

**RAPPORT SUR L'EXECUTION  
DE LA LOI DE FINANCES,  
GESTION 2011**

---

**(Décembre 2013)**

## SOMMAIRE

SOMMAIRE .....	2
LISTE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES.....	3
DELIBERE.....	5
1. INTRODUCTION .....	7
<b>Première Partie : ANALYSE DES ETATS FINANCIERS 2011 .....</b>	<b>16</b>
2. DONNEES DES PREVISIONS DU BUDGET DE L'ETAT, GESTION 2011 .....	17
3. EQUILIBRE GENERAL DU BUDGET DE L'ETAT, GESTION 2011 .....	20
4. RECETTES DU BUDGET DE L'ETAT, GESTION 2011 .....	23
5. DEPENSES DE L'ETAT, GESTION 2011 .....	32
6. CONCORDANCE DES CHIFFRES DANS LA COMPTABILISATION DES RECETTES ET DES DEPENSES DU BUDGET 2011 .....	45
7. ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET 2011 AU REGARD DU PACTE DE CONVERGENCE DE L'UEMOA .....	46
<b>Deuxième Partie : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS SUR L'EXECUTION DU BUDGET 2011 .....</b>	<b>49</b>
8. OBSERVATIONS SUR LES ACTES MODIFICATIFS DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2011 .....	50
9. OBSERVATIONS SUR L'AVANT-PROJET DE LOI PORTANT REGLEMENT DEFINITIF DU BUDGET DE L'ETAT, GESTION 2011 .....	52
10. RECOMMANDATIONS DE LA COUR .....	53
CONCLUSION .....	55
ELEMENTS DE REponses DU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES AUX OBSERVATIONS CONTENUES DANS LE RAPPORT PROVISOIRE DE LA COUR DES COMPTES .....	56
TABLE DES MATIERES .....	67

## LISTE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES

<b>ACCT</b>	Agence Comptable Centrale du Trésor
<b>APLR</b>	Avant-projet de Loi de règlement
<b>BCEAO</b>	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
<b>BG</b>	Budget Général
<b>CA</b>	Compte administratif
<b>CAF</b>	Coût –Assurance-Fret
<b>CAS</b>	Compte d'affectation spéciale
<b>CES</b>	Conseil Economique et Social
<b>CGAF</b>	Compte Général de l'Administration des Finances
<b>DB</b>	Direction du Budget
<b>DF</b>	Direction des Finances
<b>DGD</b>	Direction Générale des Douanes
<b>DGI</b>	Direction Générale des Impôts
<b>DGIPE</b>	Direction de la gestion informatique du personnel et de l'emploi
<b>DGTCP</b>	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
<b>FAT</b>	Forces Armées Togolaises
<b>FBCF</b>	Formation brute du capital fixe
<b>FMI</b>	Fonds Monétaire International
<b>FNAPPP</b>	Fonds National d'Apprentissage et de Perfectionnement Professionnel
<b>FNDF</b>	Fonds National pour le Développement Forestier
<b>FPDT</b>	Fonds pour la Promotion et le Développement du Tourisme
<b>FSDH</b>	Fonds Spécial pour le Développement de l'Habitat
<b>FOB</b>	Free On Board
<b>HAAC</b>	Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication
<b>IHPC</b>	Indice harmonisé des prix à la consommation
<b>ISC</b>	Institutions Supérieures de Contrôle
<b>JORT</b>	Journal Officiel de la République Togolaise
<b>LFI</b>	Loi de finances initiale
<b>LFR</b>	Loi de finances rectificative
<b>LOLF</b>	Loi organique relative aux lois de finances
<b>MEF</b>	Ministère de l'Economie et des Finances
<b>MFRA</b>	Ministère de la fonction publique et des réformes administratives
<b>MJS</b>	Ministère de la Jeunesse et des Sports
<b>ODEF</b>	Office National d'Exploitation et de Reboisement des Forêts du Togo
<b>OMD</b>	Objectif(s) du Millénaire pour le Développement
<b>PAL</b>	Port Autonome de Lomé
<b>PAP</b>	Programme d'Actions Prioritaires
<b>PGT</b>	Payeur Général du Trésor
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PIP</b>	Programme d'Investissements Publics
<b>PR</b>	Présidence de la République
<b>RAR</b>	Restes à recouvrer
<b>RE</b>	Ressources extérieures
<b>RGT</b>	Receveur Général du Trésor
<b>RI</b>	Ressources intérieures
<b>RNF</b>	Recettes non fiscales
<b>SRP</b>	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
<b>SIGFIP</b>	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

<b>SNPT</b>	Société Nouvelle des Phosphates du Togo
<b>STE</b>	Société Togolaise d'Entreposage
<b>TVA</b>	Taxe sur la Valeur ajoutée
<b>TOFE</b>	Tableau des opérations financières de l'Etat
<b>UEMOA</b>	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
<b>VA</b>	Valeur ajoutée

## **DELIBERE**

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

La Cour des comptes délibérant en Chambre du Conseil, a adopté le présent rapport sur l'exécution de la loi de finances en vue du règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2011 et la déclaration générale de conformité entre les comptes de l'an 2011.

### **Ont siégé**

#### **Avec voix délibérative :**

- M. EDOH Koffi Jean, Premier Président de la Cour des comptes, Président de séance ;
- M. BALE Debaba, Président de la première chambre, Membre ;
- M. TCHAKEI Essowavana, Président de la troisième chambre, Membre ;
- M. AMOUDOKPO Komi Dotsé, Conseiller-maître, membre ;
- M. AMOUSSOU-GUENOU Assiba, Conseiller-maître, membre ;
- M. KPEMA Pakoum, Conseiller-maître, membre ;
- M. MEYISSO Kwamé Michel, Conseiller-maître, membre ;
- M. PILOUZOUÉ Tchalouw Bouwessodjolo, Conseiller-maître, rapporteur ;
- M. SAMBO A. Outouloum, Conseiller-maître, membre.

#### **Avec voix consultative :**

- M. FIATY Yao Hétsu, Conseiller-référendaire ;
- M. NEGBANE Djia Kibanda, Conseiller-référendaire ;
- M. HOUNGBO N'bo Prosper, Conseiller référendaire ;
- M. AKOMAKLO Ahossou Houssimé, Conseiller référendaire ;
- M. ALOU Bayabako, Auditeur ;
- M. POKANAM-LARE Nounguine, Auditeur ;
- M. LAWSON-AVUNSU Laté Lolo, Auditeur ;
- M. KARKA Sambone-Mibissou, Auditeur ;
- Mme HOUNKPATI Doki, Auditeur ;
- M. AGBE Akaté, Auditeur ;

- M. KUGBE Nonome Kodjovi, auditeur ;
- M. DJIKPERE Djaguegnité Tampandja, Auditeur ;

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

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

Fait à la Cour le 27 décembre 2013.

**Le président de séance**

**EDOH Koffi Jean**



**Le rapporteur**

**PILOUZOUÉ Tchalouw B.**

## 1. INTRODUCTION

Le budget de l'Etat, gestion 2011 a été adopté par la loi n° 2010-014 du 27 décembre 2010 portant loi de finances pour l'année 2011. Ce budget a fait l'objet de modification par la loi n° 2011-032 du 6 décembre 2011 portant loi de finances rectificative (LFR), gestion 2011.

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

Aux termes du troisième alinéa de l'article 107 de la Constitution du 14 octobre 1992, repris à l'article 71 de la LOLF : « La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ».

Cette assistance de la Cour est précisée par le deuxième alinéa de l'article 37 de la LOLF qui stipule que : « le projet de loi de règlement est accompagné d'un rapport de la Cour des Comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité du ministre chargé des finances ».

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

Conformément à ces dispositions, le Ministre de l'Economie et des Finances a transmis le 19 juin 2012 à la Cour des Comptes, par bordereau d'envoi n° 600/MEF/SG/DB, l'avant-projet de loi portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2011 accompagné de ses annexes. Cette transmission de documents est complétée par celle du Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) par bordereau d'envoi n° 717-2012/DB du 29 juin 2012.

La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et rend compte de l'exécution du budget. Le projet de loi de règlement d'un exercice constate le montant définitif des encaissements de recettes, des ordonnancements des dépenses ainsi que des ressources et des charges de trésorerie.

A ce titre, la loi de règlement :

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

La loi de règlement est accompagnée :

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

Le présent rapport expose les résultats du contrôle effectué par la Cour des comptes sur la base des états financiers de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2011, que le Ministère de l'Economie et des Finances lui a adressés.

Ce contrôle a consisté, conformément aux attributions de la Cour des comptes :

- à la vérification des états financiers de l'Etat sous l'angle de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes ;
- à la vérification de la conformité des opérations ou des pratiques utilisées aux lois, règlements, directives et normes en vigueur ;
- et à l'examen de la conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité du ministre chargé des finances aux fins de déclaration.

### **1.1. Le contexte économique du Togo en 2011**

Globalement, les pays de l'Afrique sub-saharienne ont été épargnés par les effets directs de la crise financière internationale de 2009 grâce à la hausse des prix des matières premières entretenues notamment par la demande émanant des pays émergents. Les pays de l'Afrique sub-saharienne ont enregistré un taux de croissance de 5,5% en 2011 contre 5% en 2010. Cette situation est également le résultat des réformes mises en œuvre dans la plupart des pays de la sous-région dont le Togo, en vue de la stabilisation du cadre macro-économique.

Au Togo, le contexte économique en 2011 a été particulièrement marqué par une progression des cultures vivrières en relation avec le maintien des mesures de soutien du gouvernement aux paysans, un accroissement de la production des cultures de rente notamment le coton dont la performance s'explique par le regain de confiance des producteurs. L'activité économique a également bénéficié de la bonne tenue des industries extractives, des industries manufacturières et des Bâtiments et Travaux Publics (BTP).

Le taux de croissance réel du PIB en 2011 est de 4,9% contre 3,7% en 2010 et a été tiré par le regain de vigueur de tous les secteurs de l'économie. Au niveau des emplois et ressources, les

moteurs de la croissance ont été la consommation finale des ménages, la Formation Brute du Capital Fixe (FBCF) publique et les exportations.

La valeur ajoutée (VA) du secteur primaire augmente de 5,1% contre 2,3% en 2010. Cette accélération du rythme de la croissance de ce secteur est portée essentiellement par l'agriculture avec un accroissement de la production vivrière et des cultures de rente. La VA des cultures de rente est en progression de 30,3% contre 19% en 2010 grâce au coton et au café qui ont connu respectivement une hausse de 69,5% et 8,2%. Toutefois, la progression de la production du coton reste toujours faible par rapport aux niveaux de productions enregistrés avant la crise dans le secteur. La contribution du secteur primaire à la croissance du PIB est de 1,9% contre 0,9% en 2010.

La VA du secteur secondaire enregistre une hausse de 4,5%. Au niveau des industries extractives, il est noté une hausse de 17% contre 2,1% en 2010. La VA du clinker est en hausse de 10,7% contre 2,3% en 2010 tandis que celle du phosphate a progressé de 21,7% contre une baisse de 2,9% en 2010. Les efforts de rénovation du matériel de production à la mine entrepris par la Société Nouvelle des Phosphates du Togo (SNPT) commencent par donner des résultats encourageants. Les industries manufacturières sont en hausse de 7,4%. La VA du chapitre "Electricité, Eau et Gaz" régresse de 32% contre une hausse de 10,1% en 2010. La VA des "BTP" a connu un taux d'accroissement de 21,1% contre 6,8% en 2010 en liaison avec les travaux de reconstruction des infrastructures.

La valeur ajoutée du secteur tertiaire marchand est en hausse de 1,0%. A l'exception des "Autres services marchands", cette progression relève de toutes les branches du secteur, notamment le "Commerce" avec 3%, les "Transports, Entrepôts et Communications" avec 1,1% et les "Banques, Assurances" avec 1,8%.

La contribution du secteur tertiaire à la croissance du PIB est de 0,2% en 2011 contre 0,9% en 2010. Celle des branches non marchandes est en hausse de 0,1% tout comme en 2010.

Le PIB nominal est de 1.743,3 milliards en 2011 contre 1 577,9 milliards de F CFA en 2010, en augmentation de 10,9%.

L'indice du déflateur du PIB est en progression de 5,8% par rapport à 2010. Le PIB nominal par habitant passe de 268 904 F CFA en 2010 à 273.799 F CFA en 2011.

En revanche, le commerce intérieur a souffert des conséquences de deux hausses consécutives des prix du carburant et du renchérissement des aliments importés. Le déficit budgétaire est estimé à 3,8 % du PIB contre 2,8 % en 2010, en raison de la politique menée depuis 2009 pour atténuer les effets de la crise mondiale.

Au plan du commerce extérieur, l'année 2011 par rapport à 2010 est marquée par une hausse des exportations et des importations en valeur et une aggravation du déficit commercial de 177,3 milliards de F CFA. Les exportations FOB se sont chiffrées à 331,4 milliards FCFA

contre 277,5 milliards F CFA en 2010, soit une progression de 19,4%. Les importations CAF du Togo au cours de l'année 2011 ont progressé de 38,6% en valeur par rapport à l'année 2010, s'élevant à 830.4 milliards de F CFA contre 599,2 milliards de F CFA un an plus tôt.

Quant aux comptes extérieurs il convient de souligner que la balance des paiements du Togo enregistrerait un solde excédentaire de 31,7 milliards de F CFA résultant d'un déficit courant de 111,4 milliards et d'un excédent de flux nets des capitaux de 143, 1 milliards de F CFA.

Cette situation est essentiellement imputable à la hausse des importations des biens tels que :

- les produits pétroliers dont le cours moyen du baril s'établirait à 97,6 Dollars US en 2011 contre 95,8 Dollars US en 2010 ;
- les biens intermédiaires dans le cadre notamment de la poursuite du programme de réhabilitation des infrastructures routières ;
- les équipements dans le cadre de la modernisation des équipements du Port autonome de Lomé (PAL) ;
- les équipements de production de la société nouvelle de phosphate (SNPT).

Par ailleurs l'encours de la dette publique a atteint le niveau de 773.6 milliards de F CFA dont 241.9 milliards F CFA de dette extérieure et 531.7 milliards F CFA de dette intérieure.

Par rapport à 2010, le taux d'endettement extérieur a baissé de 16,57% à 13,90%<sup>1</sup> tandis que celui de la dette intérieure est passé de 30,10% à 30,54%<sup>2</sup>.

La politique monétaire a visé la préservation de la stabilité financière dans la sous-région et des mesures structurelles de soutien à l'offre. La situation monétaire a évolué de façon positive et l'intermédiation financière s'est renforcée.

Le Togo est soumis à la politique monétaire commune menée par la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO). Cette dernière vise à préserver la stabilité financière et à mettre en œuvre des mesures structurelles de soutien à l'offre. La forte expansion de la masse monétaire et de sa contrepartie, le crédit à l'économie en 2010, a fait place à une évolution plus modérée en 2011. Les principaux agrégats monétaires sont dans les normes.

La situation monétaire a continué d'évoluer de façon positive : les avoirs extérieurs nets se sont accrus de 31,6 milliards F CFA, la masse monétaire a connu une hausse de 114.27 milliards F CFA et le crédit intérieur a progressé de 107.4 milliards F CFA. L'intermédiation financière s'est renforcée et les prix à la consommation se sont stabilisés. Cependant le taux moyen d'inflation s'est élevé à 3.7 % contre 1.4 % en 2010.

Les réformes engagées avec l'appui des partenaires au développement se sont poursuivies. Une étape importante a été franchie dans la lutte contre la corruption et la promotion de la reddition des comptes avec l'accroissement des activités de la Cour des comptes et de

<sup>1</sup> Rapport analytique sur la dette publique, Direction de la Dette Publique, Ministère de l'Economie et des Finances, Mai 2012, Page 5.

<sup>2</sup> Idem. Page 10.

l'Inspection générale des Finances. Le projet «e-Gouvernement», dans le cadre de la modernisation de l'administration publique, a été finalisé pour démarrer en 2012.

Toutefois, il convient de signaler que l'État a souvent pris du retard dans la mise en place des arrangements administratifs et institutionnels requis après l'adoption des textes légaux et réglementaires des réformes.

Des réformes visant à améliorer l'environnement des affaires ont été initiées. Ainsi un projet de loi portant nouveau Code des investissements adopté en Conseil des Ministres fin 2011, sera voté par l'Assemblée nationale en janvier 2012.

Dans l'édition 2012 du rapport *Doing Business* de la Banque mondiale, le Togo s'est classé 162<sup>ème</sup> alors qu'il était 158<sup>ème</sup> en 2010, sur un total de 183 pays. Ce recul s'explique par le poids de certaines contraintes, telles que la faible capacité à protéger les investisseurs.

Sur le front de l'emploi, les statistiques disponibles montrent que le chômage touche 21.4 % des jeunes en milieu urbain contre 5.4 % en milieu rural. En l'absence d'une stratégie claire de promotion de l'emploi des jeunes, le gouvernement a engagé plusieurs initiatives en leur faveur, avec le programme Appui à l'insertion et au développement de l'embauche (Aide) et le Programme de développement communautaire (PDC). Cependant, la pression démographique et l'inadéquation entre la formation et le marché de travail restent des défis majeurs<sup>3</sup>.

La mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) s'est poursuivie à travers le Programme d'Actions Prioritaires (PAP).

Ce programme se décline suivant quatre piliers à savoir :

- le renforcement de la gouvernance ;
- la consolidation des bases d'une croissance forte et durable ;
- le développement du capital humain ;
- le développement à la base et la réduction des déséquilibres régionaux.

## 1.2. Le cadre juridique et institutionnel

Le cycle budgétaire repose sur le principe de séparation des pouvoirs de l'Etat. Ainsi le budget de l'Etat est préparé par l'exécutif représenté par le ministère chargé des finances, puis voté par l'Assemblée nationale. Moyen d'action du gouvernement, il est exécuté par celui-ci sous le contrôle du législatif.

A posteriori, la Cour des comptes intervient pour le contrôle juridictionnel et l'Assemblée nationale pour le vote de la loi de règlement.

L'exécution du budget de l'Etat gestion 2011 est fondée sur un cadre juridique qui comprend :

---

<sup>3</sup> Perspectives économiques en Afrique 2012

- ❖ la Constitution de 1992 qui définit, entre autres, les relations entre l'exécutif et le législatif et fixe les compétences des différentes institutions du Togo en matière de gestion des finances publiques ;
- ❖ la loi organique n° 2008-019 du 29 décembre 2008 relative aux lois de finances qui constitue le pilier central de la gestion des finances publiques togolaises ;
- ❖ la loi n° 2010-014 du 27 décembre 2010 portant loi de finances pour l'année 2011 qui fixe et définit les conditions d'exécution du budget de l'Etat, gestion 2011, en recettes et en dépenses ;
- ❖ la loi n° 2011-032 du 6 décembre 2011 portant loi de finances rectificative, gestion 2011 qui apporte des modifications à la loi de finances initiale ci-dessus ;
- ❖ la directive n° 05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances ;
- ❖ la directive n° 06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- ❖ la directive n° 02/99/CM/UEMOA du 21 décembre 1999 portant amendement de la directive n° 05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances ;
- ❖ la directive n° 03/99/CM/UEMOA du 21 décembre 1999 portant amendement de la directive n° 06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- ❖ le décret n° 2002-28/PR du 2 avril 2002 portant désignation des acteurs de l'exécution du budget de l'Etat, des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor ;
- ❖ le décret n° 2008-091/PR du 29 juillet 2008 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- ❖ le décret n° 2008-092/PR du 29 juillet 2008 portant régime juridique applicable aux comptables publics ;
- ❖ le décret n° 2011-058/PR du 4 mai 2011 portant modalités de contrôle des opérations financières de l'Etat et des autres organismes publics ;
- ❖ les arrêtés n° 243/MEFP/CAB et 244/MEFP/CAB du 20 décembre 2001 qui fixent les nomenclatures comptable et budgétaire adaptées aux normes de l'UEMOA et complètent l'essentiel du cadre juridique des finances publiques togolaises ;
- ❖ l'instruction n° 5653/MEF/SG/DGTCP/DCP/2010 du 28 décembre 2010 portant modalités de reddition des comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat.

