procédé à l'évaluation de l'état de mise en œuvre des recommandations contenues dans le Rapport sur l'exécution de la loi de finances de la gestion précédente avant de formuler celles relatives au contrôle de la gestion sous-revue. Cet exercice a permis de réaliser que sur les vingt (20) recommandations contenues dans le RELF 2019, sept (7) ont été mises en œuvre avec satisfaction ; treize (13) ont été reconduites (n° 1 à 13) soit en l'état soit après reformulation ou mise à jour. Quatre (4) nouvelles ont été formulées (n°14 à 17).

Au total, pour le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2020, la Cour recommande que :

1. des dispositions soient prises en vue d'appliquer dans tous ses aspects, la loi portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques ;
2. la présentation des rubriques des dépenses ordinaires prescrites par l'article 11 de la loi 2014-013 relatives aux lois de finances soit respectée, tant en prévision qu'en exécution ;
3. le ministère chargé des finances prenne en main la gestion du Système d'information de gestion, à travers une structure autonome du ministère, ce qui pourrait constituer une précieuse source d'économie de ressources pour l'Etat.
4. le ministère chargé des finances prenne des mesures en vue de remédier aux lacunes relevées par ses services compétents comme causes de la faible consommation des crédits d'investissement, dans les réponses aux observations provisoires de la Cour ;
5. des régisseurs soient nommés auprès des CAS non érigés en établissement public administratif en lieu et place des agents comptables pour éviter la double reddition des comptes ;
6. des dispositions soient prises pour la maîtrise des prévisions des dons projets et pour assurer leur mobilisation optimale ;
7. la situation au 31 décembre des états détaillés relatifs aux exonérations fiscales ainsi que leurs justificatifs, aux remboursements fiscaux (T.V.A), aux remises gracieuses, aux agréments fiscaux prioritaires et aux restes à payer nominatifs, dans un souci de transparence et de bonne gouvernance financière, fasse l'objet d'états annexes ;
8. un agent comptable soit nommé à l'OTR, qui est un établissement public, soumis au contrôle de la Cour;
9. le gouvernement poursuive la connexion de toutes les trésoreries au module comptabilité du SIGFiP ;

¹³ Il convient de rappeler que les recommandations faites par la Cour au titre des rapports sur l'exécution du budget de l'Etat, des gestions précédentes à 2019 non suivies d'effets, sont reconduites dans le rapport 2020.

10. des diligences dans le sens des travaux de relecture des contrats de loyer et de formalisation des occupations illégales soient poursuivies et achevées dans un délai raisonnable ;
11. un plan d'action appuyé d'une estimation conséquente de son montant soit présenté par la Commission de réforme, aux fins de son inscription au budget de l'Etat, en vue d'assurer une prévision réaliste des produits d'adjudication des biens réformés;
12. l'Etat togolais fasse recours autant que faire se peut aux prêts concessionnels pour racheter la dette intérieure ;
13. l'engagement et l'exécution des dépenses de biens et services du Conseil Economique et Social non encore opérationnel, soient justifiés ou arrêtés ;
14. une méthode de prévision des dotations des CAS plus réaliste soit envisagée afin d'éviter les résultats aléatoires constatées lors de l'exécution ;
15. le ministère prenne des dispositions idoines pour prévoir de façon exhaustive les dividendes des sociétés à participation publique et veiller à leur recouvrement.
16. le ministère de l'économie prenne des dispositions pour lever la limite technique du progiciel SIGFiP qui ne permet pas aux comptables de procéder à une clôture automatique de la gestion ni à une ouverture automatique d'une nouvelle gestion, dans la nouvelle version en cours d'expérimentation ;
17. le gouvernement prenne des dispositions en vue d'assurer le respect optimal des critères du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA nonobstant la pandémie la pandémie du Coronavirus.

CONCLUSION

Le contrôle sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2020 effectué par la Cour des comptes a consisté à vérifier le respect des critères suivants : la régularité, la sincérité, la transparence, la conformité des enregistrements comptables et des procédures budgétaires par rapport aux règles de gestion des finances publiques induites par la loi n° 2014-009 du 11 juin 2014 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques et la loi 2014-013 du 27 juin 2014 portant loi organique relative aux lois de finances. La Cour a ensuite procédé à l'examen des soldes en vue d'en apprécier le bon report et l'exacte présentation des états financiers. Elle a également apprécié la pertinence et la fiabilité des informations financières reportées. Ces vérifications ont été réalisées au moyen des tests portant sur le détail de certaines opérations.

