

**RAPPORT D'OBSERVATIONS
DEFINITIVES SUR LE
CONTRÔLE DE L'EXECUTION
DE LA LOI DE FINANCES,
GESTION 2017**

Septembre 2018

SOMMAIRE

Sommaire.....	2
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	4
AVANT-PROPOS	6
DELIBERE.....	8
INTRODUCTION.....	9
Première Partie :RESULTATS SYNTHETIQUES DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES, GESTION 2017	15
1. RESULTATS SYNTHETIQUES DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES, GESTION 2017.....	16
1.1. PRINCIPES.....	16
1.1.1. Sincérité budgétaire	16
1.1.2. Crédibilité budgétaire	17
1.1.3. Transparence budgétaire.....	17
1.2. SOURCES D'INFORMATION	18
1.3. METHODOLOGIE.....	18
1.3.1. Examen des mécanismes de contrôle interne du ministère chargé des finances	19
1.3.2. Audit du système d'information de gestion des finances publiques et de sa fiabilité.	20
1.4. VERIFICATION DES ETATS FINANCIERS DE L'ETAT, GESTION 2017 SOUS L'ANGLE DE LA CONFORMITE ET DE LA REGULARITE DES OPERATIONS.....	22
1.4.1. Analyse sommaire du budget de l'Etat, gestion 2017	23
1.4.2. Résultats par rapport au cadrage selon la SCAPE.....	24
1.4.3. Résultats par rapport au nouvel environnement juridique.....	28
Deuxième Partie :GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2017	39
2. GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2017.....	40
2.1. GESTION DES AUTORISATIONS DE RECETTES DU BUDGET GENERAL	40
2.1.1. Gestion de l'ensemble des autorisations de recettes du budget général	40
2.1.2. Recettes fiscales.....	41
2.1.3. Recettes du trésor.....	45
2.1.4. Analyse de l'évolution de l'ensemble des recettes courantes.....	46
2.2. GESTION DES CREDITS RELATIFS AUX DEPENSES DU BUDGET GENERAL	51
2.2.1. Crédits relatifs aux dépenses ordinaires	52
2.2.2. Crédits affectés aux dépenses en capital.....	61
2.3. GESTION DES DOTATIONS AUX COMPTES SPECIAUX DU TRESOR (CST) 2017 ..	69
2.3.1. Gestion des dotations aux CAS	69
2.3.2. Gestion des comptes d'avances	71
2.3.3. Soldes des comptes spéciaux du trésor.....	72
2.4. OPERATIONS DE TRESORERIE, GESTION 2017	72
2.4.1. Réalisation des ressources des opérations de trésorerie 2017	72
2.4.2. Réalisation des charges des opérations de trésorerie 2017.....	73
2.4.3. Analyse du solde des opérations de trésorerie.....	73
2.5. DETERMINATION DU RESULTAT DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2017.....	73
2.6. CONTROLE DE L'EXECUTION DU BUDGET 2017 A L'AUNE DES CRITERES DU PACTE DE CONVERGENCE, DE STABILITE, DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE DE L'UEMOA	74
2.6.1. Les critères de premier rang	74
2.6.2. Les critères de deuxième rang	75
Troisième Partie :ANALYSE DE LA CONFORMITE DES COMPTES AU TITRE DE LA GESTION 2017 ET GRANDES CONCLUSIONS	76

3. ANALYSE DE LA CONFORMITE DES COMPTES AU TITRE DE LA GESTION 2017 ET GRANDES CONCLUSIONS	77
3.1. ANALYSE EN VUE DE LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE AU TITRE DE LA GESTION 2017.....	77
3.1.1. Fondement et contenu de la DGC.....	77
3.1.2. Documents requis	77
3.1.3. Rapprochements	78
3.2. OBSERVATIONS SUR L' AVANT-PROJET DE LOI PORTANT REGLEMENT DEFINITIF DU BUDGET DE L' ETAT, GESTION 2017	82
3.2.1. Sur l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2017 :	82
3.2.2. Sur les annexes	83
3.3. GRANDES CONCLUSIONS TIREES DU CONTROLE DE L' EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2017 ET RECOMMANDATIONS	83
3.3.1. Sur la conformité et la régularité des opérations objet des états financiers de l'Etat.	84
3.3.2. Sur la mise en œuvre de la transparence budgétaire :.....	85
3.3.3. Sur la cohérence du Budget 2017 avec les objectifs de la SCAPE pour 2017	86
3.3.4. Sur l'examen des mécanismes de contrôle interne mis en place pour maîtriser les risques qui entraveraient l'atteinte des objectifs dans la gestion des finances publiques.	86
3.3.5. Sur l'audit du système d'information de gestion des finances publiques et sa fiabilité.	86
3.3.6. Sur la conformité entre les comptes individuels des comptables principaux et la comptabilité du ministre chargé des finances, ordonnateur principal du budget de l'Etat, aux fins de la déclaration de conformité.	87
3.3.7. Sur la maîtrise des prévisions de recettes budgétaires.....	88
3.3.8. Sur l'exécution des dépenses budgétaires	88
3.3.9. Sur la gestion des dotations aux CST.....	88
3.3.10. Sur le respect des critères du Pacte de convergence	89
RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	90
CONCLUSION	92
ANNEXES	94
Lettre de mission	95
Documents de planification du RELF 2017	97
Lettre d'ouverture de contrôle RELF 2017	99
Lettre de transmission du rapport d'observations provisoires (RELF 2017) au MEF.....	100
Réponses du MEF au rapport provisoire de la Cour	101
TABLE DES MATIERES	114

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

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

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

COUR DES COMPTES

AVANT-PROPOS

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

Cette assistance consiste, entre autres, en l'établissement par la Cour d'un rapport sur l'exécution de la loi de finances et d'une déclaration générale de conformité. Ces deux documents sont adressés par la Cour simultanément au Président de la République, au Président de l'Assemblée Nationale, au Premier Ministre et au Ministre chargé de l'économie et des finances. Ils feront de nouveau l'objet de transmission par le Gouvernement à l'Assemblée Nationale, en même temps que le projet de loi de règlement conformément à l'article 51 alinéa 1^{er} de la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances qui dispose que « *le projet de loi de règlement est accompagné du rapport de la Cour des Comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes des ordonnateurs et ceux des comptables publics* ».

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

Il convient d'observer que le dépôt du PLR est soumis à des délais stricts qui trouvent leur source dans la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014. En effet conformément aux dispositions de l'article 63 de cette loi, le PLR est « **déposé sur le bureau du Parlement et distribué au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte** ».

Le respect de ce délai a toujours posé problème aux responsables concernés par la reddition des comptes de l'Etat (Ministère chargé de l'économie et des finances et Cour des comptes) si bien que l'Assemblée Nationale a constamment interpellé le Gouvernement sur le dépôt tardif du projet de loi de règlement. Dans le souci de répondre aux interpellations répétées des honorables députés, le ministre chargé des finances a saisi par lettre N° 1159 MEF/SG/DGTCP/2018 en date du 02 mai 2018, le Premier Président de la Cour des Comptes, afin de solliciter l'organisation d'une séance de travail avec ses services techniques en vue d'harmoniser les points de vue sur un projet de calendrier de production des comptes et états financiers et de dépôt des différents rapports produits dans ce cadre.

En effet le dépôt tardif du projet de loi de règlement à l'Assemblée Nationale, constitue une violation des dispositions de l'article 63 de la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances.

Or, le respect des délais de reddition des comptes conforte l'intérêt du contrôle exercé par l'Assemblée Nationale sur l'exécution des lois de finances et met en exergue l'utilité du travail d'assistance de la Cour à cette institution. Le respect desdits délais est aussi, souvent, l'objet de conditionnalité essentielle dans la mise en œuvre des engagements entre le Togo et ses partenaires techniques et financiers.

En réponse à cette correspondance du ministre en charge des finances, le Premier Président de la Cour, par lettre N°001/2018/CC/PC du 22 mai 2018, a invité les responsables des services techniques concernés à une séance de travail le 25 mai 2018 dans la salle de délibération de la Cour des comptes avec une équipe de cette institution.

A l'issue des travaux de cette réunion, un consensus a été trouvé sur le calendrier de production des comptes et états financiers et d'élaboration des différents rapports produits dans le cadre du dépôt du PLR. Ce nouveau calendrier qui s'applique désormais au processus de reddition des comptes, a fait l'objet de l'arrêté n° 107/MEF/SG/DGTCP du 22 juin 2018 joint en annexe¹.

COUR DES COMPTES

¹ Annexe I : Arrêté n° 107/MEF /SG/DGTCP du 22 juin 2018 fixant le calendrier d'élaboration des états financiers et rapports d'exécution de la loi de finances.

DELIBERE

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

Ce rapport annexé à chaque projet de loi de règlement, doit, d'une part, rendre compte de l'exécution des opérations budgétaires et, d'autre part, apprécier leur régularité. Il donne la situation financière de l'Etat au terme de la gestion contrôlée.

La Cour des comptes, délibérant en Chambre du Conseil conformément aux dispositions des articles 6 et 20 de la loi organique n° 98-14 du 10 juillet 1998 précitée, a adopté, ce mercredi vingt-six septembre deux mil dix-huit, le présent rapport sur l'exécution de la loi de finances en vue du règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2017 et de la déclaration générale de conformité.

