

Programme FED de l'Union Européenne
Pour le Togo

Evaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability)

Contrat 9 FED GPR N° 26
(FWC Macro-Economic Support Lot n° 1)

Rapport final

Mars 2009

Elaboré par Michel Taagbo Zounon et Piet Lanser



Projet financé par
l'Union européenne



Projet mis en œuvre par ECORYS-SOFRECO

Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité du consortium avec ECORYS en tant que chef de file et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union européenne

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES	1
REMERCIEMENTS	4
RESUME DE L'EVALUATION	5
1. INTRODUCTION.....	14
2. DONNEES GENERALES SUR LE PAYS	16
2.1 Description de la Situation Economique du Pays	16
2.1.1 <i>Le contexte national</i>	<i>16</i>
2.1.2 <i>Le Programme global de réforme</i>	<i>17</i>
2.1.3 <i>La logique des réformes du système de gestion des finances publiques..</i>	<i>18</i>
2.2 Description des objectifs budgétaires	19
2.2.1 <i>Performances budgétaires.....</i>	<i>19</i>
2.2.2 <i>Allocation des ressources.....</i>	<i>19</i>
2.3 Description du cadre juridique et institutionnel de la gestion des finances publiques	21
2.3.1 <i>Le cadre juridique.....</i>	<i>21</i>
2.3.2 <i>Le cadre institutionnel des finances publiques.....</i>	<i>23</i>
2.3.3 <i>Les principales caractéristiques du système de gestion des finances publiques.....</i>	<i>24</i>
3. EVALUATION DES SYSTEMES, DES PROCESSUS ET DES INSTITUTIONS DES SYSTEMES DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES	26
3.1 Crédibilité du budget.....	26
3.1.1 <i>Dépenses réelles totales par rapport au budget approuvé initialement (P.I – 1)</i>	<i>26</i>
3.1.2 <i>Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé (P.I – 2).....</i>	<i>27</i>
3.1.3 <i>Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé (PI-3).....</i>	<i>28</i>
3.1.4 <i>La gestion de la dette et les arriérés (PI-4).....</i>	<i>29</i>
3.2 Exhaustivité et transparence	32
3.2.1 <i>Classification du budget (PI-5)</i>	<i>32</i>
3.2.2 <i>Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire (PI-6).....</i>	<i>33</i>
3.2.3 <i>Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale (PI-7)</i>	<i>35</i>
3.2.4 <i>Transparence des relations budgétaires intergouvernementales (PI-8) ...</i>	<i>36</i>
3.2.5 <i>Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public (PI-9)</i>	<i>38</i>
3.2.6 <i>Accès du public aux principales informations budgétaires (PI-10).....</i>	<i>39</i>

3.3	Budgétisation fondée sur les politiques nationales.....	40
3.3.1	<i>Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget (PI-11).....</i>	40
3.3.2	<i>Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques (PI-12)</i>	42
3.4	Prévisibilité et Contrôle de l'exécution du Budget.....	43
3.4.1	<i>Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables (PI-13)</i>	43
3.4.2	<i>Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane (PI-14).....</i>	45
3.4.3	<i>Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières (PI-15)</i>	47
3.4.4	<i>Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses (PI-16).....</i>	48
3.4.5	<i>Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties (PI-17).....</i>	50
3.4.6	<i>Capacité des contrôles des états de paie (PI-18).....</i>	51
3.4.7	<i>Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics (PI-19)</i>	52
3.4.8	<i>Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales (PI-20).....</i>	55
3.4.9	<i>Efficacité du système de vérification interne (PI-21)</i>	56
3.5	Comptabilité, Enregistrement de l'Information et Rapports Financiers.....	57
3.5.1	<i>Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes (PI-22)</i>	57
3.5.2	<i>Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires (PI-23)</i>	58
3.5.3	<i>Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année (PI-24)</i>	59
3.5.4	<i>Qualité et respect des délais des états financiers annuels (PI-25).....</i>	60
3.6	Surveillance et Vérification Externes	61
3.6.1	<i>Etendue, nature et suivi de la vérification externe.....</i>	61
3.6.2	<i>Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif (PI-27).....</i>	62
3.6.3	<i>Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif (PI-28).....</i>	64
3.7	Pratiques des Bailleurs de Fonds.....	65
3.7.1	<i>Prévisibilité de l'appui budgétaire direct (D-1).....</i>	65
3.7.2	<i>Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide projet et de l'aide programme et l'établissement de rapports y afférents (D-2).....</i>	66
3.7.3	<i>Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales (D-3)...</i>	67
4.	LE PROCESSUS GOUVERNEMENTAL DE LA REFORME	69
4.1	Les réformes récentes en cours	69
4.2	Facteurs Institutionnels Contribuant à la Planification et l'Exécution des Réformes	70
4.2.1	<i>La volonté politique et l'appropriation des réformes</i>	70
4.2.2	<i>Besoin de surmonter les faiblesses de capacité de mise en œuvre</i>	71
4.2.3	<i>Coordination et conduite des réformes</i>	72

ANNEXE A – NOTE GLOBALE.....	74
ANNEXE B – EXPLICATION DES NOTES	75
ANNEXE C – PROGRAMME DE LA MISSION	83
ANNEXE D LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	85
ANNEXE E - LISTE DES DOCUMENTS CONSULTES.....	89
ANNEXE F - CALCUL DES RATIOS PI-1 ET PI-2	93

LISTE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES

ACCT	Agence Comptable Centrale du Trésor
AFD	Agence Française de Développement
AGAIB	Agences d'Appui aux Initiatives de Base
AN	Assemblée Nationale
APG	Accord Politique Global
BAD	Banque Africaine de Développement
BADEA	Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique
BID	Banque Islamique de Développement
BIE	Budget de l'Investissement de L'Etat
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BEI	Banque Européenne d'Investissements
BIC	Impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux
BM	Banque Mondiale
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
BTD	Banque Togolaise de Développement
CAGIA	Centre d'Approvisionnement et de Gestion des Intrants Agricoles
CCI-T	Chambre de Commerce et d'Industrie du Togo
CCP	Compte Courant Postal
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CE	Commission Européenne
CECPM	Comité d'Etudes et de Contrôle de Projets de Marché
CFE	Centre de Formalités des Entreprises
CGAF	Compte Général de l'Administration des Finances
CGI	Code Général des Impôts
CL	Collectivités Locales
CNADI	Commission Nationale d'Apurement de la Dette Intérieure
CNDP	Comité National de la Dette Publique
CNMP	Commission Nationale des Marchés Publics
CNPE	Comité National de Politique Economique
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
COFOG	Classification des Fonctions de l'Administration
CNP	Conseil National du Patronat
CONAFIL	Comité National des Finances Locales
CRT	Caisse de Retraite du Togo
CT	Collectivité Territoriale
DCF	Direction du Contrôle Financier
DDP	Direction de la Dette Publique
DF	Direction des Finances

DFCEP	Direction du Financement et du Contrôle de l'Exécution du Plan
DGD	Direction Générale des Douanes
DGI	Direction Générale des Impôts
DGIPE	Direction de la Gestion Informatique du Personnel de l'Etat
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DIGA	Direction de l'Information, de Gestion et de l'Audit
DSRP-i	Document de Stratégie intérimaire de Réduction de la Pauvreté
EP	Entreprise Publique
EPA	Etablissement Public à caractère Administratif
EPE	Etablissement Public à caractère Economique
EPIC	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
FER	Fonds d'Entretien Routier
FMI	Fonds Monétaire International
FPPP	Fonds de Péréquation des Produits Pétroliers
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance
GFP	Gestion des Finances Publiques
IADM	Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale
IGE	Inspection Générale d'Etat
IGF	Inspection Générale des Finances
IFI	Institution Financière Internationale
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions (Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle)
ISC	Institution Supérieure de Contrôle
LORLF	Loi Organique Relative aux Lois de Finances
MAEP	Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche
MATDCL	Ministère de l'Administration Territoriale de la Décentralisation et des Collectivités Locales
MDA	Ministères, Départements et Agences
MCDAT	Ministère de la Coopération, du Développement et de l'Aménagement du Territoire
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
METFP	Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle
MEPSA	Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire et de l'Alphabétisation
MESRS	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
MFPPRA	Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative
MFPRARI	Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme Administrative et des Relations avec les Institutions de la République
OCAM	Organisation Commune Africaine et Malgache
OCDE	Organisation de la Coopération et de Développement Economiques
ODEF	Office National d'Exploitation et de Reboisement des Forêts du Togo
OMD	Objectif(s) du Millénaire pour le Développement

OMC	Organisation Mondiale du Commerce
PCE	Plan Comptable de l'Etat
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability (Dépenses Publiques et Responsabilité Financière)
PEMFAR	Public Expenditure Management and Fiduciary Assessment Review (Revue des Dépense Publiques et de la Gestion Financière de l'Etat)
PGT	Paierie Générale du Trésor
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissements Publics
PNG	Position Nette du Gouvernement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTTE	Pays Pauvres Très Endettés
PTF	Partenaire Technique et Financier
QUIBB	Questionnaire Unifié des Indicateurs de Base du Bien-être
RAR	Reste A Recouvrer
RGCP	Règlement Général sur la Comptabilité Publique
RGT	Recette Générale du Trésor
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SOTOCO	Société Togolaise de Coton
SNU	Système des Nations Unies
SP-PRPF	Secrétariat Permanent pour le Suivi des Politiques de Réformes et des Programmes Financiers
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
SYSCOA	Système Comptable Ouest Africain
TEC	Tarif Extérieur Commun
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
PTF	Partenaire Technique et Financier
UC-DSRP	Unité de Coordination du DSRP
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

REMERCIEMENTS

Les consultants expriment leur gratitude à l'adresse des autorités togolaises et des partenaires techniques et financiers pour leur accueil chaleureux, leur disponibilité et leur excellente collaboration.

.

RESUME DE L'EVALUATION

(i) *Evaluation intégrée de la performance de la GFP*

Le système de gestion des finances publiques est bâti sur la Constitution du 14 octobre 1992, révisée en 2002 et 2007, en ses dispositions financières, la loi organique relative aux lois de finances (n°89-09 du 05 mai 1989) et sur des textes réglementaires inspirés des directives de l'UEMOA. Mais toutes les directives – notamment celle relative aux lois de finances - ne sont pas transposées dans le droit positif togolais.

Le cadre institutionnel repose sur le principe de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Le budget est préparé et exécuté par le Gouvernement, voté par l'Assemblée nationale. L'exécution du budget devrait être contrôlée à la fois par la Cour des comptes et par le Parlement. Mais dans la pratique cet aménagement du pouvoir financier fonctionne de manière limitée dans la mesure où la Cour des comptes, créée en 1998, n'est pas encore opérationnelle pour juger les comptes des comptables publics et pour assister le parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. Le Parlement, non plus, n'exerce entièrement son contrôle faute de projets de lois de règlement qui ont pour objet de boucler le cycle budgétaire.

Le calendrier budgétaire n'est pas formalisé par un acte réglementaire et n'accorde pas un délai significatif aux MDA pour élaborer leur projet de budget. Le projet de loi de finances est certes voté avant le début de l'année de son exécution mais il est transmis avec retard si bien que le délai prescrit par la loi organique n'est pas toujours respecté. A l'exécution du budget, la chaîne de la recette est affectée par un certain nombre de dysfonctionnements entre le Trésor et les deux régies des Impôts et des Douanes. La chaîne de la dépense était caractérisée par une utilisation intensive des procédures exceptionnelles. En matière de contrôle, durant la période sous revue, l'exercice du contrôle a été pratiquement inexistant, du fait du contournement du contrôle ex ante de la Direction du contrôle financier et de l'affaiblissement du contrôle ex post de l'Inspection générale d'Etat.

Les évolutions récentes ont porté sur i) la transposition de la directive UEMOA relative au règlement général sur la comptabilité publique, ii) la mise en application de la nomenclature budgétaire de l'Etat conforme aux directives communautaires de 1999, iii) la restructuration du Trésor et iv) la confection du premier compte de gestion au titre de l'année 2007. Au nombre des réformes significatives en cours, il convient de mentionner la mise en exploitation d'un système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP) couvrant la préparation du budget (module 1), l'exécution budgétaire (module 2) et la gestion comptable (module 3) à compter de janvier 2009. Enfin, il est prévu d'élaborer un Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) global pour la période 2010/2012.

Dans l'annexe A au présent rapport, sont exposées les notes attribuées aux 28 indicateurs mesurant la performance gouvernementale et aux 3 indicateurs relatifs aux pratiques des partenaires techniques et financiers.

L'analyse du système de GFP au regard des six dimensions du PEFA a abouti aux conclusions ci-après décrites.

A- Crédibilité du budget

- La crédibilité renvoie au concept de la sincérité du budget qui implique l'utilisation optimale de toutes les informations disponibles pour fixer les prévisions de recettes et de dépenses de manière à atteindre les objectifs budgétaires et une allocation stratégique des ressources conformes aux politiques préalablement définies. Ainsi la crédibilité est-elle mesurée par l'écart entre les prévisions initiales et les réalisations effectives en matière de recettes et de dépenses.
- De ce point de vue, le budget n'est pas crédible pendant la période sous revue, de 2005 à 2007 pour trois raisons : i) les écarts entre prévisions et réalisations effectives de dépenses se sont établis à plus de 10% sur les trois années ; ii) du côté des recettes, les chiffres affichés par le Trésor d'une part et par les régies des Impôts et des Douanes, d'autre part ne sont pas concordants du fait d'un système de rapprochement déficient, iii) le mécanisme de détermination des arriérés de paiements intérieurs n'est pas conforme à celui défini par l'UEMOA (90 jours base ordonnancement pris en charge par le Trésor) et encore moins à celui de pratique internationale (30 jours base liquidation) mais considère comme arriérés tous les titres ordonnancés et pris en charge et non réglés à la clôture de chaque gestion. Le stock des arriérés de paiements intérieurs hors traitements et salaires à fin 2006 est en cours de certification par voie d'audit par le bureau d'études KPMG et fera l'objet d'une stratégie d'apurement dont le projet se trouve dans le circuit des approbations. En attendant, le Togo ne devrait plus accumuler de nouveaux arriérés mais les ordonnancements acceptés et non réglés se montent à plus de 3 milliards de FCFA à fin 2007.

B- Couverture et transparence du budget

- Les classifications budgétaires prévues par l'UEMOA ont été transposées dans le droit interne mais ne seront effectivement appliquées qu'au budget gestion 2009. Dans la pratique, la nomenclature budgétaire actuellement en usage n'intègre pas une classification fonctionnelle ni une codification géographique et couvre de façon limitée les besoins d'analyses.
- La documentation budgétaire prescrite par la LORLF (article 35) est globalement produite mais il manque des données précises comme l'encours de la dette, les instances de paiement, les restes à recouvrer et les avoirs du Trésor public. Les résultats dérivant des états financiers ne sont pas connus en l'absence de compte de gestion et de loi de règlement.
- Le PEFA institue une liste de neuf documents devant accompagner le projet de loi de finances et dont seulement trois sont fournis par le Gouvernement au Parlement : i) les hypothèses macroéconomiques sont contenues dans le Rapport économique, financier et social, ii) le déficit n'est pas directement chiffré mais peut être calculé, iii) le financement est indiqué dans un article de la loi de finances par exemple l'article 9 de la loi gestion 2007 qui dispose que « les charges nettes pouvant éventuellement résulter de l'ensemble des opérations prévues à l'article 5 de la présente loi seront couvertes soit par les ressources de trésorerie, soit par les ressources d'emprunt que le Gouvernement est autorisé à contracter en particulier par des émissions de bons de trésor ».
« Le ministre chargé des finances est seul autorisé à signer les conventions ou accords relatifs aux emprunts ou aux dons. Ces conventions ou accords sont exécutoires dès leur signature. »

- Deux fonds extrabudgétaires ont été identifiés : le Fonds de soutien à l'Education et le Fonds KR-II respectivement au MEPSA et au MAEP. Le premier est alimenté par les produits des frais de scolarité à hauteur de 8.5 milliards de FCFA dont 2% sont affectés au Trésor public et le second, par les produits de la revente d'intrants agricoles destinés aux cultures vivrières pour un montant de 5.0 milliards de FCFA en 2007. Ce dernier vient d'être transformé en un EPIC sous la raison sociale de CAGIA.
- Dans le domaine des financements extérieurs, les ressources provenant des prêts sont retracées dans le budget voté et dans les rapports d'exécution budgétaire. Les opérations sur dons sont rapportées partiellement.
- Les relations financières avec les collectivités locales (21 communes et 30 préfectures placées sous délégations spéciales du Gouvernement central depuis 2001 en l'absence d'élections locales) sont quasi inexistantes, réduites à deux dotations de crédits au profit des communes de Lomé et de Kara au titre de l'éclairage public et du ramassage des ordures ménagères. Les informations à communiquer par l'administration centrale concernent plutôt les recettes partagées à la diligence de la DGI notamment. Quant à la consolidation des données chiffrées concernant les CL, une centralisation des comptes administratifs est effectuée par le MATDCL (DAT) et un suivi comptable de leurs opérations financières -les CL étant des correspondants du Trésor-, est réalisé par le MEF (DGTCP). Enfin, en 2004 un processus de décentralisation est engagé qui a déjà produit cinq textes de loi dont l'une traite de l'organisation financière des CL.
- La surveillance du risque budgétaire global n'est pas efficiente du fait de l'absence de structure pour un suivi centralisé des EPA, de l'affaiblissement du suivi des EPIC par la DIGA et du défaut de production de comptes de gestion des CL. Certes existe-t-il un suivi et un contrôle exercés par le ministère de tutelle, par le Conseil d'administration comprenant divers ministères dont le MEF et par l'IGE mais il manque un suivi centralisé qui établisse une situation consolidée au plan national, éclairée par des analyses et recommandations et appelant des directives. Une telle organisation était mise en œuvre par la DIGA pour le suivi des entreprises publiques mais depuis trois ou quatre ans, elle est en déclin comme la structure elle-même.
- L'accès du public aux principales informations budgétaires et tel que prévu par les critères du PEFA est inexistant durant la période sous revue.

C *Budgétisation basée sur les politiques nationales*

- Le calendrier budgétaire qui n'est pas soutenu par un acte réglementaire est déclenché tardivement (en juillet) et laisse peu de temps aux MDA pour élaborer leur projet de budget. Il s'ensuit que les travaux et conférences y compris les arbitrages sont confinés dans un intervalle de 2 à 3 mois au lieu de 7 mois. Dans ce processus, le Conseil des ministres arrête le projet de loi de finances en septembre ou octobre sans avoir au préalable approuvé les plafonds indiqués dans la lettre de cadrage diffusée courant juillet. Enfin, le projet de loi est déposé au-delà de la date fixée par la Constitution et examiné dans un délai largement inférieur à celui fixé par l'article 41 de la LORLF sauf en ce qui concerne le budget 2005. Toutefois, le projet de loi est voté avant le 1er jour de l'année d'exécution.
- Durant la période sous revue, le Togo disposait d'un PIP triennal glissant mais ne pratiquait pas la programmation budgétaire pluriannuelle. En 2009, il est prévu d'élaborer un CDMT global et des CDMT sectoriels pour les ministères prioritaires (Santé, Education, Agriculture, Eau et Assainissement) pour la période 2010/2012.

Par ailleurs, l'analyse de la soutenabilité de la dette proposée par le FMI est suivie d'un exercice effectué au cours de l'atelier animé par Pôle Dette en octobre 2008.

- Des stratégies sectorielles sont à l'état embryonnaire et non formalisé. Il n'y a pas de lien entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme, étant donné que ces dernières n'ont pas existé au cours des trois années budgétaires écoulées.

D- Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

- Les obligations fiscales et douanières sont contenues dans le Code général des impôts (CGI) et dans le Code des douanes. Le CGI est un ensemble de textes législatifs et réglementaires incluant des instructions et circulaires tandis que le code des douanes est complété par le Tarif extérieur commun (TEC) de l'UEMOA. Les dispositions législatives font l'objet de modifications par voie de loi de finances plus fréquemment en matière fiscale que douanière, si bien que les mises à jour du code des douanes sont plutôt rares. De même pour faciliter l'accès des contribuables aux informations relatives à leurs obligations, la DGI déploie beaucoup d'efforts visibles à travers les circulaires explicatives des dispositions nouvelles, la publication gratuite du Cahier fiscal et des séances de sensibilisation radiotélévisées. Malgré ces efforts, de l'avis des organisations représentatives du secteur privé, les contribuables trouvent certaines dispositions fiscales de compréhension difficile. S'agissant des mécanismes de recours, ils sont traités et dénoués par les deux administrations par voie de transaction beaucoup plus que par voie contentieuse (0% à la DGD et 0,3% à la DGI de 2005 à 2007).
- Un numéro d'identifiant fiscal est attribué en même temps que la carte d'opérateur économique par la DGI : il est unique et, à l'inverse de la carte, non renouvelable. Il est requis pour l'admissibilité d'un opérateur ou d'une entreprise à la fourniture de biens et services à l'Etat et aux autres administrations publiques : il fait l'objet de vérification par la CNMP, par l'administrateur de crédits, le CF, l'ordonnateur et le comptable assignataire de la dépense. Mais la principale insuffisance tient à un défaut de liaison à d'autres systèmes d'immatriculation en vigueur par exemple dans les banques et les organismes de sécurité sociale et à la Direction nationale de la statistique. Le défaut d'immatriculation est puni mais les sanctions au cordon douanier ne sont pas dissuasives. Les programmes de contrôle sont mieux organisés, exécutés et évalués à la DGI. Ils sont établis sur la base d'une cartographie des risques qui varie d'une année à l'autre. A la DGD, le contrôle est moins systématisé et orienté plutôt vers le contrôle après dédouanement et le contrôle en entreprise.
- Les arriérés de recouvrement sont rapportés aux prévisions qui sont elles mêmes fixées sur une base forfaitaire et non pas sur les restes à recouvrer. Cette déficience tient au fait que : i) la chaîne de la recette présente des chaînons manquants relatifs aux émissions, prises en charge sans lesquelles les RAR ne peuvent être déterminés sous déduction des recouvrements ; ii) les titres de régularisation des paiements anticipés (article 23 alinéa 5 du décret n°89-121 du 1^{er} août 1989 portant règlement général sur la comptabilité publique) ne sont plus émis dans le délai de trente (30) jours (le décret de 2008 portant RGCP édicte une disposition moins précise et moins exigeante en stipulant que « le titre peut être établi périodiquement pour régularisation » ; iii) les receveurs des impôts et des douanes, n'exercent pas encore véritablement leurs fonctions de comptables publics.

Les versements des produits recouvrés par la DGI et la DGD au Trésor sont effectués à un rythme satisfaisant, journalièrement par les postes à Lomé, hebdomadairement par les inspections fiscales de l'intérieur et une fois par mois par convoyage des fonds des unités douanières de l'intérieur jusqu'à la caisse de la Direction générale. Les rapprochements de situations entre chaque régie et le Trésor se font sur une base mensuelle, sur pièces, sans note d'accord, les nomenclatures utilisées par la DGI et la DGD pour restituer les produits recouvrés étant par ailleurs non conformes à la nomenclature du budget voté.

- Les flux de trésorerie sont retracés dans un plan annuel décliné en plans mensualisés dont le mode de gestion ne permet pas une exécution budgétaire fluide et étalée dans le temps. En effet le Comité de pilotage créé en 1999 et mis à jour en 2005 se réunit peu avant la fin du mois considéré pour fixer le taux de couverture des dépenses prises en charge suivant les liquidités disponibles. Ceci provoque une masse importante de décaissements sur une courte période. De même, la prévisibilité des libérations des crédits est quasi inexistante. Les opérations modificatives en cours d'année sont de pratique peu courante.
- Le dispositif pour encadrer la soutenabilité et l'évolution de la dette intérieure et extérieure est de date récente avec la création du CNDP (juillet 2008) appuyé par la CNADI (septembre 2008). Les soldes des comptes de trésorerie sont consolidés de manière satisfaisante.
- Le système de liquidation et de la gestion des modifications des traitements et salaires n'intègrent pas l'intervention des ministères utilisateurs des personnels de l'Etat. La dernière opération de contrôle physique couplé avec le paiement à vue des agents de l'Etat remonte à l'année 2000.
- Le dispositif de passation des marchés publics (ordonnance du 04 août 1993) est très centralisé et fonctionne dans une certaine confusion quant au choix de mode moins concurrentiel et quant à la mise en œuvre du mécanisme des recours.
- L'utilisation intensive des procédures d'urgence a eu pour effet de contourner les règles de contrôle prévues dans le RGCP notamment au niveau du CF et du comptable assignataire. Les contrôles exercés sur les régularisations ne présentent pas le même intérêt et n'ont pas la même portée que dans le cadre de la procédure normale.
- Durant la période sous revue, le contrôle interne à l'Administration aura été quasi inexistant du fait de la baisse d'activités à la fois du CF et de l'IGE respectivement en raison de l'impact négatif de l'utilisation des procédures d'urgence sur l'un et du fléchissement de la capacité opérationnelle de l'autre. Dans ce contexte, la reprise des activités du CF et la création toute récente de l'IGF (juillet 2008) devraient permettre de réactiver le contrôle interne de la gestion des finances publiques.

E- Comptabilité, Enregistrement de l'Information et Rapports Financiers

- Les opérations de rapprochements de comptes constituent un mode de fiabilisation de la comptabilité et des résultats qu'elle génère. La réconciliation bancaire de tous les comptes de trésorerie ouverts au nom du Trésor public est effectuée sur une base mensuelle et de façon satisfaisante. Ce n'est pas le cas s'agissant des comptes d'attente et d'avances.
- Les unités de prestation de services primaires ne reçoivent pas directement des crédits budgétaires : les crédits délégués sont exécutés par les structures déconcentrées aux niveaux de la région et de la préfecture qui se chargent de répartir les fournitures et matériels destinés aux structures de base.

Celles-ci n'ont donc pas de visibilité sur leurs allocations budgétaires. Il n'y a pas de collecte de données concernant leur fonctionnement.

- Les rapports d'exécution budgétaire de contenu aussi développé que le budget voté ne sont pas produits en cours d'année. Les données sont disponibles mais c'est la pratique qui n'est pas instaurée ou restaurée pour les appuyer de commentaires circonstanciés et dynamiques conformément au critère PEFA.
- Les états financiers au sens de lois de règlement appuyées du CGAF ou de son équivalent, ne sont pas produits durant les trois dernières années. Le 1er compte de gestion pourrait induire le 1er projet de loi de règlement. Les normes applicables sont celles établies par l'UEMOA, elles-mêmes inspirées du SYSCOA et du SYSCOHADA.

F- Surveillance et vérification externes

- En l'absence d'états financiers, la vérification externe est sans objet. L'IGE prise dans le contexte du bicéphalisme actuel du pouvoir exécutif ne saurait être considérée comme habilitée à effectuer cette vérification externe en lieu et place de la Cour des comptes telle que prévue par la Constitution en vigueur au cours des trois dernières années.
- L'Assemblée nationale a toujours voté le projet de loi de finances initiale avant le premier jour de l'année d'exécution mais dans les conditions de non respect de la date de dépôt au 1er mardi d'octobre par le Gouvernement et d'insuffisance de délai imparti par la LORLF (40 jours) pour l'examen et l'adoption du projet par le Parlement.
- Tant qu'il n'y a pas de projet de loi de règlement ni de rapport de vérification externe, le pouvoir législatif ne dispose pas de matière sur laquelle il doit intervenir. Dans ces conditions, le cycle budgétaire n'est pas fermé.

G- Pratiques des bailleurs de fonds

- Les appuis budgétaires étant de date récente, il n'existe pas d'accords pluriannuels ni de programmation trimestrielle des décaissements.
- L'aide publique au développement a été suspendue pendant une longue période allant jusqu'à 15 ans pour certains bailleurs. A partir de 2006, elle reprend progressivement. A cause de la suspension de l'aide, le Togo accuse des lacunes importantes dans ses capacités de gestion de l'aide et ses infrastructures informatiques. Les plateformes de dialogues politiques et de coordination de l'aide ont été inopérantes pendant une longue période. Ceci a eu également un effet négatif sur les flux d'informations. Les renseignements fournis par les bailleurs de fonds concernent essentiellement les prêts- projets et, dans une moindre mesure, les dons projets et les dons.
- Suite à la suspension de l'aide et au manque actuel de capacités pour gérer l'augmentation de l'aide de façon efficace et coordonnée, l'essentiel de l'aide publique au développement est gérée suivant les procédures des bailleurs de fonds.

(ii) Evaluation de l'incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques.

Le tableau qui suit, résume l'incidence des forces et faiblesses identifiées dans le système de la GFP sur la discipline budgétaire, l'allocation stratégique des ressources et l'efficacité des prestations.