Pendant la phase de planification, la Cour a procédé à la prise de connaissance de l'entité à auditer à travers l'analyse de l'environnement juridique et économique auquel le ministère chargé des finances est soumis. Elle s'est donc intéressée au Plan National de Développement (PND) 2018-2022 qui a été relayé courant 2020, par la feuille de route du gouvernement 2020-2025 qui s'articule autour de 3 axes stratégiques complémentaires : (i) renforcer l'inclusion et l'harmonie sociales et consolider la paix, (ii) dynamiser la création d'emplois en s'appuyant sur les forces de l'économie et (iii) moderniser le pays et renforcer ses structures.

Il faut noter que cette feuille de route a fait l'objet d'engagement, par les différents ministres¹⁴, de travailler d'arrache-pied pour atteindre les objectifs fixés par la nouvelle feuille de route stratégique pour les 05 prochaines années.

La Cour a également examiné dans quelles mesures les dispositions des lois n° 2014-009 du 11 juin 2014 et n° 2014-013 du 27 juin 2014, ont été appliquées puis évalué le contrôle interne et le système d'information de gestion du ministère.

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

Dans une première phase, il s'est agi d'obtenir à travers des requêtes transmises par courrier physique ou électronique, pour des précisions et des informations détaillées relatives à certaines données chiffrées ou pour obtenir la preuve de la réalisation de certaines diligences, en application des nouvelles obligations légales ou réglementaires. La phase contradictoire s'est poursuivie avec la transmission du rapport d'observations provisoires de la Cour. Elle a permis aux services impliqués dans la confection des documents de reddition des comptes, de réagir aux observations de la Cour. Les réactions pertinentes du ministère ont été prises en compte dans la finalisation du rapport.

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

Le rapport sur l'exécution de la loi de finances constitue un précieux outil d'information de l'Assemblée Nationale, du Gouvernement, des autres Institutions de la République, du public, des partenaires techniques et financiers et des autres parties prenantes, sur l'analyse indépendante des résultats obtenus dans l'exécution du budget de l'Etat de l'année précédente.

¹⁴ Engagement signé le mardi 13 octobre 2020 lors du séminaire gouvernemental tenu à Kara les 12 et 13 octobre 2020.

RELF GESTION 2020

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission en vue du RELF, gestion 2020

COUR DES COMPTES

Première Chambre ✓

N° 007/2021/CC/PPC/LM

REPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail-Liberté-Patrie

Lomé, le 05 MAI 2021

LETTRE DE MISSION

Le Président de la Première Chambre
A

Monsieur PILOUZOUÉ Tchalousw Bouwessodjolo

LOME

Objet : *Contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2020*

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 2021 a retenu, entre autres, **le contrôle de l'exécution de la loi de finances, au titre de la gestion 2020.**

- Objectif du contrôle :

Examiner et vérifier l'exécution de la loi de finances votée par l'Assemblée Nationale au titre de la gestion 2020 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 2020.

- Nature des travaux à réaliser :

➤ Planifier la mission :

- Prise de connaissance de l'entité (les textes, l'environnement, l'évaluation du contrôle interne, l'évaluation des risques) ;
- Suivi des recommandations du RELF 2020 ;
- Plan de la mission,
- Programme de contrôle.

- Exécuter la mission :
- Etude du compte administratif et des comptes de gestion des trois comptables principaux de l'Etat, gestion 2020 ;
 - Etude du projet de loi de règlement au titre de la gestion 2020 et du compte général de l'administration générale des finances 2020 ainsi que de leurs annexes.
- Elaborer le projet de rapport ainsi que le projet de déclaration générale de conformité à adopter en plénière.

Durée de la mission :

- **Nombre de jours à y consacrer** : soixante-quinze (75) jours à compter du 1^{er} juin 2021 ;
- **Date limite de dépôt du rapport d'instruction provisoire** : 15 août 2021.