Ont siégé

Avec voix délibérative :

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

Avec voix consultative :

- M. NEGBANE Djia Kibanda, Conseiller référendaire ;
- M. HOUNGBO M'BO Prosper, Conseiller référendaire ;
- M. AGBE Akaté, Auditeur ;
- M. ALOU Bayabako, Auditeur ;
- Mme HOUNKPATI Doki, Auditeur ;
- KARKA Sambone-Mibissou, Auditeur ;
- KUGBE Kodjovi Nonome, Auditeur ;
- M. POKANAME-LARE Nounguine, Auditeur.

Avec l'assistance de Me KAO Tcha Komi, Greffier de la Chambre chargée du contrôle des comptes de l'Etat.

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

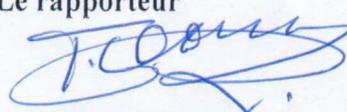
Le président de séance



TCHAKEI Essowavana



Le rapporteur



PILOUZOUÉ Tchalouw B.

INTRODUCTION

En application de l'article 46 alinéa 1^{er} de la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances qui dispose que « le projet de loi de finances de l'année est accompagné d'un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives », le Gouvernement a soumis à l'Assemblée Nationale pour le compte du projet de la loi de finances, gestion 2017, un rapport économique, financier et social qui présente les perspectives économiques, financières et sociales pour 2016 et 2017. Ces perspectives constituent les fondamentaux des choix budgétaires contenus dans la loi de finances 2017².

Pour 2017, ces perspectives sont caractérisées par un contexte économique mondial globalement peu favorable, avec une estimation de taux de croissance de 1,8% dans les économies avancées et de 4,6% dans les économies émergentes et dans les économies en développement ; au plan sous régional, le taux de croissance serait de 3,9% ; au plan communautaire, il serait de 4,3% pour la CEDEAO et de 6,6% pour l'UEMOA.

Le Gouvernement togolais, poursuivant l'exécution de sa Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi (SCAPE)³ ainsi que le renforcement de la solidarité nationale à travers la consolidation de l'Etat de droit, la cohésion sociale et la paix, tout « en prenant d'ores et déjà en compte les orientations du prochain Plan National de Développement (PND) quinquennal 2018-2022 qui interviendra en 2018⁴ », projetait une croissance sans inflation de 5,0% en 2017. Cette croissance, conformément à la politique du Gouvernement serait plus inclusive et orientée vers les secteurs sociaux.

Le Gouvernement s'est engagé à travers l'avant-projet de loi de finances, gestion 2017 à maîtriser⁵ :

- l'endettement avec une orientation des dépenses publiques vers les secteurs socio-économiques de base et les couches les plus vulnérables ;
- le déficit public à un niveau de 1,17% du PIB contre une norme de 3% retenue par le Pacte de convergence de l'UEMOA ;
- les grands équilibres macroéconomiques et budgétaires ;
- et le redéploiement des dépenses d'investissement pour des marges de manœuvre favorisant la croissance inclusive.

C'est sur la base de ces hypothèses que la loi N° 2017-002 du 17 janvier 2017 portant loi de finances, gestion 2017 a été votée par l'Assemblée Nationale. Cette loi de finances initiale a fait l'objet de modification en certaines de ses dispositions par la loi N° 2017-011 du 24 novembre 2017 portant loi de finances rectificative, gestion 2017.

² Rapport économique, financier et social 2016, Secrétariat Général, Ministère de l'économie et des finances.

³ La déclinaison du budget 2017 suivant les axes de la SCAPE a été présentée dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi de finances 2017 Page 11.

⁴ Exposé des motifs de l'avant-projet de loi de finances pour 2017, Page 2.

⁵ Idem page 7

La loi de finances rectificative 2017 a été rendue nécessaire par l'évolution de la situation économique et financière en cours d'exécution de la loi de finances initiale. Trois faits majeurs ont marqué cette évolution⁶ :

- la conjoncture économique défavorable dans la sous-région, notamment au Nigeria, important partenaire économique, qui subit durement les effets négatifs de la baisse du prix du pétrole avec des répercussions sur l'économie togolaise ;
- la nécessité de prendre en compte les charges sociales nées des revendications dans le secteur de l'enseignement ;
- l'accord triennal avec le Fonds Monétaire International (FMI) intervenu le 5 mai 2017 sur la base de la Facilité élargie de crédit (FEC). Cet accord vise d'une part, la réduction significative du déficit budgétaire global afin d'assurer la viabilité à long terme de la dette et de la position nette extérieure et, d'autre part, à recentrer la politique économique sur une croissance durable et inclusive mettant l'accent sur les dépenses sociales et les dépenses d'infrastructures.

L'exécution de la loi de finances pour 2017 s'est déroulée dans un contexte international marqué par la stabilité globale de la croissance de l'économie mondiale qui s'est limitée au taux de 3,1% en 2017 contre 3,2% en 2016¹.

Cependant, cette situation cache les disparités entre les différents groupes de pays. En effet, la croissance s'est révélée plus vigoureuse que prévue dans les pays avancés en 2017 où l'accélération de la croissance s'est traduite par un taux de 2,3% après 1,7% en 2016, avec un affermissement de l'activité aux Etats-Unis, au Canada, dans la zone euro et au Japon.

En termes d'inflation, avec la remontée des prix des produits de base, une hausse généralisée de l'inflation globale est envisagée tant dans les pays avancés que dans les économies émergentes et dans les pays en développement⁷.

Dans les pays avancés, l'inflation devrait être plus élevée en 2017 qu'en 2016 et atteindre 1,7% en 2017, contre 0,8% en 2016.

Dans les pays émergents et en développement, la croissance économique est estimée à 4,8% en 2017 contre 4,4% en 2016.

En Afrique subsaharienne, le ralentissement de l'activité économique qui a touché la majeure partie des pays s'atténue, mais la situation de la région reste encore difficile. Le taux de croissance a atteint 2,8% en 2017 contre 1,4% en 2016, largement en deçà des taux atteints entre 2005 et 2014⁸.

Au plan communautaire, le produit intérieur brut (PIB) de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) est passé de 7,2% en 2016 à 6,8% en 2017⁹. Cette évolution de

⁶ Exposé des motifs du projet de loi de finances rectificatif, gestion 2017

⁷ Source: World Economic Outlook, International Monetary Fund (IMF), avril 2018)

⁸ Source : Perspectives économiques : Afrique subsaharienne – Mobilisation des recettes fiscales et investissement privé, FMI, mai 2018

⁹ Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, Commission de l'UEMOA, décembre 2017, page 4.

l'économie sous régionale s'explique essentiellement par la production agricole, la bonne tenue du secteur industriel et des services marchands et le dynamisme de la branche « bâtiments et travaux publics ».

Au plan national, le taux de croissance économique est estimé à 5,0% en 2017 contre 5,1% en 2016¹⁰. Cette évolution du PIB résulte de la mise en œuvre de la SCAPE (2013-2017) qui est dans sa dernière année et qui devrait être remplacée par le Plan National de Développement (PND) à partir de 2018.

Rappelons que conformément à l'article 51 alinéa 1^{er} de la loi organique n° 2014-13 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances, « *le projet de loi de règlement est accompagné du rapport de la Cour des Comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes des ordonnateurs et ceux des comptables publics* » lors de sa soumission à l'Assemblée Nationale.

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

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

L'élaboration du rapport sur l'exécution des lois de finances ainsi que de la déclaration générale de conformité, est conditionnée par la production des états financiers de l'année précédente à la Cour, par les comptables principaux de l'Etat, au plus tard à la fin du premier semestre de chaque année.

Conformément à ces dispositions, pour la gestion sous revue, le ministre chargé des finances a transmis à la Cour des Comptes, le 22 juin 2018 par bordereaux numéros 0253, 0254, 0255/MEF/SG/DGTCP/DCP/2018 du 8 juin, les comptes de gestion de l'ACCT, du RGT et du PGT accompagnés du budget de l'Etat, gestion 2017, du Collectif budgétaire gestion 2017 ainsi que du Compte administratif, gestion 2017. Ces documents sont suivis le 02 juillet 2018, du Compte général de l'Administration des Finances (CGAF) et de la Balance générale agrégée des comptes du Trésor au 31 décembre 2017, transmis par bordereau numéro 0302/MEF/SG/DGTCP/ACCE/2018 daté du même jour.

¹⁰ Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, Commission de l'UEMOA, décembre 2017, page 89

L'avant-projet de loi portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2017 accompagné de ses annexes (Exposé des motifs de l'avant-projet de loi de règlement, exposé des motifs par article, compte général de l'administration des finances, gestion 2017) a été transmis à la Cour le 27 juillet 2018 par lettre n° 2136/MEF/SG/DGBF du même jour.

Il faut relever que quand bien même certains ministères (Santé, agriculture, économie et finances, planification du développement, enseignement supérieur et recherche scientifique), pratiquent à titre expérimental depuis 2015 les budgets-programmes, aucun projet annuel de performance (PAP) ni aucun rapport annuel de performance (RAP) n'ont été produits à l'appui des comptes de gestion. Le dépôt de tous ces documents et états financiers de l'Etat à la Cour par le ministère en charge de l'économie et des finances, vaut saisine.

Le respect du délai de production des comptes de la gestion 2017 doit donc être apprécié par rapport à la date de réception des derniers documents de reddition des comptes. Pour 2017, l'avant-projet de loi de règlement et ses annexes ont été transmis à la Cour 27 juillet 2018.

La session budgétaire s'ouvrant le 1^{er} mardi du mois d'octobre 2018, le RELF, gestion 2017 doit être transmis à l'Assemblée Nationale, une semaine avant l'ouverture de la session budgétaire 2018 conformément à l'article 58 de la LOLF 2014-013 du 27 juin 2014, c'est-à-dire le 25 septembre 2018.