Ce cadre juridique est complété par des textes spécifiques :

- la loi n° 66-22 du 23 décembre 1966 portant Code des Douanes et ses modifications successives ;
- la loi n° 83-22 du 30 décembre 1983 portant Code général des impôts et ses modifications successives ;
- la loi n° 2009-013 du 30 juin 2009 relative aux marchés publics et délégations de service public ;
- le décret n° 2009-277 du 11 novembre 2009 portant code des marchés publics et délégations de service public.

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

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

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

Sur le plan institutionnel, il faut relever que pour l'exécution du budget de l'Etat, le ministre chargé des Finances demeure l'unique ordonnateur principal ; les autres ministres n'étant que des administrateurs de crédits. Cependant le ministre chargé des Finances délègue ses pouvoirs aux ordonnateurs délégués que sont :

#### **Au niveau des recettes :**

- le directeur général des impôts pour les produits fiscaux ;
- le directeur général des douanes pour les recettes douanières ;
- le directeur des finances pour les recettes diverses ;
- le directeur général du trésor et de la comptabilité publique pour les dons et les emprunts.

#### **Au niveau des dépenses :**

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

### 1.3. Les principes

Pour l'examen des comptes, la Cour s'est référée aux principes généraux du droit budgétaire et à un certain nombre de concepts généralement admis par les Institutions Supérieures de Contrôle (ISC) des finances publiques.

Pour mémoire, les cinq grands principes budgétaires sont : l'annualité budgétaire, l'universalité budgétaire, l'unité budgétaire, la spécialité budgétaire et la sincérité budgétaire. Toutefois nous insistons sur le cinquième principe et les concepts de crédibilité budgétaire.

#### 1.3.1. La sincérité budgétaire

Le principe de sincérité budgétaire se définit comme le souci éthique de garantir l'exactitude des informations contenues dans la loi de finances et la fiabilité de l'équilibre budgétaire annoncé. Il recouvre des exigences différentes selon qu'il s'agit du budget ou des comptes.

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

##### 1.3.1.1. Par rapport aux lois de finances

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

La sincérité des lois de finances doit s'entendre dans le sens budgétaire : les lois de finances doivent présenter de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Selon l'article 32 de la LOLF française du 1<sup>er</sup> août 2001, « leur sincérité s'apprécie à travers les informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ».

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

##### 1.3.1.2. Par rapport aux comptes

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

La loi de règlement, constitue parmi les trois catégories de loi de finances (dont la loi de finances initiale et la loi de finances rectificative), un document comptable soumis à l'appréciation du Parlement.

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

### 1.3.2. La crédibilité budgétaire :

Elle découle du concept de la sincérité budgétaire : celui-ci implique l'utilisation optimale de toutes les informations disponibles pour fixer le montant des recettes et des dépenses de manière à atteindre les objectifs budgétaires définis. Aussi, la crédibilité peut-elle être mesurée, tant en ce qui concerne les recettes que les dépenses. La Cour s'est donc attachée à comparer les prévisions et les réalisations et à analyser les écarts éventuels.

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

### 1.3.3. La transparence budgétaire :

Elle doit permettre de faire apparaître l'exhaustivité des recettes et des dépenses. Le budget doit récapituler l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat, dans des cadres appropriés : c'est le principe de l'universalité budgétaire. Ainsi, le budget de l'Etat doit donner une image fidèle de la réalité des comptes de l'Etat, tant aux élus qu'aux citoyens. Partant de ce principe, la Cour a cherché à vérifier si le budget de l'Etat gestion 2011 a été fidèlement exécuté en recettes et en dépenses par le Gouvernement et selon la nomenclature budgétaire en vigueur.

## 1.4. **Les sources d'information**

La Cour, pour l'élaboration de son rapport sur l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2011, a disposé, entre autres, des documents suivants :

- la loi de finances de 2011;
- la loi de finances rectificative 2011 ;
- le compte administratif 2011 ;
- le compte général de l'administration des finances 2011 ;
- le compte de gestion 2011 du Receveur Général du Trésor (RGT) ;
- le compte de gestion 2011 du Payeur Général du Trésor (PGT) ;
- le compte de gestion 2011 de l'Agent Comptable Central du Trésor (ACCT) ;
- l'état de développement des recettes et des dépenses ;
- le projet de loi de règlement, gestion 2011 ;
- les rapports économique, financier et social (2010, 2011, 2012).

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

Le présent rapport s'articule autour de deux parties : l'analyse des états financiers (1<sup>ère</sup> Partie) puis les observations et recommandations (2<sup>ème</sup> Partie).

**Première Partie :**

**ANALYSE DES ETATS FINANCIERS 2011**

Cette partie présente les recettes et les dépenses prévues au budget de l'Etat, le tableau d'équilibre général du budget de l'Etat, l'analyse des données de l'exécution du budget 2011, tant en ce qui concerne leur évolution en termes d'écart que de tendances et enfin l'analyse de quelques dépenses particulières.

## 2. DONNEES DES PREVISIONS DU BUDGET DE L'ETAT, GESTION 2011

Le budget de l'Etat s'entend budget général, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor. Le budget de l'Etat, gestion 2011 objet du contrôle de la Cour, résulte de deux lois de finances.

La loi n° 2010-014 du 27 décembre 2010 portant loi de finances pour l'année 2011 a autorisé en recettes la somme totale de cinq cent trente-neuf milliards quatre-vingt-onze millions cinq cent vingt-trois mille (539 091 523 000) F CFA et en dépenses, la somme de cinq cent cinquante milliards neuf cent quatre-vingt-quinze millions cinq cent quatre-vingt-quatorze mille (550 995 594 000) F CFA, dégageant un gap de onze milliards neuf cent quatre millions soixante-onze mille (11 904 071 000) F CFA.

Cette loi de finances initiale (LFI), a fait l'objet de modifications en cours d'exercice, par la loi N° 2011-032 du 6 décembre 2011 portant loi de finances rectificative, gestion 2011.

La loi de finances rectificative (LFR) ci-dessus s'est traduite par une baisse des prévisions de recettes consécutives aux actes d'annulations et d'ouvertures de crédits, pour un total net de - 4 371 568 000 F CFA. Les recettes du budget 2011 se chiffrent donc à la somme de cinq cent trente-quatre milliards sept cent dix-neuf millions neuf cent cinquante-cinq mille (534 719 955 000) F CFA. Quant aux dépenses elles se sont globalement accrues de 11 744 887 000 F CFA, également, suite aux opérations d'annulations et d'ouvertures de crédits induites par la loi de finances rectificative. Le plafond des crédits de dépenses s'établit alors à la somme de cinq cent soixante-deux milliards sept cent quarante millions quatre cent quatre-vingt-un mille (562 740 481 000) F CFA, dégageant un gap de vingt-huit milliards vingt millions cinq cent vingt-six mille (28 020 526 000) F CFA.

### 2.1. Les données de la loi de finances initiale (LFI)

La loi de finances initiale avait ouvert au titre des recettes du Budget de l'Etat, gestion 2011, 539 091 523 000 F CFA et 548 747 594 000 F CFA au titre des dépenses.

La répartition des recettes prévues au budget de l'Etat, gestion 2011 était la suivante, avant la LFR n° 2011-032 du 6 décembre 2011:

**Tableau 1 : Prévisions des recettes 2011 dans la LFI**

CATEGORIE DE RECETTES	MONTANTS
Recettes en capital	215 643 523 000
Recettes fiscales brutes	269 200 000 000
Recettes non fiscales	52 000 000 000
<b>Recettes hors CAS</b>	<b>536 843 523 000</b>
Comptes d'affectation spéciale	2 248 000 000
<b>Recettes totales</b>	<b>539 091 523 000</b>

Quant aux crédits alloués aux dépenses, ils se présentaient comme suit :

**Tableau 2 : Prévisions des crédits de dépenses dans la LFI**

<b>CATEGORIES DE DEPENSES</b>	<b>LFI (Page 35)</b>	<b>Etat B : développement des dépenses</b>	<b>Ecart</b>
Titre I : Dette publique et viagère :	75 604 130 000	73 454 130 000	2 150 000 000
Titre II : Pouvoirs publics :	13 929 784 000	13 929 784 000	-
Titre III : Ministères et services :	158 896 315 000	158 146 319 000	749 996 000
Titre IV : Interventions de l'Etat :	70 215 671 000	71 015 671 000	- 800 000 000
Titre V : Investissements :	230 101 694 000	232 201 690 000	- 2 099 996 000
<b>TOTAL hors CAS</b>	<b>548 747 594 000</b>	<b>548 747 594 000</b>	<b>0</b>
Compte d'affectation spéciale :	2 248 000 000	2 248 000 000	-
<b>TOTAL Budget de l'Etat</b>	<b>550 995 594 000</b>	<b>550 747 594 000</b>	<b>0</b>

La vérification des données de la LFI 2011 révèle que les chiffres portés à la page 35 du document budgétaire par ventilation du budget général entre les cinq (5) titres de dépenses, ne sont pas conformes aux totaux des chiffres de ces mêmes catégories de dépenses tels qu'ils ressortent de l'état B, développement des dépenses. L'on aboutit néanmoins au même montant global de 548 747 594 000 F CFA des prévisions de dépenses au titre de la gestion 2011. Il s'en déduit un problème de logique de ventilation entre les dépenses récapitulées à la page 35 et l'état de développement des dépenses au niveau des titres I, III, IV et V.

Les écarts qui en découlent, doivent être expliqués (confer tableau 2 ci-dessus).

En effet la bonne compréhension de ces données permettra de mieux cerner les différents états financiers issus des différentes comptabilités présentées à l'appui de l'exécution de la loi de finances 2011. Pour la Cour, ce sont les chiffres issus de l'état de développement des dépenses (Etat B) qui auraient dû être reportés à la page 35.

## **2.2. Les données de la loi de finances rectificative (LFR)**

Les modifications apportées à la LFI présentée ci-dessus par la LFR ont porté aussi bien sur les recettes que sur les dépenses.

Concernant les recettes, toutes les rubriques ont subi des modifications tandis qu'au niveau des dépenses, seules les dépenses de la dette publique et viagère, de personnel, de transfert et d'investissements ont évolué. Mais au total, dans la LFR, les prévisions de recettes ont baissé tandis que les crédits de dépenses ont vu leur plafond augmenter.

Les prévisions des recettes du budget général ont baissé de **536 843 523 000** à **532 471 955 000 F CFA** soit 8,14% tandis que les dépenses augmentent de **548 747 594 000** à **560 492 481 000 F CFA** soit 2,14%. Quant aux comptes d'affectation spéciale, leurs dotations n'ont subi aucune modification.

Les différents aménagements des crédits ayant conduit à la nouvelle situation sont résumés dans le tableau récapitulatif ci-dessous (Tableau 3).

**Tableau 3 : Récapitulatif du budget définitif 2011 (en F CFA)**

Libellés	Loi de Finances Initiale N°2010-014	Loi de Finances Rectificative N° 2011-032 du 6 décembre 2011		Budget définitif 2011
	Données initiales	Annulations de crédit	Ouvertures de crédit	Données finales
Recettes en capital	215 643 523 000		6 420 198 000	222 063 721 000
Recettes fiscales	269 200 000 000	- 675 770 000	6 925 000 000	275 449 230 000
Recettes non fiscales	52 000 000 000	- 21 000 000 000	3 959 004 000	34 959 004 000
<b>Recettes hors CAS</b>	<b>536 843 523 000</b>	<b>- 21 675 770 000</b>	<b>17 304 202 000</b>	<b>532 471 955 000</b>
Comptes d'affectation spéciale	2 248 000 000			2 248 000 000
<b>Recettes totales</b>	<b>539 091 523 000</b>			<b>534 719 955 000</b>
<b>Dettes publiques et viagères</b>	<b>75 554 130 000</b>	<b>- 2 100 000 000</b>		<b>73 454 130 000</b>
Allocations viagères	50 000 000			50 000 000
Intérêts sur dettes	13 282 630 000			13 282 630 000
Amortissements de la dette	62 221 500 000	- 2 100 000 000		60 121 500 000
<b>Dépenses ordinaires des services</b>	<b>243 091 774 000</b>			<b>260 839 314 000</b>
<b>Pouvoirs publics dont:</b>	13 929 784 000			13 929 784 000
Dépenses de personnel	2 752 361 000			2 752 361 000
Dépenses de fonctionnement	11 177 423 000			11 177 423 000
<b>Ministères et services dont:</b>	158 146 319 000			161 453 859 000
Dépenses de personnel	96 888 154 000	- 240 000 000	3 547 540 000	100 195 694 000
Dépenses de fonctionnement	61 258 165 000			61 258 165 000
Interventions de l'Etat	71 015 671 000		14 440 000 000	85 455 671 000
Investissements	230 101 690 000	- 14 200 000 000	10 297 347 000	226 199 037 000
<b>Dépenses budget général</b>	<b>548 747 594 000</b>	<b>- 18 640 000 000</b>	<b>28 284 887 000</b>	<b>560 492 481 000</b>
Compte d'affectation spéciale	2 248 000 000			2 248 000 000
<b>Dépenses totales</b>	<b>550 995 594 000</b>			<b>562 740 481 000</b>
<b>Solde de l'exercice</b>	<b>- 11 904 071 000</b>			<b>- 28 020 526 000</b>
<b>Solde hors comptes spéciaux</b>	<b>- 11 904 071 000</b>			<b>- 28 020 526 000</b>

L'évolution des prévisions budgétaires suite à la LFR 2011, telle que présentée ci-dessous (Tableau 4), n'as pas été sans conséquence sur les principaux soldes et agrégats du budget 2011 : les recettes internes ont baissé de **3,34%** pendant que les dépenses ont augmenté de **2,13%** ; le déficit budgétaire s'est accru de **9,90%** entraînant un recours supplémentaire au financement extérieur de **2,98%** qui n'a pu atténuer le gap budgétaire qui passe de **11 904 millions à 28 021 millions F CFA**, soit un accroissement de **135,39%**.

**Tableau 4 : Principaux soldes et agrégats tirés des deux lois de finances**

LIBELLES	LFI 2011	LFR 2011	Taux de variat°
Total recettes internes	323 448 000 000	312 656 234 000	-3,34%
Total dépenses de l'Etat	550 995 594 000	562 740 481 000	2,13%
Déficit budgétaire	- 227 547 594 000	- 250 084 247 000	9,90%
Financement extérieur	215 643 523 000	222 063 721 000	2,98%
Gap budgétaire	- 11 904 071 000	- 28 020 526 000	135,39%

### 3. EQUILIBRE GENERAL DU BUDGET DE L'ETAT, GESTION 2011

#### 3.1. Evaluation du solde du Budget 2011

Le budget de l'Etat s'entend budget général, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor. Le budget de l'Etat, gestion 2011 adopté par la loi n°2010-014 du 27 décembre 2010 portant loi de finances pour l'année 2011 puis modifié par la loi N° 2011-032 du 6 décembre 2011 portant loi de finances rectificative gestion 2011, est arrêté en recettes à **534 720 millions F CFA** et en dépenses à **562 740 millions F CFA**, dégageant un besoin de financement de **28 021 millions F CFA**.

Comme pour les budgets précédents, le budget 2011 n'a pas de budgets annexes et ne comporte au titre des comptes spéciaux du trésor que les comptes d'affectation spéciale (CAS) qui sont arrêtés en recettes et en dépenses à la somme de **2 248 millions F CFA**.

En définitive, les données du budget de l'Etat au titre de la gestion 2011, telles qu'examinées par la Cour lors de ses analyses en vue du rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2011, sont résumées dans le **tableau 5** ci-dessous :

**Tableau 5 : Prévisions de la loi de finances 2011**

Libellés	Budget 2010	Budget 2011	Variation des prévisions	Taux de variation
Recettes en capital	180 592 841 000	222 063 721 000	41 470 880 000	22,96%
Recettes fiscales	224 737 000 000	275 449 230 000	50 712 230 000	22,57%
Recettes non fiscales	27 335 000 000	34 959 004 000	7 624 004 000	27,89%
<b>Recettes totales hors CAS</b>	<b>432 664 841 000</b>	<b>532 471 955 000</b>	<b>99 807 114 000</b>	<b>23,07%</b>
Comptes d'affectation spéciale	790 000 000	2 248 000 000	1 458 000 000	184,56%
<b>Recettes totales</b>	<b>433 454 841 000</b>	<b>534 719 955 000</b>	<b>101 265 114 000</b>	<b>23,36%</b>
Dettes publique et viagère	77 124 000 000	73 454 130 000	- 3 669 870 000	-4,76%
Dépenses de personnel	83 740 306 000	102 948 055 000	19 207 749 000	22,94%
Dépenses de fonctionnement	98 471 291 057	72 435 588 000	- 26 035 703 057	-26,44%
Interventions de l'Etat	77 941 258 370	85 455 671 000	7 514 412 630	9,64%
Investissements	207 970 258 491	226 199 037 000	18 228 778 509	8,77%
<b>Dépenses du budget général</b>	<b>545 247 113 918</b>	<b>560 492 481 000</b>	<b>15 245 367 082</b>	<b>2,80%</b>
Comptes d'affectation spéciale	790 000 000	2 248 000 000	1 458 000 000	184,56%
<b>Dépenses totales</b>	<b>546 037 113 918</b>	<b>562 740 481 000</b>	<b>16 703 367 082</b>	<b>3,06%</b>
<b>Solde de l'exercice</b>	<b>-112 582 272 918</b>	<b>- 28 020 526 000</b>	<b>84 561 746 918</b>	<b>-75,11%</b>
<b>Solde hors comptes spéciaux</b>	<b>-112 582 272 918</b>	<b>- 28 020 526 000</b>	<b>84 561 746 918</b>	<b>-75,11%</b>

Une analyse sommaire du tableau ci-dessus montre que les prévisions de recettes de l'Etat ont augmenté de 23,36% entre 2010 et 2011 pendant que les dépenses ont enregistré un léger accroissement de 3,06%. Cette évolution modérée des prévisions de dépenses de l'Etat conjuguée avec une prévision optimiste des recettes s'est traduite par une diminution de 75,11% du solde budgétaire négatif qui passe de **-112 582 millions F CFA** en 2010 à **-28 021 millions F CFA** en 2011.

