

**COUR DES COMPTES**

**REPUBLIQUE TOGOLAISE**  
**Travail-Liberté-Patrie**

**RAPPORT PUBLIC POUR LA  
PERIODE 2009-2015**

---

**Janvier 2017**

**COMITE CHARGE DU RAPPORT PUBLIC ET DES PROGRAMMES DE LA  
COUR(ORDONNANCE N°016.13/CC/SG DU 4 DECEMBRE 2013)**

**Président** : M. EDOH Koffi Jean  
**1<sup>er</sup> rapporteur** : M. PILOUZOUÉ Tchallow Bouwessodjolo  
**2<sup>ème</sup> rapporteur** : M. SAMBO Assèwèssè Outouloum

**Membres :**

**Parquet général :**

- M. YABA Mikémina

**Première chambre :**

- M. BALE Débaba
- M. AMOUSSOU-GUENOU Assiba
- M. NEGBANE Djia Kibanda

**Deuxième chambre :**

- M. AMOUDOKPO Komi Dotsé
- M. MEYISSO Kwame
- M. AKOMAKLO Ahossou Houssimé

**Troisième chambre :**

- M. TCHAKEI Essowavana
- M. KPEMA Pakoum
- M. HOUNGBO N'bo Prosper.

Avec l'appui de M. FIATY Yao Hétsu, secrétaire général.

## SOMMAIRE

SOMMAIRE .....	3
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES .....	4
Délibéré .....	6
MOT DU PREMIER PRESIDENT .....	7
1- PRESENTATION DE LA COUR DES COMPTES DU TOGO.....	11
1.1. Cadre juridique et institutionnel .....	11
1.2. Attributions de la Cour .....	13
1.3. Fonctionnement de la Cour.....	15
1.4. Ressources .....	16
1.5. Partenaires .....	19
2- ACTIVITES DE LA COUR DE SEPTEMBRE 2009 A JUIN 2010.....	20
2.1. Constitution de la documentation de base, .....	20
2.2. Mise en place des structures .....	25
2.3. Renforcement des capacités.....	26
2.4. Démarrage des contrôles .....	27
3- ACTIVITES DE LA COUR DE JUILLET 2010 A DECEMBRE 2015 .....	30
3.1. Activités générales.....	30
3.2. Activités des chambres .....	32
3.3. Activités du Ministère Public près la Cour.....	142
CONCLUSION GENERALE .....	143
ANNEXES .....	144
TABLE DES MATIERES.....	152

## LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

<b>ACCT</b>	Agent Comptable Central du Trésor
<b>AFRITAC</b>	Centre Régional d'Assistance Technique du FMI
<b>AISCCUF</b>	Association des Institutions Supérieures de Contrôle ayant en Commun l'Usage du Français
<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>CAd</b>	Compte administratif
<b>CAf</b>	Chiffre d'affaires
<b>CAF</b>	Coût-Assurance-Fret
<b>CAS</b>	Compte d'Affectation Spéciale
<b>CdC</b>	Cour des comptes
<b>CES</b>	Conseil Economique et Social
<b>CGAF</b>	Compte Général de l'Administration des Finances
<b>CREFIAF</b>	Conseil Régional de Formation des Institutions supérieures de contrôle en Afrique Subsaharienne
<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>ITIE</b>	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
<b>FAT</b>	Forces Armées Togolaises
<b>FBCF</b>	Formation brute du capital fixe
<b>FMI</b>	Fonds Monétaire International
<b>FNAFPP</b>	Fonds National d'Apprentissage, de Formation 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>IGE</b>	Inspection Générale d'Etat
<b>IGF</b>	Inspection Générale des Finances
<b>INCOSAI</b>	International Congress of Supreme Audit Institutions
<b>INTOSAI</b>	Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
<b>IDI</b>	Initiative de Développement de l'INTOSAI
<b>IHPC</b>	Indice Harmonisé des Prix à la Consommation
<b>ISC</b>	Institution Supérieure 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>MFPRA</b>	Ministère de la Fonction Publique et des Réformes Administratives
<b>MJS</b>	Ministère de la Jeunesse et des Sports
<b>ODEF</b>	Office de Développement et d'Exploitation des Forêts
<b>OMD</b>	Objectif(s) du Millénaire pour le Développement
<b>PAI</b>	Programme d'Appui Institutionnel
<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 externes
<b>RGT</b>	Receveur Général du Trésor
<b>RI</b>	Ressources internes
<b>RNF</b>	Recettes non fiscales
<b>SAFER</b>	Société Autonome de Financement de l'Entretien Routier
<b>SCAPE</b>	Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi
<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

## **Délibéré**

La Cour délibérant en Chambre du Conseil conformément aux dispositions des articles 6 et 20 de la loi organique n°98-14 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes , a adopté le présent rapport public 2009-2015 qui présente le bilan de ses activités depuis sa mise en place en septembre 2009.

Ce rapport s'inscrit dans le cadre de sa mission conformément aux dispositions des articles 22, 29 et 32 de la loi organique N° 98-014 susvisée.

## **Ont siégé**

### **Avec voix délibérative,**

#### **Les Conseillers-maîtres:**

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

### **Avec voix consultative :**

#### **Les conseillers-référendaires :**

- M. FIATY Yao Hétsu ;
- M. NEGBANE Djia Kibanda ;
- M. HOUNGBO N'bo Prosper ;
- M. AKOMAKLO Ahossou Houssimé ;

**et les auditeurs :**

- M. ALOU Bayabako, Auditeur ;
- M. POKANAM-LARE Nounguine ;
- M. LAWSON-AVUNSU Laté Lolo ;
- M. KARKA Sambone-Mibissou ;
- Mme HOUNKPATI Doki ;
- M. AGBE Akaté ;
- M. KUGBE Nonome Kodjovi ;
- M. ASSINGUIME Kodjo.

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

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

Fait à la Cour, le 12 janvier 2017.

**Le 1<sup>er</sup> rapporteur**



**Tchalouw B. PILOUZOUÉ**

**Le Premier Président**



**Jean Koffi EDOH**

## MOT DU PREMIER PRESIDENT

De nos jours, la bonne gouvernance dans le domaine des finances publiques fait l'objet, plus que par le passé, de l'attention de tous les acteurs de la vie publique, qu'ils soient nationaux ou internationaux. Les exigences du citoyen en matière de bonne gouvernance et de reddition transparente et crédible des comptes sont de plus en plus affirmées et s'expriment publiquement. La bonne gouvernance économique suppose une gestion transparente, saine et efficiente des ressources financières, humaines et matérielles par les gouvernants à quelque niveau de responsabilités où ils se trouvent, qu'ils soient dans une situation de carrière, de nomination, de mandat électif ou de contractuel.

Il s'agit d'une véritable exigence universelle qui se traduit par la volonté commune des Etats à œuvrer pour l'assainissement de la gestion des affaires publiques, dans un contexte marqué par le souci d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Dans cette optique, le Togo a rendu opérationnelle la Cour des comptes depuis septembre 2009 après sa création par la Constitution d'octobre 1992 et son institutionnalisation par la loi organique N° 98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour.

L'intérêt ainsi manifesté pour la promotion de la bonne gouvernance des finances publiques a été exprimé par l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International et récemment par l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE).

A l'occasion du XXI<sup>ème</sup> Congrès de l'INCOSAI (International Congress of Supreme Audit Institutions) tenu à Beijing en 2013, les participants ont rappelé le rôle majeur des Institutions Supérieures de Contrôle (ISC) dans la promotion de la bonne gouvernance, par leur contribution à l'instauration d'un climat propice au développement et à l'élimination de la pauvreté. Ils se sont accordés pour reconnaître que les ISC peuvent apporter une contribution significative en renforçant la transparence, en assurant la reddition des comptes, en favorisant l'amélioration des performances et enfin, en combattant la corruption.

Cette contribution des ISC s'exerce à travers leurs activités de contrôle qui sont leur vocation première. Une large diffusion des résultats de leurs contrôles contribue à la satisfaction des besoins d'information des partenaires au développement et parties prenantes, qu'il s'agisse de l'Assemblée Nationale, du Gouvernement, des médias, et de la société civile, sur la qualité de la gestion des ressources et les comptes qui en sont faits.

Le présent Rapport Public rend compte des activités de la Cour, à l'issue des travaux des trois chambres qui la composent.

Il couvre une période de six ans (2009-2015) car, il a fallu du temps pour assurer à tous les magistrats une formation dans plusieurs domaines spécifiques aux missions, actions et procédures de la Cour avant le démarrage des activités de contrôle.

Ce premier Rapport Public répond à la fois à une obligation légale et à une obligation de rendre compte au public.

J'espère qu'il sera une source utile pour les besoins d'information des différents partenaires au développement et parties prenantes.

Le Premier Président de la Cour

**Jean Koffi EDOH**

COUR DES COMPTES - RAPPORT PUBLIC 2009 - 2015

## INTRODUCTION GENERALE

Créée par la Constitution togolaise du 14 octobre 1992 et organisée par la loi organique N° 98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, la Cour n'est devenue opérationnelle qu'en septembre 2009 après le vote de la loi organique N° 2009/003 du 15 avril 2009 portant statut des magistrats et la signature du décret N° 2009/049 du 24 mars 2009 fixant modalités d'application de la loi organique du 10 juillet 1998.

L'institution a pris réellement corps avec la nomination des tout premiers magistrats le 06 juillet 2009, leur prestation de serment le 16 septembre 2009, leur installation officielle le 24 septembre 2009 et l'élection du Premier Président de la Cour le 27 octobre 2009. Le Premier Président de la Cour a été confirmé par décret présidentiel le 02 juillet 2010. Par la même occasion, les Présidents des trois (3) chambres ainsi que le Secrétaire Général de la Cour ont été nommés.

Conformément aux dispositions du titre VII de la Constitution reprises et détaillées par la loi organique N°98-014 du 10 Juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, la Cour juge les comptes des comptables publics, assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et procède à toutes études de finances et de comptabilité publique qui lui sont demandées par le gouvernement ou par l'Assemblée Nationale. Son contrôle s'étend aussi à la gestion des ordonnateurs et des administrateurs de crédit.

La Cour des comptes établit un rapport annuel (article 29 de la loi organique N°98-14 du 10 juillet 1998) adressé au Gouvernement et à l'Assemblée Nationale dans lequel elle fait état des infractions commises à l'égard de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes soumis au contrôle de la Cour et des responsabilités encourues.

Le présent rapport d'activités qui couvre la période allant du 24 septembre 2009, date d'installation officielle de la Cour, à fin décembre 2015, s'articule en trois parties : la présentation de la Cour des comptes (1<sup>ère</sup> partie) ; les activités de la Cour de septembre 2009 à juin 2010, période de démarrage (2<sup>ème</sup> partie) et les activités de la Cour de juillet 2010 à décembre 2015 (3<sup>ème</sup> partie).

# 1- PRESENTATION DE LA COUR DES COMPTES DU TOGO

Cette première partie comprend le cadre juridique et institutionnel de la Cour, ses attributions, son fonctionnement, ses ressources ainsi que ses principaux partenaires.

## 1.1. Cadre juridique et institutionnel

La Cour des comptes est régie par des textes qui en constituent le cadre juridique. Son organisation et son fonctionnement s'insèrent dans un cadre institutionnel.

### 1.1.1. Cadre juridique

La Cour des comptes, institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC), est créée par la Constitution togolaise du 14 octobre 1992 en son titre VI. Des textes législatifs et réglementaires ont été pris afin de fixer son organisation et son fonctionnement. Il s'agit de :

- la loi organique N° 98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes ;
- la loi organique N° 2009/003 du 15 avril 2009 portant statut des magistrats ;
- décret N° 2009/049 du 24 mars 2009 fixant modalités d'application de la loi organique du 10 juillet 1998.

La législation qui encadre les finances publiques et qui fait l'objet d'attention particulière lors des activités de contrôle de la Cour des comptes comprend principalement :

- le Traité et les Actes uniformes OHADA ;
- la directive N° 01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA ;
- la directive N° 06/2009/CM/UEMOA portant loi de finances au sein de l'UEMOA ;
- la directive N° 07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA ;
- la directive N° 08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat au sein de l'UEMOA ;
- la directive N° 09/2009/CM/UEMOA portant plan comptable de l'Etat (PCE) au sein de l'UEMOA ;
- la directive N° 10/2009/CM/UEMOA portant tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) au sein de l'UEMOA ;

- la loi organique N° 2008-019 relative aux lois de finances ;
- la loi N° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales ;
- la loi N° 2009-013 relative aux marchés publics et délégations de services publics ;
- le Code général des impôts ;
- le Code des douanes ;
- le tarif extérieur commun ;
- le décret N° 2008-091 /PR portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- le décret N° 2008-092/PR portant régime juridique applicable aux comptables publics ;
- l'arrêté N° 032/MEF/SG/DGTCP/DCP portant nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat.

### **1.1.2. Cadre institutionnel**

La Cour des comptes comprend le siège et le ministère public près la Cour.

#### **1.1.2.1. Le siège**

Le siège est organisé en chambres :

- la première chambre chargée du contrôle des comptes de l'Etat ;
- la deuxième chambre chargée du contrôle des comptes des collectivités locales ;
- la troisième chambre chargée du contrôle des comptes des entreprises publiques, des établissements publics, des organismes bénéficiant de fonds publics et des fonds provenant de la générosité publique.

Il est composé du Premier Président, des Présidents de chambre, des conseillers-maîtres, des conseillers référendaires et des auditeurs.

La Cour se réunit en audience solennelle, par chambre, en chambre du conseil, toutes chambres réunies ou en chambre mixte.

Les audiences de la Cour ne sont pas publiques, sauf les audiences solennelles et les audiences de jugement des fautes de gestion.

Pour des travaux autres que les contrôles, elle travaille en commissions ou comités créés par le Premier Président.

Le Conseil supérieur de la Cour des comptes prévu par l'article 45 de la loi organique N° 2009-003 du 15 avril 2009 portant statut des magistrats de la Cour pour connaître des questions disciplinaires entre autres, a été mis en place suite à l'ordonnance N° 2010-04/PP du 27 août 2010 du Premier Président, portant modalités d'élection des délégués des magistrats au Conseil Supérieur de la Cour des comptes. Suite à cette ordonnance, chaque collège a élu ses représentants devant siéger au Conseil.

1.1.2.2. Le ministère public :

Il est tenu par un Procureur général et des avocats généraux.

La Cour est dirigée par un Premier Président élu pour un mandat de trois ans renouvelable parmi les conseillers-maîtres. Le Premier Président est chargé de la direction générale de la Cour ; il la représente auprès des pouvoirs publics et des autres partenaires. Il est assisté dans ses tâches administratives par le Secrétaire Général.

Sous l'autorité du Premier Président, le secrétariat général assure la gestion du greffe central et de l'ensemble des services administratifs et techniques de la Cour.

## **1.2. Attributions de la Cour**

Les attributions de la Cour sont d'ordre juridictionnel et non juridictionnel.

### **1.2.1. Compétence juridictionnelle**

La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics (comptabilités patentes), déclare les comptables de fait et juge leurs comptes de même qu'elle connaît des fautes de gestion. Le contrôle juridictionnel est sanctionné par des arrêts provisoires et définitifs rendus au nom du peuple togolais.

### **1.2.2. Compétences non juridictionnelles**

La Cour des comptes est investie d'un pouvoir de contrôle sur la gestion de tous les organismes et collectivités publics. Elle joue aussi un rôle d'assistance à l'égard de l'Assemblée Nationale et du Gouvernement.

1.2.2.1. Compétence de la Cour en matière de contrôle

La Cour contrôle a posteriori, l'exécution des lois de finances (budget de l'Etat) ; elle émet son avis sur la régularité et la sincérité des comptes de l'Etat ainsi que sur la gestion des

entreprises publiques, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte ou des sociétés à participation financière publique.

Cette compétence s'étend également aux organismes de sécurité et prévoyance sociales, aux organismes bénéficiant de fonds publics (subventions de l'Etat, taxes parafiscales, cotisations instituées par la loi), aux organismes faisant appel à la générosité publique nationale et internationale. Elle contrôle également les comptes des partis et regroupements de partis politiques.

#### 1.2.2.2. Compétence de la Cour en matière d'assistance

La Cour des comptes sur sa propre initiative ou à la demande du Parlement et du Gouvernement, peut mener toutes études sur des questions précises touchant à la comptabilité publique, aux finances publiques, à la réglementation financière, dans l'esprit de la transparence et de la bonne gouvernance.

##### 1.2.2.2.1. Assistance au Parlement

Chaque année, la Cour des Comptes transmet à l'Assemblée Nationale :

- le rapport sur l'exécution de la loi de finances de l'année précédente accompagné de la déclaration générale de conformité. Ces documents sont déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale en même temps que le projet de la loi de règlement ;
- le rapport annuel et les rapports particuliers qui contiennent les observations faites par la Cour des comptes à l'occasion des diverses vérifications effectuées l'année précédente.

L'assistance au Parlement consiste également au pouvoir donné à la juridiction des comptes de réaliser, à sa demande, toutes les enquêtes nécessaires à l'information du Parlement à l'occasion de l'examen et du vote du projet de loi de règlement.

##### 1.2.2.2.2. Assistance au Gouvernement

La première forme d'assistance au Gouvernement consiste en ce que tous les ans, la Cour des comptes examine les observations faites à l'occasion des diverses vérifications effectuées pendant l'année et rédige un rapport qui est transmis au Président de la République. La Cour des comptes expose, dans ce rapport, ses observations et dégage les enseignements qui peuvent en être tirés.

L'assistance se traduit également par le rapport sur l'exécution de la loi de finances envoyé au Gouvernement avec recommandations en vue de la bonne préparation et de la présentation de la loi de finances et du projet de loi de règlement.

### **1.3. Fonctionnement de la Cour**

Les activités de la Cour se déroulent suivant des méthodes et procédures prévues par les textes.

Les activités de la Cour sont prévues dans un Programme de Travail Annuel (PTA) qu'elle adopte au début de chaque année.

#### **1.3.1. Méthodes et procédures**

Les dossiers de contrôle sont affectés aux magistrats rapporteurs par les présidents de chambre mais le travail se fait en équipe (un rapporteur, un contre rapporteur, un ou deux autres magistrats et un ou deux assistants de vérification).

L'ouverture du contrôle est toujours notifiée à l'entité à contrôler en début de procédure et, toutes les fois que l'équipe de contrôle doit faire un déplacement vers celle-ci (l'entité), elle en est régulièrement informée à l'avance. Pour l'instant la Cour n'a pas fait de contrôles inopinés.

Les procédures de la Cour sont essentiellement des procédures écrites, contradictoires et inquisitoires. Que ce soit en contrôle juridictionnel ou en contrôle non juridictionnel, la Cour donne toujours la possibilité à l'organisme contrôlé de présenter ses réactions avant toute conclusion. Cela se traduit, en matière de contrôle juridictionnel, par un arrêt provisoire puis un arrêt définitif et, en matière de contrôle non juridictionnel, par un rapport provisoire puis un rapport définitif.

#### **1.3.2. Pouvoirs conférés à la Cour**

Pour l'accomplissement de ses missions, la Cour est investie de très larges pouvoirs (art. 34 à 41 de la loi organique). Ainsi, dans le cadre de leurs contrôles, les magistrats sont habilités à se faire communiquer tous documents, informations et renseignements utiles relatifs à la gestion sous contrôle. Les responsables des entités et leurs comptables de même que les autorités de tutelle sont tenus de fournir tous les renseignements demandés.

L'obligation du secret professionnel n'est pas opposable aux magistrats de la Cour à l'occasion de leurs investigations et ils ont un droit d'accès aux immeubles, locaux et propriétés publiques ou privées abritant les services ou les biens de l'Etat ou des autres organismes de droit public soumis au contrôle de la Cour (article 36 de la loi organique N° 98-14).

### 1.3.3. Communication des résultats des travaux de la Cour

La Cour fait connaître ses observations :

- par le rapport annuel adressé au Gouvernement et à l'Assemblée nationale ;
- par le rapport sur le projet de loi de règlement ;
- par les rapports particuliers ;
- par les référés du Premier Président aux ministres.

### 1.4. Ressources

Pour mener à bien ses activités, la Cour des comptes bénéficie d'une dotation budgétaire annuelle qui lui permet de faire face à ses charges de personnel et ses dépenses de matériel, de transfert et d'investissement.

#### 1.4.1. Ressources humaines

Il convient de souligner que le fonctionnement de la Cour a été entravé par le fait qu'elle n'a pas disposé, à sa mise en place, du personnel administratif et technique nécessaire au démarrage effectif de ses activités.

En effet, les greffiers dont le rôle est déterminant dans la procédure de réception des comptes publics, n'ont été mis à la disposition de la Cour qu'en 2012.

Quant aux assistants de vérification, cheville ouvrière dans l'exécution des travaux de vérification des comptes, ils n'ont pu être recrutés qu'en 2015. Leur effectif de cinq (5) personnes est largement en deçà du nombre minimum de cette catégorie d'agents requis pour les activités des trois chambres de la Cour. Il en est de même pour les magistrats et les différents types de personnel.

La situation du personnel de la Cour telle qu'elle a évolué de 2009 à 2015 est présentée dans le tableau ci-après.

**Tableau 1 : Effectifs de la Cour des comptes 2009 – 2015**

Postes	Effectif 2009	Effectif 2010	Effectif 2011	Effectif 2012	Effectif 2013	Effectif 2014	Effectif <sup>1</sup> 2015
Magistrats	26	26	26	26	26	26	25
Greffiers	0	0	0	5	5	5	5
Assistants de vérification	0	0	0	0	0	0	5
Assistants administratifs	0	0	0	0	0	0	2
Régisseur	0	0	1	1	1	1	1
Secrétaire de direction	0	1	1	1	2	2	2
Secrétaires	0	1	2	2	2	3	3
Personnel volontariat	0	0	0	0	3	3	3
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>	<b>28</b>	<b>30</b>	<b>35</b>	<b>39</b>	<b>40</b>	<b>46</b>

Source : Secrétariat général de la CdC

#### 1.4.2. Ressources financières

Elles proviennent essentiellement du budget de l'Etat. De 2009 à 2015, la Cour a disposé des dotations budgétaires synthétisées dans le tableau suivant :

**Tableau 2 : Budgets de la Cour des comptes 2009– 2015 (en milliers de F CFA)**

ANNEES	Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	Dépenses de transfert	Dépenses d'investissement <sup>2</sup>	Total Budget
<b>2009</b>	200 000	100 000	0	0	<b>300 000</b>
<b>2010</b>	257 307	192 693			<b>450 000</b>
<b>2011</b>	501 322	602 500	3 500	200 000	<b>1 307 322</b>
<b>2012</b>	667 511	598 066	3 500	87 050	<b>1 356 127</b>
<b>2013</b>	738 347	455 753	3 500	997 842	<b>2 195 442</b>
<b>2014</b>	741 576	468 271	3 500	210 210	<b>1 423 557</b>
<b>2015</b>	661 115	415 021	3 500	315 668	<b>1 395 304</b>

Source : Collectifs budgétaires 2009 à 2015, MEF

L'exécution de ces dotations est retracée dans le tableau 3 ci-après :

<sup>1</sup> La Cour a enregistré en 2015 le décès d'un magistrat.

<sup>2</sup> Les crédits d'investissement inscrits au budget de la Cour concernent essentiellement les travaux de construction de son siège.

**Tableau 3 : Exécution budgétaire (en milliers F CFA) de 2009 - 2015**

ANNEES	Budget	Exécution	Ecart	Taux d'exécution <sup>3</sup>
2009	300 000	86 225	213 775	29% <sup>4</sup>
2010	450 000	313 524	136 476	70%
2011	1 307 322	731 610	575 712	56%
2012	1 356 121	946 681	409 440	70%
2013	2 195 442	1 450 816	744 626	66%
2014	1 423 557	1 090 183	333 374	77%
2015	1 395 304	952 328	442 976	68%

Source : RELF 2010 à 2015, Cour des comptes

### 1.4.3. Moyens matériels

La Cour des comptes a aménagé actuellement ses services dans trois (3) bâtiments en location. Elle a réalisé une partie de la clôture du site de son futur siège.

Elle s'est doté du matériel et du mobilier de bureau, du matériel informatique et bureautique, indispensables au bon déroulement de ses activités (Bureaux, fauteuils, chaises visiteurs, imprimantes, photocopieuses, Fax, scanners, matériel de reliure, calculatrices, etc.).

Le Garage Central Administratif a mis progressivement à la disposition de la Cour : huit (8) véhicules dont sept (7) de type 4X4, un (1) de type berline.

Sur financement de la Banque Africaine de Développement (BAD), le projet PARCI a doté la Cour d'un véhicule de type 4X4 portant le parc automobile de la Cour à neuf (9) véhicules. Toutefois, ce nombre demeure largement insuffisant au regard des besoins réels de la Cour.

Le parc automobile se présente comme dans le tableau 4 ci-dessous :

<sup>3</sup> La sous-consommation des dotations budgétaires de la Cour est imputable en grande partie à la faiblesse ou à la non-exécution des crédits d'investissement.

<sup>4</sup> Les magistrats n'ont pris service qu'en septembre 2009.

**Tableau 4 : Parc automobile de la Cour**

Année de mise en service	Nombre de véhicules	Origine	Etat
2009	2	Garage central	dont un en mauvais état
2012	1	PARCI	Bon état
2015	6	Garage central	Bon état
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>		

Source : Secrétariat général de la Cour

Tous les magistrats, assistants de vérification, greffiers et cadres administratifs sont dotés chacun, d'un poste fixe et d'un ordinateur portable. Quant aux autres personnels de soutien, ils sont équipés, chacun d'un poste fixe. Tous les ordinateurs sont individuellement protégés par un antivirus régulièrement mis à jour.

Malgré cet équipement en matériel informatique et bureautique, la Cour n'a pas encore de réseau informatique fonctionnel.

Elle n'a pas non plus d'intranet. Son site web est hébergé chez un prestataire informatique.

### **1.5. Partenaires**

Les partenaires de la Cour des comptes sont les associations professionnelles d'institutions internationales de contrôle des finances publiques que sont :

- la Cour des comptes des Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) ;
- l'Association des Institutions Supérieures de Contrôle ayant en Commun l'Usage du Français (AISCCUF) ;
- l'Organisation Africaine des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (AFROSAI) ;
- le Conseil Régional de Formation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques de l'Afrique Francophone Subsaharienne (CREFIAF) ;
- l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AA-HJF) ;
- l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) ;
- l'Initiative de Développement de l'INTOSAI (IDI).

A ces partenaires professionnels, il faut ajouter les partenaires techniques et financiers que sont, entre autres, la Banque Africaine de Développement (BAD), l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), l'Union Européenne (UE), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et la Banque Mondiale.

## 2- ACTIVITES DE LA COUR DE SEPTEMBRE 2009 A JUIN 2010

Les activités de la Cour pendant cette période ont porté essentiellement sur la mise en place des structures, la constitution de la documentation de base, le renforcement des capacités et le démarrage des activités de contrôle, sous la supervision de la première présidence.

### 2.1. Constitution de la documentation de base,

Après leur installation officielle jusqu'à leur affectation dans les chambres au troisième trimestre 2010, les magistrats de la Cour ont réalisé ensemble, les activités ci-après sous la coordination du Premier Président :

- inventaire et étude des textes régissant les finances publiques ;
- élaboration d'un référé invitant le ministre chargé des finances à faire prendre les textes nécessaires à la mise en exécution du budget de tous les organismes publics ;
- constitution de dossiers permanents et étude des statuts des organismes soumis au contrôle de la Cour ;
- examen du compte de gestion 2007 de l'Etat ;
- élaboration des textes internes à la Cour ;
- participation aux différentes séances de formation ;
- organisation des voyages d'études.

Après l'étude des principaux textes régissant les finances publiques au Togo, la Cour a relevé des insuffisances :

- absence de décrets et arrêtés d'application ;
- non nomination des responsables conformément aux dispositions desdits textes ;
- non application des dispositions prévues par les textes.

Ces insuffisances ont fait l'objet d'un référé au ministre chargé des finances comportant les recommandations suivantes.

#### 2.1.1. Dès promulgation de la loi de finances, prendre les actes ci-après :

- décret du Premier Ministre répartissant les crédits du budget général par chapitre et par ministère, ceux des comptes spéciaux du Trésor par compte particulier ;
- décret du Premier Ministre mettant les crédits à la disposition des ministres ;
- arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances répartissant les crédits globaux aux chapitres qu'ils concernent (art.9 de la LOLF) ;

- état spécial annexé à la loi de finances énumérant les chapitres dotés de crédits évaluatifs (art.11 de la LOLF) ;
- décret portant attributions de compétence aux départements ministériels.
- Accréditation des acteurs :
  - Administrateurs de crédits de l'Etat et les administrateurs délégués (art.11 du décret portant règlement général sur la comptabilité publique) :
    - lettre de l'administrateur de crédit s'accréditant lui-même auprès de l'ordonnateur principal, de ses ordonnateurs délégués, de ses ordonnateurs secondaires ;
    - lettre de l'administrateur de crédit accréditant ses administrateurs de crédit délégués auprès de l'ordonnateur principal, de ses ordonnateurs délégués et de ses ordonnateurs secondaires.

Ces lettres doivent être accompagnées :

- ❖ pour le ministre : du décret portant formation du gouvernement et le spécimen de sa signature ;
- ❖ pour le président d'institution : du décret le nommant à ce poste et du spécimen de sa signature ;
- ❖ pour l'administrateur de crédits délégué : du texte réglementaire le nommant à ce poste, de l'arrêté de l'administrateur de crédit le faisant administrateur délégué et du spécimen de sa signature.
- Ordonnateurs principaux de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics administratifs, leurs ordonnateurs délégués, leurs ordonnateurs secondaires, leurs suppléants auprès des comptables publics assignataires (art.11 DU DÉCRET PORTANT RGCP) : lettres des ordonnateurs principaux s'accréditant eux-mêmes et accréditant leurs ordonnateurs délégués secondaires et leurs suppléants.

Ces lettres doivent être accompagnées :

- ❖ pour le ministre chargé des finances, ordonnateur principal du budget de l'Etat : le décret portant formation du gouvernement et le spécimen de signature ;
- ❖ pour le directeur des finances ou tout autre ordonnateur délégué du budget de l'Etat : le décret ou toute autre décision le nommant à ce poste, l'arrêté du ministre des finances lui conférant la qualité d'ordonnateur délégué et le spécimen de sa signature ;
- ❖ pour les préfets, ordonnateurs secondaires du budget de l'Etat : le décret les nommant préfets et le spécimen de leurs signatures ;

- ❖ pour le président du conseil, ordonnateur principal du budget de la Préfecture, pour le maire, ordonnateur principal de la commune et pour les ordonnateurs délégués, leurs ordonnateurs secondaires : l'acte délibératif conférant à chacun d'eux la qualité de président de conseil, de maire ou autre, et le spécimen de leurs signatures ;
- ❖ pour les directeurs généraux, les directeurs ou autres des établissements publics administratifs, leurs ordonnateurs délégués, leurs ordonnateurs secondaires : le décret les nommant à ce poste et le spécimen de leurs signatures.
- Comptables publics de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics administratifs : accréditation auprès des ordonnateurs principaux, des ordonnateurs délégués, des ordonnateurs secondaires de ces organismes publics, et aussi auprès des comptables publics avec lesquels ils sont en relation (art.28 du décret portant RGCP)

La lettre d'accréditation doit être accompagnée du décret ou de l'arrêté ayant nommé le comptable public et du spécimen de sa signature.

### **2.1.2. Actes règlementaires à prendre préalablement au début de l'exécution des budgets des organismes publics en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et du décret portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP).**

Pour donner une base légale aux opérations budgétaires exécutées par les comptables publics, plusieurs actes règlementaires doivent être pris, s'ils n'existent pas déjà, en début d'exécution des budgets des organismes publics.

#### 2.1.2.1. Décrets

- 1) Décrets pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé instituant la rémunération des services rendus par l'Etat (art. 7 de la LOLF) ;
- 2) Décret donnant dérogation à l'obligation faite aux organismes publics de déposer toutes leurs disponibilités au Trésor Public. A défaut de dérogation, le ministre chargé des finances doit rappeler à tous les organismes publics l'obligation qui leur est faite de déposer toutes leurs disponibilités au Trésor Public (art. 16 de la LOLF) ;
- 3) Décret en conseil des ministres établissant les conditions d'octroi et les modalités de gestion des garanties et des avals (art. 37 de la LOLF) ;
- 4) Décret pris sur le rapport du ministre chargé des Finances, fixant les modalités d'applications des principes de comptabilisation et les conditions dans lesquelles des exceptions peuvent y être apportées (art. 46 al. 3 de la LOLF) ;

- 5) Décret fixant les conditions dans lesquelles les débits, en cas de décharge de responsabilité ou de remise gracieuse restent à la charge de l'Etat (art. 44 du décret portant RGCP).

#### 2.1.2.2. Arrêtés et autres décisions du ministre chargé des finances :

- 1) arrêté établissant les normes générales de tenue des comptabilités par les ordonnateurs, les administrateurs de crédits et les comptables publics ;
- 2) arrêté portant nomenclature des pièces justificatives (art. 47 de la LOLF et art. 97 du décret portant RGCP) ;
- 3) arrêté fixant le montant des garanties et les conditions de leur constitution (art. 26 du décret portant RGCP) ;
- 4) instruction fixant les conditions des arrêtés périodiques des écritures comptables (art. 32 du décret portant RGCP) ;
- 5) arrêté fixant les modalités de répartition des produits, des amendes, des pénalités, des confiscations et autres frais accessoires entre les organismes publics (art. 47 du décret portant RGCP) ;
- 6) textes législatifs ou réglementaires en vigueur sur les règles d'exigibilité (art. 57 du décret portant RGCP) ;
- 7) textes particuliers déterminant les modalités de notification aux comptables publics pour prise en charge des titres perception (art. 58 du décret portant RGCP) ;
- 8) textes des organismes publics fixant les conditions de règlement par remise d'effets de commerce ou d'obligations cautionnées (art. du décret portant RGCP) ;
- 9) règles fixant les conditions de suspension ou d'abandon de recouvrement d'une créance, et fixant les conditions de remise de dette, de transaction, d'adhésion à un concordat (art. 66 du décret portant RGCP) ;
- 10) réglementation prévoyant les formes et les délais dans lesquels les comptables publics doivent justifier l'apurement des prises en charge des droits liquidés (art. 67 du décret portant RGCP) ;
- 11) arrêté fixant les catégories des dépenses payables sans ordonnancement (art. 70 du décret portant RGCP) ;
- 12) arrêté modifiant des points particuliers des règles générales des opérations de dépenses (art. 75 du décret portant RGCP) ;
- 13) arrêté pris sur le rapport du DGTCP, fixant les conditions d'ouverture et de fonctionnement d'un compte de disponibilités (art. 88 du décret portant RGCP) ;
- 14) arrêté fixant les règles devant limiter les encaisses (art. 88 al. 4 du décret portant RGCP) ;

- 15) arrêté fixant les conditions d'ouverture et de fonctionnement des comptes des correspondants, le taux et le mode de liquidation des intérêts (art. 91 du décret portant RGCP) ;
- 16) arrêté fixant les objectifs de la comptabilité analytique et les modalités de son organisation (art. 109 du décret portant RGCP) ;
- 17) règlements particuliers de l'Etat et des autres organismes publics fixant les rôles respectifs des ordonnateurs, des comptables publics, des corps de contrôle ou de tutelle en matière d'arrêté des écritures, d'établissement des documents de fin d'année et d'approbation des comptes annuels (art. 114 al. 2 du décret portant RGCP) ;
- 18) législation en vigueur définissant les modalités de prescription des créances de l'Etat ou des autres organismes publics sur les personnes physiques ou morales (art. 56 de la LOLF) ;
- 19) arrêtés portant nomination des comptables matières.

Les décrets, arrêtés et autres textes énumérés ci-dessus édictent des normes de gestion sur la base desquelles la Cour va effectuer ses différents contrôles.

#### 2.1.2.3. Actes à prendre éventuellement au cours de l'exécution budgétaire

Ce sont des décrets, des arrêtés et autres décisions entrant dans le cadre des opérations de l'exécution budgétaire. Ils sont uniquement valables pour ces opérations. Ce sont essentiellement :

##### 2.1.2.3.1. Décrets

- 1) décrets pris sur le rapport du ministre chargé des finances, pouvant ouvrir des crédits, dans le crédit global pour des dépenses accidentelles ; pour faire face à des calamités ou à des dépenses urgentes ou imprévues (art. 12 al. 2.1 de la LOLF) ;
- 2) décrets d'avances pris sur le rapport du ministre chargé des finances établissant que l'équilibre financier ne sera pas rompu, pouvant ouvrir en cas d'urgence, des crédits supplémentaires (art. 12 al. 12.2 de la LOLF) ;
- 3) décrets d'avances pris en Conseil des ministres en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, pouvant ouvrir des crédits supplémentaires nouveaux (art. 12 al. 2.3 de la LOLF) ;
- 4) décrets de transfert de crédits (art. 15 al. 1 de la LOLF) ;
- 5) décrets en Conseil de ministres, pris sur le rapport du ministre de l'Economie chargé des finances donnant garanties et avals (art. 31 al. 4 de la LOLF).

##### 2.1.2.3.2. Arrêtés et autres actes

- 1) arrêtés d'annulation de crédits (art. 14 de la LOLF) ;

- 2) arrêtés de virement de crédits pour modifier la nature de la dépense (art. 15 al. 5 de la LOLF) ;
- 3) arrêtés portant report de crédits de paiement disponibles sur opérations en capital (art. 18 al. 2 de la LOLF) ;
- 4) arrêtés portant report de crédits disponibles à des chapitres dont la liste est jointe à la Loi de Finances (art. 18 al. 3 de la LOLF) ;
- 5) arrêtés ouvrant des crédits supplémentaires du même montant que les dons, legs et fonds de concours (art. 20 al. 2 de la LOLF) ;
- 6) arrêtés portant rétablissement de crédits (art. 20 al. 3 de la LOLF) ;
- 7) arrêtés majorant les crédits d'un compte d'affectation spéciale (art. 26 al. 2 de la LOLF) ;
- 8) arrêtés portant renouvellement de la durée d'une avance (art. 29 al. 2 de la LOLF) ;
- 9) décisions de recouvrement des avances (art. 29 al. 2.1 de la LOLF) ;
- 10) autorisations de consolidation des avances (art. 29 al. 2.2 de la LOLF) ;
- 11) constatations de perte probable des avances (art. 29 al. 2.3 de la LOLF) ;
- 12) arrêtés relevant les créanciers de l'Etat ou des autres organismes publics en tout ou partie de la prescription (art. 55 al. 2 de la LOLF).

Dans son référé, la Cour a par ailleurs rappelé la nécessité de prendre à temps les actes réglementaires, particulièrement ceux qui fixent les normes, les principes, les modalités d'exécution du budget de l'Etat et des autres organismes publics afin de faciliter la tâche à tous les acteurs de l'exécution des opérations budgétaires (administrateurs et administrateurs délégués, ordonnateurs secondaires et comptables publics).

Ces actes réglementaires permettent une comptabilisation plus aisée des opérations. Il en résulte une plus grande exactitude dans la confection des comptes de fin d'année que sont le compte général de l'administration des finances, les comptes administratifs des ordonnateurs et les comptes de gestion des comptables publics. Les contrôles, qu'ils soient a priori, concomitants ou a posteriori, seront davantage facilités.

## **2.2. Mise en place des structures**

La mise en place des structures a consisté à élaborer des outils de travail puis à adhérer aux organisations communes de contrôle des finances publiques.

### **2.2.1. Elaboration des outils de travail de la Cour**

Afin de remplir sa mission dans des conditions minimales d'organisation, la Cour a entrepris l'élaboration de son règlement intérieur et d'un document de stratégie de renforcement de capacités.

C'est ainsi qu'elle a identifié ses besoins en renforcement de capacités et élaboré dix (10) termes de référence y relatifs qu'elle a soumis aux principaux partenaires techniques et financiers du Togo susceptibles d'appuyer ses activités.

### **2.2.2. Adhésion aux organisations internationales de contrôle des finances publiques**

Conformément au titre VII de la Constitution du 14 octobre 1992 relatif à la Cour des comptes et à la loi organique n°98-014 du 10 juillet 1998 portant son organisation et son fonctionnement, celle-ci est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques.

Vu l'importance de l'institution pour la consolidation de la bonne gestion des finances publiques, le Gouvernement a donné pouvoirs à la Cour des comptes, d'adhérer aux institutions internationales de contrôle des finances publiques. Ainsi, la Cour s'est affiliée successivement aux institutions suivantes : l'AISSCUF, l'INTOSAI, l'AFROSAI, le CREFIAF et l'AA-HJF.