Par lettre de mission n° 01/2018/CC/PPC/LM du 07 juin 2018 (en annexe), le Président de la Chambre chargée du contrôle des comptes de l'Etat a constitué l'équipe chargée du contrôle de l'exécution de la loi de finances au titre de la gestion 2017.

La mission de l'équipe a consisté à examiner l'exécution de la loi de finances conformément aux attributions de la Cour des comptes et aux principes généraux de contrôle des finances publiques¹¹ prescrits par les ISSAI de niveaux 1, 2, 3 et 4 ainsi que l'INTOSAI GOV (Ensemble de conseils aux services publics sur la bonne administration des fonds publics). En outre, la mission a examiné l'avant-projet de loi de règlement qui constate les résultats financiers de chaque année civile et rend compte de l'exécution du budget de l'Etat. Elle retrace le montant définitif des encaissements de recettes, des ordonnancements des dépenses ainsi que des ressources et des charges de trésorerie.

A ce titre, la loi de règlement :

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

¹¹ Notamment, l'organisation, la désignation des auditeurs, le respect des principes normatifs et des règles de déontologie, et de supervision de l'équipe d'audit.

Le présent rapport expose les résultats du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2017 effectué par la Cour des comptes sur la base des états financiers reçus du Ministère de l'Economie et des Finances.

Le budget de l'Etat est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ; c'est l'ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat¹².

Le budget de l'Etat comprend le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor (CST). Mais aucun budget annexe n'a été prévu en 2017.

La LFI 2017 a prévu les ressources du budget général pour 806,746 milliards de F CFA contre 962,797 milliards de F CFA en 2016, soit une baisse de 156,051 milliards de F CFA (-16,21%). Les charges arrêtées à 840,00 milliards de F CFA ont diminué de 162,159 milliards de F CFA, soit -16,18% par rapport à 2016 où elles étaient de 1 002,162 milliards de F CFA. Ainsi, le solde prévisionnel dégagé en LFI est de -33,257 milliards de F CFA.

Il convient de faire observer que ces baisses des prévisions budgétaires 2017 par rapport à 2016, ne sont qu'apparentes. En effet, la nouvelle structure du budget de l'Etat a déclassé certaines rubriques des ressources du budget général vers les ressources de trésorerie. Il en est de même des charges du budget général.

Ainsi, les prévisions de loi de finances initiale, gestion 2017 se résument comme il suit :

Tableau n°1 : Prévisions des ressources et charges de la LFI 2017

LFI 2017	RESSOURCES	Taux	CHARGES	Taux	SOLDE
Budget général ¹³	806 745 960 000	65,73%	840 002 741 000	68,44%	-33 256 781 000
Comptes spéciaux du trésor ¹⁴	8 500 233 000	0,69%	8 500 233 000	0,69%	0
Opérations de trésorerie ¹⁵	412 177 119 000	33,58%	378 920 338 000	30,87%	33 256 781 000
TOTAL LFI	1 227 423 312 000	100,00%	1 227 423 312 000	100,00%	0

Source : Budget de l'Etat, gestion 2017, calculs de la Cour

La loi de finances rectificative, gestion 2017 a fait passer les ressources du budget général à 814,087 milliards de F CFA et les charges à 878,228 milliards de F CFA, portant le solde prévisionnel à - 64,141 milliards F CFA. Elle visait, non seulement, à prendre en charge les priorités de la SCAPE, mais aussi, à tenir compte de la volonté du Gouvernement d'affecter toujours plus de moyens aux priorités économiques et sociales de l'Etat.

La prise en compte des prévisions de ressources et des charges des opérations de trésorerie permettra de résorber le solde négatif du budget général, pour donner lieu à un budget équilibré en LFR comme résumé dans le tableau suivant :

¹² Glossaire du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA, page 11.

¹³ Article 2 de la LFI, gestion 2017.

¹⁴ Article 12, LFI, gestion 2017.

¹⁵ Article 9 de la LFI, gestion 2017.

Tableau n° 2 : Prévisions des ressources et charges de la LFR

LFR 2017	RESSOURCES	Taux	CHARGES	Taux	SOLDE
Budget général	814 086 824 000	57,65%	878 227 539 000	62,19%	-64 140 715 000
Comptes spéciaux du trésor	8 500 233 000	0,60%	8 500 233 000	0,60%	0
Opérations de trésorerie	589 643 899 000	41,75%	525 503 183 000	37,21%	64 140 716 000
TOTAL LFR	1 412 230 956 000	100,00%	1 412 230 955 000	100,00%	1 000

Source : Collectif budgétaire, gestion 2017, calculs de la Cour

Les données de ce tableau permettent de conclure que :

- au niveau des ressources, le budget de l'Etat, gestion 2017 est financé à concurrence de 58,25% par les ressources budgétaires et 41,75% par les ressources des opérations de trésorerie ;
- Quant aux charges des opérations budgétaires, elles représentent 62,79% du budget, gestion 2017 contre 37, 21% des charges des opérations de trésorerie.

Le solde négatif des opérations du budget de l'Etat est entièrement couvert par l'excédent dégagé sur les opérations de trésorerie à l'exception d'une différence de 1 000 F CFA.

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

- les réalisations de recettes budgétaires, gestion 2017 se chiffrent à **669,771 milliards de F CFA** pour des prévisions **822,587 milliards de F CFA**, soit une moins-value nette de **-152,816 milliards de F CFA**.
- les réalisations de dépenses s'élèvent à **541,500 milliards de F CFA** pour des prévisions de charges de **886,786 milliards de F CFA**, soit une sous-consommation nette de **345,228 milliards de F CFA**.

L'exécution du budget de l'Etat, gestion 2017 a fait ressortir un excédent de **128,271 milliards de F CFA** contre un déficit de **45,558 milliards de F CFA** pour la gestion précédente, soit une amélioration de **173,829 milliards de F CFA**.

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

- Présentation synthétique des résultats de l'exécution des lois de finances, gestion 2017 (1ère partie) ;
- Gestion des autorisations budgétaires des lois de finances 2017 (2^{ème} partie) ;
- Analyse de la conformité des comptes au titre de la gestion 2017 et grandes conclusions (3^{ème} partie).

Première Partie :

**RESULTATS SYNTHETIQUES DE L'EXECUTION
DES LOIS DE FINANCES, GESTION 2017**

COUR

1. RESULTATS SYNTHETIQUES DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES, GESTION 2017

Préalablement à la présentation de ces résultats, la Cour des comptes, rappelle que pour l'examen des comptes du budget 2017, elle s'est référée aux principes généraux du droit budgétaire et à un certain nombre de concepts généralement admis par les Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques (ISC) dont elle présente brièvement la revue puis les sources de ses informations et enfin sa méthodologie.

1.1. PRINCIPES

Il existe cinq grands principes budgétaires à savoir : l'annualité, l'universalité, l'unité, la spécialité et la sincérité.

Toutefois, pour le présent contrôle, la Cour n'a mis l'accent que sur le principe de la sincérité et sur le concept de la transparence budgétaire qui en découle.

1.1.1. Sincérité budgétaire

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

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

1.1.1.1. Sincérité par rapport aux lois de finances

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

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

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

Il en résulte que les moyens pour lesquels est sollicitée une autorisation parlementaire doivent correspondre aux charges prévisibles et doivent être suffisants pour permettre à l'Etat de payer

ses dettes, et, calculés au plus juste des besoins de manière à ne pas laisser inemployés les crédits votés, dont dépend par ailleurs le niveau des recettes soumis au vote.

1.1.1.2. Sincérité par rapport aux comptes

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

La loi de règlement constitue la dernière loi de finances soumise à l'appréciation du Parlement.

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

1.1.2. **Crédibilité budgétaire**

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

Afin de s'assurer de la crédibilité du budget de l'Etat 2017, la Cour s'est attelée à comparer les prévisions et les réalisations et à analyser les écarts éventuels. Par ailleurs, elle s'est intéressée à la notion de transparence budgétaire.

1.1.3. **Transparence budgétaire**

Elle se définit comme « le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires. »¹⁶. Elle doit permettre de faire apparaître l'exhaustivité des recettes et des dépenses. Le budget doit récapituler l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat, dans des cadres appropriés : c'est le principe de l'universalité budgétaire. Il doit donner une image fidèle de la réalité des comptes de l'Etat, tant aux élus qu'aux citoyens.

Avec l'entrée en vigueur de la Loi n° 2014-009 du 11 juin 2014 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques, l'examen de la présentation et de l'exécution du budget 2017 du point de vue de la transparence s'impose. En effet, la conformité par rapport aux dispositions des articles 2, 3, 8, 9, 11, 12, 16, 22, 24, et 25 de cette loi doit être examinée.

Il est de même de la loi n° 2014-013 du 27 juin 2014 portant loi organique relative aux lois de finances dont l'entrée en vigueur intégrale à compter du 1^{er} janvier 2017 conformément aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 85 à l'exception des règles et procédures découlant du principe de la constatation des droits et obligations régissant la comptabilité générale prévue à l'article 72 de ladite loi.

Aussi, la Cour a-t-elle été amenée à vérifier à travers un questionnaire adressé au ministère chargé des finances, si le budget de l'Etat, gestion 2017 a été fidèlement élaboré puis exécuté

¹⁶Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2002 Page 3.

en recettes et en dépenses par le Gouvernement conformément aux nouvelles dispositions en vigueur.