Tableau : Effets des faiblesses de la GFP sur les objectifs d'une bonne gestion des finances publiques

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Efficience des prestations des services publics
Crédibilité du budget	<p>Le budget n'est pas crédible du fait de la faiblesse des méthodes d'évaluation des recettes et des dépenses. Les prévisions de dépenses sont sur évaluées et celles des recettes sous évaluées. Les réaffectations entre les lignes budgétaires sont en nombre restreint et de portée limitée.</p> <p>Le système de suivi des arriérés n'est pas conforme aux normes de l'UEMOA et encore moins aux standards européens et internationaux.</p>	<p>Hormis les dépenses salariales qui sont engagées, liquidées, ordonnancées et payées au-delà des dotations initiales, l'allocation des ressources est aléatoire pour les dépenses de matériel devant assurer le fonctionnement des services</p>	<p>Le taux de consommation est en moyenne de 50% des dotations initiales, ce qui est insuffisant pour couvrir les besoins de fonctionnement régulier et continu du service public et accroître sa performance.</p>
Exhaustivité et transparence	<p>Le budget est présenté, voté et exécuté suivant une classification administrative et économique. La classification fonctionnelle n'est pas intégrée à la nomenclature budgétaire mais elle est utilisée aux fins d'analyse.</p> <p>La documentation accompagnant le projet de loi de finances est conforme à la norme PEFA à 30% mais son contenu est satisfaisant au regard des dispositions de la LORLF.</p> <p>Le public n'a pas accès à cette documentation budgétaire.</p>	<p>Le suivi des EPA est si peu organisé et systématisé qu'il n'y a pas de visibilité claire du Gouvernement sur les risques potentiels grevant les relations financières avec ces démembrements de l'Etat. La situation est similaire en ce qui concerne les collectivités locales.</p> <p>Le fait que le public n'ait pas accès au dossier budgétaire prive l'Etat de la contribution des représentants du secteur privé et de la société civile à l'élaboration du projet de loi de finances qui porte la vie économique, financière et socioculturelle de la nation entière durant une année.</p>	<p>Le manque d'information sur ressources et les emplois imputables aux fonds extrabudgétaires ne permet pas d'avoir une vue intégrée des moyens déployés vers les populations à la base. Il en est de même des actions des E.P.A et des C.L</p>
Budgétisation fondée sur les politiques nationales	<p>La budgétisation est encore dans une logique axée sur les moyens. Le mode d'évaluation des prévisions par reconduction de services votés n'est pas conforme à la réalité qui se limite à 50% en moyenne de consommation des crédits inscrits.</p> <p>Des politiques sectorielles sont plutôt embryonnaires et peu formalisées mais une évolution qualitative est projetée avec la conception et l'élaboration d'un CDMT global pour la période 2010/2012.</p> <p>Le processus de préparation du budget n'est pas ouvert au secteur privé et à la société civile et reste essentiellement un exercice endogène à l'Administration avec une prééminence du ministre chargé des Finances.</p>	<p>Les politiques sectorielles étant non formalisées et sans approbation explicite par le Gouvernement, elles ne peuvent induire une allocation de ressources adossée à une échelle de priorités</p> <p>L'allocation suivant une logique de moyens est elle-même biaisée du fait du taux d'exécution budgétaire établi à 50% et exceptionnellement à 75% pour les crédits de fonctionnement des services.</p>	<p>En l'absence de perspectives pluriannuelles, les services ne peuvent avoir une prévisibilité des ressources dont ils disposeront pour les prestations aux populations et aux usagers. Les crédits inscrits qui sont déjà insuffisants par rapport aux besoins, ne sont libérés qu'à 50%.</p>

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Efficiences des prestations des services publics
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget.	<p>En matière de gestion de la trésorerie, le mode opératoire n'est pas adapté à la nature et à la sensibilité de la matière. Le cycle de réunion (le mois) est long pour assurer un pilotage rapproché des faits générateurs, avec comme effet pervers le blocage d'une masse de règlement sur une courte période.</p> <p>Le contrôle de la masse salariale n'intègre pas les ministères sectoriels qui sont les utilisateurs proches des événements affectant la situation administrative des agents de l'Etat.</p> <p>S'agissant du contrôle des dépenses non salariales, les règles sont bien établies mais sont contournées par une utilisation intensive de procédures d'exception.</p>	<p>Les paiements ne sont pas effectués avec un étalement ni avec la recherche d'un équilibre des ressources et des emplois dans l'espace et dans le temps.</p> <p>Les paiements sont concentrés à la DGTCP : les postes comptables de l'intérieur du pays ne disposent pas d'encaisse suffisante pour couvrir les besoins de dénouement notamment des dépenses sur crédits délégués.</p>	<p>Le manque de déconcentration des opérations de dépenses entraîne un engorgement des structures centrales et le retard dans la satisfaction des besoins de fonctionnement de l'ensemble des services émergeant au budget de l'Etat.</p>
Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers	<p>L'organisation et le système comptables souffrent d'un certain nombre d'insuffisances qui affectent la qualité des évaluations des prévisions de recettes et de dépenses budgétaires.</p> <p>Il n'existe pas de rapports en cours d'exécution du budget : le TOFE et la Note de conjoncture qui ont des finalités propres ne peuvent y suppléer.</p> <p>De même les comptes annuels ne sont pas produits : un premier compte de gestion sera établi pour restituer l'exécution du budget 2007.</p>	<p>Si l'information juste et vérifiée n'est pas disponible à temps, il est difficile de prendre les mesures d'ajustements nécessaires dans le délai approprié.</p>	<p>Il n'existe pas un format normalisé pour présenter les chiffres et les commentaires explicatifs utiles appelant, selon le cas, des mesures correctives ou des actions de renforcement.</p>
Surveillance et vérification externes	<p>Le projet de loi de finances est voté à bonne date dans le respect de la règle de l'antériorité mais dans un délai inadéquat pour un examen pertinent nonobstant l'organisation du travail au niveau de l'Assemblée nationale.</p> <p>L'inopérationalité de la Cour des comptes et le défaut de production/ reddition des comptes font que le cycle n'est pas bouclé.</p>	<p>L'absence de contrôles externes par la Cour des comptes et par l'Assemblée nationale démotive et déresponsabilise les acteurs. Elle prive le système de l'entraînement que génère la tenue d'une comptabilité régulière et rapprochée sur les opérations en amont et en aval.</p>	<p>Cet état de choses peut entraîner des déperditions des bonnes pratiques et des performances des services opérationnels.</p>

(iii) Perspectives de planification et de mise œuvre des réformes

En lien avec le système de GFP, trois réformes sont en cours d'exécution : la conception/élaboration d'une stratégie intérimaire de réduction de la pauvreté, la mise en place d'un système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP), la restructuration / modernisation du Trésor public. a) le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté Complet (DSRP-C) qui est prévu pour être validé en mars 2009 au bout d'un processus participatif incluant secteur privé et société civile, est bâti autour de trois axes : amélioration de la Gouvernance politique et économique ; consolidation du processus de relance économique et promotion de développement durable ; développement des secteurs sociaux, des ressources humaines et de l'emploi. b) Le SIGFIP comporte 3 modules : préparation du budget, exécution budgétaire et tenue de la comptabilité générale de l'Etat. Le démarrage de l'exploitation de ce logiciel est prévu pour janvier 2009 en ce qui concerne les modules 1 et 2. c) le Trésor est entré dans une phase de restructuration qui placera la DGTCP en conformité avec les normes de l'UEMOA et en harmonie organisationnelle (services centraux et réseau des postes comptables déconcentrés) avec les administrations analogues de la zone.

Les facteurs institutionnels contribuant à la planification et à l'exécution des réformes sont : la décrispation du climat politique dans le pays consécutivement à la signature de l'Accord Politique Global (APG) en août 2006, le retour de certains bailleurs de fonds dont la BM, le FMI, la BAD, l'Union Européenne et la France, notamment et le ferme engagement du Gouvernement à conduire des réformes suffisamment profondes pour créer un environnement crédible et attractif. Le Togo s'est courageusement engagé dans le processus de l'initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) renforcée et a pu atteindre en novembre 2008 le point de décision ouvrant droit à un allègement de la dette extérieure.

Le besoin de surmonter les faiblesses de capacités de mise en œuvre, induit le renforcement du personnel de l'Etat en termes d'effectifs, de qualifications diversifiées et de mise ou remise à niveau de connaissances et pratiques professionnelles nouvelles ou modernes. Ce dispositif devrait être complété par un chronogramme intégré en vue de la réalisation rationnelle et harmonieuse de l'important train de réformes entreprises. Un tel calendrier est déjà ébauché par le Secrétariat Permanent pour le Suivi des Politiques de Réformes et de Programmes Financiers (SP – PRPF) pour certaines réformes, notamment celles concernant le secteur réel. A cet égard, la coordination et la conduite des réformes par le SP – PRPF seront d'autant facilitées après la clarification des organigrammes des deux ministères clés que sont le MEF et le MCDAT.

1. INTRODUCTION

1. Le présent rapport rend compte de la mission qui a séjourné à Lomé au Togo, du 18 octobre au 20 novembre 2008 en vue d'établir le diagnostic du système de gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA. Cette évaluation est prévue pour s'articuler avec une autre étude, la revue PEMFAR portant sur trois volets : la revue des dépenses publiques, la gestion des finances publiques et le système de passation des marchés publics. Suivant les termes de référence, les constats qui seront issus de cette revue PEMFAR 2008, d'une part et de la mission PEFA, d'autre part, constitueront une base pour élaborer un plan d'actions pluriannuel d'amélioration de la GFP.

2. Un atelier de démarrage de la mission a été organisé le jeudi 23 octobre 2008 à l'intention des représentants des principales directions du Ministère de l'Economie et des Finances, du Ministère de la Coopération, du Développement et de l'Aménagement du Territoire, des ministères sociaux, du secteur privé, de la société civile et des Partenaires Techniques et Financiers. Les travaux se sont déroulés en trois temps :

- Une cérémonie d'ouverture officielle marquée par trois interventions du Chargé d'Affaires de la Commission Européenne, du Ministre de la Coopération, du Développement et de l'Aménagement du Territoire et du Ministre de l'Economie et des Finances ; les deux ministres ont donné des instructions fermes à leurs administrations respectives mais aussi à l'ensemble des services et structures de l'Etat à l'effet d'expliquer l'origine des dysfonctionnements et de fournir toutes documentations utiles à l'accomplissement de la mission du consultant.
- Une session générale portant sur i) l'introduction à la méthode PEFA (enjeux de l'évaluation de la GFP pour la conduite des réformes et la conduite de la coopération avec les PTFs, rappel des principes de la Déclaration de Paris), ii) les principes de la méthode (thèmes couverts, cadre de mesure de la performance, démarche et inventaire des données, série des indicateurs), iii) le rapport d'évaluation.
- Une session technique proprement dite, dirigée en personne et de bout en bout par Monsieur le Secrétaire d'Etat, Secrétaire Permanent des Programmes de Réformes et des Programmes Financiers (SP-PRPF), portant sur les 31 indicateurs dont 28 relatifs à la performance du Gouvernement et 3 concernant les pratiques des partenaires techniques et financiers. Cette revue systématique a permis de i) cerner les objectifs, la signification, la construction et la notation des différents indicateurs, ii) d'identifier les documents ou éléments probants requis pour apprécier et noter chaque indicateur, iii) sensibiliser les participants à la production d'informations justes, actuelles et complètes avec les directives appuyées du SP-PRPF.

3. L'Atelier a approuvé le programme de travail et le calendrier des rencontres avec les services intéressés de l'Etat et des bailleurs de fonds. Sous le bénéfice de la facilitation apportée par les collaborateurs du Secrétaire Général du MEF, ce programme s'est exécuté globalement comme prévu, mais il s'est révélé nécessaire de le compléter par un second programme qui a permis à la mission d'obtenir d'un nombre de structures ciblées, des précisions et des documents complémentaires pour l'analyse diagnostique et l'évaluation des 31 indicateurs. Il convient de signaler que les instructions données par les autorités gouvernementales ont été respectées par les responsables des diverses administrations en termes de disponibilité, d'ouverture et documentation.

4. La mission a tenu à visiter des services régionaux et préfectoraux de la Santé et de l'Education, ce qui a pu être fait le vendredi 28 novembre 2008 à Tsévié.
5. Les notations ont été faites sur la base des résultats d'exécution des budgets gestions 2005, 2006 et 2007 et des données provisoires de 2008. L'évaluation couvre les recettes et les dépenses du budget général de l'Etat (fonctionnement et investissement des pouvoirs publics ou institutions constitutionnelles, des ministères, des services déconcentrés), des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor. Les relations financières de l'Etat avec les collectivités territoriales décentralisées et dotées de budgets autonomes, avec les établissements publics et les entreprises publiques sont évaluées aux indicateurs les concernant.
6. L'intérêt des PTFs s'est manifesté tout au long de la mission et leur assistance est hautement appréciée pour la collecte des informations et documents fort utiles pour le diagnostic. La Commission européenne a assuré le financement de l'étude et, en tant que chef de file, la coordination des relations avec les autres donateurs. Elle a accordé une légère extension de la durée qui aura permis d'achever la mission dans des conditions plus viables. Enfin, des contacts et échanges assez réguliers se sont développés avec l'équipe PEMFAR notamment au cours de la vidéo conférence tenue le 13 novembre 2008 dans les locaux de la Mission résidente de la BM à Lomé.
7. Un atelier de restitution du rapport provisoire, prévu par l'addendum aux termes de référence, a permis de recueillir les premiers commentaires en attendant les observations définitives du Gouvernement togolais et des partenaires techniques et financiers sur le présent rapport. La prise en compte de ces dernières aboutira à la production du rapport final sur la performance de la gestion des finances publiques du Togo.

2. DONNEES GENERALES SUR LE PAYS

2.1 Description de la Situation Economique du Pays

2.1.1 *Le contexte national*

8. Le Togo est un pays côtier de forme allongée en latitude situé en Afrique de l'Ouest. Il a une superficie de 56 790 km². En 2007, la population est estimée à 6,6 millions d'habitants avec un taux de croissance annuelle de 2,8%. La majorité de la population (environ 60%) vit en milieu rural¹.

9. Le Togo fait partie des pays à faible revenu. En 2007, le Produit Intérieur Brut (PIB) est estimé à 1 195 milliards de FCFA soit environ 180 000 FCFA par habitant, soit environ 1 dollar US par jour. Le taux de croissance est faible depuis 1987. Selon les statistiques de la Banque mondiale de 1987 à 1997 il a été de 1,6% et de 1997 à 2007 de 1,9% seulement. Ces taux étant inférieurs à la croissance de la population, il en résulte un taux de croissance négatif par habitant de -1,2% par an durant cette période, d'où un approfondissement de la pauvreté.

10. Une grande partie de la population togolaise vit au dessous du seuil de pauvreté. L'enquête par Questionnaire des Indicateurs de Base du Bien être (QUIBB), réalisée en 2006, a permis de fixer le seuil de pauvreté par équivalent adulte et par an à 242 094 FCFA et l'incidence de pauvreté à 61,7% pour l'ensemble de pays. La même enquête a révélé de grandes disparités entre les milieux rural et urbain et entre les régions. Ainsi, l'incidence de pauvreté en milieu rural serait de plus de 74% contre 36% en milieu urbain, l'incidence régionale étant la plus élevée dans la région de Savanes à plus de 90%. 80% des pauvres vivent en milieu rural contre 20% en milieu urbain².

11. En matière de réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), le Togo accuse un grand retard. En raison de la situation de crise sociopolitique et économique que le pays a traversée, le Togo n'a pas pu conclure des programmes pertinents avec ses partenaires au développement. Ainsi dépourvu de financements, il n'a pu avancer. Même avec la reprise de la coopération, il est peu probable que d'ici à 2015 les OMD soient atteints. Seulement, avec des efforts soutenus trois objectifs pourraient être atteints, à savoir l'éducation primaire pour tous, l'amélioration de la santé maternelle et le combat contre le VIH/SIDA.

12. L'économie du Togo a encore un caractère largement agricole. La contribution du secteur agricole au PIB a représenté environ 38% durant la période 1995-2005. Ce secteur occupe 2/3 de la population. Dans l'ensemble, il fournit plus de 20% des recettes d'exportation, principalement grâce à la culture de coton. Cependant, le développement de cette culture a été freiné par des problèmes liés au fonctionnement de la Société Togolaise du Coton (SOTOCO) et l'accumulation des factures impayées des paysans. L'apurement de ces dettes en 2007 et la restructuration de la SOTOCO en cours devaient donner un nouveau souffle à cette filière.

¹ Banque mondiale : *Togo at a glance*. Septembre 2008

² République togolaise : *Stratégie intérimaire de réduction de la pauvreté*. Lomé, mars 2008

13. Le Togo dispose également d'un bon potentiel d'autres produits agricoles d'exportation, notamment le café et le cacao. Cependant, ces filières ont vu diminuer leur importance à cause de manque de mesures d'accompagnement depuis la libéralisation des filières, la vétusté des plantations, l'insuffisance de financement et le faible encadrement des producteurs.

14. Parmi les produits non agricoles d'exportation, on compte notamment les phosphates et le ciment. Comme pour le coton, le faible fonctionnement de l'Office Togolais des Phosphates (OTP) a résulté dans l'effondrement quasi-total de ce secteur important d'exportation. Ainsi, la contribution de l'exploitation des phosphates dans le PIB a diminué de 7,5% en 1989 à 1,5% en 2004. Les réformes entamées dans ce secteur devraient permettre de doubler l'exportation des phosphates d'ici à 2010.

15. Entre 2005 et 2007, le taux de croissance réel a varié entre 1,3% en 2005 et 4,1% en 2006. En 2007, il a baissé à 2,1%. Pendant ce temps, le Gouvernement a pu ramener l'inflation, qui était de 6,8% en 2005, à 1,0% en 2007 répondant ainsi au critère de convergence de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) d'une inflation maîtrisée inférieure à 3%. Cependant, en 2008 l'inflation s'est aggravée du fait de la hausse des prix des produits pétroliers et des denrées alimentaires au marché mondial et pourrait atteindre, selon les estimations du FMI, 9%, tirée par un renchérissement de 24 % des denrées alimentaires³.

16. Le ratio « masse salariale sur recettes fiscales » est de 31%, satisfaisant ainsi la norme de l'UEMOA d'un taux inférieur à 35%. Cependant, cette apparente bonne performance cache des déséquilibres structurels au niveau de l'administration nationale. Le blocage des recrutements depuis une quinzaine d'années a créé d'importants déficits en matière des ressources humaines et causé une inversion de la pyramide des âges. D'après les projections, la moitié (50%) de l'effectif actuel de la fonction publique partira à la retraite d'ici à cinq ans⁴.

17. A cause des relations tendues avec les bailleurs de fonds jusqu'en 2006, le Togo n'a pu bénéficier de l'initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE). Il n'a été admis à Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) qu'en avril 2008. Durant les quinze années passées, le Togo a accumulé des arriérés de paiement, aboutissant à un encours de la dette publique totale par rapport au PIB nominal de plus de 100% en 2004, ramené à 97% en 2007, bien au delà du critère de convergence de l'UEMOA qui vise un encours inférieur à 70%.

2.1.2 *Le Programme global de réforme*

18. Depuis le début des années 90, le Togo a traversé une grave crise sociopolitique. Cette crise a pris fin avec la signature en août 2006 de l'Accord Politique Global. La conclusion de cet accord a donné le feu vert à un programme de réforme pour sortir de la crise politique, économique et sociale et au renouement des liens avec les bailleurs de fonds.

19. L'agenda des réformes et du développement se trouve intégré dans le Document de Stratégie intérimaire de Réduction de la Pauvreté (DSRP-I). Une première version, adoptée en 2004, n'a pu être mise en œuvre en raison de la situation sociopolitique et économique que connaissait le pays.

³ voir : FMI, Première revue de l'accord triennal au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, et demandes de modification de critères de réalisation et d'augmentation de l'accès. Washington D.C., septembre 2008

⁴ Le DSRP-I de mars 2007 (p. 27) prend comme échéance fin 2009 ce qui paraît exagéré. Pendant des entretiens une échéance plus plausible de cinq ans a été indiquée.

Depuis 2006, le document a été repris et actualisé grâce aux résultats des enquêtes sur la pauvreté qui ont pu être menées en 2006. En outre, la reprise de la coopération avec les PTF principaux donnait de meilleures perspectives au cadre macro-économique par la relance des financements extérieurs.

20. La Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) est bâtie sur trois axes : i) amélioration de la gouvernance politique et économique, ii) consolidation de la relance économique et promotion du développement durable et iii) développement des secteurs sociaux, des ressources humaines et de l'emploi. Le premier axe comprend le programme des réformes institutionnelles entamées depuis 2006 y compris l'assainissement des finances publiques. Ces réformes vont de pair avec des efforts d'amélioration de la gouvernance politique, élément clé du DSRP-C en cours d'élaboration.

2.1.3. *La logique des réformes du système de gestion des finances publiques*

21. Le DSRP-I souligne l'importance des institutions et systèmes de gestion de finances publiques pour la mise en œuvre des politiques économiques d'appui à la SRP. A ces fins, le Gouvernement poursuit des réformes en vue d'une programmation crédible et réaliste du budget et de sa bonne exécution. Pour cela, le Gouvernement a démarré l'application d'un nombre important de mesures, notamment (1) la mise en œuvre des directives de l'UEMOA et des règles de la BCEAO en matière des finances publiques ; (2) l'amélioration du contrôle a priori de la dépense budgétaire ; (3) l'élimination des procédures exceptionnelles ; (4) l'amélioration du contrôle de l'exécution du budget pour permettre un suivi en temps réel des dépenses par poste budgétaire ; (5) le rétablissement de la gestion de la trésorerie de l'Etat sous la responsabilité unique du Trésor et (6) l'opérationnalisation de la Cour des Comptes. Dans le même sens, le système de comptabilité publique sera renforcé en vue du suivi de la trésorerie et de la reddition des comptes. Un plan d'apurement des arriérés sera élaboré aux fins d'éponger le stock existant⁵.

22. Pour réaliser ce programme ambitieux, le Togo compte sur l'aide de ces partenaires principaux au développement. Effectivement, il bénéficie déjà d'un programme d'assistance technique et d'équipement informatique de la Banque Africaine de Développement (BAD). La France s'est engagée à financer un assistant technique comme conseiller auprès de la DGTCP, dont le recrutement est en cours. Avec le FMI, le Togo a mis en œuvre un programme de référence dont la bonne exécution a induit l'approbation de la FRPC. Enfin, les bailleurs principaux organisent conjointement la Revue des Dépenses Publiques et de la Gestion Financière de l'Etat (PEMFAR), dont la présente évaluation PEFA fait partie, qui doit aboutir à un programme d'actions pour le renforcement du système des finances publiques.

⁵ Voir : DSRP-I, p. 29

2.2 Description des objectifs budgétaires

2.2.1 Performances budgétaires

23. Depuis 2005, d'importantes mesures ont été prises pour améliorer la situation des finances publiques. Ainsi, le taux de recettes hors dons a pu être amélioré de 15,7% du PIB en 2005 à 17,0% du PIB en 2007 en vue de dépasser 17,8% du PIB à l'horizon 2010. Ainsi le Togo répond au critère de convergence de l'UEMOA qui fixe le taux de pression fiscale à 17% au minimum. Les dépenses courantes primaires intérieures ont pu être maîtrisées et sont restées plus au moins stables à 15,5% du PIB environ. Ainsi, le Togo a pu dégager un solde primaire intérieure légèrement positif à 0,2% du PIB.

24. En 2005, le Togo avait un stock important de dettes. La dette extérieure était chiffrée à 90% du PIB, dont 10,6% en arriérés, largement en dessus du critère de convergence de l'UEMOA de 70% maximum. A ceci, il faut ajouter la dette intérieure, qui, selon le Rapport économique financier et social de 2008, était de 318,5 milliards de FCFA à fin décembre 2007 soit environ 25% du PIB. Depuis 2006, le Gouvernement s'est efforcé d'éviter la génération de nouveaux arriérés et d'apurer les dettes et arriérés existants. Des pourparlers ont été entamés avec les créanciers extérieurs les plus importants afin de rééchelonner, aménager ou annuler ces dettes. En 2008, ces négociations ont abouti à des dons, à un allègement partiel de la dette et à une restructuration de celle-ci. Un audit des créances internes a été effectué par le cabinet KPMG qui a soumis les résultats à l'approbation du gouvernement. Un avant-projet de stratégie et de calendrier d'apurement des arriérés de paiement a été préparé et devrait être adopté à fin 2008⁶.

Table 2.1: Budget de l'Administration centrale (en % du PIB)

	2005	2006	2007
Recettes totales et dons	16,9	18,3	18,7
Recettes totales	15,7	16,9	17,0
Dons	1,2	1,4	1,7
Dépenses totales et prêts nets	20,4	22,1	20,6
Dépenses hors charges d'intérêts		20,2	18,5
Charges d'intérêts		1,9	2,1
Solde budgétaire global (dons inclus)	-3,5	-3,8	-1,9
Solde Primaire (recettes totales moins les dépenses hormis les investissements sur financement extérieur, le paiement des intérêts et le montant net des prêts)	-0,5	-1,1	0,2
Besoin de Financement (net)		-0,7	-0,5

Source : FMI, rapport n° 08/146, mai 2008

2.2.2 Allocation des ressources

25. Le Togo ne dispose pas encore de Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) ou de budgets programmes. Le budget annuel de fonctionnement est principalement un budget de services, reconduit annuellement, et complété par un budget d'investissements basés sur le Programme d'Investissements Publics (PIP) qui a un caractère triennal glissant. Le DSRP-I a encore un caractère intérimaire et ne sert pas encore de base à la préparation du budget annuel.

⁶ Conditionnalité FRPC

26. Les dépenses courantes sont comparables avec celles dans d'autres pays de l'UEMOA. Par contre, les dépenses d'investissements sont bien en deçà de la moyenne. Le manque de financements extérieurs et le souci des autorités d'éviter de contracter de nouvelles dettes ou de créer d'autres arriérés ont contribué à réduire les investissements.

27. La masse salariale est en augmentation. Depuis 15 ans environ, le Togo a recruté peu de fonctionnaires. Par conséquent, les effectifs actuels vieillissent. Déjà il y a beaucoup de postes vacants et 50% des effectifs actuels arriveront à l'âge de la retraite d'ici à cinq ans. D'où des besoins urgents de recruter de nouveaux agents afin d'assurer la continuité et la qualité des services.

Tableau 2.2 Evolution des dépenses publiques par grande masse
(En pourcentage du PIB)

	Réal 2005	Réal 2006	Réal 2007	Moyenne UEMOA 2007
ENSEMBLE DES SECTEURS				
Dépenses courantes primaires intérieures	15,1	15,9	15,5	15,0
Masse salariale	4,4	5,1	5,4	5,5
Fonctionnement hors salaire	11,1	10,8	10,0	9,5
Total investissement	4,6	3,6	2,2	8,7
Investissements intérieures	1,2	2,0	1,3	3,4
Investissements extérieurs	3,4	1,6	0,8	5,3
Total	19,7	19,5	17,7	23,7

Sources : FMI, rapport n° 08/146, mai 2008 et UEMOA, rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, juin 2008.

28. La Stratégie de la Réduction de la Pauvreté (SRP) définit des secteurs prioritaires pour le développement socio-économique du pays. La SRP se focalise sur trois axes stratégiques : i) amélioration de la gouvernance politique et économique ; ii) consolidation de la relance économique et promotion du développement durable ; et iii) développement des secteurs sociaux, des ressources humaines et d'emploi.

29. La SRP-I comprend une estimation globale des coûts. Cependant, cette estimation n'est pas compatible avec la classification actuelle du Budget de l'Etat. L'Unité de Coordination est en train de développer un système permettant à terme de suivre les dépenses faites dans le cadre de la mise en œuvre de la SRP.

30. Les dépenses de quelques secteurs sociaux sont présentées dans le tableau suivant. Elles paraissent assez basses. A cet égard, il faut noter que le Budget de l'Etat et les états de développement des dépenses établis par la DGTCP ne spécifient pas les investissements selon les ministères. Le Budget contient également des sections importantes de dépenses communes et de subventions. Sur recommandation du FMI, le projet de Budget 2009 ventilerait mieux les estimations de dépenses communes et d'investissements par ministère concerné.

Tableau 2.3 Evolution des dépenses publiques par grande masse et pour les secteurs prioritaires (En pourcentage des dépenses réalisées totales)

Secteur	2005	2006	2007
Interventions de l'Etat	21,0%	24,2%	32,2%
Education (enseignements primaires et secondaires et technique)	17,6%	18,2%	17,6%
Santé	6,2%	4,3%	4,4%
Agriculture, élevage et pêche	1,5%	1,1%	1,0%

Source : DGTCP, Etat des Dépenses

31. Les dépenses réalisées aux trois secteurs sociaux paraissent en baisse de 25,3% des dépenses réalisées en 2005 à 23% en 2007. Dans le même temps les dépenses d'interventions de l'Etat, qui comprennent, entre autres, des transferts de l'Etat aux Centres hospitaliers ayant le statut d'Etablissement Public à caractère Economique (EPE), ont augmenté. Effectivement, une ventilation de ces dépenses par (sous)secteur ou ministère concerné s'avère nécessaire pour pouvoir établir les tendances réelles des dépenses sociales.