Par ailleurs l'on note une importante augmentation de la dotation aux comptes d'affectation spéciale (2 248 millions F CFA) soit un taux d'accroissement de 184,56% par rapport à 2010 (790 millions F CFA), et, une diminution sensible de 26,44% des prévisions des dépenses de fonctionnement qui passent de 98 471 millions à 72 436 millions F CFA entre 2010 et 2011.

A la clôture de la gestion 2011, l'état d'exécution des recettes et des dépenses du budget général et des comptes d'affectation spéciale se présente comme suit :

**Tableau 6 : Etat d'exécution des recettes et des dépenses du budget 2011 (en F CFA)**

Libellés	Exécution Budget 2010	Taux de réalisation 2010	Prévisions Budget 2011	Exécution Budget 2011 (C.A.)	Taux de réalisation 2011
Recettes en capital	56 694 394 000	31,39%	222 063 721 000	101 281 031 581	45,61%
Recettes fiscales	248 276 620 000	110,47%	275 449 230 000	291 411 725 546	105,80%
Recettes non fiscales	50 618 274 000	185,18%	34 959 004 000	23 087 482 706	66,17%
<b>Recettes totales hors CAS</b>	<b>355 589 288 000</b>	<b>82,19%</b>	<b>532 471 955 000</b>	<b>415 780 239 833</b>	<b>78,09%</b>
Comptes d'affectation spéciale	1 965 086 000	248,75%	2 248 000 000	1 831 717 915	81,48%
<b>Recettes totales</b>	<b>357 554 374 000</b>	<b>82,49%</b>	<b>534 719 955 000</b>	<b>417 611 957 748</b>	<b>78,11%</b>
Dettes publique et viagère	57 477 316 000	74,53%	73 454 130 000	64 709 752 465	88,10%
Dépenses de personnel	82 576 369 000	98,61%	102 948 055 000	104 681 532 188	101,68%
Dépenses de fonctionnement	87 363 444 000	88,72%	72 435 588 000	61 657 100 191	85,12%
Interventions de l'Etat	76 703 149 000	98,41%	85 455 671 000	63 546 859 854	74,36%
Investissements	128 283 197 000	61,68%	226 199 037 000	144 277 845 939	63,78%
<b>Dépenses budget général</b>	<b>432 403 475 000</b>	<b>79,30%</b>	<b>560 492 481 000</b>	<b>438 873 090 637</b>	<b>78,30%</b>
Compte d'affectation spéciale	540 126 000	68,37%	2 248 000 000	820 000 000	36,48%
<b>Dépenses budget de l'Etat</b>	<b>432 943 601 000</b>	<b>79,29%</b>	<b>562 740 481 000</b>	<b>439 693 090 637</b>	<b>78,13%</b>
<b>Solde global de l'exercice</b>	<b>- 76 814 187 000</b>	<b>68,23%</b>	<b>- 28 020 526 000</b>	<b>- 22 081 132 889</b>	<b>78,80%</b>
<b>Solde hors comptes spéciaux</b>	<b>- 76 814 187 000</b>	<b>68,23%</b>	<b>- 28 020 526 000</b>	<b>- 23 092 850 804</b>	<b>82,41%</b>

A fin décembre 2011, les recettes du budget de l'Etat ont atteint un niveau de **417 612 millions F CFA** contre **357 554 millions F CFA** en 2010, soit une hausse de **16,81 %**.

En ce qui concerne les dépenses, elles s'élèvent au 31 décembre 2011 à **439 693 millions F CFA** contre **432 944 millions F CFA** en 2010, soit une hausse de **1,56%**.

Le solde global de l'exercice 2011 est déficitaire de **22 081 millions F CFA** contre un solde déficitaire de **76 814 millions F CFA** l'année précédente, traduisant une diminution du déficit de 71,25%, conséquence de l'amélioration enregistrée au niveau de la réalisation des recettes et de l'évolution modérée des dépenses du budget de l'Etat.

### 3.2. Analyse comparative des écarts et des tendances significatifs.

Cette analyse est abordée sous le double angle de la prévision et de l'exécution des budgets 2010 et 2011. Il ressort du tableau 6 ci-dessus que les taux d'exécution des recettes et des

dépenses du budget de l'Etat, gestion 2011 par rapport aux prévisions budgétaires sont respectivement de 78,11% et 78,13% alors que ces mêmes taux étaient respectivement de 82,49% et 79,29% en 2010.

L'examen minutieux des écarts met en lumière les constats suivants :

- En dehors des recettes fiscales qui ont été réalisées à 105,80%, les autres catégories, les recettes en capital et les recettes non fiscales n'ont atteint respectivement que 45,61% et 66,17% de leurs prévisions ;
- Le taux de réalisation des recettes en capital (45,61%) bien que faible, traduit une amélioration par rapport à l'exercice précédent qui n'avait atteint que 31,39% de la prévision ;
- Les recettes non fiscales avaient atteint un taux de réalisation spectaculaire de 185,18% en 2010 alors qu'en 2011, elles ne font que 66,17% des prévisions qui avaient connu une hausse de 27,89% par rapport à 2010.

Les écarts anormaux récurrents que la Cour constate au niveau des prévisions et de l'exécution de cette catégorie de recettes, amènent celle-ci à conclure que les prévisions des recettes non fiscales ne sont pas maîtrisées et manquent de sincérité.

La dotation aux comptes d'affectation spéciale (CAS) épouse également cette tendance erratique des taux d'exécution, aussi bien en ce qui concerne le niveau de prévision et d'exécution des recettes et des dépenses. Les dotations de recettes de 2011 ont connu un accroissement de 184,56% par rapport à 2010 alors que le taux de réalisation n'a été que de 81,48% pour la gestion sous-revue. L'utilisation de ces dotations pose également problème : le taux d'exécution des dépenses des CAS qui n'était que de 68,37% a encore chuté à 36,48% des prévisions en 2011.

L'analyse de ces données permet par ailleurs de dégager les observations suivantes :

- les ressources internes totalisent 314 499 millions F CFA soit 75,75% des recettes réalisées, contre des recettes en capital de 101 281 millions F CFA représentant 24,25% des ressources encaissées en 2011.
- les recettes fiscales (291 412 millions) représentent **69,77 %** des recettes brutes (417 658 millions) ;
- pour des recettes nettes de **415 780 millions F CFA** recouvrées, les dépenses ont été exécutées pour **438 873 millions F CFA** ;
- pour une prévision de dépenses de **560 492 millions F CFA**, il a été exécuté **438 873 millions F CFA** soit un écart de **121 619 millions** équivalant à un taux de réalisation de **78,30 %** ;
- en exécution, il a été constaté certaines discordances entre les données du compte administratif et celles des comptes de gestion du Receveur Général du Trésor et du Payeur Général du Trésor. Elles seront analysées plus loin ;

- le solde global de l'exercice est déficitaire de **22 081 millions F CFA** contre un gap initial de **-28 021 millions**. Ceci traduit une évolution favorable de ce solde à l'exécution.

#### 4. RECETTES DU BUDGET DE L'ETAT, GESTION 2011

Les prévisions des recettes du budget de l'Etat , gestion 2011, adopté par loi n° 2010-014 du 27 décembre 2010 portant loi de finances pour l'année 2011, ont fait l'objet de modifications induites par la loi n° 2011-032 du 6 décembre 2011 portant loi de finances rectificative, gestion 2011. Elles se chiffrent à la somme totale de **534 719 955 000 F CFA**.

Ces recettes sont composées des recettes du budget général et de celles des CAS.

Les recettes budgétaires comprennent les recettes courantes et les recettes extraordinaires (recettes en capital) :

- Les recettes courantes sont constituées des recettes fiscales et des recettes non fiscales ;
- Les recettes en capital sont composées des emprunts, des dons et des appuis budgétaires.

Les recettes de l'Etat sont essentiellement collectées par la direction générale des douanes, la direction générale des impôts et la direction générale du trésor et de la comptabilité publique.

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

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

Le résultat de l'exécution des recettes prévues au budget 2011 est retracé dans le tableau suivant :

**Tableau 7 : Présentation de l'ensemble des recettes réalisées en 2011 (CA)**

Nature des recettes	Prévisions (A)	Emissions(B)	Recouvrements(C)	Ecart 1 (B-A) en valeur	Taux d'exéc. (B/A)	Ecart 2 (C-B) <sup>4</sup>
<b>Recettes en capital</b>						
Dons et legs	66 721 680 000	3 069 375 033	3 069 375 033	- 63 652 304 967	4,60%	
Appui budgétaire	22 300 000 000	28 850 634 571	28 850 634 471	6 550 634 571	129,38%	
Emprunt obligataire	47 000 000 000	-	-	- 47 000 000 000	0,00%	
Tirages sur emprunts	86 042 041 000	69 361 021 977	69 361 021 977	- 16 681 019 023	80,61%	
<b>Total recettes en capital</b>	<b>222 063 721 000</b>	<b>101 281 031 581</b>	<b>101 281 031 581</b>	<b>-120 782 689 419</b>	<b>45,61%</b>	
<b>Recettes fiscales</b>						
Impôts directs	56 815 230 000	55 507 784 442	55 507 784 442	- 1 307 445 558	97,70%	-
Impôts indirects	217 751 360 000	235 266 920 114	235 266 920 114	17 515 560 114	108,04%	-
Autres recettes fiscales	882 640 000	637 020 990	637 020 990	- 245 619 010	72,17%	-
<b>Total recettes fiscales</b>	<b>275 449 230 000</b>	<b>291 411 725 546</b>	<b>291 411 725 546</b>	<b>15 962 495 546</b>	<b>105,80%</b>	-
<b>Recettes non fiscales</b>						
Revenus de l'entreprise et de la propriété	29 959 004 000	8 384 723 202	8 384 723 202	- 21 574 280 798	27,99%	-
Droits et frais administratifs	5 000 000 000	3 451 278 109	3 451 278 109	- 1 548 721 891	69,03%	-
Autres recettes non fiscales	-	11 297 975 377	11 251 481 395	11 297 975 377		- 46 493 982
<b>Total recettes non fiscales</b>	<b>34 959 004 000</b>	<b>23 133 976 688</b>	<b>23 087 482 706</b>	<b>- 11 825 027 312</b>	<b>66,17%</b>	<b>- 46 493 982</b>
<b>Total des recettes nettes</b>	<b>532 471 955 000</b>	<b>415 826 733 815</b>	<b>415 780 239 833</b>	<b>- 116 645 221 185</b>	<b>78,09%</b>	<b>- 46 493 982</b>
Comptes d'affectation spéciale)	2 248 000 000	1 831 717 915	1 831 717 915	- 416 282 085	81,48%	-
<b>Total des recettes brutes</b>	<b>534 719 955 000</b>	<b>417 658 451 730</b>	<b>417 611 957 748</b>	<b>-116 645 221 185</b>	<b>78,11%</b>	<b>-46 493 982</b>

De l'analyse sommaire du tableau ci-dessus, il ressort que pour une prévision de **534 719 955 000 F CFA**, les recettes réalisées n'ont atteint que **417 611 957 748 F CFA**, soit un taux de réalisation de 78,11%.

#### 4.1. Les recettes en capital

Les recettes en capital sont composées des :

- dons projets ;
- dons des institutions internationales ;
- appuis budgétaires et
- tirages sur emprunts.

<sup>4</sup> Cette colonne retrace les restes à recouvrer (RAR)

Pour l'exercice sous revue, les recettes en capital ont été exécutées comme dans le tableau suivant :

**Tableau 8 : Recettes en capital tiré du compte administratif, gestion 2011 (en F CFA)**

Désignation	Prévisions (A)	Emissions (B)	Recouvrements	Ecart (B-A)	Taux (B/A)
Dons projets	66 721 680 000	3 069 375 033	3 069 375 033	- 63 652 304 967	4,60%
Appuis budgétaires	22 300 000 000	28 850 634 571	28 850 634 571	6 550 634 571	129,38%
Emprunt obligataire	47 000 000 000 <sup>5</sup>	-	-	- 47 000 000 000	0,00%
Tirages sur emprunts	86 042 041 000	69 361 021 977	69 361 021 977	- 16 681 019 023	80,61%
<b>TOTAL</b>	<b>222 063 721 000</b>	<b>101 281 031 581</b>	<b>101 281 031 581</b>	<b>- 120 782 689 419</b>	<b>45,61%</b>

Ces recettes prévues pour 222 063 721 000, n'ont été exécutées que pour un montant de 101 281 031 581 soit un taux d'exécution de 45,61%, faisant ressortir un écart négatif de 120 782 689 419.

La Cour note que :

- ✓ la rubrique « Dons projets » dotée d'un crédit prévisionnel de 66 721 680 000 F CFA n'a été exécutée que pour 3 069 375 033 soit 4,60% ;
- ✓ la rubrique « Emprunt obligataire » dont la prévision budgétaire est de 47 000 000 000 F CFA, n'a pas fait l'objet d'exécution en 2011 ;
- ✓ la rubrique « Appui budgétaire » prévue pour 22 300 000 000 F CFA a été exécutée pour 28 850 634 571 F CFA, dégageant un écart de 6 550 634 571 F CFA soit un taux de réalisation de 129,38%. Ce dépassement qui met en doute la sincérité de la prévision budgétaire, aurait dû être pris en compte dans le collectif budgétaire de 2011.
- ✓ la rubrique « Tirages sur emprunts » a reçu une dotation budgétaire de 86 042 041 000 F CFA exécutée pour 69 361 021 977 F CFA d'où un écart négatif de 16 681 019 023 F CFA entre les réalisations et les prévisions, soit un taux d'exécution de 80,61%. La comparaison avec le taux de 28,10 % réalisé en 2010, traduit une amélioration dans la mobilisation des ressources d'emprunt par le gouvernement.

Cette situation amène la Cour à relever :

- la non sincérité des prévisions des recettes en capital ;
- la faiblesse dans la mobilisation des recettes en capital et plus particulièrement des dons projets ;
- la non mobilisation d'un emprunt obligataire prévu.

<sup>5</sup> Le compte de gestion 2011 du RGT intitule cette ligne, « émission de bons de trésor » tandis que le compte administratif la désigne « emprunt obligataire ». De plus le RGT a pris en charge un tirage de 1 000 000 000 F CFA sur le total de ce montant. Cette imputation a entraîné une divergence de chiffres au niveau du total de l'exécution des emprunts obligataires entre les deux comptabilités.

## 4.2. Les recettes fiscales

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

**Tableau 9 : Recettes fiscales par nature tiré du compte de gestion du RGT**

Désignation	Prévisions (A)	Titres pris en charge (B)	Ecart (B-A)	Taux d'exécution (B/A)
Impôts sur le revenu, les bénéfices et gains	52 005 230 000	50 252 069 180	-1 753 160 820	96,63%
Impôts sur les salaires versés et autres	4 100 000 000	4 244 550 511	144 550 511	103,53%
Impôts sur le patrimoine	710 000 000	1 011 164 751	301 164 751	142,42%
Impôts et taxes intérieures/ biens & services	137 490 989 000	153 790 242 563	16 299 253 563	111,85%
Droit de timbre et d'enregistrement	7 100 000 000	8 197 578 668	1 097 578 668	115,46%
Droits et taxes sur le commerce ext. et le transit	73 160 371 000	73 279 098 883	118 727 883	100,16%
Autres recettes fiscales	882 640 000	637 020 991	-245 619 009	72,17%
<b>TOTAL RECETTES FISCALES</b>	<b>275 449 230 000</b>	<b>291 411 725 547</b>	<b>15 962 495 547</b>	<b>105,80%</b>

### 4.2.1. Les recettes fiscales selon leur nature

Elles sont réparties en sept (7) rubriques telles que présentées dans le tableau ci-dessus établi à partir des données du compte de gestion 2011 du Receveur Général du Trésor. De l'analyse de ce tableau, il se dégage les observations suivantes :

- 1- De façon générale, les montants des titres pris en charge et recouverts, sont supérieurs aux prévisions sauf pour les rubriques « Impôts sur le revenu, les bénéfices et gains » et « autres recettes fiscales » pour lesquelles l'on constate une sous-exécution des prévisions;

Lors du contrôle de l'exécution du budget 2010, la Cour avait déjà fait ce même constat.

- 2- Les recettes fiscales prévues pour un montant de 275 449 230 000 F CFA, ont été émises pour un total de 291 411 725 547 F CFA entièrement recouvert, dégageant un écart positif de 15 962 495 547 F CFA soit 5,80% par rapport aux prévisions.

### 4.2.2. Situation du recouvrement des recettes fiscales par la DGI et la DGD

**Tableau 10 : Recettes fiscales 2011 par unité fonctionnelle**

Régie financière	Prévisions (A)	Emissions(B)	Recouvrements(C)	Ecart (B-A) en valeur	Taux d'exécution (B/A)
DGI	124 749 230 000	128 470 933 468	128 470 933 468	3 721 703 468	102,98%
DGD	150 700 000 000	162 940 792 078	162 940 792 078	12 240 792 078	108,12%
<b>TOTAL RECETTES FISCALES</b>	<b>275 449 230 000</b>	<b>291 411 725 546</b>	<b>291 411 725 546</b>	<b>15 962 495 546</b>	<b>105,80%</b>

Le compte de gestion 2011 du RGT n'a pas présenté l'état de recouvrement des recettes par unité fonctionnelle mais selon la nature des recettes. Toutefois les montants totaux recouverts concordent. L'on note que globalement la DGI réalise un taux d'exécution de 102,98% contre 108,12% pour la DGD.

Les chiffres tirés du compte administratif montrent que 44,09 % des recettes fiscales sont recouvrées par la DGI tandis que la DGD fait rentrer 55,91% de ces recettes.

**Tableau 11 : Analyse des recouvrements des recettes fiscales par rapport aux prévisions 2011**

Régie financière	Prévisions (A)	Proportion prévisions	Recouvrement(B)	Rapport exécution	Taux d'exécution (B/A)
DGI	124 749 230 000	45,29%	128 470 933 468	44,09%	102,98%
DGD	150 700 000 000	54,71%	162 940 792 078	55,91%	108,12%
<b>TOTAL RECETTES FISCALES</b>	<b>275 449 230 000</b>	<b>100,00%</b>	<b>291 411 725 546</b>	<b>100,00%</b>	<b>105,80%</b>

Ces résultats au niveau du recouvrement épousent quelque peu la tendance des prévisions budgétaires 2011 soit 45,29% en prévision et 44,09% en exécution pour la DGI contre 54,71% en prévision et 55,91% en exécution pour la DGD.

Par rapport aux résultats de 2010, l'on constate un léger recul des performances de la DGI par rapport à la DGD. En effet la DGI passe de 46,35% du total des recettes fiscales recouvrées en 2010 à 44,09% en 2011 tandis que la DGD améliore de 53,65% à 55,91% en 2011.

La Cour note encore pour cette gestion, l'égalité systématique entre les émissions et les recouvrements des recettes fiscales, et en conséquence, l'inexistence de restes à recouvrer au niveau de ces deux régies financières.

Cette situation qui est imputable à la non émission des rôles a déjà fait l'objet de recommandations dans le rapport précédent de la Cour.

Par ailleurs, en ce qui concerne les recettes fiscales, les données du compte administratif et celles du compte de gestion du RGT concordent parfaitement.