1.2. SOURCES D'INFORMATION

La Cour, pour l'élaboration du présent rapport sur l'exécution de la loi de finances, gestion 2017, a eu recours à différentes sources d'information, entre autres, les documents suivants :

- la loi N° 2017-002 du 17 janvier 2017 portant loi de finances, gestion 2017 (LFI) qui fixe et définit les conditions d'exécution du budget de l'Etat, gestion 2017, en recettes et en dépenses ;
- la loi N° 2017-011 du 24 novembre 2017 portant loi de finances rectificative, gestion 2017 (LFR) qui modifie la loi de finances initiale ci-dessus ;
- le compte administratif, gestion 2017 ;
- le compte général de l'administration des finances (CGAF), gestion 2017 ;
- le compte de gestion 2017 du Receveur Général du Trésor (RGT) ;
- le compte de gestion 2017 du Payeur Général du Trésor (PGT) ;
- le compte de gestion 2017 de l'Agent Comptable Central du Trésor (ACCT) ;
- l'état de développement des recettes et des dépenses 2017 ;
- l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2017 ;
- les exposés de motifs des lois de finances, gestion 2017 ;
- le rapport économique, financier et social 2016-2017, MEF, Togo ;
- le rapport Doing Business Togo, 2018 relatif au classement 2017 ;
- le rapport annuel de la BCEAO 2017, juin 2018 ;
- le rapport sur la politique monétaire dans l'UEMOA, BCEAO, juin 2018 ;
- Perspectives économiques en Afrique, 2018 et PNUD, BAD, Centre de développement OCDE ;
- Perspectives économiques en Afrique, Togo 2017 (BAD, OCDE, PNUD) ;
- Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de la Commission de l'UEMOA, juin 2018.

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

1.3. METHODOLOGIE

L'équipe de contrôle en vue de bien cadrer sa mission, conformément aux attributions de la Cour des comptes et aux principes généraux de contrôle des finances publiques¹⁷ prescrits par les ISSAI de niveaux 1, 2, 3 et 4 ainsi que l'INTOSAI GOV (Ensemble de conseils aux services publics sur la bonne administration des fonds publics), a :

- examiné les mécanismes de contrôle interne du ministère de l'économie et des finances ;
- audité le système d'information de gestion des finances publiques en vue d'en apprécier la fiabilité ;

¹⁷ Notamment, l'organisation, la désignation des auditeurs, le respect des principes normatifs et des règles de déontologie, et de supervision de l'équipe d'audit.

- vérifié les états financiers de l'Etat sous l'angle de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes ;
- apprécié la conformité des opérations ou des pratiques utilisées par rapport aux lois, règlements, directives et normes en vigueur ;
- examiné la conformité entre les comptes individuels des comptables principaux et la comptabilité du ministre chargé des finances, ordonnateur principal du budget de l'Etat, aux fins de la déclaration générale de conformité ;
- examiné l'avant-projet de loi de règlement ;
- élaboré le projet de rapport provisoire sur l'exécution de la loi de finances présenté en plénière de chambre pour adoption ;
- procédé à la transmission du rapport provisoire sur l'exécution de la loi de finances au ministre chargé des finances afin de recueillir ses observations dans le cadre de la procédure contradictoire.

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

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

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

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

- un réseau des comptables directs du Trésor qui comprend¹⁸ :
 - les postes comptables principaux au nombre de trois (3) : l'ACCT, la RGT et la PGT ;
 - et les postes comptables déconcentrés au nombre de cinquante-neuf (59) ;
- et d'autre part, à travers les comptables des administrations financières (le Commissariat des impôts et le Commissariat des douanes et droits indirects au sein de l'office togolais des recettes (OTR)).

Une fois les opérations financières exécutées par les différents comptables du réseau national, elles font l'objet de centralisation pour respecter le principe d'unité de la comptabilité de l'Etat. L'on distingue dès lors trois niveaux de centralisation :

¹⁸ Article 78 du Décret 2015-054 du 27 août 2015, alinéa 1

- les Trésoriers régionaux (TR), procèdent aux opérations de centralisation de 1^{er} degré ;
- les comptables principaux de l'Etat (CPE), postes comptables centralisateurs de 2^{ème} degré ;
- l'Agent Comptable Central du Trésor (ACCT), comptable principal, centralisateur de 3^{ème} degré.

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

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

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

L'audit des systèmes d'information répond au souci de la recherche de l'efficacité et de la pertinence accrues du magistrat financier ainsi qu'à sa volonté d'apporter une valeur ajoutée supplémentaire aux destinataires de ses rapports. Il découle de l'approche par les risques. En effet, désormais, aucune organisation ne peut se développer sans le support essentiel d'applications de gestion pour l'élaboration et l'exécution du budget, l'enregistrement des opérations comptables et financières, la production des états financiers périodiques et la reddition annuelle des comptes.

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

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

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

Aussi, la Cour dans ses travaux d'audit en vue de l'élaboration du présent rapport, a-t-elle adressé des demandes d'informations aux différents responsables du ministère des finances en charge du progiciel SIGFiP.

Les informations obtenues ont permis d'analyser :

- dans quelle mesure il répondait au besoin du ministère de l'économie et des finances ;
- s'il est adapté aux besoins de production et de reddition des comptes ou au contraire, il comporte des risques de désordre du système informatique, source de vulnérabilité pour la fiabilité des informations de l'organisation ;
- la sécurité des accès aux données (balisées par un système de gestion d'accès) ;
- la gestion des profils utilisateurs de l'application (procédure de création/modification et suppression des droits d'accès) ;
- le paramétrage du SIGFiP permet de respecter l'orthodoxie budgétaire ;
- les procédures de sauvegardes des applications et des fichiers de travail et des données ;
- le plan de secours en cas de sinistre, etc.

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

- la gouvernance du SIGFiP est en adéquation avec la sensibilité des informations traitées (Comité de pilotage, Chef projet, Cellule d'administration du SIGFiP) ;
- le contrôle interne mis en place permet de maîtriser les risques majeurs que l'on pourrait redouter pour un SIG de ce genre ;
- le progiciel du SIGFiP satisfait les besoins d'élaboration, d'exécution et de comptabilisation du processus budgétaire. Les modules qui le composent sont compartimentés pour satisfaire aux besoins de chaque catégorie d'utilisateurs : module d'élaboration du budget, module d'exécution et de comptabilité et le module observateur ;
- le système de paramétrage, la définition des niveaux de responsabilités et des droits d'accès sont définis selon le niveau hiérarchique et la qualité de l'utilisateur ;
- les droits d'accès et les habilitations sont bien circonscrits et leur validité limitée à l'année, ils sont donc renouvelables annuellement ;
- le système est protégé par des mots de passe forts, par des dispositifs de sécurité de l'ensemble des équipements réseaux, des contrôles d'accès, de verrouillage des sessions administrateurs et de chiffrement des données pour ce qui concerne les trésoreries.

En vue de se faire une idée sur la fiabilité de l'information comptable et financière produite par le SIGFiP, la Cour a testé les opérations diverses d'annulation, de correction et de régularisation ainsi que la procédure de leur validation dans le module comptabilité. Il ressort de cet examen que les responsabilités sont clairement définies et la faculté d'opérer ces écritures délicates est strictement limitée aux responsables de plus haut niveau (Responsable de la division comptabilité, Comptable principal de l'Etat, Administrateur-adjoint du SIGFiP (ACCT), Administrateur du SIGFiP).

Il découle de ces constats que le SIGFiP est raisonnablement sécurisé, son contrôle interne assure la minimisation des risques de fraude et de manipulation des données et que l'information financière produite par le système est assez fiable.

Cependant la Cour relève que du point de vue de la vision stratégique du système d'information basée sur les objectifs de l'organisation financière de l'Etat, le projet piloté par l'OTR, dont l'objectif est d'aboutir à l'intégration du SIGFiP avec les systèmes d'information de gestion des administrations financières, principalement ceux de ses deux (2) commissariats (CI, CDDI) chargés du recouvrement des recettes de l'Etat et le Trésor, traîne.

1.4. VERIFICATION DES ETATS FINANCIERS DE L'ETAT, GESTION 2017 SOUS L'ANGLE DE LA CONFORMITE ET DE LA REGULARITE DES OPERATIONS.

L'exécution des opérations financières de l'Etat et leur comptabilisation par les différents réseaux de comptables publics aussi bien au niveau déconcentré que centralisateur, respecte le cadre légal et réglementaire prévu à cet effet. La nomenclature comptable utilisée est celle instituée par l'instruction n° 001/MEF/SG/DGTCP/2016 du 25 août 2016 portant mise en application d'une nouvelle nomenclature comptable de l'Etat. Ce cadre comprend désormais huit (8) classes de comptes numérotés de 1 à 8, s'inspire du Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA).

Pour les comptes ouverts au 1^{er} janvier 2017, le principe de l'intangibilité de la balance générale d'entrée, gestion 2017 n'a pu être respecté.

En effet quatre (4) comptes ont été retirés de la balance 2017 :

- 01 : Résultat de l'exécution de la loi de finances ;
- 99 : Réflexion des opérations d'exécution de la loi de finances ;
- 980 : Budget général ;
- 984 : Compte de résultat.

Quatre (4) nouveaux comptes ont été créés dans la balance 2017 Il s'agit de :

- 101 119 : Comptes d'intégration des autres immobilisations incorporelles ;
- 102 115 : Comptes d'intégration des participations et cautionnements ;
- 102 119 : Comptes d'intégration des autres immobilisations corporelles ;
- 108 111 : Emprunts multilatéraux intégrés.