32. Dans les secteurs sociaux mentionnés ci-dessus, le secteur de l'eau potable est absent. L'ensemble des dépenses du Ministère de l'Energie et de l'Hydraulique n'atteignait pas 0,5% des dépenses.

2.3 Description du cadre juridique et institutionnel de la gestion des finances publiques

2.3.1 Le cadre juridique

33. Hormis la Constitution, la principale source juridique est le cadre harmonisé des finances publiques formé par les différentes directives de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

2.3.1.1 Le cadre des finances de l'Etat

A – Les règles de droit budgétaire

34. Les règles de droit budgétaire déterminent la structure, le contenu et l'élaboration des budgets des personnes de droit public. Elles sont définies dans la Constitution en ses dispositions financières et de façon détaillée dans la loi organique relative aux lois de finances (LORLF), notamment :

- La Constitution du 14 octobre 1992 révisée par la loi n° 2002-029 du 31 décembre 2002 et modifiée à son article 52 alinéa 1^{er} par la loi n° 2007-008 du 07 février 2007 est bâtie sur la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Elle établit la légalité de l'impôt en délimitant le domaine de la loi (articles 83, 84 et 85), encadre le pouvoir d'amendement des députés (a. 90) et dispose que l'Assemblée nationale vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique (a.91 alinéa 1er). Elle fixe les conditions particulières dans lesquelles le budget est réglé par voie d'ordonnance (a.91 alinéa 2) ou l'autorisation est donnée de reprendre le budget de l'année précédente par douzièmes provisoires (A. 91 alinéa 3). La Constitution crée une Cour des comptes distincte du pouvoir judiciaire et chargée du contrôle externe de la gestion des finances publiques à travers le jugement des comptes des comptables publics principaux et assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances (a. 107).
- La loi organique n° 89 – 09 du 05 mai 1989 relative aux lois de finances, définit la loi de finances et les catégories de lois de finances (articles 1er et 2), détermine les ressources et les charges permanentes de l'Etat (a. 3 à 8), établit la typologie des crédits budgétaires (a. 9 à 17) avant de fixer les affectations comptables (a.18 à 33). Le titre 3 traite de la présentation et du vote des projets de loi de finances (a. 34 à 45). La loi organique ne comporte pas de dispositions relatives à l'exécution et au contrôle du budget. Il est à noter que la directive communautaire de l'UEMOA est en cours de transposition dans le droit interne togolais.

- Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale contient des dispositions relatives aux procédures d'examen et de vote des projets de loi de finances initiale, rectificative et de règlement du budget.
- La nomenclature budgétaire de l'Etat adaptée à la directive UEMOA, a été approuvée et mise en application par arrêté n°244/MEFP/CAB du 20 décembre 2001. Toutefois, sa mise en œuvre est prévue pour 2009 couplée avec le démarrage de l'exploitation du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP).
- Il existe un calendrier de préparation du budget mais il n'est pas porté par un acte réglementaire.

B – Les règles de comptabilité publique

35. Il s'agit de l'ensemble des règles relatives i) aux procédures d'exécution des recettes et des dépenses des organismes publics, aux obligations et aux responsabilités des agents qui les exécutent, aux contrôles auxquels ils sont soumis, ii) à la tenue et à l'exploitation de la comptabilité qui retrace l'activité de ces agents.

36. La principale source de ces règles est le décret n° 89-121 du 1^{er} août 1989 portant règlement général sur la comptabilité publique, structuré en quatre (4) parties relatives aux principes fondamentaux (1), aux règles générales d'application concernant l'Etat (2), aux Collectivités publiques territoriales (3), aux Etablissements publics administratifs, aux Etablissements publics à caractère économique et Sociétés d'Etat (4). Les principes fondamentaux établissent l'autorisation budgétaire préalable, consacrent la règle cardinale de la séparation des ordonnateurs et des comptables, définissent les règles régissant les opérations de recettes, de dépenses, de trésorerie et de patrimoine, la comptabilité, le contrôle et les responsabilités des acteurs.

37. La nouvelle source est le décret n° 2008-091/PR du 29 juillet 2008 portant règlement général sur la comptabilité publique, structuré en six titres traitant des questions relatives aux acteurs : administrateurs de crédits, ordonnateurs et comptables publics (a. 5 à 44), aux opérations de recettes, de dépenses, de trésorerie, de patrimoine incluant le système de justification desdites opérations (a. 45 à 101), à la comptabilité (a. 102 à 115), aux contrôles administratif, juridictionnel et parlementaire (article 116) et aux dispositions finales (a. 117 à 119).

38. Trois autres textes méritent d'être signalés : le décret n° 2002-028/PR du 02 avril 2002 portant désignation des acteurs de l'exécution du budget de l'Etat, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor ; le décret n° 2008-092 portant régime juridique applicable aux comptables publics ; l'arrêté n°243/MEFP/CAB du 20 décembre 2001 portant approbation et mise en application du plan comptable de l'Etat. Il est à noter qu'il n'existe pas de nomenclature des pièces justificatives des opérations désignées ci-dessus. Il existe des manuels de procédures (Budget, Trésor) mais qui ne sont pas mises en vigueur par un acte réglementaire.

C – Les codes

39. Le cadre juridique des finances publiques comprend également i) le Code général des impôts (loi n° 83-22 du 30 décembre 1983 modifiée de 1985 à 2008), ii) le Code des douanes (loi n° 66-22 du 23 décembre 1966 et modifiée jusqu'en 2008), iii) le Code des marchés publics (ordonnance n° 93-006 du 04 août 1993).

D – En matière de contrôle de l'exécution du budget

40. Les textes de portée significative sont : le décret n°86-189 du 27 septembre 1986 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction du contrôle financier ; le décret n° 72-192 du 15 septembre 1972 instituant une Inspection Générale d'Etat, définissant ses structures et fixant les règles de son fonctionnement ; le décret n° 2008-093/PR du 29 juillet 2008 portant création, organisation, attributions et modalités de fonctionnement de l'Inspection générale des finances ; la loi organique n° 98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes.

2.3.1.2 Le cadre des finances des collectivités territoriales décentralisées

41. Lancé en 2004, le processus de décentralisation a produit un premier groupe de textes de loi dont la loi n° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales dont le Titre VII traite de l'organisation financière des collectivités territoriales. D'autres lois sont en cours d'élaboration ainsi que les actes réglementaires d'application des lois déjà publiées.

2.3.1.3 Le cadre des finances des établissements publics

42. Les EPIC sont régis par la loi n° 90-26 du 04 décembre 1990 portant réforme du cadre institutionnel et juridique des Entreprises publiques et Sociétés d'Etat et son décret d'application n° 91-197 du 16 août 1991. En ce qui concerne les EPA, en l'absence d'un texte organique de portée générale, on peut citer le décret n°90-191/PR du 26 décembre 1990 relatif à l'organisation des établissements hospitaliers de la République togolaise, le décret n° 90-192/PR de la même date autorisant les formations sanitaires publiques à utiliser les recettes provenant des prestations de soins.

2.3.2 Le cadre institutionnel des finances publiques

43. Au niveau supérieur, l'aménagement du pouvoir financier est fondé sur le principe de la séparation des pouvoirs constitutionnels, à savoir que : i) le Gouvernement prépare et exécute la loi de finances, le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor ; ii) l'Assemblée nationale vote les lois de finances, contrôle l'exécution du budget à travers essentiellement l'examen et l'adoption du projet de loi de règlement définitif du budget ; iii) la Cour des comptes est habilitée par la Constitution pour juger les comptes des comptables publics, assurer la vérification des comptes et de la gestion des établissements publics et des entreprises publiques, assister l'Assemblée nationale et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, réaliser toutes études de finances et de comptabilité publique qui lui sont demandées par le Gouvernement, l'Assemblée nationale ou le Sénat, établir un rapport destiné aux pouvoirs publics et faisant état, s'il y a lieu, des infractions commises et des responsabilités encourues.

44. Au niveau intermédiaire, le ministre chargé des Finances est ordonnateur principal unique, qui a délégué ses pouvoirs à trois ordonnateurs délégués : le Directeur des Finances, le Directeur du Financement et du Contrôle de l'Exécution du Plan et le Directeur du Service de l'Intendance. Les ministres sectoriels sont administrateurs de crédits. En ce qui concerne les comptables publics, le DGTCP cumulait les fonctions de comptable principal de l'Etat et celles de pilotage, d'animation et de coordination du réseau des postes comptables.

Avec le décret portant RGCP de 2008, il est mis fin à ce cumul de par la création d'une Agence Comptable Centrale du Trésor (ACCT), d'une Recette Générale du Trésor (RGT) et d'une Paierie Générale du Trésor (PGT), chargées respectivement de la centralisation finale de toutes les comptabilités des comptables du Trésor, de la prise en charge et du recouvrement des recettes du budget de l'Etat, de l'exécution des dépenses du budget de l'Etat, notamment.

45. A la base, il existe des ordonnateurs secondaires dans les structures déconcentrées ayant en charge l'exécution des dépenses sur crédits délégués en relation avec les comptables assignataires dans les postes du réseau Trésor. A ce sujet, on note la création également récente de trésoreries régionales (régions), de trésoreries principales (préfectures) et de trésoreries (communes).

46. En ce qui concerne les autres administrations publiques, les organes délibérants votent et contrôlent le budget, les organes exécutifs préparent et exécutent le budget des collectivités territoriales décentralisées et des établissements publics administratifs.

47. Il ressort de ce dispositif que le ministre chargé des Finances occupe une position particulièrement dominante qui lui confère le titre d'ordonnateur principal unique et le rôle central dans le processus de préparation du budget et de régulation budgétaire en lien avec la gestion de la trésorerie.

2.3.3 *Les principales caractéristiques du système de gestion des finances publiques*

La préparation et le vote de la loi de finances et du budget de l'Etat

48. Le processus de préparation du projet de loi de finances est conduit par le ministre chargé des Finances, sous l'autorité du Premier ministre (article 39 de la LORLF), suivant un calendrier inséré dans un guide qui n'est pas validé par un acte réglementaire. Les principales étapes du processus concernent les travaux macroéconomiques (février), l'envoi de la lettre de cadrage sous la signature du Premier ministre (mai), la préparation des projets de budgets par les MDA (juin-août), la tenue des conférences budgétaires (septembre), l'arrêté du projet de loi de finances en Conseil des ministres et la transmission à l'Assemblée nationale (octobre). La nécessité de disposer d'un budget unifié (fonctionnement et investissement) tend à mettre fin à la dualité dans la préparation du budget. A l'Assemblée nationale une procédure interne établie par le règlement intérieur régit l'examen et le vote du projet de loi de finances. Ce vote et la promulgation de la loi de finances interviennent généralement avant le début de l'année d'exécution du budget (règle de l'antériorité).

L'exécution de la loi de finances et du budget

49. L'exécution du budget de l'Etat est assurée par le Gouvernement. Les acteurs opérationnels sont désignés ci-dessus dans l'architecture des fonctions d'ordonnateur et de comptable décrite plus haut. Les opérations de recettes fiscales et douanières sont exécutées par les régies des Impôts et des Douanes qui constatent, liquident, recouvrent et en reversent les produits au Trésor. Les dépenses font intervenir l'administrateur des crédits (proposition de l'engagement et certification de la prestation), le contrôleur financier (visa avant l'engagement, avant et après l'ordonnancement), les ordonnateurs délégués (mandatement) et le comptable assignataire (acceptation/validation, règlement). Le plan de trésorerie est géré par un Comité présidé par le MEF et exécuté par le Ministre concurremment avec le Directeur Général du Trésor de la Comptabilité Publique.

S'agissant de la gestion du patrimoine, une instruction récente (janvier 2008) vient de réintroduire la comptabilité des matières. Il existe une comptabilité budgétaire (comptabilité administrative de l'ordonnateur complétée par les encaissements et décaissements enregistrés par le comptable) et une comptabilité générale de l'Etat inspirée de la Directive Plan Comptable de l'Etat (PCE) de l'UEMOA et qui permettra de confectionner le premier compte de gestion au titre de l'année 2007.

Le contrôle de l'exécution de la loi de finances et du budget.

50. Le contrôle interne à l'Administration est exercé par le Contrôle financier au titre du contrôle a priori et par l'Inspection générale d'Etat au titre du contrôle a posteriori. Une Inspection générale des finances vient d'être créée en juillet 2008.

51. Le contrôle juridictionnel est prévu pour être exercé par une Cour des comptes qui a été créée depuis 1998 et qui est en cours d'opérationnalisation. Il n'est donc pas exercé.

52. Le contrôle parlementaire est exercé à travers les interpellations du Gouvernement et la constitution de commissions d'enquête parlementaires mais non à travers l'examen et le vote du projet de loi de règlement. Le premier projet de loi de règlement sera induit par la production du premier compte de gestion au titre de l'exercice 2007.

3. EVALUATION DES SYSTEMES, DES PROCESSUS ET DES INSTITUTIONS DES SYSTEMES DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

3.1 Crédibilité du budget

53. La crédibilité, au sens des bonnes pratiques de la gestion des finances publiques (GFP), est évaluée par l'écart entre les prévisions initiales et les réalisations en matière de recettes et dépenses.

54. En l'absence de lois ou de projets de lois de règlement et de comptes de gestion pour les exercices budgétaires considérés (2005 à 2007), les données définitives sur l'exécution des budgets ne peuvent être établies.

3.1.1 Dépenses réelles totales par rapport au budget approuvé initialement (P.I – 1)

55. La gestion des finances publiques au Togo est très centralisée au Ministère de l'Economie et des Finances (MEF). Ainsi, toutes les dépenses sont enregistrées au niveau central par la Direction du Contrôle Financier pour ce qui concerne les engagements, par la Direction des Finances pour les mandatements et par la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) pour ce qui est des paiements.

56. La notion de « dépenses réelles » renvoie aux dépenses effectives, définitivement exécutées et arrêtées. La base de calcul est le montant des dépenses totales diminué du service de la dette et des investissements financés sur ressources extérieures au titre des années 2005, 2006 et 2007. La source de telles données est normalement la loi de règlement définitif du budget mais force est de constater qu'au titre de la période sous revue, il n'y en a pas eu, pas plus qu'il n'y a eu de Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) ni de compte de gestion.

57. Dans ces conditions, la mission a dû utiliser les états de développement des recettes et des dépenses, situations d'exécution du budget pour la période de référence, produites par la DGTCP après rapprochement avec les régies des Impôts et des Douanes en ce qui concerne les recettes encaissées et avec la DF en ce qui concerne les dépenses ordonnancées. Ces données ne sont pas certifiées par une institution extérieure.

58. En l'absence d'un système intégré de gestion des dépenses, chaque Direction impliquée dans l'exécution des dépenses publiques tient les données de façon isolée sans qu'il y ait de rapprochements systématiques entre les différentes sources d'information.

59. Un problème particulier est la gestion du Fonds de l'Entretien Routier (FER). Les dépenses prévisionnelles du FER sont inscrites au Budget d'Investissements, géré par la Direction du Financement et du Contrôle de l'Exécution du Plan (DFCEP). Cependant, le FER est une structure autonome responsable de sa propre gestion. Ainsi, ses dépenses ne sont pas exécutées par la DFCEP et par conséquent elles ne figurent pas aux états de la DGTCP. La DFCEP a communiqué des données sur les dépenses ordonnancées par le FER pendant les années 2005 et 2006 mais non pour l'année 2007.

60. Les résultats montrent des écarts significatifs entre les prévisions des lois de finances initiales et les réalisations effectives. Ces écarts ont dépassé le seuil de 10% durant tous les trois exercices sous revue. La raison principale est le souci soit de ne pas accumuler de nouveaux arriérés soit de limiter les dépenses aux moyens réellement disponibles. Or, les budgets sont votés hors équilibre des dépenses et recettes, laissant des déficits prévisionnels importants, pour lesquels on n'a pu trouver de financements pendant les années d'exécution. Ceci a amené le gouvernement à réduire les dépenses selon les moyens disponibles au détriment des investissements intérieurs d'abord et des frais de fonctionnement ensuite.

Tableau 3.1: Comparaison entre les dépenses prévues par les lois de finances et les dépenses effectuées des exercices 2005 à 2007
Montants en milliards de Francs CFA

	2005	2006	2007
Dépenses primaires approuvées ¹ (Loi de finances initiale)	133,2	187,2	194,4
Dépenses primaires réelles	119,0	160,3	167,5 ²
Différence entre montants approuvés et réels	14,3	26,9	26,9
Différence entre montants approuvés et réels (en %)	10,7 %	14,3 %	13,8 %
(1) : Dépenses totales hors service de la dette et hors investissements financés sur ressources extérieures.			
(2) Exclusif des dépenses réelles du FER			
Sources : Budgets votés et états d'exécution des dépenses budgétaires de la DGTCP.			

61. Sur la base de ces données l'indicateur PI-1 est noté comme suit :

Indicateur	Note	Explication Résumée
A. CREDIBILITE DU BUDGET		
PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	C	Les écarts relatifs entre les réalisations et les prévisions des lois de finances initiales pour les dépenses du budget général de l'Etat (hors dette et investissements financés sur ressources extérieures) se sont établis à : - 2005 : 10,7 % - 2006 : 14,3 % - 2007 : 13,8 %

3.1.2 Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé (P.1 – 2)

62. L'analyse, par ministère ou institution, des écarts entre les dépenses prévues et les dépenses effectives confirme les difficultés que rencontre l'administration togolaise pour maîtriser les prévisions de dépenses. La mesure de la distorsion entre la répartition des dépenses telle que prévue par la loi de finances initiale et la répartition effective ex-post, est donnée dans le tableau 3.2 ci-dessous. Elle est établie conformément à la méthode PEFA selon les modalités détaillées en Annexe F. Les résultats indiquent que les distorsions dépassent les écarts entre les prévisions et les dépenses totales, mais qu'elle n'a été supérieure à 5% seulement une fois. Pourtant, ces distorsions, qui sont des moyennes pondérées, cachent des écarts importants entre les ministères et institutions.

Tableau 3.2: Ecarts entre budgets initiaux et dépenses réelles pour les 20 lignes budgétaires les plus importantes au cours des exercices budgétaires 2005 à 2007

	Écart des dépenses totales (PI-1)	Variation des dépenses totales	Variation dépassant l'écart total (PI-2)
2005	10,7%	13,7%	3,0%
2006	14,3%	20,1%	5,7%
2007	13,8%	15,7%	1,8%
* Les données et le calcul sont détaillés dans l'annexe F.			

63. Pour l'indicateur PI-2 la variation dépasse l'écart total de plus de 5% une seule fois pendant les trois ans concernés.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	B	Les variations de la composition réelle du budget (selon la classification administrative) par rapport à celle approuvée par la loi de finances initiale sont les suivantes : - 2005 : 3,0 % - 2006 : 5,7 % - 2007 : 1,8 % (données et calculs détaillés dans l'annexe F)

3.1.3 Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé (PI-3)

64. En matière de recettes, la situation des recouvrements ne peut être établie de façon fiable et définitive. Le rapprochement entre les budgets votés et les états *Développement des recettes budgétaires* de la DGTCP font apparaître de grands écarts inexpliqués. D'abord, au niveau des enregistrements comptables il y a des doutes sur les imputations. Tel est le cas de la ligne intitulée *Autres recettes non ventilées* qui, sans avoir reçu de prévisions de recettes, affiche des montants portant parfois sur des dizaines de milliards de FCFA. A contrario, sur des prévisions au titre de dons ou d'emprunts obligataires, aucune réalisation n'est enregistrée.

65. La grande partie des recettes consiste en des recettes fiscales recouvrées par les Directions Générales des Impôts (DGI) et des Douanes (DGD). A cet égard, il faut noter d'abord que les situations des recettes recouvrées par ces deux régies sont rapportées selon des nomenclatures qui ne sont pas conformes à la nomenclature officielle de la Loi des Finances. Ces deux régies ne disposent pas de comptables publics formés aux procédures pour veiller au respect des enregistrements selon les normes.

66. Les écarts des recettes entre les différentes sources sont importants. En matière de recettes fiscales, les états de développement des recettes budgétaires de la DGTCP font apparaître des recouvrements inférieurs aux prévisions en 2005 et 2006. Par contre, les états reçus des deux régies montrent des réalisations supérieures aux prévisions pour chacun des trois exercices. Malgré l'importance des différences constatées, il n'y a eu ni de rapprochements systématiques des données des différentes sources ni des explications desdits écarts.

67. Une partie importante des écarts s'explique par l'application des reversements directs des recettes recouvrées pour le compte d'autres organismes dont le FER notamment. Selon l'article 387 du Code Général des Impôts (CGI) le FER a droit à une partie des recettes encaissées au titre des accises sur les produits pétroliers (35 FCFA par litre de produit). Ces accises sont collectées par la Société Togolaise d'Entreposage (STE), qui verse la part revenant au FER directement sans passer par la DGI ou le Trésor. Dans ses états, la DGI présente les montants tels que communiqués par la STE. Il n'y a pas de rapprochements systématiques de ces montants entre la DGI, la STE, le FER et le Trésor.

Tableau 3.3: Comparaison entre prévisions et réalisations des recettes budgétaires fiscales pour les exercices 2005 à 2007
Montants en milliards de Francs CFA

	2005	2006	2007
Recettes fiscales prévues (Loi de finances initiale)	143,6	164,2	185,1
Recettes fiscales réelles, source DGTCP	136,3	156,2	201,0
Recettes fiscales réelles, source DGI/DGD	162,1	179,2	207,2
Taux de réalisation DGTCP	94,9%	95,1%	108,6%
Taux de réalisation DGI/DGD	112,9%	109,1%	111,9%

Sources : Budgets votés, états de développement des recettes budgétaires (DGTCP), Prévisions et réalisations de 2005, 2006 et 2007 de la DGI et situations des produits des contributions indirectes liquidées par l'administration des douanes en décembre 2005, 2006 et 2007.

68. En matière de recettes non fiscales, les recouvrements sont systématiquement inférieurs aux prévisions à l'exception du poste *Autres recettes non ventilées*. Quant aux droits et frais administratifs, les prévisions réparties par service, ne donnent lieu à aucun enregistrement au titre d'émissions ou de recouvrements pour une partie des services.

69. En résumé, les distorsions relevées ci-dessus ne sont pas de nature à établir une fiabilité permettant de déterminer le niveau des recettes réelles par rapport au budget initialement approuvé.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	Non attribuée	Les taux de réalisation des recettes du Budget général de l'Etat comparées aux prévisions initiales ne peuvent être établis faute des données valides en matière de recettes réelles.

3.1.4 La gestion de la dette et les arriérés (PI-4)

70. La gestion de la dette est assurée par la Direction de la Dette Publique (DDP) qui fait partie de la DGTCP.

71. Le Togo connaît des montants des arriérés considérables. Au titre de la dette extérieure, le programme de référence exécuté avec le FMI a permis de définir exactement le stock des arriérés. Se basant sur cet inventaire, le Togo a entrepris des pourparlers avec les créanciers extérieurs principaux afin d'arriver à des programmes d'apurement et de rééchelonnement de sa dette extérieure. Ainsi, ont été conclus des accords avec la Banque mondiale (mai 2008), la BAD (juillet 2008), l'Union européenne pour la dette vis-à-vis de la BEI et les membres du Club de Paris⁷.

⁷ voir: FMI: *Demande d'accord triennal au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance*. Washington, 28 mars 2008

En attendant la signature des accords bilatéraux, les arriérés au 31 août 2008 au titre de la dette extérieure s'élevaient à 21,2 milliards de FCFA dont 19,2 milliards de FCFA au titre des arriérés accusés avant le 31 décembre 2007 et 2 milliards de FCFA en impayés au titre de l'année 2008⁸.

72. Quant aux arriérés intérieurs, la définition du concept d'arriéré de paiement pour l'administration togolaise diffère de celles de l'UEMOA et de la pratique internationale. Au Togo, est considéré comme arriéré tout montant accepté mais non réglé à la clôture d'une année budgétaire. La norme communautaire UEMOA considère comme arriéré toute dépense acceptée mais non réglée après 90 jours base ordonnancement pris en charge par le Trésor. Entre ces 2 définitions la pratique internationale établit qu'une obligation est considérée comme un arriéré de paiement si elle demeure impayée dans les 30 jours suivant la réception de la livraison⁹.

73. Les directives de l'UEMOA, quoique adoptées au niveau national, ne sont pas encore mises en application à 100%. En effet, il n'existe pas un enregistrement des ordonnancements et paiements permettant une analyse mensuelle des factures impayées dépassant le délai maximum prescrit. C'est à la fin de l'année que la situation des factures impayées est établie.

74. Hormis la dette extérieure, qui est désormais bien cernée et pour laquelle il existe des plans d'apurement conséquents, le Togo connaît une dette intérieure qui s'est accumulée au fil des années et dont les plus anciennes créances datent des années 1980. L'envergure de cette dette n'est pas encore connue avec certitude. Depuis 2006, le cabinet KPMG est chargé de faire l'inventaire exhaustif des arriérés intérieurs établis d'abord à la date du 31 décembre 2005, puis au 31 décembre 2006.

75. Au moment de la présente évaluation, le rapport provisoire de cet audit avait été déposé en vue de recueillir les observations du gouvernement. Sur la base du rapport définitif, le gouvernement adoptera une stratégie d'apurement de la dette intérieure.

76. Le rapport provisoire du cabinet KPMG fait ressortir un stock d'arriérés recensés de 478 milliards de FCFA réparti en créances commerciales, créances financières, créances sociales et créances d'engagements et de risques. Sur l'ensemble de ces créances, le cabinet KPMG a pu valider et certifier des créances à hauteur de 320 milliards de FCFA. Les autres créances sont soit rejetées, soit jugées non vérifiables ou encore en suspens. La situation provisoire des créances se présente comme suit :

⁸ En application du manuel du PEFA, le non paiement des amortissements du principal d'un prêt n'est pas considéré comme un arriéré. Ainsi, le montant des arriérés au 31 août serait de 4,978 milliards de FCFA.

⁹ En application des instructions du manuel du PEFA qui précise (page 18 ; Paragraphe 2) : « *S'il existe une pratique locale pour évaluer le stock d'arriérés, son contenu et les critères qui en constituent la base doivent être décrits dans le texte. Si une telle pratique n'existe pas, on s'appuiera alors sur les pratiques commerciales admises au plan international, en vertu desquelles une obligation est considérée comme un arriéré de paiement si elle demeure impayée dans les 30 jours suivant la réception par les autorités de la facture/demande de paiement du fournisseur (pour les fournitures ou les services fournis ou les travaux effectués).* »

Tableau 3.4: Inventaire des créances intérieurs selon leur nature et état de validation.
Situation provisoire
Montants en milliards de Francs CFA

Etat de validation	Nature de la créance				Total
	Commerciale	Financière	Sociale	Engagements/ risques	
Validé	60	233	12	15	320
Non vérifiable	16				16
Rejetée	32	21		10	63
En suspens	4,5	2	60	12	78,5
Total recensé	112,5	256	72	37	477,5

Source : communication orale par la DDP et KPMG sur base du rapport provisoire du 23 octobre 2008

77. Le recensement a été fait sur la base des documents existants et à la suite des avis diffusés par voie de presse écrite et parlée demandant aux créanciers de se manifester. Vu la longue période sur laquelle les créances s'étendent et le délai relativement court qui a été accordé aux créanciers potentiels pour se manifester, on ne peut exclure l'existence de créanciers qui ne se seraient pas encore présentés et dont les dossiers seraient soumis ultérieurement. En l'absence de procédures précises à cet égard, il n'est pas possible de dire avec certitude quel sort sera réservé à ces réclamations.

78. Les dépenses non vérifiables concernent principalement des livraisons de matières consommables qui ont été utilisées depuis des années et qui, de par leur nature, ne peuvent plus être retracées. Il revient au Gouvernement de décider de les reconnaître ou de les rejeter.

79. Les dépenses en suspens se réfèrent à des frais dont le bien-fondé a pu être établi mais pour lesquels il existe des points d'interrogation par rapport aux montants précis. Le poste le plus important est la dette sociale vis-à-vis de la Caisse de Retraite du Togo et la Caisse Nationale de Sécurité Sociale. Les réclamations de ces organismes, dont la nature ne fait pas de doute, sont exprimées en montants globaux basés sur les budgets de l'Etat annuels et non sur le calcul exhaustif des droits des personnes inscrites à ces caisses.

80. Au total, un montant de réclamations de 63 milliards de FCFA serait à rejeter. Il faut noter que les intéressés ne sont pas encore avisés sur le sort de leurs réclamations, qui n'ont pas fait l'objet d'une vérification contradictoire. En l'absence de la mise en œuvre d'une telle procédure entre le consultant et les créanciers présumés, les montants rejetés, les suspens et les créances non vérifiables pourraient donner lieu à des travaux complémentaires de négociations à la charge et aux diligences du gouvernement.