## **2.3. Renforcement des capacités**

Les activités contribuant au renforcement des capacités du personnel de la Cour ont consisté à l'auto-formation et à la participation à des sessions de formation organisées aussi bien sur le plan national qu'international.

### **2.3.1. Activités d'auto-formation au cours du deuxième semestre 2009**

Après son installation officielle le 24 septembre 2009, la Cour, eu égard à ses missions et tenant compte de la diversité des compétences de ses membres (économistes, gestionnaires, financiers, fiscalistes, juristes.), a opté pour l'auto-formation en vue d'un enrichissement mutuel au niveau des connaissances.

C'est ainsi qu'elle a inventorié tous les textes régissant les finances publiques et s'est attelée à leur étude pour une appropriation et une compréhension commune des magistrats.

Il s'agit, entre autres, des textes suivants :

- la loi organique n°2008-019 du 29 décembre 2008 relative aux lois de finances ;
- le décret n°2008-091 du 29 juillet 2008 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- le décret n°2008-092 du 29 juillet 2008 portant régime juridique applicable aux comptables publics.

### **2.3.2. Activités de renforcement de capacités**

Elles ont consisté d'une part, à participer aux différents séminaires, ateliers, colloques et symposiums touchant aux thèmes pertinents pour le contrôle des finances publiques et d'autre part, à formuler les besoins de la Cour en matériel et en renforcement des capacités humaines.

- la participation de deux (02) magistrats au séminaire de formation des magistrats des juridictions financières nationales et régionales de l'Espace OHADA sur le contrôle administratif et juridictionnel des finances publiques, organisé du 26 au 30 octobre 2009 à l'Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature (ERSUMA) à Porto-Novo au Bénin ;
- la participation de deux (02) magistrats au séminaire de formation sur l'élaboration de la loi de règlement, organisé par AFRITAC et le ministère de l'économie et des finances du 19 au 22 janvier 2010 à Notsè au Togo ;
- la participation de trois (3) magistrats au colloque international sur le contrôle des finances publiques dans les pays de l'UEMOA : quelle contribution pour la juridiction financière ? organisé les 20 et 21 juillet 2010 à Cotonou au Bénin par la Cour des comptes des Etats membres de l'UEMOA.

### **2.4. Démarrage des contrôles**

Les activités de contrôle pendant la période de démarrage ont porté sur la constitution des dossiers permanents, la réception des comptes et l'examen des premiers comptes.

#### **2.4.1. Constitution de dossiers permanents des organismes soumis au contrôle de la Cour**

Conformément à la loi organique n°98-014 du 10 Juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes et à l'arrêté n°285/MEF/CAB du 16/11/2009 du Ministre de l'Economie et des Finances portant définition de la liste des établissements et entreprises publics soumis au contrôle de la Cour des comptes, la Cour a adressé une correspondance, en février 2010, à tous les organismes (entreprises publiques,

établissements publics, société d'économie mixte, organismes bénéficiant du concours de l'Etat ou d'autres organismes publics...) susceptibles d'être soumis à son contrôle pour leur demander de lui fournir tous les textes de base définissant leur statut juridique.

Le but poursuivi est de permettre à la Cour de :

- s'assurer qu'ils rentrent effectivement dans son champ de contrôle ;
- les classer par nature ;
- constituer déjà un fond de dossier permanent des institutions ;
- arrêter une liste fiable des organismes soumis à son contrôle.

La majorité des organismes ainsi contactés, ont transmis leurs dossiers qui ont été examinés et traités. Ceci a permis de classer les organismes selon leur nature juridique.

#### **2.4.2. Réception des comptes en 2010**

La situation des comptes réceptionnés par un comité de magistrats faisant office de greffe de la Cour des comptes en 2010, se présente comme suit :

- le compte de gestion 2007 du DGTCP (en 2007, le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique était l'unique comptable principal de l'Etat)
- neuf (9) comptes de gestion, neuf (9) comptes administratifs et neuf (9) budgets primitifs de 2007 à 2009 ont été présentés par les comptables des préfectures.

huit (8) comptes de gestion, huit (8) comptes administratifs et huit (8) budgets primitifs de 2007 à 2009 ont été transmis par les comptables des communes.  
soixante-dix (70) comptes de gestion, soixante-dix (70) comptes administratifs et soixante-dix (70) budgets autonomes de 2007 à 2009 ont été produits par les comptables des établissements publics nationaux.

En ce qui concerne les états financiers déposés au greffe de la Cour pour la même période ils s'élèvent à quatre-vingt-neuf (89) provenant des diverses catégories de sociétés et organismes suivants :

- sociétés d'Etat : 61 ;
- sociétés d'économie mixte : 23 ;
- associations et ONG : 5.

### **2.4.3. Examen des comptes administratif et de gestion de l'Etat, gestion 2007**

La Cour des comptes a reçu de l'ordonnateur principal délégué, le Directeur des Finances, le compte administratif de la gestion 2007 et de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, le compte de gestion 2007.

Après réception de ces documents, la Cour a élaboré un programme de travail articulé autour des actions suivantes :

- examiner d'abord les deux documents ;
- inviter les auteurs (les deux directions) à présenter leurs documents et à répondre aux questions des magistrats ou à noter leurs observations ;
- formuler son opinion sur les documents ;
- approfondir le contrôle en vue d'élaborer le rapport d'observations provisoires.

C'est ainsi que les magistrats ont examiné les deux documents et formulé leurs questions et observations au cours des séances de travail avec l'ordonnateur délégué et ses collaborateurs sur le compte administratif et avec le comptable principal du Trésor et ses collaborateurs sur le compte de gestion. Il faut noter qu'en 2007, il n'existait qu'un seul comptable principal qui est le directeur général du trésor et de la comptabilité publique.

### **2.4.4. Activités après la composition des chambres**

Après la nomination du Premier Président de la Cour des comptes et de celle des Présidents de chambre et du Secrétaire Général par décrets en conseil des ministres le 02 juillet 2010, le Premier Président a pris les ordonnances suivantes portant :

- affectation des magistrats dans les trois (3) chambres ;
- création de la Conférence des présidents et du procureur général ;
- modalités d'élection des délégués des magistrats au Conseil supérieur de la Cour des comptes ;
- modalités d'élection des conseillers-maîtres et de leurs suppléants aux chambres réunies de la Cour des comptes ;
- fixation de l'ordre de remplacement du Premier Président en cas d'absence ou d'empêchement.

Tous ces textes ont été pris en vertu des dispositions légales et réglementaires, notamment la loi organique N° 98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la

Cour des comptes, la loi organique N° 2009-003 du 15 avril 2009 portant statut des magistrats de la Cour des comptes et le décret N° 2009-049/PR du 24 mars 2009 portant application de la loi organique N° 98-014 du 10 juillet 1998.

Les travaux se sont poursuivis au niveau de chaque chambre sous la direction de son président après l'affectation des magistrats suivant l'ordonnance N° 2010-03/PP du 10 août 2010 portant répartition des magistrats dans les chambres.

C'est ainsi que :

- la première chambre, chargée du contrôle des comptes de l'Etat a étudié les comptes administratif et de gestion de l'Etat, gestion 2007 ;
- la deuxième chambre, chargée du contrôle des comptes des collectivités territoriales poursuit a étudié les comptes administratif et de gestion 2007 de la commune de Lomé ;
- la troisième chambre, chargée du contrôle des comptes des entreprises publiques, des établissements publics, des organismes bénéficiant de fonds publics et de fonds provenant de la générosité publique, a procédé à l'examen des états financiers de la Togolaise des Eaux (TdE), exercice 2007.

### **3- ACTIVITES DE LA COUR DE JUILLET 2010 A DECEMBRE 2015**

Les activités de la Cour pour cette période sont retracées de la manière suivantes :

#### **3.1. Activités générales**

Il s'agit essentiellement de la réception des comptes, des séminaires de formation et des voyages d'études.

##### **3.1.1. Réception des comptes de 2010 à fin 2015**

La situation des comptes réceptionnés par le greffe de la Cour des comptes de 2010 jusqu'à la clôture de l'exercice 2015 se présente comme suit :

- dix-huit (18) comptes ont été produits et transmis à la Cour par les Comptables Principaux de l'Etat (CPE) à savoir le RGT, le PGT, l'ACCT pour les exercices 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 et 2015 à raison de trois (3) comptes par an.
- cent quatre-vingt-onze (191) comptes de gestion, comptes administratifs et budgets primitifs ont été transmis par les comptables des Préfectures ;

- cent dix-sept (117) comptes de gestion, comptes administratifs et budgets primitifs ont été produits par les comptables des communes.
- cent soixante-cinq (165) comptes de gestion, comptes administratifs et budgets autonomes produits par les comptables des établissements publics nationaux.

En ce qui concerne les états financiers déposés au greffe de la Cour pour la période susvisée, ils sont au nombre de soixante-dix-huit (78) provenant des catégories de sociétés suivantes :

- sociétés d'Etat : 51 états financiers ;
- sociétés d'économie mixte : 27 états financiers.

Ces états financiers proviennent entre autres, des entités suivantes : le Port Autonome de Lomé (PAL), l'Etablissement Public Autonome des Marchés Publics (EPAM), le Laboratoire National des Bâtiments et Travaux Publics (LNBTP), le Bureau Togolais des Droits d'Auteur (BUTODRA), l'Agence Nationale de Sécurité Alimentaire (ANSAT) et la Nouvelle Société Cotonnière du Togo (NSCT).

A l'issue des élections législatives du 25 juillet 2013, quinze (15) comptes de campagne ont été produits par certains partis politiques et listes indépendantes.

Les autres formations politiques, les groupements de partis politiques et les listes indépendantes n'ont pas déposé leurs comptes de campagne malgré les multiples relances du Procureur Général près la Cour sur rapport du Greffier en chef.

Tous ces documents sont centralisés au Greffe de la Cour où ils sont mis à la disposition des magistrats.

### **3.1.2. Séminaires de formation et voyages d'études**

Les séminaires et ateliers de formation se sont déroulés aussi bien au Togo qu'à l'étranger. L'ensemble de ces activités est présenté dans le tableau I en annexe.

#### **Sur le territoire national :**

Les magistrats et le personnel administratif ont pris part à des ateliers et séminaires de formation organisés à Kpalimé, à Lomé et à Notsé soit par la Cour en partenariat avec le Projet d'Appui au Renforcement des Capacités Institutionnelles (PARCI-2) ou sur invitation du ministère des finances, des autres corps de contrôle (IGE, IGF) ou des partenaires techniques et financiers, notamment l'UEMOA.

## **A l'étranger :**

Les activités de formation à l'extérieur du pays ont concerné aussi bien les magistrats que le personnel d'appui. Ces activités ont consisté soit en voyages d'études et d'échanges d'expériences, soit en participation à des colloques, séminaires, ateliers ou forums sur divers sujets portant sur les finances publiques et les contrôles y relatifs.

Un plan d'action 2010-2014 a été défini dans le cadre de la Réforme de la Gestion des Finances Publiques initiée par le Ministère de l'Economie et des Finances et le PAI (Union Européenne). Pour sa réalisation, une fiche de formulation des besoins de formation et d'équipement de la Cour des comptes a été élaborée.

Le volet relatif à la formation des greffiers a eu lieu à la Cour des comptes du Burkina Faso et à la chambre des comptes de la Cour Suprême de la Côte d'Ivoire, du 21 avril au 04 mai 2012.

Ce premier déplacement du personnel du greffe central de la Cour avait pour objectif d'aider celui-ci à se familiariser au vocabulaire financier et aux pratiques en cours devant les juridictions financières.

Ensuite, les greffiers de la Cour ont participé au Bénin, du 09 au 24 juillet 2012, à un stage de formation sur la gestion des archives, la documentation et la Bibliothéconomie organisé par Mémoires et Développement, dans le cadre du niveau I de cette formation. Le second niveau de la même formation s'est tenu du 15 juillet au 30 juillet 2013 à Cotonou (Bénin).

Enfin, les greffiers ont effectué, du 08 au 15 décembre 2013, un autre voyage d'échanges d'expériences à la Cour des comptes du Burkina Faso. Ces différentes missions ont été sanctionnées par des rapports.

### **3.2. Activités des chambres**

Chacune des trois chambres de la Cour a exécuté les activités relevant de ses compétences.

#### **3.2.1. Chambre chargée du contrôle des comptes de l'Etat**

Après la répartition des magistrats dans les différentes chambres, la chambre chargée du contrôle des comptes de l'Etat a poursuivi la réalisation des activités relevant de sa compétence.

### 3.2.1.1. Activités menées de 2010 à 2013

La première chambre a réalisé plusieurs contrôles. C'est ainsi qu'elle a finalisé le rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2007 puis ouvert successivement les contrôles sur l'exécution des lois de finances, gestions 2010 et 2011. Les résultats de ces différents travaux de contrôle sont présentés ci-dessous.

#### 3.2.1.1.1. Travaux en vue du rapport sur l'exécution de la loi de finances (RELF), gestion 2007.

La chambre a réalisé les activités suivantes du troisième trimestre 2010 à fin juin 2011:

- la rédaction du rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2007 ;
- l'élaboration de la déclaration générale de conformité entre le compte administratif et le compte de gestion de l'exercice 2007.

A l'issue des travaux en chambre, un rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2007 et une déclaration générale de conformité ont été produits par la Cour des comptes pour accompagner le projet de loi de règlement de la loi de finances 2007.

#### 3.2.1.1.1.1. Principaux constats relevés suite aux contrôles.

La chambre a procédé à l'examen des divers documents budgétaires, comptables et financiers reçus. A l'issue des contrôles, des insuffisances ont été relevées.

- la première a trait à la non production du compte général de l'administration des finances (CGAF). Ce compte doit en principe comprendre :
  - la balance générale des comptes du Trésor ;
  - le développement des recettes budgétaires ;
  - le développement des dépenses budgétaires ;
  - le développement des opérations constatées aux comptes spéciaux du Trésor ;
  - le développement des comptes de résultats.

Une correspondance a été adressée au Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique afin d'y remédier.

- La deuxième est relative à la non traçabilité de l'exécution des opérations inscrites aux comptes spéciaux du Trésor :

Suite à ce constat, la chambre a adressé des correspondances respectivement au Ministre du Tourisme en ce qui concerne le Fonds de Promotion du Tourisme, au Ministre de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle en ce qui concerne le Fonds National d'Apprentissage, de Formation et de Perfectionnement Professionnel (FNAFPP), au Ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat en ce qui concerne le Fonds Spécial pour le Développement de l'Habitat, et au Directeur Général de l'ODEF en ce qui concerne les plantations de l'Etat.

Il leur a été demandé de communiquer les informations relatives au statut juridique de ces fonds ainsi que les documents financiers et comptables au titre de la gestion 2007.

En outre, une délégation de trois (3) magistrats de la première chambre a effectué une mission d'investigation à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique et à la Direction des Finances pour vérifier d'une part, les pièces comptables dans les cantines, et d'autre part, la concordance de certains chiffres dans la comptabilité du comptable et celle de l'ordonnateur.

Pour se faire une opinion sur les documents et informations recueillis, la chambre a effectué les diligences suivantes :

- l'examen et l'analyse des documents reçus ;
- l'invitation des principaux auteurs (Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique et Direction des Finances) à présenter leurs documents et à répondre aux questions des magistrats ou à noter leurs observations ;
- l'approfondissement du contrôle avant la rédaction du rapport provisoire.

C'est ainsi que les magistrats ont examiné les deux documents et formulé leurs questions et observations au cours des séances avec l'ordonnateur délégué et ses collaborateurs sur le compte administratif et avec le comptable principal du Trésor et ses collaborateurs sur le compte de gestion..

Enfin la Cour a formulé ses observations en vue du rapport provisoire sur l'exécution de la loi des finances, gestion 2007 qui a été transmis au MEF dans le cadre du contradictoire.

#### 3.2.1.1.1.2. Principales observations et recommandations contenues dans le rapport 2007 :

Au regard des principes généraux du droit budgétaire et des concepts généralement admis par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, l'étude desdits comptes a abouti aux observations suivantes :

- Sur la régularité de la procédure budgétaire :

- la Cour estime que pour une bonne gouvernance, il faut adopter formellement le calendrier budgétaire en pratique depuis plus de dix ans et le respecter. En effet, pour la gestion 2007, le budget n'a été voté que le 31 décembre 2006, ce qui ne permet pas la promulgation de la loi de finances dans le délai réglementaire ;
- la Cour a constaté que les dispositions des articles 21 à 24 de la loi N° 64-23 du 31 octobre 1964 relatives à la prestation de serment et à la constitution des cautionnements par les comptables publics n'ont pas été respectées.
- elle a également constaté la poursuite de l'utilisation intensive des procédures exceptionnelles.

- Sur l'exhaustivité et la fiabilité des informations budgétaires :

La Cour n'a pas disposé de la totalité des documents demandés. Elle n'a pas pu obtenir le compte général de l'administration des finances (CGAF). De même, certains documents, en l'occurrence les états de développement, se sont avérés difficilement exploitables.

- Sur la crédibilité du budget exécuté en 2007 :

Il faut rappeler que la crédibilité renvoie au principe de la sincérité du budget qui implique l'utilisation optimale de toutes les informations disponibles pour fixer les prévisions de recettes et de dépenses de manière à atteindre les objectifs budgétaires et une allocation stratégique des ressources conforme aux politiques préalablement définies. Ainsi, la crédibilité est-elle mesurée par l'écart entre les prévisions initiales et les réalisations effectives en matière de recettes et de dépenses. Il ressort de l'analyse de l'exécution du budget de l'Etat, d'importants écarts entre les prévisions et les réalisations effectives aussi bien au niveau des dépenses qu'à celui des recettes.

- Sur la concordance des données relatives aux recettes entre le Trésor et les régies financières :

Au niveau des recettes, les chiffres enregistrés par le Trésor d'une part et ceux des régies financières (Direction Générale des Impôts, Direction Générale des Douanes) d'autre part, ne sont pas concordants du fait d'un système de rapprochement déficient.

- Sur les dépenses d'investissement :

La Cour a constaté que :

- les crédits sont faiblement exécutés;
- l'évaluation de ces crédits n'est pas sincère et le suivi de leur exécution n'est pas efficace ;

- les données relatives à l'exécution des crédits d'investissement ne sont pas communiquées au comptable principal de l'Etat en vue de leur comptabilisation.

3.2.1.1.1.3. Suite réservée par le ministère de l'économie et des finances aux observations de la cour.

Suite aux différents échanges et séances de travail avec le ministère chargé des finances sur le projet de rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2007, la Cour a obtenu par bordereau d'envoi N° 708/MEF/SG/DF en date du 15 juin 2011, la réponse écrite du ministère en ces termes :

*« Les observations qui ont été faites sur ces comptes seront prises en compte dans le cadre de la reddition des comptes de 2010.*

*Les comptes de 2008 et 2009 ayant été élaborés avant la notification de ces observations, il n'est pas possible de les reprendre sur les indications de la Cour des comptes.»*

A l'issue du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2007, la Cour a recommandé que :

1. l'ordonnateur et le comptable appliquent les dispositions des nomenclatures budgétaire et comptable adaptées aux normes de l'UEMOA ;
2. les dispositions des articles 14 et 15 de la loi organique relative aux lois de finances en matière de remaniement de crédit soient respectées ;
3. des dispositions soient prises pour la nomination de l'agent comptable de la dette publique afin d'assurer un meilleur suivi de l'endettement de l'Etat ;
4. la procédure de comptabilisation des prélèvements au profit des communes et autres bénéficiaires ainsi que celle des remboursements et dégrèvements d'impôts et taxes soient revues pour assurer leur traçabilité dans la comptabilité de l'Etat ;
5. l'ordonnateur et le comptable présentent le tableau d'exécution des recettes fiscales sous le format proposé par la Cour qui permet de dégager les restes à recouvrer ;
6. les comptes de tiers et de liaison à soldes anormaux en fin de gestion soient apurés et régularisés ;
7. les prévisions de recettes non fiscales soient améliorées ;
8. les dégrèvements d'impôts soient identifiés et évalués ;
9. la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique participe à l'audit annuel institué pour apprécier le bon recouvrement par la Société Togolaise d'Entreposage (STE) de la taxe du Fonds d'Entretien Routier (FER) ;

10. la procédure de la dépense publique soit respectée et le recours aux procédures d'urgence de paiement des dépenses prévues au budget, limité;
11. les acteurs concernés par la dépense publique soient bien sensibilisés et formés sur la procédure d'exécution du budget de l'Etat ;
12. les états d'exécution des dotations au Fonds National d'Apprentissage de Formation et de Perfectionnement Professionnel (FNAFPP, au Fonds de Promotion et de Développement du Tourisme (FPDT), au Fonds Spécial pour le Développement de l'Habitat (FSDH) et à l'Office de Développement et d'Exploitation des Forêts (ODEF) soient produits à l'ACCT pour être retracés dans le compte de gestion;
13. les mesures soient prises en vue d'améliorer le taux d'absorption des crédits d'investissements;
14. le suivi, le contrôle et l'évaluation de l'exécution des dépenses d'investissements soient améliorés par les ministères sectoriels afin de permettre une meilleure lisibilité de leur capacité d'absorption;
15. la communication de l'état d'exécution desdites dépenses d'investissement aux services comptables soit systématique.

La Cour examinera, à l'occasion des prochains rapports sur l'exécution des lois de finances, les mesures concrètes prises par le gouvernement pour tenir compte de ces recommandations.

#### 3.2.1.1.2. Rapports sur l'exécution des lois de finances, gestions 2010 et 2011

En 2012, la 1<sup>ère</sup> chambre a élaboré et transmis à l'Assemblée Nationale le rapport devant accompagner le projet de loi de règlement au titre de la gestion 2010 et la déclaration générale de conformité.

En 2013, elle a étudié les comptes administratifs et de gestion 2011 ainsi que l'avant-projet de loi de règlement. Cette étude a été sanctionnée par le rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2011 et la déclaration générale de conformité qui ont été adoptés en plénière et transmis à l'Assemblée Nationale.

Au terme des travaux, différents constats ont fait l'objet d'observations, desquelles des recommandations ont découlé à l'issue de la phase contradictoire. Les rapports sur l'exécution des lois de finances, gestions 2010 et 2011 et les déclarations générales de conformité y afférentes ont été produits par la Cour des comptes pour accompagner les projets de loi de règlement des lois de finances 2010 et 2011.

A l'issue des contrôles de l'exécution du budget de l'Etat, gestions 2010 et 2011, la Cour a constaté que les recommandations contenues dans le RELF 2007 n'avaient pas été suivies d'effet. La plupart de ces recommandations ont donc été reconduites dans les rapports 2010 et 2011.

La synthèse des observations et des recommandations formulées par la Cour à l'issue de ces contrôles est présentée ci-dessous :

Au titre des observations :

1 – Sur la régularité de la procédure budgétaire :

Les dispositions de la LOLF sur le remaniement des crédits ne sont pas toujours bien appliquées ;

2 – Sur l'exhaustivité des informations budgétaires :

La Cour a disposé de la plupart des documents demandés. Cependant, elle n'a pas pu obtenir le compte général de l'administration des finances (CGAF).

3 – Sur la crédibilité des budgets exécutés en 2010 et 2011 :

D'importants écarts persistent entre les prévisions et les réalisations .

Il ressort de l'analyse de l'exécution du budget de l'Etat, d'importants écarts entre les prévisions et les réalisations effectives aussi bien au niveau des dépenses qu'à celui des recettes.

En outre la Cour a relevé :

- un faible taux de mobilisation des ressources externes ;
- une déficience du système de rapprochement entre les régies financières (Direction Générale des Impôts et Direction Générale des Douanes) ;
- l'absence de traces de l'état d'exécution des dotations aux comptes d'affectation spéciale (ODEF, FNAFPP, FPDT et FSDH) dans le compte de gestion.

Au regard des différentes constatations, la Cour a recommandé, entre autres, que :

1. le Receveur Général du Trésor présente l'état de recouvrement des recettes par unité fonctionnelle ;
2. un rapprochement systématique entre la comptabilité de l'ordonnateur et celle des comptables principaux soit effectué avant la transmission des comptes à la Cour ;
3. en matière de recettes, la réconciliation des chiffres entre les différents comptes, pour s'assurer de la conformité entre le compte administratif, le compte de gestion du Receveur Général du Trésor (RGT) et celui de l'Agent Comptable Central du Trésor (ACCT), soit réalisée car les disparités relevées au niveau des chiffres, remet en cause la fiabilité du niveau réel des recettes recouvrées ;

4. les régies financières renouent avec la pratique de l'émission des rôles primitifs et de régularisation ;
5. un état séparé des recouvrements sur gestions antérieures soit annexé au compte de gestion du RGT ;
6. des dispositions soient prises pour assurer la traçabilité de toutes les dépenses dans la comptabilité du PGT, qu'elles soient financées sur ressources internes ou externes ;
7. toutes les opérations de recettes et de dépenses des comptes d'affectation spéciale soient retracées aussi bien dans la comptabilité de l'ordonnateur que dans la comptabilité du comptable assignataire ;
8. la procédure de comptabilisation des prélèvements au profit des collectivités locales et des autres bénéficiaires soit revue pour assurer leur traçabilité dans la comptabilité de l'Etat ;
9. les dégrèvements d'impôts soient identifiés, évalués et fassent l'objet d'un état annexé au compte de gestion adressé à la Cour ;
10. 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 ;
11. des efforts soient consentis pour assurer l'efficacité de la mobilisation des dons-projets;
12. le gouvernement prenne sans délai des mesures idoines pour améliorer la mobilisation des tirages sur emprunts, afin de permettre à l'économie nationale de bénéficier pleinement de ces ressources extérieures ;
13. les prévisions budgétaires en matière de recettes soient plus sincères et crédibles afin de refléter la performance réelle des régies financières ;
14. 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) ou, au besoin, que soient appliquées les dispositions législatives ou réglementaires en matière de modification des crédits (articles 14 et 15 de la LOLF) ;
15. l'exécution des dotations budgétaires des ministères dépensiers soit régulièrement suivie pour permettre l'amélioration de la consommation des crédits votés ;
16. le gouvernement prenne des mesures holistiques et idoines pour optimiser la mobilisation des ressources extérieures ;
17. le fichier des effectifs de la fonction publique soit harmonisé avec le fichier de la solde pour une bonne maîtrise des dépenses de personnel ;
18. les efforts du gouvernement en vue de résorber les arriérés intérieurs et extérieurs soient poursuivis ;
19. des dispositions soient prises pour la nomination de l'agent comptable de la dette publique afin d'assurer un meilleur suivi de l'endettement de l'Etat ;

20. 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 le service de la dette, les états de rééchelonnements, des annulations et des remises de dettes.

### 3.2.1.2. Activités de l'année 2014

En 2014, la chambre a mis l'accent sur ses activités d'assistance au Parlement. Ainsi, pour rattraper le retard enregistré dans la production des RELF, elle a programmé et exécuté en 2014, le contrôle de l'exécution des lois de finances 2012 et 2013. Ces deux contrôles ont été menés à terme et les rapports produits et transmis à l'Assemblée Nationale avant le 31 décembre 2014.

En plus de ces deux contrôles, la chambre a effectué des contrôles de la gestion des ambassades du Togo à Washington et à Paris.

#### 3.2.1.2.1. Contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2012.

La loi de finances initiale (LFI), gestion 2012 a fait l'objet de modifications en cours d'exercice par la loi N° 2012-017 du 14 décembre 2012 portant loi de finances rectificative (LFR), gestion 2012. Cette loi a donné lieu à l'élaboration d'un collectif budgétaire. Ce dernier a abouti à la baisse des prévisions de recettes de 646 944 318 000 à 603 787 217 000 F CFA et à la compression des dépenses qui passent de 658 686 138 000 à 603 787 217 000 F CFA.

A la clôture de la gestion 2012, l'état d'exécution des recettes et des dépenses du budget général et des comptes d'affectation spéciale a été analysé sous le double angle de la prévision et de l'exécution par rapport aux budgets précédents en vue d'en tirer les tendances significatives.

Cette analyse a porté sur les budgets 2010, 2011 et 2012. Il ressort de ce tableau que les taux d'exécution des recettes et des dépenses du budget de l'Etat, gestion 2012 par rapport aux prévisions budgétaires sont respectivement de 75,79% et 84,55% alors que ces mêmes taux étaient respectivement de 78,11% et 78,13% en 2011. Il s'en déduit qu'entre 2011 et 2012, le taux de réalisation des recettes a régressé pendant que le taux d'exécution des dépenses a légèrement progressé. Au cours de la période 2010-2011, les recettes ont épousé la même tendance tandis que l'exécution des dépenses a légèrement fléchi de 79,30% à 78,30%. Le résultat de l'exécution des recettes prévues au budget 2012 est retracé dans le tableau suivant :

**Tableau 6 : Présentation de l'ensemble des recettes réalisées en 2012**

Libellés	Prévision des recettes 2012	Réalisation des recettes 2012	Taux de réalisation 2012	Taux par rapport au total des recettes 2012
<b>Recettes en capital</b>	<b>210 779 476 000</b>	<b>82 910 559 323</b>	<b>39,34%</b>	<b>18,15%</b>
Dons et legs	80 528 529 000	1 250 000 000	1,55%	
Appuis budgétaires	15 158 000 000	15 038 179 554	99,21%	
Emissions de bons de trésor (Emprunts)	48 074 000 000	46 031 913 430	95,75%	
Tirages sur emprunts projet	57 417 472 000	12 590 466 339	21,93%	
Reliquat sur emprunt obligataire 2011	9 601 474 000	8 000 000 000	83,32%	
<b>Recettes fiscales</b>	<b>332 568 800 000</b>	<b>327 697 022 069</b>	<b>98,54%</b>	<b>71,72%</b>
Impôts sur le revenu, les bénéfices et gains	158 192 600 000	150 171 597 547	94,93%	
Impôts sur les salaires versés et autres	4 425 000 000	4 781 685 222	108,06%	
Impôts sur le patrimoine	1 054 000 000	1 167 920 626	110,81%	
Impôts et taxes intérieures / biens & services	78 755 000 000	84 387 043 067	107,15%	
Droits de timbre et d'enregistrement	7 803 000 000	8 172 049 949	104,73%	
Droits et taxes sur le commerce ext. et le transit	81 853 863 000	78 484 279 032	95,88%	
Autres recettes fiscales	485 337 000	532 446 626	109,71%	
<b>Recettes non fiscales</b>	<b>57 956 941 000</b>	<b>44 781 563 920</b>	<b>77,27%</b>	<b>9,80%</b>
Revenu de l'entreprise et de la propriété	19 709 021 000	7 833 831 221	39,75%	
Droits et frais administratifs	5 000 000 000	2 723 221 285	54,46%	
Produits des participations financières	27 123 920 000	26 236 079 145	96,73%	
Autres recettes non fiscales	6 124 000 000	8 164 512 167	133,32%	
<b>Recettes totales hors CAS</b>	<b>601 305 217 000</b>	<b>455 389 145 312</b>	<b>75,73%</b>	<b>99,59%</b>
Comptes d'affectation spéciale	2 482 000 000	2 044 986 510	82,39%	0,41%
<b>Recettes totales</b>	<b>603 787 217 000</b>	<b>457 434 131 822</b>	<b>75,76%</b>	<b>100,00%</b>

**Sources** : Collectif budgétaire, compte administratif et comptes de gestion 2012

De l'analyse sommaire du tableau ci-dessus, il ressort que pour une prévision de **603 787 217 000 F CFA**, les recettes réalisées au titre de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2012 n'ont atteint que **457 434 131 822 F CFA**, soit un taux de réalisation de **75,76%**.

Les dépenses du budget général au titre de la gestion 2012 ont été globalement exécutées pour un montant de 509 983 526 168 F CFA sur une prévision de 601 305 217 000 F CFA soit un taux moyen d'exécution de 84,81%. Ceci reflète une amélioration de la consommation des crédits votés si l'on compare ce taux à celui de 78,30% atteint en 2011.

**Tableau 7 : Récapitulatif des prévisions et de l'exécution des dépenses prévues au budget 2012 (F CFA)**

Poste	Ministères ou institutions	Prévisions LFR 2012	Exécution 2012	Taux exéc. 2012
<b>1 210</b>	<b>Dette publique et viagère</b>	<b>50 598 132 000</b>	<b>57 048 076 158</b>	<b>112,75%</b>
2 110	Assemblée Nationale	3 094 643 000	2 689 881 158	86,92%
2 120	Présidence de la République	11 052 027 000	10 310 397 921	93,29%
2 130	Premier Ministre	1 300 106 000	1 082 268 439	83,24%
2 140	Cour Constitutionnelle	254 703 000	237 630 215	93,30%
2 150	Cour Suprême	234 512 000	104 897 451	44,73%
2 160	Médiature	38 259 000	-	0,00%
2 170	Cour des comptes	1 356 121 000	946 681 427	69,81%
2 180	Conseil économique et social	44 259 000	-	0,00%
2 190	Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC)	193 127 000	146 318 589	75,76%
2 210	Ministère de l'économie et des finances	32 926 135 000	28 521 322 109	86,62%
2 215	Dépenses communes de personnel	990 236 000	893 520 395	90,23%
2 216	Dépenses communes de matériel	1 788 444 000	1 781 520 302	99,61%
2 217	Dépenses communes diverses	37 128 785 000	30 331 289 184	81,69%
2 220	Min. Coopérat°, développement et aménagement du territoire	10 780 406 000	4 688 962 001	43,50%
2 230	Ministère affaires étrangères & intégration régionale.	8 338 683 000	6 214 410 376	74,53%
2 240	Ministère DB, ART. Jeunesse Emploi des jeunes	2 803 353 000	2 282 948 826	81,44%
2 310	Ministère Défense & anciens combattus	34 318 009 000	34 831 527 213	101,50%
2 410	Ministère administration territoriale, décent, & collectivités locales	3 317 715 000	2 511 290 519	75,69%
2 420	Ministère de la justice & relations avec les institutions	3 388 504 000	3 100 332 800	91,50%
2 421	Conseil Supérieur de la Magistrature	74 980 000	48 482 886	64,66%
2 430	Ministère de la sécurité & de la protection civile	9 007 856 000	8 757 583 141	97,22%
2 510	Min. enseignement primaire et secondaire & alphabétisation	68 310 373 000	65 550 129 555	95,96%
2 520	Min. enseignement technique & formation professionnelle	5 398 652 000	5 237 757 694	97,02%
2 530	Min. enseignement supérieur & recherches	18 049 784 000	17 152 881 327	95,03%
2 610	Ministère de la santé	38 016 178 000	30 861 233 932	81,18%
2 710	Min. fonction publique et réformes administratives	1 577 814 000	1 244 478 199	78,87%
2 720	Min. communication & culture	9 120 658 000	9 229 612 298	101,19%
2 730	Ministère sports & loisirs	2 557 397 000	2 877 889 356	112,53%
2 740	Min.act. Sociale, promotion femme, protect° enfts & pers. âgées	2 151 758 000	2 156 067 903	100,20%
2 750	Ministère du travail, emploi & sécurité sociale	1 787 921 000	1 730 965 393	96,81%
2 760	Ministère urbanisme et habitat	19 038 345 000	13 220 633 171	69,44%
2 770	Ministère de la Promotion de la Femme	752 056 000	627 526 713	83,44%
2 780	Ministère des Arts et de la Culture	766 078 000	494 155 732	64,50%
2 810	Min.agriculture, élevage, pêche	21 544 208 000	15 924 693 228	73,92%
2 811	Ministère eau, assainissement & hydraulique villageoise	2 705 838 000	2 500 424 222	92,41%
2 812	Ministère Délégué chargé des Infrastructures Rurales	18 083 193 000	16 160 586 515	89,37%
2 820	Ministère commerce & promotion secteur privé	41 688 834 000	1 557 368 213	3,74%
2 830	Min.Travaux publics et transports	96 504 469 000	74 476 895 759	77,17%
2 840	Ministère des mines et de l'énergie	7 020 718 000	6 600 109 118	94,01%
2 850	Ministère industrie, artisanat et innovation technologique	522 065 000	443 785 614	85,01%
2 860	Ministère environ. & ressources forestières	3 542 018 000	2 528 673 433	71,39%
2 870	Ministère des postes et télécommunications	535 164 000	296 540 502	55,41%
2 880	Ministère du tourisme	1 241 154 000	1 171 187 603	94,36%
2 890	Ministère des Transports	26 875 828 000	40 951 350 888	152,37%
2 920	Ministère droits de l'homme, consolidat° démocratie & format° civ.	485 719 000	459 238 690	94,55%
	<b>TOTAL BUDGETS</b>	<b>601 305 217 000</b>	<b>509 983 526 168</b>	<b>84,81%</b>

**Sources** : Compte administratif 2012

Cependant, si dans l'ensemble les crédits votés au niveau des différents postes du budget général 2012 ont été globalement mieux consommés, il n'en demeure pas moins que des disparités existent au niveau de la consommation des crédits par les quarante-six (46) institutions et départements ministériels qui sont présentés dans ce tableau.

- Deux (2) postes budgétaires n'ont pas du tout été exécutés : il s'agit des services de la Médiature et du Conseil Economique et Social (CES) qui ne sont toujours pas opérationnels en 2012.

- ✚ Quatre postes (4) ont été exécutés avec moins de 60% des crédits qui leur sont alloués : la Cour Suprême (44,73%), le ministère de la coopération et de l'aménagement du territoire (43,50%), le ministère du commerce et de la promotion du secteur privé (3,74%) et le ministère des postes et télécommunication (55,41%).
- ✚ Dix (10) postes budgétaires ont consommé entre 60% et 80% de leurs dotations budgétaires.
- ✚ Trente (30) postes ont pu consommer plus de 80% des crédits qui leur ont été accordés. Parmi ceux-ci, trois (3) ont enregistré d'importants dépassements de leurs dotations budgétaires. Il s'agit des postes « dette publique et viagère » (112,75%), ministère des sports et des loisirs (112,53%) et ministère des transports (152,37%).

Il découle de ce qui précède une amélioration globale dans la consommation des crédits budgétaires en 2012 par rapport à 2011.

Cependant, elle ne peut s'empêcher de rappeler que certaines dotations ont été exécutées en dépassement, ce qui constitue une entorse à la règle de la discipline budgétaire.

Par ailleurs, la Cour a apprécié la gestion par rapport au Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA, lors du contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2012.

Il faut rappeler que le Pacte de convergence a établi une hiérarchie des critères. Ainsi, l'on distingue les critères de premier rang et les critères de second rang. Pour 2012, le niveau de réalisation de ces critères se présente comme suit :

**Tableau 8 : Synthèse des critères de convergence de l'UEMOA 2012**

CRITERES	Norme	Ratio 2010	Ratio 2011	Ratio 2012	OBSERVATIONS
<b>Critères de premier rang :</b>					
1-Ratio du solde budgétaire de base / PIB (en millions F CFA)	≥ 0 %	1,30%	-1,60%	-2,90%	norme non respectée
2-Taux d'inflation (IHPC Lomé)	≤ 3 %	1,40%	3,60%	<b>2,60%</b>	<b>norme respectée</b>
3-Ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure / PIB	≤ 70%	47,10%	46,40%	<b>45,40%</b>	<b>norme respectée</b>
4-Variation des arriérés de paiement intérieurs et extérieurs (en milliards FCFA)	≤ 0	-45,7	-1,5	<b>-0,2</b>	<b>norme respectée</b>
<b>Critères de second rang :</b>					
1-Ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales	≤ 35 %	33,50%	35,90%	36,70%	norme non respectée
2-Ratio investissements publics financés sur ressources internes / recettes fiscales <sup>1</sup>	≥ 20 %	18,40%	23,40%	<b>21,60%</b>	<b>norme respectée</b>
3-Ratio déficit extérieur courant hors transferts publics / PIB <sup>2</sup>	≥ - 5 %	-9,50%	-9,20%	-12,80%	norme non respectée
4-Taux de pression fiscale (= recettes fiscales / PIB en millions F CFA en %)	≥ 17 %	15,70%	16,70%	16,40%	norme non respectée

Source : Ministère de l'économie et des finances

A la lecture du tableau ci-dessus, l'on constate que :

- ✓ concernant les critères de 1<sup>er</sup> rang du Pacte de Convergence, le Togo respecte depuis 2010 les trois derniers sauf en 2011 où le deuxième critère n'a pas pu être atteint. Par ailleurs, la Cour observe que quand bien même le quatrième critère est respecté en 2012, il connaît une détérioration progressive et si des dispositions adéquates ne sont pas prises, le Togo risque de passer au-dessus de 0 aboutissant de nouveau à une accumulation des arriérés de paiements, et que, le critère clé, solde budgétaire de base rapporté au PIB n'est plus respecté depuis 2011.
- ✓ s'agissant de l'unique critère de 2<sup>ème</sup> rang dont la norme a été respectée, il convient de noter que le niveau de réalisation de 2012 est en deçà de celui atteint par l'exercice précédent, ce qui témoigne d'un ralentissement des efforts du gouvernement en matière d'investissements publics.