L'examen des différentes opérations budgétaires et comptables aboutit à la conclusion que le CGAF, les comptes de gestion ainsi que les balances au 31 décembre des CPE pour la gestion 2017, ont été élaborés et présentés conformément à cette nomenclature, à ce manuel de procédures et à ces instructions.

Conformément à l'article 63 de la LOLF 2014, le **PLR** est déposé au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte (Alinéa 1). Dans le cas d'espèces, il s'agit du premier mardi du mois d'octobre qui tombe sur le 2 octobre 2018.

Par ailleurs, il y a lieu de constater que l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2017 a été déposé à la Cour que le 27 juillet 2018, soit deux mois avant la date buttoir du dépôt du projet de loi de règlement (PLR) sur le bureau de l'Assemblée nationale qui est pour 2018, le 25 septembre.

1.4.1. Analyse sommaire du budget de l'Etat, gestion 2017

Le budget de l'Etat s'entend : budget général, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor. Le budget général retrace toutes les recettes budgétaires et toutes les dépenses de l'Etat à l'exception des recettes affectées par la loi de finances aux budgets annexes et aux comptes spéciaux¹⁹.

La présente partie du rapport examine les données de la LFI 2017 et de la LFR 2017, puis apprécie l'équilibre général du budget de l'Etat, gestion 2017, tant en prévision qu'en exécution suite aux modifications intervenues dans les autorisations budgétaires ; ensuite elle analyse cette évolution en termes d'écarts et de tendances des principaux agrégats et enfin, apprécie dans quelle mesure ce budget a respecté les hypothèses fortes qui ont sous-tendu ces prévisions, en particulier leur cohérence par rapport aux objectifs de la SCAPE.

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

C'est en application de cette disposition que la loi N° 2017-002 du 17 janvier 2017 portant loi de finances, gestion 2017 a été présentée à l'Assemblée Nationale puis votée. Cette loi de finances initiale a fait l'objet de modification en certaines de ses dispositions par la loi N° 2017-011 du 24 novembre 2017 portant loi de finances rectificative, gestion 2017.

Il faut encore noter que la loi de finances initiale, gestion 2017 n'a été adoptée que le 17 janvier 2017 soit 17 jours après la fin de l'exercice précédent. Le gouvernement aurait dû appliquer les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 58 de la LOLF 2014 relative aux douzièmes provisoires.

Il convient par ailleurs d'observer que conformément à l'article 85 de la LOLF n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances qui fixe l'entrée en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2016 (Alinéa 1^{er}) et le 1^{er} janvier 2017 pour son application intégrale (alinéa 2), la seule exception prévue par cette loi porte sur les règles et procédures découlant du principe de la constatation des droits et obligations régissant la comptabilité générale (dernier alinéa). Or il se fait que le Togo applique déjà pour la gestion 2017, cette exception. Paradoxalement, les autres dispositions de cette loi dont la mise en œuvre était attendue en 2017 n'ont pas été respectées :

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

¹⁹Glossaire du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA, page 12.

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

Ce nouvel environnement juridique de la gestion des finances publiques a entraîné des modifications dans la structure de la présentation du budget de l'Etat. Il en découle que la présentation des lois de finances 2017 diffère de celle des années précédentes.

Les résultats synthétiques des prévisions et de l'exécution de la loi de finances, gestion 2017 seront donc analysés en tenant compte des trois orientations majeures que sont : la SCAPE, les changements dans la présentation du budget général et des opérations de trésorerie.

La loi de finances, gestion 2017 a été arrêtée en ressources pour un montant de **1227,423 milliards de F CFA** et en charges pour un montant de **1227,423 milliards de F CFA**.

La loi N° 2017-011 du 24 novembre 2017 portant loi de finances rectificative (LFR), gestion 2017 a porté les ressources à **1.412,231 milliards de F CFA** et les charges au même montant de **1.412,231 milliards de F CFA**.

Les vérifications formelles de l'équilibre de cette loi de finances font apparaître un solde excédentaire de **1.000 F CFA** tel qu'il ressort du tableau suivant. Ce reliquat de ressources du budget 2017 non signalé doit être régularisé.

Tableau 3 : Les grandes masses de la loi de finances, gestion 2017

LFR 2017	RESSOURCES	CHARGES	SOLDE PREVISIONNEL
Budget général	814 086 824 000	878 227 539 000	-64 140 715 000
Comptes spéciaux du trésor	8 500 233 000	8 500 233 000	0
Opérations de trésorerie	589 643 899 000	525 503 183 000	64 140 716 000
TOTAL LFR	1 412 230 956 000	1 412 230 955 000	1 000

Source : Collectif budgétaire, gestion 2017

Par rapport à la gestion 2016, la loi de finances exécutée en 2017 est passée de **1.154, 522 à 1.412,231 milliards CFA** dégagant une augmentation de **257,508 milliards de F CFA** soit 22,32%.

A l'analyse, l'Assemblée Nationale a voté pour la gestion 2017 des lois de finances (LFI et LFR) équilibrées, aussi bien en ressources qu'en charges. Mais cet équilibre n'est obtenu qu'avec la prise en compte des opérations de trésorerie.

1.4.2. Résultats par rapport au cadrage selon la SCAPE

Les estimations de la SCAPE (2013-2017), basées sur une approche graduelle partaient du scénario de référence au scénario ambitieux de croissance accélérée au taux de 7,1% par an. Ce scénario de la SCAPE repose sur la volonté du Togo de fonder son développement socio-économique principalement sur les secteurs à fort potentiel de croissance, son port et son « corridor Nord- Sud »²⁰, avec un fort intérêt à la réduction des disparités régionales pour l'emploi des jeunes et la promotion du genre. Cette ambition devrait se traduire également par la réalisation d'un objectif de croissance de 5,9% en moyenne sur la période 2013-2017 »²¹.

²⁰ Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi (SCAPE) 2013-2017, Version définitive, août 2013, page 119.

²¹ Idem

1.4.2.1. Résultats au niveau des prévisions budgétaires, gestion 2017

Selon le cadrage macroéconomique de la SCAPE, les ressources propres de l'Etat sont estimées à 541,3 milliards de F CFA en 2017²².

La SCAPE a également défini les priorités de développement et prévu comment les ressources du budget de l'Etat seraient allouées pour assurer une croissance économique accélérée, inclusive et génératrice d'emplois. Les priorités de développement ont été fixées selon les cinq (5) axes stratégiques suivants :

Axe 1 : le développement des secteurs à fort potentiel de croissance ;

Axe 2 : le renforcement des infrastructures économiques ;

Axe 3 : le développement du capital humain, de la protection sociale et de l'emploi ;

Axe 4 : le renforcement de la gouvernance ;

Axe 5 : la promotion d'un développement participatif, équitable et durable.

En plus de ces cinq (5) axes stratégiques formellement identifiés, il est constaté un volet de dépenses intitulé « Dotation commune non répartie (personnel, matériel, diverses et précaution) » que le ministère de l'économie et des finances a dénommé Axe 6 dans l'élaboration et l'exécution du budget de l'Etat²³.

Le budget 2017 est le dernier élaboré dans le cadre du cadrage SCAPE. Il convient de l'analyser afin d'apprécier dans quelle mesure l'allocation des ressources a respecté le cadrage budgétaire décrit plus haut, d'une part, et la cohérence des dotations budgétaires par axe avec les priorités de développement déclinées dans la SCAPE (2013-2017), d'autre part.

Pour apprécier la cohérence de ce budget avec les objectifs définis par la SCAPE, la Cour a procédé à une analyse comparative des estimations SCAPE pour 2017 et des dotations budgétaires 2017 par axe stratégique à travers le tableau ci-dessous.

Tableau 4 : Analyse comparative SCAPE / Budget 2017 en prévision.

Axes stratégiques SCAPE	Estimations initiales SCAPE	Dotation SCAPE 2017 correspondante	Budget 2017 par axe SCAPE	Pourcentage par axe budget 2017
Axe 1	12,75%	132 498 000 000	56 306 957 000	6,41%
Axe 2	9,68%	100 594 560 000	135 786 533 000	15,46%
Axe 3	38,16%	396 558 720 000	208 920 337 000	23,79%
Axe 4	25,88%	268 944 960 000	239 462 115 000	27,27%
Axe 5	2,12%	22 031 040 000	36 832 027 000	4,19%
Axe 6	11,41%	118 572 720 000	200 919 571 000	22,88%
TOTAL	100%	1 039 200 000 000	878 227 540 000	100%

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

A la lumière du tableau ci-dessus, il se dégage les constats suivants :