### 4.3. Les recettes non fiscales

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

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

Mais pour l'exercice sous revue, les recettes non fiscales (RNF) sont composées des quatre (4) catégories de revenus présentées dans le tableau ci-dessous :

Précisons, toutefois, que la rubrique des « autres recettes non fiscales », qui avait fait l'objet de prévisions budgétaires l'exercice précédent, n'a pas été alimentée en 2011 mais a fait paradoxalement l'objet de recouvrement.

Il faut aussi relever que les produits des amendes et condamnations ne sont prévus dans la loi de finances, gestion 2011.

**Tableau 12 : Etat des recettes non fiscales tiré du compte de gestion 2011 du RGT**

Désignation	Prévisions (A)	Emissions (B)	Recouvrements	Restes à recouvrer	Ecart (B-A)	Taux (B/A)
Revenu de l'entreprise et de la propriété	14 000 000 000	2 473 069 118	2 473 069 118		-11 526 930 882	17,66%
Droits et frais administratifs	5 000 000 000	3 451 278 109	3 451 278 109		-1 548 721 891	69,03%
Produits des participations financières	15 959 004 000	5 911 654 084	5 911 654 084		-10 047 349 916	37,04%
Autres recettes non fiscales	0	11 297 975 377	11 251 481 395	99 635 075	11 297 975 377	-
<b>TOTAL</b>	<b>34 959 004 000</b>	<b>23 133 976 688</b>	<b>23 087 482 706</b>	<b>99 635 075</b>	<b>-116 645 221 184</b>	<b>66,17%</b>

L'analyse des données relatives aux recettes non fiscales contenues dans le tableau ci-dessus, révèle des résultats 2011 contrastés par rapport à l'exercice précédent. En 2010, les émissions des recettes non fiscales, étaient supérieures aux prévisions à l'exception de la rubrique « Produits des participations financières ». En 2011, c'est tout le contraire qui s'est produit. Les émissions et recouvrements ont été tous inférieurs aux prévisions. Le taux de réalisation de cette catégorie de recettes qui était de 169% en 2010, n'est plus que de 66,17% en 2011. A analyser plus finement, la prévision des recettes non fiscales est passée de 27 335 000 000 en 2010 à 34 959 004 000 F CFA en 2011 soit un taux d'accroissement de 78,19%. L'exécution se traduit par une forte baisse de performance. Les émissions 2011 se chiffrent en effet à 23 133 976 688 contre 46 180 656 353 F CFA en 2010 soit une régression de 99,62%.

Il convient de noter que toutes les émissions ont fait l'objet de recouvrement intégral à l'exception de la rubrique « Autres recettes non fiscales », qui dégage des restes à recouvrer de 99 635 073 F CFA. Ceux-ci portent exclusivement sur les ordres de recettes individuelles de la gestion sous revue. Ce montant correspond bien à celui figurant dans la balance du RGT.

Par ailleurs, toujours au niveau des « Autres recettes non fiscales », il est observé qu'au titre des « Restes à recouvrer » sur exercices antérieurs, des recouvrements ont été effectués pour un montant de 53 141 091 F CFA. Le compte administratif a également enregistré le même montant.

En résumé, en ce qui concerne les recettes non fiscales, le compte administratif et le compte de gestion du RGT concordent parfaitement.

#### 4.4. Analyse de l'évolution de l'ensemble des recettes courantes

##### 4.4.1. Les prévisions

De 2010 à 2011, les prévisions de recettes intérieures ont connu une hausse de 23,14% comme l'indique le tableau suivant.

**Tableau 13 : Evolution des prévisions de recettes courantes 2010-2011 (F CFA)**

Rubriques	2010	2011	Variation 2010-2011	Taux de variation
Recettes fiscales dont :	224 737 000 000	275 749 230 000	50 712 230 000	22,57%
1-Impôts	99 667 000 000	124 749 230 000	25 082 230 000	25,17%
2-Douanes	125 070 000 000	150 700 000 000	25 630 000 000	20,49%
Recettes non fiscales (Trésor)	27 335 000 000	34 959 004 000	7 624 004 000	27,89%
Ressources intérieures	252 072 000 000	310 408 234 000	58 336 234 000	23,14%

##### 4.4.2. Les réalisations des recettes courantes, gestion 2010 et 2011

L'évolution du recouvrement de ces recettes sur la même période, est résumée dans le tableau suivant :

**Tableau 14 : Recouvrement des recettes courantes, données des comptes administratifs (F CFA)**

Unités fonctionnelles	2010	2011	Variation 2010 / 2011	Taux
DGI	115 065 168 537	128 470 933 468	13 405 764 931	11,65%
DGD	133 211 451 435	162 940 792 078	29 729 340 643	22,32%
TRESOR	50 618 274 394	23 087 482 706	- 27 530 791 688	-54,39%
TOTAL	298 894 894 366	314 499 208 252	15 604 313 886	5,22%

Sur la base des tableaux précédents, trois constats se dégagent :

- 1- Les principales régies financières (DGI et DGD) réalisent des recouvrements largement au-delà de leurs prévisions budgétaires.
- 2- Les prévisions des recettes non fiscales ont progressé de 27,89% entre 2010 et 2011. Par contre, au niveau du recouvrement, le taux d'exécution n'est que de 66,17%.
- 3- Les prévisions des recettes en capital et des recettes non fiscales sont rarement respectées et se traduisent lors de l'exécution soit par des taux de réalisation dérisoires soit par des taux excédant largement les prévisions.

#### 4.4.3. L'analyse d'écart anormaux constatés au niveau des recettes non fiscales 2011

Le tableau suivant tiré du compte de gestion 2011 du RGT présente un certain nombre d'anomalies révélatrices de cette situation.

**TABLEAU 15 : ECARTS ANORMAUX RELEVES AU NIVEAU DES RECETTES EN CAPITAL ET DES RNF.**

DESIGNATION	PREVISIONS	EXECUTION		Taux d'exécut°
		Emissions	Recouvrement	
DONS & LEGS	66 721 680 000	3 069 375 033	3 069 375 033	4,60%
APPUI BUDGETAIRE	22 300 000 000	28 850 634 571	28 850 634 571	129,38%
EMISSIONS DE BONS DU TRESOR	47 000 000 000	0	0	0,00%
<b>TOTAL RECETTES EN CAPITAL</b>	<b>136 021 680 000</b>	<b>31 920 009 604</b>	<b>31 920 009 604</b>	<b>23,47%</b>
LOYERS D'IMMEUBLES	0	473 069 118	473 069 118	ND <sup>6</sup>
REDEVANCES TELEPHONIQUES	9 000 000 000	2 000 000 000	2 000 000 000	22,22%
<b>TOTAL RECETTES DOMANIALES</b>	<b>9 000 000 000</b>	<b>2 473 069 118</b>	<b>2 473 069 118</b>	<b>27,48%</b>
DIRECTION DE LA CARTOGRAPHIE	262 500 000	325 384 000	325 384 000	123,96%
DROITS D'INSCRIPTION AUX EXAMENS	0	359 684 560	359 684 560	ND
FRAIS DE SCOLARITE	241 740 000	0	0	0,00%
SERVICES DES POIDS ET MESURES	0	16 183 936	16 183 936	ND
SERVICES DE LA TELEDIFFUSION	260 000 000	77 879 517	77 879 517	29,95%
DIRECTION DU COMMERCE INTERIEUR	205 800 000	35 740 800	35 740 800	17,37%
DIRECTION DES MINES & GEOLOGIE	1 381 800 000	679 737 894	679 737 894	49,19%
SERVICES JUDICIAIRES	556 500 000	71 656 777	71 656 777	12,88%
SERVICES DE L'ENVIRONNEMENT	164 865 000	294 903 076	294 903 076	178,88%
DIRECTION DE LA FLORE	39 900 000	0	0	0,00%
DIRECTION DE L'ELEVAGE & PECHE	14 700 000	23 741 983	23 741 983	161,51%
<b>TOTAL RECETTES DES SERVICES</b>	<b>3 127 805 000</b>	<b>1 884 912 543</b>	<b>1 884 912 543</b>	<b>60,26%</b>
DIVIDENDES	15 959 004 000	4 451 425 271	4 451 425 271	27,89%
INTERETS DES PLACEMENTS	0	237 443 533	237 443 533	ND
AUTRES PRODUITS FINANCIERS		1 222 785 280	1 222 785 280	ND
<b>TOTAL PRODUITS PART. FINANCIERES</b>	<b>15 959 004 000</b>	<b>5 911 654 084</b>	<b>5 911 654 084</b>	<b>37,04%</b>
AUTRES RNF NON VENTILEES	0	11 132 374 674	11 132 374 674	ND

L'analyse de ce tableau révèle de très fortes disparités dans les taux de réalisation des différentes recettes concernées.

Ces taux varient entre 0% et 129,38% en ce qui concerne les recettes en capital et entre 0% et 178,88% pour les recettes non fiscales :

- En analysant les recettes en capital, l'on note que la rubrique « émission de bons de Trésor » enregistre un taux de réalisation de 0% et « les dons et legs » 4,60% tandis que « l'appui budgétaire » est réalisé à 129,38% des prévisions;

<sup>6</sup> ND : données non disponibles pour le calcul du pourcentage.

- A l'intérieur des RNF, deux (2) rubriques « frais de scolarité » et « direction de la flore » n'ont pas connu de recouvrement bien que prévues au budget ; cinq (5) rubriques : loyers d'immeubles, droits d'inscription aux examens, service des poids et mesures, intérêts des placements, et autres produits financiers, n'ont pas été prévues au budget 2011 mais ont fait l'objet de recettes budgétaires ; cinq (5) autres rubriques totalisent chacune en réalisation, moins de 30% des prévisions tandis que trois (3) ont enregistré respectivement 123,96%, 161,51% et 178,88% des prévisions.

Ces constats démontrent que les prévisions sont soit sous-estimées soit surévaluées et ne reposent pas sur des hypothèses réalistes. Somme toute cas, ceci pose le problème récurrent de la sincérité des prévisions et, en conséquence, du réalisme de la performance des régies financières appréciée en termes de capacité à atteindre les objectifs définis lors des prévisions budgétaires.

Il convient de rappeler qu'en plus des recettes budgétaires, il y a les recettes non budgétaires qui sont constituées des produits nés des opérations de trésorerie (émission, conversion, gestion et remboursement des bons de trésor).

#### 4.5. Les recettes des comptes d'affectation spéciale (CAS)

En dehors des CAS qui existaient dans le budget de l'Etat gestion 2011, un quatrième CAS intitulé Fonds national du développement forestier (FNDF) a été prévu. L'exécution des dotations de ces quatre fonds est présentée dans le tableau suivant :

**Tableau 16 : Exécution des recettes prévues aux comptes d'affectation spéciale, CGAF 2011 (F CFA)**

Désignation	Prévision (A)	Emission (B)	Recouvrement (C)	Ecart (B-A)	Taux (B/A)
FNAPP	820 000 000	844 860 672	844 860 672	24 860 672	103,03%
FSDH	820 000 000	844 860 672	844 860 672	24 860 672	103,03%
FPDT	120 000 000	141 996 571	141 996 571	21 996 571	118,33%
FNDF	488 000 000	-	-	- 488 000 000	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>2 248 000 000</b>	<b>1 831 717 915</b>	<b>1 831 717 915</b>	<b>- 416 282 085</b>	<b>81,48%</b>

Il ressort de l'examen des données du tableau ci-dessus que les ressources des CAS prévues au budget de l'Etat au titre de la gestion 2011, n'ont atteint qu'un taux de réalisation de 81,48% des crédits votés par l'Assemblée Nationale pour l'ensemble des quatre (4) CAS soit 1 831 717 915 F CFA sur 2 248 000 000 prévus. Mais en affinant l'analyse, l'on constate que c'est le nouveau CAS, le FNDF qui a impacté négativement ce résultat, étant donné que son taux de recouvrement est nul.

## 5. DEPENSES DE L'ETAT, GESTION 2011

Elles sont présentées conformément à la nomenclature en vigueur en 2011.

### 5.1. Nomenclature des dépenses de 2011

Elle est structurée en titres, sections, chapitres, articles, paragraphes et lignes ou type de financements conformément à l'arrêté n° 244/MEFP/CAB du 20/12/2001 portant approbation et mise en application de la nomenclature budgétaire adaptée aux normes de l'UEMOA.

#### 5.1.1. Codification du titre.

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

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

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

#### 5.1.2. Codification des sections.

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

#### 5.1.3. Codification des chapitres.

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

#### 5.1.4. Codification de l'article.

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

#### 5.1.5. Codification des paragraphes et lignes.

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

### 5.1.6. Codification des types de financements

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

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

## 5.2. **Présentation d'ensemble des dépenses exécutées en 2011**

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

### 5.2.1. Les dépenses ordinaires

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

- ◆ Les dépenses de personnel se composent de :
  - traitements des fonctionnaires ;
  - solde des militaires ;
  - salaires des agents permanents ;
  - indemnités et primes ;
  - autres dépenses de personnel.
- ◆ Les dépenses de fonctionnement couvrent les acquisitions et grosses réparations de matériel et mobilier, les achats de biens et services.
- ◆ Les dépenses de transferts concernent les bourses d'études et de stages, les subventions, les contributions, les aides et secours.
- ◆ Les intérêts sur la dette se subdivisent en intérêts sur la dette intérieure et en intérêts sur la dette extérieure.

### 5.2.2. Les dépenses en capital

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

### 5.2.3. L'exécution de l'ensemble des dépenses du budget général, gestion 2011

L'exécution des dépenses ci-dessus énumérées a été faite conformément à la nomenclature décrite au point 5.1.

L'ensemble de toutes ces catégories de dépenses décrites au point 5.2 précédent est présenté dans le tableau qui suit, aussi bien en prévision qu'en exécution :

**TABLEAU 17 : EXECUTION DES DEPENSES DU BUDGET GENERAL, GESTION 2011**

Poste	Ministères ou institutions	Prévisions LF 2011	Exécution LF 2011	ECARTS	Taux d'exécut° 2011
<b>1 210</b>	<b>Dette publique et viagère</b>	<b>73 454 130 000</b>	<b>64 709 752 465</b>	<b>8 744 377 535</b>	<b>88,10%</b>
2 110	Assemblée Nationale	2 594 940 000	2 239 108 551	355 831 449	86,29%
2 120	Présidence de la République	9 108 574 000	8 793 270 788	315 303 212	96,54%
2 130	Premier Ministre	1 135 472 000	1 059 963 877	75 508 123	93,35%
2 140	Cour Constitutionnelle	264 647 000	236 867 766	27 779 234	89,50%
2 150	Cour Suprême	230 727 000	106 558 625	124 168 375	46,18%
2 160	Médiature	36 508 000	-	36 508 000	0,00%
2 170	Cour des comptes	1 307 322 000	731 610 411	575 711 589	55,96%
2 180	Conseil économique et social	42 508 000	-	42 508 000	0,00%
2 190	Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC)	186 287 000	169 993 929	16 293 071	91,25%
	<b>TOTAL POUVOIRS PUBLICS</b>	<b>14 906 985 000</b>	<b>13 337 373 947</b>	<b>1 569 611 053</b>	<b>89,47%</b>
2 210	Ministère de l'économie et des finances	50 343 370 000	29 632 848 005	20 710 521 995	58,86%
2 220	Min.Coop. dévelpement et aménagt territoire	4 686 557 000	3 371 838 746	1 314 718 254	71,95%
2 230	Mini.affaires étrang.& intégrat° régionale .	6 922 020 000	4 538 592 916	2 383 427 084	65,57%
2 240	Ministère DB, ART. Jeunesse Emploi des jeunes	2 569 852 000	1 655 802 876	914 049 124	64,43%
2 310	Ministère Défense & anciens combattus	27 848 691 000	29 720 138 515	- 1 871 447 515	106,72%
2 410	Ministère administration territoriale, décent, & collectivités locales	3 584 884 000	1 880 123 674	1 704 760 326	52,45%
2 420	Ministère de la justice & relations avec les institutions	3 092 646 000	2 656 667 217	435 978 783	85,90%
2 421	Conseil Supérieur de la Magistrature	74 341 000	33 702 880	40 638 120	45,34%
2 430	Ministère de la sécurité & de la protection civile	6 295 223 000	6 185 979 130	109 243 870	98,26%
2 510	Min. enseignement primaire et secondaire & alphabétisation	60 640 246 000	64 620 755 609	- 3 980 509 609	106,56%
2 520	Min. enseignement tech.& formation professionnelle	6 534 482 000	5 090 825 874	1 443 656 126	77,91%
2 530	Min. enseignement supérieur & recherches	13 733 546 000	13 313 544 173	420 001 827	96,94%
2 610	Ministère de la santé	30 438 241 000	43 084 323 403	- 12 646 082 403	141,55%
2 710	Min. fonction publique et réformes administratives	1 882 940 000	1 034 277 584	848 662 416	54,93%
2 720	Min. communicat° & culture	9 003 269 000	9 016 656 315	- 13 387 315	100,15%
2 730	Ministère sports & loisirs	2 609 806 000	2 491 128 615	118 677 385	95,45%
2 740	Min.act. Sociale, promotion femme, protect° enfnt & pers. âgées	1 910 862 000	1 974 085 307	- 63 223 307	103,31%
2 750	Ministère du travail, emploi & sécurité sociale	1 164 328 000	1 127 414 333	36 913 667	96,83%
2 760	Ministère urbanisme et habitat	9 262 042 000	11 455 216 164	- 2 193 174 164	123,68%
2 770	Ministère de la Promotion de la Femme	294 735 000	158 492 727	136 242 273	53,77%
2 780	Ministère des Arts et de la Culture	693 617 000	480 311 866	213 305 134	69,25%
2 810	Min.agriculture, élevage, pêche	12 612 213 000	10 037 284 601	2 574 928 399	79,58%
2 811	Ministère eau, assainiss & hydraulique villageoise	23 815 680 000	14 866 924 290	8 948 755 710	62,42%
2 812	Ministère Délégué chargé des Infrastructures Rurales	18 172 645 000	11 406 609 243	6 766 035 757	62,77%
2 820	Ministère commerce & promotion secteur privé	1 284 244 000	1 272 450 634	11 793 366	99,08%
2 830	Ministère des Travaux publics	120 058 272 000	57 869 401 013	62 188 870 987	48,20%
2 840	Ministère des mines et de l'énergie	5 454 333 000	4 605 784 818	848 548 182	84,44%
2 850	Ministère industrie, artisanat et innovation technologique	511 329 000	378 543 097	132 785 903	74,03%
2 860	Ministère environ. & ressources forestières	9 090 377 000	3 567 696 344	5 522 680 656	39,25%
2 870	Ministère des postes et télécommunications	653 010 000	455 088 841	197 921 159	69,69%
2 880	Ministère du tourisme	810 442 000	723 806 734	86 635 266	89,31%
2 890	Ministère des Transports	643 800 000	373 151 029	270 648 971	57,96%
2 920	Ministère Droits de l'homme, consol. démocratie & format° civique	650 569 000	665 174 493	- 14 605 493	102,25%
2 215	Dépenses communes de personnel	9 593 393 000	678 172 775	8 915 220 225	7,07%
2 216	Dépenses communes de matériel	2 880 000 000	2 346 080 288	533 919 712	81,46%
2 217	Dépenses communes diverses	22 315 361 000	18 057 070 096	4 258 290 904	80,92%
	<b>TOTAL MINISTERES ET SERVICES</b>	<b>472 131 366 000</b>	<b>360 825 964 225</b>	<b>111 305 401 775</b>	<b>76,42%</b>
	<b>TOTAL BUDGET 2011</b>	<b>560 492 481 000</b>	<b>438 873 090 637</b>	<b>121 619 390 363</b>	<b>78,30%</b>

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

- ✚ Les dépenses du budget général de l'Etat ont été globalement exécutées pour un montant de 438 873 090 637 F CFA sur une prévision de 560 492 481 000 F CFA soit un taux moyen d'exécution de 78,30% .