Somme toute, l'on doit constater que par rapport aux critères de second rang, le Togo éprouve des difficultés depuis les trois gestions successives, à se conformer aux normes communautaires. Pour éviter cette situation, il va sans doute falloir envisager une politique plus volontariste en matière de maîtrise de la masse salariale, d'accroissement des productions locales destinées à l'exportation et surtout de mobilisation des recettes internes.

A l'issue du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2012, la Cour a recommandé que :

1. les prévisions des recettes non fiscales soient plus réalistes et sincères ;
2. soit mis en place un suivi rigoureux de l'exécution des dotations budgétaires allouées aux différents institutions et ministères afin de disposer d'informations fiables permettant d'évaluer, avec plus de précisions, les crédits supplémentaires à demander en cas de proposition d'une loi de finances rectificative ;
3. un rapprochement systématique entre la comptabilité de l'ordonnateur et celle des comptables principaux soit effectué avant la transmission des comptes à la Cour ;
4. le ministère chargé 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) ;
5. tous les états détaillés relatifs aux restes à recouvrer, aux exonérations fiscales ainsi que leurs justificatifs, aux remboursements fiscaux (T.V.A), aux dégrèvements, aux remises gracieuses, aux agréments fiscaux prioritaires et aux restes à payer nominatifs, fassent l'objet d'un état annexe dans un souci de transparence et de bonne gouvernance financière;

6. des dispositions soient prises en vue de la nomination de l'Agent Comptable des Créances Contentieuses du Trésor (ACCCT) pour un meilleur suivi de ces créances ;
7. 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 ;
8. la limite des autorisations budgétaires accordées par le Parlement soit strictement respectée pour éviter les dérapages, surtout en ce qui concerne les dépenses sur crédit limitatif (dépenses de personnel, de matériel et autres dépenses ordinaires) ;
9. soient utilisés les divers mécanismes législatifs et réglementaires prévus par la LOLF (articles 14 et 15), pour donner un fondement légal aux dépassements enregistrés dans l'exécution des budgets, en cours d'exercice en cas de nécessité absolue ;
10. des dispositions soient prises pour la nomination de l'agent comptable de la dette publique suite à l'atteinte du point d'achèvement de l'Initiative PPTE afin d'assurer un meilleur suivi de l'endettement de l'Etat ;
11. la Direction de la Dette Publique transmette à la Cour copies des conventions et des accords de prêts signés au cours de la gestion, ainsi que les états relatifs au service de la dette, aux rééchelonnements, aux annulations et remises de dettes intervenus au cours de la gestion sous examen afin de permettre un meilleur suivi de la gestion de la dette ;
12. le Togo poursuive ses efforts en vue du respect des critères définis par le Pacte de Convergence de l'UEMOA.

A l'issue du rapport sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2012, la Cour a constaté une amélioration de la performance réalisée par le Gouvernement en matière de reddition des comptes. Toutefois, certaines des recommandations de 2011 n'ont pas été mises en œuvre.

#### 3.2.1.2.2. Contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2013

Le budget de l'Etat, gestion 2013 adopté par la loi de finances initiale, puis modifié par la loi N° 2013-014 du 13 juin 2013 portant loi de finances rectificative, gestion 2013 est arrêté en recettes à 696 773 millions F CFA et en dépenses à 696 773 millions F CFA.

Comme pour les exercices précédents, la loi de finances, gestion 2013 n'a pas prévu 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 2 750 millions F CFA.

Le résultat de l'exécution des recettes et des dépenses prévues au budget 2013 est retracé dans le tableau suivant :

**Tableau 9 : Présentation de l'ensemble des recettes et des dépenses prévues et exécutées en 2013**

Libellés	Prévision Budget 2013	Exécution Budget 2013 (CA)	Taux de réalisation	poids par rapport au total des exécutions
Recettes en capital	262 355 272 000	83 192 678 133	31,71%	15,29%
Recettes fiscales	364 237 730 000	403 574 699 377	110,80%	74,19%
Recettes non fiscales	67 430 250 000	55 081 076 219	81,69%	10,13%
<b>Recettes totales hors CAS</b>	<b>694 023 252 000</b>	<b>541 848 453 729</b>	<b>78,07%</b>	<b>99,61%</b>
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>	<b>2 750 000 000</b>	2 132 957 351	77,56%	0,39%
<b>Recettes totales</b>	<b>696 773 252 000</b>	<b>543 981 411 080</b>	<b>78,07%</b>	<b>100,00%</b>
Dette publique et viagère	115 353 954 000	128 625 748 054	111,51%	20,90%
Dépenses de personnel	136 008 797 000	130 632 963 564	96,05%	21,22%
Dépenses de fonctionnement	84 858 401 000	79 779 312 880	94,01%	12,96%
Interventions de l'Etat	127 397 223 000	113 289 219 928	88,93%	18,40%
Investissements	230 404 877 000	162 221 010 235	70,41%	26,35%
<b>Dépenses budget général</b>	<b>694 023 252 000</b>	<b>614 548 254 661</b>	<b>88,55%</b>	<b>99,83%</b>
<i>Compte d'affectation spéciale</i>	<b>2 750 000 000</b>	1 018 988 878	37,05%	0,17%
<b>Dépenses budget de l'Etat</b>	<b>696 773 252 000</b>	<b>615 567 243 539</b>	<b>88,35%</b>	<b>100,00%</b>
<b>Solde global de l'exercice</b>	<b>0</b>	<b>-71 585 832 459</b>		

**Sources:** Collectif budgétaire, compte administratif et compte de gestion 2013, calculs de la Cour.

Voté en équilibre, le collectif budgétaire 2013, s'est soldé à l'exécution par un résultat déficitaire de 71 585 832 459 FCFA alors que la LFI 2013 ne prévoyait qu'un gap initial de 6 574 849 000 F CFA. Ce déficit s'est donc aggravé par rapport au déficit initial. Ceci contredit la volonté du gouvernement de se doter d'un budget équilibré en recettes et en dépenses, exprimées à travers les collectifs budgétaires adoptés depuis 2011. Cette situation remet en cause la pertinence des collectifs budgétaires.

Lors du contrôle de l'exécution de la loi de finances 2013, la Cour a porté une attention particulière sur l'évolution des recettes depuis 2010. Les résultats suivants en ont découlé :

A fin décembre 2013, les recettes du budget de l'Etat ont atteint un niveau de **543 981 millions F CFA** contre **457 434 millions F CFA** en 2012. Entre 2010 et 2011, ces recettes sont passées de **357 554 à 417 612 millions F CFA**. En termes de taux de progression de l'exécution, il se dégage la situation suivante<sup>5</sup>: le taux d'exécution baisse de 82,49% en 2010 à 78,10% en 2011 puis à 75,76% en 2012 et remonte à 78,07% en 2013.

Cette analyse de tendance a été également menée au niveau des dépenses. En ce qui concerne l'exécution des dépenses du budget de l'Etat, elles s'élèvent au 31 décembre 2013 à **615 567 millions F CFA** contre **510 498 millions F CFA** en 2012, d'où une hausse de 20,58% ; entre 2011 et 2012 la hausse était de 16,10% contre 1,56% entre 2010 et 2011.

Le solde global de l'exercice 2013 est déficitaire de **71 586 millions** contre **53 064 millions F CFA** en 2012 et **22 081 millions F CFA** en 2011, traduisant une aggravation du déficit budgétaire, résultante d'un excès d'optimisme au niveau de la mobilisation des recettes externes et d'un manque de maîtrise du niveau des dépenses du budget.

<sup>5</sup> Voir tableau n°12, RELF 2013, page 32.

La tendance au niveau de l'exécution des dépenses du budget est résumée comme suit<sup>6</sup> : les taux d'exécution des dépenses après une légère diminution entre 2010 et 2011, sont repartis à la hausse passant de 78,13% en 2011 à 88,35% en 2013.

Les prévisions des recettes du budget de l'Etat, gestion 2013, adopté par la loi N° 2013-014 du 13 décembre 2013 portant loi de finances rectificative, gestion 2013 se chiffrent à la somme totale de **696 773 252 000 F CFA** comme indiqué plus haut.

Les prévisions de recettes internes ont connu dans l'ensemble, une hausse de 23,14% entre 2010 et 2011 puis de 25,81% entre 2011 et 2012 et de 10,54% entre 2012 et 2013 comme l'indique le tableau suivant :

**Tableau 10 : Evolution des prévisions de recettes courantes 2010, 2011, 2012 et 2013 (F CFA)**

RUBRIQUES	2010	2011	2012	2013	Variation 2011-2010	Variation 2012-2011	Variation 2013-2012
<b>Recettes fiscales dont :</b>	<b>224 737 000 000</b>	<b>275 749 230 000</b>	<b>332 568 800 000</b>	<b>364 237 730 000</b>	<b>22,57%</b>	<b>20,61%</b>	<b>9,52%</b>
1-Impôts	99 667 000 000	124 749 230 000	148 436 000 000	158 817 000 000	25,17%	18,99%	6,99%
2-Douanes	125 070 000 000	150 700 000 000	184 132 800 000	205 420 730 000	20,49%	22,19%	11,56%
<b>Recettes non fiscales (Trésor)</b>	<b>27 335 000 000</b>	<b>34 959 004 000</b>	<b>57 956 941 000</b>	<b>67 430 250 000</b>	<b>27,89%</b>	<b>65,79%</b>	<b>16,35%</b>
<b>Total recettes intérieures</b>	<b>252 072 000 000</b>	<b>310 408 234 000</b>	<b>390 525 741 000</b>	<b>431 667 980 000</b>	<b>23,14%</b>	<b>25,81%</b>	<b>10,54%</b>

**Sources:** Comptes administratif et de gestion 2013 du RGT, rapports 2010 à 2012 de la Cour

Le résultat de l'exécution des recettes prévues au budget 2013 est retracé dans le tableau ci-après :

**Tableau 11 : Présentation de l'ensemble des recettes réalisées en 2013**

Libellés	Prévision des recettes 2013	Réalisation des recettes 2013	Taux de réalisat° 2013	Poids par rapport au total des recettes
<b>Recettes en capital</b>	<b>262 355 272 000</b>	<b>83 192 678 133</b>	<b>31,71%</b>	<b>15,32%</b>
Dons et legs	81 398 041 000	0	0,00%	
Appuis budgétaires	11 452 000 000	10 725 064 256	93,65%	
Emissions de bons de trésor (Emprunts)	65 000 000 000	64 458 123 449	99,17%	
Tirages sur emprunts projet	70 105 231 000	8 009 490 428	11,42%	
Reliquat sur emprunt obligataire 2011	34 400 000 000	0	0,00%	
<b>Recettes fiscales</b>	<b>364 237 730 000</b>	<b>403 574 699 377</b>	<b>110,80%</b>	<b>74,34%</b>
Impôts sur le revenu, les bénéfices et gains	60 829 000 000	75 344 876 222	123,86%	
Impôts sur les salaires versés et autres	3 082 000 000	3 714 438 750	120,52%	
Impôts sur le patrimoine	1 146 000 000	1 181 642 849	103,11%	
Impôts et taxes intérieures / biens & services	198 525 516 000	216 664 651 910	109,14%	
Droits de timbre et d'enregistrement	9 063 000 000	10 284 050 155	113,47%	
Droits et taxes sur le commerce ext. et le transit	91 130 076 000	94 701 485 998	103,92%	
Autres recettes fiscales	462 138 000	1 683 553 493	364,30%	
<b>Recettes non fiscales</b>	<b>67 430 250 000</b>	<b>55 081 076 219</b>	<b>81,69%</b>	<b>10,15%</b>
Revenu de l'entreprise et de la propriété	23 186 845 000	16 942 630 422	73,07%	
Droits et frais administratifs	5 643 355 000	3 710 393 324	65,75%	
Produits des participations financières	29 985 600 000	24 484 150 458	81,65%	
Autres recettes non fiscales	8 614 450 000	9 943 902 015	115,43%	
<b>Recettes totales hors CAS</b>	<b>694 023 252 000</b>	<b>541 848 453 729</b>	<b>78,07%</b>	<b>99,81%</b>
Comptes d'affectation spéciale	2 750 000 000	1 018 988 878	37,05%	0,19%
<b>Recettes totales</b>	<b>696 773 252 000</b>	<b>542 867 442 607</b>	<b>77,91%</b>	<b>100,00%</b>

**Sources:** Collectif budgétaire, compte administratif et comptes de gestion 2013

<sup>6</sup> Voir tableau n°14 RELF 2013, page 33.

De l'analyse sommaire du tableau ci-dessus, il ressort que pour une prévision de **696 773 252 000 F CFA**, les recettes réalisées au titre de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2013 n'ont atteint que **542 867 442 607 F CFA**, soit un taux de réalisation de **77,91%**.

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

**Tableau 12 : Evolution des recouvrements de recettes courantes 2010-2013 (F CFA)**

RUBRIQUES	2010	2011	2012	2013	Variation 2010-2011	Variation 2011-2012	Variation 2013-2012
<b>Recettes fiscales dont :</b>	<b>248 276 619 972</b>	<b>291 411 725 546</b>	<b>327 697 022 069</b>	<b>403 574 699 377</b>	<b>17,37%</b>	<b>12,45%</b>	<b>23,15%</b>
<b>1-Impôts</b>	115 065 168 537	128 470 933 468	150 779 193 983	171 076 902 179	11,65%	17,36%	13,46%
<b>2-Douanes</b>	133 211 451 435	162 940 792 078	176 917 828 086	232 497 797 198	22,32%	8,58%	31,42%
<b>Recettes non fiscales (Trésor)</b>	<b>50 618 274 394</b>	<b>23 087 482 706</b>	<b>44 781 563 920</b>	<b>55 081 076 219</b>	<b>-54,39%</b>	<b>93,96%</b>	<b>23,00%</b>
<b>Total ressources internes</b>	<b>298 894 894 366</b>	<b>314 499 208 252</b>	<b>372 478 585 989</b>	<b>458 655 775 596</b>	<b>5,22%</b>	<b>18,44%</b>	<b>23,14%</b>

**Sources:** Comptes administratif et de gestion 2013 du RGT, rapports 2010 à 2012 de la Cour

Le recouvrement des recettes internes a enregistré une évolution régulière sur la période : 5,22% entre 2010 et 2011 ; 18,44% entre 2011 et 2012 et 23,14% entre 2012 et 2013, ce qui traduit une amélioration constante dans la mobilisation de ces ressources. Cette évolution a été plus remarquable au niveau de la douane qui a enregistré une variation de ses recouvrements qui passent de 8,58% entre 2011 et 2012 à 31,42% entre 2012 et 2013. En valeur, les recouvrements des recettes douanières sont passés de 176 917 828 086 FCFA en 2012 à 232 497 797 198 FCFA en 2013.

Quant aux dépenses, il ressort de leur analyse, les observations suivantes :

- les dépenses du budget général au titre de la gestion 2013, ont été globalement exécutées pour un montant de **614 548 254 661 FCFA** sur une prévision **694 023 252 000 FCFA**, soit un taux moyen d'exécution de **88,55%**. Ceci reflète une amélioration de la consommation des crédits votés si l'on compare ce taux de réalisation à celui de **2012** qui était de **84,81%** ;
- onze (11) postes budgétaires sur 45 totalisent 59,90% du total des dépenses exécutées au titre de la gestion 2013 dont 12,65% pour le ministère de l'économie et des finances ;
- si dans l'ensemble, les crédits votés au niveau des différents postes du budget général, gestion **2013** ont été globalement mieux consommés, il n'en demeure pas moins que des disparités se dégagent au niveau de certains postes dont il convient de faire mention :

- ✚ les dotations budgétaires des postes suivants : dépenses communes de personnel ; ministère des postes et télécommunications ; ministère de l'urbanisme et de l'habitat ; ministère des transports ; ministère de la fonction publique et des réformes administratives ; ont été exécutées en deçà de **50%**. Leurs taux de consommation sont respectivement de : **6,69%** ; **2,94%** ; **36,96%** ; **47,83%** et **45,06%**<sup>7</sup>.
- ✚ les dotations budgétaires de six (6) postes : ministère de la coopération et de l'aménagement du territoire ; ministère de la défense et des anciens combattants ; ministère de la communication et de la culture ; ministère des sports et des loisirs ; ministère de l'action sociale, de la protection sociale et personnes âgées ont été exécutées au-delà de **100%** respectivement **111,51%** ; **264,57%** ; **103,89%** ; **104,14%** ; **109,86%** et **108,07%**.
- ✚ les postes budgétaires : médiature et conseil économique et social, bien que prévus, n'ont pas été exécutés tout comme en 2012.

Quand bien même la Cour note une amélioration globale dans la consommation des crédits budgétaires en 2013 par rapport à 2012, elle doit rappeler que les dépassements constatés, surtout ceux excédant **105%**, constituent une véritable entorse à la règle de discipline budgétaire.

Les sous-consommations de crédits de **2,94%** (ministère des postes et télécommunications) et de **6,69%** (dépenses communes de personnel) ne traduisent pas une bonne exécution du budget et interpellent les responsables des structures concernées sur leur capacité d'absorption de leurs dotations budgétaires.

<sup>7</sup>Confer tableau 27, page 48, RELF 2013

**Tableau 13 : Récapitulatif des dépenses prévues et exécutées au budget général 2013 (F CFA)**

Poste	Ministères ou institutions	Prévisions LFR 2013	En % du budget	Exécution LF 2013	Taux d'exécut <sup>o</sup> 2013
<b>1 210</b>	<b>Dettes publique et viagère</b>	<b>115 353 954 000</b>	<b>16,62%</b>	<b>128 625 748 054</b>	<b>111,51%</b>
2 110	Assemblée Nationale	3 293 160 000	0,47%	2 896 578 761	87,96%
2 120	Présidence de la République	12 602 666 000	1,82%	10 970 070 829	87,05%
2 130	Premier Ministre	1 168 056 000	0,17%	1 105 045 807	94,61%
2 140	Cour Constitutionnelle	273 816 000	0,04%	254 879 945	93,08%
2 150	Cour Suprême	269 416 000	0,04%	153 659 026	57,03%
2 160	Médiature	33 259 000	0,00%	-	0,00%
2 170	Cour des comptes	2 195 442 000	0,32%	1 450 816 243	66,08%
2 180	Conseil économique et social	36 259 000	0,01%	-	0,00%
2 190	Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC)	215 117 000	0,03%	165 101 872	76,75%
	<b>TOTAL POUVOIRS PUBLICS</b>	<b>20 087 191 000</b>	<b>2,89%</b>	<b>16 996 152 483</b>	<b>84,61%</b>
2 210	Ministère de l'économie et des finances	42 677 200 000	<b>6,15%</b>	37 695 430 321	88,33%
2 215	Dépenses communes de personnel	11 944 000 000	<b>1,72%</b>	798 604 456	6,69%
2 216	Dépenses communes de matériel	1 585 985 000	<b>0,23%</b>	1 583 375 085	99,84%
2 217	Dépenses communes diverses	31 598 067 000	<b>4,55%</b>	30 479 978 499	96,46%
2 220	Min.Coop. développement et aménagt territoire	3 356 333 000	0,48%	8 879 792 193	264,57%
2 230	Mini.affaires étrang.& intégrat <sup>o</sup> régionale .	9 307 233 000	1,34%	9 036 498 870	97,09%
2 240	Ministère DB, ART. Jeunesse Emploi des jeunes	11 804 344 000	1,70%	9 555 061 969	80,95%
2 310	Ministère Défense & anciens combattants	35 777 801 000	<b>5,16%</b>	37 170 738 157	103,89%
2 410	Ministère administration territoriale, décent, & collectivités locales	7 389 981 000	1,06%	6 255 259 773	84,65%
2 420	Ministère de la justice & relations avec les institutions	4 818 861 000	0,69%	4 473 121 900	92,83%
2 421	Conseil Supérieur de la Magistrature	84 505 000	0,01%	52 282 120	61,87%
2 430	Ministère de la sécurité & de la protection civile	8 887 193 000	1,28%	8 241 999 642	92,74%
2 510	Min. enseignement primaire et secondaire & alphabétisation	77 846 429 000	<b>11,22%</b>	75 167 556 615	96,56%
2 520	Min. enseignement tech.& formation professionnelle	6 611 188 000	0,95%	6 079 890 362	91,96%
2 530	Min. enseignement supérieur & recherches	22 112 126 000	<b>3,19%</b>	20 357 394 066	92,06%
2 610	Ministère de la santé <sup>8</sup>	44 968 111 000	<b>6,48%</b>	40 106 324 980	89,19%
2 710	Min. fonction publique et réformes administratives	2 183 186 000	0,31%	983 805 909	45,06%
2 720	Ministère de la communication & culture	9 545 197 000	1,38%	9 940 019 424	104,14%
2 730	Ministère sports & loisirs	2 907 480 000	0,42%	3 194 046 045	109,86%
2 740	Min. act. Sociale, promotion femme, protect <sup>o</sup> enfnt & pers. âgées	2 166 327 000	0,31%	2 341 052 958	108,07%
2 750	Ministère du travail, emploi & sécurité sociale	1 862 718 000	0,27%	1 810 369 829	97,19%
2 760	Ministère urbanisme et habitat	10 562 017 000	1,52%	3 903 631 754	36,96%
2 770	Ministère de la Promotion de la Femme	802 495 000	0,12%	649 357 935	80,92%
2 780	Ministère des Arts et de la Culture	1 139 921 000	0,16%	770 057 906	67,55%
2 810	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche	29 019 873 000	<b>4,18%</b>	19 073 766 222	65,73%
2 811	Ministère eau, assainiss & hydraulique villageoise	12 027 770 000	1,73%	6 933 800 530	57,65%
2 812	Ministère Délégué chargé des Infrastructures Rurales	10 060 668 000	1,45%	9 010 444 461	89,56%
2 820	Ministère commerce & promotion secteur privé	31 838 011 000	<b>4,59%</b>	22 654 139 111	71,15%
2 830	Ministère des travaux publics	86 348 823 000	<b>12,44%</b>	73 634 788 029	85,28%
2 840	Ministère des mines et de l'énergie	4 545 454 000	0,65%	4 281 611 170	94,20%
2 850	Ministère industrie, artisanat et innovation technologique	749 284 000	0,11%	445 024 491	59,39%
2 860	Ministère environ. & ressources forestières	5 770 666 000	0,83%	3 843 023 324	66,60%
2 870	Ministère des postes et télécommunications	7 573 827 000	1,09%	223 034 585	2,94%
2 880	Ministère du tourisme	853 547 000	0,12%	496 782 767	58,20%
2 890	Ministère des Transports	17 212 625 000	2,48%	8 232 864 008	47,83%
2 920	Ministère Droits de l'homme, consolid <sup>o</sup> démocratie & format <sup>o</sup> civ.	642 861 000	0,09%	571 424 658	88,89%
	<b>TOTAL MINISTERES ET SERVICES</b>	<b>558 582 107 000</b>	<b>80,48%</b>	<b>468 926 354 124</b>	<b>83,95%</b>
	<b>TOTAL BUDGET 2013</b>	<b>694 023 252 000</b>	<b>100,00%</b>	<b>614 548 254 661</b>	<b>88,55%</b>

**Sources:** Compte administratif 2013 et calculs de la Cour

<sup>8</sup> Il convient de noter que notre pays est encore loin des engagements d'Abuja qui fixent ce taux à 15% du budget.

Par rapport aux critères du Pacte de convergence, de stabilité et de croissance de l'UEMOA, l'analyse de l'exécution de la loi de finances 2013 a abouti aux résultats synthétisés dans le tableau suivant :

**Tableau 14 : Synthèse des critères de convergence de l'UEMOA 2013**

CRITERES	Norme	Ratio 2010	Ratio 2011	Ratio 2012	Ratio 2013	Observations sur 2013
<b>Critères de premier rang :</b>						
1-Ratio du solde budgétaire de base / PIB (en millions F CFA)	≥ 0 %	1,30%	-1,60%	-2,90%	<b>- 2%</b>	norme non respectée
2-Taux d'inflation (IHPC Lomé)	≤ 3 %	1,40%	3,60%	2,60%	<b>1,8%</b>	norme respectée
3-Ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure / PIB	≤ 70%	47,10%	46,40%	45,40%	<b>41,8%</b>	norme respectée
4-Variation des arriérés de paiement intérieurs et extérieurs (en milliards FCFA)	≤ 0	-45,7	-1,5	-0,2	<b>0</b>	norme respectée
<b>Critères de second rang :</b>						
1-Ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales	≤ 35 %	33,50%	35,90%	36,70%	<b>37,4%</b>	norme non respectée
2-Ratio investissements publics financés sur ressources internes / recettes fiscales <sup>9</sup>	≥ 20 %	18,40%	23,40%	21,60%	<b>21,7%</b>	norme respectée
3-Ratio déficit extérieur courant hors transferts publics / PIB <sup>10</sup>	≥ - 5 %	-9,50%	-9,20%	-12,80%	<b>-12,7%</b>	norme non respectée
4-Taux de pression fiscale ( recettes fiscales / PIB en millions F CFA en %)	≥ 17 %	15,70%	16,70%	16,40%	<b>16,8%</b>	norme non respectée

Sources : Ministère de l'économie et des finances et Perspectives économiques en Afrique, Togo 2014 (BAD, OCDE, PNUD).

A la lecture du tableau ci-dessus, l'on constate que :

- ✓ depuis 2011, le Togo respecte tous les critères de 1<sup>er</sup> rang du Pacte de convergence, à l'exception du 1<sup>er</sup> critère (solde budgétaire de base rapporté au PIB). Par ailleurs, la Cour observe que quand bien même le quatrième critère est respecté en 2013, il connaît une détérioration progressive et si des mesures appropriées ne sont pas prises, il risque de passer au-dessus de 0 aboutissant à nouveau à l'accumulation des arriérés de paiements.
- ✓ l'unique critère de 2<sup>ème</sup> rang a été respecté mais il convient de noter que les niveaux de réalisation de 2012 et de 2013 sont en deçà de celui atteint en 2011.

Le constat selon lequel le Togo peine depuis trois gestions à se conformer aux normes communautaires par rapport aux critères de second rang en dehors de celui relatif aux investissements publics financés sur ressources internes par rapport aux recettes fiscales, est encore confirmé par les résultats de l'exécution de la loi de finances, gestion 2013. Pour éviter cette situation, le Gouvernement doit envisager une politique plus volontariste en matière de maîtrise de la masse salariale, d'accroissement des productions locales destinées à l'exportation et surtout de mobilisation des ressources internes.

Compte tenu de la concomitance de la production des RELF 2012 et 2013, les observations et recommandations du rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2012, n'ont pu être prises en compte par le Gouvernement pour l'exécution de la loi de finances, gestion 2013.

<sup>9</sup> Recettes (hors dons) moins total des dépenses (y compris Prêts nets) (hors dépenses en capital sur financement extérieur et hors PPTE) / PIB (en millions F CFA)

<sup>10</sup> Il s'agit seulement des investissements sur BIE.

### 3.2.1.2.3. Contrôle de la gestion des ambassades du Togo à l'étranger

En application des dispositions de la loi organique N° 98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes et plus précisément de l'article 62, la chambre chargée du contrôle des comptes de l'Etat a contrôlé les missions diplomatiques du Togo aux Etats-Unis d'Amérique (Washington DC) et en France (Paris) pour la période allant du 9 décembre 2009 au 16 octobre 2013.

Le but de ce contrôle est de s'assurer du respect par l'ordonnateur (Ambassadeur) et le payeur affectés dans ces missions diplomatiques, des textes en matière de perception des recettes et d'exécution des dépenses ainsi que de leur comptabilisation, de manipulation des deniers publics, de gestion du patrimoine de l'Etat et de conservation des valeurs puis d'apprécier la qualité de la gestion.

#### 3.2.1.2.3.1. Contrôle de la gestion de l'Ambassade du Togo à Washington

Les résultats de ce contrôle sont résumés dans le tableau ci-dessous en distinguant d'une part les constats et d'autre part, les recommandations qui en découlent :

<b>Synthèse des constats</b>	<b>Synthèse des recommandations</b>
1- Faiblesses d'ordre organisationnel et managérial (gestion des ressources humaines, budgétaires et, financières).	Que l'ambassade mette en place un organigramme, mettre à niveau quantitativement et qualitativement les ressources humaines en vue de remédier aux faiblesses constatées.
2- Sous-évaluation et /ou insuffisance des crédits budgétaires	Que le ministère chargé des finances évalue les besoins réels de l'ambassade en vue du relèvement des dotations budgétaires sur les lignes structurellement en dépassement.
3- Fonds et valeurs de l'ambassade non sécurisé (Un coffre-fort non utilisable, bureau du payeur facilement accessible)	Prendre des dispositions pour sécuriser les fonds et valeurs de l'ambassade en dotant les services du payeur d'un coffre-fort.
4- Non-respect des règles de finances publiques dans la gestion des recettes consulaires (Visas, passeports)	Que les ministères de tutelle appliquent les règles et principes des finances publiques et de comptabilité dans la gestion des recettes consulaires .
5- Non maîtrise des principes et pratiques comptables	Que le comptable institue l'établissement systématique d'états de rapprochement bancaire à la fin de chaque mois.
6- Système de couverture médicale du personnel inadéquat et inefficace	Que les autorités de tutelle adoptent un système de prise en charge médicale efficace des agents de l'ambassade, à défaut d'une souscription à une assurance maladie professionnelle.
7- Patrimoine immobilier vétuste et en état de dégradation avancée.	Que le ministère chargé des finances en liaison avec l'Office du Patrimoine du Togo à l'Etranger (OPITE), prenne des dispositions pour rénover les trois immeubles de l'Ambassade du Togo à Washington.

### 3.2.1.2.3.2. Contrôle de la gestion de l'Ambassade du Togo à Paris

Ce contrôle a couvert la période allant du 14 décembre 2009 au 31 octobre 2013.

Les résultats de ces travaux sont résumés dans le tableau ci-dessous qui retrace les constats et les recommandations qui en découlent :

Constats	Recommandations
1-Absence d'un organigramme formel de l'ambassade	Mettre en place un organigramme qui retrace les fonctions et les liens hiérarchiques entre les différents postes.
2-Non production de contrats de travail de neuf (09) agents recrutés sur place.	Elaborer un contrat en bonne et due forme pour chacun de ces agents.
3-Absence d'un chargé des ressources humaines	Nommer formellement un chargé des ressources humaines.
4-Un ambassadeur à compétence territoriale très étendue	Doter l'ambassade des moyens nécessaires pour mener à bien sa mission
5-Un payeur surchargé alors que son assistante est sous employée.	Mieux répartir les charges comptables entre le payeur et son assistante.
6-Recouvrement des recettes par une personne non habilitée	Confier ces recouvrements au payeur ou à son adjoint.
7-D'importants dépassements dans l'exécution des dotations budgétaires	Respecter les dotations budgétaires de l'ambassade parce que les crédits qui lui sont alloués sont pour l'essentiel, des crédits limitatifs.
8-Exécution des dépenses, nonobstant l'épuisement des crédits budgétaires	Appliquer rigoureusement les textes réglementaires en matière d'exécution des dépenses budgétaires.
9-Des lignes budgétaires structurellement exécutées en dépassement	Evaluer les besoins réels de l'ambassade en vue du relèvement des dotations budgétaires sur les lignes structurellement en dépassement
10-Coût du visa délivré à l'arrivée au Togo, inférieur aux frais du visa obtenu à l'ambassade à Paris.	Harmoniser le prix du visa obtenu à Paris et à Lomé
11-Patrimoine immobilier en état de dégradation	Prendre des dispositions pour rénover toutes les propriétés immobilières de l'ambassade du Togo à Paris

### 3.2.1.2.4. Les activités de la chambre au cours de l'année 2015

En 2015, la première chambre a effectué trois missions de contrôle : le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2014 et les contrôle des ambassades du Togo, à OTTAWA et à Bruxelles. Les rapports des deux derniers contrôles sont en cours de finalisation en vue de leur adoption par la Cour. Quant au RELF, il a été achevé et transmis à l'Assemblée Nationale.

### 3.2.1.2.4.1. Le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2014

Le rapport sur l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2014, s'articule en trois parties à savoir : le contexte économique et juridique, le contrôle de l'exécution du budget, gestion 2014 et les observations et recommandations de la Cour.

L'économie togolaise est restée vulnérable aux chocs extérieurs. En effet, l'épidémie causée par le virus Ebola dans la sous-région ouest africaine a eu un impact négatif certain sur l'économie nationale, eu égard au fait que plus de la moitié de l'exportation togolaise est dirigée vers les pays membres de la CEDEAO.

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

**Tableau 15 : Valeur ajoutée des secteurs**

PIB à prix constants (Milliards de CFA)	2013	2014	Variat° en %
Secteur primaire (i)	372,6	428,1	14,9
Secteur secondaire (ii)	273,5	284,2	3,9
Secteur tertiaire (iii)	427,6	446,5	4,4
Produits Imp. services bancaires	-47,2	-56,6	20,0 <sup>11</sup>
VA Branches non marchandes	131,4	133,8	1,8
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	93,0	106,1	14,0
Droits et taxes à l'importation (DTI hors TVA)	83,8	66,0	-21,2
Produit intérieur brut	1 334,8	1 408,1	5,5
Variation (%)	5,4	5,5	

**Source :** Rapport économique, financier et social de 2014 : Données de PRECOMAT 2.0, Direction de l'économie

De l'analyse du tableau ci-dessus, il ressort que le taux de croissance du PIB brut est estimé à 5,5% en 2014 contre 5,4% en 2013.

La contribution des principales composantes du PIB réel à la croissance en 2014 se résume comme suit : secteur primaire (4,2%), secteur secondaire (0,8%) et secteur tertiaire (1,4%).

Après une année d'exécution, la SCAPE a été traduite en un programme d'actions prioritaires (PAP), outil d'opérationnalisation des grandes orientations dans une logique de gestion axée sur les résultats pour orienter l'élaboration du programme d'investissement public et la préparation du budget de l'Etat.

L'édition 2015 du rapport de la Banque Mondiale, Doing Business, indique que le Togo fait partie des dix (10) économies du monde qui ont le plus progressé sur le climat des affaires en faisant un bon de 15 places pour atteindre le 149<sup>ème</sup> rang mondial.

L'encours de la dette publique totale est passé de 914,8 milliards de FCFA en 2013 à 1036 milliards de FCFA à fin décembre 2014 soit une hausse de 13,40%. Il est réparti entre la

<sup>11</sup> Ce chiffre est plutôt négatif.

dette intérieure (54,6%) et la dette extérieure (45,4%) d'après le document sur la viabilité de la dette du Togo au 31 décembre 2014 publié en mars 2015.

#### 3.2.1.2.4.2. Contrôle des données de la loi de finances initiale (LFI) et de la loi de finances rectificative (LFR) 2014

La loi de finances initiale, gestion 2014 a adopté un budget équilibré en recettes et en dépenses d'un montant de **832 678 700 000 F CFA**.

Les modifications apportées à la LFI par la LFR ont porté aussi bien sur les recettes que sur les dépenses. Elles se sont traduites par une diminution nette des prévisions initiales.

La répartition des recettes et des dépenses prévues au budget de l'Etat, gestion 2014 adopté par la loi N° 2014-001 du 8 janvier 2014 de même que celle de la LFR N° 2014-017 du 7 novembre 2014 est la suivante :

- les prévisions des recettes du budget général de même que les dépenses sont passées de 830 368 700 000 à 720 905 290 000 F CFA, soit une baisse de 13,18% par rapport au budget initial.
- les dotations aux comptes d'affectation spéciale n'ont connu aucune modification entre les deux lois de finances.
- les recettes fiscales qui ont enregistré la plus importante baisse avec une diminution de 18,95 % suivies des recettes en capital (-4,37%). Les recettes sont constituées principalement des recettes fiscales (61,73%) , des recettes en capital (31,49%) et des recettes non fiscales (6,51%). Quant aux recettes affectées aux CAS, elles représentent 0,28% des recettes affectées au budget de l'Etat ;
- les dépenses<sup>12</sup>, ont baissé comme suit : les interventions de l'Etat (-23,21%), la dette publique (-13,09%), les investissements (-11,36%) et les dépenses de fonctionnement (-10,06%).

<sup>12</sup> Tableau 4 RELF 2014, page 25

**Tableau 16 : Evolution des prévisions de LFR 2014 par rapport à la LFI 20145**

<b>RUBRIQUES</b>	<b>LFI</b>	<b>LFR</b>	<b>Variation nette</b>	<b>Variation en %</b>
<b>RECETTES</b>				
Recettes en capital	262 213 960 000	250 753 810 000	-11 460 150 000	-4,37%
Recettes fiscales	513 975 740 000	416 600 000 000	-97 375 740 000	-18,95%
Recettes non fiscales	54 179 000 000	53 551 479 000	-627 521 000	-1,16%
<b>Recettes budget général</b>	<b>830 368 700 000</b>	<b>720 905 289 000</b>	<b>-109 463 411 000</b>	<b>-13,18%</b>
Comptes d'affectation spéciale	2 310 000 000	2 310 000 000	0	0,00%
<b>Recettes totales</b>	<b>832 678 700 000</b>	<b>723 215 289 000</b>	<b>-109 463 411 000</b>	<b>-13,15%</b>
<b>DEPENSES</b>				
Dettes publiques et viagères	132 366 040 000	115 038 416 000	-17 327 624 000	-13,09%
Dépenses de fonctionnement	296 516 362 000	266 675 418 000	-29 840 944 000	-10,06%
Interventions de l'Etat	140 941 883 000	108 234 883 000	-32 707 000 000	-23,21%
Investissements	260 544 415 000	230 956 573 000	-29 587 842 000	-11,36%
<b>Dépenses budget général</b>	<b>830 368 700 000</b>	<b>720 905 290 000</b>	<b>-109 463 410 000</b>	<b>-13,18%</b>
Comptes d'affectation spéciale	2 310 000 000	2 310 000 000	0	0,00%
<b>Dépenses budget de l'Etat</b>	<b>832 678 700 000</b>	<b>723 215 290 000</b>	<b>-109 463 410 000</b>	<b>-13,15%</b>

**Sources** : Budget de l'Etat, collectif budgétaire, gestion 2014 et calculs de la Cour

### 3.2.1.2.4.3. Les conséquences de la loi de finances rectificative (LFR) 2014 sur l'équilibre général du budget

L'évolution des prévisions budgétaires suite à la LFR 2014, telle que présentée dans le tableau ci-dessus, a eu des répercussions sur les principaux soldes et agrégats du budget 2014 et la structure de son financement comme résumé dans le tableau 17 suivant :

**Tableau 17 : Financement du Budget 2014**

<b>RUBRIQUES</b>	<b>LFI 2014</b>	<b>Rapport au budget initial</b>	<b>LFR 2014</b>	<b>Rapport au Collect. budgét.</b>	<b>Taux de variat°</b>
Total des recettes internes	570 464 740 000	68,51%	472 461 479 000	65,33%	-17,18%
Total des dépenses de l'Etat	<b>832 678 700 000</b>	<b>100%</b>	<b>723 215 290 000</b>	<b>100%</b>	<b>-13,15%</b>
Besoins de financement du budget	-262 213 960 000	31,49%	-250 753 811 000	34,67%	4,37%
Financement extérieur	262 213 960 000	31,49%	250 753 810 000	34,67%	4,37%
<b>Gap budgétaire</b>	-		-1 000		

**Sources** : Budget de l'Etat, collectif budgétaire, gestion 2014 et calculs de la Cour

Il ressort de l'analyse de ce tableau que le budget 2014 est équilibré en recettes et en dépenses aussi bien dans la loi de finances initiale que dans la loi de finances rectificative, sous réserve du redressement de l'écart de -1.000 F CFA constaté.

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

- dans la LFI, les recettes internes couvrent 68,51% des dépenses du budget de l'Etat d'où un gap budgétaire de 31,49% financé par les recettes en capital qui sont des recettes externes ;
- la LFR 2014 a abouti à une baisse des recettes internes de **17,18%** face à une réduction moins sensible des dépenses de l'Etat de **13,15%**, ce qui a eu pour conséquence l'augmentation du besoin de financement dans le collectif budgétaire ; son rapport au total du budget passe, en effet, de 31,49% à 34,67%, soit une progression de 4,37%.

#### 3.2.1.2.4.4. Analyse de l'exécution de la loi de finances, gestion 2014

Cette analyse a porté sur le compte administratif, les trois comptes de gestion des comptes principaux de l'Etat, le Compte Général de l'Administration des Finances et l'avant-projet de loi de règlement au titre de la gestion 2014.