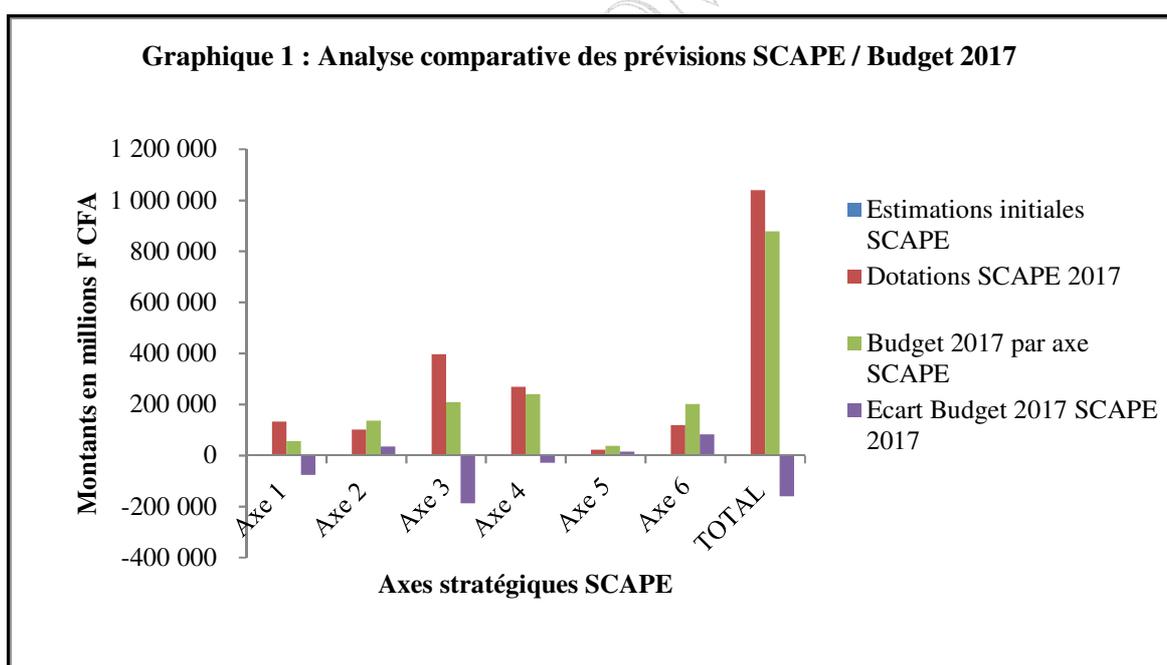
- Globalement, les prévisions du budget 2017 sont nettement inférieures aux estimations de la SCAPE pour 2017 ;
- l'axe 1 qui concerne le développement des secteurs à fort potentiel de croissance estimé dans la SCAPE pour 12,75% en 2017 n'a reçu que 6,41% des dotations budgétaires 2017 ;

²² Idem

- l'axe 2, renforcement des infrastructures économiques est doté de 15,46% alors que l'enveloppe estimée par la SCAPE n'était que de 9,68% ;
- l'axe 3, développement du capital humain, de la protection sociale et de l'emploi, en raison de son importance, a bénéficié d'une estimation de ressources de 38,16% dans la SCAPE. Dans le budget sous-revue, il a été doté de 23,79% contre 17,41% en 2016, traduisant une meilleure prise en compte de cet axe dans le budget 2017 ;
- l'axe 4, renforcement de la gouvernance, reçoit 27,27% de dotation contre une estimation SCAPE de 25,88% ;
- l'axe 5, promotion d'un développement participatif, équitable et durable reçoit 4,19% du budget 2017, presque le double de de l'estimation SCAPE de 2,12% ;
- l'axe 6, dotation commune non répartie reçoit 22,88% du budget 2017 soit le double de l'estimation SCAPE 2017 de 11,41%.

L'analyse ci-dessus montre que dans l'ensemble, les orientations de la SCAPE qui consistent à allouer à chaque axe stratégique un pourcentage déterminé du budget pour permettre la réalisation des objectifs définis, n'ont pas été respectées. Ce constat est particulièrement frappant pour les axes 1, 2, 3, 5 et 6.

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



1.4.2.2. Analyse de l'exécution du budget 2017 par rapport à la SCAPE

Pour analyser la concordance entre les réalisations du budget 2017 avec les objectifs annuels de la SCAPE pour 2017, le tableau suivant a été conçu pour retracer la répartition des estimations SCAPE, en comparaison avec les dotations budgétaires 2017 et leur exécution.

Tableau 5 : Analyse comparative dotation SCAPE / Exécution Budget 2017.

Axes stratégiques SCAPE	Dotation SCAPE 2017 correspondante	Budget 2017 par axe SCAPE	Exécution Budget 2017	Taux d'exécution Budget 2017
Axe 1	132 498 000 000	56 306 957 000	32 233 726 638	57%
Axe 2	100 594 560 000	135 786 533 000	80 461 329 370	59%
Axe 3	396 558 720 000	208 920 337 000	195 099 755 860	93%
Axe 4	268 944 960 000	239 462 115 000	193 525 230 812	81%
Axe 5	22 031 040 000	36 832 027 000	24 261 546 054	66%
Axe 6	118 572 720 000	200 919 571 000	189 165 298 898	94%
TOTAL	1 039 200 000 000	878 227 540 000	714 746 887 632	81%

Source :
SCAPE
(2013-
2017),
Tableau 18,
Compte

administratif gestion 2017 et calculs de la Cour.

Par rapport à la dotation estimée de 1 039 200 000 000 F CFA prévue dans le scénario de la croissance accélérée de la SCAPE, la dotation budgétaire de la gestion 2017 soit 878 227 540 000 F CFA, est nettement en deçà de l'estimation SCAPE de 15,49%²⁴. Ce qui est contraire à la volonté du Gouvernement d'allouer à la SCAPE les moyens de sa réalisation. Mais l'analyse de l'exécution de cette dotation budgétaire par axe stratégique est indispensable pour en apprécier les résultats.

Les ressources propres de l'Etat estimées à 52,09%²⁵ dans le financement du budget par la SCAPE, ont été prévues dans la LFR, gestion 2017 pour 667,344 milliards F CFA sur un total de 878,228 milliards soit 75,99%. A l'exécution, les recettes internes ont atteint 618,774 milliards sur un total de 714,746 milliards F CFA, ressortant un taux de 86,57%. Ces résultats montrent que finalement les ressources propres de l'Etat ont contribué plus que prévu au financement du budget, gestion 2017.

En conclusion nous retenons que le budget de l'Etat, gestion 2017 ne respecte pas le scénario de croissance accélérée de la SCAPE en ce qui concerne l'enveloppe globale de même que la répartition des crédits par axe stratégique.

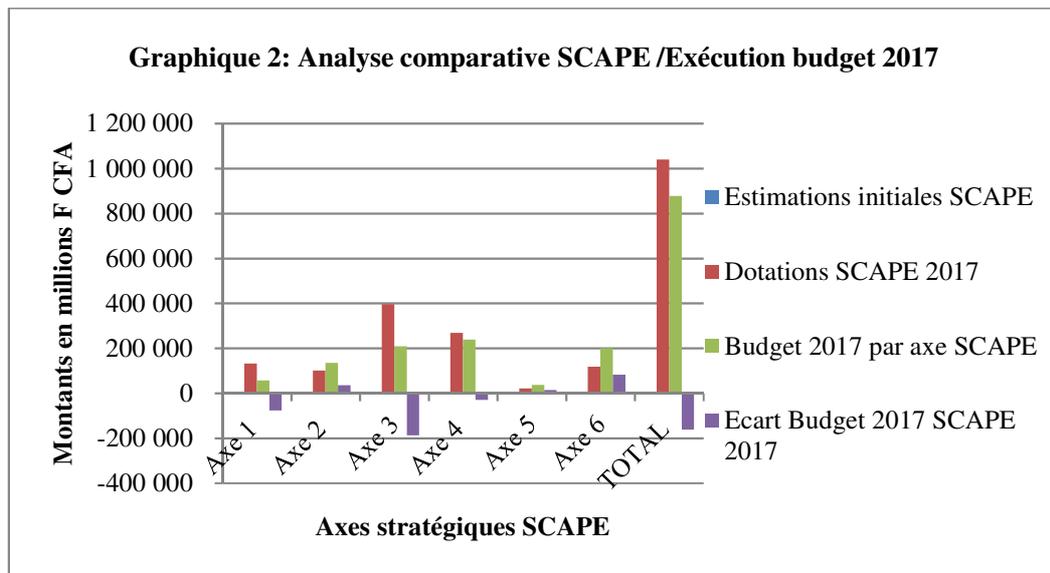
Les distorsions constatées à ce niveau aussi bien en prévision qu'en exécution montrent que le budget 2017 n'est pas suffisamment ancré sur les objectifs de la SCAPE.

Mais les ressources propres de l'Etat ont contribué plus que prévu au financement du budget 2017 (618,774 milliards contre 541,3 milliards F CFA prévus).

L'illustration graphique de l'analyse de l'exécution du budget 2017 par rapport aux estimations de la SCAPE se présente comme suit :

²⁴ (Dotation SCAPE 2017-Dotation budget 2017) /Dotation SCAPE 2017 = 160,972/1039,2 = 15,49%

²⁵ Ressources internes estimées / Dotation SCAPE 2017 = 541,3 /1039,2 = 52,09%



1.4.3. Résultats par rapport au nouvel environnement juridique

Les changements apportés par la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances ont modifié le cadre de présentation de la loi de finances. Ces modifications peuvent s'analyser à trois niveaux : le budget de l'Etat qui comprend le budget général (1^{er} niveau) auquel viennent s'ajouter les comptes spéciaux du trésor (2^{ème} niveau) et les opérations de trésorerie (3^{ème} niveau).

1.4.3.1. Le budget général, gestion 2017

Cette section sera développée en distinguant, d'une part, les prévisions de recettes budgétaires et d'autre part, celles des dépenses budgétaires, aussi bien en loi de finances qu'en loi de finances rectificative, gestion 2017.

Les prévisions du budget général sont élaborées selon les nouvelles dispositions de la LOLF 2014-013 qui sont entrées effectivement en vigueur le 1^{er} janvier 2017 en ce qui concerne les recettes et les charges.