Cependant, il apparaît de fortes disparités au niveau de la consommation des crédits sur les différents postes budgétaires.

- ✚ Les services de la Médiature et le Conseil Economique et Social (CES) ne sont toujours pas opérationnels et les crédits votés pour ces deux institutions n'ont donc pas connu d'exécution.
- ✚ La Cour Constitutionnelle (46,18%) le Conseil Supérieur de la Magistrature (45,34%), le Ministère des travaux publics (48,20%) le Ministère de l'environnement et des ressources forestières (39,25%) ainsi que le poste 2 215, Dépenses communes de personnel (7,07%), ont consommé moins de 50% des crédits qui leur ont été alloués.
- ✚ Par contre le ministère de la défense et des anciens combattants (106,72%), le ministère de l'enseignement primaire et secondaire (106,56%), le Ministère de la santé (141,55%) et le Ministère de l'urbanisme et de l'habitat (123,68%) connaissent d'importants dépassements de crédits allant de 6,55% à 41,55% des prévisions.

Ces dépassements de crédits constituent une entorse à la règle de la discipline budgétaire. Ils auraient dû être pris en compte par la loi de finances rectificative.

Il aurait été possible d'éviter ces dépassements si un suivi efficace de l'exécution du budget de l'Etat avait été effectué par les acteurs de la dépense publique. La connaissance du niveau de consommation à chaque étape (trimestre, semestre) de l'exécution budgétaire des crédits des postes concernés, aurait permis une meilleure appréciation des niveaux des crédits complémentaires à inscrire dans la LFR.

#### 5.2.4. Les dépenses d'allocations viagères et charges de la dette publique

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

**Tableau 18 : Etat récapitulatif des réalisations de la dette publique, gestion 2011**

INTITULE	PREVISION	ORDONNANCEMENTS	ECARTS	TAUX DE REALISATION
Allocations viagères	50 000 000	2 596 816	47 403 184	5,19%
Intérêts sur la dette	13 282 630 000	23 511 304 093	-10 228 674 093	177,01%
Amortissement de la dette	60 121 500 000	41 195 851 556	18 925 648 444	68,52%
<b>TOTAL</b>	<b>73 454 130 000</b>	<b>64 709 752 465</b>	<b>8 744 377 535</b>	<b>88,10%</b>

La dette publique et viagère a été exécutée globalement à hauteur de 88,10% en 2011 contre 74,53% en 2010. Mais les taux d'exécution varient selon les rubriques et tranchent avec les niveaux atteints l'exercice précédent :

- les allocations viagères : 5,19% contre 48,60% en 2010 ;
- les intérêts sur la dette : 177,01% contre 97,60% en 2010 ;
- l'amortissement de la dette : 68,52% contre 69,83% en 2010.

Si au niveau de l'amortissement de la dette les taux d'exécution sont constants, ce n'est pas le cas pour les dépenses d'allocations viagères qui ont été à peine exécutées et les intérêts de la dette qui sont en dépassement de 77,01% par rapport aux prévisions de 2011.

La Cour s'interroge sur les prévisions des dépenses d'allocations viagères et surtout sur la sous-estimation des intérêts sur la dette qui sont des dépenses normalement évaluées sur la base de données objectives, bien connues au moment de l'élaboration du budget 2011. Elle ne peut s'empêcher de poser de nouveau, le problème de la crédibilité et de la sincérité des prévisions budgétaires qui transparait de cette situation en ce qui concerne cette catégorie de dépenses.

#### 5.2.5. Les dépenses de personnel, gestion 2011

La loi de finances initiale avait prévu 99 640 515 000 de dépenses de personnel. Ces dotations ont connu une augmentation de 3 307 540 000 F CFA suite à la LFR n° 2011-032, portant le plafond des dépenses de personnel à 102 948 055 000 F CFA. Les postes qui ont reçu des dotations complémentaires dans le cadre de la loi de finances rectificative sont le ministère de la santé qui bénéficie d'un crédit supplémentaire de 1 100 000 000 F CFA et les dépenses communes de personnel qui reçoivent une rallonge de 2 207 540 000 F CFA.

Il convient de rappeler que par rapport à la gestion 2010, la loi de finances en cours d'examen a autorisé des crédits de personnel en nette progression, passant de 83 740 306 000 F CFA à 102 948 055 000 F CFA soit un taux d'augmentation de 22%.

Le tableau qui suit, retrace l'exécution de cette catégorie de dépenses au titre de la gestion sous revue.

**TABLEAU 19 : PRESENTATION ANALYTIQUE DES DEPENSES DE PERSONNEL, GESTION 2011**

Ministères ou institutions	Exécution LF 2010	Prévisions LF 2011	Exécution LF 2011	Taux d'exécut°
Assemblée Nationale	894 190 062	946 703 000	910 422 646	96,17%
Présidence de la République	1 010 354 119	739 568 000	1 082 636 537	146,39%
Premier Ministre	182 741 879	135 498 000	207 455 741	153,11%
Secrétariat d'Etat à la jeunesse et emploi des jeunes	389 333			
Cour Constitutionnelle	156 007 318	163 061 000	155 669 910	95,47%
Cour Suprême	56 666 994	135 259 000	48 753 158	36,04%
Médiature	-	25 908 000	-	0,00%
Cour des comptes	256 947 000	501 322 000	471 575 000	94,07%
Conseil économique et social	-	25 908 000	-	0,00%
Haute autorité de l'audiovisuel et de la communicat° (HAAC)	65 520 000	79 134 000	79 791 739	100,83%
<b>TOTAL POUVOIRS PUBLICS</b>	<b>2 622 816 705</b>	<b>2 752 361 000</b>	<b>2 956 304 731</b>	<b>107,41%</b>
Ministère de l'économie et des finances	3 942 560 795	4 270 178 000	4 407 704 017	103,22%
Min.Coop. développement et aménagt territoire	670 748 159	626 380 000	789 662 862	126,07%
Secrétariat d'Etat à l'aménagt du territoire	7 706 808			
Mini.affaires étrang.& intégrat° régionale .	439 625 696	1 820 045 000	493 140 099	27,09%
Ministère DB, ART. Jeunesse Emploi des jeunes		243 510 000	20 171 595	8,28%
Ministère Défense & anciens combattants	15 279 374 969	14 976 045 000	17 016 280 077	113,62%
Ministère administrat° territoriale, décent, & collect. locales	681 203 349	727 440 000	739 346 785	101,64%
Ministère de la justice & relations avec les institutions	1 250 083 303	1 493 041 000	1 455 805 458	97,51%
Conseil Supérieur de la Magistrature	16 800 000	17 808 000	17 250 000	96,87%
Ministère de la sécurité & de la protection civile	4 404 597 338	4 349 094 000	4 819 760 149	110,82%
Min. enseignement primaire et secondaire & alphabétisation	32 299 500 022	39 642 013 000	46 856 650 581	118,20%
Min. enseignement tech.& formation professionnelle	2 679 368 703	3 230 135 000	2 942 978 240	91,11%
Min. enseignement supérieur & recherches	227 947 825	287 991 000	259 870 238	90,24%
Ministère de la santé	7 488 809 133	9 873 240 000	10 016 794 389	101,45%
Min. fonction publique et réformes administratives	305 038 295	340 588 000	375 466 704	110,24%
Min. communicat° & culture	1 368 875 251	1 055 096 000	1 474 739 326	139,77%
Ministère sports & loisirs	1 006 899 043	749 603 000	1 078 439 523	143,87%
Min.act. Sociale, promot° femme, protect° enfnts & pers. âgées	1 073 348 965	979 722 000	1 200 755 866	122,56%
Ministère du travail, emploi & sécurité sociale	353 438 619	274 101 000	395 042 714	144,12%
Ministère urbanisme et habitat	351 750 857	223 968 000	442 241 471	197,46%
Ministère de la Promotion de la Femme		76 479 000	13 200 000	17,26%
Mministère des Arts et de la Culture		314 036 000	163 087 038	51,93%
Min.agriculture, élevage, pêche	1 975 253 930	1 737 233 000	2 140 101 852	123,19%
Ministère eau, assainiss & hydraulique villageoise	16 205 035	254 317 000	27 490 173	10,81%
Ministère Délégué chargé des Infrastructures Rurales		64 211 000	45 965 768	71,59%
Ministère commerce & promotion secteur privé	506 393 445	397 318 000	532 253 301	133,96%
Min.Travaux publics et transports	905 643 660	413 769 000	910 472 632	220,04%
Ministère des mines, de l'énergie et de l'eau	278 133 939	187 202 000	319 151 195	170,48%
Ministère industrie, artisanat et innovation technologique	62 171 059	96 505 000	78 666 827	81,52%
Ministère environ. & ressources forestières	1 252 745 258	1 144 403 000	1 435 450 772	125,43%
Ministère des postes et télécommunications	45 682 171	30 560 000	31 445 973	102,90%
Ministère du tourisme	209 522 028	227 717 000	242 133 792	106,33%
Ministère des transports		377 485 000	187 241 034	49,60%
Ministère Droits de l'homme, consolid démocratie & format° civ.	120 717 843	101 068 000	118 295 231	117,05%
Dépenses communes de personnel	733 406 779	9 593 393 000	678 172 775	7,07%
<b>TOTAL MINISTERES ET SERVICES</b>	<b>79 953 552 277</b>	<b>100 195 694 000</b>	<b>101 725 228 457</b>	<b>101,53%</b>
<b>TOTAL DEPENSES DE PERSONNEL 2011</b>	<b>82 576 368 982</b>	<b>102 948 055 000</b>	<b>104 681 533 188</b>	<b>101,68%</b>

Les dépenses de personnel prévues en 2011 pour un montant de 102 948 055 000 F CFA ont été exécutées pour 104 681 533 188 F CFA, en dépassement de 1,68% par rapport aux prévisions. En 2010, cette catégorie de dépenses avait connu un taux d'exécution de 98.61%.

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

- Au total, vingt-quatre (24) ministères et institutions sur 45 ont dépassé à des degrés divers, leurs dotations budgétaires en dépenses de personnel :
  - ✓ Dépassements de plus de 70% des dotations : Ministère des travaux publics et transports (220,04%) ; ministère de l'urbanisme et de l'habitat (197,46%) ; ministère des mines, de l'énergie et de l'eau (170,48%) ;
  - ✓ Dépassements entre 22 et 54% : Premier ministre (153,11%) ; Présidence de la République (146,39%), ministère du travail, de l'emploi et de la sécurité sociale (144,12%) ; ministère des sports et des loisirs (143,87%) ; ministère de la communication et de la culture (139,77%) ; ministère du commerce et de la promotion du secteur privé (133,96%) ; ministère de la coopération, du développement et de l'aménagement du territoire (126,07%) ; ministère de l'environnement et des ressources forestières (125,43%) ; ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (123,19%) ; ministère de l'action sociale, de la promotion de la femme, de la protection de l'enfant et des personnes âgées (122,56%) ;
  - ✓ Dépassements entre 10% et 20% : ministère de l'enseignement primaire, secondaire et de l'alphabétisation (118,20%) ; ministère des droits de l'homme, de la consolidation de la démocratie et de la formation civique (117,05%) ; ministère de la défense et des anciens combattants (113,62%) ; ministère de la sécurité et de la protection civile (110,82%) et le ministère de la fonction publique et des réformes administratives (110,24%).
  - ✓ Six (6) ministères<sup>7</sup> ont enregistré des dépassements entre 1% et 7%.
- Neuf (9) ministères ont exécuté leurs dotations budgétaires de façon satisfaisante, avec un taux moyen d'exécution de 92%.
- Six (6) ministères ou institutions ont consommé moins de 50 % de leurs dotations budgétaires.

---

<sup>7</sup> Confer tableau 19

L'analyse de l'évolution des crédits de personnel tant au niveau des prévisions que de l'exécution permet de relever les faits saillants suivants :

- Tous les ministères et institutions, à l'exception du ministère de la fonction publique et des réformes administratives, qui ont dépassé de plus de 10% leurs prévisions budgétaires 2011, avaient déjà exécuté en dépassement leurs dotations budgétaires 2010 ;
- Le ministère des finances, sans tenir compte de ces dépassements qui sont réels, a inscrit dans la loi de finances 2011, des crédits inférieurs aux crédits réellement consommés en 2010, sans doute en s'enfermant dans le taux de progression du budget 2011 retenu pour le cadrage budgétaire ;
- Or les charges de personnel sont par nature rigides à la baisse, à moins d'une compression d'effectif, chose difficilement envisageable dans la fonction publique ;
- Donc mécaniquement devant la réalité des faits, tous ces ministères et institutions ont connu des dépassements budgétaires importants ;
- Le réalisme aurait voulu que l'on estimât les dépenses de personnel de ces ministères à partir du réalisé de 2010 ;
- La rubrique « dépenses communes de personnel » qui avait bénéficié d'une dotation complémentaire de 2 207 540 000 F CFA dans la LFR, n'a été exécutée que pour 678 172 775 F CFA sur une dotation de 9 593 393 000 F CFA soit 7,07% . L'on se demande alors sur quelle base le crédit supplémentaire avait été évalué et surtout qu'est-ce qui a empêché son utilisation.

Les constatations ci-dessus indiquent le non réalisme des prévisions budgétaires des dépenses de personnel. Une gestion orthodoxe des crédits budgétaires par l'utilisation des instruments légaux tels que les transferts et virements de crédit aurait permis d'éviter en partie ces dérapages dans l'exécution des dépenses de personnel.

#### 5.2.6. Les dépenses de fonctionnement, gestion 2011

Le plafond des dépenses de fonctionnement a été arrêté à 72 435 588 000 F CFA dans la LFI 2011 et n'a subi aucune modification suite à la LFR N° 2011-032. Ce crédit est en baisse de 26,44% par rapport à 2010 où les prévisions des dépenses de fonctionnement étaient de 98 471 291 057 F CFA.

Le taux moyen d'exécution de ces dépenses pour l'ensemble des ministères et institutions est de 85,12% en 2011 soit un léger repli par rapport à 2010 où il a été de 88,72%. Le tableau suivant récapitule l'ensemble de ces dépenses.

Dans l'ensemble l'on note une bonne prévision et une exécution maîtrisée des dépenses de fonctionnement. En dehors de quelques institutions (la Cour Suprême ; la Cour des comptes et le Conseil supérieur de la magistrature) dont les taux d'exécution n'ont guère dépassé 53%, seul le ministère des postes et télécommunications n'a exécuté que 47,21%. La situation des prévisions et de l'exécution des dépenses de fonctionnement est analysée dans le tableau suivant :

**TABLEAU 20 : PRESENTATION ANALYTIQUE DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT, GESTION 2011**

Ministères ou institutions	Exécution LF 2010	Prévisions LF 2011	Exécution LF 2011	Taux d'exécution 2011
Assemblée Nationale	1 245 166 303	1 506 002 000	1 275 068 405	84,67%
Présidence de la République	6 608 733 789	7 889 006 000	7 329 234 532	92,90%
Premier Ministre	740 333 947	899 974 000	796 754 534	88,53%
Ministère dél. Auprès du PM dvpmt à la base	36 077 157			
Secrétariat d'Etat à la jeunesse et emploi des jeunes	38 968 149			
Cour Constitutionnelle	55 669 776	86 586 000	66 753 960	77,10%
Cour Suprême	75 264 613	75 468 000	40 182 999	53,25%
Médiature	-	10 600 000	-	0,00%
Cour des comptes	56 576 579	602 500 000	258 710 411	42,94%
Conseil économique et social	-	16 600 000	-	0,00%
Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC)	55 418 884	90 687 000	75 607 319	83,37%
<b>TOTAL POUVOIRS PUBLICS</b>	<b>8 912 209 197</b>	<b>11 177 423 000</b>	<b>9 842 312 160</b>	<b>88,06%</b>
Ministère de l'économie et des finances	1 166 150 443	1 486 867 000	1 126 796 344	75,78%
Min.Coop. dévelpement et aménagt territoire	380 881 333	533 477 000	412 958 046	77,41%
Secrétariat d'Etat à l'aménagt du territoire	21 936 373			
Mini.affaires étrang.& intégrat° régionale .	1 811 904 136	3 516 975 000	2 484 020 905	70,63%
Ministère DB, ART. Jeunesse Emploi des jeunes		115 342 000	69 571 030	60,32%
Ministère Défense & anciens combattants	12 702 312 188	12 637 646 000	12 496 181 748	98,88%
Ministère administration territoriale, décent, & collectivités locales	237 480 208	337 444 000	240 851 740	71,38%
Ministère de la justice & relations avec les institutions	601 251 755	1 100 605 000	871 816 637	79,21%
Conseil Supérieur de la Magistrature	14 027 932	56 533 000	16 452 880	29,10%
Ministère de la sécurité & de la protection civile	738 931 694	916 129 000	743 443 013	81,15%
Min. enseignement primaire et secondaire & alphabétisation	3 144 599 240	3 285 895 000	3 119 093 403	94,92%
Min. enseignement technique & formation professionnelle	1 159 146 721	1 244 347 000	1 158 302 124	93,09%
Min. enseignement supérieur & recherches	460 920 138	511 198 000	446 695 095	87,38%
Ministère de la santé	3 363 694 333	3 757 930 000	3 316 781 261	88,26%
Min. fonction publique et réformes administratives	204 877 105	303 161 000	222 336 798	73,34%
Min. communicat° & culture	744 394 922	1 076 173 000	684 186 681	63,58%
Ministère sports & loisirs	321 104 448	440 203 000	324 613 241	73,74%
Min.act. Sociale, promotion femme, protect° enfnt & pers. âgées	372 513 975	446 140 000	338 876 499	75,96%
Ministère du travail, emploi & sécurité sociale	199 487 077	296 297 000	222 188 248	74,99%
Ministère urbanisme et habitat	149 665 138	213 480 000	163 675 963	76,67%
Ministère de la Promotion de la Femme		108 256 000	84 737 959	78,28%
Ministère des Arts et de la Culture		229 581 000	169 728 846	73,93%
Min.agriculture, élevage, pêche	754 305 137	699 974 000	610 503 583	87,22%
Ministère eau, assainiss & hydraulique villageoise	376 066 894	424 763 000	358 679 024	84,44%
Ministère Délégué chargé des Infrastructures Rurales		104 151 000	79 112 737	75,96%
Ministère commerce & promotion secteur privé	258 083 397	286 926 000	245 687 919	85,63%
Ministère des Travaux publics	391 021 262	504 187 000	404 387 323	80,21%
Ministère des mines, de l'énergie et de l'eau	171 054 127	270 678 000	192 182 694	71,00%
Ministère industrie, artisanat et innovation technologique	90 034 651	114 824 000	67 376 270	58,68%
Ministère environ. & ressources forestières	461 226 079	483 974 000	354 365 437	73,22%
Ministère des postes et télécommunications	66 156 326	92 450 000	43 642 868	47,21%
Ministère du tourisme	121 639 369	166 382 000	130 176 938	78,24%
Ministère des transports		141 315 000	83 547 377	59,12%
Ministère Droits de l'homme, consolid démocratie & format° civique	103 866 812	159 501 000	128 667 016	80,67%
Dépenses communes de matériel	2 456 084 661	2 880 000 000	2 346 080 288	81,46%
Dépenses communes diverses	45 406 416 450	22 315 361 000	18 057 070 096	80,92%
<b>TOTAL MINISTERES ET SERVICES</b>	<b>78 451 234 324</b>	<b>61 258 165 000</b>	<b>51 814 788 031</b>	<b>84,58%</b>
	<b>87 363 443 521</b>	<b>72 435 588 000</b>	<b>61 657 100 191</b>	<b>85,12%</b>

### 5.2.7. Les dépenses de transferts courants, gestion 2011

La loi de finances initiale avait prévu 71 015 671 000 F CFA en dépenses de transfert. Ces dotations ont été augmentées de 14 440 000 000 F CFA suite à la LFR N° 2011-032, portant le plafond de cette catégorie de dépenses à 85 455 671 000 F CFA et non 84 655 671 000 F CFA comme mentionné au titre IV de l'article 11 nouveau de la LFR. Ce chiffre a été minoré de 800 000 000 F CFA. Les postes qui ont bénéficié des nouvelles ouvertures de crédits sont le ministère de l'économie et des finances qui reçoit un crédit supplémentaire de 14 200 000 000 F CFA et le ministère du travail, de l'emploi et de la sécurité sociale qui voit sa dotation augmenter de 240 000 000 F CFA.