##### 3.2.1.2.4.4.1. Réalisations des recettes courantes, gestions 2010 à 2014

Les recettes de l'Etat sont essentiellement collectées, depuis l'entrée en vigueur de la loi N° 2012-016 du 14 décembre 2012 par l'Office Togolais des Recettes (OTR) et la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

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

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

Le résultat de l'exécution des recettes prévues au budget de l'Etat, gestion 2014 est retracé dans le tableau suivant :

**Tableau 18 : Présentation de l'ensemble des recettes réalisées en 2014 (en F CFA)**

<u>Libellés</u>	<u>Prévision des recettes 2014</u>	<u>Réalisation des recettes 2014</u>	<u>Taux de réalisation 2014</u>	<u>Poids par rapport au total des recettes</u>
<b>Recettes en capital</b>	<b>250 753 810 000</b>	<b>140 634 902 239</b>	<b>56,08%</b>	<b>34,67%</b>
Dons et legs	59 934 048 000	0	0,00%	
Appuis budgétaires	14 400 000 000	7 097 580 293	49,29%	
Emissions de bons de trésor (Emprunts)	119 000 000 000	117 209 000 000	98,49%	
Tirages sur emprunts projet	0	16 328 321 946	-	
Autres emprunts intérieurs	57 419 762 000	0	0,00%	
<b>Recettes fiscales</b>	<b>416 600 000 000</b>	<b>458 222 789 260</b>	<b>109,99%</b>	<b>57,60%</b>
Impôts sur le revenu, les bénéfiques et gains	82 125 600 000	84 858 841 498	103,33%	
Impôts sur les salaires versés et autres	2 485 200 000	2 955 927 070	118,94%	
Impôts sur le patrimoine	883 500 000	1 599 068 337	180,99%	
Impôts et taxes intérieures / biens & services	211 729 031 000	253 820 600 579	119,88%	
Droits de timbre et d'enregistrement	8 437 900 000	10 727 464 242	127,13%	
Droits et taxes sur le commerce ext.. et le transit	96 231 738 000	101 141 334 877	105,10%	
Autres recettes fiscales	14 707 031 000	3 119 552 657	21,21%	
<b>Recettes non fiscales</b>	<b>53 551 479 000</b>	<b>54 260 328 722</b>	<b>101,33%</b>	<b>7,40%</b>
recettes domaniales	12 640 479 000	20 932 645 797	165,60%	
recettes de service	4 638 000 000	4 261 099 204	91,87%	
Produits des participations financières	26 752 275 000	21 116 874 805	78,94%	
Autres recettes non fiscales	9 520 725 000	7 949 708 916	83,50%	
<b>Recettes totales hors CAS</b>	<b>720 905 289 000</b>	<b>653 118 020 221</b>	<b>90,60%</b>	<b>99,68%</b>
Comptes d'affectation spéciale	2 310 000 000	2 163 888 716	93,67%	0,32%
<b>Recettes totales</b>	<b>723 215 289 000</b>	<b>655 281 908 937</b>	<b>90,61%</b>	<b>100,00%</b>

**Sources:** Collectif budgétaire, compte administratif et comptes de gestion 2014

De l'analyse du tableau ci-dessus, il ressort que pour une prévision de **723 215 289 000 F CFA**, les recettes réalisées au titre de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2014 n'ont atteint que **655 281 908 937 F CFA**, soit un taux de réalisation de **90,61%**, en hausse de 12,7 points par rapport à l'année précédente (**77,91%**).

#### 3.2.1.2.4.4.2. Analyse de l'ensemble des recettes internes

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

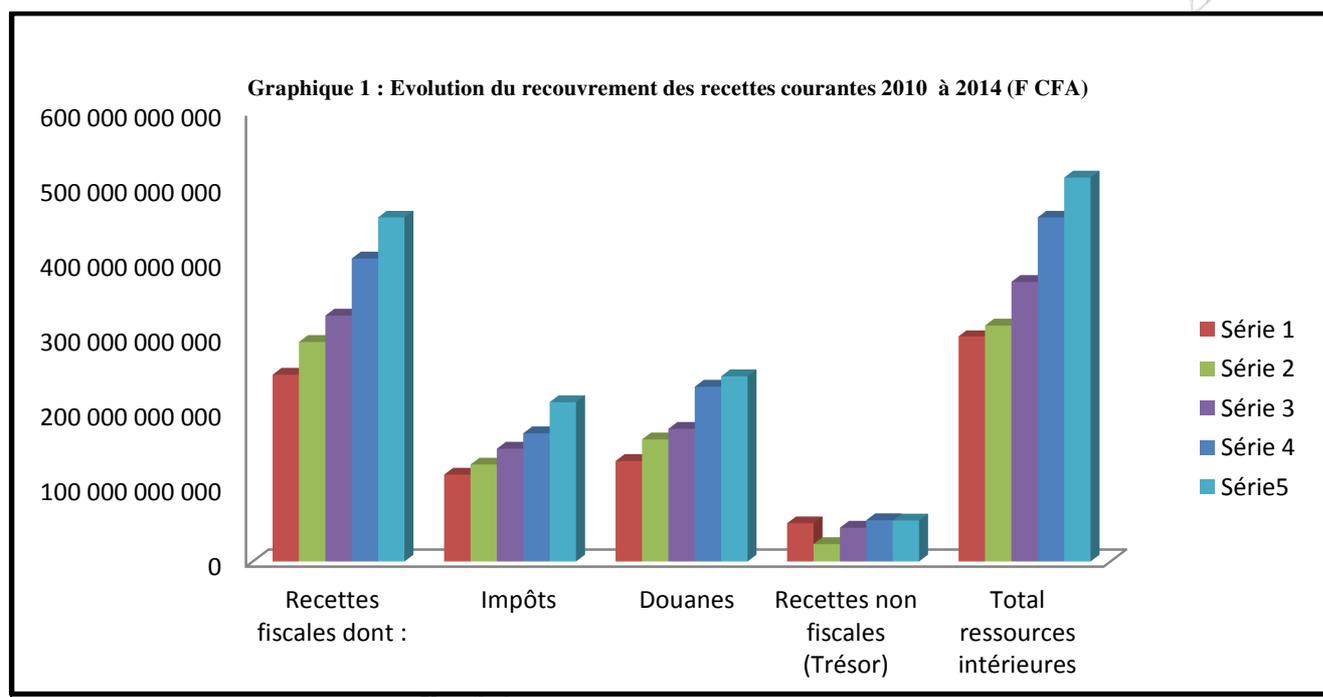
**Tableau 19 : Evolution des recouvrements de recettes courantes 2010-2014 (F CFA)**

RUBRIQUES	2010	2011	2012	2013	2014	Variat <sup>e</sup> 2011/2010	Variation 2012/2011	Variation 2013/2012	Variation 2014/2013
<b>Recettes fiscales dont :</b>	<b>248 276 619 972</b>	<b>291 411 725 546</b>	<b>327 697 022 069</b>	<b>403 574 699 377</b>	<b>458 222 789 260</b>	<b>17,37%</b>	<b>12,45%</b>	<b>23,15%</b>	<b>13,54%</b>
Impôts	115 065 168 537	128 470 933 468	150 779 193 983	171 076 902 179	212 033 338 000	11,65%	17,36%	13,46%	23,94%
Douanes	133 211 451 435	162 940 792 078	176 917 828 086	232 497 797 198	246 189 451 260	22,32%	8,58%	31,42%	5,89%
<b>Recettes non fiscales (Trésor)</b>	<b>50 618 274 394</b>	<b>23 087 482 706</b>	<b>44 781 563 920</b>	<b>54 751 338 790</b>	<b>54 261 541 215</b>	<b>-54,39%</b>	<b>93,96%</b>	<b>22,26%</b>	<b>-0,89%</b>
<b>Total ressources internes</b>	<b>298 894 894 366</b>	<b>314 499 208 252</b>	<b>372 478 585 989</b>	<b>458 326 038 167</b>	<b>512 484 330 475</b>	<b>5,22%</b>	<b>18,44%</b>	<b>23,05%</b>	<b>11,82%</b>

**Sources:** Comptes administratif et de gestion 2013 du RGT, rapports 2010 à 2012 de la Cour

- Le recouvrement des recettes internes a enregistré un accroissement régulier sur la période 2010 à 2013 : 5,22% entre 2010 et 2011 ; 18,44% entre 2011 et 2012 ; 23,05% entre 2012 et 2013.
- Entre 2013 et 2014, l'on a constaté un fléchissement de 11,82% ; malgré ce fléchissement, les impôts ont connu une amélioration passant de 13,46% en 2013 à 23,94% en 2014.
- Les recettes non fiscales) ont chuté de 22,26% en 2013 à -0,89% en 2014.

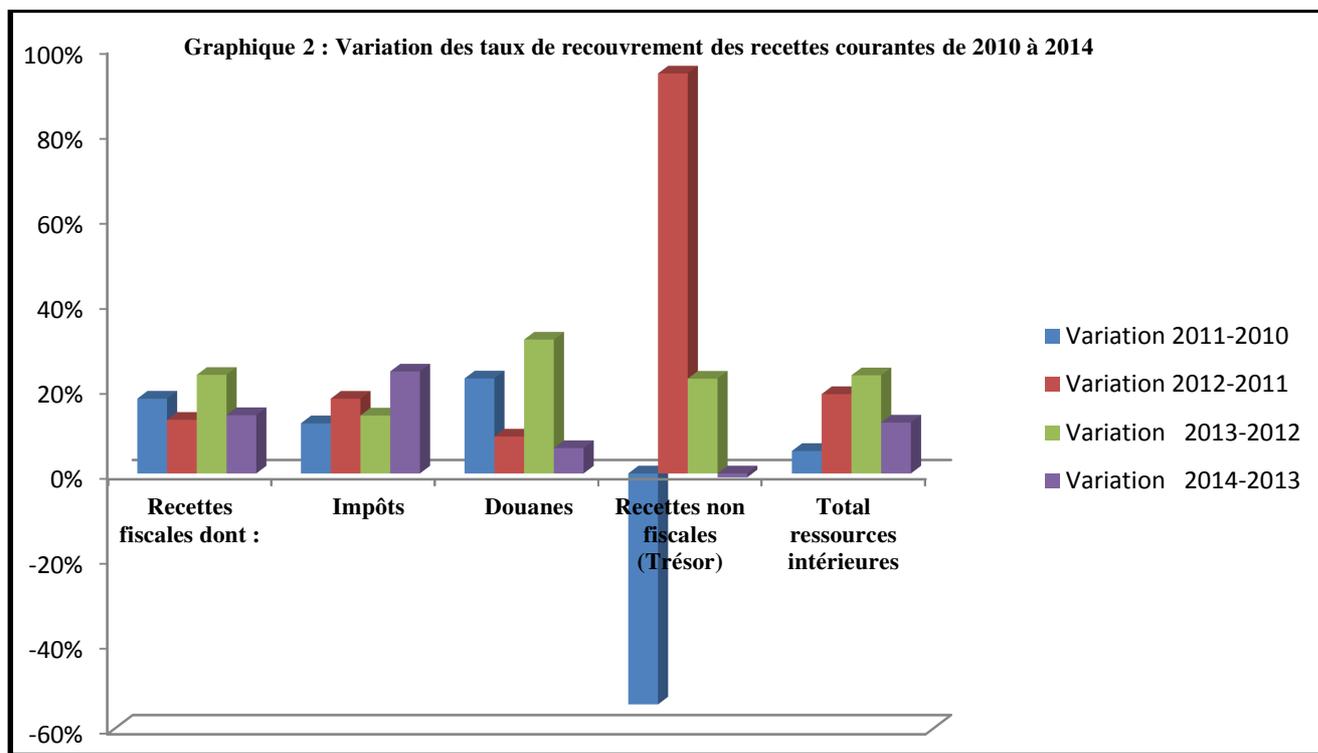
Les graphiques 1 et 2 ci-dessous illustrent cette évolution.



**Source :** La Cour à partir des données du tableau 19

**Légende :**

- Série 1 : 2010
- Série 2 : 2011
- Série 3 : 2012
- Série 4 : 2013
- Série 5 : 2014



Source : La Cour à partir des données du tableau 19

#### 3.2.1.2.4.4.3. Recettes fiscales

A l'exception de la rubrique «Autres recettes fiscales » qui a été exécutée à 16,17%, toutes les rubriques de recettes prévues ont été recouvrées au-delà de 100% . (113,18% en 2013 et 109,13% en 2014)

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

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

**Tableau 20 : Analyse des recouvrements des recettes fiscales 2014 par Régie financière (en F CFA)**

Régie financière	Prévisions (A)	Part dans les prévisions	Recouvrement(B)	Part dans l'exécution	Taux d'exécution (B/A)
CDI	191 015 709 000	45,85%	212 033 338 000	46,27%	111,00%
CDDI	225 584 291 000	54,15%	246 189 451 260	53,73%	109,13%
<b>TOTAL RECETTES FISCALES</b>	<b>416 600 000 000</b>	<b>100,00%</b>	<b>458 222 789 260</b>	<b>100,00%</b>	<b>109,99%</b>

**Sources:** Compte administratif et compte de gestion 2014 du RGT

L'analyse des recouvrements des recettes fiscales par les deux régies financières dégage un taux moyen d'exécution de 109,99% en 2014 contre 110,80 en 2013.

Ce tableau met en lumière le fait qu'à l'exécution du budget 2014, le CDI a réalisé ses prévisions de recettes budgétaires à 111,00% tandis que le CDDI a atteint 109,13% de ses prévisions. Du point de vue des performances, on constate que le CDI a amélioré son taux de recouvrement. Somme toute, les recettes fiscales ont connu une baisse des recouvrements en 2014 avec un taux moyen d'exécution de 109,99%.

L'analyse des données des prévisions et des réalisations présentée dans le tableau ci-dessus montre que le CDI n'a recouvré que 46,27% des recettes fiscales prévues tandis que le CDDI réalise 53,73% de ces recettes.

On note que la part du CDI dans les prévisions des recettes fiscales a augmenté de 43,60% en 2013 à 45,85% en 2014 tandis que celle du CDDI a baissé de 56,40% en 2013 à 54,15% en 2014.

La Cour note pour un troisième exercice consécutif, l'égalité systématique entre les émissions et les recouvrements des recettes fiscales, et par conséquent, l'inexistence de restes à recouvrer au niveau de ces deux régies financières. Cette égalité systématique entre les émissions et les recouvrements est récurrente et imputable à la non émission des rôles.

#### 3.2.1.2.4.4.4. Recettes non fiscales

Les recettes non fiscales (RNF), pour l'exercice sous revue, comprennent les quatre (4) catégories de revenus présentées dans le tableau ci-après.

La prévision des recettes non fiscales a connu en 2014 une baisse de 20,58% par rapport à 2013 (confer tableau 10 supra).

**Tableau 21 : Etat des recettes non fiscales tiré du compte de gestion 2014 du RGT**

Désignation	Prévisions (A)	Emissions admises (B)	Recouvrements (C)	Restes à recouvrer	Ecart (B-A)	Taux d'exécution (B/A)
Revenu de l'entreprise et de la propriété	12 640 479 000	20 932 645 797	20 932 645 797	0	8 292 166 797	165,60%
Droits et frais administratifs	4 638 000 000	4 261 099 204	4 261 099 204	0	-376 900 796	91,87%
Produits des participations financières	26 752 275 000	21 116 874 805	21 116 874 805	0	-5 635 400 195	78,93%
Autres recettes non fiscales	9 520 725 000	7 949 708 916	7 949 708 916	0	-1 571 016 084	83,50%
<b>TOTAL</b>	<b>53 551 479 000</b>	<b>54 260 328 722</b>	<b>54 260 328 722</b>	<b>0</b>	<b>708 849 722</b>	<b>101,32%</b>

**Sources:** Comptes administratif et de gestion 2014 du RGT et rapport 2013 de la Cour

Les recettes non fiscales ont connu un taux d'exécution de 101,32% en 2014 contre 81,69% en 2013. L'évolution la plus significative concerne la rubrique : « revenu de l'entreprise et de la propriété » qui a connu un taux de réalisation de 165,60% en 2014 contre 73,07% en 2013.

Toutefois, le taux de recouvrement des produits des participations financières a connu une baisse de 81,65% en 2013 à 78,93% en 2014.

La rubrique «Autres recettes non fiscales » dont la prévision est de 9 520 725 000 F CFA a été exécutée pour 7 949 708 916 F CFA en 2014, soit 83,50 %.

#### 3.2.1.2.4.4.5. Exécution de l'ensemble des dépenses du budget général, gestion 2014

Les dépenses du budget général comprennent les intérêts sur la dette, les dépenses de personnel, de fonctionnement et de transferts.

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

A l'exécution :

- ✓ la dette publique et viagère composée de trois rubriques à savoir : les allocations viagères, les intérêts sur la dette et les amortissements de la dette, prévue pour 115 038 414 000 FCFA, a atteint un taux de 90,73% dont 69,75% pour les intérêts sur la dette et 98,50% pour l'amortissement de la dette, soit 104 373 137 800 F CFA ;
- ✓ les dépenses de personnel prévues dans la loi de finances 2014 ont été exécutées globalement à hauteur de **143 441 042 761 FCFA** pour une prévision de **143 757 192 000 F CFA** d'où un écart de **316 149 239 FCFA** représentant **0,22%** des prévisions initiales. Au titre de 2014, le taux d'exécution des dépenses de personnel a atteint **99,78%** contre **96,05%** en 2013 ;
- ✓ les dépenses de fonctionnement prévues pour **122 918 227 000 FCFA** ont été exécutées pour un montant de **117 504 406 445 FCFA**, soit un taux moyen d'exécution de **95,60%**. Au niveau de l'exécution, la Cour constate une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement dont le taux d'exécution passe de 94,01% en 2013 à 95,60% en 2014. En dehors des institutions non encore opérationnelles (Médiature et Conseil Economique et Social), seuls les ministères et institutions suivants : le Conseil Supérieur de la Magistrature (47,72%), le ministère des postes et

de l'économie numérique (52,50%), le ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et des collectivités locales (60,25%), la Cour Suprême (64,25%) le ministère du développement à la base (65,10%) et le ministère de la réforme de l'Etat et de la modernisation de l'administration (68,79%) ont exécuté leurs dotations budgétaires à moins de 70%. Aucun ministère ou institution n'a dépassé sa dotation budgétaire ;

- ✓ la dotation budgétaire allouée aux dépenses de transferts d'un montant de 108 234 883 000 F CFA a été consommée à hauteur de 101 672 266 555 FCFA, soit un taux d'exécution de 93,94% contre 88,93% l'année précédente. Les ministères qui ont bénéficié des plus importantes subventions au titre du budget 2014 sont dans l'ordre : le Ministère de l'économie et des finances (26,10%), le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ( 19,03%) , le Ministère du commerce & de la promotion du secteur privé (12,54%), le ministère de la santé (9,20%), le ministère du développement à la base (8,82%) et le ministère des enseignements primaire et secondaire (5,49%). Ces six (06) ministères totalisent un volume de transferts courants de 87 870 988 000 FCFA sur une prévision totale de 108 234 883 000FCFA, soit 81,18%. Ces ministères ont exécuté leurs dotations à 80,77% ;
- ✓ il se dégage de l'analyse des crédits d'investissement inscrits au budget général, gestion 2014 que sur 230 956 573 000 F CFA prévus, les dépenses exécutées s'élèvent à 207 317 619 482 F CFA, soit un taux d'exécution de 89,76%. Ceci traduit une augmentation par rapport à l'exercice précédent où ce taux était de 70,41%. L'on a constaté également que quatre (4) postes budgétaires sur 30 ont bénéficié en prévision de 80,91% du budget d'investissement 2014. Il s'agit de : ministère des travaux publics (59,89%), ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (10,20%), ministère de la santé (7,15%) et ministère de l'équipement rural (3,52%).

L'ensemble de ces dépenses exécutées par les différents ministères et institutions de la République est récapitulé dans le tableau qui suit :

**Tableau 22 : Récapitulatif des prévisions et de l'exécution des dépenses prévues au budget général 2014 (F CFA)**

Poste	Ministères ou institutions	Prévisions LFR 2014	Taux par rapport au budget	Exécution LFR 2014	Taux d'exécut°. 2014
1 210	<b>Dettes publique et viagère</b>	<b>115 038 414 000</b>	<b>15,96%</b>	<b>104 373 137 800</b>	<b>90,73%</b>
2 110	Assemblée Nationale	3 910 423 000	0,54%	3 190 905 187	81,60%
2 120	Présidence de la République	13 017 256 000	1,81%	12 459 284 813	95,71%
2 130	Premier Ministre	1 258 673 000	0,17%	1 231 681 541	97,86%
2 140	Cour Constitutionnelle	260 960 000	0,04%	246 794 834	94,57%
2 150	Cour Suprême	556 896 000	0,08%	365 977 308	65,72%
2 160	Médiature	33 158 000	0,00%	-	0,00%
2 170	Cour des comptes	1 423 557 000	0,20%	1 090 182 705	76,58%
2 180	Conseil économique et social	36 158 000	0,01%	-	0,00%
2 190	Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC)	233 694 000	0,03%	165 000 000	70,61%
	<b>TOTAL POUVOIRS PUBLICS</b>	<b>20 730 775 000</b>	<b>2,88%</b>	<b>18 749 826 388</b>	<b>90,44%</b>
2 210	Ministère de l'économie et des finances	36 575 264 000	5,07%	37 396 893 924	102,25%
2 215	Dépenses communes de personnel	880 000 000	0,12%	812 383 627	92,32%
2 216	Dépenses communes de matériel	1 535 000 000	0,21%	1 459 747 344	95,10%
2 217	Dépenses communes diverses	63 727 407 000	8,84%	62 632 158 594	98,28%
2 220	Ministère de la planification, du développement et aménagement territoire	2 354 591 000	0,33%	1 909 850 585	81,11%
2 230	Min. affaires étrang. & intégrat° régionale	8 722 365 000	1,21%	5 619 966 687	64,43%
2 240	Ministère DB, ART. Jeunesse Emploi des jeunes	16 000 448 000	2,22%	10 609 723 443	66,31%
2 250	Ministère de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques	126 848 000	0,02%	103 113 262	81,29%
2 310	Ministère Défense & anciens combattus	41 075 526 000	5,70%	39 754 419 883	96,78%
2 410	Ministère administration territoriale, décent. & collectivités locales	5 209 553 000	0,72%	3 195 165 335	61,33%
2 420	Ministère de la justice & relations avec les institutions	6 015 480 000	0,83%	5 343 517 152	88,83%
2 421	Conseil Supérieur de la Magistrature	85 775 000	0,01%	59 148 948	68,96%
2 422	Sécretariat d'Etat chargé des relat° avec les institut° de la République	95 655 000	0,01%	46 164 600	48,26%
2 430	Ministère de la sécurité & de la protection civile	9 537 271 000	1,32%	8 712 594 452	91,35%
2 510	Min. enseignement primaire et secondaire & alphabétisation	78 019 273 000	10,82%	86 351 440 916	110,68%
2 520	Min. enseignement tech. & formation professionnelle	6 731 034 000	0,93%	7 273 762 182	108,06%
2 530	Min. enseignement supérieur & recherches	23 078 624 000	3,20%	22 420 353 383	97,15%
2 610	Ministère de la santé	43 369 408 000	6,02%	33 148 613 761	76,43%
2 710	Min. fonction publique et réformes administratives	1 757 175 000	0,24%	1 397 007 261	79,50%
2 720	Min. communicat°, art, culture et formation civique	9 242 142 000	1,28%	8 677 433 294	93,89%
2 730	Ministère sports & loisirs	2 472 701 000	0,34%	2 703 337 712	109,33%
2 740	Min.act. Sociale, promotion femme, protect° enfnt & pers. âgées	2 970 157 000	0,41%	2 881 212 631	97,01%
2 750	Ministère du travail, emploi & sécurité sociale	1 879 395 000	0,26%	1 875 945 823	99,82%
2 760	Ministère urbanisme et habitat	5 991 595 000	0,83%	6 240 626 801	104,16%
2 790	Minis. de la Réforme de l'Etat et de la modernisat° de l'Adminstrat°	54 348 000	0,01%	40 829 375	75,13%
2 810	Min.agriculture, élevage, pêche	32 446 335 000	4,50%	24 875 470 627	76,67%
2 811	Ministère de l'Equipement Rural	9 737 238 000	1,35%	5 677 729 523	58,31%
2 820	Ministère commerce & promotion secteur privé	15 588 402 000	2,16%	15 274 094 727	97,98%
2 830	Min. Travaux publics et transports	140 984 510 000	19,56%	144 307 295 004	102,36%
2 840	Ministère des mines et de l'énergie	4 232 106 000	0,59%	3 718 958 069	87,87%
2 851	Sécrétaiat d'Etat chargé de l'industrie	465 939 000	0,06%	434 190 403	93,19%
2 860	Ministère environ. & ressources forestières	8 686 742 000	1,20%	4 600 118 716	52,96%
2 870	Ministère des postes et Economie numériques	4 079 307 000	0,57%	400 820 094	9,83%
2 880	Ministère du tourisme	822 391 000	0,11%	627 657 672	76,32%
2 920	Ministère Droits de l'homme, consolidat° démocratie & format° civique	586 095 000	0,08%	603 763 045	103,01%
	<b>TOTAL MINISTERES ET SERVICES</b>	<b>585 136 100 000</b>	<b>81,17%</b>	<b>551 185 508 855</b>	<b>94,20%</b>
	<b>TOTAL BUDGET GENERAL</b>	<b>720 905 289 000</b>	<b>100,00%</b>	<b>674 308 473 043</b>	<b>93,54%</b>

**Sources:** Compte administratif 2014 et calculs de la Cour

La dette publique et viagère totalise à elle seule 15,96% des prévisions budgétaires.

Quinze (15) postes budgétaires sur 45 totalisent 74,46% du budget général 2014 dont 19,56% pour le ministère des travaux publics et des transports.

L'analyse du tableau ci-dessus appelle les observations suivantes :

- les dépenses du budget général au titre de la gestion 2014, ont été globalement exécutées pour un montant de 674 308 473 043 F CFA sur une prévision de 720 905 289 000 F CFA soit un taux moyen d'exécution de 93,54 %. Ceci reflète une amélioration de la consommation des crédits votés si l'on compare ce taux à celui de 2013 qui était de 88,55%.

- si dans l'ensemble, les crédits votés au niveau des différents postes du budget général **2014** ont été globalement mieux consommés, il n'en demeure pas moins que des disparités se dégagent au niveau de certains postes budgétaires qui ont été exécutés en deçà de **60%**. Il s'agit respectivement de :

- ✚ « la Médiature » et « le Conseil Economique et Social » qui n'ont pas fait l'objet d'exécution tout comme les années précédentes;
- ✚ « ministère des postes et de l'économie numérique » (9,83%);
- ✚ « Secrétariat d'Etat chargé des relations avec les Institutions de la République » (48,26%) ;
- ✚ « ministère de l'environnement et des ressources forestières » (52,96 %) ;
- ✚ « ministère de l'équipement rural » (58,31%).

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

- « Ministère de l'économie et des finances » (102,25%) ;
- « Ministère des travaux publics et des transports » (102,36%) ;
- « Ministère des droits de l'homme et de la consolidation de la démocratie et de la formation civique » (103,01%) ;
- « Ministère de l'urbanisme et de l'habitat » (104,16%) ;
- « Ministère de l'enseignement technique et de la formation professionnelle » (108,06%) ;
- « Ministère des sports et des loisirs » (109,33%) ;
- « Ministère de l'enseignement primaire, secondaire et de l'alphabétisation » (110,68%).

La Cour note une amélioration globale dans la consommation des crédits budgétaires en 2014 par rapport à 2013 mais elle relève que les dépassements constatés, constituent une véritable entorse à la règle de discipline budgétaire.

Les sous consommations de crédits (ministère des postes et de l'économie numérique (9,83%); Secrétariat d'Etat chargé des relations avec les Institutions de la République (48,26%) ; Ministère de l'environnement et des ressources forestières (52,96 %) ; Ministère de l'équipement rural (58,31%) ne traduisent pas une bonne exécution du budget et interpellent les responsables des structures concernées sur leur capacité d'absorption des crédits budgétaires qui leur sont alloués.

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

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

#### 3.2.1.2.4.4.6. Comptes d'affectation spéciale

Les dotations aux comptes d'affectation spéciale (CAS) ont régulièrement progressé sur la période 2010 à 2013 de 790 000 000 FCFA en 2010 à 2 750 000 000 FCFA en 2013 avant de connaître un fléchissement de 16% entre 2013 et 2014 pour se situer à 2 310 000 000 F CFA.

Il ressort de l'examen des données relatives aux ressources des CAS prévues au titre de la gestion 2014, que les prévisions ont été réalisées à hauteur de 93,67% des crédits votés pour l'ensemble des quatre (4) CAS (FNAFPP, FSDH, FPDT et FNDF) soit 2 163 888 716 F CFA en 2014 contre 2 132 957 351 en 2013 soit 77,56% , traduisant ainsi une hausse des recouvrements.

En résumé, sur les cinq dernières gestions, les CAS ont enregistré un montant total de 10 138 636 398 F CFA, soit 95,83% de leurs prévisions. Le taux d'exécution des recettes de 2014 est de 93,67%, en progression par rapport à celui de 2013 qui est de 77,56%.

La consommation des crédits affectés aux dépenses des CAS ne suit pas l'évolution des ressources allouées sur la période en cause. Les taux d'exécution des dépenses des CAS sont en baisse continue entre 2010 et 2013 : 103,80% en 2010 ; 36,48% en 2011 ; 20,72% en 2012 et 18,70% en 2013. Mais en 2014 il a augmenté, passant de 18,70% à 69,91%.

Sur un total de 10 580 000 000 F CFA alloué en cinq (5) ans, le montant exécuté n'est que de 4 283 270 960 F CFA soit 40,48%. L'utilisation de ces dotations pose donc le problème de la sous-consommation des crédits et au-delà celui de l'incapacité des bénéficiaires à absorber ces crédits qui finissent par devenir oisifs alors que d'autres secteurs de l'économie en ont besoin.

#### 3.2.1.2.4.5. Principales conclusions et les recommandations découlant de l'étude de la loi de finances, gestion 2014

##### 3.2.1.2.4.5.1. Principales conclusions issues des observations

Les résultats de l'analyse de la mobilisation des ressources en capital par le Gouvernement traduisent une certaine incertitude dans leur prévision. Cette situation amène la Cour à tirer les conclusions suivantes :

- la non maîtrise des prévisions de recettes en capital ;
- la faiblesse de plus en plus marquée dans la mobilisation des recettes en capital et plus particulièrement la ligne des dons-projets pour laquelle, malgré les dotations budgétaires, aucune émission ni recouvrement sur les deux années consécutives (2013-2014) n'ont été relevés ;
- la non mobilisation de la totalité des « autres emprunts » prévus pour un montant de 57 419 762 000 F CFA au budget 2014.

**Tableau 23 : Recettes fiscales par nature du compte de gestion 2014 du RGT (en F CFA)**

Désignation	Prévisions (A)	Titres pris en charge (B)	Ecart (B-A)	Taux d'exécution
Impôts sur le revenu, les bénéfices et gains	82 125 600 000	84 858 841 498	2 733 241 498	103,33%
Impôts sur les salaires versés et autres	2 485 200 000	2 955 927 070	470 727 070	<b>118,94%</b>
Impôts sur le patrimoine	883 500 000	1 599 068 337	715 568 337	<b>180,99%</b>
Impôts et taxes intérieures / biens & services	211 729 031 000	253 820 600 579	42 091 569 579	<b>119,88%</b>
Droits de timbre et d'enregistrement	8 437 900 000	10 727 464 242	2 289 564 242	<b>127,13%</b>
Droits et taxes sur le commerce extérieur et le transit	96 231 738 000	101 141 334 877	4 909 596 877	<b>105,10%</b>
Autres recettes fiscales	14 707 031 000	3 119 552 657	-11 587 478 343	<b>21,21%</b>
<b>TOTAL RECETTES FISCALES</b>	<b>416 600 000 000</b>	<b>458 222 789 260</b>	<b>41 622 789 260</b>	<b>109,99%</b>

**Source :** Compte de gestion RGT 2014

Il ressort de l'analyse des recettes fiscales résumée dans le tableau ci-dessus, les conclusions suivantes :

- l'ensemble des recouvrements des recettes fiscales par les deux régies financières dégage un taux d'exécution de 109,99% en 2014 contre 110,80% en 2013, traduisant une baisse de performance dans l'ensemble ;
- toutes les rubriques de recettes prévues ont été recouvrées au-delà de 100% à l'exception de la rubrique «Autres recettes fiscales » qui a été exécutée à 16,17% ;
- les recettes fiscales recouvrées en 2014 par le CI, (Ex-DGI), ont atteint un taux d'exécution de 109,99% en amélioration par rapport à celui de 2013 qui était de 107,72%, ce qui traduirait une amélioration de ses performances par rapport à l'ancienne structure ;
- le CDDI (ex DGD) a réalisé un taux d'exécution des recettes de 109,13% en 2014 contre 113,18% l'année précédente. Ceci traduit une contre-performance par rapport aux résultats de 2013 de l'ancienne structure ;
- la non maîtrise des prévisions tant au niveau du CI qu'à celui du CDDI.

Au titre des prévisions de recettes non fiscales, elles sont passées de 67 430 250 000 F CFA en 2013 à 53 551 479 000 F CFA pour l'exercice sous revue, soit une baisse de 20,58%. Cette catégorie de recettes a connu un taux d'exécution de 101,32% en 2014 contre 81,69% en 2013. Par ailleurs, les RNF présentent beaucoup d'anomalies au niveau des taux d'exécution. Celles-ci sont caractérisées par des écarts anormaux traduisant soit des sous-exécutions soit des dépassements excessifs des prévisions.

Pour la gestion 2014, ces écarts s'étendent entre 0% et 5829,87%. Dans l'ensemble, les 27 rubriques des recettes dont les recouvrements présentent des écarts anormaux atteignent un montant de 57 705 122 352 F CFA pour une prévision de 164 198 723 000 F CFA, soit un taux de recouvrement de 35,14%.

Les importants écarts au niveau des recettes non fiscales relevées d'année en année traduisent une non maîtrise de l'évaluation de ces recettes et partant la non sincérité de leur prévision.

L'analyse des dépenses du budget 2014 a permis à la Cour de tirer les conclusions suivantes :

- les dépenses du budget général au titre de la gestion 2014 ont atteint un montant de 674 308 473 043 F CFA sur une prévision de 720 905 289 000 F CFA, soit un taux d'exécution de 93,54 %. Ceci constitue une amélioration de la consommation des crédits votés par rapport à 2013 où le taux était de 88,55% ;
- des disparités se dégagent au niveau de six (6) postes budgétaires dont les dotations n'ont été exécutés qu'entre 0% et 58,31% ;
- sept (7) postes budgétaires ont connu des dépassements, allant de 102,25% à 10,68% des crédits qui leur sont alloués.

L'exécution des dépenses prévues aux CAS ont dans l'ensemble connu une évolution irrégulière : -37,29% entre 2011 et 2012 ; 0% entre 2012 et 2013 et 214,07% entre 2013 et 2014.

Après analyse de la concordance entre les données du compte administratif et ceux du CGAF relatives aux comptes d'affectation spéciale, la Cour a constaté que le compte administratif n'a pas retracé la réalisation des recettes tandis que le CGAF les a prises en compte pour un montant de 1 614 896 960 F CFA, faisant ressortir par conséquent une différence du même montant entre les deux comptes. La Cour conclut que l'information financière n'est pas exhaustive dans le compte administratif.

L'analyse de l'exécution du budget 2014 au regard des critères de convergence de l'UEMOA a permis d'aboutir aux résultats compilés dans le tableau suivant :

**Tableau 24 : Synthèse des critères de convergence de l'UEMOA**

CRITERES	Norme	2011	2012	2013	2014 <sup>13</sup>	OBSERVAT°
<b><u>Critères de premier rang :</u></b>						
Ratio du solde budgétaire de base / PIB (en millions F CFA)	≥ 0 %	-1,60%	-2,90%	-4,50%	<b>-4,90%</b>	norme non respectée
Taux d'inflation (IHPC Lomé)	≤ 3 %	3,60%	2,60%	1,80%	<b>-0,10%</b>	norme respectée
Ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure / PIB	≤ 70%	46,40%	45,40%	41,80%	<b>41,20%</b>	norme respectée
Variation des arriérés de paiement intérieurs et extérieurs (en milliards FCFA)	≤ 0	-1,5	-0,2	0	<b>0</b>	norme respectée
<b><u>Critères de second rang :</u></b>						
Ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales	≤ 35 %	35,90%	36,70%	37,40%	<b>34,50%</b>	norme respectée
Ratio investissements publics financés sur ress. internes / recettes fiscales <sup>14</sup>	≥ 20 %	23,40%	21,60%	21,70%	<b>26,80%</b>	norme respectée
Ratio déficit extérieur courant hors transferts publics / PIB <sup>15</sup>	≥ - 5 %	-9,20%	-12,80%	-12,70%	<b>-13%</b>	norme non respectée
Taux de pression fiscale (recettes fiscales / PIB en millions F CFA en %)	≥ 17 %	16,70%	16,40%	16,80%	<b>18,70%</b>	norme respectée

**Sources :** Ministère de l'économie et des finances et Perspectives économiques en Afrique, Togo 2015 (BAD, OCDE, PNUD).

<sup>13</sup> Données relatives aux critères de convergence 2014 issues du Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de la Commission de l'UEMOA, 10 décembre 2014.

<sup>14</sup> Recettes (hors dons) moins total des dépenses ( y.c. Prêts nets) (hors dépenses en capital sur financement extérieur et hors PPTE) / PIB (en M F CFA).

<sup>15</sup> Il s'agit seulement des investissements sur BIE.

A l'examen lumière du tableau ci-dessus, l'on constate jusqu'à la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2014 que :

- ✓ concernant les critères de 1<sup>er</sup> rang du Pacte de convergence, le Togo respecte tous les critères depuis 2011 à l'exception du 1<sup>er</sup> critère (solde budgétaire de base rapporté au PIB) ;
- ✓ par rapport aux critères de second rang, le Togo éprouve des difficultés, depuis quatre ans de gestions successives, à se conformer aux normes communautaires concernant le critère Ratio « déficit extérieur courant hors transferts publics / PIB ».

#### 3.2.1.2.4.5.2. Recommandations

A l'issue du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2014, la Cour recommande que :

1. les prévisions des recettes non fiscales soient plus réalistes et sincères ;
2. le ministère chargé des finances produise, en annexe, l'état d'exécution des ressources affectées, notamment au Fonds Routier (FR) et à la Société Autonome de Financement et d'Entretien Routier (SAFER) ;
3. l'exécution des dotations aux comptes d'affectation spéciale soit prise en compte dans la confection du compte administratif pour respecter le principe de l'exhaustivité de l'information financière ;
4. tous les états détaillés relatifs aux restes à recouvrer, aux exonérations fiscales ainsi que leurs justificatifs, aux remboursements fiscaux (T.V.A), aux remises gracieuses, aux agréments fiscaux prioritaires et aux restes à payer nominatifs, dans un souci de transparence et de bonne gouvernance financière, fassent l'objet d'un état annexe ;
5. des dispositions soient prises en vue de la nomination de l'Agent Comptable des Créances Contentieuses du Trésor (ACCCT), pour un meilleur suivi de ces créances ;
6. le Gouvernement poursuive les efforts en vue de l'amélioration de la mobilisation des ressources externes (dons-projets et tirages sur emprunts) afin de permettre à l'économie nationale de bénéficier pleinement de ces ressources ;
7. les divers mécanismes législatifs et réglementaires prévus par la LOLF (articles 14 et 15), soient utilisés pour donner un fondement juridique aux dépassements enregistrés dans l'exécution des budgets, en cours d'exercice en cas de nécessité absolue ;
8. des dispositions soient prises pour la nomination de l'Agent Comptable de la Dette Publique (ACDP) suite à l'atteinte du point d'achèvement de l'Initiative PPTE afin d'assurer un meilleur suivi de l'endettement de l'Etat et préserver la viabilité de la dette surtout que le Togo a été choisi comme pays pilote du projet d'assistance technique de la

Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED) pour le renforcement des capacités régulatrices et institutionnelles dans la gouvernance de la dette souveraine ;

9. la Direction de la Dette Publique transmette 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 revue afin de permettre un meilleur suivi de la gestion de la dette ;

10. le Togo poursuive ses efforts pour le respect des critères définis par le Pacte de convergence de l'UEMOA.