81. En résumé, on constate que le Togo connaît un stock cumulé d'arriérés important. Si des mesures ont été prises pour éviter la génération de nouveaux arriérés, le stock existant n'est pas encore connu de façon précise et par rapport au montant qui paraît d'ores et déjà établi, il n'existe pas encore une stratégie de son apurement.

82. Depuis 2006, le Togo s'efforce de ne plus accumuler de nouveaux arriérés. Cependant, une comparaison de la situation des crédits budgétaires de la Direction des Finances et les états de l'exécution des dépenses budgétaires de la DGTCP fait ressortir, pour l'ensemble des dépenses de matériel, une différence de plus de 3 milliards de FCFA ordonnancés mais non payés à fin 2007. Cette différence indiquerait que la situation des arriérés n'est pas encore totalement maîtrisée.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	D	
(i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock	D	Le Togo a accumulé des arriérés extérieurs et intérieurs dont le montant total établi de façon provisoire serait de 419 (5 + 414) milliards de FCFA représentant 149% du montant total des dépenses du budget 2008.
(ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses	D	Les systèmes d'enregistrement au Trésor ne permettent pas d'établir de façon exacte le stock des arriérés de paiement intérieurs. Depuis 2006, un audit des arriérés est en cours, mais le niveau du stock n'est pas encore établi de façon définitive, d'autant plus qu'il y a des créances importantes sur lesquelles planent encore des incertitudes.

3.2 Exhaustivité et transparence

3.2.1 Classification du budget (PI-5)

83. La classification budgétaire établie par arrêté n°244/MEFP/CAB du 20 décembre 2001 transpose dans le droit togolais les directives communautaires n° 04/98 et n° 04/99 de l'UEMOA, elles-mêmes inspirées du manuel GFS version 1986. Elle comporte quatre classifications :

- La classification des dépenses par destination ;
- La classification des dépenses par nature ;
- La classification fonctionnelle des dépenses ;
- La classification économique des dépenses.

Mais cette nomenclature internalisée n'a pu être effectivement mise en application du fait de la capacité limitée du logiciel d'exploitation disponible à cette époque. Elle sera déployée dans le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP, module 1) dont le démarrage est prévu pour début 2009.

84. La nomenclature qui est actuellement utilisée, est bâtie sur une répartition par titre, section, chapitre, article, paragraphe et ligne :

- Les titres sont au nombre de cinq (dette publique, moyens des services, budget d'investissement et de développement, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor) ;
- Les sections représentent les pouvoirs publics (organes constitutionnels) et les ministères ;
- Les chapitres correspondent aux directions et services assimilés ;
- Les articles sont utilisés non pas dans le fonctionnement mais dans l'investissement et correspondent aux projets ;
- Les paragraphes permettent d'identifier les dépenses par nature ;
- Les lignes correspondent à un code séquentiel identifiant les dépenses individuelles.

La classification fonctionnelle est utilisée hors nomenclature aux fins d'analyses au soutien du projet de budget.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-5. Classification du budget	C	La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative et économique, et s'appuie sur des normes adaptables à celles du GFS après reclassement des données.

3.2.2 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire (PI-6)

85. En matière de documentation budgétaire, l'Article 35 de la Loi organique prévoit :

- le projet de loi de finances, y compris le projet de budget de l'Etat ;
- le rapport économique et social décrivant :
 - les résultats de l'année précédente,
 - la situation de l'année en cours,
 - les perspectives de l'année budgétaire et, en tant que besoin, des années ultérieures, ainsi que les hypothèses sur lesquelles ces perspectives reposent.
- le rapport financier, présentant :
 - les résultats de l'année précédente,
 - les perspectives de l'année en cours,
 - les prévisions pour l'année à venir et, en tant que de besoin, pour les années ultérieures,
 - l'excédent ou le déficit des opérations budgétaires,
 - l'évolution de la dette publique,
 - la charge nette incombant éventuellement au Trésor et les moyens pour y faire face,
 - l'échelonnement sur les années futures de paiements concrétisant les autorisations de programme,
 - la liste des comptes spéciaux du Trésor.
- des annexes explicatives.

86. Dans la pratique, certaines adaptations ont eu lieu intégrant le rapport économique et social et le rapport financier dans un document intitulé Rapport économique, financier et social, qui est préparé par la Direction de l'Economie du MEF.

87. La documentation présentée à l'Assemblée nationale est relativement bien fournie mais pas totalement en conformité avec la Loi organique ou la Directive de l'UEMOA. Il manque des données précises sur les encours de la dette, les instances de paiement, les restes à recouvrer et les disponibilités du Trésor.

88. D'autres informations sont fournies mais de façon sommaire et de façon extracomptable. C'est le cas des résultats financiers de l'année précédente et des perspectives des résultats de l'exercice en cours. En l'absence de compte de gestion et de lois de règlement, les résultats inclus dans la documentation sont une compilation des données de différentes sources non validées. Elles sont présentées selon la nomenclature économique mais non selon les nomenclatures administrative ou fonctionnelle. Dès lors, les chiffres ne peuvent être comparés que partiellement avec les budgets votés.

89. Le tableau suivant donne la situation des différents documents communément compris dans la documentation budgétaire :

Informations nécessaires selon les critères PEFA	Présence dans la documentation accompagnant le projet de loi de finances 2008
1. Les hypothèses macroéconomiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change	Oui : Dans le Rapport Economique, Financier et Social préparé par la DE, et dans l'Exposé des motifs du projet de Loi de Finances par le Gouvernement.
2. Le déficit budgétaire, défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue	Non : Le projet de la loi de Finances présente les recettes et les dépenses, d'où on peut déduire le déficit. Cependant, il n'est pas expressément défini en tant que tel.
3. Le financement du déficit, y inclus la description de la composition prévue	Oui : Le projet de la loi de finances précise dans son article 9 que les dépenses sont couvertes soit par des recettes de trésorerie soit par des emprunts et des émissions de bons de trésor.
4. Le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours	Non : Le Rapport économique, financier et social donne une situation globale du stock de la dette pour le début et au 30 juin de l'exercice en cours, mais l'encours de la dette n'est pas connue de façon exacte.
5. Les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours	Non
6. L'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget	Non.
7. Le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances rectificative ou le résultat estimé), présenté sous le même format que la proposition de budget.	Non : Le projet de la loi de finances présente de manière synthétique le tableau des dépenses par classification économique, mais non par classification administrative par ministère et par titre ou fonctionnelle. La documentation ne comprend pas une présentation actualisée (loi de finances rectificative ou estimations actualisées) des recettes et dépenses détaillées selon les classifications budgétaires.
8. Le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées (se reporter à l'indicateur PI-5), y compris des données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent.	Non
9. L'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense.	Non : les explications sur les impacts des mesures nouvelles en matière fiscale sont données dans l'Exposé des motifs du projet de loi de finances, mais il n'y a pas d'estimations de l'impact budgétaire.

90. Par rapport aux documents indiqués par la méthode PEFA, la documentation budgétaire comprend trois éléments remplissant les critères de notation.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	D	Le projet de la loi de finances gestion 2008 et les documents accompagnants satisfont 2 des 9 critères d'information.

3.2.3. *Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale (PI-7)*

i. Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds)

91. Le budget général de l'Etat comprend les recettes et les dépenses de l'administration centrale et des administrations déconcentrées, les comptes spéciaux du Trésor. Il n'y a pas de budget annexe.

92. Les relations financières de l'Etat avec les établissements publics administratifs portent sur les subventions inscrites au BGE au profit des Centres hospitaliers nationaux et régionaux, des universités notamment. En 2007, ces transferts se sont établis à 9 589 millions de FCFA soit 4,9% des dépenses primaires (budget voté). Mais la documentation budgétaire ne comporte aucune indication sur les recettes et les dépenses de ces administrations publiques et donc sur la justification des subventions octroyées.

93. Les taxes parafiscales prévues à l'article 4 alinéa 3 de la LORLF devraient faire l'objet d'une autorisation annuelle mais la mission n'a pu établir la liste de taxes encore actives.

94. Par contre, la mission a noté l'existence du Fonds de Soutien à l'Education alimenté par les produits des frais de scolarité collectés par les chefs d'établissement d'enseignement secondaire. Le fonds est créé par la loi n° 97-16 du 24 décembre 1997 et administré par un Comité de gestion composé du MEPISA, du METFP, du MESRS, du MFPRARI, du MEF et des services gestionnaires. Les avoirs du Fonds sont logés dans les livres de la BTM (Etat majoritaire), sous déduction de 2% au profit du Trésor public. Si ces 2% ont représenté 170 millions en 2007, le montant brut annuel ressort à 8,5 milliards de FCFA dont les 98% gérés hors du circuit budgétaire représentent plus de 4% des recettes internes de 2007. Le Trésor ne reconnaît pas le versement des 2%.

95. Au niveau du MAEP, il existe un fonds pour l'achat et la vente des intrants intitulé Fonds KR-II. Ce fonds est en train d'être transformé en EPIC sous le nom de Centre d'Approvisionnement et de Gestion des Intrants Agricoles (CAGIA). Durant les trois années sous revue, ce fonds fonctionnait de façon extrabudgétaire (absence de lignes dans le budget). Compte tenu du volume des transactions, notamment en matière d'achats et reventes d'intrants agricoles pour les cultures vivrières, le montant des transactions annuelles du fonds peut être estimé à plus 5 milliards de FCFA.

96. Par ailleurs, le Fonds d'Entretien Routier est un établissement public dont le budget est inscrit dans le budget d'investissements de l'Etat. Ce fonds est financé par une partie des produits du droit d'accises sur les produits pétroliers (35 FCFA par litre de produit) conformément à l'article 387 du CGI. En 2007, la DGI déclare avoir recouvré le montant de 7,8 milliards de FCFA pour le compte du FER (dérogation au principe de l'universalité budgétaire).

97. Il existe d'autres fonds tels que les Plantations d'Etat : ODEF, le Fonds national d'apprentissage, de formation et de perfectionnement professionnel, le Fonds spécial pour le développement de l'habitat et le Fonds de promotion et de développement du tourisme qui sont gérés et suivis sous la forme de comptes spéciaux du Trésor et dont les opérations obéissent donc aux mêmes règles que le budget général.

ii. Les informations sur les recettes et les dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires

98. Les ressources provenant des prêts sont entièrement inscrites au budget mais il n'en est pas de même en ce qui concerne les dons. Lorsque des financements extérieurs interviennent dans le courant de l'année budgétaire, ils sont pris en compte au titre des procédures particulières des fonds de concours prévues à l'article 20 de la LORLF, portés en recettes donnant lieu à ouverture de crédits supplémentaires à due concurrence par voie de décret en attendant la ratification par la plus prochaine loi de finances.

99. Les projets exécutés sur ressources extérieures (prêts) sont retracés dans les rapports budgétaires, tandis que les dépenses financées par dons sont rapportées partiellement. Les rapports de la DFCEP sur l'exécution du PIP gestion 2005 et 2006 montrent un taux d'exécution supérieur à 60% pour l'ensemble des prêts et des dons. Les chiffres pour la gestion 2007 ainsi que l'exécution du PIP gestion 2008 sont en baisse notable et les détails fournis n'indiquent pas seulement un ralentissement du rythme d'investissements mais également une absence d'informations ou d'un suivi conséquent de la DFCEP.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	D+	
(i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires	C	Le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) constitue 8,1% des dépenses totales (FSE : 8,5 M ; Fonds KR II : 5,0 M)
(ii) les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds	D	Des rapports 2005 et 2006 de la DFCEP sont assez complets mais les états fournis pour la campagne 2007 et 2008 montrent une absence sérieuse d'informations au niveau des dons.

3.2.4 *Transparence des relations budgétaires intergouvernementales (PI-8)*

100. La Constitution prévoit en son article 141 trois niveaux de décentralisation : la commune, la préfecture et la région.

101. A partir de 2004, le Togo a engagé un processus de réforme de l'administration territoriale qui a déjà généré cinq textes de loi dont la loi 2007 – 001 du 08 janvier 2007 portant organisation de l'administration territoriale décentralisée et la loi n° 2007 – 011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales. Le titre VII de cette loi est consacré à l'organisation financière des collectivités territoriales. D'autres textes de loi et des actes réglementaires d'application sont encore à prendre. Trois études ont été réalisées relatives à la viabilité globale des futures collectivités locales, au diagnostic financier et à la stratégie de communication.

102. La situation actuelle de la vie des collectivités locales est transitionnelle mais elle dure depuis les dernières élections en 1987 et la dissolution des conseils locaux en 2001. Dès lors, les collectivités locales au Togo se trouvent sous le régime des délégations spéciales, avec la nomination des acteurs locaux par le Gouvernement. Le réseau des collectivités territoriales comporte 21 communes urbaines et 30 préfectures jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles sont dotées de budgets autonomes gérés par des ordonnateurs (le maire et le président de conseil de préfecture) et des comptables (receveur municipal nommé par le ministre chargé des Finances). Il existe 5 régions qui restent encore au stade d'administrations déconcentrées.

i. Systèmes transparents et basés sur des règles pour l'affectation horizontale entre les administrations décentralisées des transferts inconditionnels et conditionnels en provenance de l'administration centrale (affectation prévue dans le budget et affectation réelle)

103. Durant la période sous revue, seules cinq lignes sont inscrites au budget de l'Etat au profit des préfectures (équipements des préfectures) et de deux communes, celles de Lomé et de Kara (éclairage public, ramassage des ordures ménagères).

	2005	2006	2007	2008
Eclairage public	150.000	100.000	200.000	
Compensation taxe civique	100.000	100.000		
Ramassage des ordures ménagères	50.000 (ville de Lomé) 25.000 (ville de Kara)	70.000 (ville de Lomé) 30.000 (ville de Kara)	70.000 (ville de Lomé) 30.000 (ville de Kara)	
Ristourne sur vignette aux communes	10.000			
Equipement des bureaux des préfectures			100.000	

104. Ces dotations ne font pas l'objet de répartition : à l'initiative des collectivités locales bénéficiaires, les dépenses imputables à ces crédits sont soumises aux procédures applicables aux dépenses de l'Etat.

ii. La communication en temps voulu d'informations fiables par l'administration centrale aux administrations décentralisées sur leurs dotations budgétaires pour l'exercice à venir

105. Dans la mesure où il n'existe pas de dotations budgétaires au profit de l'ensemble des administrations décentralisées, il n'y a pas communication systématique d'informations à ces dernières pour l'élaboration de leur budget à la diligence des services centraux de l'Etat.

iii) Mesure dans laquelle les informations budgétaires consolidées (concernant au moins les recettes et les dépenses) sont collectées et rapportées au niveau de l'administration générale selon les catégories sectorielles

106. Au MATDCL, la Direction de l'administration territoriale effectue une consolidation des données relatives aux budgets des préfectures et établit la « Situation financière » qui présente prévisions et réalisations en recettes et en dépenses pour la période de 1990 à 2008 mais il y a des données manquantes concernant les réalisations en recettes et en dépenses au titre des années 2001 à 2008 pour environ 50% des préfectures¹⁰.

107. Au MEF, la DGTCP (Division des Collectivités locales et des établissements publics) reçoit des receveurs municipaux les données relatives aux recettes et dépenses, en effectue la prise en charge et transmet les données à la Division de la comptabilité pour enregistrement et établissement de la balance générale des comptes. Il convient de rappeler que les collectivités locales sont des correspondants du Trésor.

¹⁰ Insérer la liste des préfectures

Les comptes administratifs et les comptes de gestion des collectivités locales ne sont pas produits. Il semble que les comptes administratifs aient été produits mais la mission n'a pu en avoir la preuve avant la clôture de ce rapport.

Au total, dès lors qu'il n'existe plus un système d'élections locales ni d'administrations libres à la base, on ne peut parler de collectivités territoriales décentralisées et par voie de conséquence attribuer une note au titre de cet indicateur.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	Non attribuée	Dès lors qu'il n'existe plus un système d'élections locales ni d'administrations libres à la base, on ne peut parler de collectivités territoriales décentralisées et par voie de conséquence attribuer une note au titre de cet indicateur.
(i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées	Non attribuée	
(ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations	Non attribuée	Etant donné qu'il n'existe pas de dotations de l'Etat au profit des collectivités locales, la composante (ii) est sans objet.
(iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles	Non attribuée	Les comptes administratifs et comptes de gestion ne sont pas produits pour être mis en état d'examen par le Trésor et jugés par la juridiction financière.

3.2.5 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public (PI-9)

i. Etendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques

108. Il n'a pas été possible de disposer du texte fixant le cadre général des établissements publics administratifs. Il semble que ce soit la loi n° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation.

109. Il n'existe pas un suivi centralisé par une structure comme pour les entreprises publiques : la surveillance des établissements publics administratifs est assurée par leurs ministères de tutelle respectifs. Ces agences publiques autonomes sont dotées d'organes d'administration (conseil d'administration), de gestion (direction) et parfois d'organes consultatifs spécifiques (Commission médicale consultative dans le cas des formations sanitaires suivant le décret n° 90-191 du 26 décembre 1990 relatif à l'organisation des établissements hospitaliers de la République togolaise). Les conseils d'administration sont composés des représentants de divers ministères dont le ministère chargé des finances. La gestion financière et comptable est régie par les règles de la comptabilité publique et les opérations de dépenses sont soumises au visa du Contrôleur financier.

110. Il existe à la DGTCP une Division des Collectivités locales et des Etablissements publics qui sont des correspondants du Trésor. Elle assure le suivi financier et comptable des établissements publics en faisant la prise en charge des recettes encaissées et des dépenses réglées en vue de leur enregistrement par la Division de la Comptabilité. A la balance générale des comptes, les avoirs des EPA se sont établis à 2,8, 5,3 et 5,1 milliards de FCFA respectivement à fin 2005, 2006 et 2007.

111. En ce qui concerne les entreprises publiques, elles sont régies par la loi n° 90-26 du 04 décembre 1990 portant réforme du cadre institutionnel et juridique des Entreprises publiques et Sociétés d'Etat et par le décret d'application n°91 -197 du 16 août 1991. La surveillance est assurée à titre principal par la Direction de l'Information de Gestion et de l'Audit (DIGA) à travers i) la collecte des informations comptables, financières et de gestion, ii) la conduite des programmes d'assistance et de restructuration, iii) la réalisation de missions d'audit. La DIGA depuis les trois dernières années (2006-2008) manque d'impulsions d'ordre institutionnel, logistique et fonctionnel pour mener à bien ses activités.

112. Un programme de réformes est en cours sous la coordination du Secrétariat permanent pour le suivi des politiques de réformes et de programmes financiers (SP-PRPF) créé par décret n° 2008-031/PR du 15 février 2008. Ce programme est suivi par un Comité mixte incluant les bailleurs de fonds (arrêté n° 154 /MEF/SP-PRPF du 19 juin 2008) et présidé par le Secrétaire permanent du SP-PRPF.

113. Un Tableau synoptique du programme d'allègement du portefeuille de l'Etat présente clairement le programme actuel (entreprises à maintenir dans le portefeuille et entreprises à privatiser) et le programme achevé (entreprises privatisées ou liquidées).

ii. Etendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.

114. Les collectivités locales ne peuvent contracter des emprunts que sur autorisation du ministre chargé des Finances et avec l'aval de l'Etat selon les dispositions de la loi (loi actuelle et loi nouvelle).

115. Mais les collectivités locales ont accumulé des arriérés de paiements intérieurs qui s'élèvent à 2 milliards FCFA et dont le dossier est soumis au Gouvernement.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	D	
(i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques	D	La surveillance des entreprises publiques devrait être assurée par la DIGA. Actuellement, cette structure n'est pas en mesure d'assumer ces tâches de façon correcte.
(ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées	D	Le suivi assuré est incomplet.

3.2.6 Accès du public aux principales informations budgétaires (PI-10)

116. L'accès du public aux principales informations budgétaires est limité. Le gouvernement dispose de peu de moyens pour mener une politique active de dissémination des informations. Cependant, des efforts d'une politique plus ouverte en matière d'information du public sont en cours, notamment par le SP-PRPF¹¹.

¹¹ Voir www.togoreforme.tg

117. La demande d'informations est également limitée. La couche de population intéressée et ayant le niveau d'éducation requis pour une bonne compréhension, est petite. En l'absence d'une demande payante, la presse se montre peu active dans la recherche et l'analyse des informations et risque de présenter la facture de publication au gouvernement pour toute information que celui-ci juge opportune de porter à la connaissance du public.

Elément d'information	Respect du critère
i) Les documents de budget annuel : le public peut obtenir un jeu complet de documents par des moyens appropriés au moment de leur présentation au Parlement.	Non : Le public peut avoir accès aux documents de projet de loi des finances à travers ses députés, sinon il n'a accès aux informations qu'après promulgation de la loi et sa publication au J.O.
ii) Les rapports intra-annuels sur l'exécution du budget : les rapports sont régulièrement mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans un délai d'un mois après leur finalisation.	Non
iii) Les états financiers de fin d'exercice : les états financiers sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification des comptes.	Non : Pas de compte de gestion ni de loi de règlement.
iv) Les rapports de vérification externe : tous les rapports sur les opérations consolidées de l'Etat sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification.	Non : La Cour des comptes ne fonctionne pas encore
v) L'attribution des marchés : l'attribution de tous les marchés d'une valeur supérieure à l'équivalent de 100 000 dollars environ fait l'objet de publication au moins tous les trimestres par des moyens appropriés.	Non : Une 1ère publication des « contrats signés en 2008 » dans la revue l'Entrepreneur du 27 octobre 2008 page 5 (Chambre de commerce et d'industrie du Togo) et sur le site www.togoreforme.tg
vi) Les ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services de base : les informations sont rendues publiques par des moyens appropriés au moins tous les ans ou fournies sur demande, en ce qui concerne les unités chargées de la prestation des services essentiels ayant une couverture nationale dans au moins deux secteurs (comme les écoles primaires ou les centres de santé primaire).	Non

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires	D	L'administration ne met à la disposition du public aucun des 6 éléments d'information cités au moment opportun.

3.3 Budgétisation fondée sur les politiques nationales

3.3.1 *Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget (PI-11)*

i. Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier

118. Il existe un calendrier inséré dans un manuel de procédures qui n'est pas approuvé par un acte réglementaire lui conférant force exécutoire. Dans la mise en œuvre, il est enregistré des décalages importants durant la période sous revue : la lettre de cadrage est adressée aux MDA en juillet (le 18 en 2005 et le 22 en 2007) et ne leur accorde que 15 jours pour préparer leur projet de budget.

ii. Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques au processus de préparation des propositions budgétaires (circulaire budgétaire ou autre document)

119. Les directives contenues dans les lettres de cadrage et autres circulaires sont claires et comportent les données essentielles relatives aux indicateurs macro économiques et macro budgétaires, aux plafonds et au calendrier des travaux budgétaires.

120. Le projet de loi de finances est arrêté en Conseil des ministres mais seulement après les arbitrages opérés au cours des conférences budgétaires et les arbitrages spécifiques effectués par le MEF. Le projet de loi de finances pour la gestion 2009 a été adopté par le Gouvernement le 4 novembre 2008.

iii. Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus.

121. Le tableau qui suit, montre comment les différentes échéances ont été tenues.

Année	Date d'arrêté du projet de loi de finances initiale par le Gouvernement (Conseil des ministres)	Date de transmission du projet de loi de finances initiale à l'AN	Vote du projet de loi de finances initiale par l'AN	Date de promulgation de la loi de finances initiale votée
2005	10/11/04	11/11/04	21/12/04	22/12/04
2006	30/11/05	30/11/05	27/12/05	03/01/06
2007	08/12/06	08/12/06	29/12/06	10/01/07
2008	20/12/07	21/12/07	31/12/07	04/01/08
2009	05/11/08	10/11/08	17/12/08	22/12/08

122. Si le projet de budget est voté au plus tard le 31 décembre, la date de dépôt au 1^{er} mardi d'octobre n'est pas respectée et le délai consacré à l'examen et au vote par l'Assemblée nationale est inférieur aux 40 jours (loi initiale) fixés par la LORLF (article 41).

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	B	
(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier	C	Il existe un calendrier budgétaire, mais les délais ne sont pas respectés, d'où des retards constatés dans sa mise en œuvre.
(ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires	C	Le conseil des ministres ne se réunit sur le budget qu'après fixation des plafonds et la réunion des conférences budgétaires.
(iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus	A	Les budgets de 2005, 2006 et 2007 ont été adoptés avant le début de l'exercice.

3.3.2 *Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques (PI-12)*

i. Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles.

123. Le Togo n'établit pas de CDMT ni de budget programme mais un PIP triennal glissant dont l'année 1 alimente le budget d'investissement de l'Etat. Les préparations sont en cours pour la confection d'un CDMT global en 2009 et des CDMT sectoriels dans quelques ministères prioritaires pour la période 2010-2012.

ii. Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette

124. Il est créé un Comité national de la dette publique par décret n°2008-067 du 21 juillet 2008 qui a pour missions : i) d'élaborer, de coordonner et de suivre la mise en œuvre de la politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette publique et ii) de veiller à la mise en cohérence de ladite politique avec les objectifs de développement et la capacité financière de l'Etat.

125. Pendant la période sous revue, des analyses de la soutenabilité de la dette n'ont pas eu lieu. En 2008, une formation assurée par Pôle Dette a permis au Comité national de s'approprier le savoir-faire, de concevoir et d'élaborer une analyse actualisée de la soutenabilité de la dette. Cette analyse a servi à l'élaboration du document préliminaire de décision pour l'initiative PPTE renforcé, rédigé en septembre 2008.

iii. Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement

126. De manière générale, on note l'absence des documents de stratégie sectorielle, assortis des états de coûts correspondants sur la base des estimations des dépenses à moyen terme et basés sur des politiques 'pro-pauvres'. Une expérience est en cours aux Ministères de la Santé et de l'Education avec l'assistance des organisations du système des Nations Unies et l'AFD. La SRP, articulante les politiques 'pour pauvres', est en cours d'élaboration et son achèvement est prévu au premier semestre 2009.

iv. Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme

127. Il n'y a pas de liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme étant donné que ces dernières n'ont pas existé au cours des trois dernières années.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-12.Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D	
(i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles	D	Le Togo ne dispose pas encore des prévisions budgétaires globales pluriannuelles
(ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette	D	La première analyse de soutenabilité de la dette depuis longtemps vient d'être conçue en 2008 en dehors de la période sous revue.
(iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût	D	Sous la période sous revue, il n'existait pas de politiques de stratégies sectorielles assorties des états de coûts correspondants sur la base des estimations des dépenses à moyen terme. A l'heure actuelle, une expérience est en cours aux ministères de la santé et des enseignements.
(iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations des dépenses à moyen terme	D	Un projet de préparation du premier CDMT étant en cours, il ne peut exister de liens entre le PIP et le CDMT.

3.4 Prévisibilité et Contrôle de l'exécution du Budget

3.4.1 *Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables (PI-13)*

i. Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières

128. Au niveau de l'administration des Impôts, les textes de base existent et sont suffisamment développés pour assurer l'information du contribuable. Il s'agit d'un ensemble composé du Code Général des Impôts (CGI, loi n°83-22 du 30 décembre 1983), des lois, décrets, arrêtés, circulaires et instructions, avec en annexe un précis de fiscalité sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la Convention générale de coopération fiscale de l'OCAM, la Convention fiscale franco-togolaise et les Directives de l'UEMOA. Les modifications édictées par loi de finances sont insérées au fur et à mesure en vue de mises à jour dont la dernière date du 04 janvier 2008 à l'initiative du Cabinet de conseil fiscal Inter Conseil Services.

129. Au niveau de l'administration des Douanes, c'est également un ensemble de textes composé du Code des Douanes (loi n°66-22 du 23 décembre 1966) et de la nomenclature tarifaire et statistique du TEC de l'UEMOA. Les modifications stipulées dans les lois de finances sont insérées dans le code en vue de mises à jour qui ne sont pas aussi fréquentes qu'en fiscalité intérieure.

130. Ces deux codes encadrent le pouvoir discrétionnaire des administrations : les garanties accordées par la loi aux contribuables limitent le pouvoir discrétionnaire des deux régies financières.

ii. Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes.

131. Le dispositif mis en place par la DGI pour faciliter l'accès des contribuables à la compréhension de leurs obligations fiscales sont assez variées : effort de rédaction des textes en termes clairs, création et animation d'une Division de la Communication et des relations publiques, programme de communication avec la Télévision et la Radio nationales, sensibilisation des opérateurs au cours de divers débats, ateliers et foires commerciales.

La DGI édite également i) un bimestriel d'informations, le Cahier fiscal (tiré à 10 000 exemplaires et distribué gratuitement) qui lui permet, entre autres objectifs, d'expliquer les modifications édictées par les lois de finances, ii) deux plaquettes : « Questions/Réponses pour comprendre l'impôt » et « Rappel des échéances fiscales de l'année 2008 », iii) publication d'articles dans « la Croisière des opérateurs économiques » et dans « L'Entrepreneur ». Enfin, un site internet est en cours de construction.