**TABLEAU 21 : PRESENTATION ANALYTIQUE DES DEPENSES DE TRANSFERT, GESTION 2011**

Ministères ou institutions	Exécution LF 2010	Prévisions LF 2011	Exécution LF 2011	Taux d'exécut°
Assemblée Nationale	52 500 000	107 235 000	53 617 500	50,00%
Présidence de la République	154 520 744	305 000 000	277 500 000	90,98%
Premier Ministre		40 000 000	-	0,00%
Cour des comptes		3 500 000	1 325 000	37,86%
<b>TOTAL POUVOIRS PUBLICS</b>	<b>207 020 744</b>	<b>455 735 000</b>	<b>332 442 500</b>	<b>72,95%</b>
Ministère dél. Auprès du PM dvpmt à la base	703 000 000	-		
Ministère de l'économie et des finances	31 768 544 770	38 686 645 000	19 773 752 577	51,11%
Min.Coop. développement et aménagt territoire	50 000 000	50 000 000	50 000 000	100,00%
Mini.affaires étrang.& intégrat° régionale .	2 219 799 667	1 570 000 000	1 548 056 709	98,60%
Ministère DB, ART. Jeunesse Emploi des jeunes		2 050 000 000	1 413 329 670	68,94%
Minis. administrat° territ., décent, & collect. locales	824 999 635	1 130 000 000	474 500 000	41,99%
Ministère de la justice & relat° avec les institutions	17 500 000	35 000 000	32 500 000	92,86%
Ministère de la sécurité & de la protection civile	407 500 000	710 000 000	407 500 000	57,39%
Min. enseignement primaire, second. & alphabét°	11 167 491 837	5 522 338 000	6 071 621 525	109,95%
Min. enseignement tech.& format° professionnelle	350 000 000	370 000 000	350 000 000	94,59%
Min. enseignement supérieur & recherches	10 657 500 000	11 700 000 000	11 700 000 000	100,00%
Ministère de la santé	5 200 450 144	5 806 500 000	5 722 813 920	98,56%
Min. fonction publique et réformes administratives	160 000 000	220 000 000	190 000 000	86,36%
Min. communicat° & culture	710 000 000	610 000 000	610 000 000	100,00%
Ministère sports & loisirs	1 088 353 925	1 370 000 000	1 043 577 897	76,17%
Min.act. soc. promot° fem. protect° enfts, pers. âgées	343 655 038	435 000 000	388 079 363	89,21%
Ministère du travail, emploi & sécurité sociale	272 332 700	529 000 000	486 560 800	91,98%
Ministère urbanisme et habitat	60 000 000	60 000 000	45 000 000	75,00%
Ministère des Arts et de la Culture		100 000 000	100 000 000	100,00%
Min.agriculture, élevage, pêche	3 975 000 000	2 895 000 000	2 647 688 400	91,46%
Ministère eau, assainiss & hydraulique villageoise	-	100 000 000	100 000 000	100,00%
Minis. délégué chargé des Infrastructures Rurales		5 020 000 000	5 014 439 213	99,89%
Ministère commerce & promotion secteur privé	656 250 000	525 000 000	487 500 000	92,86%
Min.Travaux publics	234 000 000	262 000 000	110 000 000	41,98%
Ministère des mines, de l'énergie et de l'eau	4 934 250 967	4 238 453 000	3 636 247 280	85,79%
Minist industrie, artisanat et innovat° technologique	110 500 000	250 000 000	192 500 000	77,00%
Ministère environ. & ressources forestières	10 000 000	10 000 000	10 000 000	100,00%
Ministère des postes et télécommunications	360 000 000	480 000 000	360 000 000	75,00%
Ministère du tourisme	15 000 000	20 000 000	15 000 000	75,00%
Ministère des Transports		45 000 000	33 750 000	75,00%
Minist. Droits de l'h°, consol. démoc. format° civ.	200 000 000	200 000 000	200 000 000	100,00%
<b>TOTAL MINISTERES ET SERVICES</b>	<b>76 496 128 683</b>	<b>84 999 936 000</b>	<b>63 214 417 354</b>	<b>74,37%</b>
<b>TOTAL BUDGET</b>	<b>76 703 149 427</b>	<b>85 455 671 000</b>	<b>63 546 859 854</b>	<b>74,36%</b>

Les dépenses de transfert prévues pour 85 455 671 000 F CFA ont été exécutées à hauteur de 63 546 859 854 F CFA, ressortant un taux d'exécution de 74,36%. Ce taux est

satisfaisant dans l'ensemble mais l'on constate une faible consommation de crédits par la Cour Suprême (53,25%), la Cour des comptes (42,94%), le Conseil Supérieur de la Magistrature (29,10%) et le ministère des postes et télécommunications (47,21%).

### 5.2.8. Les dépenses d'investissement, gestion 2011

Elles se présentent comme dans le tableau suivant :

**TABLEAU 22 : PRESENTATION ANALYTIQUE DES DEPENSES D'INVESTISSEMENTS, GESTION 2011**

Ministères ou institutions	Exécution LF 2010	Prévisions LFI 2011	Exécution LF 2011	Taux d'exécut°
Assemblée Nationale	105 700 000	35 000 000	-	0,00%
Présidence de la République	109 800 000	175 000 000	103 900 719	59,37%
Premier Ministre	500 639 433	60 000 000	55 753 602	92,92%
Ministère dél. Auprès du PM dvpmt à la base	408 725 292			
Secrétariat d'Etat à la jeunesse et emploi des jeunes	442 491 512			
Cour Constitutionnelle	19 547 290	15 000 000	14 443 896	96,29%
Cour Suprême		20 000 000	17 622 468	88,11%
Cour des comptes		200 000 000	-	0,00%
Haute autorité audiovisuel et communication (HAAC)	27 429 159	16 466 000	14 594 871	88,64%
<b>TOTAL POUVOIRS PUBLICS</b>	<b>1 614 332 686</b>	<b>521 466 000</b>	<b>206 315 556</b>	<b>39,56%</b>
Ministère de l'économie et des finances	2 251 287 519	5 899 680 000	4 324 595 067	73,30%
Min.Coop. développement et aménagt territoire	3 062 151 926	3 476 700 000	2 119 217 838	60,95%
Secrétariat d'Etat à l'aménagt du territoire	33 499 349			
Mini.affaires étrang.& intégrat° régionale .	35 381 867	15 000 000	13 375 203	89,17%
Ministère DB, ART. Jeunesse Emploi des jeunes		161 000 000	152 730 581	94,86%
Ministère Défense & anciens combattants	155 973 216	235 000 000	207 676 690	88,37%
Minist. administrat° territoriale, décent, & collect. locales	1 227 527 470	1 390 000 000	425 425 149	30,61%
Ministère de la justice & relations avec les institutions	978 571 000	464 000 000	296 545 122	63,91%
Ministère de la sécurité & de la protection civile	264 090 933	320 000 000	215 275 968	67,27%
Min. enseignement primaire, secondaire & alphabétisation	6 747 272 469	12 190 000 000	8 573 390 100	70,33%
Min. enseignement tech. & formation professionnelle	374 768 450	1 690 000 000	639 545 510	37,84%
Min. enseignement supérieur & recherches	280 385 080	1 234 357 000	906 978 840	73,48%
Ministère de la santé	21 626 815 252	11 000 571 000	24 027 933 833	218,42%
Min. fonction publique et réformes administratives	810 076 643	1 019 191 000	246 474 082	24,18%
Min. communicat° & culture	2 940 346 361	6 262 000 000	6 247 730 308	99,77%
Ministère sports & loisirs	34 132 903	50 000 000	44 497 954	89,00%
Min.act. sociale, prom. femme, protect°enf & pers. âgées	94 268 630	50 000 000	46 373 579	92,75%
Ministère du travail, emploi & sécurité sociale	2 140 813 585	64 930 000	23 622 571	36,38%
Ministère urbanisme et habitat	394 413 104	8 764 594 000	10 804 298 730	123,27%
Ministère de la Promotion de la Femme		110 000 000	60 554 768	55,05%
Ministère des Arts et de la Culture		50 000 000	47 495 982	94,99%
Min.agriculture, élevage, pêche	22 826 346 577	7 280 006 000	4 638 990 766	63,72%
Ministère eau, assainiss & hydraulique villageoise	5 193 038 203	23 036 600 000	14 380 755 093	62,43%
Ministère Délégué chargé des Infrastructures Rurales		12 984 283 000	6 267 091 525	48,27%
Ministère commerce & promotion secteur privé	840 353 819	75 000 000	7 009 414	9,35%
Min.Travaux publics	51 567 091 606	118 878 316 000	56 444 541 058	47,48%
Ministère des mines, de l'énergie et de l'eau	1 650 082 361	758 000 000	458 203 649	60,45%
Ministère industrie, artisanat et innovation technologique	48 502 500	50 000 000	40 000 000	80,00%
Ministère environ. & ressources forestières	744 083 705	7 452 000 000	1 767 880 135	23,72%
Ministère des postes et télécommunications	30 000 000	50 000 000	20 000 000	40,00%
Ministère du tourisme	243 634 992	396 343 000	336 496 004	84,90%
Ministère des Transports		80 000 000	68 612 618	85,77%
Minis. Droits de l'homme, consolid démoc. & format° civ.	73 954 640	190 000 000	218 212 246	114,85%
<b>TOTAL MINISTERES ET SERVICES</b>	<b>126 668 864 160</b>	<b>225 677 571 000</b>	<b>144 071 530 383</b>	<b>63,84%</b>
<b>TOTAL DEPENSES D'INVESTISSEMENTS</b>	<b>128 283 196 846</b>	<b>226 199 037 000</b>	<b>144 277 845 939</b>	<b>63,78%</b>

A l'analyse du tableau précédent, le montant des crédits inscrits au titre 5 (dépenses d'investissements) dans la loi de finances initiale, gestion 2011 aurait dû être 232 201 690 000 F CFA et non 230 101 694 000 F CFA comme indiqué à la page 35 du budget de l'Etat, gestion 2011. Ces crédits ont subi une diminution nette de 6 002 653 000 F CFA du fait des nouvelles ouvertures et des annulations, ramenant les crédits d'investissements à un plafond de 226 199 037 000 F CFA, suite à la LFR N° 2011-032 et non 226 199 041 000 comme mentionné à l'article 11 nouveau. Après vérification, il s'avère que c'est le chiffre du compte administratif qui est exact.

Les dépenses d'investissements ont été exécutées pour un montant de 144 277 845 939 F CFA, soit un taux d'exécution de 63,78%, ce qui traduit une légère amélioration de ce taux par rapport à l'exercice précédent où il était de 61,68%.

Néanmoins l'on constate que trois (3) ministères ont enregistré d'importants dépassements de leurs dotations budgétaires : il s'agit du ministère de la santé (218,42%) du ministère de l'urbanisme et de l'habitat (123,27%) et du ministère des droits de l'homme de la consolidation de la démocratie et de la formation civique (114,85%).

Six (6) autres ministères en revanche, ont utilisé moins de 40% de leurs crédits budgétaires. Il s'agit du ministère du commerce et de la promotion du secteur privé (9,35%), du ministère de l'environnement et des ressources forestières (23,72%), du ministère de la fonction publique et des réformes administratives (24,18%), du ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et des collectivités locales (30,61%), du ministère du travail, de l'emploi et de la sécurité sociale (36,38%) et du ministère de l'enseignement technique et de la formation professionnelle (37,84%).

La Cour s'interroge sur les raisons, d'une part de ces dépassements de crédits contraires à l'orthodoxie budgétaire et d'autre part, de la sous-consommation de crédits d'investissements qui ont été autorisés.

Les dépenses d'investissement telles que présentées précédemment, peuvent aussi s'analyser selon leur source de financement qui est soit l'Etat (ressources internes (RI)) soit les bailleurs de fonds extérieures (ressources extérieures (RE)), comme retracées dans le tableau suivant :

**Tableau 23 : Exécution des investissements 2011 selon la source de financement**

Libellés	Prévision 2011	Exécution 2011	Ecart	Taux
Dépenses d'investissement / RI	79 776 425 000	68 084 464 001	11 691 960 999	85,34%
Dépenses d'investissement / RE	146 422 612 000	76 193 381 938	70 229 230 062	52,04%
<b>TOTAL</b>	<b>226 199 037 000</b>	<b>144 277 845 939</b>	<b>81 921 191 061</b>	<b>63,78%</b>

L'analyse de ce tableau sous l'angle de la source de financement révèle que les investissements sur ressources intérieures ont été réalisés à hauteur de 85,34% des prévisions tandis que ceux financés sur ressources extérieures ont atteint le taux de 52,04% des prévisions, d'où une amélioration sensible par rapport au 42,82% de l'exercice 2010.

La Cour encourage le gouvernement à poursuivre l'accroissement de la consommation des crédits d'investissement financés sur ressources extérieures.

### 5.2.9. Analyse synthétique des dépenses du budget général, gestions 2010 et 2011.

En résumé, le tableau simplifié des dépenses du budget général au titre des gestions 2010 et 2011 se présente comme suit:

**Tableau 24 : Présentation synthétique de l'exécution des dépenses du budget général (En milliers F CFA)**

Libellé	Prévision 2010	Exécution 2010	Taux d'exécut°	Prévision 2011	Exécution 2011	Taux d'exécut°
Dette publique et viagère	77 124 000	57 477 316	74,53%	73 454 130	64 709 752	88,10%
Personnel	83 740 306	82 576 369	98,61%	102 948 055	104 681 532	101,68%
Fonctionnement	98 471 291	87 363 444	88,72%	72 435 588	61 657 100	85,12%
Dépenses de transfert	77 941 258	76 703 149	98,41%	85 455 671	63 546 860	74,36%
Dépenses d'investissement	207 970 259	128 283 197	61,88%	226 199 037	144 277 846	63,78%
<b>Total général</b>	<b>545 247 114</b>	<b>432 403 475</b>	<b>79,30%</b>	<b>560 492 481</b>	<b>438 873 091</b>	<b>78,30%</b>

Il ressort de ce tableau que les dépenses d'investissements demeurent sous-exécutées (61,88% en 2010 et 63,78% en 2011) par rapport aux autres rubriques. Les dépenses de personnel ont été exécutées avec un léger dépassement de 1,68% en 2011 contre un taux d'exécution de 98,61% pour l'exercice précédent.

### 5.2.10. Les dépenses des comptes d'affectation spéciale

**Tableau 25 : Exécution des dépenses prévues aux CAS, CGAF 2011 (F CFA)**

Désignation	Prévision (A)	Ordonnancements (B)	Ecart (B-A)	Taux (B/A)
FNAFPP	820 000 000	820 000 000	0	100,00%
FSDH	820 000 000	0	- 820 000 000	0,00%
FPDT	120 000 000	0	-120 000 000	0,00%
FNDF	488 000 000	0	-488 000 000	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>2 248 000 000</b>	<b>820 000 000</b>	<b>-1 428 000 000</b>	<b>36,48%</b>

Les données du tableau ci-dessus montrent que les dépenses prévues aux comptes d'affectation spéciale n'ont été exécutées qu'à hauteur de 36,48% et que sur les quatre fonds prévus, seul le FNAFPP a exécuté la totalité de sa dotation. Les trois autres comptes n'auraient exécuté aucune dépense.

Le rapprochement des données relatives à l'exécution des recettes et des dépenses prévues au budget 2011 au titre des comptes d'affectation spéciale, fait ressortir un solde créditeur de 1 011 717 915 F CFA soit 1 831 717 915 de recouvré contre 820 000 000 d'ordonnancé.

Ces chiffres posent le problème de la consommation des crédits alloués aux gestionnaires de ces comptes et au-delà, celui de la sincérité des prévisions budgétaires.

## 6. CONCORDANCE DES CHIFFRES DANS LA COMPTABILISATION DES RECETTES ET DES DEPENSES DU BUDGET 2011

### 6.1. Comptabilisation des recettes réalisées en 2011

Le compte administratif a pris en charge des recettes hors comptes d'affectation spéciale de 415 780 239 833 F CFA. C'est le même montant qui a été comptabilisé par le RGT.

Mais l'analyse des montants imputés sur chacune des quatre rubriques composant les recettes en capital fait ressortir une discordance au niveau de la ligne 14 intitulé « *emprunt obligataire* » par l'ordonnateur et « *émission de bons du trésor* » par le RGT. Cette ligne était dotée de 47 000 000 000 F CFA dans le budget 2011.

La Cour a constaté que lors de l'exécution, une opération portant sur un montant de 1 000 000 000 F CFA a été imputé sur la ligne « *émission de bons du trésor* » par le RGT dans son compte de gestion tandis que l'ordonnateur ne fait mention d'aucune exécution sur la ligne « *emprunt obligataire* ».

Le montant en question a été comptabilisé par l'ordonnateur, dans les « *tirages sur emprunts obligataires* » dont le montant des recouvrements s'est élevé à 69 361 021 977 F CFA (Voir tableau 8 Page 24) contre 68 361 021 977 F CFA dans le compte de gestion du RGT.

Cette divergence au niveau de l'intitulé de la ligne 14 décrite ci-dessus et par la suite dans le traitement du montant de 1 000 000 000 F CFA, doit être expliquée et aplanie par les responsables des deux comptabilités.