### 3.2.1.3. Etat de mise en œuvre des recommandations issues des contrôles de la chambre chargée du contrôle des comptes de l'Etat

Dans l'ensemble, les recommandations issues des rapports de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances ont été largement prises en compte par le ministère chargé des finances. En effet, de 15 recommandations en 2007 puis 20 en 2010, le nombre est retombé à 12 recommandations en 2011 et 2012.

## **3.2.2. Chambre chargée du contrôle des comptes des collectivités territoriales**

### 3.2.2.1. Activités menées de 2010 à 2013 par la deuxième chambre

Elles ont consisté à la constitution de la base de données des justiciables de cette chambre, à l'étude des textes relatifs à la gestion des collectivités territoriales, à la réception des premiers comptes administratifs et de gestion des collectivités territoriales, et à l'ouverture du contrôle de la gestion 2007 de la Commune de Lomé.

#### 3.2.2.1.1. Constitution de la base de données des justiciables de la chambre et étude des textes relatifs à la gestion des collectivités territoriales

En 2010, la chambre a adressé cinquante-deux (52) correspondances aux présidents de délégation spéciale de Préfectures et de communes pour leur demander de faire parvenir à la Cour des comptes dans les meilleurs délais :

- les actes législatifs et réglementaires en vigueur portant création, fonctionnement et définissant les ressources de la collectivité ;
- les actes d'accréditation ;

- le budget primitif gestion 2007 de la collectivité ;
- les actes de délibération dudit budget ;
- les comptes administratifs et de gestion au titre de la gestion 2007.

Parallèlement à l'envoi de ces correspondances et en attendant les réponses, les magistrats ont procédé à l'étude des textes relatifs à la gestion des collectivités territoriales. Il s'agit principalement de :

- la loi N° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation ;
- la loi n°2007-011 du 13 mars 2013 relative à la décentralisation et aux libertés locales ;
- l'instruction comptable N° 001 /MEF/MIS du 22 décembre 1997 applicable aux collectivités locales du Togo (tome I et tome II).

Suite à la réception de ces documents, elle a entamé l'étude des comptes de la Commune de Lomé.

#### 3.2.2.1.2. Activités menées en 2011

En 2011, la chambre a poursuivi les activités entamées en 2010. Il s'agit du contrôle du compte de gestion 2007 de la Commune de Lomé ainsi que du contrôle de sa gestion. Elle a donc étudié le compte de gestion 2007 de la Commune de Lomé en procédant à l'examen du compte sur chiffres, puis au contrôle sur pièces et sur place. Des correspondances ont été envoyées aux entreprises qui contribuent au budget de la commune afin de vérifier certaines recettes inscrites dans les comptes.

La Chambre a initié des questionnaires à une douzaine de responsables aux fins de contrôle de performance. Les questions sont relatives au cursus de l'agent, l'occupation de son poste, son expérience professionnelle, le fonctionnement de son service et les difficultés rencontrées dans l'exercice de ses fonctions.

Le contrôle des comptes et le contrôle de la gestion ont permis à la Chambre de rédiger un rapport sur la gestion 2007 de la Commune de Lomé.

Les vérifications et analyses effectuées ont amené la Cour à formuler soixante-cinq (65) observations dont les dix-neuf (19) plus significatives sont présentés ci-après.

#### 3.2.2.1.2.1. Observations

### SUR LE CONTROLE INTERNE

#### ➤ *Organisation administrative empirique et sans base juridique*

Une délibération du 11 juillet 1997 a prévu un organigramme pour la commune accompagné d'un projet d'arrêté définissant les attributions de chaque structure. Mais ce projet d'arrêté n'a jamais été signé.

La Cour a constaté que la plupart des responsables de la Mairie ignorent l'existence même de ce projet d'organigramme. Seul un responsable de la direction des services techniques en a fait référence au cours de l'une de nos séances de travail.

Dans ces conditions, les agents ne disposent concrètement d'aucun document précisant leurs attributions ou tâches et on peut affirmer que la structure organisationnelle de la commune de Lomé ne repose sur aucune base juridique.

➤ ***Insuffisance du contrôle hiérarchique***

En dehors du régisseur des recettes qui fait l'objet d'un contrôle en fin d'année, les comptables-matières, le régisseur de la caisse d'avance et le magasinier, en l'occurrence, ne sont pas systématiquement contrôlés.

➤ ***Négligence dans la gestion du patrimoine***

Le souci majeur des autorités d'une entité doit être la protection et la sauvegarde de son patrimoine. Aussi, des actes, décisions et mesures doivent-ils être pris afin de remplir au mieux les obligations ou les missions. Tel n'avait pas été le cas en 2007 car les différents postes de caisse n'étaient pas du tout sécurisés.

En effet, quelques biens notamment, des véhicules et engins tombés en panne sont abandonnés et exposés aux intempéries dans la cour de la Direction des Services Techniques et dans des garages privés. Aucun agent de la Commune n'est chargé expressément de la tenue et du suivi de la comptabilité de ces véhicules et engins.

Ces dysfonctionnements constatés lors de l'évaluation du contrôle interne ont orienté l'ensemble des travaux de vérification et de contrôle qui ont porté sur les comptes et la gestion.

**SUR LES PROCEDURES D'ELABORATION, DE VOTE, D'APPROBATION ET DE PUBLICATION DU BUDGET**

➤ ***Non publication du budget***

L'article 270 de la loi N° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation dispose : « lorsque les budgets des collectivités locales sont votés, ils sont tenus à la disposition du public pour consultation ». Cette formalité qui, dans la pratique, se fait par l'affichage et la publication des grandes lignes du budget dans les journaux pour l'information du public n'a pas été faite.

La Cour rappelle que le public peut se procurer copie du budget moyennant paiement des frais y afférents.

➤ ***Inexistence de l'acte de l'autorité de tutelle fixant le taux du prélèvement obligatoire***

L'article 254 de la loi exige que, pour financer la section d'investissement, un prélèvement obligatoire soit dégagé sur les recettes ordinaires de la section de fonctionnement et que le taux de ce prélèvement soit fixé annuellement par l'autorité de tutelle, après consultation de l'exécutif local. La Cour n'a pas pu obtenir cet acte auprès des autorités communales qui semblent en ignorer l'existence. Cette lacune est le signe d'un manque de diligence de la part des autorités de tutelle.

➤ ***Non-respect des procédures de collecte et de gestion des informations relatives à l'élaboration du budget***

Contrairement aux dispositions de l'article 262 de la loi N° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation, tous les services devant fournir les informations et contribuer à un débat d'orientation budgétaire n'ont pas été sollicités notamment, les responsables d'arrondissements, les responsables impliqués dans la gestion financière et comptable à tous les niveaux de la Commune et les services financiers de l'Etat.

## SUR LES RECETTES

➤ ***Insuffisance d'informations de base relatives à certaines recettes***

- **Documents ayant permis de déterminer le montant des impôts, taxes et contributions directs**

Ils sont composés de la taxe professionnelle (au réel), la taxe professionnelle unique (forfait), les licences, la taxe de résidence et les contributions immobilières (bâties ou non bâties) à usage professionnel.

Tous ces impôts et taxes sont collectés par la Direction Générale des Impôts (DGI) et reversés à la Commune. Pour une prévision de 1 052 970 819 F CFA en 2010 et 1 286 313 560 F CFA en 2011, les réalisations se sont élevées respectivement à 945 943 180 F CFA (90%) et 1 571 010 822 F CFA (122%).

Les bordereaux ayant servi au reversement de ces produits sur le compte de la Préfecture ne sont pas accompagnés des données qui ont permis de déterminer les montants qui y sont inscrits.

## - Documents ayant permis de déterminer le montant des produits domaniaux

Les produits domaniaux concernent la location des propriétés de la collectivité, les redevances pour occupation du domaine public, les droits de place (marché et marchands ambulants), les droits de stationnement, les locations de terrains et boutiques et autres produits domaniaux.

Pour calculer les montants prévus dans ce chapitre, il n'existe pas de documents et statistiques fiables (contrat de location ou d'occupation, inventaire du patrimoine, etc). Cette situation justifie partiellement les distorsions importantes qu'on peut constater d'une année à l'autre entre les prévisions de recettes et leurs recouvrements. En effet, en 2010 les prévisions des produits domaniaux s'élèvent à 640 164 000 F CFA contre des réalisations de 120 301 945 F CFA soit 18,8% et en 2011 à 388 757 200 F CFA pour des réalisations de 177 137 255 soit 46 % de réalisation.

### ➤ Absence de diligence dans le recouvrement de certaines recettes

#### • Impôts et taxes indirects

Les impôts et taxes indirects sont composés des taxes sur le spectacle, taxes sur la publicité, de la redevance sur les appareils de distribution de carburant et d'autres taxes indirectes. La collecte de ces produits constitue un « baromètre » permettant de mesurer la capacité de recouvrement de la commune.

Leur contribution au budget s'élève à 359.256.633 F CFA en réalisations contre 176.500.000 F CFA en prévisions, soit un taux de réalisation de 204 %. Ce taux cache une réalité qui mérite d'être soulignée.

En effet, avec des émissions s'élevant à 359.256.633 F CFA et entièrement prises en charge par le comptable, les recouvrements n'atteignent que 132.327.990 F CFA, soit un taux de 37%. Les restes à recouvrer s'élèvent à 226.928.643 F CFA, représentant un taux de 63 %. Ceci indique que la capacité de recouvrement de la commune est très faible. Lors de ses investigations, la Cour a observé :

- un manque d'organisation et de suivi dans la gestion des taxes sur la publicité (problème de tarif, non maîtrise de la durée des affichages, fichiers non mis à jour...);
- un manque de contrôle des recouvrements.

#### • Produits domaniaux

Les produits domaniaux comprennent les revenus provenant des redevances d'occupation du domaine public, des concessions dans les cimetières et des droits de stationnement. Le

montant de ces produits s'élève à 36.113.380 F CFA contre une prévision de 189.500.000 F CFA, soit un écart de 153. 386. 620 F CFA et un taux de réalisation de 19%.

Il convient d'observer que ce faible taux est la conséquence d'une politique d'occupation anarchique du domaine public, d'un manque de suivi des recettes provenant des concessions dans les cimetières et des droits de stationnement.

❖ ***Absence de contrat et paiement aléatoire des produits des concessions dans les cimetières***

La Commune de Lomé dispose de trois cimetières :

- Cimetière de la plage ;
- Cimetière de Camalodo ;
- Cimetière de Bè-Kpota.

Tout comme pour les latrines publiques, la commune s'est désengagée de la réalisation des tombes dans les cimetières par le mode de concession.

L'exclusivité de la construction des tombes dans ces cimetières est confiée à deux entreprises à savoir :

- l'entreprise ATTIKOU ;
- l'entreprise DEGBAVA.

**SUR L'EXECUTION DES DEPENSES, LES PIECES COMPTABLES ET LEURS JUSTIFICATIFS**

➤ ***Dépassement de crédit***

Conformément aux dispositions des articles 12 et 204 du décret n°89-121 du 1<sup>er</sup> août 1989 portant règlement général sur la comptabilité publique, le comptable n'est pas autorisé à prendre en charge ni à payer des mandats en l'absence de crédits disponibles. Cependant, il est observé que des mandats ont été pris en charge et parfois même payés en dépassements de crédit dans le compte de gestion.

Ces situations sont récapitulées dans le tableau ci-après.

**Tableau N° 5 : Récapitulatif des dépassements de crédit observés**

Cpte	Intitulés	Crédits ouverts	Pris en charge	Dépassement	Paiement	Observations
6030	Carburant	117.000.000	120.333 .664	3.333.664	115.797 004	
618	Versement sur recettes	9.600.000	11.142 .000	1.542.000	11.142 000	Payé en dépassement
63130	Entretien des voies et réseaux	308.219.200	210.067 876	-98.151.324	307.123 376	
63131	Eclairage public (feux tricolores)	45.000.000	45.886 649	886.649	45.886 649	Payé en dépassement
63132	Ordures ménagères	969.000.000	985.122 985	16.122.985	743.281 606	
6315	Entretien matériel de transport	24.200.000	25.086. 445	886.445	25.082 485	Payé en dépassement
63400	Electricité bâtiment	45.000.000	45.586 .102	586.102	38.732 408	
6510	Rémunération pers. Perm. administratif	111.248. 234	114.705 324	3.457.090	111.912.147	Payé en dépassement
6553	Primes gratification Autres personnel	32.500. 000	40..342 .736	7.842.736	40.342.736	Payé en dépassement
6600	Fêtes et cérémonies locales	19.000.000	19.797.596	797.596	17.329.009	
6643	Téléphone	55.000.000	56.416.538	1.416.538	40.794.617	

**SOURCE** : *Compte de gestion 2007*

➤ ***Insuffisance des pièces justificatives des dépenses***

Les articles 12 et 118 du règlement général sur la comptabilité publique imposent au comptable de vérifier, avant tout paiement les pièces justificatives de la dépense. Dans certains cas, il a été constaté que les mandats ne sont pas accompagnés de lettres de commande, ou de bons de commande, de factures dûment signées ou d'état d'émargement.

Les cas ci-après, sont retracés dans le tableau suivant, à titre d'exemples :

**Tableau N° 8 : exemples de pièces justificatives non suffisantes**

Date	N°	Mandat			Pièces justificatives			Observations
		Créancier	Objet	Montant	Acte	facture	montant	
25/01/07	33	Divers créanciers	Per diem aux ouvriers	2.296.500	x	x	x	Absence d'état d'épargne
13/02/07	79	Divers créanciers		2.54.500	x	x	x	
25/07/07	694	CNSS	cotisation	6.298.992	x	x	x	Pas de décompte, pas de reçu de la CNSS, pas de déclaration de salaire
25/07/07	695	CNSS	cotisation	6.302.945	x	x	x	Pas de décompte, pas de reçu de la CNSS, pas de déclaration de salaire

**SOURCE :** données tirées du compte de gestion par la Cour des comptes

➤ **Exécution de marchés publics au-delà du terme**

Il est également constaté que bien qu'étant arrivés à terme, certains contrats de marchés publics conclus avec des sociétés pour le ramassage des ordures et déchets solides ont continué à être exécutés.

➤ **Négligence notoire des investissements**

L'analyse de l'exécution des dépenses d'investissement montre que des recettes de la section d'investissement ont servi à payer les dépenses de fonctionnement. Les cas ci-après justifient cette affirmation :

- le prélèvement obligatoire sur recettes de fonctionnement prévu pour 58.100.000 F CFA n'a pas été réalisé ;
- les recettes provenant de la taxe de péage versées sur les comptes de la commune et qui doivent servir à couvrir uniquement les dépenses d'investissement n'ont été utilisées à cette fin qu'à hauteur de 138.412.134 F CFA sur un montant de 350.000.000 F CFA, soit 32% ;
- sur des dépenses d'investissement s'élevant à 166.585.263 F CFA soit 38% des sommes reçues, le comptable a laissé dans ses écritures 28.173.129 F CFA d'impayés.

Tous ces faits démontrent à suffisance que les autorités communales ont négligé les investissements.

➤ *Affectation des recettes d'investissement au paiement des dépenses de fonctionnement*

On constate que les autorités locales se sont peu intéressées à l'investissement en 2007. Ainsi les recettes de la section d'investissement, pour une grande partie (368. 409 .646 F CFA) ont été utilisées pour payer les dépenses de la section de fonctionnement alors que la loi l'interdit.

➤ *Violations des règles de passation de marchés publics*

Conformément au décret N° 94-034/ PR du 10 juin 1994 dont les dispositions ont été rendues applicables aux communes par l'article 216 du décret N° 89-121 du 1<sup>er</sup> août 1989 portant règlement général sur la comptabilité publique, tout achat d'un montant supérieur ou égal à 15.000.000 F CFA doit faire l'objet d'un appel d'offres ouvert à la concurrence.

En 2007, le montant total des achats de carburant et lubrifiants s'élève à 120.333.000 F CFA, soit plus de huit fois le seuil de passation de marché public sur appel d'offres.

Au mépris des dispositions précitées, ces achats ont été effectués selon les deux procédures ci-après :

- des achats mensuels de tickets de carburant ;
- des consommations d'avance auprès d'une station-service choisie par les autorités communales puis régularisées mensuellement par facturation et paiement.

Cette pratique qui constitue un fractionnement des marchés est illégale.

## SUR LA GESTION DES TIMBRES

➤ *Procédures d'acquisition de timbres communaux trop onéreuses et à hauts risques*

En 2007, les commandes de timbres dont le montant total s'élève à **48. 797.130** F CFA ont été opérées suivant deux procédures différentes :

- d'abord, deux commandes de 11. 018. 250 F CFA ont été effectuées auprès d'un fournisseur local, un établissement privé d'imprimerie (**Sans Dieu Rien**) sis à Lomé,

comme cela se faisait depuis 2002, au lieu de s'adresser à une entreprise spécialisée en France (Imprimerie des Timbres-poste et des valeurs financières) ;

- ensuite, les autorités communales ont eu recours à une autre société de la place (**Expert SARL**) pour préfinancer la commande de timbres auprès du fournisseur habituel en France pour une valeur totale de 37.778.880 F CFA en raison du constat de piraterie ou de vente parallèle de timbres.

Ces deux procédures comportent des risques élevés de ventes parallèles de timbres et des surcoûts.

Les surcoûts liés à ces deux procédures inhabituelles d'achat de timbres, s'élèvent à **23.716.340 F CFA**. Ce montant est obtenu en comparant les coûts d'acquisition par ces deux procédures à un coût de référence auprès du fournisseur habituel, l'**Imprimerie des Timbres-poste et des Valeurs fiduciaires** en France. Ce coût de référence est de 10,29 F CFA l'unité quelle que soit la valeur faciale des timbres.

Ces surcoûts de 23.716.340 F CFA résultent d'une faute de gestion et constituent des préjudices pour la collectivité.

## SUR LA REALISATION DES TRAVAUX

### ➤ *Insuffisance d'informations relatives à la réalisation de certains travaux*

Différents travaux sont à la charge de la Commune, entre autres, l'entretien et le curage des caniveaux, l'extension du réseau d'éclairage des voies publiques, le ramassage des ordures ménagères, etc.

Ces travaux constituent la plus grande partie des services rendus à la population par la municipalité. Les vérifications effectuées ont montré que :

- pour les ordures ménagères, les travaux ont été attribués à différentes entreprises par lot. Les dossiers indiquent le numéro des lots et annoncent que des plans de délimitations des zones sont joints. Mais la Cour n'a ni obtenu ces plans ni accédé aux dossiers d'attribution des marchés relatifs à ces travaux ;
- pour les travaux d'éclairage public, les lettres de commande tout comme les mandats y relatifs sont restés vagues dans leur libellé. Ils portent « travaux d'éclairage de rue dans le quartier X ».

## SUR LES RESSOURCES HUMAINES

### ➤ *Accumulation d'arriérés au titre des dépenses de personnel*

Les restes à payer au titre des dépenses de personnel s'élèvent à 23. 049.0 774 F CFA dont plus de la moitié c'est-à-dire, 12. 460. 960 F CFA concernent les cotisations de sécurité sociale.

### ➤ *Gestion des ressources humaines peu efficace*

Lors de l'évaluation du système de gestion des ressources humaines, la Cour a été constaté que des agents ont été placés à des postes de responsabilité sans qu'ils n'aient le niveau, la formation et les compétences nécessaires. Tel est le cas d'un manœuvre titulaire du CEPD qui s'est vu confier la tâche de magasinier sans aucune formation professionnelle. Il en est de même du comptable matière et du régisseur de la caisse d'avances.

Les agents de la Commune ont besoin de formation et de recyclage mais le budget alloué à cette fin, soit 5. 000. 000 F CFA est insuffisant.

## SUR LES COTISATIONS A LA CNSS

### ➤ **Non concordance dans la comptabilisation des cotisations sociales**

Dans la comptabilité de la commune, les sommes versées à la CNSS correspondent effectivement au prélèvement sur les salaires du personnel actuel et la part patronale. Cependant, au niveau de la CNSS, ces versements sont comptabilisés comme des arriérés.

Cette comptabilisation non concordante expose les agents de la commune au risque de non jouissance de leurs pensions à la retraite.

### ➤ **Gestion peu rationnelle du carburant et des lubrifiants**

Les achats de carburant et lubrifiants ont été effectués pour un montant de 120 333 000 F CFA au mépris des procédures de passation des marchés publics.

En outre, le système de gestion des stocks n'est pas fiable parce que :

- aucun suivi comptable rigoureux des consommations n'a été relevé par la Cour, car les fiches de consommation hebdomadaire déclarées et tenues par la commission créée à cet effet ne sont pas conservées ;
- les véhicules n'étant pas dotés de carnet de bord, aucune analyse n'est possible sur le rapport entre la consommation et le kilométrage parcouru.

### 3.2.2.1.2.2. Recommandations

Au regard de tous ces constats et par rapport aux observations faites, la Cour formule les recommandations suivantes sur :

#### ➤ **Le contrôle interne**

Les autorités communales doivent consacrer davantage d'efforts à la mise en place et au renforcement de leur système de contrôle interne. Dans ce sens, elles devraient, entre autres :

- instituer une organisation administrative moderne ;
- adopter une politique de gestion rationnelle du personnel ;
- veiller au respect des règles et procédures en vigueur en matière de gestion des finances publiques ;
- avoir un système sécurisé de collecte et de gestion des informations ;
- prendre toutes les mesures nécessaires à la protection et à la sauvegarde du patrimoine de la collectivité.

#### ➤ **Les procédures d'élaboration, de vote et d'exécution du budget**

Les autorités communales doivent veiller au respect des textes et usages en la matière. Particulièrement, elles devront :

- recourir à toutes les sources d'information prévues par les textes, associer l'ensemble des responsables impliqués dans la gestion financière et comptable de la commune, et utiliser les méthodes rationnelles pour cerner le plus près possible, les prévisions de recettes et dépenses ;
- faire toutes les diligences nécessaires afin que le budget primitif, ses modifications et même le compte administratif et le compte de gestion soient votés par le conseil et approuvés par l'autorité de tutelle dans les délais ;
- mettre toutes les informations concernant le budget et son exécution à la disposition du public conformément aux dispositions en vigueur.

#### ➤ **La gestion des timbres**

Les autorités communales doivent :

- mettre en œuvre les mesures nécessaires à une bonne gestion des timbres,
- assurer elles-mêmes la commande, surveiller la réception, bien gérer les stocks, contrôler les mouvements et assurer leur conservation ;

- veiller à ne s'approvisionner qu'à la source originelle en lui donnant les instructions de sorte qu'aucune autre entité en dehors de la commune, à travers ses représentants légaux, ne passe commande en son nom ;
- ouvrir une instruction pour cerner la situation de la gestion des timbres afin d'arrêter l'hémorragie financière en cours et toutes vellités futures de production et / ou de mise en vente de timbres dont les revenus n'iraient pas dans les caisses de la commune.

#### ➤ **La gestion du carburant et des lubrifiants**

Un véritable système de gestion rationnelle et comptable doit être mis en place et intégrer les mesures de contrôle interne que sont, entre autres :

- la dotation de chaque véhicule d'un carnet de bord ;
- l'équipement de chaque véhicule d'un compteur kilométrique qui fonctionne obligatoirement ;
- l'institution de fiches de sortie de véhicules et de demande de carburant avec des visas de contrôle etc.

#### ➤ **Les recettes**

Les autorités communales devront :

- redynamiser les structures de recouvrement des produits ;
- s'accorder avec la DGI dans la détermination de la base des impôts locaux et leur recouvrement ;
- revoir le système d'occupation du domaine public en informant les usagers sur les modalités de son occupation et en maîtrisant le recouvrement des taxes subséquentes ;
- procéder à la régularisation de tous les recouvrements sans ordonnancement préalable.

#### ➤ **Les ressources humaines**

La commune doit accorder plus d'attention à la gestion de son personnel. Pour ce faire, elle doit :

- renforcer les capacités des agents ;
- élaborer un plan de formation et de carrière approprié ;
- procéder à une affectation judicieuse du personnel.

### ➤ **Les pièces comptables et leurs justificatifs.**

Le comptable doit veiller à la régularité de toutes les pièces de recettes et de dépenses. Entre autres, il doit :

- s'assurer d'obtenir au profit de la commune l'acquit libératoire de tous les paiements en indiquant en entier les noms, signature, N° de pièce d'identité sur tous les mandats et à l'endroit indiqué ;
- appuyer tous les mandats de l'ensemble des pièces justificatives requises ;
- appuyer également tous les titres de recettes des pièces justificatives requises ;
- adopter une nomenclature homogène.

### ➤ **La réalisation des travaux.**

Les dossiers de commande des travaux de la Commune doivent comporter toutes les mentions devant permettre de bien identifier à tout moment la nature et les lieux des travaux effectués.

De même, les dossiers d'attribution des marchés doivent être disponibles pour tout contrôle.

### ➤ **Les concessions et affermages.**

La Cour exhorte les autorités communales à poursuivre les actions d'encadrement des services concédés ou affermés et à faire toutes les diligences pour recouvrer les impayés dus à la Commune.

### ➤ **Les cotisations à la CNSS.**

Les autorités communales doivent faire diligence pour arrêter, de commun accord avec les responsables de la CNSS, le montant de leurs arriérés de même qu'un échéancier qui prendra en charge les droits des cotisants actuels tout en réglant progressivement les dettes de la Commune.

La Commune de Lomé a été la première à produire son compte de gestion 2007 à la Cour. Les documents constitutifs de ce compte ont été examinés conformément aux règles et diligences en la matière.

Face à l'indisponibilité de certaines informations financières et à la discordance entre certaines données chiffrées, la Cour ne peut pas se prononcer sur la sincérité de ce compte.

En revanche, forte de tous les constats relevés, elle souligne la nécessité impérieuse pour les autorités communales ainsi que celles de tutelle, de prendre en considération les

observations et recommandations contenues dans ce rapport afin d'assurer une meilleure gestion de la Commune de Lomé.

#### 3.2.2.1.3. Activités menées en 2012 et 2013

La Chambre, forte de son expérience acquise dans le contrôle des comptes et de la gestion de la Commune de Lomé sur la gestion 2007, a décidé de monter en puissance en ouvrant simultanément ces trois contrôles dont les rapports devraient être finalisés en 2014.

Il s'agit :

- du contrôle de la Préfecture du Golfe pour les exercices 2010 et 2011 ;
- ✓ du contrôle de la Commune d'Atakpamé pour l'exercice 2010 ;
- ✓ et du contrôle de la Commune de Tsévié pour l'exercice 2010 .

#### 3.2.2.1.4. Activités de la 2<sup>ème</sup> chambre durant l'année 2014

En 2014, la chambre a poursuivi les trois (3) contrôles ouverts en 2013 en mettant l'accent sur la Préfecture du Golfe dont le rapport a été finalisé.

Le contrôle de la gestion de la Commune d'Atakpamé, exercice 2010 a abouti à un rapport.

Le contrôle de la gestion de la Commune de Tsévié, exercice 2010 est en cours de finalisation.

L'examen de la gestion de la Préfecture du Golfe, exercices 2010 et 2011 a aussi abouti à un rapport d'observations définitives sorti en décembre 2014. Il fait état de constats énoncés en quarante-sept (47) observations. Ces observations et les réponses données par les responsables de la gestion de la Préfecture ont amené la Chambre à formuler un certain nombre de recommandations présentées ci-après :

##### 3.2.2.1.4.1. Observations de la Cour

###### ➤ Absence de registre de délibérations

Le registre des délibérations constitue la mémoire du conseil de la Préfecture ou de l'organe délibérant en tenant lieu. Il doit, en principe, être signé et paraphé par le représentant de l'Etat. Ce registre n'existe pas au Secrétariat du Conseil.

###### ➤ Absence de registre pour les commandes

La lettre de commande et les bons de travail ne sont enregistrés dans aucun livre ou cahier pouvant servir de repère à ce document. Ils sont simplement conservés dans des chemises.

### ➤ **Non-tenue de toutes les réunions exigées par la loi**

L'article 151 de la loi n°2007-011 du 13 mars 2013 relative à la décentralisation et aux libertés locales fait obligation au conseil de Préfecture de tenir, chaque année, quatre réunions ordinaires. De l'analyse de l'ensemble des procès-verbaux transmis à la Cour et à sa demande, il ressort que :

- en 2010, il n'y a eu qu'une seule réunion ordinaire (celle consacrée à l'adoption du budget 2010) et une session extraordinaire consacrée à la fixation de nouvelles taxes préfectorales ;
- en 2011, il y a eu une réunion ordinaire consacrée à l'adoption du budget 2011 ;
- quelques procès-verbaux ont sanctionné des réunions de diverses commissions ad hoc ;
- il manque les procès-verbaux des séances ayant abouti à l'adoption des comptes administratifs 2010 et 2011 quand bien même les délibérations sont produites.

Ce constat démontre le degré de dysfonctionnement qui existe dans les services de la Préfecture.

### ➤ **Procès-verbaux non signés par les conseillers**

Tous les procès-verbaux de délibération produits à la Cour pour la période sous contrôle sont seulement signés par le Secrétaire du Conseil et /ou le Président de la délégation spéciale et ne sont pas non plus accompagnés d'une liste de présence dûment signée par les membres présents. Cette situation ne permet pas d'apprécier l'engagement des membres dans les décisions et, au demeurant, remet en cause l'effectivité de ces réunions.

### ➤ **Immixtion du Préfet dans les compétences du Président de la délégation spéciale**

Il existe un conflit de compétence entre ces deux autorités.

En effet, le Préfet s'immisce dans les attributions du Président de la délégation spéciale à qui la loi n°2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales, en son article 341, a confié les fonctions d'ordonnateur du budget de la collectivité.

Ainsi, le Préfet ou des agents habilités par lui délivrent des autorisations de manifestation ou de spectacle, des autorisations d'occupation et des autorisations d'inhumation. La maîtrise de la détermination des taux et de la gestion des recettes issues de ces catégories d'autorisation échappe parfois aux vrais acteurs de l'exécution du budget de la collectivité désignés par l'article 341 de la loi précitée.

Les exemples qui illustrent ces constats sont présentés dans le tableau 27 ci-dessous.

**Tableau n° 27 : Cas illustratifs de conflits de compétences**

N°	DATE	NATURE DE L'ACTE	MONTANT (F CFA)	SIGNATAIRE	OBSERVATION
01	17/09/10	Autorisation d'inhumation	40 000	Préfet	Tarif normal appliqué
43	18/08/11	Autorisation d'inhumation	40 000	Préfet	Tarif normal appliqué
44	18/08/11	Autorisation d'inhumation	20 000	Préfet	Tarif réduit sur ordre du préfet
53	27/10/11	Autorisation d'inhumation	Cas social	Préfet	Exonéré sur ordre du préfet
54	28/10/11	Autorisation d'inhumation	Cas social	Préfet	Exonéré sur ordre du préfet

**SOURCE :** Pièces des comptes de gestion 2010 et 2011

De même, le Préfet recourt à l'usage des timbres fiscaux de l'Etat pour la signature des actes qui lui sont soumis au détriment des timbres de la collectivité réduisant ainsi les recettes de celle-ci.

➤ **Non-respect des procédures de délibération pour l'adoption du compte administratif**

L'article 157 de la loi N° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales dispose dans son deuxième alinéa : « Dans les séances où le compte administratif du président du conseil est débattu, le conseil de Préfecture élit un président de séance ».

Cette disposition qui vise une adoption objective du compte administratif, (document qui rend compte de la gestion du Président), n'a pas été respectée lors de l'adoption des comptes

2010 et 2011. En effet, les actes de délibération mentionnent que les séances ont été présidées par le Président de la délégation spéciale lui-même.

➤ **Gestion des ressources humaines peu rationnelle**

L'évaluation du système de gestion des ressources humaines a révélé que des agents sont placés à des postes de responsabilité sans qu'ils aient le niveau, la formation et les compétences requises. Tels sont les cas d'un agent titulaire du CEPD et d'une attestation de formation en topographie qui s'est vu confier la responsabilité de « chef section travaux neufs » et d'un autre titulaire du BEPC sans aucune autre formation nommé au poste de comptable matières.

Bien que les agents de la Préfecture aient besoin de formation et de recyclage, il a été constaté que sur une faible prévision de crédit de trois millions huit cents mille (3 800 000) F CFA, seulement deux millions huit cent six mille deux cent cinquante (2 806 250) F CFA ont été engagés. Curieusement en 2011, aucun crédit n'a été prévu à cet effet.

➤ **Gestion confuse et peu sécurisée des informations administratives et financières**

L'attribution, la circulation et la conservation des informations administratives et financières sont déficientes. En effet, la Cour a relevé, par exemple, que « le chef section travaux neufs » ne dispose pas des dossiers techniques des travaux qu'il est censé suivre et contrôler avant la signature des procès-verbaux de réception alors que certains de ces dossiers ont été produits à la Cour par le Secrétaire du Conseil de Préfecture. Il en est de même pour d'autres informations ou supports demandés par la Cour.

➤ **Non approbation du budget primitif et ses modifications**

L'article 334 de la loi n°2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales, prévoit que le budget primitif et le budget supplémentaire ou les autorisations spéciales le modifiant soient approuvés par le ministre chargé de l'administration territoriale dans un délai de trente jours.

Aucun acte d'approbation n'a été produit à la Cour dans ce sens pour les budgets et actes modificatifs intervenus en 2010 et 2011. Toutefois, la même loi ajoute que l'approbation est acquise si, passé le délai de trente jours, aucune suite n'est obtenue.

En conséquence, la mise en exécution du budget primitif n'est pas illégale. Mais la Cour souligne le manque de diligence de la part des autorités préfectorales et surtout de l'autorité de tutelle.

### ➤ Absence de restes à recouvrer

L'article 350 de la loi N° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales dispose qu'en matière de recettes, l'ordonnateur émet les titres de recettes qu'il transmet aux comptables pour recouvrement. Or, l'ordonnateur de la Préfecture du Golfe a pris l'habitude en 2010 comme en 2011 de faire percevoir par ses services l'ensemble des recettes sans émission préalable de titre. Ce n'est qu'après cette opération qu'il fait verser au comptable les montants déclarés perçus.

Cette procédure entraîne les conséquences suivantes :

- impossibilité pour le comptable de prendre en charge les titres de recettes, d'en assurer le recouvrement et de dégager en fin d'exercice les restes à recouvrer ;
- violation du principe de la sincérité des comptes du fait que cette procédure ne permet pas de faire apparaître les restes à recouvrer dans le compte de gestion afin d'assurer efficacement leur recouvrement les années suivantes ;
- des agents de l'ordonnateur deviennent des comptables de fait.

Au-delà de ces insuffisances, cette procédure favorise des manœuvres de détournement de deniers publics.

### ➤ *Sous-exploitation des sources de recettes de la Préfecture*

Les ressources de la collectivité peuvent être classées en deux catégories.

La catégorie qui ne nécessite pas d'importantes actions de la part des responsables :

- *les produits d'exploitation qui proviennent essentiellement des droits d'expédition des actes administratifs et d'état civil ;*
- *les impôts, taxes et contributions directes recouverts par la direction générale des impôts et dont une partie est reversée à la collectivité.*

La catégorie qui nécessite beaucoup d'efforts d'organisation et d'actions de la part des services de la collectivité :

- *les impôts et taxes indirects ;*
- *les produits domaniaux.*

La détermination de l'assiette, la liquidation, l'émission de titres et le recouvrement de cette dernière catégorie de ressources incombent aux autorités de la collectivité.

Cependant, beaucoup d'insuffisances ont été constatées dans l'organisation et les actions à ce niveau. Ces insuffisances sont relatives :

- ✓ à la non- maîtrise du patrimoine immobilier de la Préfecture :

Parmi les constats qui justifient cette assertion, on peut citer les cas suivants :

- la méconnaissance des limites exactes du territoire préfectoral caractérisée par le fait que la Préfecture ne perçoit aucune taxe de la Brasserie du Benin dont le siège se trouve pourtant sur son territoire ;
- l'occupation sans aucun contrat de concession ni d'affermage de domaines appartenant à la Préfecture pour servir de marchés ou de boutiques. A ce sujet les cas du marché de Cacaveli et de la gare routière d'Agbalépédogan peuvent être cités comme exemples.

- ✓ la négligence dans les actions en recouvrement corroborée par le résultat d'une enquête effectuée sur un échantillon de vingt- cinq (25) redevables des taxes sur la publicité, les plaques directionnelles et sur les appareils de distribution de carburants. Ce résultat se présente comme suit :

- *trois (03) redevables sur vingt-cinq (25) ont payé toutes leurs taxes et montré leurs quittances ;*
- *quatre (04) redevables sur vingt-cinq (25) ont déclaré avoir payé et disent avoir égaré leurs quittances ;*
- *deux (02) redevables sur vingt-cinq (25) ont déclaré avoir payé en 2010 mais n'ont plus été contactés les années suivantes ;*
- *huit (08) redevables sur vingt-cinq (25) ont déclaré n'avoir jamais été contacté pour le paiement de telles taxes ;*
- *huit (08) redevables sur vingt-cinq (25) ont déclaré avoir payé sans obtenir de quittance.*

➤ ***Paiement d'importantes sommes par bons de caisse.***

Alors que le montant autorisé exceptionnellement à payer par bon de caisse est fixé à 100 000 F CFA, le comptable a payé plusieurs mandats dont le montant dépasse 100 000 F CFA.

**Tableau N° 28 : Importantes sommes payées par bon de caisse**

N°	DATE	MONTANT (F CFA)	BENEFICIAIRE	Observations
1668	Illisible	7 540 654	AGBEMABIASSE	Les dates sont rendues illisibles par les cachets et la signature de l'ordonnateur
1804	Illisible	1 885 164	AGBEMABIASSE	
1812	Illisible	5 530 896	AGBEMABIASSE	
1813	Illisible	6 913 620	AGBEMABIASSE	

*Source : Comptes de gestion 2010 et 2011*

➤ ***Paiement de diverses indemnités et primes non prévues par les délibérations***

L'article 357 de la loi N° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales, dispose que « les indemnités et les primes des fonctionnaires et des salariés des collectivités sont définies par les conseils ».

Il est constaté, à l'examen des comptes, une diversité d'indemnités et avantages en espèces et en nature pour lesquels aucune délibération n'est produite à la Cour. On peut citer, entre autres :

- l'indemnité de fonction et l'indemnité de signature des actes d'état-civil payées au Président et au Vice-président, le second paraissant superfétatoire ;
- l'indemnité de signature des actes, les frais de communication et la dotation de carburant pour le Préfet et le Secrétaire général ;
- la dotation de carburant pour le trésorier ;
- les primes, indemnités, gratifications du personnel cadre ;
- les primes, indemnités et gratifications pour les autres personnels ;
- les autres primes et indemnités.

➤ ***Répétition invraisemblable de certaines dépenses (doubles emplois)***

Il est observé sur certaines factures, des dépenses concernant les mêmes objets dont la nécessité paraît invraisemblable.

Cette observation est corroborée par le fait que parfois la destination des acquisitions ou travaux n'est pas précisée sur les devis et bons de travail ou que le nombre ou la quantité des articles n'est pas indiqué ou encore que leur acquisition même et leur fréquence sont sujets à caution. En réalité, il s'agit de dépenses en doubles emplois. Les deux tableaux suivants font la synthèse de cette situation.

**Tableau n° 29 : Dépenses répétées ayant fait l'objet de double emploi (2010)**

DESIGNATION	NOMBRE	MONTANT (F CFA)	DESTINATION	OBSERVATIONS
Serrures	10	255 000	Divers bureaux de l'enceinte de la Préfecture	En examinant les pièces, il est constaté que les mêmes bureaux sont cités plusieurs fois comme destinataires de ces articles
Canons de sécurité	22	106 400		
WC complets	05	625 000		

**Source :** Comptes de gestion 2010 et 2011

**Tableau N° 30 : Dépenses répétées ayant fait l'objet de double emploi (2011)**

DESIGNATION	NOMBRE	MONTANT (F CFA)	DESTINATION	OBSERVATION
Serrures	58	1 662 500	Divers bureaux de l'enceinte de la Préfecture	En examinant les pièces, il est constaté que les mêmes bureaux sont cités plusieurs fois comme destinataires de ces articles
Canons de sécurité	34	157 000		
WC complets	09	1 066 000		
Réglettes et fils électriques	--	2 047 500		

**Source :** Comptes de gestion 2010 et 2011

De ces deux tableaux, il ressort qu'en l'espace de deux ans, il a été procédé au changement de soixante-huit serrures, pour un montant total de un million neuf cent dix-sept mille cinq cent (1 917 500) F CFA, de cinquante-six canons de sécurité pour un montant de deux cent soixante-trois mille quatre cents (263400) F CFA, quatorze WC complets pour un montant de un million six cent quatre-vingt-onze mille (1 691 000) F CFA à l'exception des réglettes et fils électriques d'une valeur de deux millions quarante-sept mille cinq cents (2 047 500) F CFA acquis en 2011 pour les bureaux de la Préfecture.