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

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

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

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

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



Debaba BALE

COUR DES COMPTES

REPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail-Liberté-Patrie

SECRETARIAT GENERAL

Lomé, le 29 JUIL 2021

N° 387.21 /CC/SG

Le Premier Président



A

Monsieur le Ministre
de l'Economie et des Finances

L O M E

**Objet : Transmission du rapport d'observations provisoires
sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, Gestion 2020**

Monsieur le Ministre,

En application des règles de procédures pour l'adoption du rapport sur l'exécution de la loi de finances ainsi que de la déclaration générale de conformité, j'ai l'honneur de vous communiquer le rapport d'observations provisoires sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2020 de la Cour des comptes.

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

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



Jean Koffi EDOH

Annexe 3 : Transmission des réponses du MEF aux observations du RELF provisoire, gestion 2020 de la Cour

MINISTRE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES

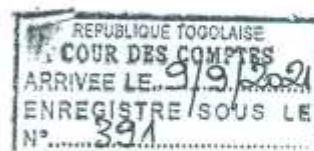
SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION GENERALE DU
BUDGET ET DES FINANCES

N° 2186 /MEF/SG/DGBF



REPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail-Liberté-Patrie



Lomé, le 09 SEPT 2021

Le Ministre

Objet : Transmission des observations et éléments de réponses sur le rapport provisoire sur le contrôle de l'exécution du budget, gestion 2020

Monsieur le Premier Président,

Par lettre n° 387.21/CC/SG du 29 juillet 2020, vous m'avez transmis, pour examen, le rapport d'observations provisoires de la Cour des comptes sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2020.

En réponse, j'ai l'honneur de vous faire parvenir les observations de forme et de fond des services du ministère de l'économie et des finances. Vous trouverez également joints à la présente, les documents corrigés de l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2020, ainsi que l'exposé des motifs conformément aux observations faites par la Cour.

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

Pour le ministre de l'économie
et des finances et P.O.

Le Secrétaire Général



Kofi Agbenoxevi PANIAH

Monsieur le Premier Président
de la Cour des comptes
LOME

ELEMENTS DE REPONSES AUX OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES DANS SON RAPPORT PROVISOIRE SUR LE CONTÔLE DE L'EXECUTION DU BUDGET, GESTION 2020

La Cour des comptes, à l'issue de l'examen des comptes de gestion 2020 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 2020, a transmis, au ministre de l'économie et des finances, le rapport provisoire sur le contrôle de l'exécution du budget, gestion 2020.

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

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

A. OBSERVATIONS DE FORME SUR LE RAPPORT PROVISOIRE

Page 33 : Dernier paragraphe, ligne 1 :

Au lieu de « elles se décomposent de : » lire et écrire « elles se décomposent **comme suit** : »

Page 43 : note de bas de page n°10 :

Au lieu de « La Cour estimant que le Togo est désormais le système de comptabilité en droits constatés, considère comme recettes tout ce qui est liquidé » lire et écrire « La Cour estimant que le Togo est désormais **dans** le système de comptabilité en droits constatés, considère comme recettes tout ce qui est liquidé ».

Page 44 : dernière ligne du dernier paragraphe :

Au lieu de « Quant aux d'exécution par Commissariat, ils sont respectivement de : CI (106,81% et CDDI (110,05%). » lire et écrire « Quant aux **taux** d'exécution par Commissariat, ils sont respectivement de : CI 106,81% et CDDI 110,05%.»

1

Page 49 : dernière ligne du quatrième paragraphe :

Au lieu de « baisse de 136,00% contre 204% en **20219** » lire et écrire « ...baisse de 136,00% contre 204% en **2019** ».

Page 62 :

Tableau 37, ligne « Total FMI » lire et écrire « **79,31** au lieu de 79.31 ».

B. OBSERVATIONS DE FOND SUR LE RAPPORT PROVISOIRE

I- OBSERVATIONS DE FOND

Conformément aux tableaux 13, 14 et 15, les chiffres des cellules grisées sont ceux qu'il faudra prendre en compte. Ceux-ci sont conformes aux versions officielles de la Loi de finances rectificative III, gestion 2020 et des états signés de l'Office Togolais des Recettes.