132. En ce qui concerne l'accessibilité au code des douanes, les commissionnaires en douane servent d'intermédiaires professionnels entre l'administration et l'opérateur ou l'utilisateur. Ensuite, les modifications apportées par les lois de finances – elles sont plutôt rares – font l'objet de circulaires explicatives, de séances de sensibilisation à l'intention des opérateurs, d'information par voie d'affichage, par la presse écrite et parlée. Enfin, un site internet est en cours d'ouverture. Cependant, les représentants du secteur privé (CCI-T et CNP) estiment que ces deux codes contiennent encore des dispositions de compréhension difficile.

iii. Existence et fonctionnement de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière

133. Il existe un système de recours qui fonctionne au niveau des deux administrations. Il y a le recours gracieux devant les autorités administratives y compris le ministre chargé des Finances en dernier ressort et le recours contentieux devant les tribunaux judiciaires ou administratifs selon qu'il s'agisse de l'assiette ou du recouvrement (Titre VI du CGI).

134. Les statistiques suivantes retracent les recours enregistrés, dénoués ou en cours de règlement au niveau de la DGI et de la DGD.

Statistiques DGI

Année	Nombre de recours	Recours gracieux (transactions)	Recours contentieux	Recours dénoués	Observations
2005	60	60	-	60	
2006	54	52	02	54	
2007	68	68	-	68	
2008	84	82	02	82	02 recours non encore dénoués

Source DGD

Année	Nombre de recours	Recours gracieux (transactions)	Recours contentieux	Recours dénoués	Observations
2005	123	123	-	123	
2006	114	114	-	114	
2007	96	96	-	96	
2008	118	118	-	118	

135. Ces données montrent la prédominance de la pratique du règlement amiable par voie de transaction aussi bien à la DGI qu'à la DGD. La transaction est un contrat par lequel l'administration d'une part et une personne poursuivie pour infraction fiscale ou douanière d'autre part, terminent le litige à des conditions convenues entre elles et dans la limite des pénalités prévues par la loi. La transaction ne porte pas sur les droits mais sur les pénalités.

136. La procédure prédominante de recours gracieux n'est pas transparente et donne un pouvoir discrétionnaire large aux responsables des services. Les plaintes et leur dénouement ne donnent pas lieu à des statistiques relatives à la nature et au règlement des litiges. La DGI œuvre pour un système plus transparent et moderne en reconnaissant l'importance d'une jurisprudence claire et univoque pour un système d'impôts contemporain. A ce sujet, la DGD se montre moins ouverte.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	B	
(i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières	B	La législation et les procédures relatives à la plupart, mais pas nécessairement à toutes les principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, sont exhaustives et claires et donnent des pouvoirs discrétionnaires relativement limités aux administrations concernées.
(ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes	B	Les contribuables ont un accès facile à des informations exhaustives, conviviales et à jour sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives concernant certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, tandis que les informations sur les autres catégories sont limitées.
(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière	C	Le mécanisme de recours existe et fonctionne mais mérite d'être rendu plus transparent.

3.4.2 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane (PI-14)

i. Contrôle du système d'immatriculation des contribuables

137. Seule la DGI attribue le numéro d'immatriculation dans un système centralisé à la Direction générale et au Centre de formalités des entreprises (CFE) où est placé un représentant de l'administration fiscale. La déclaration d'existence donne lieu à délivrance d'une carte d'opérateur économique qui induit la délivrance automatique d'un identifiant fiscal. La carte d'opérateur est renouvelable chaque année alors que l'identifiant est unique et permanent. L'immatriculation comporte des caractéristiques (hologramme, cachet sec et filigrane du numéro) assurant son authentification.

138. Ce système d'immatriculation n'est pas relié à d'autres systèmes sauf que l'identifiant fiscal est requis pour être fournisseur des administrations publiques et fait l'objet de contrôles par la DCF, par la DF et par la DGTCP. En ce qui concerne la qualification à participer aux appels d'offres, le quitus fiscal est par ailleurs requis. Il n'existe pas de lien avec le système de la CNSS, de la CRT, des banques et de la Direction nationale de la statistique.

139. A la DGD, il n'existe pas un système parallèle d'immatriculation : sans opération avec l'administration douanière, l'identifiant de l'opérateur n'est pas connu d'elle. On peut donc exporter et importer sans identifiant mais avec, comme contrepartie, le versement de l'acompte BIC de 5% au lieu de 1%. L'identifiant est exigé à l'occasion des opérations de transferts.

ii. Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale

140. Les obligations d'immatriculation sont prévues aux articles 1413 à 1419 du CGI. Les sanctions couvrent un champ relativement large comprenant l'amende de cinq mille (5 000) FCFA, la confiscation des marchandises, l'exclusion des commandes de l'Etat et de ses démembrements, la non récupération de la TVA, la fermeture de la société ou de l'établissement.

141. A la Douane, comme indiqué supra, la pénalité porte sur le paiement de l'acompte BIC au taux de 5% au lieu de 1%. Ce dispositif douanier est quelque peu permissif et n'est pas suffisamment dissuasif. Il permet aux contribuables de se soustraire à l'obligation d'immatriculation et, par conséquent, à d'autres obligations fiscales y liées.

iii. Planification et suivi des programmes de contrôle

142. A la DGI, la Direction des Recherches et de la Vérification établit un programme annuel et le met en œuvre après approbation de la Direction générale. Le programme de contrôle pour 2007 a été approuvé le 19 juin et porte sur 220 dossiers répartis sur 3 brigades de vérificateurs. Chaque contrôle donne lieu à la production de rapport et l'ensemble du programme, à un rapport annuel.

143. A la DGD, la Direction du Contentieux, des Enquêtes et de la Valeur n'établit pas un programme annuel mais exerce le contrôle après dédouanement, le contrôle a posteriori dans un délai de prescription triennale, le contrôle en entreprise. Ces activités font l'objet d'un rapport annuel adressé à la Direction générale.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	C+	
(i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables	C	Les contribuables sont immatriculés dans des bases de données pour des impôts ou taxes individuels, qui peuvent ne pas être systématiquement et logiquement liés. Les liens avec les autres fonctions d'immatriculation et d'octroi de licences sont faibles, mais compensés par des contrôles occasionnels des contribuables potentiels.
(ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale	B	Les pénalités pour les cas de contravention sont prévues pour la majorité des domaines pertinents, mais ne sont pas toujours efficaces en raison de leur niveau peu élevé et de leur application non systématique.
(iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal	C	Il existe un programme continu de contrôles fiscaux à la DGI mais à la DGD les contrôles ne sont pas effectués sur la base d'un programme annuel basé sur des critères clairs d'évaluation des risques.

3.4.3 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières (PI-15)

i. Le taux de recouvrement des arriérés d'impôts/taxes dus, calculé en pourcentage d'arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné

144. Les statistiques relatives au recouvrement des arriérés d'impôts et taxes fournies par la DGI posent trois problèmes : i) les montants recouverts sont rapportés aux recouvrements globaux et non pas aux prévisions ; ii) ces prévisions sont elles-mêmes déterminées sur une base forfaitaire et non pas sur les restes à recouvrer (RAR) réels ou vérifiés ; iii) les restes à recouvrer ne sont pas établis à la fin d'année de façon détaillée et nominative. Le taux de recouvrement ne peut être déterminé du fait que les émissions ne sont pas connues. Le montant total des arriérés d'impôts est important à hauteur de 7,3%, 8,9% et 11,5% au titre des années 2005, 2006 et 2007 respectivement.

145. Au niveau de la DGD, il n'est pas déclaré de RAR, même pas au titre de la gestion des crédits d'enlèvement. La situation y relative a été expressément demandée mais non obtenue.

ii. Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douanes recouverts par les administrations fiscale et douanière

146. Deux sous-comptes du compte courant ordinaire du Trésor ont été ouverts au nom de Trésor-DGI et de Trésor-DGD dans les livres de la BCEAO, aux fins de recevoir les reversements des recettes encaissées. La fréquence de ces reversements est :

- journalière pour la DGI sur la place de Lomé et aux chefs-lieux de région et hebdomadaire dans les conseils préfectoraux ;
- journalière pour le bureau des Douanes-Port à Lomé, de quatre opérations par mois soit une fois par semaine pour la DGD sur la place de Lomé et d'une fois par mois pour les postes de l'intérieur du pays par transfert en numéraire à la caisse de la DGD.

Mais aucun texte n'a pu être produit qui fixe de façon précise la périodicité des reversements effectués par les deux administrations.

iii. Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor

147. Les rapprochements de situations entre le Trésor, d'une part, et chacune des deux régies, d'autre part, sont effectués sur une base mensuelle mais ne sont pas exécutées de façon véritablement contradictoire. Elles ne font pas non plus l'objet de signature de note d'accord matérialisant la concordance ou non des chiffres des produits reversés (les 2 régies) et de produits reçus et enregistrés (Trésor).

148. Il en résulte des écarts qui, en l'absence de contraintes liées à l'établissement du compte de gestion et du projet de loi de règlement, restent en suspens dans les écritures du Trésor.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	D+	
(i) Taux de recouvrement des arrières d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arrières d'impôt au cours de l'exercice donné	<i>Non attribuée</i>	Le taux de recouvrement ne peut être déterminé du fait que les émissions ne sont pas connues.
(ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douanes recouverts par les administrations fiscale et douanière	<i>B</i>	Les recettes recouvrées par la DGI et la DGD sont reversées au Trésor au moins toutes les semaines.
(iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor	<i>D</i>	Des rapprochements se font sur une base mensuelle non formalisée et laissent apparaître des écarts

3.4.4. *Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses (PI-16)*

i. Degré de prévisibilité des flux de trésorerie

149. Il est établi un plan de trésorerie annuel prévisionnel détaillé et décliné en tranches mensuelles. Ce plan est exécuté et suivi par un comité créé par arrêté n° 205 du 24 octobre 2005 mettant à jour celui de 1999, présidé par le MEF et comprenant les directions centrales du MEF et la BCEAO. Il se réunit une fois par mois, (vers le 25 du mois) pour rapprocher le montant des disponibilités du Trésor incluant les produits des reversements effectués par les 2 régies au cours de la période, d'une part, et le montant des ordonnancements acceptés ou visés par le Trésor, d'autre part. Les dépenses payables sont déterminées suivant une échelle de priorités fixée par le Comité et prenant en compte les dépenses des secteurs sociaux y compris les agences publiques autonomes rattachées. Les dépenses ainsi retenues par le Comité, font l'objet de deux ordres : i) le Ministre de l'économie et des finances ordonne au Directeur national de la BCEAO l'approvisionnement du compte courant ordinaire du Trésor par virement des sous-comptes DGI et DGD ; ii) le DGTCP ordonne le règlement desdites dépenses. La seconde opération est conditionnée par la première.

ii. Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses

150. Après la promulgation de la loi de finances de l'année, le démarrage de l'exécution du budget est marqué par deux actes : d'une part, la notification des crédits ouverts par voie de décret de répartition aux MDA et d'autre part, la libération des crédits, au moyen de fiches d'autorisation de dépenses (FAD) initiées par la DB à raison de :

- 100% pour les dépenses de personnel ;
- 50% pour les crédits de matériel en début de gestion ;
- 100 % pour les investissements publics.

151. En 2008, les crédits de matériel ont été libérés à 50% dès le mois de janvier au lieu de février ou mars les années précédentes ; une seconde libération serait intervenue mais l'information n'a pas été systématiquement communiquée à tous les MDA ; en ce qui concerne les crédits d'investissement, la libération intervenait en mars ou avril au cas par cas.

152. Il convient de noter que, les MDA n'ont aucune assurance quant au taux de libération qui sera appliqué, quant aux dates auxquelles ses libérations interviendront et quant à la portée de ces libérations.

iii. Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA

153. La pratique de loi de finances rectificative n'est pas courante au Togo : il n'y a pas eu de collectif budgétaire durant la période sous revue. Par contre, des virements de crédits ont été opérés par arrêté du MEF à raison de trois en 2005, deux en 2006 et six en 2007, totalisant respectivement 15 millions de FCFA, 950.000 FCFA et 1,8 milliard FCFA soit moins de 1% par an durant les trois années sous revue. Ces ajustements des dotations de crédits budgétaires sont opérés dans le respect de la LORLF de 1989.

154. Les lignes relatives à la réduction de la pauvreté ne sont pas protégées pour l'instant, le travail d'isolement des dépenses prioritaires étant en cours sous la direction de l'UC-DSRP.

155. En 2008, il est élaboré un avant-projet de loi de finances rectificative qui serait dans le circuit des approbations.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	D+	
(i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie	C	Des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire, mais ne sont pas actualisées : les prévisions pour l'essentiel des recettes et des dépenses sont réparties de façon linéaire sur les douze mois.
(ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses	D	Les MDA n'ont pas d'assurance quant au taux de libération qui sera appliqué, quant aux dates auxquelles ses libérations interviendront et quant à la portée de ces libérations.
(iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA	B	Un ajustement significatif des dotations budgétaires en cours d'exercice n'a lieu qu'une ou deux fois par an et est effectué de manière relativement transparente.

3.4.5 *Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties (PI-17)*

i. Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports s'y rapportant

156. Le décret n° 2008-067/PR du 21 juillet 2008 crée un Comité National de la Dette Publique (CNDP) qui a pour missions : i) d'élaborer, de coordonner et de suivre la mise en œuvre de la politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette publique, ii) de veiller à la mise en cohérence de ladite politique avec les objectifs de développement et la capacité financière de l'Etat. Il est chargé, entre autres tâches, d'élaborer et de veiller à l'application de la stratégie nationale d'endettement public, d'analyser la viabilité de la dette publique et la soutenabilité des finances publiques. Une analyse de la soutenabilité a été faite avec l'assistance des services du FMI et de la BM en attendant la prise en charge par le CNDP, qui vient de bénéficier d'un atelier animé par Pôle Dette en octobre 2008. Le Togo est dans un processus PPTTE dont le point de décision a été atteint en novembre 2008.

157. Il est établi un rapport annuel sur la dette extérieure appuyé des formulaires 1 et 2 de la Banque mondiale permettant la mise à jour des données y relatives.

158. En ce qui concerne la dette intérieure en particulier, il est également créé une Commission Nationale d'Apurement de la Dette Intérieure (CNADI) par arrêté n°286/MEF/CAB du 11 septembre 2008. Elle a pour mission de veiller à la transparence et à l'équité dans la mise en œuvre de la stratégie d'apurement de la dette intérieure.

159. La dette intérieure est en cours d'identification et de certification comme indiqué à l'indicateur PI – 4 ci-dessus.

ii. Etat de consolidation de soldes de trésorerie de l'administration centrale

160. La consolidation des soldes des comptes de trésorerie est faite à l'occasion de la réunion mensuelle du Comité de pilotage de la trésorerie. Cette trésorerie liquide et disponible est composée de la manière suivante :

- Encaisse en numéraire à la caisse du DGTCP (ACCT désormais) ;
- Solde au compte courant ordinaire du Trésor à la BCEAO (après fusion avec les sous comptes alimentés par la DGI et la DGD) ;
- Solde au compte courant postal du DGTCP (ACCT) ;
- Soldes de tous comptes ouverts dans les banques primaires et à la BCEAO au nom du Trésor public togolais.

Les avoirs des Fonds extrabudgétaires ne sont pas inclus dans cette trésorerie immédiate.

iii. Mécanisme de contraction des emprunts et d'octroi des garanties

161. Aux termes des dispositions des lois de finances de la période 2008, « Le ministre chargé des Finances est seul autorisé à signer les conventions ou accords relatifs aux emprunts ou aux dons. Ces conventions ou accords sont exécutoires dès leur signature ».

162. S'agissant de l'octroi des garanties et avals, la LORLF ne comporte aucune disposition y relative. Par contre, le CNDP est compétent pour « émettre un avis motivé sur les emprunts publics extérieurs et intérieurs ou les emprunts privés garantis par l'Etat. »

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	C	
(i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents	C	Les données concernant la dette extérieure sont complètes et mises à jour. Celles relatives à la dette intérieure ne sont pas encore déterminées et approuvées.
(ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale	C	Les soldes de comptes de trésorerie à l'exception des avoirs des fonds extrabudgétaires sont consolidés sur une base mensuelle.
(iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties	C	Les prêts contractés et les garanties émises par l'administration centrale sont toujours approuvés par une seule entité compétente de l'administration centrale. Mais la décision ne se prend pas sur la base de directives, de critères ou de limites clairs.

3.4.6 Capacité des contrôles des états de paie (PI-18)

i. Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif

163. Il n'existe pas un Fichier nominatif unique de référence pour la gestion du personnel de l'Etat, la liquidation des traitements et salaires. Au Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (MFPRA), la Direction de la Gestion Informatique du Personnel de l'Etat (DGIPE) gère une base de données qui n'est pas reliée à celle de la Cellule informatique (CI) du MEF. La CI procède à la liquidation de la paie, édite les bordereaux d'émission, les bordereaux de règlement, les mandats, les bulletins de paie et les répertoires numériques et alphanumériques.

164. La DGIPE communique à la DF les nouveaux recrutements et les modifications et mouvements ayant affecté la situation administrative des agents de l'Etat. Les dossiers de dépenses de personnel suivent la procédure normale d'exécution des dépenses publiques et sont soumises au visa du DCF, au mandatement par l'ordonnateur délégué, aux divers contrôles du comptable assignataire et au règlement par le Trésor.

165. Il y a un rapprochement régulier des modifications insérées dans les listes de la DGIPE et de la CI mais non de l'ensemble des fichiers.

ii. Modifications apportées en temps opportun, au fichier nominatif

166. Chaque mois, la DGIPE communique à la CI les modifications et les nouveaux recrutements d'agents en supports magnétique et papier. Les ministères utilisateurs n'interviennent pas dans le système sauf pour signaler les cas d'abandon, de suspension ou de décès. La base de données est ouverte à la CI du MEF mais non aux autres ministères. Le délai pour constater l'impact financier au niveau du bénéficiaire est en moyenne de 1 à 2 mois en ce qui concerne les modifications et de 3 à 6 mois en ce qui concerne les nouveaux agents recrutés.

167. Il convient de noter que souvent les agents intéressés s'adressent directement au service de la Solde au MEF pour faire valoir leurs droits, contournant ainsi les services compétents de leur ministère utilisateur.

iii. Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie

168. Les modifications communiquées par la DGIPE font l'objet de traitement par la CI avec traçabilité des activités de chaque agent intervenant sur le système et d'un rapprochement avec la source avant la liquidation des droits. Ces ajustements sont vérifiés par le DCF et par le comptable assignataire.

iv. Existence des mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des agents fantômes

169. La dernière opération de contrôle physique, couplé ou non avec le paiement à vue de la solde des agents de l'Etat, remonte à l'année 2000. Selon les informations recueillies au MEF et au MFPPRA, le besoin de reprendre cette pratique pourrait se concrétiser dans un avenir plus ou moins proche.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie	D+	
(i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif	D	Le fichier nominatif n'est pas systématiquement tenu à jour, mais le rapprochement entre l'état de paie et les fichiers du personnel se fait au moins tous les six mois quant aux modifications introduites mais non pour l'ensemble des fichiers.
(ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie	C	Le traitement des modifications apportées au fichier nominatif et aux états de paie accuse jusqu'à trois mois de retard pour une grande partie des modifications, ce qui entraîne de fréquents ajustements rétroactifs.
(iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie	C	Des mesures de contrôle sont en place, mais elles ne sont pas adéquates pour garantir la parfaite intégrité des données
(iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes	D	Aucune vérification des états de paie n'a été effectuée au cours des trois dernières années.

3.4.7 *Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics (PI-19)*

i. Preuve de l'utilisation d'une méthode basée sur la mise en concurrence pour la passation des marchés publics dont le seuil national établi pour les achats de faible valeur (pourcentage du nombre de marchés passés d'un montant supérieur au seuil)

170. L'organisation et le fonctionnement du système de passation des marchés sont définis par l'Ordonnance N° 93-006 du 4 août 1993 portant code des marchés publics. Elle institue trois Commissions à savoir la Commission Nationale des Marchés (CNM), qui reçoit et étudie les rapports d'évaluation des offres soumis par les autorités contractantes et formule les projets d'avis d'adjudication, le Comité d'Etudes et de Contrôle de Projets de Marché (CECPM), en charge du contrôle des projets de marché, et la Commission de Constatation et d'Officialisation des Prix.

171. Le système est hautement centralisé. Il n'y a aucune déconcentration vers les services de l'administration centrale ou des collectivités locales. La seule tâche incombant aux Ministères est la rédaction des clauses administratives et techniques particulières par des Cellules de Rédaction des Projets de Marché, prévues dans chaque ministère. Cependant, dans la plupart des cas, elles n'ont pas été créées.

172. Les seuils en dessus desquels les marchés doivent passer par appel d'offres sont définis par Décret N° 94-039/PR du 10 juin 1994 portant fixation de la limite des travaux, fournitures et services dispensés de la formalité d'appel à la concurrence par voie d'adjudication publique ou par voie d'appel d'offres et du montant de ces prestations entraînant la rédaction obligatoire d'un marché. Ces seuils sont :

- < 15.000.000 FCFA : lettre de commande,
- 15.000.000 à 50.000.000 FCFA : consultation restreinte,
- 50.000.000 à 100.000.000 FCFA : appel d'offres ouvert,
- > 100.000.000 FCFA : appel d'offres ouvert ou restreint sur autorisation préalable du Premier Ministre.

173. En dessus du seuil inférieur de 15 millions de FCFA, la plupart des marchés passe par le mode de gré à gré ou de consultation restreinte. Seulement 15% du montant concerné des marchés sont passés par appel d'offres ouvert.

Tableau 3.5 : Répartition des modes de passation de marchés en montant et nombre de marchés et en %

Mode de passation	Année 2006				Année 2007			
	Montant		Nombre		Montant		Nombre	
	MFCF A	%	Unité	%	MFCFA	%	Unité	%
Gré à gré	5,379	36%	67	35%	16,937	74%	171	53%
Consultation restreinte	7,241	48%	91	47%	2,508	11%	26	8%
Appels d'offres ouverts	2,486	16%	36	19%	3,561	15%	127	39%
Totaux	15,106	100%	194	100%	23,006	100%	324	100%

Source : Banque mondiale : *Revue de la Gestion et du Système des Finances Publiques. Volume III : Rapport d'évaluation sur la passation des marchés publics. Version provisoire. Septembre 2008*

ii. Etendue de la justification du recours à des modes de passation des marchés basés sur une approche moins concurrentielle

174. Le code des marchés publics et le décret fixant les limites n'indiquent pas des procédures à suivre en cas de choix d'un mode de passation moins concurrentiel. En pratique, une lettre est adressée au premier ministre. Jusqu'en 2008, les modes de passation moins concurrentiels étaient de pratique courante et facilement approuvée. Suite aux observations des bailleurs de fonds, le seuil a été ramené de 50 millions à 25 millions de FCFA pour passer à des appels d'offres ouverts et même entre 15 millions FCFA et 25 millions FCFA des consultations restreintes ne sont plus admises automatiquement. Ces mesures ont été appliquées depuis le début de l'année 2008 en attendant leur confirmation par décret.

lii Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations

175. Le code des marchés publics dans son Titre V dispose au sujet du règlement des litiges. Les réclamations éventuelles sont traitées par un comité consultatif de règlement amiable auprès du Premier Ministre. Cette commission comprend un magistrat de la Cour de Comptes, en activité ou en retraite, un membre de la Chambre Administrative de la Cour suprême, en activité ou en retraite, deux fonctionnaires, en activité, du ou des départements ministériels concernés par l'affaire soumise au comité et deux représentants de la profession à laquelle appartient l'entreprise intéressée. Le secrétariat est placé auprès du secrétaire permanent de la CNM.

176. Les nominations par le Premier Ministre et le fait que le secrétariat de la Commission soit placé auprès du secrétariat permanent de la CNM créent le doute quant à l'impartialité de cette Commission. Le délai est long, six mois à compter de la saisine, avec possibilité de prolongation de trois mois. La Commission siège à huis clos. Elle notifie son avis au ministre qui en décide dans un délai de deux mois. A défaut d'une telle décision, la demande du titulaire du marché est réputée rejetée. Il n'y a pas de procédure de recours contre cette décision sauf par voie judiciaire. D'ailleurs, la Commission n'a jamais pu être au complet en absence de tout magistrat de la Cour des Comptes.

177. Dans la pratique, jusqu'en 2007 la Commission n'a jamais été convoquée en l'absence de plaintes. Mais cette situation peut être justifiée par des craintes de la part des opérateurs soumissionnaires aux marchés. Ce n'est qu'en 2008 seulement que la Commission a reçu quelques plaintes qu'elle a traitées aussitôt.

178. Les recours et les règlements de litiges ne font pas l'objet de publication dans la revue des marchés publics.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	D+	
(i) Utilisation d'une méthode compétitive pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur	C	Selon les statistiques, moins de 50% des marchés sont passés par appel d'offres ouvert en 2006 et 2007.
(ii) Etendue de la justification du recours des modes de passation moins concurrentiels	D	Le code des marchés publics en vigueur et les Décrets fixant les seuils des modes de passation de marché ne privilégient pas le mode de passation des marchés par appel d'offres ouvert. En effet, la fourchette dans laquelle le mode de la consultation restreinte peut être utilisé est large. Il n'y pas de règles définissant la procédure de justification des méthodes moins concurrentielles.
(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations	C	Le code des marchés publics dans son Titre V comprend un règlement des litiges. Sa conception laisse à désirer. Dans la pratique. elle n'a jamais fonctionné faute de plaintes. Les recours et les règlements de litige ne font pas l'objet de publication dans la revue des marchés publics.

3.4.8 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales (PI-20)

179. Il est utile de rappeler que i) le ministre chargé des finances est ordonnateur principal unique et les autres ministres, administrateurs de crédits, ii) que ceux-ci proposent des engagements (à noter que le nouveau décret de 2008 portant RGCP en son article 7 alinéa 1er stipule qu' « ils engagent les dépenses et en préparent la liquidation » tandis que l'alinéa 4 de cet article confère le même pouvoir aux ordonnateurs), iii) il existe trois ordonnateurs délégués (le DF, le DFCEP et le Directeur du service de l'Intendance militaire), iv) sont ordonnateurs secondaires les responsables (Préfets) des services déconcentrés de l'Etat.

180. Les engagements proposés par les administrateurs de crédits doivent recevoir le visa du DCF avant d'être confirmés par le DF. Le visa est accordé au terme d'un certain nombre de contrôles dont le principal porte sur la disponibilité de crédits. Celui-ci implique le contrôle de l'imputation budgétaire, la nature de la dépense et ses spécifications, la détection des pratiques de fractionnement des marchés publics notamment pour contourner le seuil de 15 millions de FCFA.

181. Il importe de signaler que le DCF a retrouvé seulement depuis peu sa place sur la chaîne de la dépense suite au retour progressif à l'utilisation de la procédure normale d'exécution de la dépense. C'est dire que pendant les trois années sous revue, le contrôle financier n'a pu remplir sa mission de prévention des irrégularités et fraudes. La déperdition a atteint un tel niveau qu'il n'a pas été possible d'obtenir les statistiques relatives aux rejets de dossiers de propositions d'engagements au cours des trois dernières années et même en 2008, le registre y afférent n'étant plus en usage.

182. Le contrôle a priori est rétabli et est exercé sur toutes les propositions d'engagements des administrateurs de crédits centraux et déconcentrés.

ii. Exhaustivité et pertinence des autres règles /procédures de contrôle interne

183. Pendant la période sous revue, la pratique des procédures exceptionnelle et d'urgence avait précisément pour objet d'éluder les divers contrôles institués par une réglementation particulièrement formaliste rappelée ci-après et appliquée de nouveau à partir de 2008.

184. En effet, suivant la procédure normale, les contrôles consécutifs à un engagement exécuté, sont compris dans un enchaînement d'opérations et de vérifications, comme ci-après :

- L'administrateur de crédits assure la certification du service fait et la liquidation c'est-à-dire l'exactitude des calculs de détermination de la créance du tiers sur l'Etat ;
- Le DCF contrôle les termes de la liquidation et la matérialité de la prestation du tiers (assistance du cabinet KPMG) avant ordonnancement/mandatement ;
- Le DF exerce un contrôle d'ensemble sur le contenu du dossier de dépense avant de donner l'ordre de payer (mandatement) ;
- Le DCF délivre un 3^{ème} visa après ordonnancement/mandatement ;
- le DGTCP (désormais le PGT), comptable assignataire de la dépense, exerce les contrôles réglementaires (prescrits par le RGCP) dont ceux portant notamment sur la validité de la créance et le caractère libératoire de la créance du tiers. Les rejets effectués par le Trésor s'élèvent à 31, 50 et 44 respectivement en 2005, 2006 et 2007. En 2008 le nombre de rejets au 31 octobre est de 48 ;
- le mécanisme de la réquisition est prévu aux articles 102 et 103 du RGCP 1989 (articles 80 et 81 du RGCP 2008) mais il n'aurait jamais été mis en œuvre.

iii. Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions

185. L'utilisation intensive de procédures exceptionnelles et d'urgence avec ou sans télégramme lettre a induit un contournement quasi systématique des règles et bonnes pratiques prévues par la réglementation, notamment le principe fondamental de l'antériorité de la certification préalable au règlement d'une dépense à l'exception des cas d'avances ou de paiements autorisés par les lois et règlements (article 73 du RGCP). Ainsi, les opérations et contrôles liés à la liquidation qui conditionnent précisément la transparence dans l'exécution de la dépense publique, se trouvent éludées. A cet égard, l'absence d'une nomenclature des pièces justificatives des dépenses constitue par ailleurs un facteur défavorisant.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	D+	
(i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses	C	Les dépenses par procédure d'urgence ont représenté 40% et 33% des dépenses totales en 2006 et 2007 respectivement.
(ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/ procédures de contrôle interne	D	Des règles et des procédures de contrôle claires et exhaustives font défaut du fait de l'utilisation intensive des procédures d'urgence.
(iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions	D	La série des règles de base n'est pas observée de manière systématique et générale, étant donné l'inobservation flagrante des règles ou le recours systématique injustifié aux procédures simplifiées et d'urgence.