Cette situation paraît invraisemblable, si l'on sait que des objets comme des serrures achetées à vingt-cinq mille cinq cents (25 500) F CFA l'unité, des canons dits de sécurité, des WC et des installations électriques ne sont pas des denrées facilement périssables.

De même, on ne peut comprendre ce qui peut justifier certaines décisions comme le remplacement de deux portes de toilette en « bois massif » à l'état civil de Sagbado par deux

portes métalliques à 580 000 F CFA, soit 290 000 F CFA l'unité, tel que cela figure sur la facture justifiant le mandat N° 733 du 30 décembre 2011.

➤ ***Paiement de dépenses en l'absence de certification de service fait***

Avant tout paiement et conformément aux dispositions des articles 15 et 16 du décret n°2008-091/PR du 29 juillet 2008 portant règlement général sur la comptabilité publique et l'article 5 du décret n°2008 -092/PR du 29 juillet 2008 portant régime juridique applicable aux comptables publics, le comptable public doit s'assurer de la validité de la créance. En d'autres termes, il doit vérifier, entre autres, la justification du service fait, résultant de l'attestation fournie par l'ordonnateur.

Il est constaté, dans plusieurs dossiers de mandats payés que, soit la formule d'attestation de service fait figure au dos des factures sans aucune signature, soit le procès-verbal de réception n'existe pas, soit enfin, qu'il manque une ou deux signatures sur le procès-verbal de réception.

Au titre des exercices 2010 et 2011, les cas retenus se chiffrent à cinquante-trois millions quatre-vingt-dix-neuf mille huit cent (53 099 800) F CFA.

Les responsables de la Préfecture du Golfe ont soutenu que les différentes prestations et fournitures concernées ont été réalisées malgré l'existence de dysfonctionnements relevés par la Cour.

➤ ***Etablissement de procès-verbaux de réception ou de certifications de service fait fantaisiste.***

Il est constaté que la commission de réception des travaux, qui aurait, à notre connaissance, le don d'ubiquité, s'est retrouvée le même jour et à la même heure à des endroits aussi distincts et distants qu'Adidogomé et Baguida ou Agoènyivé et Adidogomé.

➤ ***Violation des règles relatives à la commande publique***

Le décret n°2008-178/PR du 19 décembre 2008 modifiant le décret n°94-039/PR du 10 juin 1994 fixe le seuil à partir duquel la rédaction d'un marché est obligatoire, après consultation restreinte d'au moins trois fournisseurs qualifiés, à quinze millions (15 000 000) F CFA et à vingt-cinq millions (25 000 000) F CFA pour un marché par appel d'offres ouvert.

Ces dispositions ont été rappelées par le Ministre de l'Administration Territoriale et restituées par le Directeur des Affaires Communes dudit ministère aux membres de la délégation spéciale au cours d'une réunion tenue le 29 juin 2010.

Cependant, l'analyse des dépenses effectuées sur les comptes 63132 « Enlèvement d'ordures ménagères », le compte 233 "Entretien des voies et réseaux" et le compte 63130 "Travaux de voies et réseaux" révèle plusieurs cas de fractionnement de marché.

En effet, des travaux de même nature et au même lieu ont été confiés par plusieurs lettres de commande ou bons de travail à un même prestataire, le même jour pour des montants dont la somme dépasse de loin les quinze millions (15 000 000) F CFA exigés pour la passation de marché.

En retenant seulement les quatre cas ci-dessous parmi tant d'autres, on conclut aisément qu'il y a eu manifestement l'intention et la matérialisation d'une pratique de fractionnement de marché en violation des textes et instructions mentionnés ci-dessus.

➤ *Paiement de mandats relatifs à des travaux fictifs*

Plusieurs mandats payés concernent des dépenses de travaux commandés dans des conditions irréalisables. Cette observation concerne quatre types de situations :

- la première situation est relative à des devis de travaux d'enlèvement d'ordures ménagères dont les mandats ont été établis alors même que des travaux de même nature, figurant sur des devis et bons de travail justifiant d'autres mandats, n'ont même pas encore été réceptionnés. En d'autres termes, les ordures concernées par les mandats en question ne pouvaient pas exister aux dates indiquées dans le dossier ;
- la deuxième situation concerne des devis établis à des dates tellement rapprochées des dates précédentes d'enlèvements d'ordures (date de certification faisant foi) qu'il ne pouvait s'accumuler aux mêmes endroits de nouveaux tas d'ordures d'une telle envergure ;
- la troisième situation concerne des travaux d'aménagement et de reprofilage d'une voie urbaine de 3,5 km réalisés en un (01) seul jour. Il s'agit des travaux d'aménagement et de reprofilage du tronçon allant de EPP Ségbé à Sous-le -Kapokier pour un montant de 8 900 000 F CFA. Pour ces travaux, la lettre de commande a été signée le 02 juin 2011 et la réception des travaux a été faite le lendemain soit, le 03 juin 2011. La facture a été signée le 3 juin 2011 et le mandat daté du 24 juin 2011 a été payé en totalité le 30 juin 2011 sans retenue de garantie.
- la quatrième situation concerne les dépenses d'enlèvement d'ordures ménagères dans l'enceinte de la Préfecture du Golfe. En effet, le nombre de voyages et le montant exorbitant des dépenses d'enlèvement d'ordures ménagères dans l'enceinte de la Préfecture laissent imaginer que ce lieu aurait servi de dépotoir public pour tout un quartier de maisons d'habitation. Cependant, il n'en a pas été ainsi. La situation a simplement dû être exagérée.

➤ ***Violation des principes généraux de la commande publique et surfacturation des dépenses***

L'article 2 de la loi N° 2009-013 du 30 juin 2009 relative aux marchés publics et délégations de service public énonce les principes généraux de la commande publique en ces termes : « les règles de passation des marchés reposent sur les principes de concurrence, de liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats, d'économie et d'efficacité du processus d'acquisition et de transparence des procédures ». Il ajoute que « ces principes s'appliquent à tous les achats publics quels que soient leurs montants et sources de financement dès lors qu'ils sont inscrits au budget de l'Etat ou des autres organismes publics ».

L'article 13 de cette même loi dispose que « la nature et l'étendue des besoins doivent être déterminées avec précision par les autorités contractantes avant tout appel à la concurrence ou toute procédure de négociation par entente directe. La détermination de ces besoins doit s'appuyer sur des spécifications techniques définies avec précision, neutralité, professionnalisme et de manière non discriminatoire au regard de la consistance du bien à acquérir ».

Cependant, il est constaté que contrairement aux déclarations de tous les responsables des services de l'ordonnateur, lui-même compris, tous ces principes sont très souvent bafoués dans les opérations d'acquisition de biens et services à la Préfecture du Golfe.

En effet, la Cour n'a pu obtenir du Chef de la section travaux neufs, censé faire le suivi des travaux et signataire de tous les procès-verbaux de réception, aucun dossier indiquant que l'appel à concurrence a été respecté surtout en 2010. Pire, aucun dossier indiquant la description ou les spécifications techniques des travaux de construction ou d'aménagement de bâtiments ou d'ouverture et de rechargement de voies n'a non plus été obtenu auprès de lui. Les cas suivants, pris à titre d'exemple, illustrent ce constat.

➤ ***Réception et paiement de travaux inachevés***

Le dossier de construction de la clôture de la gare routière d'Adidogomé est un exemple assez caractéristique. Il n'existe que deux lettres de commande d'égal montant, treize millions six cent soixante-cinq mille huit cent soixante-quinze (13 665 875) F CFA pour une partie A et 13 665 875 F CFA pour une partie B) et deux devis estimatifs comme dossier.

Ces deux lettres de commande ne répondent à aucune des questions suivantes. De quelles dimensions est la clôture (longueur, largeur et hauteur) ? Quelle doit être sa forme (modèle ou présentation) ? Quelles sont les spécifications techniques de l'ouvrage (nombre de

poteaux de quelle envergure, nombre d'ouvertures de quelles dimensions, crépissage et peinture etc.).

Ainsi, à la visite des lieux, il a été constaté que :

- la clôture ne couvre pas tout le périmètre réservé à la gare routière en question (un pan du mur, côté est, donnant sur un cimetière n'est pas réalisé) ;
- la configuration du mur du côté ouest est différente de celle des trois autres côtés (moins haut avec des découpes) ;
- les murs ne sont pas crépis et ne sont non plus peints.

Pourtant, deux procès-verbaux de réception provisoire du 27 décembre 2010 relatifs aux parties A et B de cette clôture mentionnent clairement ceci : « **la commission, après avoir visité le chantier, a constaté que les travaux ont été exécutés conformément aux prescriptions techniques et aux règles de l'art et sont en bon état de fonctionnement (100%)** »

**En conséquence, la commission prononce la réception provisoire des travaux et dresse le présent procès-verbal pour servir et valoir ce que de droit ».**

Pour toutes prescriptions techniques, les deux lettres de commande ont stipulé : « **les travaux qui font l'objet de cette lettre de commande portent sur la construction d'une clôture à la gare routière de MADIBA Aflao-Amadahomé (partie A ou partie B selon le cas) ».**

Malgré ces constats flagrants de travaux inachevés, les membres de la commission, y compris le comptable agissant pour la circonstance en qualité de contrôleur financier, ont signé les procès-verbaux en question et l'entrepreneur a été entièrement payé.

Un rapport d'expertise demandé par la Cour sur ces travaux conclut que les travaux sont inachevés. Un seul élément du reste des travaux non réalisés estimé sur la base des tarifs de l'entreprise se monte à trois millions cinq cent quatre-vingt-trois mille deux cent cinquante (3 583 250) F CFA.

Les deux factures portent sur les quatre éléments suivants :

- |                                   |                 |                  |
|-----------------------------------|-----------------|------------------|
| - terrassement pour un montant de | 915 000 x 2 =   | 1 830 000 F CFA  |
| - béton pour un montant de        | 6 378 750 x 2 = | 12 757 500 F CFA |
| - maçonnerie pour un montant de   | 3 162 500 x 2 = | 6 325 000 F CFA  |
| - menuiserie pour un montant de   | 1 125 000 x 2 = | 2 250 000 F CFA  |

L'expert n'a traité que le cas de la maçonnerie comprenant le soubassement et l'élévation des murs facturés à 6 325 000 F CFA et a conclu que les travaux non exécutés s'élèvent à 3 583 250 F CFA soit 57% du montant inscrit sur la facture.

➤ *Surfacturation par prise en charge des dépenses devant incomber aux prestataires*

Des entreprises ayant conclu des contrats avec la Préfecture procèdent délibérément à l'inscription de rubriques de charges ou de dépenses indues ou irrégulières dans leurs devis et factures pour en gonfler le montant. Les cas ci-après peuvent être cités à titre d'exemples.

Pour l'enlèvement des ordures, une entreprise a inscrit sur sa facture des charges de location d'engins de travail, d'achat de carburant pour ces engins, d'achat de lait pour ses ouvriers en plus de l'inscription des charges pour le nombre de chargements effectués. L'extrait ci-dessous d'une facture de ce genre illustre bien cette situation.

COUR DES COMPTES - RAPPORT PUBLIC 2009-2010

**Tableau N° 31 : Extrait d'une facture comportant des dépenses incombant aux prestataires**

DESIGNATION	QTE	PRIX U. (F CFA)	MONTANT (F CFA)	
			PARTIEL	TOTAL
Mise à disposition du camion chargeur	01	150.000	150.000	
Mise à disposition des camions bennes	04	60.000	240.000	
Fourniture du carburant pour les camions et chargeur	600 L	500	300.000	
Enlèvement des ordures par le chargeur pendant deux jours	02	375.000	750.000	
Enlèvement et dépôt des ordures par les camions bennes jusqu'à la décharge finale pendant deux jours	08	176.000	1.408.000	
Divers et fournitures du lait aux ouvriers	Ensemble	FF	34.500	
T. HT				2.882.500
T.TVA 18%				518.850
T.TTC				3.401.350

**Source : Pièces justificatives dans le compte de gestion du trésorier**

L'ordonnateur devait-il accepter que la Préfecture paye les frais de mise à disposition de l'entrepreneur, du camion chargeur, des camions bennes, de fourniture de carburant, de fourniture à ses ouvriers en plus des frais de travaux de chargement et de déchargement des ordures.

L'analyse du coût des éléments facturés montrent qu'un voyage d'enlèvement d'ordures ménagères revient à 425169 F CFA alors que sur plusieurs factures d'autres prestataires, le

voyage d'enlèvement d'ordures ménagères a été facturée à des tarifs variant entre 45 000 F CFA, 55 000 F CFA et 70 000 F CFA ou à 1300 F CFA, le mètre cube (m3).

Sous un autre angle, on peut douter que l'enceinte des bureaux de la Préfecture du Golfe, en plein quartier administratif, ait pu contenir un stock de huit (8) voyages de camions d'ordures ménagères sans être transformé en dépotoir.

Pour certains travaux comme le rechargement de voies et même de couverture de toit de bâtiment, des entrepreneurs ont facturé des frais d'installation et de repli de chantier, ce qui normalement ne se fait, selon l'expert, que pour des chantiers de longue durée nécessitant de vraies installations comme la construction de magasin, logement etc. Parmi ces cas très nombreux, ceux qui figurent dans le tableau ci-dessous sont retenus à titre d'exemples.

COUR DES COMPTES - RAPPORT PUBLIC 2009-2010

**Tableau N° 32 : Quelques cas de facturation inappropriée de frais**

MANDAT			Objet de la dépense	localisation	compte	Réf : commande			Date et heures Récept°	Observations
Date	N°	Montant (F CFA)				Nature	N°	date		
28/12/11	746	3 070 360	Rechargement de rue de 28m sur 1km	Rue de sun city à la route de 70m (Avédji arbre)	233	LC	091	15/12/11	28/12/11 à 8h 30	frais d'installation et de repli de chantier facturé à 100 000 f
28/12/11	744	3 965 980	Aménagement de la route RN2 de 28m sur 1km	Route RN2 – Centre de santé Kpogan Bamé	233	LC	097	15/12/11	28/12/11 à 8h 30	frais d'installation et de repli de chantier facturé à 180 000 f
28/12/11	729	8 446 440	Aménagement de route lot 9 de 28m sur 1,5 km	RN1 au nouveau marché de KPOGAN Bamé	233	LC	084	15/12/11	28/12/11 à 9h 30	frais d'installation et de repli de chantier facturé à 300 000 f
28/12/11	724	1 412 460	Rechargement de voie de 30m sur 1,6 km	Rond-point Agbémadon à la route Ségbé	233	LC	086	15/12/11	28/12/11 à 8h 30	frais d'installation et de repli de chantier facturé à 250 000f
09/08/11	415	14 672 000	Réhabilitation de 4 hangars de marché à Adidogomé	Marché Adidogomé	232	LC	063	07/07/11	05/08/11 à 8h 30	- frais d'installation et de repli de chantier facturé à 100 000f
30/12/11	733	2 586 000	Réfection toit bâtiment état civil de Sagbado	Etat Civil Sagbado	232	LC	123	01/12/11	29/12/11 à 8h 30	- frais d'installation et de repli de chantier facturé à 200 000f

**Source : Comptes de gestion 2010 et 2011**

➤ *Surfacturation par augmentation des quantités et substitution des matériaux*

Le cas qui illustre bien ce constat est celui du mandat N° 707 du 29 décembre 2011 payé pour la couverture de la cantine avec tuiles fibrociment dans l'enceinte de la Préfecture du Golfe.

En effet, les vérifications sur place effectuées par l'expert indiquent, entre autres, que :

- la superficie couverte prévue et facturée est de 290 m<sup>2</sup> alors que la réalité donne 108 m<sup>2</sup> ;
- au lieu d'être couvert en fibrociment, le bâtiment est couvert en bac alu.

Le fait d'augmenter la superficie à couvrir de 182m<sup>2</sup>, soit 169% et de changer la qualité des matériaux destinés à la couverture du toit de la cantine constituent des manœuvres de surfacturation.

➤ *Surfacturation par usage d'unité de facturation inappropriée*

Il a été constaté que pour facturer certains travaux, l'unité utilisée est inappropriée et a favorisé une surfacturation. Le cas le plus significatif concerne la fabrication de placard qui, au lieu d'être facturée par unité suivant les dimensions, l'a été plutôt par m<sup>2</sup>.

L'extrait de la facture attachée au mandat n°468 du 12 août 2010 figurant ci-dessous reproduit tous les éléments de facturation utilisés.

**Tableau N° 33 : Extrait de la facture attachée au mandat n°468**

N°	DESIGNATION DES OUVRAGES	U	QTE	P.U (F CFA)	MONTANT (F CFA)
01	Placard de 2,00m x 2,50m	M <sup>2</sup>	33,594	31 600	1 061 570
02	Table de bureau	U	02	60 000	120 000
03	Fabrication de chaises non bourrées	U	03	28 000	84 000

Source : Pièces justificatives dans le compte de gestion du trésorier

Ce système de facturation n'indique pas les éléments qui ont permis d'obtenir 33,594 m<sup>2</sup> au niveau de la quantité. De même, aucune indication n'est donnée sur les matériaux utilisés pour confectionner le placard qui est facturé à 31 600 francs le m<sup>2</sup>.

## ➤ *Comptabilité matières embryonnaire*

L'article 110 du décret N° 2008-091/PR du 29 juillet 2008 portant règlement général sur la comptabilité publique dispose : « La comptabilité matières a pour objet, la description des existants et des mouvements comprenant :

- les stocks marchandises, fournitures, déchets, produits semi-ouvrés, produits finis, emballages commerciaux ;
- les matériels et objets mobiliers ;
- les titres nominatifs au porteur ou à ordre et les valeurs diverses appartenant ou confiés aux organismes publics ainsi que les objets qui leur sont remis en dépôt ;
- les formules, les titres, tickets, timbres et vignettes destinés à l'émission et à la vente ».

L'objectif de la vérification a consisté à s'assurer que les personnes désignées avaient les qualifications requises pour la tenue de cette comptabilité matières et que celle-ci a été bien tenue à travers des documents fiables.

Qu'il s'agisse des véhicules, des biens immobiliers, ou qu'il s'agisse du carburant, de fournitures de bureau comme de matériels de bureau et autres, ou de cartes téléphoniques, le constat est le même. Le système de comptabilité matières est caractérisé par les insuffisances ci-après :

- **Personnel préposé à la comptabilité matières inadéquat**

Le comptable matières nommé n'est titulaire que du BEPC et n'a aucune formation comptable. Le niveau et la formation de cet agent ne répondent nullement à ses fonctions.

- **Insuffisance de documents comptables et non fiabilité des documents existant.**

La Cour n'a pas obtenu les documents de comptabilité du parc automobile, des fournitures de bureau dans leur ensemble, de consommation de carburant, des matériels et mobiliers de bureaux ainsi que du patrimoine immobilier. Le seul document obtenu est une liste de certains biens meubles acquis en 2010.

Ce document ne permet pas de partir d'un stock à une date donnée et de suivre les mouvements d'entrée et de sortie afin d'obtenir un solde à la fin d'une année donnée pour chaque matière concernée.

Le comptable matières a déclaré que pour le carburant, les cartes téléphoniques et les fournitures, les quantités achetées sont aussitôt distribuées.

- **Non immatriculation des biens mobiliers et immobiliers appartenant à la collectivité**

Les biens mobiliers et immobiliers appartenant à la Préfecture ne sont ni immatriculés, ni répertoriés dans des registres. Cette situation est facteur de risque de perte, voire de dilapidation de ces biens. Elle a entraîné l'expert sollicité par la Cour dans un flou total devant une mission d'évaluation des travaux de construction de deux (02) hangars dans un des marchés de la Préfecture. En effet, en lieu et place de deux hangars à expertiser, le chef section travaux neufs lui en a montré plusieurs en prétextant qu'ils ont été tous réalisés sur la base de la lettre de commande relative aux deux hangars.

#### 3.2.2.1.4.2. Les recommandations

Considérant toutes les observations contenues dans le rapport sur le contrôle de la gestion de la Préfecture du Golfe, ainsi que les réponses données par les responsables de cette collectivité, les recommandations suivantes ont été formulées par la Cour :

#### Tableau N° 34 : Recommandations

##### ➤ *Sur le contrôle interne*

N°	RECOMMANDATIONS	DESTINATAIRES
01	Instituer par des textes une organisation administrative moderne	Conseil de Préfecture, Ordonnateur et Comptable
02	Adopter une politique de gestion rationnelle du personnel	
03	Instituer un système sécurisé de collecte et de gestion des informations administratives et financières	
04	Veiller au respect des règles et procédures en vigueur en matière de gestion des finances publiques	
05	Prendre toutes les mesures nécessaires à la protection et à la sauvegarde du patrimoine de la collectivité	

➤ *Sur les procédures d'élaboration, de vote, d'approbation et de publication du budget*

N°	RECOMMANDATIONS	DESTINATAIRES
01	Recourir à toutes les sources d'information et associer l'ensemble des responsables des services de la collectivité au processus d'élaboration du budget	Conseil de Préfecture, Ordonnateur et Comptable
02	Utiliser les méthodes rationnelles pour cerner le plus près possible les prévisions budgétaires (sincérité)	
03	Faire toutes les diligences nécessaires afin que le budget primitif, les actes modificatifs, le budget supplémentaire, le compte administratif et le compte de gestion soient votés par le Conseil et approuvés dans les délais par l'autorité de tutelle	
04	Assurer la publication des informations relatives au budget et à son exécution conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur	
05	Initier tous les textes législatifs et réglementaires devant encadrer la gestion des collectivités territoriales	Ministère chargé des collectivités territoriales et Ministère chargé des finances.
06	Assurer, dans les délais requis, les fonctions de tutelles administrative et financière des collectivités territoriales (contrôle et approbation des actes)	Ministère chargé des collectivités territoriales, Ministère chargé des finances et Préfet.

➤ *Sur l'exécution des recettes*

N°	RECOMMANDATIONS	DESTINATAIRES
01	Doter la trésorerie de moyens humains, matériels et financiers pour son bon fonctionnement	Conseil de Préfecture, Ordonnateur et Comptable
02	Respecter le principe de la séparation des fonctions en laissant au comptable l'exercice exclusif des opérations de prise en charge des titres, du recouvrement des recettes et du paiement des dépenses de la collectivité	
03	Revoir le système d'occupation du domaine public préfectoral de manière à en avoir la maîtrise (initier ou réviser les contrats d'occupation, recensement exhaustif des domaines...)	
04	Appuyer tous les titres de recette des pièces justificatives requises (contrat, bases de tarification, taux...)	
05	Redynamiser les structures de recouvrement des produits	Conseil de Préfecture, Ordonnateur et Comptable
06	Développer les relations avec l'OTR, la direction du budget, le trésor, la direction des finances, la direction de l'économie, le ministère chargé des collectivités territoriales afin d'obtenir toutes les informations utiles à l'élaboration de budgets sincères	

➤ *Sur l'exécution des dépenses*

N°	RECOMMANDATIONS	DESTINATAIRES
01	Veiller au respect des procédures d'exécution des dépenses publiques telles que prescrites par les lois et règlements en vigueur	Ordonnateur, Contrôleur Financier et Comptable
02	Renseigner convenablement les mandats de paiement (identité, pièces justificatives, mode de paiement...)	
03	Appuyer tous les mandats de l'ensemble des pièces justificatives requises	
04	Respecter le principe de la spécialité des crédits	
05	Veiller à la sincérité des opérations de liquidation de la dépense	
06	Identifier convenablement l'objet des commandes (dossiers techniques, descriptions ou spécifications des objets ...)	
07	Conserver les dossiers d'attribution des commandes publiques pour tout contrôle	
08	S'assurer de l'acquit libératoire de tous les paiements	Comptable

➤ *Sur la gestion des ressources humaines*

N°	RECOMMANDATIONS	DESTINATAIRES
01	Renforcer les capacités des agents actuellement en fonction	Conseil de Préfecture, Ordonnateur, Contrôleur Financier et Comptable
02	Procéder à un redéploiement judicieux du personnel actuellement en fonction	
03	Procéder, conformément aux textes en vigueur, au recrutement d'agents compétents, en fonction des besoins	

➤ *Sur la comptabilité matières*

N°	RECOMMANDATIONS	DESTINATAIRES
01	Mettre en place un système de comptabilité matières efficace	Conseil de Préfecture, Ordonnateur, Contrôleur Financier et Comptable
02	Nommer régulièrement à chaque poste des personnes qualifiées	

**3.2.2.1.4.3. Suivi des recommandations**

Pour s'assurer de l'état de mise en œuvre de ses recommandations, la Cour a demandé au Président de la délégation spéciale de la Commune de Lomé de lui en faire le point. Le tableau N° III en annexe, indique pour chaque recommandation l'état de sa mise en exécution au 10 octobre 2014.

### **3.2.3. Chambre chargée du contrôle des comptes des entreprises, des établissements publics et autres**

#### **3.2.3.1. Activités menées au cours de la période 2010-2015**

La troisième chambre chargée du contrôle des comptes des entreprises publiques, des établissements publics et des organismes de sécurité sociale, des organismes bénéficiant des fonds du public et des fonds provenant de la générosité publique a, dès sa formation, poursuivi et finalisé l'examen des textes juridiques portant création des organismes soumis au contrôle de la Cour entamé en plénière.

C'est ainsi qu'ont été dénombrés : 19 sociétés d'Etat, 19 sociétés d'économie mixte, 61 établissements publics, 8 ONG bénéficiant de l'aide publique et 5 institutions de la République.

Des correspondances ont été adressées par la 3<sup>ème</sup> chambre aux responsables des structures soumises à son contrôle pour leur demander de faire parvenir à la Cour des comptes, dans les meilleurs délais, entre autres informations :

- les états financiers de l'exercice 2007 ;
- les budgets ou états de prévision ;
- les procès – verbaux de caisse, de banque et de portefeuille ;
- le rapport d'activités 2007 approuvé par le conseil de surveillance ou le conseil d'administration ;
- les rapports des commissaires aux comptes.

La chambre a finalisé l'analyse des états financiers de la gestion de cinq (5) entreprises publiques entamée en 2010. Il s'agit de la Compagnie Energie Electrique du Togo (CEET), de la Société Nouvelle des Phosphates du Togo (SNPT), de Togo Télécom, de la Société Togolaise de Coton (SOTOCO) et de la Togolaise des Eaux (TdE).

A l'issue de ces travaux liminaires, des rapports sommaires ont été élaborés. Après une série d'échanges avec les commissaires aux comptes respectifs de ces sociétés, deux entreprises ont été ciblées pour des investigations plus poussées afin d'aboutir à des rapports provisoires puis définitifs. Il s'agit des sociétés TdE et Togo Télécom.

Cette première phase des contrôles a été poursuivie au cours de la période 2010 – 2015 par les contrôles du Port Autonome de Lomé (PAL) et des élections législatives de 2013 qui ont abouti à des rapports définitifs et d'autres contrôles qui sont en cours.

### 3.2.3.1.1. Contrôle des comptes de la Togolaise des Eaux, exercice 2007

Le rapport de contrôle des comptes de la TdE, gestion 2007, entamé en décembre 2009 a été définitivement adopté par la cour en février 2013. D'une manière générale, il ressort de l'analyse des états financiers de cette entreprise, les grandes conclusions suivantes tirées tant sur la qualité de la gestion que sur les aspects généraux de la TdE.

#### 3.2.3.1.1.1. Grandes conclusions tirées du contrôle de la gestion de la TdE, 2007

##### - **Sur le management général**

###### ➤ Aspect organisationnel

- ✓ textes non actualisés ;
- ✓ illégalité du Conseil d'administration dont le mandat a expiré ;
- ✓ inexistence d'un règlement intérieur ;
- ✓ détention inappropriée de chèquiers par le PCA ;
- ✓ système non sécurisant de signature unique sur les comptes bancaires de la TdE.

###### ➤ Gestion des ressources humaines

- ✓ inexistence d'une politique de gestion de ressources humaines ;
- ✓ déficit de communication ;
- ✓ administration peu orthodoxe du personnel ;
- ✓ non implication du personnel dans les prises de décisions ;
- ✓ utilisation de critères subjectifs dans les nominations ;
- ✓ climat de suspicion dû à l'injustice (monopole des avantages au niveau des responsables, critères subjectifs dans l'attribution des primes) ;
- ✓ méfiance entre les directeurs centraux et les directeurs régionaux.

###### ➤ Application des règles de bonne gouvernance

- ✓ absence de textes actualisés régissant la TdE ;
- ✓ structure organisationnelle héritée de la RNET ;
- ✓ mécanismes de coordination inadéquats ;
- ✓ rapports conflictuels entre les directions ;
- ✓ conseil de surveillance tournée vers la gestion politique de l'eau ;
- ✓ conseil d'administration dominé par la direction générale ;
- ✓ gouvernance d'entreprise caractérisée par des rapports de domination ;
- ✓ confusion dans l'organisation structurelle de la TdE ;
- ✓ concentration exagérée des pouvoirs entre les mains du DG ;
- ✓ collaboration difficile entre le DG et le DGA en début d'exercice 2007 ;
- ✓ lenteur administrative dans la prise de décision.

- **Sur la régularité et la sincérité des comptes et bilans**

➤ Instruments de reddition des comptes

- ✓ systèmes disparates de génération des transactions ;
- ✓ logiciel comptable utilisé, très limité, libre et non sécurisé ;
- ✓ direction informatique, un département de la DFC et/ou de la DC ;
- ✓ personnel non qualifié pour assurer les vraies attributions de la direction ;
- ✓ dispositif de sécurité embryonnaire et désuet.

➤ Fonctionnement du contrôle interne

- ✓ direction réduite aux tâches rudimentaires ;
- ✓ direction non impliquée dans les travaux comptables.

- **Sur la sincérité des comptes et bilans**

➤ Comptes de bilan

- ✓ actif immobilisé faiblement accru ;
- ✓ baisse importante des titres de participation ;
- ✓ actif circulant à évolution mitigée ;
- ✓ diminution substantielle des avances versées aux fournisseurs (42,20% /2006) ;
- ✓ augmentation sensible des créances sur les clients (24,72% /2006) ;
- ✓ augmentation vertigineuse des autres créances (234,93% /2006) ;
- ✓ absence d'une politique de recouvrement de créances ;
- ✓ trésorerie active en hausse mais très tendue ;
- ✓ très forte augmentation des dettes financières ;
- ✓ passif circulant accru ;
- ✓ trésorerie passive en baisse notable ;
- ✓ mauvaise prise en compte du report à nouveau ;
- ✓ fonds propres dégradés ;
- ✓ forte augmentation des dettes ;
- ✓ passif circulant sujet à interrogation ;
- ✓ retraites des travailleurs de la TdE menacées ;
- ✓ système peu fiable de paiement des charges fiscales ;
- ✓ mauvais suivi des membres du personnel débiteurs vis-à-vis de la société ;
- ✓ besoin de financement accru ;
- ✓ trésorerie nette érodée.

- **compte de résultat**

➤ Charges d'exploitation

- ✓ dépassements significatifs de certaines charges dans la réalisation du budget ;

- ✓ réalisations importantes alors que les dépenses n'étaient pas prévues au budget ;
  - ✓ caractère ambigu de certains comptes ;
  - ✓ charges de personnel croissantes.
- Vérifications sur place et sur pièces des comptes
- ✓ mauvais classement des pièces comptables ;
  - ✓ manque de pièces justificatives pour la plupart des dépenses effectuées sur certains de ces comptes ;
  - ✓ non suivi des procédures pour le paiement de certaines factures ;
  - ✓ insuffisance des pièces justificatives ;
  - ✓ non apposition des visas de certains responsables sur certaines pièces ;
  - ✓ pièces justificatives illisibles ;
  - ✓ mauvaise imputation de la compensation TdE-Hôtel Kara ;
  - ✓ nombreuses factures sans indication de bons de commande ;
  - ✓ nombreuses factures sans indication de l'agent ayant engagé la dépense ;
  - ✓ régularisations des dépenses des missions non appuyées de pièces justificatives suffisantes et probantes ;
  - ✓ remboursement des frais de mission et dépenses de restauration pour les missions du DG alors que les frais de mission et d'hébergement sont payés ;
  - ✓ inobservation des procédures d'exécution des dépenses ;
  - ✓ papiers non renseignés comme preuve de règlement ;
  - ✓ mauvais archivage des pièces comptables ;
  - ✓ absence de pièces pour la régularisation des dépenses après une avance consentie surtout pour les missions.

➤ Produits d'exploitation

- ✓ faible rentabilité des titres de participation ;
- ✓ faible production d'eau potable ;
- ✓ mauvaise gestion de l'eau.

- **Sur la qualité de la gestion**

- ✓ difficile exploitation du budget de fonctionnement ;
- ✓ budget non sincère ;
- ✓ importantes dépenses hors budget ;
- ✓ budget d'investissement non réaliste ;
- ✓ budget d'investissement pas assez ambitieux ;
- ✓ modeste amélioration du résultat d'exploitation ;
- ✓ décroissance substantielle du résultat financier ;
- ✓ perte de valeur des titres de participations détenus par la société ;

- ✓ légère amélioration du résultat net ;
  - ✓ rentabilité financière peu viable ;
  - ✓ faible rentabilité de la vente d'eau ;
  - ✓ faible capacité d'autofinancement ;
  - ✓ capacité d'endettement saturée ;
  - ✓ rentabilité commerciale de l'eau vendue très négative ;
  - ✓ très faible productivité de la main d'œuvre ;
  - ✓ anomalies importantes dans le mode de facturation et de relevés de compteurs ;
  - ✓ importantes pertes sur réseau, de l'eau traitée ;
  - ✓ rendement commercial influencé négativement par de lourdes pertes à la production ;
  - ✓ très faible densité du réseau de distribution ;
  - ✓ peu d'intérêt de la population au raccordement du réseau "Eaux usées".
- **Mise en œuvre des recommandations des organes dirigeants (CS, CA) et du commissaire aux comptes**
- ✓ absence d'un dispositif de suivi des recommandations des organes dirigeants ;
  - ✓ inapplication des recommandations des organes délibérants ;
  - ✓ retard important dans l'arrêté des comptes 2007.

#### 3.2.3.1.1.2. Recommandations

Au terme de ce contrôle, la Cour recommande :

##### ➤ Au Conseil de Surveillance

- ✓ régulariser le mandat ou procéder à la nomination de nouveaux administrateurs ;
- ✓ revoir la gouvernance de la TdE en rappelant les attributions de chacun des organes ;
- ✓ initier la création d'une société de patrimoine en lieu et place du FODESEPA ;
- ✓ disposer d'une structure de suivi des recommandations du Conseil de surveillance au Conseil d'administration.

##### ➤ Au Conseil d'administration

- ✓ retirer les chèquiers et la signature du PCA sur les comptes bancaires de la TdE ;
- ✓ actualiser les textes organisant la TdE ;
- ✓ élaborer et faire appliquer un règlement intérieur ;
- ✓ revoir la structure organisationnelle de la TdE ;
- ✓ réduire le nombre de directions, veiller à instaurer des mécanismes adéquats de coordination et redéfinir les attributions des directions ;
- ✓ mettre en place et faire appliquer une politique de gestion de ressources humaines de la TdE appuyée d'une politique de formation des agents ;

- ✓ faire élaborer une stratégie à moyen et long termes de développement de la TdE et veiller à sa prise en compte dans les plans annuels de travail et dans les programmations budgétaires.
- A la Direction générale
  - ✓ améliorer le climat social à l'intérieur de la Société ;
  - ✓ former l'ensemble du personnel ;
  - ✓ revoir le système comptable en se limitant aux attributions de la « TdE-Exploitant »
  - ✓ revoir le calcul du report à nouveau ;
  - ✓ procéder à l'acquisition d'un logiciel comptable sécurisé capable de générer toutes les transactions ;
  - ✓ accélérer la finalisation du projet d'informatisation ;
  - ✓ créer et rendre opérationnel le contrôle interne ;
  - ✓ mettre à jour les manuels de procédures administratives, comptables, financières et budgétaires en corrigeant leurs insuffisances en vue de leur applicabilité ;
  - ✓ revoir le système de signature sur les comptes bancaires de la TdE ;
  - ✓ veiller à ce que les dépenses non budgétisées ne soient exécutées qu'avec l'autorisation préalable du Conseil d'administration ;
  - ✓ élaborer et mettre en œuvre une politique de recouvrement des créances aussi bien publiques que privées ;
  - ✓ définir un plan opérationnel sur la base du plan quinquennal 2006 – 2010 ;
  - ✓ élaborer le budget en s'appuyant sur un plan opérationnel et non sur des lettres de cadrage budgétaire ;
  - ✓ recentrer la gestion financière de la TdE en maîtrisant les charges et en initiant des plaidoyers en vue d'obtenir de l'Etat la hausse du prix de vente de l'eau ou une subvention égale à l'écart entre le coût réel de l'eau et son prix de vente ou appliquer la vérité des prix à l'Etat ;
  - ✓ suivre les membres du personnel débiteurs vis – à – vis de la société ;
  - ✓ réduire de façon substantielle les importantes pertes sur réseau, de l'eau traitée ;
  - ✓ veiller au respect de la réglementation fiscale en vigueur ;
  - ✓ régulariser dans les meilleurs délais la situation de la TdE auprès de l'administration fiscale ;
  - ✓ précompter et reverser systématiquement les impôts et taxes exigibles sur les salaires et les sommes dues à la CNSS et à la CRT ;
  - ✓ veiller à la production systématique et à l'archivage des rapports concernant les conseils, les activités des directions, les audits et contrôle, les missions effectuées par le personnel, etc.;
  - ✓ créer un comité de suivi des recommandations du CA, du commissaire aux comptes et d'autres types de contrôle.

## - Redressements possibles

L'ensemble des comptes doit être revu, corrigé et redressé afin d'avoir les vraies performances de la TdE pour l'année 2007.

## - Modifications possibles à apporter à la TdE

Elles sont relatives à :

- ✓ l'organisation structurelle d'ensemble de la TdE ;
- ✓ la revue de la présentation des budgets ;
- ✓ l'actualisation des textes juridiques ;
- ✓ la prise en compte du report à nouveau ;
- ✓ le réexamen à nouveau du système de signature des chèques en instaurant la double signature dans les combinaisons suivantes : DG/DFC ou DGA/DFC. Dans tous les cas, la signature du DFC est obligatoire.

### 3.2.3.1.2. Contrôle des comptes de Togo Télécom, exercice 2007

Le rapport sur le contrôle des comptes de la société Togo Télécom, ouvert le 07 décembre 2011, a été finalisé et adopté par la Cour des comptes en décembre 2013.

#### 3.2.3.1.2.1. Grandes conclusions tirées du contrôle

Les grandes conclusions tirées du contrôle portent aussi bien sur les aspects généraux de Togo Télécom (le management général de Togo Télécom notamment sur l'application des règles de bonne gouvernance, la régularité et la sincérité des comptes et la gestion) que sur la qualité de la gestion.