Page 43

Tableau 13 : Recettes fiscales par nature (en FCFA), LFR III, gestion 2020

Désignations	Prévisions	Recouvrement	Taux d'exécution
Impôts sur les revenus, bénéfiques et gains en capital	127 415 881 000	132 864 063 192	104,28%
Impôts sur salaires versés et autres rémunérations	677 731 000	141 743 807	20,91%
Impôts sur le patrimoine	1 608 318 000	3 288 898 039	204,49%
Autres impôts directs	4 077 568 000	12 431 137 019	304,87%
Impôts et taxes intérieurs sur les biens et services	324 048 979 000	343 771 238 362	106,09%
Droit de timbre et d'enregistrement	8 637 905 000	14 863 137 963	172,07%
Droits et taxes à l'importation	128 812 763 000	142 409 575 315	110,56%
Droits et taxes à l'exportation	3 062 504 000	2 726 942 432	89,04%
Autres recettes fiscales	6 137 696 000	2 658 141 192	43,31%
Total Recettes fiscales	604 479 345 000	655 154 877 319	108,38%

2

Page 44

Tableau 14 : Analyse des recouvrements des recettes fiscales, gestion 2020 par Commissariat (en F CFA)

Régie financière	Prévisions (A)	Part dans les prévisions	Recouvrement (B)	Part dans l'exécution	Taux d'exécution (B/A)
CI	310 744 028 000	51,41%	331 057 558 896	50,53%	106,54%
CDDI	293 735 317 000	48,59%	324 097 318 423	49,47%	110,34%
TOTAL RECETTES FISCALES	604 479 345 000	100,00%	655 154 877 319	100,00%	108,38%

5^{ème} paragraphe et 6^{ème} paragraphe : Les changements des montants des différents tableaux induisent des changements au niveau des interprétations et du graphique 9.

Page 45

Tableau 15 : Evolution des recouvrements des recettes fiscales par commissariat de 2016-2020 (en F CFA)

Libellés	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes fiscales dont :	568 486 148 837	563 170 253 419	560 527 578 345	625 011 396 437	655 154 877 319
1 -Impôts (CI)	269 325 835 601	291 918 533 023	288 376 924 003	318 367 583 783	331 057 558 896
2 -Douanes (CDDI)	299 160 313 236	271 251 720 396	272 150 654 342	306 643 812 654	324 097 318 423

Tableau 16 : Evolution des performances en recouvrement des recettes fiscales 2016-2020 (en F CFA)

Libellés	Variation 2017/2016	Variation 2018/2017	Variation 2019/2018	Variation 2020/2019
Progression des moyennes des recettes fiscales dont :	-0,94%	-0,47%	11,50%	4,82%
1 -Impôts (CI)	8,39%	-1,21%	10,40%	3,99%
2 -Douanes (CDDI)	-9,33%	0,33%	12,67%	5,69%

Les changements des montants des différents tableaux induisent des changements au niveau des interprétations et du graphique 10.

- ❖ A la **page 46**, Tableau 17 : Etat des recettes recouvrées par la DGTCP, gestion 2020 et au niveau des rubriques :
 - autres recettes non fiscales au lieu de émissions admises 8 285 358 991 et recouvrements 8 285 358 991, écrire émissions admises 10 183 712 291 et recouvrement 10 183 712 291 ;
 - produits exceptionnels au lieu de émissions admises 326 410 306, recouvrement 326 410 306 et reste à recouvrer 0, écrire émissions admises 4 895 563 465 et recouvrements 4 776 388 128 et reste à recouvrer 119 715 337 ;
 - dons des institutions internationales au lieu de émissions admises 99 538 776 314 et recouvrements 99 538 776 314, écrire émissions admises 99 203 299 378 et recouvrement 99 203 299 378.

Il en résulte le Tableau 17 : Etat des recettes recouvrées par la DGTCPC, gestion 2020 corrigé comme suit :