Les recettes budgétaires de l'Etat comprennent, conformément à l'article 8 de la LOLF 2014-013 du 27 juin 2014 :

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

Les dépenses budgétaires de l'Etat au sens de l'article 11 de la LOLF 2014-013 précitée, comprennent d'une part, les dépenses ordinaires et d'autre part, les dépenses en capital.

- les dépenses ordinaires sont constituées :

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

- les dépenses en capital comprennent :
 - les dépenses d'investissements exécutées par l'Etat ;
 - les dépenses de transfert en capital.

1.4.3.1.1. Les prévisions du budget général dans les lois de finances, gestion 2017

Le budget général, gestion 2017 découlant de la LFI s'élevait en recettes à la somme de **806,746 milliards** et en dépenses à **840,003 milliards F CFA** en LFI dégageant un déficit initial de **33,257 milliards F CFA**. La loi de finances rectificative a porté le montant des autorisations de recettes à **814,087 milliards F CFA** et le plafond des crédits de dépenses à **878,228 milliards F CFA**, faisant passer le déficit prévisionnel à **-64,141 milliards F CFA**.

1.4.3.1.1.1. Prévisions de recettes des lois de finances

Les prévisions de recettes pour le compte de la gestion 2017, en loi de finances initiale puis en loi de finances rectificative, se présentent comme suit :

Tableau 6 : Prévision des recettes dans la LFI, gestion 2017

Catégories de recettes	Montants	Part dans le total des recettes
Recettes fiscales	625 404 134 000	77,52%
Recettes non fiscales	51 143 883 000	6,34%
Dons programme et legs	125 277 943 000	15,53%
Produits financiers	4 920 000 000	0,61%
Recettes budget général	806 745 960 000	100,00%

Source : LFI, gestion 2017

Tableau 7 : Prévision des recettes dans la LFR, gestion 2017

Recettes	Montant des Prévisions	Poids par rapport au total du budget général
Recettes fiscales	614 044 150 000	75,43%
Recettes non fiscales	48 026 583 000	5,90%
Dons programmes et legs	146 742 191 000	18,03%
Produits exceptionnels	123 300 000	0,02%
Produits financiers	5 150 600 000	0,63%
Recettes du budget général	814 086 824 000	100,00%

Source : LFR, gestion 2017

1.4.3.1.1.2. Prévisions de dépenses des lois de finances, gestion 2017

Les prévisions de dépenses pour le compte de la gestion 2017 se présentent comme suit en loi de finances initiale puis en loi de finances rectificative.

Tableau N° 8 : Prévision des dépenses dans la LFI, gestion 2017

CATEGORIE DE DEPENSES	LFI 2017	Part dans le total de du Budget général
Intérêts dette publique	56 353 337 500	6,71%
Dépenses de personnel	191 630 500 000	22,81%
Dépenses de matériel	168 947 187 500	20,11%
Transferts et subventions	112 999 320 000	13,45%
Investissements	310 072 396 000	36,91%
Dépenses du budget général	840 002 741 000	100,00%

Source : LFI et Compte administratif, gestion 2017

Tableau 9 : Préviation des dépenses dans la LFR

Dépenses	Préviation	Part dans le total de du Budget général
Intérêt de la dette publique	58 694 977 000	6,68%
Dépenses du personnel	192 429 227 500	21,91%
Dépenses de matériel	203 770 434 500	23,20%
Transfert et subvention	109 800 682 000	12,50%
Investissements	313 532 218 000	35,70%
Dépenses du budget général	878 227 539 000	100,00%

Source : LFR et Compte administratif, gestion 2017

1.4.3.1.2. L'exécution du budget général, gestion 2017

Elle s'est faite sur la base des prévisions de recettes et de dépenses autorisées par la loi n° 2017-011 du 24 novembre 2017 portant loi de finances rectificative, gestion 2017. Les recettes du budget général s'élèvent à 814.086.824.000 F CFA (*Article 2 nouveau*), tandis que le plafond des dépenses est fixé à 878.227.539.000 F CFA (*Article 7 nouveau*). Le collectif budgétaire, gestion 2017 fait donc apparaître au niveau du budget général, un solde prévisionnel de -64.140.715.000 F CFA.

L'exécution du budget général, gestion 2017 a abouti aux réalisations suivantes :

- Recettes : 707 267 527 926 F CFA réalisés contre une prévision de 814.086.824.000 F CFA ;
- Dépenses : 714.746.887.632 F CFA exécutés sur une prévision de 878.227.540.000 F CFA ;

Il en découle un solde d'exécution budgétaire de -7 479 359 706 F CFA contre un solde budgétaire prévisionnel de -64.140.715.000 F CFA.

L'analyse synthétique de ces opérations est présentée dans le tableau suivant :

Tableau 10 : Présentation de l'ensemble des recettes et des dépenses du budget général exécutées en 2017 (en F CFA)

Libellés	Prévisions Budget 2017	Exécution budget 2017	Taux de réalisation
Recettes fiscales	614 044 150 000	563 170 253 422	91,71%
Recettes non fiscales	48 026 583 000	50 175 594 286	104,47%
Dons programmes et legs	146 742 191 000	88 526 753 663	60,33%
Produits Exceptionnels	123 300 000	65 253 693	52,92%
Produits financiers	5 150 600 000	5 277 005 191	102,45%
ORI gestions antérieures		52 667 671	
Recettes du budget général	814 086 824 000	707 267 527 926	86,88%
Comptes spéciaux du trésor	8 500 233 000	25 898 944 607	304,69%
Recettes totales	822 587 057 000	733 166 472 533	89,13%
Dépenses			
Intérêt de la dette publique	58 694 977 000	52 463 038 574	89,38%
Dépenses du personnel	192 429 228 000	192 817 382 823	100,20%
Dépenses de matériel	203 770 435 000	196 133 464 963	96,25%
Transfert et subvention	109 800 682 000	102 351 544 677	93,22%
Investissements	313 532 218 000	170 981 456 595	54,53%
Dépenses du budget général	878 227 540 000	714 746 887 632	81,39%
Comptes spéciaux du trésor	8 500 233 000	53 516 260 459	629,59%
Dépenses totales	886 727 773 000	768 263 148 091	86,64%
Solde budget général	-64 140 716 000	-7 479 359 706	11,66%
Solde budget de l'Etat	-64 140 716 000	-35 096 675 558	54,72%

Source : Collectif budgétaire, CA, CGAF, CG, gestion 2017

1.4.3.1.2.1. Opérations de recettes du budget général, gestion 2017

La réalisation des recettes est analysée sur la base des informations contenues dans le collectif budgétaire, gestion 2017, le compte administratif, les comptes de gestion des comptes principaux de l'Etat, la balance générale des comptes du Trésor et le Compte général de l'administration des finances (CGAF).

Pour une prévision de recettes de 814.086.824.000 F CFA, il a été réalisé 707 267 527 926 F CFA soit 86,88%.

Tableau 11 : Réalisation des recettes du budget général, gestion 2017

Libellés	Prévision Budget 2017	Exécution budget 2017	Taux de réalisation
Recettes fiscales	614 044 150 000	563 170 253 422	91,71%
Recettes non fiscales ²⁶	48 026 583 000	50 175 594 286	104,47%
Dons programmes et legs	146 742 191 000	88 526 753 663	60,33%
Produits Exceptionnels	123 300 000	65 253 693	52,92%
Produits financiers	5 150 600 000	5 277 005 191	102,45%
ORI gestions antérieures		52 667 671	
Recettes du budget général	814 086 824 000	707 267 527 926	86,88%

Source : Collectif budgétaire, CA, CGAF, CG, gestion 2017

²⁶ Y compris les dividendes des sociétés.

1.4.3.1.2.2. Opérations de dépenses du budget général, gestion 2017

Tableau 12 : Présentation des dépenses par nature de dépenses en prévision et en exécution

Dépenses	Prévisions	Exécutions	Taux d'exécution
Intérêt de la dette publique	58 694 977 000	52 463 038 574	89,38%
Dépenses du personnel	192 429 228 000	192 817 382 823	100,20%
Dépenses de matériel	203 770 435 000	196 133 464 963	96,25%
Transferts et subventions	109 800 682 000	102 351 544 677	93,22%
Investissements	313 532 218 000	170 981 456 595	54,53%
Dépenses du budget général	878 227 540 000	714 746 887 632	81,39%

Source : Collectif budgétaire, CA, CGAF, CG, gestion 2017

1.4.3.2. Les comptes spéciaux du trésor (CST)

Le budget de l'Etat voté au titre de la gestion 2017 comprend outre le budget général, les comptes spéciaux du Trésor. Il faut retenir que pour la gestion sous-revue, en plus des comptes d'affectation spéciale (CAS) seuls les comptes d'avances ont été prévus.

Le montant des prévisions des CST est demeuré constant entre la LFI et la LFR. Ces prévisions sont équilibrées en ressources et en charges à la somme de **8,5 milliards F CFA**.