#### ➤ Application des règles de bonne gouvernance

- ✓ manuels de procédures vieux et non respectés ;
- ✓ forte concentration des pouvoirs de décision au niveau central ;
- ✓ nombreux conseillers sans attributions précises ;
- ✓ lourdeur et lenteur dans la prise des décisions ;
- ✓ déficit de communication au sein de la société ;
- ✓ conseil de Surveillance défaillant face aux violations des textes relatifs aux autorisations préalables (commandes importantes, décaissements importants de fonds, prise d'actes engageant la société) ;
- ✓ absence de compte-rendu du CS sur la gestion de TGT au gouvernement conformément à la loi N° 90-26 du 4 décembre 1990 portant réforme du cadre institutionnel et juridique des entreprises publiques ;
- ✓ non renouvellement du mandat des administrateurs conformément aux textes ;

- ✓ secrétariat du CS non assuré par le ministère des finances en charge des entreprises publiques conformément aux dispositions de l'article 35 du décret N° 91-197 du 16 Août 1991 ;
  - ✓ prééminence du DG sur les organes de décision ;
  - ✓ dépenses sans aucun rapport avec l'objet de la société ;
  - ✓ multiplication des jetons de présence par deux sans justificatifs ;
  - ✓ émargement des personnes non membres du CA sur les états de jetons de présence (directeurs des départements) ;
  - ✓ paiement de jetons de présence au commissaire aux comptes ;
  - ✓ climat social serein en apparence.
- Analyse des instruments de reddition des comptes
- ✓ absence d'un pool commun de contrôle et de suivi des procédures au niveau du traitement comptable des données financières ;
  - ✓ inexistence d'un administrateur général du système informatique ;
  - ✓ absence de site hors Lomé pour la conservation et la récupération des données en cas de catastrophe ;
  - ✓ mauvaise conservation du mot de passe pour accéder aux coffres forts des supports des données sauvegardées ;
  - ✓ absence de dispositifs pour éviter les risques éventuels de perte des supports.
- Avis sur la régularité et la sincérité des comptes
- ✓ non intégration de la valeur des terrains rétrocédés par l'administration aux immobilisations corporelles ;
  - ✓ trop long séjour du matériel défectueux et inutilisable et du stock mort dans les magasins ;
  - ✓ non fiabilité des comptes clients ;
  - ✓ nombreux suspens au niveau des banques pour des montants élevés ;
  - ✓ surestimation des fonds propres ;
  - ✓ compensation entre les charges et les produits d'interconnexion en violation des normes comptables ;
  - ✓ minoration des produits d'interconnexion comptabilisés par TGT ;
  - ✓ non concordance des comptes de produits d'interconnexion entre TGT et TOGOCEL.
- Avis sur la gestion
- ✓ niveau très élevé des créances en souffrance ;
  - ✓ mauvaise politique de recouvrement des créances ;
  - ✓ factures non parvenues et non apurées pour un montant de 1,144 milliards de francs CFA sur la période 1998 à 2004 ;
  - ✓ dettes financières très élevées ;
  - ✓ multiplicité des comptes bancaires ;

- ✓ Imprécision dans la justification des projets réalisés par des emprunts bancaires de l'ordre de trente milliards de FCFA ;
- ✓ mauvaise gestion des avances faites au personnel et des bons de caisse ;
- ✓ prise en charge de frais de missions de personnes non membres du personnel ;
- ✓ non justification du changement du taux de constitution de provisions pour créances douteuses au mépris des principes comptables
- ✓ mauvaise lecture des dispositions du Code Général des Impôts ayant occasionné l'incorporation dans les réserves pour investissements d'un montant de 9 194 052 336 FCFA représentant un «dégrèvement» de TVA de 8 621 052 594 FCFA due au titre des années 1999 à 2003 et d'autres impôts et taxes impayés pour 572 962 742 FCFA ;
- ✓ non-paiement des dettes sociales et fiscales ;
- ✓ mauvais suivi des avances faites à l'Etat ;
- ✓ non-respect des règles de procédures au niveau de la DFC ;
- ✓ importantes sommes pour dons, pourboires, cadeaux et subventions décaissées sur simples notes de service du DG ;
- ✓ non prise en compte des recommandations pertinentes de l'IGA ;
- ✓ non-respect des délais de mise en œuvre de certaines recommandations ;
- ✓ non-respect des règles de procédures de passation des commandes ;
- ✓ émiettement de certaines commandes importantes en violation des textes ;
- ✓ nombreux actes anormaux de gestion: dons, subventions, frais de publicité et marketing, n'ayant aucun rapport avec l'objet de la société ;
- ✓ chevauchement des études commandées pour le même objet sans offres technique et financière ;
- ✓ conflit d'intérêt et insuffisances dans l'exécution des tâches du commissaire aux comptes ;
- ✓ paiement d'honoraires à deux cabinets pour une même affaire ;
- ✓ faible réalisation du budget d'investissement ;
- ✓ faible évolution du résultat d'exploitation ;
- ✓ résultat net apparent.

#### 3.2.3.1.2.2. Recommandations issues du contrôle

##### ➤ Au Conseil de Surveillance

- ✓ instaurer un système de veille pour faire respecter les textes sollicitant les autorisations préalables du CS ;
- ✓ rendre compte au moins une fois par an et par écrit de la marche de la société au gouvernement conformément aux textes relatifs aux entreprises ;
- ✓ faire assurer le secrétariat des assemblées du CS par le ministère des finances en charge des entreprises publiques ;
- ✓ renouveler ou nommer de nouveaux administrateurs conformément aux textes en vigueur ;
- ✓ veiller à un bon équilibre des rapports entre les différents organes de décision ;

- ✓ créer un comité de suivi des recommandations du Conseil de surveillance au Conseil d'administration;
  - ✓ procéder à la nomination d'un nouveau commissaire aux comptes.
- Au Conseil d'administration
- ✓ actualiser les manuels de procédures et les faire respecter ;
  - ✓ justifier la multiplication des jetons de présence par deux ;
  - ✓ ne faire émarger sur les états de jetons de présence que les membres du CA ;
  - ✓ supprimer le paiement de jetons de présence payés au commissaire aux Comptes ;
  - ✓ créer un comité de suivi des recommandations du Conseil d'administration à la Direction générale.
- A la Direction générale
- ✓ actualiser les manuels de procédures et les faire respecter ;
  - ✓ déconcentrer les pouvoirs de décision du niveau central ;
  - ✓ revoir et préciser les attributions des nombreux conseillers ;
  - ✓ revoir les processus de prise de décision ;
  - ✓ instaurer une réelle communication entre les différentes directions ;
  - ✓ créer un climat social favorable à la bonne gestion de la société ;
  - ✓ instaurer un pool commun de contrôle et de suivi des procédures au niveau du traitement comptable des données financières ;
  - ✓ nommer un administrateur général du système informatique ;
  - ✓ créer un site hors Lomé pour la conservation et la récupération des données en cas de catastrophe ;
  - ✓ revoir la conservation du mot de passe pour accéder aux coffres forts des supports des données sauvegardées ;
  - ✓ concevoir un dispositif d'évitement de perte éventuelle des supports ;
  - ✓ revoir et réintégrer la valeur des terrains rétrocédés par l'administration aux immobilisations corporelles ;
  - ✓ revoir et apurer le stock du matériel défectueux et inutilisable et du stock mort dans les magasins ;
  - ✓ fiabiliser les comptes clients ;
  - ✓ régler les nombreux suspens au niveau des banques; revoir la valeur des fonds propres surévaluée par l'incorporation de la TVA collectée, des réserves pour investissements et autres impôts et taxes impayés ;
  - ✓ corriger l'erreur d'interprétation des dispositions du Code Général des Impôts et reverser à l'Etat 9 194 052 336 FCFA représentant un «dégrèvement» de TVA de 8 621 052 594 FCFA due au titre des années 1999 à 2003 et d'autres impôts et taxes impayés pour 572 962 742 FCFA ;
  - ✓ s'interdire les compensations entre les charges et les produits d'interconnexion conformément aux textes ;
  - ✓ revoir la valeur des produits d'interconnexion comptabilisés par TGT ;
  - ✓ auditer les comptes de produits d'interconnexion entre TGT et TOGOCEL ;

- ✓ baisser le niveau des créances sur clients privés en souffrance ;
- ✓ améliorer la politique de recouvrement des créances ;
- ✓ justifier et apurer les factures non parvenues et non apurées pour un montant de 1,144 milliards de francs CFA sur la période 1998 à 2004 ;
- ✓ réduire le niveau des dettes financières ;
- ✓ revoir et assurer un bon suivi des nombreux comptes bancaires ouverts ;
- ✓ justifier suffisamment les projets ayant été réalisés par les importants emprunts bancaires de l'ordre de trente milliards (30.000.000.000) de FCFA ;
- ✓ instaurer un dispositif de suivi et de gestion des avances sur frais de mission, des avances sur bons de caisse et des retenues sur achats d'engins au personnel ;
- ✓ supprimer les prises en charge de frais de missions de personnes non membres du personnel ;
- ✓ justifier le changement du taux de constitution de provisions pour créances douteuses ;
- ✓ payer les dettes sociales et fiscales ;
- ✓ mettre en place un mécanisme de suivi des avances faites à l'Etat ;
- ✓ faire respecter les règles de procédures au niveau de la DFC ;
- ✓ revoir et minimiser les importantes dépenses pour l'achat de boissons, de sponsoring, de dons personnels en espèces, de frais d'assistance non règlementaires pour obsèques et funérailles, de libéralités sous forme de travaux immobiliers et achats de biens, d'achat de carburant à titre de dons ;
- ✓ créer un comité de suivi des recommandations du Conseil de surveillance, du conseil d'administration, de l'IGA, du commissaire aux comptes et autres corps de contrôle ;
- ✓ respecter les délais de mise en œuvre de certaines recommandations ;
- ✓ faire respecter les règles de procédures en matière de passation des marchés ;
- ✓ supprimer les émiettements des commandes importantes ;
- ✓ mettre fin aux actes anormaux de gestion : dons, subventions, frais de publicité et marketing, n'ayant aucun rapport avec l'objet de la société ;
- ✓ élaborer dorénavant des offres techniques et financières justifiant les missions et les honoraires payés ;
- ✓ justifier le paiement d'honoraires pour deux cabinets pour une même affaire ;
- ✓ rechercher des sources de financement pour la réalisation du budget d'investissement ;
- ✓ améliorer le résultat d'exploitation.

### 3.2.3.2. Rapport de contrôle du Port Autonome de Lomé, exercices 2008 à 2010

Le rapport d'observations définitives du contrôle, ouvert en juillet 2013, a été adopté en plénière par la Cour, en février 2015.

#### 3.2.3.2.1. Grandes conclusions tirées

Ces conclusions portent sur la conformité de la gestion aux textes réglementaires, la gestion des ressources humaines et les activités du PAL.

## - Sur la conformité de la gestion du PAL aux textes juridiques

- ✓ non actualisation des textes relatifs à l'organisation structurelle de la Société ;
  - ✓ structure organisationnelle peu fiable ;
  - ✓ évolution disparate des directions ;
  - ✓ non adoption du règlement intérieur par le Conseil d'administration (art.19 des statuts) ;
  - ✓ existence d'un poste de vice-président du C A en violation de l'article 15, alinéa 2 des statuts ;
  - ✓ non nomination d'un Commissaire aux comptes suppléant conformément à l'article 34, alinéa 2 des statuts ;
  - ✓ création des directions et nomination des directeurs sans l'accord préalable du CA (art.19 des statuts) ;
  - ✓ contradiction entre les statuts du PAL et l'arrêté n°12/MCT du 7 décembre 1987 portant approbation de l'organigramme du PAL qui en son article 3 dispose que le DGA du PAL est nommé par décret du Président de la République et les directeurs des départements par arrêté conjoint du ministre de tutelle et du ministre de l'économie et des finances (art.4 dudit arrêté) ;
  - ✓ attribution du secrétariat du CA à la direction de l'administration générale au mépris de l'article 16, alinéa 6 des statuts ;
  - ✓ procès-verbaux du CS non tenus conformément à l'article 18 des statuts ;
  - ✓ approbation tardive (en général en juillet ou août au lieu de fin avril) des comptes par le Conseil de Surveillance en violation de l'article 28 des statuts ;
  - ✓ intervention inappropriée du ministère chargé des finances dans la gestion du PAL (lettre n°3118/MEF du 18 septembre 2009 sur les redevances et divers débours de concession) contrairement aux dispositions de l'article 19 des statuts.
- Etat des rapports entre les différentes structures du PAL
- ✓ insuffisante complémentarité entre les directions ;
  - ✓ pléthore de directeurs ;
  - ✓ méconnaissance des textes régissant le Conseil de surveillance ;
  - ✓ absence totale d'initiatives du CS pour le développement du PAL ;
  - ✓ passivité et impuissance du CA devant les violations des textes ;
  - ✓ créations de départements et nominations de directeurs sans une demande d'approbation du CA (art.22, al. 7 des statuts) ;
  - ✓ Conseil d'administration hybride, composé d'administrateurs nommés et de fait.
- Fonctionnement administratif du PAL
- ✓ inertie dans la gestion du personnel assimilé ;
  - ✓ inexistence d'une politique de gestion des ressources humaines ;
  - ✓ maintien abusif des contractuels ;

- ✓ révision de situation administrative non suivie d'une incidence financière ;
- ✓ népotisme dans la titularisation des contractuels ;
- ✓ heures supplémentaires non payées ou payées sur une mauvaise base de calcul ;
- ✓ absence de promotion malgré la vacance de plusieurs postes ;
- ✓ intérim de longue durée (10 ans pour certains) ;
- ✓ intérim à certains postes sans décision de désignation des intérimaires ;
- ✓ non jouissance d'indemnités pour les intérimaires pour cause d'absence de décision les désignant ;
- ✓ mauvais suivi du personnel détaché aux sociétés concessionnaires après la privatisation ;
- ✓ surexploitation du personnel affecté aux quais ;
- ✓ beaucoup d'accidents de travail entraînant un taux élevé d'invalidité ;
- ✓ mauvaise organisation du travail dans certains départements (directions technique et exploitation) après la privatisation ;
- ✓ affinités dans la désignation pour les missions à l'intérieur et à l'extérieur
- ✓ personnel très exposé aux maladies.

#### ➤ **Sur l'examen des états financiers**

- Résultats des investigations sur certaines anomalies constatées par le Commissaire aux comptes
  - ✓ non régularisation - Poste "fournisseurs d'exploitation" de 886.864.383 FCFA relevés par le Commissaire aux comptes ;
  - ✓ non régularisation - Poste "clients" de 1.618.981 FCFA relevés par le Commissaire aux comptes ;
  - ✓ mauvais suivi des clients ;
  - ✓ insuffisance dans la coordination en matière de transmission de l'information financière.
- Analyse des instruments de reddition des comptes

#### ➤ **Système comptable**

- ✓ génération disparate des transactions ;
- ✓ harmonisation des données peu fiable ;
- ✓ système hétéroclite de génération de données ;
- ✓ difficile conciliation des données au niveau informatique ;
- ✓ capacité limitée des instruments de production des données comptables ;
- ✓ inexistence d'interface entre les différents centres de production des données et risques d'erreurs et omissions lors des saisies manuelles ;
- ✓ dispositif de sécurité embryonnaire et désuet ;

- ✓ sécurité du personnel à la salle machine préoccupante ;
- ✓ absence de voies d'évacuation et exigüité des couloirs en cas de catastrophes ;
- ✓ direction informatique (DI) réduite aux tâches d'applications et de maintenance ;
- ✓ quasi – inexistence de formations pour le personnel de la DI.

➤ **Fonctionnement du contrôle interne**

- ✓ direction du contrôle interne à l'état embryonnaire ;
- ✓ suivi désastreux du budget ;
- ✓ ensemble du dispositif de reddition des comptes très vulnérable.

- Sur la sincérité des comptes et bilans

➤ **Comptes de bilans**

- ✓ anomalie significative dans la comptabilisation des recettes ;
- ✓ non versement de dividendes à l'Etat ;
- ✓ endettement substantiel du PAL au cours de la période ;
- ✓ non-respect des engagements fiscaux vis-à-vis de l'Etat ;
- ✓ non rétrocession systématique des cotisations sociales collectées ;
- ✓ non reversement des cotisations syndicales des dockers collectées.

➤ **Grands équilibres du bilan**

◆ Charges d'exploitation

- ✓ non disponibilité de plusieurs pièces justificatives ;
- ✓ nombreuses erreurs d'imputation ;
- ✓ beaucoup de dépenses sans lettres ou bons de commande ;
- ✓ non appropriation et inapplication des manuels de procédures adoptées en décembre 2009.

- **Compte 627 : Publicités, publications, relations publiques**

- ✓ inexistence de renseignements sur le règlement des dépenses conformément à la fiche "Ticket du Fournisseur" accompagnant les pièces justificatives ;
- ✓ exagération en dépenses somptuaires (achats de champagne, whisky, vins, sacs dame, riz, tomates, huile) ;
- ✓ marchés morcelés et attribués à un même opérateur économique pour éviter la rigueur de la loi.

- **Compte 65 : Autres charges**

- ✓ frais de CA et de CS payés au personnel du PAL assistant le DG au CA et au CS et assimilés aux jetons de présence ;

- ✓ paiement de frais de participation au Commissaire aux comptes au CA pourtant muni d'un contrat de service du PAL ;
- ✓ non – paiement de la totalité des jetons de présence pour un CA extraordinaire sans fondement juridique ;
- ✓ attribution de primes de fin de fonction aux administrateurs et au DG signée du PCA sans fondement juridique ;
- ✓ importantes dépenses relatives au mécénat ;
- ✓ subventions sans critères d'attributions préalablement définis (lien de la subvention avec l'objet social du PAL, valeur ajoutée pour le PAL, image de marque pour le PAL, etc.).

- **Compte 66 : Charges du personnel**

- ✓ montant des salaires payés sans aucun lien avec la grille des rémunérations contenue dans l'arrêté conjoint n°76-12/MCIT/MJ/FP/MFE du 19 août 1976, portant statut particulier du personnel du PAL ;
- ✓ existence d'indemnités et primes sans base juridique ;
- ✓ attribution de plusieurs types d'avantages en nature à certains membres du personnel sans base légale ;
- ✓ non plafonnement de certains avantages (eau, électricité, téléphone) induisant des gaspillages.

◆ Produits d'exploitation

- baisse remarquable des activités du PAL ;
- malaise dans la compétitivité du PAL par rapport aux ports des pays limitrophes ;
- très faible rentabilité des titres de participation ;
- remarquable bond des produits HAO au mépris des principes comptables.

◆ Autres anomalies dans les comptes et bilans

- ✓ absence d'une politique de recouvrement de créances ;
- ✓ trésorerie active érodée et tendue ;
- ✓ dégradation des relations de confiance entre le PAL et certains de ses clients ;
- ✓ passif circulant fortement accru (dettes fournisseurs HAO et d'exploitation) ;
- ✓ recours exagéré aux découverts bancaires ;
- ✓ classement inadéquat des pièces comptables ;
- ✓ mauvais archivage et mauvaise conservation des pièces comptables (pièces humides et moisies).

- **Sur la qualité de la gestion**

◆ Analyse des budgets

- ✓ inexistence d'un plan stratégique au PAL ;

✓ réaménagement systématique du budget.

➤ **Budget de fonctionnement**

- ✓ non maîtrise du budget de fonctionnement ;
- ✓ inexistence d'un rapport sur l'exécution du budget.

➤ **Budgets d'investissement**

- ✓ budget d'investissement non réaliste ;
- ✓ budget d'investissement sans effort de mobilisation de ressources externes.

- **Sur la détermination des soldes financiers de l'exercice**

- Usure du capital productif soutenue par les reprises ;
- mauvaise qualité de la gestion de trésorerie et financement à des fins non stratégiques (participations, emprunts à long terme, etc.) ;
- insuffisant rendement de la gestion de trésorerie et de financement à court terme du cycle d'exploitation du PAL ;
- détérioration du Chiffre d'affaires ;
- modeste accroissement du résultat des activités ordinaires ;
- forte baisse des HAO ;
- évolution exceptionnelle du résultat net mais faible.

- **Sur l'analyse de quelques indicateurs**

- rentabilité financière quoique respectant les normes, très faible ;
- rentabilité de l'activité (RA) ou rentabilité économique (RE) du PAL quoique intéressante mais non viable ;
- capacité d'endettement limitée ;
- solvabilité (SO) douteuse ;
- capacité de remboursement fortement compromise ;
- faible productivité du capital ;
- très faible productivité de la main - d'œuvre.

- **Sur le management des activités**

◆ Organisation des activités

- Mauvais redimensionnement des structures du PAL ;
- ✓ direction technique en veilleuse :
  - certains postes dégarnis notamment, l'électricité et recours à des dockers (catégorie d'agents ne bénéficiant pas de formation) ;

- baisse en efficacité ;
  - beaucoup d'engins non utilisés ou amortis et constituant un danger pour les agents ;
  - impossibilités d'utiliser le résiduel de matériels pour effectuer des prestations aux clients extérieurs au PAL (mesures de sécurité ISPS) ;
  - non redimensionnement de la direction ;
- ✓ système de sécurité extraverti.
- **Politique qualité du PAL**
- ✓ politique qualité réduite à l'énoncé de quelques priorités ;
  - ✓ politique qualité non mise en œuvre.
- **Gestion des commandes**
- ✓ non suivi des procédures d'appel d'offres ;
  - ✓ commandes surréalistes (bois azobé) ;
  - ✓ non suivi des procédures de cession d'actifs immobilisés.
- **Gestion des contrats de bail**
- ✓ contrats de bail non révisés ;
  - ✓ contrats de bail non soumis à appel à concurrence.
- **Gestion des polices d'assurances**
- ✓ procédure de conclusion de contrat d'assurance pas très professionnelle ;
  - ✓ contrats d'assurance figés ;
  - ✓ absence de rapport sur l'exécution des contrats d'assurances ;
  - ✓ absence d'évaluation ou d'audit périodique pour déterminer le champ de couverture et les éléments à couvrir.
- **Sur l'examen de la mise en œuvre des recommandations des organes dirigeants (CS, CA) et du commissaire aux comptes**
- ✓ absence d'un dispositif de suivi des recommandations des organes dirigeants ;
  - ✓ inapplication délibérée des recommandations des organes délibérants.

#### 3.2.3.2.2. Recommandations

Au terme de ce contrôle, la Cour recommande :

### ➤ **Au Conseil de Surveillance**

- régulariser le mandat ou procéder à la nomination de nouveaux administrateurs conformément aux textes ;
- revoir la gouvernance du PAL en rappelant les attributions de chacun des organes ;
- nommer un Commissaire aux comptes suppléant conformément à l'article 34, alinéa 2 des statuts ;
- faire élaborer une stratégie à moyen et long termes de développement du PAL et veiller à sa prise en compte dans les plans annuels de travail et dans les programmations budgétaires ;
- approuver les comptes au plus tard fin avril chaque année conformément à l'article 28 des statuts ;
- tenir les procès-verbaux du CS conformément à l'article 18 des statuts ;
- disposer d'une structure de suivi des recommandations du Conseil de surveillance au Conseil d'administration ;

### ➤ **Au Conseil d'administration**

- adopter un texte organisant de façon globale le PAL ;
- redimensionner le PAL en réduisant le nombre de directions ;
- veiller à instaurer des mécanismes adéquats de coordination et redéfinir les attributions des directions dans un contexte global ;
- mettre en place et faire appliquer une politique de gestion des ressources humaines du PAL appuyée d'une politique de formation des agents ;
- actualiser les textes relatifs à certains aspects de l'organisation structurelle de la Société ;
- concevoir et adopter un règlement intérieur ;
- supprimer le poste de vice-président du CA ;
- prévoir un mécanisme de suivi pour empêcher les violations des textes par la Direction générale ;
- faire annuler ou régulariser tous les actes de la Direction générale contraires aux textes réglementaires (actes relatifs au secrétariat du CA, création des directions et nominations sans l'accord du CA, prises de participations sans l'accord du CA, etc.) ;
- faire suivre les procédures pour toute sollicitation du ministère chargé des finances ou autres ;
- faire élaborer les plans annuels de travail conformément à la stratégie adoptée par le CS du PAL et veiller à leur prise en compte dans les programmations budgétaires.

### ➤ **A la Direction générale**

- initier et mettre en œuvre une politique de gestion de ressources humaines ;
- régulariser la situation administrative des contractuels conformément aux textes ;
- réviser la situation financière des contractuels suite à la révision de leur situation administrative ;
- revoir et payer les heures supplémentaires conformément aux textes ;
- réduire la durée des intérim en procédant à la promotion du personnel aux postes vacants ;

- désigner formellement par un acte, les éventuels intérimaires ;
- mettre en place un dispositif de suivi du personnel détaché auprès des sociétés concessionnaires ;
- revoir l'utilisation du personnel affecté aux quais ;
- disposer d'une politique sanitaire réduisant les accidents de travail et les expositions aux maladies ;
- clarifier les attributions dans certains départements (directions technique et exploitation) après la privatisation en attendant une réorganisation globale du PAL ;
- régulariser le Poste "fournisseurs d'exploitation" d'un montant de 2.870.833.176 FCFA au lieu de 886.864.383 FCFA et le Poste "clients" de 2.843.885.076 FCFA au lieu de 1.618.981 FCFA relevé par le Commissaire aux comptes ;
- mettre en place un dispositif performant de suivi des clients ;
- revoir le mécanisme de transmission de l'information financière ;
- acquérir un système informatique intégré de génération des données comptables ;
- accroître et former le personnel de la direction informatique ;
- mettre en place un dispositif de sécurité aussi bien pour la protection de la salle machine que du personnel ;
- dégager les voies d'évacuation et prévoir d'autres types de couloirs d'évacuation en cas de catastrophes ;
- accroître, former le personnel et rendre opérationnelle la direction du contrôle interne ;
- suivre et produire un rapport sur l'exécution du budget ;
- sécuriser davantage le dispositif de reddition des comptes ;
- revoir le mécanisme de comptabilisation des recettes ;
- élaborer et mettre en œuvre une politique de recouvrement de créances ;
- surveiller la trésorerie active en réduisant le recours excessif aux découverts ;
- verser systématiquement et conformément au délai fixé par les textes les dividendes à l'Etat ;
- initier des actions pour améliorer les relations de confiance entre le PAL et certains de ses clients ;
- respecter les engagements fiscaux vis-à-vis de l'Etat ;
- rétrocéder systématiquement les cotisations sociales collectées au profit des caisses de retraite ;
- reverser systématiquement les cotisations syndicales des dockers collectées ;
- réduire le recours exagéré aux découverts bancaires ;
- classer adéquatement les pièces comptables ;
- revoir le système d'archivage et de conservation des pièces comptables ;
- prendre des mesures pour rendre disponibles toutes les pièces justificatives comptables ;
- auditer tous les comptes et corriger les erreurs d'imputation ;
- instaurer systématiquement des lettres ou bons de commande pour toutes les dépenses ;
- veiller à l'appropriation et à l'application des manuels de procédures adoptés en décembre 2009 par le personnel ;
- renseigner le règlement des dépenses conformément à la fiche "Ticket du Fournisseur" accompagnant les pièces justificatives ;
- réduire de façon substantielle les dépenses somptuaires (achats de champagne, whisky, vins, sacs de femme, riz, tomates, huile) ;

- éviter le morcellement des marchés et suivre les procédures relatives aux attributions des marchés ;
- distinguer les frais de CA et de CS (payés au personnel du PAL assistant le DG au CA) des jetons de présence ;
- ne plus payer de frais de participation du Commissaire aux comptes au CA;
- payer la totalité des jetons de présence aux administrateurs pour le CA extraordinaire tenu le 5 juin 2009 ;
- réduire les dépenses relatives au mécénat ;
- accorder les subventions sur la base de critères préalablement définis tels que : lien de la subvention avec l'objet social du PAL, valeur ajoutée pour le PAL, image de marque pour le PAL ;
- revoir le montant des salaires conformément aux textes en vigueur ;
- supprimer les indemnités et primes sans base juridique ;
- revoir les attributions des avantages en nature en les fondant sur une base légale ;
- plafonner certains avantages comme l'eau, l'électricité, le téléphone, etc. ;
- initier des actions fortes de marketing pour accroître les activités du PAL ;
- adopter des politiques idoines pour relancer la compétitivité du PAL par rapport aux ports des pays limitrophes ;
- élaborer une politique de prise de participation du port dans les entreprises et veiller à la rentabilité des titres existants ;
- respecter les principes comptables dans la comptabilisation des produits HAO ;
- élaborer un plan stratégique au PAL bâti sur une vision à long terme ;
- éviter de réaménager systématiquement le budget chaque année ;
- revoir les méthodes d'élaboration des budgets de fonctionnement et d'investissement pour être plus réaliste ;
- faire annuellement un rapport sur l'exécution du budget ;
- faire des efforts pour mobiliser les ressources aux fins de financement du budget d'investissement ;
- surveiller l'usure du capital productif qui pour l'heure est soutenue par les reprises ;
- revoir dans l'ensemble, la qualité de la gestion du PAL ;
- élaborer et mettre en place une politique de sécurité intérieure aussi bien pour le personnel que les utilisateurs du PAL ;
- activer et mettre réellement en place la politique qualité ;
- suivre scrupuleusement les procédures des appels d'offres et des cessions d'actifs immobilisés ;
- actualiser les contrats de bail ;
- revoir la gestion des polices d'assurances (procédure de conclusion des assurances, audit périodique du champ de couverture des assurances, etc.) ;
- mettre en place un dispositif de suivi des recommandations des organes dirigeants ;
- appliquer rigoureusement les recommandations des différents contrôles internes ou externes.

### 3.2.3.2.3. Rapport de contrôle des fonds de campagne des élections législatives de 2013

Ce rapport a permis de mettre en lumière des observations puis de formuler des recommandations.

#### 3.2.3.2.3.1. Grandes conclusions tirées de l'examen des comptes de campagne

- Sur la présentation des comptes
  - confusion sur la nature des comptes à présenter à la Cour ;
  - absence d'instruments d'élaboration des comptes de campagne ;
  - inexistence d'un mémento ou d'une instruction comptable indiquant comment les comptes de campagne doivent être présentés.
  
- Sur la régularité des comptes de campagne
  - non-respect des textes relatifs au dépôt des comptes de campagne par les formations politiques figurant dans le tableau ci – dessous.

Tableau 36 : Formations n'ayant pas déposé leur compte de campagne

N° d'ordre	Type de formations	Formations politiques
1	Partis et regroupements de partis politiques	ALLIANCE
2		COALITION ARC – EN - CIEL
3		CST (Collectif Sauvons le Togo)
5		NDP
6		NET
7	Listes indépendantes	AFJRSD
8		AGBELI – XONAMETO
9		AGOUDZE NUBUKE
10		CLE
11		FTL
12		SO.HAI.K.PO

- non production des pièces relatives à la collecte des ressources propres ;
  - non - respect des modalités de répartition du financement public aux partis extra-parlementaires ;
  - non production par les élus à l'issue des législatives de 2013 de rapport financier sur le financement public après les élections ;
  - ressources insuffisamment renseignées ;
  - non pertinence des modalités de répartition du financement public.
- 
- Sur la régularité des dépenses électorales

- ✓ absence de fiches homologuées de ventilation des dépenses électorales ;
- ✓ importantes dépenses irrégulières ;
  - absence de relation de cause à effet entre la dépense et la recherche de voix auprès des électeurs : achat de tuyaux PVC , réparations et entretiens de véhicules, de motopompes, groupes électrogènes, de frigo et achats de pièces détachées, paiement de facture d'eau et d'électricité, frais de pharmacie, achat de tôles, gravier, sable, visites médicales, etc. ;
  - des dépenses effectuées hors des lieux de la campagne ;
- ✓ considérables dépenses interdites par la loi (dons et libéralités : achat de vivres pour distribution aux musulmans, dons aux mosquées et groupements, associations, fonds alloués aux villages et cantons pour rafraîchissement, financement des associations, motivation des électeurs, enveloppes aux chefs de villages et de quartiers, prise en charge des chefs traditionnels, paiements de ticket de marché aux femmes, etc.).
- ✓ nombreuses décharges de fonds non justifiées ;
- ✓ des perdiem sans fondement ;
- ✓ impossibilité de contrôler l'utilisation du financement public.
  - Sur la sincérité des dépenses
- ✓ Erreurs de calcul dans les comptes présentés :
  - dans le calcul des soldes (ressources moins emplois) ;
  - dans le total emplois arrêté par les candidats et le total emplois arrêté par la mission de contrôle à partir des pièces justificatives ;
  - dans le total ressources et le total ressources justifiées (pour certains comptes) ;
  - dépenses insuffisamment justifiées.
    - Sur la fiabilité des pièces comptables
      - nombreuses pièces irrecevables :
      - pièces illisibles et surchargées ;
      - pièces sans objet (Bon pour) à côté des décharges ;
      - de dépenses effectuées hors de la zone de campagne électorale ;
      - tickets de caisse aux écritures effacées ;
      - pièces douteuses
        - fabriquées ou éditées par les candidats eux – mêmes ;
        - sans signature, ces pièces ne renseignent pas sur :
          - l'objet de la dépense ;
          - le nom du prestataire des services ;
          - la date (quelques fois) ;
          - mal tenues et mal classées.

- Sur le respect des plafonds des dépenses électorales
- large dépassement des montants autorisés par certaines formations ;
- absence de rapport sur les activités électorales.

#### 3.2.3.2.3.2. Recommandations

##### ➤ **Au Gouvernement**

- revoir les textes en précisant la nature des comptes à présenter à la Cour des comptes ;
- fixer les conditions de recevabilité des comptes de campagne.

##### ➤ **A l'endroit du ministère chargé des finances et du ministère chargé de l'administration territoriale**

- ✓ élaborer des instruments de reddition des comptes de campagne ;
- ✓ produire un mémento ou concevoir une instruction comptable indiquant comment les comptes de campagne doivent être présentés ;
- ✓ appliquer la sanction<sup>16</sup> suivante aux formations politiques n'ayant pas déposé leur compte de campagne et figurant dans le tableau 37 ci – dessous : perte du droit à la subvention de l'Etat pour la prochaine campagne électorale.

---

<sup>16</sup> Aux termes de l'article 4 alinéa 2 de la loi n°2013 – 013 du 7 juin 2013, les sanctions suivantes peuvent être appliquées :

- perte du droit à la subvention de l'Etat pour la prochaine campagne électorale ou pour l'exercice qui suit cette décision ;
- soit le remboursement partiel ou total des sommes perçues ;
- soit encore les deux sanctions cumulativement.

**Tableau 37 : Partis et regroupements de partis politiques et listes indépendantes à sanctionner :**

N° d'ordre	Type de formations	Formations politiques	Subvention reçue
1	Partis et regroupements de partis politiques	ALLIANCE	9.000.000
2		COALITION ARC – EN - CIEL	20.000.000
3		CST (Collectif Sauvons le Togo)	20.000.000
4		NDP	2.500.000
5		NET	8.000.000
6	Listes indépendantes	AFJRSD	-
7		AGBELI – XONAMETO	-
8		AGOUDZE NUBUKE	-
9		CLE	-
10		FTL	-
11		SO.HAI.K.PO	-

Pour les listes indépendantes, la Cour se réserve le droit de leur appliquer l'article 81 de la loi n°98 – 014 du 10 juillet 1998 cité plus haut, qui dispose : "quiconque s'abstient de communiquer à la Cour ou à ses membres les documents ou renseignements demandés ou de répondre à leur convocation est passible d'une amende de 500.000 à 5.000.000 FCFA.

Lorsque l'entrave revêt un caractère persistant, le minimum et le maximum de l'amende prévue à l'alinéa précédent sont portés au double, sans préjudice des poursuites pénales prévues par la loi".

Cette disposition légale peut être également et indépendamment, des sanctions prévues par l'article 4, de la loi n°2013 – 013 du 7 juin 2013, appliquée aux partis et regroupements de partis politiques ayant bénéficié du financement public qui n'ont pas produit de comptes de campagne à la Cour.

- revoir les modalités de répartition du financement public afin de situer à un niveau raisonnable<sup>17</sup> la part du financement public dans le total des dépenses électorales des partis ou regroupements de partis politiques bénéficiaires ;
- respecter les modalités de répartition du financement public aux partis extra – parlementaires ;
- élaborer des fiches homologuées de ventilation des dépenses électorales ;
- déterminer réglementairement les dépenses éligibles dans le cadre des élections.

<sup>17</sup> Par rapport au pourcentage du financement public dans le total emplois des formations politiques.

➤ **A l'endroit des partis et regroupements de partis politiques, des candidats indépendants inscrits sur les listes électorales**

- s'interdire dorénavant les dépenses contraires à l'article 72 du code électoral et relatives aux dons et libéralités en argent ou en nature à des fins de propagande pour influencer ou tenter d'influencer le vote ;
- justifier toutes les décharges de fonds ;
- supprimer le paiement de per diem ;
- retracer l'utilisation du financement public dans les comptes de campagne ;
- s'assurer avant la transmission des comptes que :
  - les soldes (ressources moins emplois) sont bien arrêtés ;
  - il n'y a pas d'écart entre « le total emplois arrêté » et « le total emplois » obtenu à partir des pièces justificatives ;
- comptabiliser les fonds propres engagés dans les dépenses et ressources de campagne des candidats ayant bénéficié de subventions de leur parti ou de l'Etat ;
- déposer un rapport financier trois mois après le scrutin, si la formation politique a bénéficié d'un financement public après les élections ;
- respecter les dispositions de la loi 2013 – 13 du 7 juin 2013 portant financement public des partis politiques et des campagnes électorales relatives au dépôt d'un rapport financier pour les formations politiques qui ont bénéficié de fonds public après les élections ;
- produire dorénavant toutes les pièces relatives à la collecte de toutes les ressources ;
- renseigner suffisamment les ressources ;
- justifier suffisamment toutes les dépenses ;
- veiller à ce que toutes les pièces soient recevables c'est – à – dire, lisibles et non surchargées, mentionnant l'objet de la dépense, que la dépense est effectuée dans la zone de campagne électorale, que les tickets de caisse conservent leurs écrits ;
- proscrire les pièces fabriquées ou éditées par les candidats eux – mêmes ;
- s'assurer que les pièces renseignent suffisamment sur :
  - l'objet de la dépense ;
  - le nom du prestataire des services ;
  - la date ;
  - le mode de règlement.
- tenir et classer correctement les pièces justificatives ;
- respecter le plafond autorisé des dépenses ;
- joindre aux comptes de campagne, un rapport sur les activités électorales.

3.2.3.2.4. Contrôles en cours

Ils concernent le contrôle juridictionnel et le contrôle de gestion du CHU Tokoin, exercice 2010 et le contrôle des gestions 2008, 2009, 2010 et 2011 de l'Union des Coopératives de Pêche Maritime (UNICOOPEMA).

3.2.3.2.4.1. Contrôle juridictionnel des comptes du Centre Hospitalier Universitaire de Tokoin (CHU-T), exercice 2010.

Ce contrôle a été ouvert en juillet 2013. Le rapport à fin d'arrêt a été élaboré et adopté par la Chambre.

3.2.3.2.4.2. Contrôle de la gestion du Centre Hospitalier Universitaire de Tokoin (CHU-T) et de la Compagnie Energie Electrique du Togo (CEET), exercice 2010

Ouverts en juillet 2013, ces contrôles sont à l'étape de finalisation des rapports d'observations provisoires.

3.2.3.2.4.3. Contrôle des gestions 2008, 2009, 2010 et 2011 de l'Union des Coopératives de Pêche Maritime (UNICOOPEMA)

Suite à sa saisine par le ministre chargé de la pêche, le ministre chargé des finances a saisi la Cour aux fins de procéder au contrôle de la gestion de cette entité qui bénéficie des subventions de l'Etat.

Ouvert depuis 4 ans, ce contrôle traîne et pour cause l'incapacité de la structure à fournir à la Cour les pièces comptables requises. Sous la pression de la Cour, les responsables de la structure ont recruté un comptable au cours de l'année 2015 en vue de procéder à la reconstitution des comptes.

3.2.3.2.5. Suites réservées au contrôle

Prenant acte de la pertinence des recommandations de la Cour suite aux irrégularités relevées à l'occasion des contrôles des comptes de certaines entreprises publiques au titre de la gestion 2007, le ministre chargé des finances a, par décision n°022/MEF/SG du 06 juin 2014, rappelé aux Présidents des Conseils de surveillance et d'administration et aux Directeurs généraux des entreprises publiques et assimilées, le respect des textes régissant ces entités et des règles de bonne gouvernance.

Suite au rapport d'observations provisoires transmis par la Cour à la Direction Générale de Togo Télécom par lettre n°046-14/CC/3<sup>ème</sup> Ch du 14 avril 2014, le Président du Conseil de Surveillance de Togo Télécom a accusé réception par lettre n°004/TGT/PCS du 31 juillet 2014 dans laquelle il a marqué son entière adhésion aux conclusions formulées au regard de "la situation financière négative actuelle de la Société". Des dispositions nécessaires devront être prises pour "atteindre les objectifs que les autorités ont fixés à Togo Télécom". Certaines décisions seraient déjà prises, notamment "le renouvellement des administrateurs, la nomination d'un nouveau Directeur Général et l'ouverture d'un audit général (technique, financier et organisationnel) de Togo Télécom et de sa filiale".

### 3.2.4. Travaux de certification dans le cadre de l'ITIE

L'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) est née à l'issue de la Conférence de Lancaster House à Londres en 2003 organisée par le gouvernement britannique. Cette conférence a convenu d'une déclaration de principes afin d'accroître la transparence des paiements et revenus dans le secteur des industries extractives.

L'ITIE a retenu six (6) critères qu'il convient de respecter pour être éligible à l'initiative. Parmi ceux-ci, les trois suivants relatifs aux audits, énoncent :

- les paiements et recettes font l'objet d'un audit indépendant crédible, conformément aux normes internationales en matière d'audit ;
- les paiements et recettes sont rapprochés, conformément aux normes internationales en matière d'audit, par un administrateur indépendant digne de confiance, qui publie son opinion sur ce rapprochement de comptes et sur d'éventuelles discordances ;
- cette démarche s'étend à l'ensemble des entreprises y compris les entreprises d'Etat.