3.4.9 Efficacité du système de vérification interne (PI-21)

186. L'institution principale de vérification interne est l'Inspection Générale d'Etat qui a été créée par le Décret n° 72-192 du 15 septembre 1972 instituant une Inspection Générale d'Etat définissant ses structures et fixant les règles de son fonctionnement. Son mode de travail est précisé dans l'Instruction Générale N° I/PR/IGE/73 du 3 avril 1973 sur l'exécution des missions d'inspection de l'Inspection Générale d'Etat.

187. L'IGE opère à travers des plans de travail annuels qui sont soumis à l'approbation du Président de la République. Ce plan cible un nombre bien précis de services, d'EPA et de collectivités locales. En l'absence d'observations de la Présidence, l'IGE conclut à une approbation implicite. En dehors des plans de travail annuels, elle peut être chargée de missions ponctuelles. Elle établit un rapport pour chaque contrôle effectué, qui est soumis au Président de la République. Par contre, elle ne produit pas de rapports annuels d'activités.

188. Les rapports de contrôles sont assortis de recommandations, mais l'IGE ne dispose pas d'un service de suivi lui permettant de connaître le sort réservé à ces recommandations.

189. A l'heure actuelle, l'IGE est caractérisée par un manque de ressources humaines et matérielles. Durant ces dernières années, ses effectifs ont été sensiblement diminués en raison des départs à la retraite des inspecteurs sans remplacements consécutifs. L'Inspecteur Général d'Etat lui-même continue à exercer sa fonction, bien qu'ayant été admis à faire valoir ses droits à la retraite.

190. Fin octobre 2008, l'IGE était encore en train d'exécuter son programme de l'année 2006, dont elle avait achevé environ la moitié. Le manque de moyens, notamment en matière de ressources humaines, serait les causes principales de ce retard.

191. A côté de l'IGE, il existe depuis quelque mois une Inspection Générale des Finances créée par Décret n° 2008-093/PR du 29 juillet 2008. L'inspecteur a été nommé le 29 août 2008 et a pris fonction le 3 septembre. A l'heure actuelle, il est en train d'identifier le profil du personnel à recruter et de mettre en place l'organisation de l'IGF avec de l'assistance technique de l'AFRITAC-Ouest.

192. Compte tenu de la création récente de l'IGF, aucune activité de contrôle n'a été enregistrée à son actif.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-21. Efficacité du système de vérification interne	D+	
(i) Couverture et qualité de la vérification interne	D	Il existe deux institutions de vérification interne : l'Inspection Générale d'Etat (IGE), créée en 1972 et l'Inspection Générale des Finances (IGF), créée en 2008. Le fonctionnement de l'IGE est réduit à cause des départs à la retraite d'une partie de son personnel sans nouveaux recrutements de remplacement. Elle établit des plans de travail annuels, mais le dernier est celui de 2006 dont la moitié n'est pas encore effectuée en fin 2008. L'IGF n'a encore enregistré aucun contrôle à son actif.
(ii) Fréquence et diffusion des rapports	C	L'IGE établit un rapport après chaque contrôle qui est adressé au Président de la République avec copie au Ministre en charge de l'entité contrôlée. Les rapports ne sont pas transmis au MEF, sauf si celui-ci est directement concerné par le contrôle ni à la Cour des Comptes, qui n'est pas opérationnelle.
(iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne	D	Il n'existe pas un système de suivi de la mise en œuvre des recommandations issues des rapports de vérification de l'IGE.

3.5 Comptabilité, Enregistrement de l'Information et Rapports Financiers

3.5.1 Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes (PI-22)

i. Régularité du rapprochement bancaire

193. La réconciliation bancaire se fait sur une base mensuelle et porte essentiellement sur les comptes ouverts au nom du Trésor public dans les livres de la BCEAO et secondairement sur les autres comptes bancaires et postal. Le rapprochement est systématiquement fait pour les comptes à l'Institut d'émission à savoir le compte courant « Trésor togolais », le compte « Trésor provision salaires », le compte « Trésor CNPE », le compte « Trésor FPPP » et est matérialisé par un support signé par le teneur des comptes de trésorerie, le chef de section et le chef de division comptabilité.

194. Le compte CCP fait également l'objet de réconciliation au mois le mois ; en ce qui concerne les comptes ouverts auprès des banques primaires dont deux comptes séquestres pour l'emprunt obligataire 2006/2012, les rapprochements sont effectués lorsque de nouveaux mouvements affectent ces comptes. Les comptes ouverts au titre des deux fonds extrabudgétaires identifiés plus haut (PI – 7) ne sont pas réconciliés par le Trésor. Il en est de même des 800 comptes ouverts au nom de l'Etat dans le système bancaire et identifiés lors de la Revue PEMFAR.

ii. Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances

195. En matière de recettes, les rapprochements avec la DGI et la DGD ne sont pas fiables en raison des écarts entre les montants enregistrés dans la comptabilité du Trésor et ceux déclarés par les deux régies (cf. les commentaires au PI – 3 ci-dessus).

196. En matière de dépenses, il y a d'abord le défaut de régularisation des dépenses payées hors de la procédure normale et non régularisées depuis plusieurs exercices. Une autre source de suspens est la non-remontée des données relatives à l'exécution des dépenses sur crédits délégués par les services déconcentrés et sur avances par les payeurs installés auprès des ambassades à l'étranger. Selon les responsables des postes comptables du Trésor, la remontée de la comptabilité est retardée par la signature de la situation d'exécution des crédits délégués par le Préfet ordonnateur secondaire du budget de l'Etat.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	C	
(i) Régularité du rapprochement bancaire	B	Le rapprochement de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor se fait au moins tous les mois, généralement dans les 4 semaines suivant la fin du mois.
(ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	D	Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font tous les ans, avec plus de deux mois de retard.

3.5.2 *Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires (PI-23)*

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

198. Pour leurs frais de fonctionnement, les unités de base dépendent du recouvrement des coûts auprès des usagers.

199. Les écoles étaient financées à travers les frais de scolarité jusqu'en 2008. En 2008, l'obligation de payer des frais de scolarité a été supprimée pour l'enseignement préscolaire et primaire public pour compter de l'année scolaire 2008/2009.

200. Les recettes au titre de frais de scolarité n'étaient pas reversées au compte de l'Etat ni enregistré dans la comptabilité du Trésor. Elles étaient réparties selon une clé qui réservait 60% aux écoles placées sous la gestion d'un comité comprenant le chef de l'établissement et des représentants des parents d'élèves. Les 40% restants étaient répartis entre les Inspections de l'Enseignement (5%), les Directions régionales (2%), la Direction de l'Enseignement (1%), le Trésor public (2%) et le Fonds de Soutien à l'Education (30%), géré par un Comité interministériel. Il n'y a pas un système de collecte de données sur le recouvrement de ces recettes et leur utilisation, hormis le versement au Trésor des 2% au Trésor.

201. Au niveau des unités de santé de base le décret n° 90-192/PR autorisant les formations sanitaires publiques à utiliser les recettes provenant des prestations de soin du 26 décembre 1990 fixe le principe de l'utilisation des recettes pour le réapprovisionnement en médicaments essentiels et pour couvrir les principales dépenses de fonctionnement. Les fonds sont gérés par un comité de gestion (COGES) qui, entre autres attributions, fixe les tarifs des prestations de soins et examine et adopte les comptes de gestion de sa formation sanitaire.

202. Il n'y a pas un système de collecte de données ou de contrôle sur le fonctionnement des formations sanitaires de base. Le Ministère de la Santé dispose d'un service d'audits depuis septembre 2006 mais par manque de moyens, ce service n'a pu réaliser des audits proprement dits. Son travail principal a porté sur un programme de formation aux gestionnaires des formations sanitaires.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	D	Il n'y a pas un suivi des ressources perçues par les services sociaux de base pour leur fonctionnement. Quant aux frais de scolarités, les recettes servent en partie aux dépenses de l'administration sans enregistrement dans la comptabilité publique.

3.5.3 *Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année (PI-24)*

203. Chaque service tient la situation en ce qui le concerne. En attendant l'installation d'un système intégré des dépenses et des recettes, les informations sont enregistrées dans différentes bases de données. Il n'y a pas systématiquement de rapprochements entre les différents services. Des états varient d'un service à l'autre selon la vision du responsable et le logiciel utilisé.

204. Il n'y a pas de rapports périodiques et systématiques avec des classifications comparables. De plus, les classifications ne sont pas toujours compatibles avec celle du Budget de l'Etat. Des points d'interrogation existent pour tous les états produits par les différents services. Certains services, tels que les impôts et la douane, utilisent une classification non conforme à celle du budget de l'Etat.

205. Les états de développement des recettes de la DGTCP sont particulièrement faibles. D'un côté, des sommes importantes sont enregistrées au poste « autres recettes non ventilées » contre de prévisions nul au Budget, tandis que de l'autre côté des montants tout aussi importants (dons ou tirages sur emprunts) sont inscrits en prévision au budget alors que les réalisations correspondantes sont nulles. La comparaison des enregistrements du Trésor avec ceux des impôts et des douanes fait apparaître des écarts parfois importants. Ceci provient du fait qu'il y a un manque manifeste d'efforts pour effectuer des rapprochements aux fins d'éliminer les écarts et distorsions.

206. Le Tableau des Opérations Financière de l'Etat (TOFE) établit une situation mensuelle de l'exécution du budget. Les chiffres sont une compilation des informations provenant de différentes sources au lieu d'être entièrement tirés de la balance générale des comptes du Trésor comme prescrit par la Directive UEMOA.

207. La Note de Conjoncture est publiée sur une base trimestrielle. Elle reprend en grandes lignes les informations du TOFE. Mais la note de conjoncture n'est pas centrée sur l'exécution du budget et les statistiques souffrent de mêmes problèmes que les états de recettes et dépenses. En 2008, les rapports des premier et deuxième trimestres ont été publiés respectivement en juillet et octobre. Il convient de préciser que le TOFE et la Note de conjoncture ont une nature et une finalité spécifiques.

208. Toutefois, il est utile de mentionner l'élaboration et la publication d'un rapport d'exécution du budget au titre des trois premiers trimestres de l'année 2008. (cf rapports 1^{er} semestre et 3^e trimestre 2008 établis par la Direction de l'Economie et communiqués à la mission par la BM) Ceci constitue, certes, un effort significatif mais ne répond pas entièrement aux critères PEFA en termes de compatibilité avec les prévisions budgétaires et d'analyses des grandeurs macro économiques et macro budgétaires)

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	D	
(i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	D	Il n'y pas de rapports périodiques couvrant l'ensemble de l'exécution du budget en recettes et en dépenses. Ils existent des états partiels qui ne sont pas nécessairement compatibles avec les prévisions budgétaires.
(ii) Emissions dans les délais des rapports	D	Il n'y a pas de rapports d'exécution budgétaire.
(iii) Qualité de l'information	C	Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données, mais cette lacune ne remet pas en cause leur utilité primaire.

3.5.4 Qualité et respect des délais des états financiers annuels (PI-25)

i. Etat complet des états financiers

209. L'article 40 de la LORLF exige le dépôt du projet de loi de règlement à l'Assemblée nationale au plus tard dans les douze mois de la clôture de l'exercice ou de la gestion auquel il se rapporte. Elle a ensuite un délai maximum de trente jours pour se prononcer.

210. L'article 37 précise le contenu du projet de loi de règlement. Il doit constater le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à un même exercice ou à une même gestion. Suivant la même forme que pour la loi de finances de l'année et compte tenu des lois rectificatives, il devrait présenter des tableaux faisant ressortir :

- en ce qui concerne les recettes, les prévisions, les émissions, les recouvrements et restes à recouvrer ;
- en ce qui concerne les dépenses, les crédits, les engagements, ordonnancements.

Il devrait préciser la situation des emprunts contractés et des avals accordés.
Il établirait les comptes de résultats de l'exercice ou de la gestion qui comprend :

- le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général ;
- les profits et les pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux ;
- les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans des conditions prévues par un règlement de comptabilité publique.

Le projet de loi de règlement autoriserait enfin le transfert du résultat de l'exercice ou de la gestion au compte permanent des découverts du Trésor.

211. Dans la pratique, l'Administration n'a jamais produit ni compte de gestion ni projet de loi de règlement prévu par la LORLF. Par conséquent, il n'y a pas lieu de considérer l'existence d'un état complet des états financiers.

ii. Soumission dans les délais des états financiers

212. En l'absence de compte de gestion et de projet de loi de règlement ce critère ne s'applique pas. Des mesures ont été prises permettant l'établissement du compte de gestion 2007 pouvant aboutir au projet de loi de règlement correspondant à titre d'essai. Les résultats sont attendus pour le courant de l'année 2009. Compte tenu des résultats, des comptes de gestion et des projets de loi de règlement pourraient ensuite être produits à partir de la gestion 2008.

iii. Les normes comptables utilisées

213. Le plan comptable de l'Etat est inspiré de la directive de l'UEMOA qui, elle-même, est conforme au Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA) devenu SYSCOHADA. Le compte de gestion 2007 serait établi conformément à ce plan, mis en application dans une phase pilote pour compter d'octobre 2006.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D	
(i) État complet des états financiers	<i>D</i>	Il n'y a ni comptes de gestion ni lois de règlement. Les services produisent des états différents en parallèle, contenant des erreurs et omissions, sans consolidation ou rapprochements des écarts.
(ii) Soumission dans les délais des états financiers	<i>Non attribuée</i>	En l'absence de projet de loi de règlement ou de compte de gestion, ce critère ne s'applique pas.
(iii) Les normes comptables utilisées	<i>D</i>	Le compte de gestion 2007 n'étant pas disponible, il n'est pas possible de vérifier les normes comptables effectivement appliquées.

3.6 Surveillance et Vérification Externes

3.6.1 Etendue, nature et suivi de la vérification externe (PI-26)

214. La Cour des Comptes est instituée par l'article 107 de la Constitution du Togo. La Loi organique 98-014 du 10 juillet 1998 a précisé son organisation et son fonctionnement, y compris les modalités de nomination de ses membres. Cependant elle n'est pas opérationnelle, car aucun magistrat n'y a été nommé.

215. Si l'institution supérieure de contrôle (ISC) externe ne fonctionne pas, il faut constater que les rapports qui devraient faire l'objet de ses travaux, n'existent pas non plus. Les Lois de Règlement sont bien prévues dans la Loi organique 89-09 relative aux lois des finances, qui précise dans son article 40 que le projet de loi de règlement soit déposé à l'Assemblée nationale au plus tard dans les douze mois de la clôture de l'exercice ou de la gestion auquel il se rapporte. Cependant, aucune loi de règlement n'a été votée.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe	Non attribuée	
(i) Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	<i>Non attribuée</i>	La vérification externe relèverait de la Cour des Comptes, mais faute de nominations elle n'est pas opérationnelle.
(ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement	<i>Non attribuée</i>	
(iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs	<i>Non attribuée</i>	

216. Les vides en matière des vérifications externes ont été signalés à maints endroits. Le Gouvernement s'est engagé à mettre en place le dispositif de fonctionnement de la Cour des Comptes et d'en nommer les magistrats de sorte qu'elle puisse devenir opérationnelle au cours de l'exercice 2009.

3.6.2 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif (PI-27)

217. Conformément à la Loi organique le projet de loi de finances et les autres documents prévus dans la loi devraient être déposés au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède l'année d'exécution du budget. L'Assemblée nationale dispose d'un délai maximum de quarante jours pour se prononcer.

218. L'Assemblée nationale dispose d'un règlement intérieur qui décrit les procédures, relatives notamment à l'examen et au vote des projets ou propositions de lois. Après réception du projet de loi de finances et des documents y relatifs, il est affecté à la commission des finances et des échanges pour étude au fond. Conformément aux dispositions de l'article 107 du règlement, les députés des autres commissions permanentes peuvent également participer aux travaux. Les députés ont le droit d'amendement dans les conditions fixées par la Constitution (article 90) et la loi organique (article 44). Le fonctionnement et le respect des procédures ont pu être constatés à travers les comptes rendus des délibérations de la commission.

219. L'Assemblée Nationale reçoit la documentation budgétaire vers la fin de l'année. La période fixée par la LORLF prescrit l'envoi au parlement deux mois avant la fin de l'année pour le budget de l'année suivante, mais cette période est rarement respectée. Néanmoins, durant la période sous revue, l'Assemblée nationale a reçu les projets de loi de finances toujours avant la fin de l'année précédant l'année d'exécution du budget.

220. La documentation budgétaire prévue à l'article 35 de la Loi n° 89-09 portant Loi organique relative aux lois de finances comprend le projet de la loi de finances, le projet de budget détaillé de la gestion suivante, le rapport économique et social et l'exposé des motifs du projet de loi de finances.

221. Dans l'exposé des motifs le gouvernement présente ses politiques budgétaires. L'exposé et le projet de budget sont focalisés sur l'année de gestion suivante, mais ne donnent pas une vision élaborée sur les priorités à moyen terme.

222. La date de dépôt du projet de loi de finances n'est pas respectée. Les projets de loi de finances arrivent souvent vers la fin de l'année qui précède l'année d'exécution du budget. En maintenant la date butoir pour l'adoption de la loi au 31 décembre au plus tard, le temps imparti au parlement pour examiner et voter les projets de budget se trouve fortement réduit. Pendant la période sous revue ce délai a varié d'un mois à 10 jours comme montre le tableau ci-dessous, soit toujours inférieur au délai de quarante jours prévu par la loi.

Tableau 3.x: Date d'arrivée et d'adoption en plénière des projets de loi de finances 2005 - 2007*

Année	Arrivée à l'Assemblée nationale	Adoption en plénière
2005	30 novembre 2005	27 décembre 2005
2006	09 décembre 2006	29 décembre 2006
2007	21 décembre 2007	31 décembre 2007

* Source : Assemblée nationale, Commission des Finances et des Echanges.

223. Conformément à l'article 15 de la Loi organique, le ministre des finances peut procéder à des virements et transferts de crédits à l'intérieur des disponibilités budgétaires sans créer de nouveaux chapitres et dans la limite du cinquième de la dotation de chacun des articles concernés.

224. Pendant la période sous revue, il n'y a pas eu de loi de finances rectificative. Pendant ces années, il y a un nombre réduit de modifications des montants modestes sous forme de virements par arrêté comme prévu par la Loi pour les dépenses de matériel.

225. En ce qui concerne les dépenses de personnel, les états de développement des dépenses établis par la DGTCP, montrent que les dépenses totales en personnel ont dépassé celles du budget voté en 2006 et 2007 avec des écarts variables d'un chapitre à un autre. Ces dépassements et modifications de fait ne sont pas sanctionnés par des décrets ou arrêtés y afférents ou par une loi de règlement comme prévoit la Loi organique.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	D+	
(i) Portée de l'examen par le parlement	B	Le projet de budget est accompagné par des documents portant sur les politiques budgétaires. Cependant, il n'y a pas de cadre budgétaire décrivant les priorités à moyen terme.
(ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées	A	L'Assemblée nationale dispose d'un règlement intérieur décrivant les procédures pour l'examen et le vote du projet de loi de finances. L'examen au fond est fait par la Commission des Finances et des Echanges, élargie aux députés des autres commissions permanentes à leur demande. Ces procédures sont généralement respectées.
(iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)	D	Le délai fixé par la loi organique pour l'examen et le vote du projet de loi de finances est de 40 jours. Dans la pratique les projets de loi sont systématiquement déposés en retard, réduisant le délai légal à un mois ou moins.
(iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le parlement	D	Les règles portant sur les modifications du budget sont bien établies dans la LORLF. En matière des dépenses de matériel, elles sont respectées. Par contre, les dépenses de personnel font apparaître des écarts par rapport aux budgets votés. Il n'y a pas eu de lois rectificatives ou de loi de règlement pendant la période sous revue pour approuver lesdits dépassements.

226. En 2008, le Togo a été frappé par des flambées de prix des produits alimentaires d'ampleur exceptionnelle et par des inondations graves. Pour atténuer les effets néfastes de ces phénomènes, le gouvernement a établi un programme d'urgence pour lequel il a obtenu des appuis de la part des bailleurs de fonds. Compte tenu du niveau des montants concernés, le Gouvernement a préparé un projet de loi de finances rectificative qui devrait être déposée à l'Assemblée nationale en même temps que le projet de loi de finances gestion 2009.

3.6.3 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif (PI-28)

227. Aujourd'hui, le Togo ne connaît pas de rapports de vérification externe. De tels rapports devraient être produits par la Cour des Comptes. Cette situation tient à deux causes : la non opérationnalisation de la Cour des Comptes dix ans après sa création, d'une part, et l'absence de comptes annuels (compte général de l'administration des finances, compte de gestion et de projet de loi de règlement), d'autre part.

228. En absence de rapport de vérification externe cet indicateur ne peut être instruit.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	Non attribué	En l'absence de projets de Loi de Règlement, il ne peut y avoir de rapports de vérification. Dans ces conditions les trois composantes de cet indicateur ne peuvent faire l'objet de notation.
(i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)	<i>Non attribuée</i>	
(ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions	<i>Non attribuée</i>	
(iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif	<i>Non attribuée</i>	

3.7 Pratiques des Bailleurs de Fonds

3.7.1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct (D-1)

229. Le Togo a connu pendant une longue période des rapports tendus avec un bon nombre de bailleurs de fonds. Cette situation s'est améliorée depuis 2006. Cependant, pendant la période sous revue, 2005 à 2007, le pays n'a reçu aucun appui budgétaire direct en dehors d'un don, considéré comme tel¹², de 2,5 millions EUR de la France au début de l'année 2007.

230. Grâce à l'amélioration des relations avec ses partenaires, le Togo a pu bénéficier d'autres aides budgétaires au cours de l'année 2008, notamment de la France, du FMI et de la Banque mondiale. La France a fourni une aide budgétaire de 2,5 millions EUR, décaissée en partie en juillet 2008 pour permettre au Togo de satisfaire les conditionnalités de l'apurement de sa dette vis-à-vis de la BAD et en partie au mois de septembre 2008. Le FMI a approuvé un accord triennal de 108,4 millions USD au titre de la FRPC en avril 2008, dont le décaissement de la tranche initiale de 21, 8 millions USD a été rendu disponible aussitôt. La Banque mondiale a décaissé un appui budgétaire de 17,6 millions USD au mois de mai 2008 qui était inscrit dans sa Note de Stratégie Intérimaire (ISN). Ce décaissement est un don faisant partie d'un Economic Recovery and Governance Grant de 170,6 millions USD dont 153 millions USD servent à l'apurement des arriérés vis-à-vis de la Banque.

231. En termes de nouveaux décaissements, la France envisageait un deuxième appui budgétaire de 2,5 millions EUR avant la fin de l'année 2008. La Banque mondiale est en train de préparer un appui budgétaire prévu pour 2009 à hauteur de 12 millions USD avec la possibilité d'une augmentation jusqu'à 20 millions USD. Enfin, la Commission européenne envisage également la possibilité d'appuis budgétaires à partir de 2009 sur son programme du 10^{ième} FED.

¹² L'appui budgétaire général (ABG) est défini comme une aide non ciblée. Géré selon les procédures nationales. Le don français était destiné à apurer une partie des arriérés de paiement de la SOTOCO aux producteurs du coton et les rapports et audits sont faits selon les procédures de l'AFD. De sorte il ne s'agit pas de l'ABG proprement dit

232. Les appuis budgétaires au Togo sont d'une date récente. Les conventions ont encore souvent un caractère ad hoc ou sont en cours d'élaboration. Fin 2007, les possibilités des aides budgétaires avec la Banque mondiale et la Commission européenne étaient connues, mais non pas encore les modalités d'octroi. C'est pourquoi le Gouvernement n'a pu les inscrire au budget¹³.

233. En l'absence de conventions et accords élaborés à part celle avec le FMI, il n'existe pas non plus de calendriers de décaissements des appuis budgétaires .

Indicateur	Note	Explication Résumée
D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	D	
(i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au parlement.	D	Les appuis budgétaires sont d'une date récente et ils n'existent pas encore d'accords pluriannuels. La plupart des conventions sont en cours d'élaboration et les montants et modalités ne seront connus qu'après leur signature.
(ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)	D	En l'absence de conventions et accords pluriannuels, il n'existe pas de système de programmation trimestrielle des décaissements des appuis budgétaires des bailleurs de fonds.

234. Le groupe des PTF au Togo est restreint. Contrairement à d'autres pays de la sous région, il n'y a pas de cadre de concertation encore entre le Gouvernement et les PTF en vue d'une harmonisation/coordination de la gestion des appuis budgétaires. Ainsi, l'instrument du dialogue politique commun ne fonctionne pas encore et la planification de l'aide se fait le plus souvent de façon bilatérale.

3.7.2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide projet et de l'aide programme et l'établissement de rapports y afférents (D-2)

235. La grande partie des projets fait l'objet d'accords et conventions. En ce qui concerne les accords avec des bailleurs de fonds, les modalités des projets sont connues, y compris le schéma prévisionnel qui peut être inscrit au budget. Il en est de même pour la grande partie des dons pour lesquels des conventions sont signées avec le gouvernement. Cependant, certaines conventions comprennent des montants indicatifs en attendant l'élaboration des projets spécifiques.

236. En général, les bailleurs de fonds ne fournissent pas d'informations sur les prévisions de leurs décaissements mais ils se réfèrent aux accords et conventions signés avec le Gouvernement dans lesquels se trouveraient les renseignements requis permettant l'inscription des fonds attendus au budget de l'Etat. Les accords avec certains bailleurs permettent de faire une ventilation conforme à la classification du budget de l'Etat, mais ceci n'est pas généralisé et pour la grande partie de l'aide les PTF s'appuient sur leur propre classification.

¹³ Voir: Assemblée Nationale: *Rapport d'étude du projet de Loi de Finances gestion 2008. Examen au fond.* Commission des Finances et des Echanges, décembre 2007. p. 30

237. La signature des contrats et conventions se fait avec le Ministre chargé des Finances. L'exécution est assurée par les ministères et départements techniques. Il n'y a pas un organe désigné spécifiquement pour le suivi des projets et programmes au niveau du Ministère de la Coopération, du Développement et de l'Aménagement du Territoire, qui aurait la charge de recevoir, de réclamer et de traiter des rapports périodiques des bailleurs sur les décaissements effectués. Par conséquent, les bailleurs de fonds ne fournissent pas de rapports trimestriels sur leurs décaissements.

Indicateur	Note	Explication Résumée
D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide projet et l'aide programme et établissement des rapports y afférents	D+	
(i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets	C	Les estimations des décaissements des bailleurs sont connues pour une grande partie à travers les contrats et conventions signés avec le Gouvernement, mais la ventilation s'articule souvent autour de la classification du bailleur de fonds.
(ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets	D	Les bailleurs de fonds ne fournissent pas de données périodiques infra annuelles sur les décaissements des appuis projets.

3.7.3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales (D-3)

238. Le Togo reçoit relativement peu d'aide. Des bailleurs bilatéraux, y compris la Commission européenne avaient diminué leur aide en raison de la situation du pays. De grands bailleurs de fonds tels que la Banque mondiale et la BAD avaient gelé leurs crédits à cause du non paiement des intérêts et remboursements.

239. Pendant la période sous revue, 2005 à 2007, il n'y a eu qu'un seul appui budgétaire. Les autres aides consistaient en des dons de la France, de la Commission européenne et du SNU et des prêts de la BOAD, de la BID, de la BADEA et de la BAD en se limitant aux bailleurs principaux. La Banque mondiale soutenait un programme de dons mais à l'écart du Gouvernement, à travers les Agences d'Appui aux Initiatives de Base (AGAIB). Ce n'est qu'en mai 2008 que la banque a repris le programme officiel avec le gouvernement après l'apurement des arriérés.