### 6.2. Comptabilisation des dépenses exécutées en 2011

L'analyse des données issues de la présentation de l'exécution de la loi de finance 2011 dans le compte administratif (CA) et dans le compte de gestion du Payeur général du trésor (PGT) met en lumière certaines discordances.

- Celles-ci portent d'abord sur le montant total de l'exécution du budget 2011 : l'ordonnateur a arrêté le chiffre de 438 873 090 637 F CFA tandis que le PGT a abouti à 354 737 845 252 F CFA, d'où une différence globale de 84 135 245 385 F CFA entre les deux comptabilités. Cette différence, en comptabilité budgétaire, devrait correspondre aux restes à payer. Ce qui n'est pas le cas si l'on considère le montant des restes à payer reporté dans le compte de gestion pour un total de 25 784 326 368 F CFA.
- Elles concernent ensuite les dépenses d'investissement dont l'exécution s'élève à 144 277 845 939 FCFA dans la comptabilité de l'ordonnateur alors que le montant comptabilisé par le PGT n'est que de 60 108 998 939 F CFA.

Ces divergences doivent être expliquées dans la perspective de l'examen de l'avant-projet de loi de règlement et de la déclaration générale de conformité.

## 7. ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET 2011 AU REGARD DU PACTE DE CONVERGENCE DE L'UEMOA

L'appartenance de notre pays à l'espace économique communautaire amène la Cour à aborder l'examen de l'exécution de la loi de finances, gestion 2011, au regard des critères définies par le Pacte de convergence de l'UEMOA. En effet, ce pacte définit deux catégories de critères que chaque Etat membre doit observer, il s'agit des critères de premier rang et des critères de deuxième rang.

En résumé, l'exécution du budget 2011 à l'aune des critères de convergence de l'UEMOA, se présente comme dans le tableau ci-dessous :

**Tableau 26 : Présentation synthétique des critères du Pacte de convergence de l'UEMOA**

CRITERES	Norme	Ratio 2010	Ratio 2011	OBSERVATIONS
<b>Critères de premier rang</b>				
Ratio du solde budgétaire de base / PIB (en millions F CFA)	≥ 0%	1,30%	-1,60%	norme non respectée
Taux d'inflation (IHPC <sup>8</sup> Lomé)	≤ 3%	1,40%	3,60%	norme non respectée
Ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure / PIB	≤ 70%	47,10%	46,40%	norme respectée
Variation des arriérés de paiement intérieurs et extérieurs (en milliards FCFA)	≤ 0	-45,7	-1,5	norme respectée
<b>Critères de second rang:</b>				
Ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales	≤ 35%	33,5%	35,9%	norme non respectée
Ratio invest. publics financés sur ress. internes sur rec. fisc. <sup>1</sup>	≥ 20%	18,4%	23,4%	norme respectée
Ratio déficit extérieur courant hors transferts publics / PIB <sup>2</sup>	≥ -5%	-9,5%	-9,2%	norme non respectée
Taux de pression fiscale (= Recettes fiscales / PIB en millions F CFA en %)	≥ 17%	15,7%	16,7%	norme non respectée

<sup>1</sup> Recettes (hors dons) moins total des dépenses (y c. prêts nets) (hors dépenses en capital sur financement. extérieur et hors PPTÉ) / PIB (en millions F CFA)

<sup>2</sup> Il s'agit seulement des investissements sur BIE

### 7.1. Critères de premier rang

Ces critères sont au nombre de quatre :

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

L'exécution du budget 2011, par rapport aux critères de 1<sup>er</sup> rang s'analyse comme suit :

#### 7.1.1. Solde budgétaire de base / PIB (norme : ≥ 0%)

Ce critère n'est pas rempli. En effet, le ratio de 2011 est de -1,6% contre 1,3% en 2010. L'évolution négative de ce ratio résulte de :

<sup>8</sup> Indice harmonisé des prix à la consommation (IHPC)

- une mauvaise performance des recettes budgétaires dont le rapport au PIB passe de 18,9% en 2010 à 18,2% en 2011 ;
- une hausse du rapport des dépenses courantes au PIB, qui a évolué de 14,7% en 2010 à 15,8% en 2011 ;
- une progression du rapport des dépenses en capital sur financement intérieur, passant de 2,9% en 2010 à 3,9% en 2011, traduisant les efforts du Gouvernement en matière d'investissements publics.

#### **7.1.2. Le taux d'inflation annuel moyen (norme : $\leq 3\%$ )**

Le taux d'inflation en 2011 est de 3,6% contre 1,4 en 2010. Cette norme n'est pas respectée. Ce résultat peu satisfaisant s'explique par l'évolution des prix des fonctions « Produits alimentaires et boissons non alcoolisées », « Transports », « Logement, eau, gaz, électricité et autres combustibles » et « Restaurants et hôtels ».

#### **7.1.3. Encours dette intérieure et extérieure / PIB (norme : $\leq 70\%$ )**

Le taux d'endettement est de 46,4% en 2011 contre 47,1% en 2010. Le ratio de cette norme qui était déjà respectée en 2010, s'est amélioré et traduit les efforts du Gouvernement en faveur de la réduction de la dette publique.

#### **7.1.4. La variation d'arriérés de paiements (norme : $\leq 0$ )**

Globalement, la variation nette des arriérés de paiement est de -1,5 milliard de F CFA en 2011 contre -45,7 milliards de FCFA en 2010. Ce ratio est encore respecté en 2011.

### **7.2. Critères de 2eme rang**

Les critères de 2<sup>ème</sup> rang sont également au nombre de quatre, et ont pour mesure, les ratios suivants :

- Masse salariale / recettes fiscales
- Investissements financés sur ressources internes/ recettes fiscales
- Solde extérieur courant hors dons officiels /PIB
- Le taux de pression fiscale

L'exécution du budget 2011, par rapport aux critères de 2<sup>ème</sup> rang s'analyse comme suit :

#### **7.2.1. Masse salariale / recettes fiscales (norme : $\leq 35\%$ )**

Ce ratio qui était de 33,5% en 2010, est passé à 35,9% en 2011, entraînant le non respect de la norme. Le renforcement de l'effectif de l'Administration publique amorcée depuis février 2009 et des mesures prises par le Gouvernement en faveur des travailleurs (intégration d'agents contractuels et mesures d'atténuation de la hausse du coût de la vie) expliquent la hausse de ce ratio.

### **7.2.2. Investissements financés sur ressources internes/recettes fiscales (norme $\geq 20\%$ )**

Ce ratio s'établit à 23,4% en 2011 contre 18,7% en 2010 et traduit les efforts déployés par le Gouvernement en matière d'investissements publics. La norme communautaire étant respectée, ces efforts doivent être poursuivis en vue de maintenir cette performance.

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

Le ratio est de -9,2% en 2011 contre -9,5 en 2010. La légère amélioration de ce ratio n'est pas suffisante pour assurer le respect de cette norme.

### **7.2.4. Le taux de pression fiscale (norme: $\geq 17\%$ )**

Le taux de pression fiscale s'établit à 16,7% en 2011 contre 15,7% en 2010. L'amélioration de ce ratio s'explique par une hausse des recettes fiscales de 18,1% en 2011 par rapport à 2010 contre un taux de croissance du PIB nominal de 10,9% sur la même période. Cependant, cette performance reste insuffisante pour permettre au Togo de respecter la norme communautaire.

Globalement, par rapport à 2010, le Togo a plutôt régressé dans le respect des critères de convergence de l'UEMOA :

- deux critères de 1<sup>er</sup> rang sur les quatre ont été respectés en 2011 alors qu'en 2010 tous l'étaient ;
- tout comme en 2010, seul un critère de 2<sup>ème</sup> rang a été respecté en 2011.

Cette deuxième partie présente d'abord les observations de la Cour sur les actes modificatifs de la loi de finances 2011, puis sur l'avant-projet de loi de règlement et enfin, les recommandations définitives de la Cour après la prise en compte des réponses du ministère de l'économie et des finances suite à l'étude du rapport provisoire sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2011 par ses services techniques.

## **8. OBSERVATIONS SUR LES ACTES MODIFICATIFS DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2011**

Ce présent point du rapport est motivé par le fait que les crédits votés par la loi n° 2010-014 du 27 décembre 2010 portant loi de finances pour l'année 2011 ont subi des réaménagements et des modifications suite aux actes législatifs et réglementaires intervenus en cours d'exécution.

Par ailleurs, la Cour a noté quelques discordances entre le compte administratif et le CGAF au niveau de la comptabilisation des investissements et de la dette publique et viagère.

### **8.1. La loi de finances rectificative**

La loi de finances initiale (LFI) a fait l'objet de modifications en cours d'exercice par la loi N° 2011-032 du 6 décembre 2011 portant loi de finances rectificative (LFR), gestion 2011. Elle a abouti à la baisse des prévisions de recettes de 539 091 523 000 à 534 719 955 000 F CFA et à l'augmentation des dépenses qui passent de 550 995 594 000 à 562 740 481 000 F CFA.

Cette loi rectificative n'appelle pas d'observations majeures en dehors d'une erreur d'interprétation dans son exposé des motifs (Page 3) qui fait dire que les ressources extérieures n'ont subi aucune modification alors qu'elles ont bien augmenté de 6 420 198 000 F CFA, passant de 215 643 523 000 à 222 063 721 000 F CFA.

### **8.2. Le décret N°2011-176/PMRT du 16 décembre 2011**

Ce décret opère des transferts de crédit d'investissements de deux chapitres du ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche vers deux autres chapitres du même ministère et d'un chapitre relevant du ministère de l'eau de l'assainissement et de l'hydraulique villageoise pour un montant total de 63 550 000 F CFA.

A l'analyse, la Cour constate que l'opération de transfert au profit du chapitre 5 811 7367157 900 110112161 (ministère de l'eau de l'assainissement et de l'hydraulique villageoise) pour un montant de 6 000 000 F CFA ne respecte pas les dispositions de l'article 15, 1er paragraphe de la LOLF N° 2008-019 du 28 décembre 2008, qui fixe les conditions de transfert de crédit. En effet le transfert de crédit s'opère dans le même titre d'un même ministère d'un chapitre à un autre dans la limite du 10<sup>ème</sup> de la dotation initiale de chacun des chapitres concernés.

### 8.3. Les arrêtés portant virement de crédit

Ils sont au nombre de 14, totalisant un montant de virements de crédit de 168 032 248 F CFA. Le contrôle de ces arrêtés a permis de déceler quelques erreurs matérielles qui n'ont aucune incidence sur le montant des virements.

- L'arrêté N°275/MEF/SG/DB portant virement de crédit

Il s'est glissé dans cet arrêté une erreur dans les imputations. C'est ainsi que le numéro de section 750 a été attribué au ministère de l'urbanisme et de l'habitat en lieu et place de 760.

- L'arrêté N°098/MEF/SG/DB portant virement de crédit

La dernière ligne d'imputation comporte une erreur : au lieu de 32301623048943 62 111, il a été saisi par erreur, 32301623048943 61 111.

Par ailleurs, il serait préférable d'harmoniser l'intitulé de tous les arrêtés au lieu d'utiliser tantôt « annulation et ouverture de crédit » et tantôt « virement de crédit » alors qu'il s'agit d'une même nature d'opération.

### 8.4. Discordances entre le compte administratif et le CGAF au niveau des dépenses de la dette publique et viagère et des investissements

L'ordonnateur a enregistré en prévision les dépenses de la dette publique et viagère pour 73 454 130 000 F CFA tandis que dans l'établissement du CGAF, le montant comptabilisé est de 71 354 130 000 F CFA. D'où une différence positive de 2 100 000 000 F CFA entre les deux comptabilités.

Au niveau des dépenses d'investissement, l'on constate la même différence comptabilisée en plus dans le CGAF pour 228 299 037 000 F CFA alors que le compte administratif n'a enregistré que le montant de 226 199 037 000 F CFA.

Ces deux différences sont retracées dans le tableau suivant :

Tableau 27 : Discordance entre le compte administratif et le CGAF

Nature de dépenses	Compte administratif	CGAF (Tableau N° 4)	Différence (CA - CGAF)
Titre I: Dette publique et viagère	73 454 130 000	71 354 130 000	2 100 000 000
Titre II: Dépenses de personnel	102 948 055 000	102 948 055 000	-
Titre III: Dépenses de fonctionnement	72 435 588 000	72 435 588 000	-
Titre IV: Dépenses d'intervention	85 455 671 000	85 455 671 000	-
Titre V: Dépenses d'investissement	226 199 037 000	228 299 037 000	- 2 100 000 000
<b>TOTAL</b>	<b>560 492 481 000</b>	<b>560 492 481 000</b>	<b>0</b>

Cette discordance porte sur un montant de 2 100 000 000 F CFA que le CGAF n'a pas pris en compte dans la dette publique et viagère mais l'a comptabilisé plutôt dans les dépenses d'investissement.

## 10. RECOMMANDATIONS DE LA COUR<sup>9</sup>

A l'issue du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2011, la Cour recommande que :

1. les prévisions des recettes non fiscales soient plus réalistes et plus sincères ;
2. les procédures d'exécution des crédits des comptes d'affectation spéciale (CAS) soient révisées afin d'améliorer le taux d'exécution de ces crédits et que toutes les opérations de recettes et de dépenses soient retracées aussi bien dans la comptabilité de l'ordonnateur que dans celle du comptable assignataire ;
3. la mise en place d'un suivi régulier (trimestriel et semestriel) de l'exécution des dotations budgétaires allouées aux différents ministères et institutions afin de disposer d'informations fiables permettant d'évaluer, avec plus de précisions, les crédits supplémentaires à négocier en cas de proposition d'une loi de finances rectificative.
4. un rapprochement systématique entre la comptabilité de l'ordonnateur et celle des comptables principaux soit effectué avant la transmission des comptes à la Cour ;
5. des dispositions comptables soient prises pour assurer la traçabilité de toutes les dépenses dans la comptabilité du PGT, qu'elles soient financées sur ressources intérieures ou extérieures ;
6. à l'avenir, le ministère de l'économie et des finances produise en annexe l'état d'exécution des ressources affectées, notamment au Fonds Routier (FR) et à la Compagnie Autonome de Péage et d'Entretien Routier (CAPER) actuellement remplacés par la Société Autonome de Financement et d'Entretien Routier (SAFER) ;
7. pour l'avenir, tous les états détaillés relatifs aux restes à recouvrer, aux exonérations fiscales, aux remboursements fiscaux (T.V.A), aux dégrèvements, aux remises gracieuses, aux agréments fiscaux prioritaires et aux restes à payer nominatifs, dans un souci de transparence et de bonne gouvernance financière, fassent l'objet d'un état annexe ;
8. des dispositions soient prises en vue de la nomination de l'Agent Comptable des Créances Contentieuses du Trésor (ACCCT), pour un meilleur suivi des créances de l'Etat ;

<sup>9</sup> Il convient de rappeler que les recommandations faites par la Cour au titre du rapport sur l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2010, restées sans suite, sont reconduites en 2011.

9. les transferts de crédit respectent la limite du 10<sup>ème</sup> de leur dotation initiale, conformément aux dispositions de l'article 15 de la loi n° 2008-019 du 29 décembre 2008 relative aux lois de finances ;
10. le gouvernement poursuive les efforts en vue de l'amélioration de la mobilisation des ressources extérieures (dons-projets et tirages sur emprunts) afin de permettre à l'économie nationale de bénéficier pleinement de ces ressources extérieures ;
11. les prévisions budgétaires en matière de recettes soient plus sincères et crédibles afin de refléter la performance réelle des régies financières ;
12. la limite des autorisations budgétaires accordées par le Parlement soit strictement respectée pour éviter les dérapages, surtout en ce qui concerne les dépenses ordinaires (dépenses de personnel et autres dépenses ordinaires) ;
13. soient utilisés les divers mécanismes législatifs et réglementaires prévus par la LOLF (articles 14 et 15), pour donner un fondement légal aux dépassements enregistrés à l'exécution des budgets, en cours d'exercice en cas de nécessité absolue ;
14. l'exécution des dotations budgétaires des ministères dépensiers soit régulièrement suivie pour permettre l'amélioration de la consommation des crédits votés ;
15. les dispositions soient prises pour la nomination de l'agent comptable de la dette publique après l'atteinte du point d'achèvement de l'Initiative PPTE afin d'assurer un meilleur suivi de l'endettement de l'Etat ;
16. la Direction de la Dette Publique communique à la Cour copies des conventions et des accords de prêts signés au cours de la gestion, ainsi que les états relatifs au service de la dette, aux rééchelonnements, aux annulations et remises de dettes intervenus au cours de la gestion sous examen ;
17. le Togo poursuive ses efforts dans le respect des critères définis par le Pacte de convergence de l'UEMOA, à travers une amélioration de ses prévisions afin d'éviter d'être à la merci des aléas conjoncturels internes en cours d'exécution budgétaire.

**ELEMENTS DE REPONSES DU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES  
FINANCES AUX OBSERVATIONS CONTENUES DANS LE RAPPORT  
PROVISOIRE DE LA COUR DES COMPTES**

MINISTERE DE L'ECONOMIE  
ET DES FINANCES

REPUBLIQUE TOGOLAISE  
Travail – Liberté – Patrie

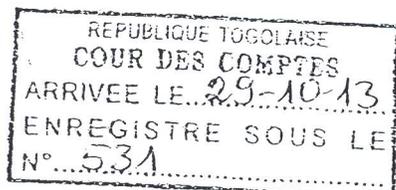
SECRETARIAT GENERAL *CS*

DIRECTION DES FINANCES *[Signature]*

~~N~~ 3 8 6 ~~MEE~~/SG/DF

Lomé, le...29...OCT...2013...

*Le Ministre de l'Economie et des Finances*



à  
Monsieur le Premier Président de la Cour des Comptes  
Lomé

Objet : Rapport provisoire de la Cour des Comptes sur  
l'exécution du Budget de l'Etat, gestion 2011

Réf : V/L n° 345. 13/CC/SG du 16 septembre 2013

Monsieur le Président,

Par lettre ci-dessus citée en référence, vous m'avez transmis, pour observations, le rapport provisoire dressé par votre institution suite à l'examen des comptes issus de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2011.

En réponse, je tiens à vous adresser mes félicitations pour la qualité du travail effectué par vos services et la pertinence de vos observations sur l'ensemble des documents produits par le ministère de l'économie et des finances intéressant votre domaine de compétence.

Vous trouverez, en pièce jointe, les éclaircissements qu'appelle votre correspondance.

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

Adji Otèth AYASSOR

## **Eclaircissements sur les insuffisances relevées par le rapport provisoire de la Cour des Comptes sur l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2011**

---

Le rapport a relevé des discordances entre les données du compte administratif et celles du compte de gestion du payeur général du trésor, de même que la différence de traitement de la ligne 0 14 des recettes en capitale par l'ordonnateur et le receveur général du trésor.

### **I- Les discordances entre les données du payeur et de l'ordonnateur**

Les chiffres du compte administratif et ceux du compte de gestion du payeur général du trésor ne concordent pas au niveau des totaux des dépenses d'investissement et au niveau du cumul des dépenses.