N° ordre	Désignation	Prévisions (A)	Emissions admises (B)	recouvrements (C)	Reste à recouvrer (B)-(C)	Taux de recouvrement (C)/(B)	Taux de réalisation (C)/(A)
1	RECETTES NON FISCALES	62 127 007 000	61 101 087 974	61 101 087 974	0	100%	98,35%
1.1	Revenus de l'entreprise et du domaine	47 694 587 000	41 743 863 911	41 743 863 911	0	100%	87,52%
1.2	Droits et frais administratifs	7 424 933 000	9 173 511 772	9 173 511 772	0	100%	123,55%
1.3	Autres recettes non fiscales	7 007 487 000	10 183 712 291	10 183 712 291	0	100%	145,33%
2	PRODUITS EXCEPTIONNELS	800 000 000	4 895 563 465	4 776 388 128	119 175 337	98%	597,05%
3	PRODUITS FINANCIERS	6 880 000 000	6 949 188 960	6 949 188 960	0	100%	101,01%
3.1	Intérêts des prêts	350 000 000	276 444 836	276 444 836	0	100%	78,98%
3.2	Intérêts sur dépôts à terme	6 235 000 000	6 240 968 243	6 240 968 243	0	100%	100,10%
3.3	Gains de change	295 000 000	431 775 881	431 775 881	0	100%	146,36%
4	DONS PROGRAMMES ET LEGS	170 253 124 000	102 479 468 426	102 479 468 426	0	100%	60,19%
4.1	Dons des institutions internationales	167 518 790 000	99 203 299 378	99 203 299 378	0	100%	59,22%
4.2	Fonds de concours	2 734 334 000	3 276 169 048	3 276 169 048	0	100%	119,82%
	TOTAL	240 060 131 000	175 425 308 825	175 306 133 488	119 175 337	100%	73,03%

Toutes les émissions n'ont pas été intégralement recouvrées dégageant ainsi un reste à recouvrer de 119 175 337.

Page 66 : le tableau 43 du mentionne un ratio masse salariale sur recettes fiscales de 47,2% pour l'année 2020.

Ce ratio est à revoir car à la page 65 du document tableau 42, le montant des recettes fiscales réalisées pour l'année 2020 est de 655 154 877 321 francs CFA et le montant des dépenses de personnel réalisées est de 234 759 022 425 francs CFA. Ce qui donne un ratio de 35,83%.

II- ELEMENTS DE REPONSES AUX QUESTIONS DE LA COUR

Page 47 : la Cour constate que ces écarts anormaux à la hausse ou à la baisse des réalisations par rapport aux prévisions constituent une entorse au principe de sincérité budgétaire traduisant un manque de maîtrise des prévisions et souhaite une justification. A cet effet la Cour demande que ces situations soient expliquées et justifiées.

Réponse : Par opposition aux recettes fiscales, les recettes non fiscales sont les recettes qui ne proviennent pas des impôts et taxes. Elles sont collectées auprès de divers partenaires (sociétés, régies de recettes, autres) qui sont responsables des actions à mener pour atteindre l'objectif fixé par la loi de finances.

Par ailleurs, leur évolution ne dépend d'aucun facteur connu en matière de prévisions des recettes notamment la situation économique du pays (PIB), l'historique des réalisations.

Compte tenu des difficultés de leur prévision, la RGE procède au cas par cas, soit par l'historique des réalisations, soit par les échanges avec les services publics ou des reconductions. Cette situation explique les taux de réalisations erratiques constatés au niveau de certaines lignes des recettes non fiscales.

Page 49 : l'examen détaillé de ce tableau révèle que les dividendes des sociétés suivantes bien que répertoriées et actives n'ont pas fait l'objet de prévision ni de recouvrement en 2020. Il s'agit de SCAN MINE SA, COMPEL, UTB, BPEC/SUNU Bank, BIA-TOGO, CEET, MM MINING, GRANU TOGO SA, GLOBAL MERCHANTS, SAZOF, Société des postes et de télécommunication, TdE, SP-EAU, ODEF, EDITOGO, HOTEL Sarakawa, HOTEL Kara, ROC HOTEL, TOGO INVEST, SABER, CDA (Cyber défense Africa), SOTRAL, STTP, AFRIXIMBANK, POMAR TOGO, FAGACE, BTCl, GTA, Société d'infrastructures numérique, Compagnie Togolaise d'Eaux Minérales. En revanche COMPEL et SCAN MINE SA ont effectué des paiements de dividendes respectivement de 513 614 331 F CFA et 208 800 000 F CFA alors qu'aucune prévision n'avait été faite. Comment peut-on expliquer cette situation ci-dessus ?

Réponse : La prévision de dividendes est nulle pour certaines sociétés répertoriées parce que ces sociétés ne distribuent plus de dividendes depuis plusieurs années et ceux pour des raisons qui peuvent être diverses :

- l'activité de la société ne dégager plus de résultat bénéficiaire ;
- la société utilise son résultat pour constituer un report à nouveau en vue de renforcer ses capitaux propres : c'est le cas par exemple de SCAN MINES S.A., de la Société des postes et de télécommunication ;
- la société a accumulé des reports à nouveau négatifs consécutifs aux déficits de gestions antérieures.