240. A part l'appui budgétaire donné par la France en 2007 et 2008 et la Banque mondiale en 2008, les autres aides sont gérées selon les procédures propres aux bailleurs de fonds. Ceci compte pour les IFI, mais également pour le PNUD et la France. L'AFD s'appuie sur les procédures nationales en matière de passation des marchés, mais se réfère à ses propres procédures en ce qui concerne les paiements, les vérifications et les rapports. Les aides de la Commission européenne sont régies par les règles du FED et du Fonds STABEX. La Banque mondiale vient de signer un contrat pour le projet Développement communautaire, mais la gestion incomberait encore aux AGAIB.

241. L'enquête sur les progrès de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris menée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2008 confirme cette situation. Selon les résultats, 4% de l'aide allouée au secteur public passe par les systèmes nationaux. Le pourcentage utilisant les procédures nationales de passation des marchés est de 15%. Il faut noter que le nombre des donateurs et les montants d'aides reportés / déboursés sont limités.

Indicateur	Note	Explication Résumée
D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	D	Seulement 4% de l'APD suit les procédures de gestion nationales et seulement 15% est dépensée utilisant les procédures nationales de passation de marchés.

4. LE PROCESSUS GOUVERNEMENTAL DE LA REFORME

4.1 Les réformes récentes en cours

242. Depuis la réconciliation nationale et le renouement des rapports avec les bailleurs de fonds, le Togo a entamé un vaste programme de réformes. Le premier souci a été l'assainissement des relations avec les bailleurs qui étaient affectées en bonne partie par l'accumulation d'impayés pendant une longue période. Avec l'aide du FMI, le gouvernement est arrivé à apurer son portefeuille de dettes extérieures.

243. Le début du programme de réformes a été appuyé par la Banque mondiale à travers la revue des dépenses publiques et de la gestion financière de l'Etat (Public Expenditure Management and Fiduciary Assessment Review PEMFAR) organisée en 2005 et dont le rapport final a été approuvé en juin 2006. Cette analyse aboutissait à un plan d'actions couvrant le cadre juridique et institutionnel de la gestion des finances publiques ainsi que les différentes phases du cycle budgétaire.

244. Le plan d'actions du PEMFAR classait les actions comme urgentes, prioritaires ou à moyen terme. Parmi les actions urgentes, figuraient le retour à l'orthodoxie budgétaire, l'évaluation de la dette extérieure et son caractère soutenable ainsi que l'inscription de l'intégralité du service annuel de la dette extérieure au budget de l'Etat. D'autres mesures classées comme urgentes n'ont pu être réalisées pleinement soit parce que la mise en œuvre prend beaucoup plus de temps, comme la réorganisation des services du Trésor, soit par manque de moyens à court terme, comme le renforcement de l'IGE et l'opérationnalisation de la Cour des Comptes. A cet égard, il faut noter que le plan d'actions n'était pas assorti d'une estimation du temps nécessaire et des coûts pour la mise en place de chaque mesure.

245. Avec le FMI, le Togo a mis en œuvre un programme de référence qui a couru du 1^{er} octobre 2006 au 30 juin 2007. Il a abouti aux résultats escomptés. Parmi ces résultats, on compte la restauration de l'orthodoxie budgétaire, déjà inscrite au PEMFAR, notamment par la limitation des procédures exceptionnelles, la création d'une Direction du contentieux et des enquêtes au niveau de la Direction Générale des Impôts, la mise en place du logiciel SYDONIA++ au niveau de la Direction Générale des Douanes, l'audit des Entreprises Publiques et des audits stratégiques et financiers de la SOTOCO et du secteur des phosphates.

246. Les réformes se poursuivent après la fin du programme de référence. L'informatisation de l'administration financière est en cours avec l'installation du logiciel SIGFIP qui devrait être opérationnel au 1^{er} janvier 2009. Au niveau de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, un important programme de réforme institutionnelle est en cours. Ce programme prévoit, entre autres objectifs, une séparation des fonctions normatives et des fonctions comptables au niveau du DGTCP. En matière de rapports, des mesures ont été prises pour établir le compte de gestion de l'exercice budgétaire 2007 devant aboutir au projet de loi de règlement de la même année. L'Inspection Générale des Finances a été instituée par décret en juillet 2008 et l'inspecteur général nommé dès le mois suivant.

247. L'ensemble du fonctionnement du système de la gestion des finances publiques est de nouveau en cours d'analyse par l'actualisation du PEMFAR, qui aboutirait à un plan d'actions à horizon défini pour l'amélioration du système de gestion des finances publiques. Ce PEMFAR, dont la présente évaluation PEFA fait partie, fait suite à l'exercice antérieur effectué en 2006. En dehors du PEFA, il comprend trois volets qui sont une revue des dépenses publiques, une évaluation de la gestion des finances publiques et une évaluation sur la passation des marchés publics. La restitution des conclusions d'ensemble du rapport PEMFAR II est programmée pour le mois de mars 2009.

248. Au niveau de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) les initiatives ont été prises qui doivent permettre d'identifier au budget et à son exécution des lignes spécifiquement liées à la mise en œuvre de la SRP.

4.2 Facteurs Institutionnels Contribuant à la Planification et l'Exécution des Réformes

4.2.1 La volonté politique et l'appropriation des réformes

249. Après une longue période de conflits et de tensions sociopolitiques, qui ont freiné le développement du pays et ont fait augmenter la pauvreté, le Gouvernement a entamé depuis 2005 la mise en place d'importantes réformes. L'initiative du Gouvernement a abouti à la signature par la classe politique de l'Accord Politique Global (APG) en août 2006 qui a permis de faire des avancées significatives et de renouer les rapports avec les bailleurs de fonds qui avaient gelé ou diminué leurs relations avec le Gouvernement. Suite à cet Accord, un Gouvernement d'Union Nationale a été mis en place ainsi qu'une Commission Electorale Indépendante chargée de préparer des législatives libres et transparentes.

250. Depuis 2005, la Banque mondiale avait organisé une revue des dépenses publiques et de la gestion financière de l'Etat (PEMFAR) dont le rapport final est apparu en juin 2006 assorti d'un plan d'actions (voir ci-dessus). Un Programme de Référence avec le FMI a été mis en place en octobre 2006 pour une durée de 9 mois. Les résultats ont permis le Gouvernement d'ouvrir les négociations avec le Fonds pour une Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) qui a abouti à la signature d'un accord triennal en avril 2008.

251. En même temps, le Togo s'est efforcé de remplir les conditions d'admission à l'initiative PPTTE renforcée. Selon le communiqué de presse n° 08/034 du 25 novembre 2008 du FMI, le Togo a effectivement atteint le point de décision lui permettant de bénéficier d'un allègement de dette intérimaire.

252. Le Gouvernement s'est fortement engagé dans le processus de réformes. Pour renforcer la coordination et la visibilité du programme, il a institué, auprès du ministre de l'économie et des finances, un Secrétariat Permanent pour le Suivi des Politiques des Réformes et des Programmes Financiers (SP-PRPF). Un Secrétaire Permanent a été nommé avec rang de Secrétaire d'Etat. Le Secrétariat Permanent est chargé de :

- de coordonner la mise en œuvre et le suivi des politiques de réformes et des programmes financiers, notamment celles inscrites dans les conventions signées avec les institutions de Bretton Woods et les autres partenaires techniques et financiers ;
- d'exploiter, d'analyser et de diffuser l'ensemble des données et informations nécessaires au suivi des politiques de réformes et des programmes financiers ;

- de contribuer à assurer la cohérence et la complémentarité des actions programmées dans le cadre des plans sectoriels ou régionaux avec la politique nationale de développement dans tous les domaines ;
- de coordonner et de suivre la mise en action du plan d'action pour le renforcement de la gestion budgétaire ;
- de superviser les travaux du cadre des dépenses à moyen terme et des revues des dépenses publiques ;
- de contribuer au renforcement des départements ministériels.

253. Sur le plan de la stratégie de réduction de la pauvreté, le Gouvernement avait adopté, en novembre 2004, un document de stratégie intérimaire de réduction de la pauvreté (DSRP-i) qui a connu à peine un début de mise en œuvre. Dans le cadre du Programme de Référence avec le FMI, les activités ont été reprises avec l'actualisation du DSRP intérimaire, qui a été adopté en mars 2008. La stratégie est bâtie sur trois axes, à savoir :

- Axe 1 : Amélioration de la gouvernance politique et économique ;
- Axe 2 : Consolidation du processus de relance économique et promotion de développement durable ;
- Axe 3 : Développement des secteurs sociaux, des ressources humaines et de l'emploi.

254. A travers le premier axe, on constate déjà un lien étroit entre le processus de réformes entamé et la stratégie de réduction de la pauvreté, notamment par la mise en œuvre des réformes institutionnelles et l'assainissement des finances publiques. Dans ce cadre, il faut noter que le Gouvernement a décidé d'ajouter au DSRP l'analyse de la viabilité de la dette afin d'aider le pays à éviter de se retrouver à nouveau dans une situation de surendettement.

255. Le DSRP-i est issu d'un processus participatif auquel ont pris part des représentants des organisations provenant de la société civile, des ONG, des syndicats, des confessions religieuses, du secteur privé, etc.

256. Après le premier séminaire méthodologique, des groupes thématiques ont été mis en place pour l'élaboration du DRSP-i. Après son adoption, le Gouvernement a démarré le processus de finalisation du DSRP complet. Actuellement, le processus est dans la phase de diagnostic à travers les travaux des groupes thématiques complétés par des études et enquêtes sur des sujets spécifiques. Ce processus doit aboutir à la formulation du DSRP complet dont la validation est prévue vers mars 2009. Cette finalisation et sa mise en œuvre consécutive pendant au moins un an devrait permettre au Togo d'atteindre le point d'achèvement de l'Initiative PPTÉ¹⁴.

4.2.2 *Besoin de surmonter les faiblesses de capacité de mise en œuvre*

257. Le Togo connaîtrait de problèmes sérieux pour la mise en œuvre des programmes de réforme. Pendant toute la période de troubles socio-économiques, il n'y a eu que très peu de recrutements au niveau de la fonction publique de sorte que la pyramide des âges du personnel est inversée. Plusieurs services rencontrés pendant la mission, tels que l'IGE et la DIGA, ont vu diminuer leurs effectifs les dernières années à cause des départs à la retraite sans nouveaux recrutements conséquents.

¹⁴ Les conditions d'atteinte du point d'achèvement sont (i) l'élaboration et la mise en application pendant au moins un an du DRSP, (ii) le maintien de la stabilité macro-économique et (iii) la mise en œuvre d'un programme de réformes structurelles et sociales, notamment dans les domaines de la gouvernance économique et de la gestion de la dette.

258. Depuis 2007, l'Etat est en train de recruter de nouveaux agents pour renforcer les services essentiels.

259. Les outils de la gestion des finances publiques sont vieux et leur remplacement par un logiciel performant, comme prévu par l'installation du SIGFIP, s'impose. Des programmes limités de formation sont prévus au moment de son installation.

260. Les programmes de réformes énumérés ci-dessus nécessitent des apports conséquents en termes de ressources humaines et matérielles, ainsi que de programmes de formation y afférents. Les besoins de déconcentration d'une partie de la gestion des finances publiques ainsi que le processus de décentralisation qui est en cours, augmenteront encore ces besoins. Pourtant, à l'heure actuelle, le Gouvernement ne dispose pas d'un document pour un programme intégré des réformes assorti d'un inventaire de l'existant et des besoins en termes de ressources et de renforcement des capacités pour mener à terme un tel programme.

261. La liste des réformes en cours et envisagés dans les années à venir n'est pas assortie d'un calendrier qui fixe le temps nécessaire à chaque réforme et qui veille à la suite logique des activités afin d'éviter des chevauchements des activités dans le temps. Ainsi, l'opérationnalisation de la Cour des Comptes s'impose, qui devrait aller de pair avec le démarrage de la production des comptes de gestion et des projets de loi de règlement.

4.2.3 *Coordination et conduite des réformes*

262. La coordination du programme de réformes incombe au SP-PRPF créé par décret n° 2008-031/PR du 15 février 2008 portant création et attributions d'un Secrétariat Permanent pour le Suivi des Politiques de Réformes et des Programmes Financiers. Le SP-PRPF est assisté dans l'exécution de ses tâches par un Comité institué par arrêté n° 154/MEF/SP-PRPF du 19 juin 2008 et incluant les bailleurs de fonds. Sa première réunion constitutive était prévue pour se tenir avant la fin de l'année 2008.

263. Si les attributions du SP-PRPF sont claires, les rapports avec d'autres services restent à être clarifiés. D'abord, les organigrammes des deux ministères de l'économie et des finances (MEF) et de la coopération, du développement et de l'aménagement du territoire (MCDAT) sont encore en cours de rédaction. Ensuite, le SP-PRPF prend des prérogatives des services tels que la DFCEP, la DIGA et la Direction du Portefeuille, dont les tâches et attributions restent à préciser à la lumière du texte créant le SP-PRPF.

264. La Stratégie de Réduction de la Pauvreté est coordonnée par une unité de coordination, l'UC-DSRP, qui a été créée en février 2001. Elle est appelée à disparaître avec l'adoption du DRSP complet qui prévoit d'ores et déjà un cadre institutionnel de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation de la stratégie comme suit :

- Le Conseil National des Politiques de Développement et de Lutte contre la Pauvreté, composé de tous les membres du Gouvernement, des acteurs non gouvernementaux et des Partenaires Techniques et Financiers ;
- Le Comité Interministériel chargé des Stratégies de Lutte contre la Pauvreté ;
- Le Comité Technique de Pilotage des activités du DSRP ;
- Le Secrétariat Technique Permanent du DSRP, prenant la relève de l'actuelle Unité de Coordination ;

- Les Comités Sectoriels ;
- Les Comités Régionaux de Suivi Participatif ;
- Les Comités Locaux de Suivi Participatif.

265. Le montage institutionnel décrit ci-dessus doit permettre d'approfondir le dialogue avec les PTF. A l'heure actuelle, ce dialogue se fait de façon ponctuelle et généralement par des délibérations bilatérales. Pendant la table ronde tenue à Bruxelles en septembre 2008, il a été décidé de mettre en place un Groupe d'accompagnement des réformes composé des principaux bailleurs intéressés. Une fois opérationnel, ce groupe compléterait le paysage institutionnel pour une conduite effective des programmes de réformes selon les priorités du pays en étroite coopération avec les PTF.

266. En août, une mission conjointe du PNUD et le Development Gateway Fondation a, en collaboration avec la Commission européenne, élaboré des propositions sur la coordination de l'aide et la relance de la coopération. Le rapport, en se basant sur le cadre institutionnel du DSRP, précise un dispositif de quatre niveaux :

- Le Conseil National des Politiques de Développement et de Lutte contre la Pauvreté, présidé par le Premier Ministre. Les PTF seront représentés au niveau des ambassadeurs et chefs de coopération. La société civile sera également représentée.
- Le Comité Interministériel pour le suivi de la lutte contre la pauvreté, présidé par le Ministre de l'Economie et des Finances.
- Le comité Etat-Donateurs, co-présidé par le Ministre de la Coopération, du Développement et de l'Aménagement du Territoire et le chef de file des partenaires. Les membres seraient le chef de l'unité DSRP, les secrétaires/directeurs généraux en charge des comités sectoriels et les donateurs chefs de fil dans chaque secteur.
- Des comités sectoriels du DSRP, présidé par les directeurs/secrétaires généraux des ministères sectoriels.

267. Compte tenu des capacités limitées du Togo et de la relance graduelle de la coopération, il est suggéré de concentrer les efforts d'appui, dans un premier temps, sur les secteurs suivants :

- Agriculture ;
- éducation ;
- santé ;
- infrastructures et énergies ;
- eau et assainissement ;
- renforcement des capacités de l'administration.

268. Au total, les importantes réformes décrites ci-dessus n'ont pu impacter les résultats d'exécution budgétaire des années 2005 à 2007 de façon significative et lisible pour influencer sur le système de notation et les niveaux de performance mesurée. La plupart des avancées susceptibles d'être prises en compte, ont été enregistrées hors période c'est-à-dire en 2008 et 2009, tandis que pour d'autres mesures la période écoulée depuis l'élaboration du plan d'actions en 2006 a été trop courte pour leur mise en œuvre effective. Enfin, le plan d'actions global d'amélioration de la gestion des finances publiques togolaises, sera actualisé par les constats conjugués du PEMFAR et du présent rapport PEFA.

ANNEXE A – NOTE GLOBALE

Indicateurs sur la Performance de la Gestion de Finances Publiques		Méthode de notation	Notes par composante				Note Globale
			i	ii	iii	iv	
A - RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES: Crédibilité du Budget							
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1					C
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	M1					B
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1					No score
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	M1	D	D			D
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence							
PI-5	Classification du budget	M1					C
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	M1					D
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	M1	C	D			D+
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	M2	D	D	D		D
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	M1	D	D			D
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	M1					D
C. CYCLE BUDGÉTAIRE							
C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques							
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	M2	C	C	A		B
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	M2	D	D	D	D	D
C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget							
PI-13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	M2	B	B	C		B
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	M2	C	B	C		C+
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	M1	--	B	D		D+
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	M1	C	D	B		D+
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	M2	C	C	C		C
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie	M1	D	C	C	D	D+
PI-19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	M2	C	D	C		D+
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	M1	C	D	D		D+
PI-21	Efficacité du système de vérification interne	M1	D	C	D		D+
C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers							
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	M2	B	D			C
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	M1					D
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	M1	D	D	C		D
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	M1	D	--	D		D
C(iv) Surveillance et vérification externes							
PI-26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	M1	--	--	--		No score
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	M1	B	A	D	D	D+
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	M1	--	--	--		No score
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS							
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	M1	D	D			D
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents	M1	C	D			D+
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	M1					D

ANNEXE B – EXPLICATION DES NOTES

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	C	Les écarts relatifs entre les réalisations et les prévisions des lois de finances initiales pour les dépenses du budget général de l'Etat (hors dette et investissements financés sur ressources extérieures) se sont établis à : - 2005 : 10,7 % - 2006 : 14,3 % - 2007 : 13,8 %
PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	B	Les variations de la composition réelle du budget (selon la classification administrative) par rapport à celle approuvée par la loi de finances initiale sont les suivantes : - 2005 : 3,0 % - 2006 : 5,7 % - 2007 : 1,8 % (données et calculs détaillés dans l'annexe F)
PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	Non attribuée	Les taux de réalisation des recettes du Budget général de l'Etat comparées aux prévisions initiales ne peuvent être établis faute des données valides en matière de recettes réelles.
PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	D	
(i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock	D	Le Togo a accumulé des arriérés extérieurs et intérieurs dont le montant total établi de façon provisoire serait de 419 (5 + 414) milliards de FCFA représentant 149% du montant total des dépenses du budget 2008.
(ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses	D	Les systèmes d'enregistrement au Trésor ne permettent pas d'établir de façon exacte le stock des arriérés de paiement intérieurs. Depuis 2006, un audit des arriérés est en cours, mais le niveau du stock n'est pas encore établi de façon définitive, d'autant plus qu'il y a des créances importantes sur lesquelles planent encore des incertitudes.
PI-5. Classification du budget	C	La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative et économique, et s'appuie sur les normes GFS ou sur une norme susceptible de fournir une documentation cohérente par rapport à ces normes
PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	D	Le projet de la loi de finances gestion 2008 et les documents accompagnants satisfont 2 des 9 critères d'information.
PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	D+	
(i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires	C	Le niveau des dépenses extrabudgétaire non rapportées (autre que les projets financés par les bailleurs de fonds) constitue 8,1% des dépenses totales (FSE : 8,5 M ; Fonds KR II : 5,0 M)
(ii) les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financées par les bailleurs de fonds	D	Des rapports 2005 et 2006 de la DFCEP paraissent assez complets mais les états fournis pour la campagne 2007 et 2008 montrent une absence sérieuse d'informations aussi au niveau des emprunts qu'au celui des dons.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	D	
(i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées	D	En dehors des inscriptions mentionnées dans le tableau ci-dessus, il n'existe pas de dotations de l'Etat à répartir sur le réseau de collectivités locales existantes.
(ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations	Non attribuée	Etant donné qu'il n'existe pas de dotations de l'Etat au profit des collectivités locales, la composante (ii) est sans objet.
(iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles	D	Les comptes administratifs et comptes de gestion ne sont pas produits pour être mis en état d'examen par le Trésor et jugés par la juridiction financière.
PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	D	
(i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques	D	La surveillance des entreprises publiques devrait être assurée par la DIGA. Actuellement, cette structure n'est pas en mesure d'assumer ces tâches de façon correcte.
(ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées	D	Le suivi assuré est incomplet.
PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires	D	L'administration ne met à la disposition du public aucun des 6 éléments d'information cités au moment opportun.
PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	B	
(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier	C	Il existe un calendrier budgétaire, mais les délais ne sont pas respectés, d'où des retards constatés dans sa mise en œuvre.
(ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires	C	Le conseil des ministres ne se réunit sur le budget qu'après fixation des plafonds et la réunion des conférences budgétaires.
(iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus	A	Les budgets de 2005, 2006 et 2007 ont été adoptés avant le début de l'exercice.
PI-12. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D	
(i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles	D	Le Togo ne dispose pas encore des prévisions budgétaires globales pluriannuelles.

Indicateur	Note	Explication Résumée
(ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette	D	La première analyse de soutenabilité de la dette depuis longtemps vient d'être conçue en 2008 en dehors de la période sous revue.
(iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût	D	Sous la période sous revue, il n'existait pas de politiques de stratégies sectorielles assorties des états de coûts correspondants sur la base des estimations des dépenses à moyen terme. A l'heure actuelle, une expérience est en cours aux ministères de la santé et des enseignements.
(iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations des dépenses à moyen terme	D	Un projet de préparation du premier CDMT étant en cours, il ne peut exister de liens entre le PIP et le CDMT.
PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	B	
(i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières	E	La législation et les procédures relatives à la plupart, mais pas nécessairement à toutes les principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, sont exhaustives et claires et donnent des pouvoirs discrétionnaires relativement limités aux administrations concernées.
(ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes	E	Les contribuables ont un accès facile à des informations exhaustives, conviviales et à jour sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives concernant certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, tandis que les informations sur les autres catégories sont limitées.
(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière	C	Le mécanisme de recours existe et fonctionne mais mérite d'être rendu plus transparent.
PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	C+	
(i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables	C	Les contribuables sont immatriculés dans des bases de données pour des impôts ou taxes individuels, qui peuvent ne pas être systématiquement et logiquement liés. Les liens avec les autres fonctions d'immatriculation et d'octroi de licences sont faibles, mais compensés par des contrôles occasionnels des contribuables potentiels.
(ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale	E	Les pénalités pour les cas de contravention sont prévues pour la majorité des domaines pertinents, mais ne sont pas toujours efficaces en raison de leur niveau peu élevé et de leur application non systématique.
(iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal	C	Il existe un programme continu de contrôles fiscaux à la DGI mais à la DGD les contrôles ne sont pas effectués sur la base d'un programme annuel basé sur des critères clairs d'évaluation des risques.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	D+	
(i) Taux de recouvrement des arrières d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arrières d'impôt au cours de l'exercice donné	Non attribuée	Le taux de recouvrement ne peut être déterminé du fait que les émissions ne sont pas connues.
(ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douanes recouverts par les administrations fiscale et douanière	E	Les recettes recouvrées par la DGI et la DGD sont reversées au Trésor au moins toutes les semaines.
(iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor	D	Des rapprochements se font sur une base mensuelle non formalisée et laissent apparaître des écarts.
PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	D+	
(i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie	C	Des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire, mais ne sont pas actualisées : les prévisions pour l'essentiel des recettes et des dépenses sont réparties de façon linéaire sur les douze mois.
(ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses	D	Les MDA n'ont pas d'assurance quant au taux de libération qui sera appliqué, quant aux dates auxquelles ses libérations interviendront et quant à la portée de ces libérations.
(iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA	E	Un ajustement significatif des dotations budgétaires en cours d'exercice n'a lieu qu'une ou deux fois par an et est effectué de manière relativement transparente.
PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	C	
(i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents	C	Les données concernant la dette extérieure sont complètes et mises à jour. Celles relatives à la dette intérieure ne sont pas encore déterminées et approuvées.
(ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale	C	Les soldes de comptes de trésorerie à l'exception des avoirs des fonds extrabudgétaires sont consolidés sur une base mensuelle.
(iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties	C	Les prêts contractés et les garanties émises par l'administration centrale sont toujours approuvés par une seule entité compétente de l'administration centrale. Mais la décision ne se prend pas sur la base de directives, de critères ou de limites clairs.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie	D+	
(i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif	D	Le fichier nominatif n'est pas systématiquement tenu à jour, mais le rapprochement entre l'état de paie et les fichiers du personnel se fait au moins tous les six mois quant aux modifications mais non pour l'ensemble des fichiers.
(ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie	C	Le traitement des modifications apportées au fichier nominatif et aux états de paie accuse jusqu'à trois mois de retard pour une grande partie des modifications, ce qui entraîne de fréquents ajustements rétroactifs.
(iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie	C	Des mesures de contrôle sont en place, mais elles ne sont pas adéquates pour garantir la parfaite intégrité des données.
(iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes	D	Aucune vérification des états de paie n'a été effectuée au cours des trois dernières années.
PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	D+	
(i) Utilisation d'une méthode compétitive pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur	C	Selon les statistiques moins de 50% des marchés sont passés par appel d'offres ouvert en 2006 et 2007.
(ii) Etendue de la justification du recours des modes de passation moins concurrentiels	D	Le code des marchés publics en vigueur et les décrets fixant les seuils des modes de passation de marché ne privilégient pas le mode de passation des marchés par appel d'offres ouvert. En effet, la fourchette dans laquelle le mode de la consultation restreinte peut être utilisé est large. Il n'y pas de règles définissant la procédure de justification des méthodes moins concurrentielles.
(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations	C	Le code des marchés publics dans son Titre V comprend un règlement des litiges. Sa conception laisse à désirer. Dans la pratique, elle n'a jamais fonctionné faute de plaintes. Les recours et les règlements de litige ne font pas l'objet de publication dans la revue des marchés publics.
PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	D+	
(i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses	C	Les dépenses par procédure d'urgence ont représenté 40% et 33% des dépenses totales en 2006 et 2007 respectivement.
(ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/ procédures de contrôle interne	D	Des règles et des procédures de contrôle claires et exhaustives font défaut du fait de l'utilisation intensive des procédures d'urgence.
(iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions	D	La série des règles de base n'est pas observée de manière systématique et générale, étant donné l'inobservation flagrante des règles ou le recours systématique injustifié aux procédures simplifiées et d'urgence.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-21. Efficacité du système de vérification interne	D+	
(i) Couverture et qualité de la vérification interne	D	Il existe deux institutions de vérification interne : l'Inspection Générale d'Etat (IGE), créée en 1972 et l'Inspection Générale des Finances (IGF), créée en 2008. Le fonctionnement de l'IGE est réduit à cause des départs à la retraite d'une partie de son personnel sans nouveaux recrutements de remplacement. Elle établit des plans de travail annuels, mais le dernier est celui de 2006 dont la moitié n'est pas encore effectuée en fin 2008. L'IGF n'a encore enregistré aucun contrôle à son actif.
(ii) Fréquence et diffusion des rapports	C	L'IGE établit un rapport après chaque contrôle qui est adressé au Président de la République avec copie au Ministre en charge de l'entité contrôlée. Les rapports ne sont pas transmis au MEF, sauf si celui-ci est directement concerné par le contrôle ni à la Cour des Comptes, qui n'est pas opérationnelle.
(iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne	D	Il n'existe pas un système de suivi de la mise en œuvre des recommandations issues des rapports de vérification de l'IGE
PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	C	
(i) Régularité du rapprochement bancaire	B	Le rapprochement de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor se fait au moins tous les mois, généralement dans les 4 semaines suivant la fin du mois.
(ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	D	Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font tous les ans, avec plus de deux mois de retard.
PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	D	Il n'y a pas un suivi des ressources perçues par les services sociaux de base pour leur fonctionnement. Quant aux frais de scolarités, les recettes servent en partie aux dépenses de l'administration sans enregistrement dans la comptabilité publique.
PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	D	
(i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	D	Il n'y pas de rapports périodiques couvrant l'ensemble de l'exécution du budget en recettes et en dépenses. Ils existent des états partiels qui ne sont pas nécessairement compatibles avec les prévisions budgétaires.
(ii) Emissions dans les délais des rapports	D	Pas de rapports
(iii) Qualité de l'information	C	Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données, mais cette lacune ne remet pas en cause leur utilité primaire.
PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D	
(i) État complet des états financiers	D	Il n'y a ni des projets de loi de règlement ni des comptes de gestion. Les services produisent des états différents en parallèle, contenant des erreurs et omissions, sans consolidation ou rapprochements des écarts.
(ii) Soumission dans les délais des états financiers	<i>Non attribuée</i>	En l'absence de projet de loi de règlement ou de compte de gestion, ce critère ne s'applique pas.
(iii) Les normes comptables utilisées	D	Le compte de gestion 2007 n'étant pas disponible, il n'est pas possible de vérifier les normes comptables effectivement appliquées.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe	Non attribuée	
(i) Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	<i>Non attribuée</i>	La vérification externe relèverait de la Cour des Comptes, mais faute de nominations elle n'est pas opérationnelle.
(ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement	<i>Non attribuée</i>	
(iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs	<i>Non attribuée</i>	
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	D+	
(i) Portée de l'examen par le parlement	B	Le projet de budget est accompagné par des documents portant sur les politiques budgétaires. Cependant, il n'y a pas de cadre budgétaire décrivant les priorités à moyen terme.
(ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées	A	L'Assemblée nationale dispose d'un règlement intérieur décrivant les procédures pour l'examen du projet de loi de finances. L'examen au fond est fait par la Commission des Finances et des Echanges, élargie aux députés des autres commissions permanentes à leur demande. Ces procédures sont généralement respectées.
(iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)	D	Le délai fixé par la loi organique pour l'examen et le vote du projet de loi de finances est de 40 jours. Pourtant les projets de loi sont systématiquement déposés en retard, réduisant le délai légal à un mois ou moins.
(iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le parlement	D	Les règles portant sur les modifications du budget sont bien établies dans la LORLF. En matière des dépenses de matériel elles sont respectées. Par contre, les dépenses de personnel font apparaître des écarts avec les budgets votés. Il n'y a pas eu de lois rectificatives ou de loi de règlement pendant la période sous revue pour approuver lesdits dépassements.
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	Non attribuée	En l'absence de projets de Loi de Règlement, il ne peut y avoir de rapports de vérification. Dans ces conditions les trois composantes de cet indicateur ne peuvent faire l'objet de notation.
(i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)	<i>Non attribuée</i>	
(ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions	<i>Non attribuée</i>	

Indicateur	Note	Explication Résumée
(iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif	<i>Non attribuée</i>	
D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	D	
(i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au parlement	D	Les appuis budgétaires sont d'une date récente et ils n'existent pas encore des accords pluriannuels. La plupart des conventions sont en cours d'élaboration et les montants et modalités ne seront connus qu'après leur signature.
(ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)	D	En l'absence des conventions et accords pluriannuels, il n'existe pas de système de programmation trimestrielle des décaissements des appuis budgétaires des bailleurs de fonds non plus.
D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide projet et l'aide programme et établissement des rapports y afférents	D+	
(i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets	C	Les estimations des décaissements des bailleurs sont connues pour une grande partie à travers les contrats et conventions signés avec le Gouvernement, mais la ventilation s'articule souvent autour de la classification du bailleur de fonds.
(ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets	D	Les bailleurs de fonds ne fournissent pas de données périodiques infra annuelles sur les décaissements des appuis projets.
D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	D	Seulement 4% de l'APD suit les procédures de gestion nationales et seulement 15% est dépensée utilisant les procédures nationales de passation de marchés.