#### **1.1 : La discordance entre les totaux des dépenses d'investissement**

Dans le compte administratif, le montant total des ordonnancements des dépenses d'investissement s'élève à 144 277 845 937 F CFA alors que dans la comptabilité du payeur général ce montant est de 60 108 998 939 F CFA.

Cette anomalie est due à des incorrections apparues au niveau de certains départements ministériels.

- Au ministère chargé de la planification, du développement et de l'aménagement du territoire, section 220 (page 33 du compte administratif), un mandat de 629 766 F CFA est émis par erreur sur la ligne 34 67124 600 33083 "projet d'appui institutionnel" financé par l'Union Européenne (financement extérieur) alors qu'il concerne les "dépenses d'appui au programme du système des nations unies", financées sur les ressources propres de l'Etat ( ligne 34 67162 600 11011).

- Au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, section 530 (page 68 du compte administratif), le collectif budgétaire a imputé à tort, sur les ressources extérieures, le financement de la construction de l'amphithéâtre de 1500 places à l'université de Lomé dont le mandat émis et admis est de 127 905 172 F CFA pour une prévision de 225 089 000 F CFA.

- Au ministère des travaux publics, section 830 (page 109 du compte administratif), sur la ligne 71 62366 900 11051 intitulée « constructions et bitumage des routes », le montant engagé est 30 092 181 811 F CFA et le montant ordonnancé est 30 064 181 811 F CFA.

C'est par erreur que le compte administratif a considéré la totalité du montant engagé comme celui ordonnancé. Il en ressort un surplus anormal de 28 000 000 de francs CFA sur les mandats émis et admis.

La prise en compte de toutes ces incorrections change le montant des ordonnancements des dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures comme suit :

Total des mandats émis figurant dans le compte administratif à rectifier	68 084 464 001
Mandat émis comptabilisé à tort sur ressources extérieures, section 220	629 766
Mandat émis comptabilisé à tort sur ressources extérieures, section 530	127 905 172
Surplus de mandat émis sur la ligne 71 62366 900 11051, section 830	-28 000 000
Total des ordonnancements à figurer dans le compte administratif	68 184 998 939

La différence entre ce montant et les 60 108 998 939 F CFA arrêtés par le compte de gestion du payeur est de 8 076 000 000 F CFA, qui correspond aux ordonnancements réalisés pour l'entretien routier (CAPER et FR). Ces ordonnancements n'étant pas retracés dans la comptabilité du payeur général.

S'agissant des investissements financés sur ressources extérieures, leur situation réelle aurait dû être :

Eléments à modifier	Crédits		Mandats	
	Votés	Engagés	Emis	Admis
Données du compte administratif à rectifier	146 422 612 000	76 193 381 938	76 193 381 938	76 193 381 938
Dépenses imputées à tort sur ressources extérieur	-225 089 000	-127 905 172	-127 905 172	-127 905 172
Dépenses imputées à tort sur ressources extérieur		-629 766	-629 766	-629 766
Total des investissements sur ressources externes	146 197 523 000	76 064 847 000	76 064 847 000	76 064 847 000

Par conséquent, la situation globale des dépenses d'investissement se présente comme suit :

Eléments à modifier	Crédits		Mandats	
	Votés	Engagés	Emis	Admis
Données du compte administratif à modifier	79 776 425 000	68 196 433 253	68 084 464 001	68 084 464 001
Dépenses imputées à tort sur ressources externes	225 089 000	127 905 172	127 905 172	127 905 172
Dépenses imputées à tort sur ressources externes		629 766	629 766	629 766
Excédent de mandats émis et admis à déduire			-28 000 000	-28 000 000
Mandats émis CAPER et FR "non admis" à déduire				-8 076 000 000
<b>Total investissement sur ressources intérieures</b>	<b>80 001 514 000</b>	<b>68 324 968 191</b>	<b>68 184 998 939</b>	<b>60 108 998 939</b>
Données du compte administratif à rectifier	146 422 612 000	76 193 381 938	76 193 381 938	76 193 381 938
Dépenses imputées à tort sur ressources extérieur	-225 089 000	-127 905 172	-127 905 172	-127 905 172
Dépenses imputées à tort sur ressources extérieur		-629 766	-629 766	-629 766
<b>Total des investissements sur ressources externes</b>	<b>146 197 523 000</b>	<b>76 064 847 000</b>	<b>76 064 847 000</b>	<b>76 064 847 000</b>

Schématiquement cette situation se résume ainsi :

Dépenses d'Investis	Crédit		Mandats		Ecart (A-B)	Taux (B/A)
	Voté (A)	Engagé	Emis (B)	Admis		
Invest/RI	80 001 514 000	68 324 968 191	68 184 998 939	60 108 998 939	11 816 515 061	85,23%
Invest/RE	146 197 523 000	76 064 847 000	76 064 847 000	76 064 847 000	70 132 676 000	52,03%
Total	226 199 037 000	144 389 815 191	144 249 845 939	136 173 845 939	81 949 191 061	63,77%

## 1.2: La discordance entre les totaux des dépenses

Le rapport de la Cour des compte indique que le montant total de l'exécution du budget, mentionné dans le compte administratif, est de 438 873 090 637 F CFA tandis que le compte de gestion affiche un montant de 354 737 845 252 F CFA, laissant apparaître une différence de 84 135 245 385 F CFA.

Les recherches ont permis de découvrir certaines omissions dans le compte administratif au niveau de quelques départements ministériels notamment en ce qui concerne les dépenses d'achat de biens et services (titre 3).

En effet, le montant total des crédits engagés et des ordonnancements de dépenses d'achat de biens et services est de 61 690 701 806 F CFA au lieu de 61 657 100 191 F CFA . La différence de 33 601 615 F CFA provient de l'omission de certains mandats dans le compte administratif concernant des ministères tels qu'indiqués dans le tableau n°5 à la page suivante :

Tableau n° 5 : Etat des données omises

Section	Page CA	Unité fonctionnelle	Prevision	Au lieu de		Lire		Différence
				Crédit engagé	Mandat émis	Crédit engagé	Mandat émis	
130	12	Secrét gal qvt	67 513 000	41 540 787	41 540 787	42 321 565	42 321 565	780 778
410	41	D° Aff com	104 118 000	85 018 223	85 018 223	89 322 762	89 322 762	4 304 539
520	64	D°Ens T Sup	23 150 000	19 891 724	19 891 724	47 911 006	47 911 006	28 019 282
740	83	Ctre Akata	3 460 000	3 093 657	3 093 657	3 590 673	3 590 673	497 016
<b>Total</b>			<b>198 241 000</b>	<b>149 544 391</b>	<b>149 544 391</b>	<b>183 146 006</b>	<b>183 146 006</b>	<b>33 601 615</b>

Lorsqu'on intègre les 33 601 615 F CFA aux données du compte administratif, le montant total de l'exécution du budget se présente comme suit :

Tableau n° 6 : Cumul des opérations de dépense

Nature des dépenses	Crédit		Mandat		Ecart (A-B)	Taux (B/A)
	Vote (A)	Engagé	Emis (B)	Admis		
Titre 1 : Dette & alloc viag	73 454 130 000	64 709 752 466	64 709 752 465	64 709 752 465	8 744 377 535	88,10%
Titre 2 : Dép. de personnel	102 948 055 000	104 681 532 188	104 681 532 188	104 681 532 188	-1 733 477 188	101,68%
Titre 3 : Dép. de f°nement	72 435 588 000	61 690 701 806	61 690 701 806	61 690 701 806	10 744 886 194	85,17%
Titre 4 : Dép. de transfert	85 455 671 000	63 546 859 854	63 546 859 854	63 546 859 854	21 908 811 146	74,36%
Titre 5 : Dép d'investissem	226 199 037 000	144 389 815 191	144 249 845 939	136 173 845 939	81 949 191 061	63,77%
<b>Total général</b>	<b>560 492 481 000</b>	<b>439 018 661 505</b>	<b>438 878 692 252</b>	<b>430 802 692 252</b>	<b>121 613 788 748</b>	<b>78,30%</b>

Le montant total corrigé des ordonnancements donne 438 878 692 252 F CFA et le total des mandats admis s'élève à 430 802 692 252 F CFA.

Les 354 737 845 252 F CFA figurant dans le compte de gestion se justifient par le fait que les ordonnancements des investissements financés sur ressources extérieures, d'un montant de 76 064 847 000 F CFA, ne sont pas pris en compte dans la comptabilité du payeur général.

## **II- La différence de traitement de la ligne de recettes 0 14 par l'ordonnateur délégué et le receveur général du trésor**

Dans le collectif budgétaire, la ligne 0 14 est intitulée « emprunt obligataire » ; et sa dotation est de 47 milliards. C'est donc par erreur que le compte de gestion du receveur général du trésor l'intitule « émission de bons du trésor », car le bon du trésor étant une opération de trésorerie, il ne saurait figurer dans les opérations budgétaires.

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION DU BUDGET

Lomé, le 11 NOV 2013

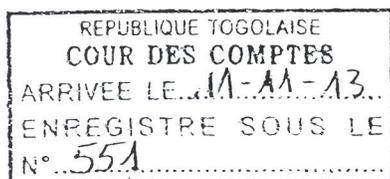
N° 1173-13/DB

LE DIRECTEUR DU BUDGET

à

Monsieur le Premier Président de la Cour  
des Comptes

LOME



Monsieur le Premier Président,

Par lettre n° 345.13/CC/SG du 16 septembre 2013, vous avez transmis au Ministre de l'Economie et des Finances, pour observations, le rapport provisoire de la Cour des Comptes sur l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2011.

Nous avons l'honneur de vous communiquer, pour ce qui relève des attributions de la Direction du Budget, les observations et éléments de réponses ainsi qu'il suit :

1. **Page 15** du rapport : La Cour des Comptes demande des explications sur les écarts constatés au niveau des titres I, II, III et IV entre les données des prévisions des crédits de dépenses dans la loi de finances initiale (LFI) à la page 35 du document budgétaire et celles de l'Etat B relatif au développement des dépenses.

En effet, nous avons également relevés ces écarts et voudrions indiquer qu'il s'agit des erreurs. Nous avons pris acte de ces manquements et veillerons à ce qu'ils ne se reproduisent plus.

2. **Page 18** : Dans l'avant dernier paragraphe du rapport, nous avons relevé une erreur. Le montant total des dépenses du budget de l'Etat en 2010 réalisé est de 432 944 millions (cf. tableau 6) au lieu de 432 403 millions. Ce dernier correspond plutôt à celui du budget général pour la même année. La hausse de 2011 par rapport à 2010 serait donc de 1,56% et non 1,69%.

3. Pages 20 à 42 : Tout au long de son examen sur l'exécution du budget 2011, que ce soit en recettes ou en dépenses, la Cour des Comptes revient souvent dans ses conclusions sur la non crédibilité du budget et remet, en conséquence, en cause la sincérité des prévisions budgétaires du fait surtout des dépassements observés.

Par rapport à cette appréciation qui interpelle la Direction du Budget dont la mission est l'élaboration du budget de l'Etat, celle-ci voudrait apporter les éclaircissements suivants :

- s'agissant des **recettes budgétaires** pour lesquelles les réalisations sont excédentaires (le même constat étant observé pour les années antérieures par la Cour des Comptes), leurs prévisions relèvent des régies financières qui communiquent les montants à la Direction du Budget. Cette dernière, n'ayant pas les compétences nécessaires en la matière, ne discute pas ces données avec les régies financières avant de les prendre en compte dans le budget.
- pour ce qui concerne les **dépenses budgétaires**, en l'occurrence les dépenses de personnel, la dette publique et les dépenses d'investissement, il ressort ce qui suit :
  - ✓ Dépenses de personnel : Nous voudrions préciser que les prévisions des dépenses de personnel sont arrêtées sur la base des états nominatifs des agents que les ministères et institutions joignent à leurs avant-projets de budget. Ces prévisions sont d'ailleurs les plus examinées et discutées parce qu'elles portent sur des éléments de calcul à vérifier. Malheureusement, nous notons chaque année que l'exécution des dépenses de personnel dépasse toujours les prévisions au niveau de certains départements ministériels. Ces dépassements s'expliquent essentiellement par les rappels de soldes liés aux révisions de situation administrative et des indemnités de nomination en cours de l'exécution, qui ne sont pas prévus. Pour remédier à ce problème, un accent particulier a été mis dans la lettre de cadrage budgétaire, gestion 2014, au second paragraphe à la page 7 sur le caractère limitatif des dépenses de personnel.
  - ✓ Dette publique : La Cour des Comptes a relevé que les prévisions des intérêts sur la dette ont été sous estimées dans la mesure où les réalisations ont excédé de 77%. Nous voudrions également rappeler que le montant des prévisions de la dette publique est fourni par la Direction de la Dette Publique qui en est le gestionnaire. Nous prendrons attache avec ladite direction pour éviter, dans l'avenir, de telle situation.
  - ✓ Dépenses d'investissement : Des dépassements dans l'exécution des dépenses d'investissement ont été effectivement observés au niveau de trois (3) ministères à savoir la Santé (218,42%), l'Urbanisme et Habitat (123,27%) et Droit de l'Homme (114,85%). Par rapport à ce constat, nous voudrions faire observer que ces dépassements proviennent de l'exécution

des dépenses d'investissements financés sur ressources externes gérées par les partenaires techniques et financiers.

Au regard de toutes ces observations liées aux dépassements des prévisions budgétaires, la Cour des Comptes a estimé qu'une loi rectificative pouvait permettre de les éviter. Nous avons pris acte de cette proposition.

Veillez agréer, Monsieur le Premier Président, l'expression de notre considération distinguée.



*Volanyo Kodzo*

Volanyo Kodzo AMAWUDA

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION GENERALE DU TRESOR  
ET DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE

PAIERIE GENERALE *ca*

N° 500 /MEF/SG/DGTCP/PG/13 *2*



Lomé, le 11 OCT 2013

Réf. BE n° 147. 13/Cc/SG du 16/09/2013

## Observations du Payeur Général sur le rapport provisoire de la Cour des comptes

Suite au rapport provisoire de la Cour des comptes(Cc) sur l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2011,

Nous avons l'honneur d'observer que ce rapport, très pertinent et claire permettra d'améliorer la gestion du budget de l'Etat sur toute la chaîne des dépenses publiques.

Cependant, les explications suivantes s'avèrent nécessaires pour permettre de mieux apprécier le contenu de compte de gestion 2011 présenté conformément à l'exécution du budget 2011.

Le montant total de l'exécution du budget 2011 a été arrêté par l'Ordonnateur à 438 873 090 673 tandis que le Payeur Général l'a arrêté à 354 737 845 252. Il en ressort une différence de 84 135 245 385 (page 42 du rapport provisoire de la Cour des comptes). Cette différence porte à la fois sur les dépenses de fonctionnement et sur les dépenses d'investissement.

### 1-Les dépenses de fonctionnement

Elles sont arrêtées à la clôture de la gestion à 61 690 701 806 contrairement au 61 657 100 191 que mentionne le rapport provisoire aux pages 18 et 37 d'où une minoration de cette catégorie de dépenses de 33 601 615 par l'ordonnateur.

## 2-les dépenses d'investissement

- Les dépenses d'investissement exécutées sur les ressources intérieures et pour lesquelles les mandats de paiement ont été émis par l'Ordonnateur et acceptés par le Payeur Général se chiffrent à 60 108 998 939.

Cependant, la comparaison des dépenses exécutées sur ressources internes fait apparaître une différence 7 975 465 062 en dépassement du compte de gestion du PGT.

Suite aux pointages avec la Direction du Financement et du Contrôle de l'Exécution du Plan (DFCEP), il ressort que cet écart représente une partie de l'exécution du budget d'entretien routier (Fonds Routier et Compagnie Autonome de Péage et d'Entretien Routier). N'ayant pas géré ce budget, le PGT n'est pas en mesure de justifier son exécution.

-Les dépenses d'investissement exécutées sur les ressources extérieures de 76 193 381 938 indiqué par l'Ordonnateur (confère page 40 du rapport provisoire de la Cour des comptes) n'ont pas été mandatées et donc n'ont pas fait l'objet d'une prise en charge par le Payeur Général.

Telles sont, Monsieur le Premier Président, nos observations sur le rapport provisoire de la Cour relatif à l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2011.



**Le Payeur Général**

  
**Rachidou TCHITARA**

## TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE.....	2
LISTE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES .....	3
DELIBERE .....	5
1. INTRODUCTION.....	7
1.1. Le contexte économique du Togo en 2011 .....	8
1.2. Le cadre juridique et institutionnel.....	11
1.3. Les principes .....	14
1.4. Les sources d'information .....	15
Première Partie : ANALYSE DES ETATS FINANCIERS 2011 .....	16
2. DONNEES DES PREVISIONS DU BUDGET DE L'ETAT, GESTION 2011 .....	17
2.1. Les données de la loi de finances initiale (LFI).....	17
2.2. Les données de la loi de finances rectificative (LFR) .....	18
3. EQUILIBRE GENERAL DU BUDGET DE L'ETAT, GESTION 2011 .....	20
3.1. Evaluation du solde du Budget 2011 .....	20
3.2. Analyse comparative des écarts et des tendances significatifs. ....	21
4. RECETTES DU BUDGET DE L'ETAT, GESTION 2011 .....	23
4.1. Les recettes en capital .....	24
4.2. Les recettes fiscales .....	26
4.3. Les recettes non fiscales .....	27
4.4. Analyse de l'évolution de l'ensemble des recettes courantes.....	29
4.5. Les recettes des comptes d'affectation spéciale (CAS) .....	31
5. DEPENSES DE L'ETAT, GESTION 2011 .....	32
5.1. Nomenclature des dépenses de 2011 .....	32
5.2. Présentation d'ensemble des dépenses exécutées en 2011 .....	33
6. CONCORDANCE DES CHIFFRES DANS LA COMPTABILISATION DES RECETTES ET DES DEPENSES DU BUDGET 2011 .....	45
6.1. Comptabilisation des recettes réalisées en 2011 .....	45
6.2. Comptabilisation des dépenses exécutées en 2011 .....	45
7. ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET 2011 AU REGARD DU PACTE DE CONVERGENCE DE L'UEMOA.....	46
7.1. Critères de premier rang .....	46
7.2. Critères de 2 <sup>ème</sup> rang .....	47
Deuxième Partie : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS SUR L'EXECUTION DU BUDGET 2011 .....	49

8. OBSERVATIONS SUR LES ACTES MODIFICATIFS DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2011 .....	50
8.1. La loi de finances rectificative.....	50
8.2. Le décret N°2011-176/PMRT du 16 décembre 2011 .....	50
8.3. Les arrêtés portant virement de crédit.....	51
8.4. Discordances entre le compte administratif et le CGAF au niveau des dépenses de la dette publique et viagère et des investissements .....	51
9. OBSERVATIONS SUR L'AVANT-PROJET DE LOI PORTANT REGLEMENT DEFINITIF DU BUDGET DE L'ETAT, GESTION 2011 .....	52
9. RECOMMANDATIONS DE LA COUR .....	53
CONCLUSION.....	55
ELEMENTS DE REPONSES DU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES AUX OBSERVATIONS CONTENUES DANS LE RAPPORT PROVISOIRE DE LA COUR DES COMPTES .....	56
TABLE DES MATIERES .....	67

*Handwritten initials and a checkmark.*