Aussi, la DGTCP a souhaité garder ces sociétés dans son répertoire afin d'avoir une liste exhaustive des sociétés qui devraient verser des dividendes et de pouvoir les capter au moment où elles redeviennent rentables.

Le paiement de 513 614 331 FCFA par SCAN MINES S.A. est le début de distribution de dividendes aux actionnaires depuis sa création. Quant à COMPEL, le paiement de 208 000 000 FCFA en 2020 marque le retour

de cette société parmi les sociétés contributives de dividendes au budget depuis 2012. Pour l'exercice 2021, ces sociétés ont été prises en compte dans les prévisions de dividendes.

En ce qui concerne les sociétés comme la NSCT, la LONATO, et le PAL qui font partie des plus grandes sociétés contributrices de dividendes, les taux d'exécution respectifs de 136%, 120%, et 150% par rapport aux prévisions s'expliquent par la prudence observée lors des prévisions budgétaires compte tenue de la crise sanitaire.

En effet, les incertitudes liées aux conséquences économiques de la crise sanitaire sur l'activité desdites sociétés et par ricochet sur leur trésorerie ont amené le Trésor à observer plus de prudence aux collectifs budgétaires en révisant à la baisse le montant prévisionnel de dividendes à verser par ces sociétés à l'Etat.

Page 61 et 62 :

Tableau 38, Total dette extérieure de l'année 2019 de la page 61 : (750 200 045 132) est différent du total dette extérieure, tableau 36 page 62 (751 300 466 022).

Lire et écrire « **751 300 466 022** ».

**III- OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES SUR
L'AVANT-PROJET DE LOI PORTANT REGLEMENT
DEFINITIF DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2020, ET
SON EXPOSE DES MOTIFS**

Toutes les observations de forme et de fond formulées à la page 72 et 73 du rapport provisoire, relatives aux erreurs, omissions et incohérences relevées par la Cour des comptes sur l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2020, et ses annexes ont été prises en compte.

Table des matières

Sommaire.....	1
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	3
DELIBERE.....	5
INTRODUCTION	7
Première Partie :.....	9
1.CONTEXTE ECONOMIQUE JURIDIQUE ET FINANCIER DU BUDGET 2020. 10	
1.1. Contexte économique et financier international, régional et national	11
1.2. Situation économique et financière du Togo	13
1.2.1. Secteur réel	13
1.2.2. Secteur extérieur	13
1.2.3. Situation monétaire.....	14
1.2.4. Etat d'exécution du plan de riposte à la Covid-19 du Togo.....	14
Deuxième Partie :.....	22
2. RESULTATS SYNTHETIQUES DES LOIS DE FINANCES, GESTION 2020 ... 23	
2.1. Examen des mécanismes de contrôle interne du ministère en charge des finances	23
2.2. Audit du système d'information de gestion des finances publiques et de sa fiabilité.	25
2.3. Résultat de l'analyse des documents budgétaires, gestion 2020 sous l'angle de la régularité et de la conformité.....	28
2.3.1. Analyse sommaire du budget de l'Etat, gestion 2020.....	28
2.3.2. Le budget général, gestion 2020	30
2.3.3. Prévisions de ressources de la loi de finances rectificative, gestion 2020.....	31
2.3.4. Prévisions des charges de la LFR III, gestion 2020.....	32
2.3.5. Prévision des opérations de trésorerie dans la LFR, gestion 2020	34
Tableau 6 : Prévisions détaillées des ressources de Trésorerie dans la LFR III, gestion 2020	34
Tableau 7 : Prévision détaillée des charges de trésorerie dans la LFR III, 2020	35
Tableau 8 : Synthèse des Prévisions des opérations de Trésorerie LFR III, 2020	36
2.3.6. Prévision des dotations des CST dans les lois de finances, gestion 2020.....	37
Tableau 9 : Prévisions des dotations aux CST, gestion 2020	37
Troisième Partie :	39
3. EXECUTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2020.....	40
3.1.1. Budget général.....	40
3.1.1.1. Les recettes du budget général.....	41
3.1.1.1.1. Les recettes fiscales	41