ANNEXE C – PROGRAMME DE LA MISSION

Jour	Heures	Structures
Jeudi 23 octobre 2008	08 h 30 – 18 h 00	Atelier de Lancement
Vendredi 24 octobre 2008	09 h 00 – 11 h 00 11 h 00 – 12 h 00 15 h 00 – 16 h 00 16 h 00 – 17 h 30	Direction du Budget Direction de l'Economie Direction du Contrôle Financier Direction des Finances (ordonnancements)
Lundi 27 octobre 2008	09 h 00 – 12 h 00 15 h 00 – 16 h 30 16 h 30 – 18 h 00	Trésor et comptabilité publique, y compris DDP Direction Générale des Impôts Direction Générale des Douanes
Mardi 28 octobre 2008	08 h 30 – 10 h 00 10 h 30 – 11 h 30 15 h 00 – 16 h 30 16 h 30 – 17 h 30	Commission Nationale des Marchés IGF SP-PRPF Banque mondiale
Mercredi 29 octobre 2008	08 h 30 – 10 h 30 10 h 30 – 12 h 00 15 h 00 – 16 h 00 16 h 00 – 17 h 00 17 h 00 – 18 h 00	DGCDAT DFCEP MATDCL Ministère de la Fonction Publique PNUD
Jeudi 30 octobre 2008	08 h 30 – 10 h 00 10 h 30 – 12 h 00 15 h 00 – 16 h 30 16 h 30 – 18 h 00	IGE Direction du Portefeuille Chambre de Commerce et d'Industrie Délégation de la CE
Vendredi 31 octobre 2008	08 h 30 – 10 h 00 10 h 00 – 11 h 30 11 h.30 – 12 h 30 15 h 00 – 16 h 30	DIGA Ministère de la Santé UC-DRSP Ministère de l'Education
Lundi 03 novembre 2008	08 h 00 – 09 h 00 09 h 30 – 10 h 30 15 h 00 – 16 h 30	Assemblée Nationale (Commission des Finances et des Echanges) BOAD Agence Française de Développement
Mardi 04 novembre 2008	10 h 00 – 12 h 00 12 h 00 – 12 h 30	Conseil National du Patronat FMI
Mercredi 05 novembre 2008	08 h 00 – 10 h 00 10 h 00 – 12 h 00 15 h 00 – 16 h 00 16 h 00 – 17 h 00	MEPSA (suite) MMEE DGI DGD

Jour	Heures	Structures
Jeudi 06 novembre 2008	09 h 00 – 11 h 00	DGTCP
	11 h 00 – 11 h 30	DCF
	11 h 30 – 12 h 00	Direction des Finances
	15 h 00 – 16 h 00	SIGFIP
	16 h 00 – 17 h 00	MFPPRA
Vendredi 07 novembre 2008	08 h 00 – 09 h 00	DDP
	09 h 00 – 10 h 00	Direction du Budget
	10 h 00 – 12 h 00	Direction de l'Economie
	11 h 00 – 12 h 00	CNM
	15 h 00 – 16 h 30	MMEE
	16 h 30 – 17 h 30	SCAC
Lundi 10 novembre 2008	15 h 00 – 16 h 30	Ministère de l'Agriculture/CAGIA
	16 h 30 – 17 h 30	DGTCP/Division des Collectivités Locales et des Etablissements Publics
Mardi 11 novembre 2008	11 h 00 – 12 h 00	FMI
	15 h 00 – 16 h 30	Direction des Finances
Mercredi 12 novembre 2008		Rédaction
Jeudi 13 novembre 2008		Rédaction
	18 h 00 – 20 h 00	Vidéoconférence avec Banque mondiale
Vendredi 14 novembre 2008		Rédaction et distribution du rapport provisoire
Lundi 17 novembre 2008	08 h 30 – 12 h 00	Divers services, collecte des données
	15 h 00 – 16 h 00	SP-PRPF
Mardi 18 novembre 2008	07 h 30 – 08 h 30	DGI
	09 h 00 – 10 h 00	DGD
	15 h 00 – 16 h 00	Secrétaire Général du MEF
Mercredi 19 novembre 2008	08 h 00 – 18 h 00	Atelier de Restitution
Jeudi 20 novembre 2008	09 h 00 – 10 h 00	DGCDAT/ coordination de l'aide

ANNEXE D

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Nom et prénoms	Fonction
Assemblée Nationale – Commission des Finances et des Echanges	
BOUKPESSI Payadowa	Président
TOUH Pahorsiki	1 ^{er} Rapporteur
MANTI Kwami	2 ^{ème} Rapporteur
ATTIOGBE Agbétiāfan	Député
BOUKPESSI Babanassim	Député
IDOH Agbéko	Député
KADJAKA Komi	Député
Inspection Générale d'Etat	
GNANDI Kossi Gilbert	Inspecteur Général d'Etat
Ministère de l'Economie et des Finances	
S.E. M. AYASSOR Adji Otèh	Ministre
M. GNARO	Secrétaire Général
M. AHARH-KPESSOU Monog	Secrétaire d'Etat / SP-PRPF
DJALOGUE Lamboam	Chargé d'Etudes
REMA-GOFAGA Kpaba	Chargé d'Etudes
Ministère de la Coopération, du Développement et de l'Aménagement du Territoire	
S.E. M. BAWARA Gilbert	Ministre
S.E. M. DAGOH Michel Bayédzè Komi	Ministre Plénipotentiaire
Inspection Générale des Finances	
ADEWUI Essohanam	Inspecteur Général des Finances
Direction du Budget	
Mme Essossimna LEGZIM...	Directrice
BEDINADE E. Biréani	Chef de Division
DAKLA Komla Agbéko	Chef de Division
DIAWARA Abdoulaye	Assistant technique
SOVI Koku	Chargé d'Etudes
Direction de l'Economie	
Mme JOHNSON Ahéba Josée	Directrice
G.K. de SOUZA	Chef SREFE
KOSSI Komlan	Chargé d'Etudes
M ^{lle} KOMBATE Béfèi	Chargée d'Etudes, Section Etudes Financières
Direction du Contrôle Financier	
PANIAH Kofi Agbenoxevi	Directeur
BANASSIM Anakpa	Chef Division Comptabilité
ADAKUE Agbeko	Contrôleur
Direction des Finances	
BAKPENA Baba	Directeur
APEZOUKE Assou	Directeur Adjoint
HAMENOU Koumah	Chef Division Comptabilité
ADABRAH Yawo Gbadji	Chef Section Engagement

Nom et prénoms	Fonction
Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique	
PATOKI Badanam	Directeur Général
SOHOIN Kouekou	1 ^{er} Fondé
AGBODJINO S. Vincent de Paul	Chef Division Dépenses
SALLAH Soekey Ayawovi	Division Comptabilité
ADJABO Ekpao	
EMEGNIMO Elonyo	
BIOSSE Komi	DSCE
Mme YIBOR AKOETE M.	Impôts et Taxes
AMEGADZIE Kodjovi	Section Crédit Budgétaire
KARKA Sambone-Mibissou	Division Collectivités Locales et Etablissements Publics
Direction de la Dette Publique	
NEGBANE Djia Kibanda	Directeur
AQUITERRE Batebeuie	Chargé de la Dette Intérieure
LOKO Yao	Chargé d'Etudes
D'ALMEIDA Gildas	Consultant KPMG
Direction Générale des Impôts	
TOFIO Daniel Kossi	Directeur Général Adjoint
ADOYI Eso-wavane	DAG
ALOUYA T. Essomanam	Directeur des Recherches et de la Vérification
SOGLHOUN Kolégain	Chef Division Communication et Relations Publiques
Mme OURO-AGOUDA MOLLAH Somuwé	DLC
ALI ATTI B. Guillaume	Documentation
Direction Générale des Douanes	
AGBNENDA Amana	Directeur de l'Informatique, des Statistiques Douanières, de la Comptabilité et du Budget
GBENOUGA	Chef Division Comptabilité
AQUITEME Tchaa Bognessi	Directeur du Contentieux
KUASSIVI Messan	Chef Division Contentieux
AZIABOU K. Séngao	Directeur Contrôle
ESSENA Kouma A.	Adj. DLTRERI
Direction Générale de la Coopération, du Développement et de l'Aménagement du Territoire	
NONON SAA Hathédhééma	Directeur Général
LAMBONI Mindi	Directeur Général Adjoint
BAMBAH Djerkbary	Directeur DPG
Direction du Financement et du Contrôle de l'Exécution du Plan	
Mme AKPO Abirhe	Directrice
BELEI Makontou	Chef Division Contrôle et Suivi des Projets
EKPAOU Kadanga	Chef division Financement Externe
De SOUZA Koffe Djabaku	Chef Division Comptabilité
SOSSU Kokou	Chargé d'Etudes
Direction du Portefeuille	
WOROU Don'Djah	Directeur
OURO-GBLAOU Tchédre	Chargé d'Etudes
Mme APEDO-ATTI Colette	Chargée d'Etudes

Nom et prénoms	Fonction
Direction de l'Information de Gestion et de l'Audit	
BINI Essolakuia	Gestionnaire des Entreprises Publiques
Mme FEODN Rita	Chargée d'Etudes
SAMA Tchendo	Chargé d'Etudes
Commission Nationale des Marchés Publics	
SAMBIANI M. Thomas	Secrétaire Permanent
ALOU Bayabako	Membre
JOHNSON Amissamba Adjo	Secrétaire
KOUAMI Adjowoa	Secrétaire
Unité de Coordination du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté	
SEMODJI Mawussi	Chef de l'Unité
DADE Augustin	Consultant
HOMEVOR Etsri	Macro-économiste
Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales	
M. DOUTI Lardja	Secrétaire Général
NEGBIE Kossie Laurent	Directeur Affaires Communes
Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative	
M. GNONGBO Tak Youssif	Secrétaire Général
DONKO K. Kasségnin	Directeur du Cabinet
DOSSEH-ANYRON Efoé	Directeur de la Gestion Informatique du Personnel de l'Etat
Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire et de l'Alphabétisation	
AMAGLO Martin Kossivi	Directeur des Affaires Financières
KOUDOSSOU Eklou	Comptable
WILSON Adjévi Blewussi	Comptable
Ministère de la Santé	
TCHALLA Kossi	Chef Service du Budget
AGBABOZI Konaté	Chef Service Audit
AGBETROBU Koudadje	Chef Service Comptabilité
ADOM Akilil-Esson	Comptable DPFPR
DAKO Kokou	Comptable DPLET
Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche	
ANAKOMA Bikipèla	Directeur Centrale d'Achat et de Gestion des Intrants Agricoles
Directions Régionales Santé et Education (Tsévié)	
TCHALLA Kossi	Ministère Santé, Chef du Budget
WILSON Adjévi B	MEPSA Comptable
COAMI ACAKPO Coffi	Directeur régional Education
Mme WURAH Akwa	Directrice adjointe CHR Tsévié
Mme FIAWOO-EDORH Lida	Agent comptable CHR Tsévié
ASSAFOGAN K Koffi	Technicien sup. génie sanitaire DPS ZIO
LODDOH Kokou Séna	Comptable DRSM
KOUEVI Mawuna	Gestionnaire DRSM
KAIZER Kossi	Chef services économiques CHR TSEVIE
OURO-SAMA Albarka	DPS ZIO

Nom et prénoms	Fonction
Secteur privé	
Chambre de Commerce et d'Industrie du Togo	
AGBASSOU Agossa	Contrôleur de Gestion
BOUKARY John Tata	Attaché de Direction
ASSAGBA Atsu Adolph	Chef Comptable
Conseil National du Patronat	
KOGBETSE Mensa	Directeur Exécutif
MONDEDJI Jacob Komlan	Chargé de Mission
TAMAKWE Efui	Chargé des Affaires Economiques et Financières
Partenaires Techniques et Financiers	
Commission européenne	
MELO DE SAMPAIO João	Chargé d'Affaires
SAMZUN Guy	Chef des Opérations de Coopération
Banque mondiale	
Mme HOUNGBO Yvette	Economiste
FINATEU Emile (by video conférence)	Lead Financial management Specialist
PNUD	
Mme BOUGONOU-ZAMOU N. Jeanne	Economiste
France	
PICARD Yves	Directeur AFD à Lomé
MERLET Frédéric	Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle
LACLAU Alison	Economiste SCAC
Banque Ouest Africaine de Développement	
ATTIN Sourou Joseph	Directeur des Etudes
DIENG Nicolas	Directeur Adjoint du développement Rural et des Infrastructures
DIAKITE Yoro	Chef de la Division Statistiques et Gestion des Bases de Données
AMANY Damit Serge Didier	Economiste
MAIGA Sidi	Ingénieur Génie Civil
FMI	
BOULEY Dominique	Senior Economist

ANNEXE E - LISTE DES DOCUMENTS CONSULTES

République Togolaise

La Constitution de la IV^e République. Adopté par Référendum le 27 septembre 1992 et révisée par la loi n°2002-029 du 31 décembre 2002 et modifiée à son article 52 alinéa 1^{er} par la loi n°2007-008 du 07 février 2007.

Assemblée nationale

Documentation concernant le projet de loi de finances gestion 2008 comprenant :

- Exposé des motifs,
- Rapport Economique, Financier et Social,
- Projet de Loi des finances gestion 2008,
- Projet de Budget de l'Etat gestion 2008.

Rapport d'Etude du projet de Loi de Finances gestion 2008. Examen au fond, Commission des Finances et des Echanges, 31 décembre 2007

Liste présentant les dates d'arrivée et d'adoption en plénière des lois de Finances gestions 2005 à 2007

Inspection Générale d'Etat

Décret N° 72-192 du 15 septembre 1972 instituant une Inspection Générale d'Etat définissant ses structures et fixant les règles de son fonctionnement

Instruction Générale sur l'exécution des missions d'inspection de l'Inspection Générale d'Etat du 13 avril 1973

Projet de programme de contrôle de l'Inspection Générale d'Etat pour l'année 2006

Deux rapports de mission de l'IGE

Liste des besoins en personnel de l'Inspection Générale d'Etat

Ministère de l'Economie et des Finances

Loi Organique N° 89-09 relative aux lois de finances

Projet de réforme de la nomenclature budgétaire des dépenses de l'Etat de la République Togolaise. Préparé par Georges Toussaint, conseiller FMI, sans date

Secrétariat Permanent pour le suivi des Politiques de Réformes et de Programmes Financiers

Décret N° 2008-031 du 15 février 2008 portant création et attributions d'un Secrétariat Permanent pour le Suivi des Politiques de Réformes et des Programmes Financiers.

Arrêté N° 154/MEF/SP-PRPF du 19 juin 2008 portant création d'un comité qui assiste le SP-PRPF.

Documents de la Conférence des partenaires au développement du Togo des 18 et 19 septembre 2008 à Bruxelles :

- Relance de la coopération internationale et mécanismes de coordination de l'aide,
- Synthèse de notes sectorielles et de fiches sectorielles du PIAP.

Inspection Générale des Finances

Décret N° 2008-093 du 29 juillet 2008 portant création, organisation, attributions et modalités de fonctionnement de l'Inspection générale des finances.

Direction du Budget

Budget Général, gestion 2005, y compris Loi N° 2004-023 du 22 décembre 2004 portant Loi de Finances gestion 2005

Budget de l'Etat, gestion 2006, y compris Loi N° 2006-001 du 3 janvier 2006 portant Loi de Finances gestion 2006

Budget de l'Etat, gestion 2007, y compris Loi N° 2007-003 du 10 janvier 2007 portant Loi de Finances gestion 2007

Budget de l'Etat, gestion 2008, y compris Loi N° 2008-00 ? du 4 janvier 2007 portant Loi de Finances gestion 2008

Documentation concernant le projet de loi de finances gestion 2008 comprenant :

- Exposé des motifs,
- Rapport Economique, Financier et Social,
- Projet de Loi des finances gestion 2008,
- Projet de Budget de l'Etat gestion 2008.

Manuel des procédures budgétaires de l'Etat

Nomenclature budgétaire adaptée aux normes de l'UEMOA relatives aux finances publiques. Document approuvé et mis en application par arrêté N° 244/MEFP/CAB du 20 décembre 2001

Projet de loi de finances pour l'an 2006 : cadrage budgétaire. 18 juillet 2005

Projet de loi de finances pour l'an 2008 : cadrage budgétaire. 22 juin 2007

Le processus budgétaire au Togo. Par M. Kinvi Attiogbe. Janvier 1999

Direction de l'Economie

Rapport économique, financier et social 2008. Juillet 2008

Note de conjoncture 1^{er} trimestre 2008. Juillet 2008

Perspectives économiques à moyen terme 2008-2012. Août 2008

Note de conjoncture 2^{ième} trimestre 2008. Octobre 2008

Etat d'exécution du budget général de l'Etat togolais au premier semestre 2008. Octobre 2008

Situation des Finances Publiques au troisième trimestre 2008. Décembre 2008

Direction du Contrôle Financier

Décret n°86-189 du 27 septembre 1986

Direction des Finances

Direction de l'Information de Gestion et de l'Audit (DIGA)

Loi No90-26 du 04 décembre 1990 portant réforme du cadre institutionnel et juridique des Entreprises Publiques

Décret d'application No91-197 du 16 Août 1991

Liste des Entreprises Publiques dans le porte-feuille de l'Etat

Tableau de bord des indicateurs clés des Entreprises Publiques de 2004 à 2006

Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

Décret n° 89-13 du 06 février 1989 portant organisation et attributions de la DGTCP
Décret n° 2001-155/PR du 20 août 2001 portant organisation et attributions de la DGTCP

Arrêté n° 243/MEFP/CAB du 20 décembre 2001 portant approbation et mise en application du PCE

Arrêté n°205/CAB/MEFP du 24 octobre 2005 modifiant l'arrêté n°178/CAB/MEFP du 8 octobre 1999 portant création d'un comité de pilotage du plan de trésorerie de l'Etat

Décret n°2008-091 du 29 juillet 2008 portant RGCP

Décret n°2008-092/PR du 29 juillet 2008 portant régime juridique applicable aux comptables publics

Décret n°2008-094 du 29 juillet 2008 portant création et attributions de l'ACCT

Décret n°2008-095 du 29 juillet 2008 portant création de la RGT

Décret n°2008-096 du 29 juillet 2008 portant création de la PGT

Décret n°2008-097 du 29 juillet 2008 portant définition des structures déconcentrées de la DGTCP

Décret n°2008-098 du 29 juillet 2008 portant création des trésoreries principales

Manuel des procédures comptables de l'Etat. Octobre 2005

Direction de la Dette Publique

Décret n°2008-067 /PR du 21 juillet 2008 portant création, attributions et organisation d'un comité national de la dette publique

Arrêté n°286/MEF/CAB du 11 septembre 2008 portant création d'une commission nationale d'apurement de la dette intérieure

Direction Générale des Impôts

Inter Conseil Services : Recueil fiscal. Code général des Impôts du Togo. Conventions et Textes d'application. Lomé, janvier 2008

Direction Générale des Douanes

Loi n° 66-22 du 23 décembre 1966 portant Code des Douanes.

UEMOA : Nomenclature Tarifaire et Statistiques (NTS) du Tarif Extérieur Commun (TEC) de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine. Version 2007

Commission Nationale des Marchés Publics

Ordonnance No 93-006 du 4 août 1993 portant code des marchés publics

Direction Générale de la Coopération, du Développement et de l'Aménagement du Territoire

PNUD : Mission conjointe PNUD-Development Gateway Foundation sur la coordination de l'aide au Togo. Rapport de synthèse, août 2008

PNUD/Development Gateway : *Plateforme de gestion de l'aide au Togo*. Version prévisionnelle. Septembre 2008

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation

PNUD : Etude sur les finances locales en vue de déterminer les ressources financières mobilisables des collectivités territoriales au Togo. Rapport de synthèse. Décembre 2006

FMI

La conditionnalité du FMI voir :

www.ifm.org/external/np/exr/facts/fre/conditiof.htm

Communiqué de presse n° 08/304 : Le Togo atteint le point de décision de l'Initiative PPTE. 25 novembre 2008

First Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility and Request for Modification of Performance Criteria and Augmentation of Access - Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Togo. October 2008.

Request for Three - Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility - Staff Report; Staff Statement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Togo. April 2008.

ANNEXE F - CALCUL DES RATIOS PI-1 ET PI-2

Tableau 1 : Données année 2005 (en millions FCFA)

Libellé	Prévision	Réalisation	Différence	Ecart absolu	Ecart relatif
Interventions de l'Etat	32.729	23.466	(9.262)	9.262	28,3%
Enseignements Primaire et Secondaire	19.580	17.664	(1.917)	1.917	9,8%
Défense et Anciens Combattants	17.532	17.558	26	26	0,2%
Dépenses Communes de Matériel & Diverses	12.215	13.151	937	937	7,7%
Investissements sur ressources intérieures	15.890	13.190	(2.700)	2.700	17,0%
Santé	7.577	6.903	(675)	675	8,9%
Finances, Budget et des Privatisations	2.957	2.865	(92)	92	3,1%
Présidence de la République	2.624	2.411	(213)	213	8,1%
Affaires Etrangères et Intégration Africaine	2.483	2.262	(221)	221	8,9%
Sécurité	2.293	2.751	457	457	19,9%
Enseignement Technique et Formation Professionnelle	1.999	1.975	(23)	23	1,2%
Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche	1.835	1.626	(209)	209	11,4%
Assemblée Nationale	1.700	1.526	(174)	174	10,2%
Dépenses Communes de Personnel	1.442	960	(482)	482	33,4%
Communication et de la Formation Civique	1.265	1.094	(172)	172	13,6%
Justice	845	1.004	159	159	18,8%
Jeunesse et des Sports	873	934	61	61	7,0%
Environnement et des Ressources Forestières	897	959	63	63	7,0%
Affaires Sociales et Promotion de la Femme	782	732	(50)	50	6,3%
Equipement, Transports et Postes et Télécommunication	828	721	(107)	107	12,9%
Autres	4.937	5.225	288	288	5,8%
Total Dépenses	133.282	118.979	(14.304)	14.304	10,7%
Composition écart	133.282	118.979	-	18.286	13,7%

Tableau 2 : Données année 2006 (en millions FCFA)

Libellé	Prévision	Réalisation	Différence	Ecart absolu	Ecart relatif
Interventions de l'Etat	46.103	37.169	(8.934)	8.934	19,4%
Enseignements Primaire et Secondaire	21.422	25.848	4.426	4.426	20,7%
Défense et Anciens Combattants	20.138	20.044	(94)	94	0,5%
Investissements sur ressources intérieures	38.575	24.483	(15.092)	15.092	39,1%
Dépenses Communes de Matériel & Diverses	15.245	13.902	(1.343)	1.343	8,8%
Santé	8.362	6.678	(1.685)	1.685	20,1%
Présidence de la République	6.307	5.544	(763)	763	12,1%
Finances, Budget et des Privatisations	3.453	3.381	(72)	72	2,1%
Affaires Etrangères et Intégration Africaine	3.016	2.804	(212)	212	7,0%
Sécurité	2.806	2.203	(603)	603	21,5%
Enseignement Technique et Formation Professionnelle	2.712	2.134	(577)	577	21,3%
Dépenses Communes de Personnel	2.370	364	(2.006)	2.006	84,6%
Assemblée Nationale	1.968	1.410	(558)	558	28,3%
Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche	1.870	1.726	(144)	144	7,7%
Communication et de la Formation Civique	1.329	1.240	(89)	89	6,7%
Justice	1.044	1.528	485	485	46,5%

Libellé	Prévision	Réalisation	Différence	Ecart absolu	Ecart relatif
Jeunesse et des Sports	995	1.104	-	-	0,0%
Environnement et des Ressources Forestières	958	1.022	64	64	6,6%
Affaires Sociales et Promotion de la Femme	911	794	(117)	117	12,9%
Equipement, Transports et Postes et Télécommunication	906	974	68	68	7,5%
Autres	6.661	6.942	281	281	4,2%
Total Dépenses	187.151	160.295	(26.855)	26.855	14,3%
Composition écart	187.151	160.295	-	37.611	20,1%

Tableau 3 : Données année 2007 (en millions FCFA)

Libellé	Prévision	Réalisation	Différence	Ecart absolu	Ecart relatif
Interventions de l'Etat	54.074	53.948	(126)	126	0,2%
Enseignements Primaire et Secondaire	26.742	27.263	521	521	1,9%
Défense et Anciens Combattants	22.215	22.865	650	650	2,9%
Dépenses Communes de Matériel & Diverses	21.556	19.525	(2.030)	2.030	9,4%
Investissements sur ressources intérieures*	18.457	175	(18.282)	18.282	99,1%
Santé	7.655	7.325	(330)	330	4,3%
Présidence de la République	6.992	5.429	(1.563)	1.563	22,4%
Finances, Budget et des Privatisations	3.815	3.369	(446)	446	11,7%
Bourses et stages	3.281	3.281	-	-	0,0%
Dépenses Communes de Personnel	3.210	2.203	(1.007)	1.007	31,4%
Affaires Etrangères et Intégration Africaine	3.047	1.925	(1.122)	1.122	36,8%
Sécurité	3.003	3.257	254	254	8,5%
Enseignement Technique et Formation Professionnelle	2.777	2.169	(608)	608	21,9%
Assemblée Nationale	1.902	1.456	(447)	447	23,5%
Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche	1.872	1.669	(203)	203	10,8%
Communication et de la Formation Civique	1.306	1.192	(114)	114	8,7%
Justice	1.295	1.437	142	142	11,0%
Environnement et des Ressources Forestières	1.042	1.099	56	56	5,4%
Délégué auprès du PR, chargé des Equipements, du Transport, des P&T et des Innovations Technologiques	983	1.033	49	49	5,0%
Jeunesse et des Sports	802	928	125	125	15,6%
Autres	8.414	5.994	(2.420)	2.420	28,8%
Total Dépenses*	194.441	167.539	(26.902)	26.902	13,8%
Composition écart	194.441	167.539		30.498	15,7%

* exclusif dépenses réalisées du FER

Tableau 4 : Résultats

Année	Pour PI-1		Pour PI-2
	Ecart total des dépenses	Variation totale	Ecart en excès de la variation
2005	10,7%	13,7%	3,0%
2006	14,3%	20,1%	5,7%
2007	13,8%	15,7%	1,8%

PI-1
PI-2

C
B