Le Togo s'est engagé dans ce processus en 2009 avec la lettre de manifestation d'intérêt du Gouvernement togolais d'adhérer à l'initiative puis par l'adoption du décret N° 2010-024/PR du 30 mars 2010 créant les organes de mise en œuvre de l'ITIE. Le Comité de pilotage-ITIE, l'un de ces organes a pour mission, entre autres, de « veiller à la publication régulière de toutes les données sur les recettes générées par l'exploitation des industries extractives ainsi que tous les paiements versés à l'Etat par ces industries » (article 11 alinéa 2).

A ce titre, le Comité de pilotage a reçu mandat spécifique, entre autres, de « superviser la conformité des paiements déclarés par les industries extractives avec les recettes enregistrées dans la comptabilité de l'Etat ».

Dans le cadre du premier rapport de réconciliation, exercice 2010 de l'ITIE, la Cour des Comptes, Institution Supérieure de Contrôle, a été retenue comme auditeur externe. En effet, aux termes d'une correspondance en date du 29 décembre 2010 du Président du Comité de pilotage-ITIE, adressée au ministre de l'économie et des finances, « *conformément aux exigences des règles de l'ITIE, les données des régies financières de l'Etat seront certifiées par les agences gouvernementales habilitées à cet effet, comme par exemple l'Inspection Générale des Finances, la Cour des Comptes, etc.* ».

#### 3.2.4.1. Rapport ITIE 2010

La loi organique N° 98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, en son article 10 alinéa 2, donne compétence à la Cour pour procéder à toutes études de comptabilité et de finances qui lui sont demandées par le gouvernement ou

l'Assemblée Nationale. Conformément à l'article 62 alinéa 1 du même texte, la Cour examine les opérations effectuées en deniers et en valeurs ainsi que les documents justificatifs des recettes et des dépenses.

Le dispositif ci-dessus donne compétence à la Cour des comptes pour auditer les données des formulaires de déclaration des recettes dans le cadre de l'ITIE en vue de leur certification.

Les diligences qu'effectue la Cour des comptes doivent lui permettre de disposer des éléments nécessaires à l'expression d'une opinion sur la sincérité des données des recettes concernées, leur exactitude et leur fiabilité.

Pour mener à bien cette mission, la Cour des comptes doit disposer au préalable, des éléments utiles de connaissance de l'ITIE et ses mécanismes de fonctionnement.

Compte tenu des délais auxquels était soumis ITIE Togo, cette phase préalable quoiqu'indispensable, n'a pu être respectée.

La Cour a donc reçu tardivement, les fiches de déclaration des entités publiques suivantes : la Direction Générale des Douanes (DGD), la Direction Générale des Impôts (DGI), la Direction Générale des Mines et de la Géologie (DGMG), la Direction de l'Environnement (DE) et des Préfectures de Kloto et du Zio.

Les diligences de la Cour ont consisté dans le cas d'espèce à :

- procéder à la vérification des différentes formulaires de déclaration ITIE reçues afin de se prononcer sur la cohérence, la fiabilité et l'exactitude des données de paiement communiquées ;
- émettre un avis de certification sur ces différentes déclarations ;
- émettre enfin une opinion sur l'ensemble du processus de reddition des comptes rentrant dans le périmètre de consolidation de l'ITIE.

#### 3.2.4.1.1. Vérification des données fournies par les entités publiques dans le cadre du rapport ITIE 2010

La première étape du processus de vérification a permis d'aboutir aux principales constatations suivantes :

##### 3.2.4.1.1.1. Au niveau de la Direction Générale des Douanes

*Trois observations majeures :*

- les formulaires de déclaration (paiements / recettes) reçues ne sont pas signés. Ils sont donc juridiquement irrecevables. Néanmoins, la Cour a procédé à un examen sommaire de ces données ;
- les données déclarées par la DGD ne sont pas exhaustives. Il manque les informations chiffrées du 29 octobre au 24 décembre 2010. Interrogé sur cette situation, le responsable de la Division Statistiques Douanières a déclaré à la Cour que pendant cette période, le service informatique a subi un crash ;
- il n'y a pas de concordance entre le total général du formulaire de déclaration ITIE et le total des détails paiements / recettes qui les accompagnent.

#### 3.2.4.1.1.2. Au niveau de la Direction Générale des Impôts

Il a été relevé :

- le total général figurant sur les formulaires de déclaration ITIE renseignés par la DGI diffère du total des détails des paiements / recettes ;
- les impôts et taxes suivants : l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers, la pénalité de retard (PENAR), la taxe d'habitation (TH), la taxe d'enlèvement des ordures (TEO) et la taxe foncière sur propriété bâtie (TFPB) bien que recouverts, ne sont pas retracés dans le formulaire de déclaration ITIE ;
- dans certains cas, le montant indiqué dans le formulaire est supérieur à celui réellement encaissé.

#### 3.2.4.1.1.3. Au niveau de la Direction Générale des Mines et de la Géologie :

La Cour a examiné les formulaires de déclaration ITIE et les justificatifs détaillés des paiements de cette entité publique.

Elle n'a pas pu vérifier l'exhaustivité des éléments de déclaration de cette direction. Un rapprochement avec les données directement fournies par les sociétés déclarantes permettrait d'avoir cette assurance.

#### 3.2.4.1.1.4. Au niveau de la Direction de l'Environnement :

Le formulaire de déclaration ne concerne qu'une société. Le montant récapitulatif concorde avec les montants détaillés. Il n'y a donc pas eu d'observation particulière.

#### 3.2.4.1.1.5. Les Préfectures

Seules les Préfectures de Kloto et du Zio ont transmis à la Cour leurs formulaires de déclaration ITIE.

La Préfecture de Kloto n'a déclaré aucune recette provenant des sociétés extractives faisant partie du périmètre de consolidation de l'ITIE. Quant à la Préfecture du Zio, elle a déclaré des recettes de taxes préfectorales provenant de quatre sociétés menant des activités extractives : CEMAT (650.000 F CFA) ; COLAS TOGO (3.165.000 F CFA) ; TOGO CARRIERE (3.150.000 F CFA) et VOLTIC (200.000 F CFA) soit au total 7.165.000 F CFA.

Après cette première étape de vérification qui s'est effectuée essentiellement sur pièces, la Cour a mis en œuvre la procédure de circularisation.

#### 3.2.4.1.2. Circularisation des informations

La deuxième étape du processus de contrôle a consisté à demander aux différentes sociétés concernées par l'ITIE de faire parvenir directement à la Cour, copies des déclarations adressées au Cabinet réconciliateur des données. Cette diligence n'a malheureusement pu aller à son terme avant le bouclage du rapport ITIE. Sur vingt-deux (22) sociétés auxquelles la Cour a adressé la lettre de circularisation, seules six (6) sociétés ont répondu. Il s'agit de : SNPT, ENCOTRA, Société les Aigles, G & B African Resources, RRCC et TdE.

Le rapprochement des données fournies par ces sociétés déclarantes avec celles transmises par les entités publiques concernées a donné lieu aux constats suivants : les informations sont incomplètes, inexactes, non concordantes et finalement pas assez fiables.

#### 3.2.4.1.3. Conclusions et recommandations issues de ces constats

##### 3.2.4.1.3.1. Conclusions

A la date de l'acceptation du rapport ITIE par le Comité national de supervision et de la conférence de présentation du rapport final, la Cour des comptes n'était pas en mesure d'émettre son avis de certification. En effet, elle n'a pas réussi à vérifier la totalité des informations fournies par les différentes entités déclarantes. La procédure de circularisation n'a pas abouti car sur les 22 sociétés contactées, il n'y a eu que six (6) qui ont répondu.

Au demeurant, la Cour des comptes n'a pas pu accéder aux mêmes informations que le Cabinet réconciliateur, ce qui aurait dû être le cas.

L'exhaustivité des informations fournies permettrait de procéder à toutes les vérifications préalables, indispensables à l'expression d'une opinion d'assurance de la Cour des comptes sur les chiffres objet des déclarations fournies.

A la lumière des constats et observations précédentes et au vu de la nécessité d'ajuster les chiffres fournis par les différentes entités déclarantes, il apparaît clairement que :

- des taxes exclues du périmètre de conciliation ont été prises en compte ;
- des taxes ont été omises ;

- les taxes déclarées payées ne sont pas exhaustives du moins en ce qui concerne la DGD pour la période du 29 octobre au 24 décembre 2010 ;
- il y a des différences entre le montant reporté et le montant effectivement payé ;
- des taxes ont été reportées mais n'ont pas fait l'objet de paiement.

La Cour estime que compte tenu de l'importance significative des faits relevés, il est indispensable de les vérifier avant toute décision de certification par elle.

Eu égard au risque élevé que les écarts et les anomalies constatés ne se traduisent par des erreurs et des irrégularités sérieuses, la Cour n'a pu émettre un avis de certification.

#### 3.2.4.1.3.2. Recommandations

Pour éviter ce genre de situation où elle ne dispose pas d'informations exhaustives lui permettant d'émettre une opinion, la Cour a recommandé que :

- les fiches de déclaration de toutes les entités déclarantes (DGI, DGD, DGMG, DGH, DE, les Communes, les Préfectures et les Sociétés Extractives) soient transmises concomitamment au cabinet réconciliateur et à la Cour des comptes ;
- soit instituée une concertation entre le réconciliateur et la Cour des comptes afin que les deux institutions aient la même compréhension des chiffres ;
- la liste de toutes les sociétés extractives agréées soit mise à la disposition de la Cour ;
- la liste des localités où sont implantées les sociétés extractives et les carrières soit établie ;
- l'ITIE envisage le renforcement de capacités des magistrats afin de leur permettre de mieux remplir cette nouvelle mission qui est confiée à la Cour des comptes.

#### 3.2.4.2. Rapport ITIE 2011

Pour la deuxième année consécutive, la Cour des comptes a été sollicitée comme auditeur externe pour certifier les formulaires de déclaration des entités publiques dans le cadre du rapport ITIE 2011.

La Cour des comptes a reçu en plus des formulaires provenant de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), la Direction Générale des Impôts (DGI), la Direction Générale des Douanes (DGD), la Direction Générale des Mines et de la Géologie (DGMG) et de la Direction de l'Environnement (DE), ceux de la Direction Générale du Travail et des Lois Sociales (DGTLS), des Préfectures de Bassar, Kloto, Lacs, Vo, Yoto et Zio ainsi que des Communes de Bassar, Kpalimé, Aného, Vogon, Tabligbo et Tsévié.

Pour le rapport 2011, la Cour a effectué les mêmes diligences que lors du rapport 2010, à savoir :

- procéder à la vérification des différents formulaires de déclaration ITIE reçues afin de se prononcer sur la cohérence, l'exactitude et la fiabilité des données de paiement communiquées ;
- contrôler les justificatifs de paiement délivrés par les entités publiques afin de s'assurer qu'ils correspondent bien à des recettes qui sont versées au trésor public ;
- émettre un avis de certification sur ces différents formulaires de déclarations ;
- prendre un acte de certification qui exprime l'opinion de la Cour sur l'ensemble des données financières des déclarations examinées.

Pour fonder son opinion, la Cour a examiné dans un premier temps les données des différentes fiches de déclarations transmises par les entités publiques citées plus haut, puis dans un deuxième temps, elle a procédé au rapprochement de celles-ci avec les données fournies directement par les sociétés privées concernées par l'ITIE. Ensuite, la Cour a tenu des séances de travail avec les différents responsables chargés de renseigner les formulaires de déclaration dans le cadre du rapport ITIE 2011 ainsi que leurs comptables, régisseurs ou responsables financiers en vue de se faire présenter les différents justificatifs de paiement délivrés ou reçus.

#### 3.2.4.2.1. Organisation et déroulement des travaux

Le Premier Président de la Cour des comptes a pris l'ordonnance n°001.13/CC/SG en date du 28 janvier 2013 qui a mis en place un groupe de travail de quatre magistrats pour effectuer des travaux de vérification en vue de la certification des formulaires ITIE pour le rapport 2011 et constitué une formation mixte de six (6) magistrats chargée d'adopter les travaux du groupe de travail.

La commission, chargée des travaux de vérification en vue de la certification des formulaires de déclaration de recettes des entités publiques pour le rapport ITIE a mené ses activités du 04 au 12 février 2013, qui se déclinent comme suit :

Examen de 116 formulaires de déclaration produits par les entités publiques suivantes : la DGI, la DGD, la DE, la DGMG, la DGH, la DGTLS, les Préfectures et Communes d'une part, en rapport avec les déclarations directes de chacune des 33 sociétés référencées dans le cadre du rapport ITIE 2011, d'autre part ;

Suite à cet examen, la commission a eu à relever des discordances entre les chiffres déclarés par les sociétés et ceux communiqués par les entités publiques. Face à ce constat, la

commission a fait appel aux personnes ressources, points focaux de l'ITIE desdites entités publiques concernées, aux fins de vérification et de production des pièces justificatives des versements effectués surtout dans les cas où l'entité publique déclarait un montant inférieur à celui déclaré par la société.

#### 3.2.4.2.2. Résultats des travaux d'audit

Les travaux ci-dessus ont permis d'aboutir aux résultats suivants selon les entités contrôlées :

##### 3.2.4.2.2.1. Direction Générale des Impôts

Au niveau de cette entité, 33 formulaires ont été fournis. Sur les 33 formulaires de déclaration remplis par la DGI, trois (3) ont été jugés par la commission comme ne pouvant être certifiés.

La première étape du processus de vérification a permis d'aboutir au constat d'un certain nombre de discordances entre les chiffres déclarés par les sociétés et ceux communiqués par les entités publiques. La vérification a nécessité des séances de travail avec les points focaux de cette administration. Les échanges ont abouti à la levée de l'essentiel des réserves formulées par la Cour.

##### 3.2.4.2.2.2. Direction Générale des Douanes

Cette structure a produit trente (30) formulaires de déclaration et à la suite des vérifications effectuées, la commission a recommandé qu'ils soient tous certifiés.

##### 3.2.4.2.2.3. Direction Générale des Mines et de la Géologie

Cette direction a également produit trente (30) formulaires de déclaration et à la suite des vérifications effectuées, la commission a recommandé qu'ils soient tous certifiés.

Il convient de faire observer que lors de la vérification des justificatifs de paiements présentés par cette entité, la commission a découvert que des sociétés ou des personnes physiques ayant effectué des paiements ne figuraient pas sur la liste des 33 sociétés retenues dans le périmètre de conciliation du rapport ITIE 2011.

La commission a suggéré que ces sociétés qui mènent des activités extractives soient prises en compte dans les prochains rapports pour l'exhaustivité des informations.

##### 3.2.4.2.2.4. Direction de l'Environnement

La DE a déposé neuf (09) formulaires de déclaration et suite aux vérifications effectuées sur la base des pièces justificatives de recettes produites, la commission a recommandé leur certification.

#### 3.2.4.2.2.5. Direction Générale des Hydrocarbures:

Cette entité a fait parvenir à la Cour un (1) formulaire de déclaration relatif à la Société ENI-Togo avec mention « pas de paiement en 2011 ». La société aussi n'a déclaré aucun paiement. La commission a donc soumis ce formulaire à la certification.

#### 3.2.4.2.2.6. Préfectures et Communes

Suite à une correspondance de la commission, les comptables de la Préfecture de Yoto et de la Commune de Tabligbo ; de la Préfecture du Zio et de la Commune de Tsévié ; de la Préfecture des Lacs et de la Commune d'Aného, se sont présentés à la Cour le lundi 11 février et le mardi 12 février 2013 en vue d'apporter les réponses et les pièces justificatives. A l'issue de cette rencontre, les résultats suivants ont été atteints.

La certification des formulaires de toutes les collectivités territoriales a été faite à l'exception du seul formulaire de déclaration transmis par la Commune de Lomé pour un paiement de 900.0000 F CFA déclaré reçu de la Société EBOMAF mais dont les justificatifs n'ont pas été produits.

La commission a constaté qu'il y a eu une nette amélioration dans la déclaration des recettes entrant dans le cadre de l'ITIE, ce qui suppose une meilleure compréhension et une maîtrise du processus.

Ceci a pu faciliter le travail de la Cour qui déplore cependant le non-respect du chronogramme de transmission des formulaires dont certains n'ont été reçus que début février alors qu'il était prévu qu'ils parviennent à la Cour au plus tard le 10 janvier 2013. Fort heureusement, la bonne collaboration entre le Coordonnateur National, le Conciliateur et la Cour a permis à cette dernière de boucler son rapport avant la date buttoir du 15 février 2013.

La Commission a donc, sur la base de tout ce qui précède, recommandé à la formation mixte de certifier d'une part, les formulaires de déclaration des entités publiques qui ne comportaient pas d'anomalies significatives et d'autre part, de proposer un acte de certification de l'audit réalisé.

Il est bien entendu que cet acte de certification ne décharge aucun des comptables principaux de l'Etat (CPE) lors du contrôle juridictionnel qu'effectuera la Cour sur leurs comptes de gestion 2011.

#### 3.2.4.3. Rapports ITIE 2012 et 2013

Dans le cadre de l'examen des formulaires de déclarations de recettes en vue des rapports ITIE-Togo 2012 et 2013, la Cour des comptes a reçu par bordereau d'envoi

N° 55/2015/OTR/CI/DME du 14 juillet 2015 soixante-trois (63) déclarations de recettes accompagnées de leurs détails de paiement du Commissariat des Impôts (CDI). Le Commissariat des Douanes et Droits Indirects (CDDI) après plusieurs relances, a fait parvenir le 29 juillet 2015 ses formulaires individuels de déclaration de recettes perçues des sociétés déclarantes, soit trente (36) pour 2012 et quarante-deux (42) au titre de la gestion 2013.

Selon l'exigence 5.2 de la norme ITIE, chaque formulaire doit porter la signature d'un responsable habilité de la société extractive ou de l'administration publique pour attestation. Il résulte de cette exigence que c'est la réception de l'ensemble des formulaires de déclaration de toutes les entités publiques qui vaut saisine de la Cour. La Cour ne peut donc procéder aux travaux de vérification en vue de la certification des données déclarées par les entités publiques à défaut de la réception desdits formulaires dûment signés.

De surcroît, les rapports ITIE des années susmentionnés étaient déjà bouclés par le Conciliateur, le Cabinet Moore Stephens recruté pour cette mission, depuis le 20 juillet 2015, date antérieure à la réception des formulaires par la Cour (le 29 juillet 2015). La Cour des comptes n'a donc pas été associée à temps opportun à la procédure de validation du rapport en question malgré les recommandations par elle formulées dans son rapport 2010, recommandations rappelées au cours des réunions préparatoires des rapports 2012 et 2013. Pourtant, les mêmes recommandations avaient été suivies pour le rapport de 2011, ce qui avait permis à la Cour de livrer son rapport de certification dans le délai.

Néanmoins, après examen desdites déclarations, les observations de forme suivantes sont faites :

- ✓ les noms de certaines sociétés ne figurent pas sur les détails de paiement ;
- ✓ certains chiffres plus étendus que les colonnes, apparaissent sous forme de dièses (#) et sont donc illisibles et inexploitable ;
- ✓ la déclaration de la Société Générale des Mines n'est pas signée ;
- ✓ la Cour des comptes n'a pas la liste exhaustive des entités déclarantes malgré ses recommandations contenues dans le rapport de 2010 ;
- ✓ le commissariat des douanes et des droits indirects n'a pas transmis de formulaires individuels de déclaration de recettes perçues des sociétés déclarantes. Il n'a fait parvenir à la cour des comptes qu'un fichier électronique qui retrace le total des taxes sur la commercialisation des pierres et substances précieuses. Or l'exigence 5.2 (b) de la norme ITIE visant à garantir que les données soumises par les entités déclarantes soient crédibles, impose que chaque formulaire porte la signature d'un responsable habilité de la société extractive ou de l'administration publique pour attestation. L'on ne peut donc se contenter de fichiers électroniques non revêtus de signature pour délivrer la certification.

L'ensemble de ces observations a fait l'objet d'une correspondance adressée à Monsieur le Coordonnateur de l'ITIE pour d'une part, l'informer que la Cour n'a pas été en mesure de produire son rapport de certification pour toutes les raisons exposées plus haut et d'autre part, pour l'inviter à prendre toutes les dispositions en vue de permettre à la Cour de jouer pleinement son rôle en temps opportun, dans le cadre du prochain rapport ITIE 2014, notamment en veillant à la mise en œuvre des recommandations rappelées ci-dessus, par tous les acteurs du processus.

### **3.3. Activités du Ministère Public près la Cour**

Le Procureur général (PG) et les deux avocats généraux, compte tenu des compétences spécifiques que requiert la Cour des comptes, ont été amenés à se répartir dans les chambres en vue de bénéficier, en même temps que les autres magistrats, des différentes formations qu'organise la Cour et de s'initier aux pratiques et actes de contrôle des magistrats du siège sur lesquels ils sont appelés à produire des conclusions.

Il a été convenu que le siège et le parquet général travaillent ensemble. C'est ainsi que les magistrats du parquet participent aux différentes activités des chambres et font directement leurs observations, sans qu'il soit besoin de transmettre les rapports d'observations provisoires au procureur général pour ses conclusions.

Pour autant, le parquet n'a pas renoncé à ses attributions propres et les exerce, comme telles, lorsque les circonstances l'exigent. C'est ainsi que le procureur général a :

- pris des réquisitions pour la prestation de serment des magistrats de la Cour ;
- rappelé à la Cour, l'obligation pour elle de produire son rapport public annuel ;
- rappelé aux comptables publics, l'obligation pour eux de produire, chaque année et dans les délais, leurs comptes de gestion et aux entreprises publiques, leurs états financiers.

En outre, le Procureur général suit la production des comptes et donne son avis sur tous les actes de la Cour qui le requièrent.

## CONCLUSION GENERALE

Conformément aux dispositions des articles 22, 29 et 32 de la loi organique n°98-014, la Cour des comptes établit un rapport public annuel adressé au Gouvernement et à l'Assemblée Nationale.

Ce rapport fait état des infractions commises à l'égard de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes soumis à son contrôle et des responsabilités encourues par leurs auteurs. Outre ces informations précisées par la loi organique, le présent premier rapport public de la Cour présente le bilan de six (6) années d'activités.

Après une période de formation, les membres de la Cour sont passés à la pratique en procédant dans un premier temps à des contrôles menés dans une perspective pédagogique.

A présent, la Cour est outillée pour effectuer des contrôles plus performants.

Toutefois, certaines contraintes demeurent :

- insuffisance quantitative et qualitative du personnel (magistrats, assistants de vérification et personnel d'appui) ;
- non adoption des textes relatifs à la situation administrative des magistrats et du personnel administratif ;
- inadéquation des locaux abritant la Cour ;
- insuffisance des moyens logistiques (matériel roulant et matériel technique) ;
- insuffisances du système d'information de gestion (non fonctionnalité du service informatique, absence d'un réseau intranet, dysfonctionnements du réseau Internet).

La levée de ces différentes contraintes permettra de renforcer les capacités des membres de la Cour.

## ANNEXES

**TABLEAU I : PROCES-VERBAUX ET CERTIFICATIONS DE SERVICES FAITS FANTAISISTES**

**POUR LE COMPTE DE L'ANNEE 2010 (Annexes)**

Mandat			Objet de la dépense	Localisation	Compte	Référence commande			Date et heures de réception	Observation
Date	N°	Montant (F CFA)				Nature	N°	Date		
Illisible	106	4 985 500	Enlèvement d'ordures ménagères	BAGUIDA	63132	LC	4	Illisible	17/03/10 7h	La commission composée des mêmes membres a pu, selon les différents procès-verbaux, se présenter à Baguida, à Adidogomé, Agoé et Agbalépédo le même jour et à la même heure.
06/04/10	107	4 793 750	Enlèvement d'ordures ménagères	ADIDOGOME BOUKAROU	63132	LC	3	06/03/10	17/03/10 7h	
06/04/10	108	4 985 500	Enlèvement d'ordures ménagères	AGOE DEMAKPOE	63132	LC	2	06/0310	17/03/10 7h	
07/04/10	111	4 314 375	Enlèvement d'ordures ménagères	Adidogome Assiyéyé Gare routière Agbalepedo	63132	LC	1	06/03/10	17/03/10 7h	
22/04/10	159	8 306 610	Enlèvement d'ordures ménagères	SOVIEPE RAIL	63132	LC	18	05/04/10	22/04/10 7h	La commission composée des mêmes membres a pu selon les différents procès-verbaux se présenter à Baguida Gaglokpota, à Soviépe rail, Adidogomé Amadahomé, Agoé Séminaire et Adidogomé camp 2ème RI le même jour et à la même heure.
Illisible	160	9 932 650	Enlèvement d'ordures ménagères	BAGUIDA GAGLOKPOTA	63132	LC	14	05/04/10	22/04/10 7h	
22/04/10	161	8 437 000	Enlèvement d'ordures ménagères	AMADAHOME Rail	63132	LC	15	05/04/10	22/04/10 7h	
22/04/10	162	8 743 800	Enlèvement d'ordures ménagères	Séminaire AGOENYIVE	63132	LC	12	05/04/10	22/04/10 7h	
22/04/10	163	7 593 300	Enlèvement d'ordures ménagères	Camp 2 <sup>e</sup> RI Adidogomé	63132	LC	13	05/04/10	22/04/10 7h	
28/06/10	337	4 554 062	Enlèvement d'ordures ménagères	AGOE ASSIYEYE	63132	LC	50	11/05/10	08/06/10	La commission composée des mêmes membres a pu selon les différents procès-verbaux se présenter à Adidogomé Assiyéyé, à Agoé Assiyéyé et à Agbalépédo Gare routière, le même jour et à la même heure.
28/06/10	338	4 314 375	Enlèvement d'ordures ménagères	Adidogome Assiyéyé Gare routière AGBALEPEDO	63132	LC	51	11/05/10	08/06/10	

**POUR LE COMPTE DE L'ANNEE 2011 (Annexes)**

Mandat			Objet de la dépense	Localisation	Compte	Référence commande			Date et heures de réception	Observation
Date	N°	Montant (F CFA)				Nature	N°	Date		
28/12/11	715	1 931 697	Rechargement de rue sur 1,7 km	Rue reliant chef-lieu Zanguera au quartier environnant (1,7km)	233	LC	94	15/12/11	28/12/11 à 8h 30	La commission composée des mêmes membres a pu selon les différents procès-verbaux se présenter à Zanguera, à Lankouvi, à Togblékopé, à Avédji, à Rond-point Agbémadon, à Kpogan Bamé, à Agoe Assiyéyé, le même jour et à la même heure, puis une heure après à un autre point à Kpogan Bamé.
28/12/11	716	1 339 000	Rechargement de la route de Lankouvi Lot2 de 30m sur 1,7 km	Lankouvi	233	LC	92	15/12/11	28/12/11 à 8h 30	
28/12/11	745	4 887 560	Aménagement de piste lot 8 de 20 m sur 4,2km	Togblékopé – centre – Fidokui et Dikame	233	LC	88	15/12/11	28/12/11 à 8h 30	
28/12/11	746	3 070 360	Rechargement de rue de 28m sur 1km	Rue de sun city à la route de 70m (Avédji arbre)	233	LC	91	15/12/11	28/12/11 à 8h 30	
28/12/11	724	1 412 460	Rechargement de voie de 30m sur 1,6 km	Rond-point Agbémadon à la route Ségbé	233	LC	86	15/12/11	28/12/11 à 8h 30	
28/12/11	744	3 965 980	Aménagement de la route RN2 de 28m sur 1km	Route RN2 – Centre de santé Kpogan Bamé	233	LC	97	15/12/11	28/12/11 à 8h 30	
28/12/11	729	8 446 440	Aménagement de route lot 9 de 28m sur 1,5 km	RN1 au nouveau marché de KPOGAN Bamé	233	LC	84	15/12/11	28/12/11 à 9h 30	

**Source : compte de gestions 2011**

**TABLEAU II : RECAPITULATIF DE LA SITUATION DES ENLEVEMENTS D'ORDURES EN 2011**

MANDAT			OBJET DE LA DEPENSE	LOCALISATION	OBSERVATIONS	
DATE	N°	MONTANT (F CFA)				
21/02/11	47	1 770 000	Enlèvement d'ordures ménagères et entretien d'espace vert	Enceinte de la Préfecture du Golfe	Le prix unitaire appliqué par voyage sur la facture est 475 000	3 voyages
24/03/11	126	990 000	Enlèvement d'ordures ménagères et entretien d'espace vert	Enceinte de la Préfecture du Golfe	- Le prix unitaire appliqué par voyage sur la facture est 315 000	3 voyages
25/05/11	256	990 000	Enlèvement d'ordures ménagères	Enceinte de la Préfecture du Golfe	Le prix unitaire appliqué par voyage sur la facture est 330 000	3 voyages
19/07/11	391	1 360 000	Enlèvement d'ordures ménagères et entretien d'espace vert au siège de la Préfecture	Enceinte de la Préfecture du Golfe	Le prix unitaire appliqué par voyage sur la facture est 325 000	4 voyages
04/10/11	544	1 360 000	Enlèvement d'ordures et entretien d'espace vert au siège de la Préfecture	Enceinte de la Préfecture du Golfe	Le prix unitaire appliqué par voyage sur la facture est 325 000	4 voyages
16/11/11	612	1 540 000	Enlèvement d'ordures ménagères et entretien d'espace vert au siège de la Préfecture	Enceinte de la Préfecture du Golfe	- Le prix unitaire appliqué par voyage sur la facture est 370 000	4 voyages
15/12/11	665	1 155 000	Enlèvement d'ordures ménagère et entretien d'espace vert au siège de la Préfecture	Enceinte de la Préfecture du Golfe	- Le prix unitaire appliqué par voyage sur la facture est 370 000	3 voyages
TOTAL		8 010 000				24 voyages
NB	<b><u>TOTAL DES FRAIS D'ENLEVEMENT D'ORDURES</u> = 9 165 000 – 407 100 (frais d'entretien d'espace vert) = <u>8 757 900F CFA</u></b>					

**Source : comptes de gestion 2010 et 2011**

**TABLEAU III : SYNTHÈSE DES SUITES RÉSERVÉES AUX RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES SUR LA GESTION 2007 DE LA COMMUNE DE LOMÉ**

N°	DOMAINE CONCERNE PAR LA RECOMMANDATION	RECOMMANDATIONS	SERVICES CONCERNÉS	Recommandation mise en œuvre		OBSERVATIONS
				OUI	NON	
1	CONTROLE INTERNE	Instituer une organisation administrative moderne	SG		X	Le processus de refonte de l'organigramme de la Mairie va commencer à partir de la récente mission d'observation du fonctionnement administratif de la Mairie de Ouagadougou du DRH et du DAF  Cette mission a proposé au PDS un triple contrôle : CI, CF et C des Investissements et une DAJC (Direction des Affaires Juridiques et du Contentieux) à créer à cet effet.  La mairie n'a pas encore mis en place un service de contrôle interne.  Le processus de recrutement et de valorisation des ressources humaines est en cours suite à l'autorisation de recrutement du MATDCL en date du 08/10/2014.
		Adopter une politique de gestion rationnelle du personnel	DRH	X		
		Veiller au respect des règles et procédures en vigueur en matière de gestion des finances publiques	DAF & TPLC			
		Avoir un système sécurisé de collecte et de gestion des informations	Tous services			
		Prendre toutes les mesures nécessaires à la protection et à la sauvegarde du patrimoine de la collectivité	DAF	X		Création de la section « patrimoine » à la DAF pour le suivi des biens mobiliers et immobiliers mais aussi de la comptabilité des matières
2	PROCEDURE D'ELABORATION, DE VOTE, D'APPROBATION ET DE PUBLICATION DU BUDGET	Recourir à toutes les sources d'information prévues par les textes, associer l'ensemble des responsables des services impliqués dans la gestion financière et comptable de la commune, et utiliser les méthodes rationnelle pour cerner le plus près possible les prévisions de recettes et dépenses	DAF	X		Etudes rétrospective et prospective
		Faire toutes les diligences nécessaires afin que le budget primitif et ses modifications, le compte administratif et le compte de gestion soient votés par le conseil et qu'ils soient approuvés par l'autorité de tutelle	DAF	X		Le suivi de cette recommandation se traduit par l'approbation effective des actes et délibérations adoptés par le Conseil Municipal

		dans les délais				(exemple récent du compte administratif 2013)
		Mettre toutes les informations relatives et à son exécution à la disposition du public conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur.		X		Affichage effective des budgets et comptes à la Mairie et invitation des médias lors de l'adoption de ces documents.
3	CONTEXTURE DU BUDGET	Accompagner le budget de toutes les annexes explicatives et respecter les prescriptions de la lettre circulaire n°1392/MADT-SG-DAT du 22 novembre 2005 du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation	DAF	X		Respect de la contexture du budget conformément à la lettre circulaire n°1392/MADT-SG-DAT du 22 novembre 2005 du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
4	LA GESTION DES TIMBRES	Poursuite de la mise en œuvre des mesures nécessaires à une bonne gestion des timbres, assurer la commande, surveiller la réception, bien gérer les stocks, contrôler les mouvements et assurer leur conservation.	DAF & TPLC	X		
		Veiller à ne s'approvisionner qu'à la source originelle en lui donnant les instructions de sorte qu'aucune autre entité en dehors de la commune, à travers ses représentants légaux, ne passe commande en son nom	DAF	X		Effectif
5	LA GESTION DES CARBURANTS ET LUBRIFIANTS	Dotation de chaque véhicule d'un carnet de bord	Tous services	X		Les stocks de carnets de bord ont été commandés et remis au DST pour un usage effectif
		Equipement de chaque véhicule d'un compteur kilométrique en état de fonctionnement	DST			
		Institution de fiches de sorties de véhicules et de demandes de carburants avec des visas de contrôle	Tous services	X		Effectif pour la fiche de demande d'approvisionnement des engins et véhicules de liaison

		Respecter des règles de passation des marchés publics	Tous services	X		Les instances de passation des marchés sont installées et leur fonctionnement est effectif
6	LA TENUE DE LA COMPTABILITE DES MATIERES	Mise en place d'un système de comptabilité des matières avec des ressources humaines qualifiées et régulièrement nommées	DAF	X		Effectif mais ce service reste à développer avec un personnel qualifié complémentaire
7	LES RECETTES	Redynamiser au plus tôt les structures de recouvrement des produits	DRH, DAF & TPLC			Besoin toujours non satisfait de recrutement d'effectif suffisant complémentaire de collecteurs
		Poursuivre leur relation avec la Direction Générale des Impôts et la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité publique afin d'obtenir toutes les informations relatives aux taxes et impôts qui reviennent à la commune	DAF & TPLC	X		Poursuite du partenariat avec l'OTR et réflexion en cours pour un partenariat similaire avec la TPLC
		Revoir le système d'occupation du domaine public en informant les usagers sur les modalités de son occupation et en maîtrisant le recouvrement des taxes subséquentes	DAF & TPLC		X	En cours, suite au nouveau recensement général des activités taxables qui vient de s'achever et dont les fiches d'enquête sont en cours de saisie dans la base de données informatiques
		Procéder à la régularisation de tous les recouvrements sans ordonnancement préalable et éviter la reproduction des mêmes irrégularités	DAF & TPLC	X		Effectif
8	LES PIECES COMPTABLES ET LEURS JUSTIFICATIFS	S'assurer d'obtenir au profit de la commune l'acquit libératoire de tous les paiements en indiquant en entier les noms, signature, numéro de pièce d'identité sur tous les mandats et à l'endroit indiqué	TPLC			-
		Appuyer tous les mandats de l'ensemble des pièces justificatives requises	DAF & TPLC			Les mandats étaient toujours émis en deux exemplaires dont un transmis avec les pièces originales à la TPLC et l'autre archivé à la DAF avec la photocopie des pièces justificatives. Chacun des deux services assure la gestion de ses propres archives.
		appuyer également tous les titres de recettes des pièces justificatives requises	DAF & TPLC			

		Adopter une nomenclature homogène.	DAF & TPLC	X		
9	LES RESSOURCES HUMAINES	Renforcer les capacités des agents	DRH	X		
		Elaborer un plan de formation et de carrière approprié	DRH	X		
		Procéder à une affectation judicieuse du personnel	DRH		X	En cours
10	LES COTISATIONS A LA CNSS	Faire toutes les diligences nécessaires pour arrêter de commun accord avec les responsables de la CNSS, le montant de leurs arriérés de même qu'un échéancier qui prendra en charge les droits de cotisants actuels tout en réglant progressivement les dettes de la Commune. La commission déjà en place devra s'y atteler et trouver une solution dans les meilleurs délais.	Commission ad'hoc présidée par le DRH	X		A ce jour la TPLC n'a aucun mandat en instance de paiement. La Mairie est à jour de ses cotisations à la CNSS. Les arriérés constatés actuellement sont le fait d'une dette du Trésor Public envers la CNSS avant la création de la Recette Municipale (actuelle TPLC) le 1 <sup>er</sup> janvier 1998. Cette situation a fait l'objet de compte rendu au MATDCL qui plaidera auprès de son collègue de l'Economie et des Finances pour éponger cette dette.
11	LA REALISATION DES TRAVAUX	Les dossiers de commande des travaux de la Commune comporteront toutes les indications permettant de bien identifier à tout moment la nature et les lieux des travaux effectués.  De même, les dossiers d'attribution des marchés devront être disponibles pour tout contrôle.	DST, CPMP, CCMP sous la coordination de la PRMP			-
12	LES CONCESSIONS ET AFFERMAGES	Entreprendre les actions d'encadrement des services concédés ou affermés et faire toutes les diligences pour recouvrer les impayés dus à la Commune.  S'agissant des latrines, la procédure de consultation de gestionnaires privés envisagée par les autorités communales devra être accélérée tout en prévoyant les conditions d'entretien et de réhabilitations des ouvrages.	Tous services		X	En cours

## **TABLE DES MATIERES**

SOMMAIRE .....	3
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES .....	4
Délibéré .....	6
MOT DU PREMIER PRESIDENT .....	7
1- PRESENTATION DE LA COUR DES COMPTES DU TOGO.....	11
1.1. Cadre juridique et institutionnel .....	11
1.1.1. Cadre juridique .....	11
1.1.2. Cadre institutionnel.....	12
1.2. Attributions de la Cour .....	13
1.2.1. Compétence juridictionnelle.....	13
1.2.2. Compétences non juridictionnelles.....	13
1.3. Fonctionnement de la Cour.....	15
1.3.1. Méthodes et procédures .....	15
1.3.2. Pouvoirs conférés à la Cour.....	15
1.3.3. Communication des résultats des travaux de la Cour.....	16
1.4. Ressources .....	16
1.4.1. Ressources humaines .....	16
1.4.2. Ressources financières.....	17
1.4.3. Moyens matériels.....	18
1.5. Partenaires .....	19
2- ACTIVITES DE LA COUR DE SEPTEMBRE 2009 A JUIN 2010.....	20
2.1. Constitution de la documentation de base, .....	20
2.1.1. Actes à prendre dès promulgation de la loi de finances .....	20
2.1.2. Actes règlementaires à prendre préalablement au début de l'exécution des budgets des organismes publics en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et du décret portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP). .....	22
2.2. Mise en place des structures .....	25
2.2.1. Elaboration des outils de travail de la Cour.....	26
2.2.2. Adhésion aux organisations internationales de contrôle des finances publiques .....	26
2.3. Renforcement des capacités.....	26
2.3.1. Activités d'auto-formation au cours du deuxième semestre 2009 .....	26

2.3.2. Activités de renforcement de capacités .....	27
2.4. Démarrage des contrôles .....	27
2.4.1. Constitution de dossiers permanents des organismes soumis au contrôle de la Cour .....	27
2.4.2. Réception des comptes en 2010.....	28
2.4.3. Examen des comptes administratif et de gestion de l'Etat, gestion 2007.....	29
2.4.4. Activités après la composition des chambres .....	29
3- ACTIVITES DE LA COUR DE JUILLET 2010 A DECEMBRE 2015 .....	30
3.1. Activités générales.....	30
3.1.1. Réception des comptes de 2010 à fin 2015 .....	30
3.1.2. Séminaires de formation et voyages d'études .....	31
3.2. Activités des chambres .....	32
3.2.1. Chambre chargée du contrôle des comptes de l'Etat.....	32
3.2.2. Chambre chargée du contrôle des comptes des collectivités territoriales .....	70
3.2.3. Chambre chargée du contrôle des comptes des entreprises, des établissements publics et autres .....	107
3.2.4. Travaux de certification dans le cadre de l'ITIE .....	133
3.3. Activités du Ministère Public près la Cour.....	142
CONCLUSION GENERALE .....	143
ANNEXES .....	144
TABLE DES MATIERES.....	152