3.1.1.1.2.	Recettes recouvrées par la DGTC	44
3.1.1.1.3.	Ecart anormal des recouvrements des recettes non fiscales	45
3.1.1.1.4.	Analyse des Prévisions et Recouvrement des Dividendes, gestion 2020	45
3.1.1.2.	Dépenses du budget général	47
3.1.1.2.1.	Charges financières de la dette publique	47
3.1.1.2.1.1.	Composition des charges financières	48
3.1.1.2.2.	Les dépenses de personnel	48
3.1.1.2.3.	Dépenses de matériels	50
3.1.1.2.3.1.	Dépenses de biens et services ordinaires	51
3.1.1.2.3.2.	Biens et services immobilisés	52
3.1.1.2.4.	Dépenses de transferts et subventions, gestion 2020	52
3.1.1.2.5.	Dépenses d'investissement	54
3.1.2.	Les comptes spéciaux du Trésor (CST)	56
3.1.2.1.	Les comptes d'avance et les comptes de garantie et d'aval	56
	Tableau 40 : Réalisation des dotations aux CST, gestion 2020	56
3.1.2.2.	Compte d'affectation spéciale (CAS)	56
3.1.3.	Les opérations de trésorerie	57
3.1.3.1.	Opérations de trésorerie de la gestion sous-revue	57
3.1.3.2.	Situation de la dette publique	58
3.1.3.3.	Evolution de la dette publique	60
3.1.3.4.	Stratégie de gestion active de la dette, gestion 2020	60
3.1.4.	Détermination du résultat de l'exécution de la loi de finances, gestion 2020	61
3.1.5.	Contrôle de l'exécution du budget 2020 à l'aune des critères du pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA	62
Quatrième Partie :		64
4.	ANALYSE DES COMPTES EN VUE DE LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE, GESTION 2020 ET GRANDES CONCLUSIONS	65
4.1.	CONFORMITE DES COMPTES AU TITRE DE LA GESTION 2020	65
4.1.1.	Contenu de la DGC	65
4.1.2.	Documents requis	65
4.1.3.	Rapprochements	66
4.1.3.1.	Rapprochement entre la balance générale des comptes du trésor à la clôture de l'année 2019 et la balance générale d'entrée de l'année 2020	66
4.1.3.2.	Rapprochement des recettes recouvrées et enregistrées dans le compte de gestion du RGE et le CGAF 2020	67

4.1.3.3. Etat de rapprochement des dépenses exécutées et enregistrées dans le compte de gestion du PGE et le CGAF, gestion 2020	67
4.1.3.4. Rapprochement entre le CA et CGAF au niveau des recettes, gestion 2020	68
4.1.3.5. Rapprochement entre le CA et CGAF au niveau des dépenses, gestion 2020 ...	68
4.2. OBSERVATIONS SUR L'AVANT-PROJET DE LOI PORTANT REGLEMENT DEFINITIF DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2020 ET SON EXPOSE DES MOTIFS.....	68
4.2.1. Observations sur l'avant-projet de loi de règlement gestion 2020	68
4.2.2. Sur l'exposé des motifs.....	68
4.2.2.1. Observations de forme :.....	69
4.2.2.2. Observation de fond :.....	69
4.3. GRANDES CONCLUSIONS ISSUES DU CONTROLE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2020 ET RECOMMANDATIONS	69
4.3.1. Sur la mise en œuvre de la transparence budgétaire.....	69
4.3.2. Sur la conformité et la régularité des opérations objet des états financiers de l'Etat	70
4.3.3. Sur l'audit du système d'information de gestion des finances publiques et sa fiabilité.....	71
4.3.4. Sur la conformité entre les comptes individuels des comptables principaux et la comptabilité du ministre chargé des finances, ordonnateur principal du budget de l'Etat, aux fins de la déclaration de conformité.....	72
4.3.5. Sur la maîtrise des prévisions de recettes budgétaires	72
4.3.6. Sur l'exécution des dépenses budgétaires	72
4.3.7. Sur la gestion des dotations aux CAS.....	73
4.3.8. Sur le respect des critères du Pacte de convergence.....	73
POINT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS 2019.....	74
RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	76
CONCLUSION	78
ANNEXES.....	79
Table des matières	92