1.4.3.2.1. Evolution des comptes d'affectation spéciale ouverts en 2017

Les quatre comptes d'affectation spéciale à savoir le FNAFPP, le FSDH, le FPDT et le FNDF ont été reconduits et ont fait l'objet de dotation au titre de la gestion 2017 pour un montant prévisionnel de 4.005.313.000 F CFA. Les dotations aux comptes d'affectation ont régulièrement progressé sur la période de 2011 à 2013 de 2 248 000 000 à 2 750 000 000. En 2014 la dotation a été réduite à 2 310 000 000 F CFA avant d'augmenter de nouveau à 2 474 000 000 en 2015 puis 2 895 313 000 F CFA en 2016 et 4 005 313 000 F CFA en 2017. Ainsi, les CAS suivent une variation progressive modérée de 10%, entre 2011 et 2012 ; 11% entre 2012 et 2013 avant de régresser de -16% entre 2013 et 2014. Elles ont retrouvé un accroissement entre 2014 et 2015 de 7,10% pour atteindre 38,34% entre 2016 et 2017 comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau 13 : Evolution des dotations de l'ensemble des CAS de 2011 à 2017

Gestion	Prévision	Variation 2012/2011	Variation 2013/2012	Variation 2014/2013	Variation 2015/2014	Variation 2016/2015	Variation 2017/2016
2011	2 248 000 000						
2012	2 482 000 000	10%					
2013	2 750 000 000		11%				
2014	2 310 000 000			-16%			
2015	2 474 000 000				7,10%		
2016	2 895 313 000					17,03%	
2017	4 005 313 000						38,34%

Sources : Budgets, gestion 2011 à 2017 et calculs de la Cour.

1.4.3.2.2. Examen de l'ensemble des dotations aux CAS.

Tableau 14 : Dotations aux CAS, gestion 2017

INTITULE	PREVISIONS		EXECUTIONS		Taux de recouvrement	Taux d'exécution dépenses
	RECETTES	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES		
FNAFPP	1 135 313 000	1 135 313 000	1 091 487 966	1 091 487 966	96,14%	96,14%
FSDH	1 330 000 000	1 330 000 000	1 091 487 966	1 091 487 966	82,07%	82,07%
FPDT	1 020 000 000	1 020 000 000	252 662 235	252 662 235	24,77%	24,77%
FNDF	520 000 000	520 000 000	241 825 150	241 825 150	46,50%	46,50%
TOTAL	4 005 313 000	4 005 313 000	2 677 463 317	2 677 463 317	66,85%	66,85%

Source : Collectif budgétaire, CA, CGAF, CG, gestion 2017

1.4.3.2.2.1.1. Ressources des CAS

Les ressources affectées aux comptes d'affectation spéciale ont évolué telles que présentées dans le tableau suivant, aussi bien en prévision qu'en exécution :

Tableau 15 : Evolution des ressources des CAS 2011 à 2017

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
2011	2 248 000 000	1 831 717 915	81,48%
2012	2 482 000 000	2 044 986 510	82,39%
2013	2 750 000 000	2 132 957 351	77,56%
2014	2 310 000 000	2 163 888 716	93,67%
2015	2 474 000 000	2 341 275 432	94,64%
2016	2 895 313 000	2 823 731 884	97,53%
2017	4 005 313 000	2 677 463 317	66,85%
TOTAL	14 434 626 000	12 139 316 700	84,10%

Sources : Budgets, gestion 2011 à 2017 et calculs de la Cour.

En résumé, sur les sept (7) dernières gestions, les ressources des CAS ont totalisé la somme de 12 139 316 700 d'exécution F CFA sur des prévisions de 14 434 626 000 F CFA soit un taux de 84,10%. Le taux d'exécution des recettes de 2017 est de 66,85%, en régression par rapport à celui de 2016 qui est de 97,53%.

1.4.3.2.2.1.2. Charges des CAS

Le tableau qui suit, présente les prévisions et l'exécution des dépenses des CAS ainsi que leur évolution.

1.4.3.2.2.2. Analyse de l'évolution des dotations et de l'exécution des CAS

Les quatre comptes d'affectation spéciale prévus dans la loi de finances, gestion 2017 sont régulièrement dotés au moins depuis 2011. Ils ont évolué en valeur comme retracés dans le tableau suivant :

Tableau 16 : Evolution des dépenses des CAS 2011 à 2017

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
2011	2 248 000 000	820 000 000	36,48%
2012	2 482 000 000	514 187 000	20,72%
2013	2 750 000 000	514 187 000	18,70%
2014	2 310 000 000	1 614 896 960	69,91%
2015	2 474 000 000	1 941 418 902	78,47%
2016	2 895 313 000	2 537 139 222	87,63%
2017	4 005 313 000	2 677 463 317	66,85%
TOTAL	19 164 626 000	10 619 292 401	55,41%

Sources : Budgets, gestion 2011 à 2017 et calculs de la Cour

La consommation des crédits affectés aux dépenses des CAS ne suit pas l'évolution des ressources allouées sur la période en cause. Les taux d'exécution des dépenses des CAS évoluent en dents de scie. Ils sont en baisse continue entre 2011 et 2013 : 36,48% en 2011 ; 20,72% en 2012 et 18,70% en 2013. Mais de 2014 à 2017, ils ont connu une augmentation, passant de 69,91% en 2014 à 87,63% en 2016 puis rechutent à 66,85% en 2017.

Sur un total de 19 164 626 000F CFA alloués aux CAS en sept ans (7) ans, le montant exécuté n'est que de 10 619 292 401 F CFA soit 55,41%. La Cour constate une légère augmentation de l'utilisation des dotations globales cumulées des CAS en 2017 (55,41%) par rapport à l'année précédente (52,39%)²⁷.

Tableau 17 : Evolution des dotations des différents CAS 2013 à 2017

Désignat°	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2014/2013	Variation 2015/2014	Variation 2016/2015	Variation 2017/2016
FNAPP	1 000 000 000	780 000 000	872 000 000	1 135 313 000	1 135 313 000	-22%	11,79%	30,20%	0,00%
FSDH	1 000 000 000	780 000 000	872 000 000	1 020 000 000	1 330 000 000	-22%	11,79%	16,97%	30,39%
FPDT	250 000 000	250 000 000	250 000 000	250 000 000	1 020 000 000	0%	0,00%	0,00%	308,00%
FNDF	500 000 000	500 000 000	480 000 000	490 000 000	520 000 000	0%	-4,00%	2,08%	6,12%
TOTAL	2 750 000 000	2 310 000 000	2 474 000 000	2 895 313 000	4 005 313 000	-16%	7,10%	17,03%	38,34%

Sources : Budgets, gestion 2011 à 2017 et calculs de la Cour

Ces dotations ont globalement diminué de 16,00% entre 2013 et 2014. Par la suite on note une variation positive de 2014 à 2017 de ces dotations passant de -16% à 38,34% sur la même période.

Quant aux dotations allouées à chaque compte d'affectation spéciale, seule celle du FNAFPP est restée constante en 2017 par rapport à 2016. Les trois autres CAS ont connu une augmentation respective de 16,97% en 2016 à 30,39% en 2017 pour le FSDH, et 0,00% en 2016 à 308% en 2017 pour le FPDT et 2,08% en 2016 à 6,12% en 2017 pour le FNDF.

La Cour constate que les dotations du FPDT ont augmenté à une vitesse exponentielle entre 2016 et 2017, passant de 00,00% à 308%.

²⁷ Confer RELF 2016 tableau 54, page 73.

1.4.3.2.3. Les comptes d'avances

Au titre des lois de finances 2017, en dehors des CAS, il n'a été ouvert que les comptes d'avances qui se répartissent entre personnes physiques et personnes morales comme retracés dans le tableau suivant :

Tableau 18 : Prévisions des ressources et charges des comptes d'avances

Libellés	Prévisions	
	Débit	Crédit
Avances Personnes Physiques.	57 138 000	57 138 000
Avances Personnes Morales ²⁸	4 437 782 000	4 437 782 000
TOTAL	4 494 920 000	4 494 920 000

Sources : Collectif budgétaire, gestion 2017 (Etat C).

1.4.3.3. Les opérations de trésorerie

Les prévisions des ressources de trésorerie, conformément à l'article 27 de la LOLF n° 2014-013 du 27 juin 2014, comprennent désormais, en plus des produits provenant de la cession d'actifs et des dépôts sur les comptes des correspondants :

- les produits des emprunts à court, moyen et long terme ;
- et les remboursements des prêts et d'avances.

Quant aux charges de trésorerie, (Article 28), elles prennent en compte en plus des retraits sur les comptes de correspondants :

- le remboursement des produits des emprunts à court, moyen et long terme ;
- et les prêts et les avances.

Ces innovations induites par la LOLF n° 2014-013 du 27 juin 2014 amènent à compléter les prévisions des ressources et des charges du budget de l'Etat avec les ressources et les charges des opérations de trésorerie.

Les opérations de trésorerie ont été prévues en ressources pour un montant de **412,177 milliards F CFA** contre des charges de **378,920 milliards F CFA** dans LFI, gestion 2017, dégageant un excédent de trésorerie de **33,257 milliards CFA**, qui correspond au solde budgétaire prévisionnel négatif constaté au niveau du budget général.

Dans la loi de finances rectificative, les ressources ont été portées au montant de **589,644 milliards F CFA** et les charges à **525,503 milliards F CFA** d'où un excédent de trésorerie de **64,141 milliards F CFA**. Cet excédent équivaut au solde prévisionnel négatif du budget général issu de la LFR 2017.

La présentation des opérations de trésorerie a fondamentalement évolué de la loi de finances 2016 à la loi de finances 2017. En effet la gestion 2017 qui obéissait à la LOLF 2008 (Article 16), ne comprenait au titre des opérations de trésorerie que :

- les émissions et remboursements d'emprunts à court terme ;
- les opérations de dépôts sur ordre et pour le compte de correspondants.

Les lois de finances, gestion 2017 ont été élaborées conformément aux dispositions de la LOLF 2014-013. Aux termes des articles 27 et 28 de cette loi, les opérations de trésorerie sont subdivisées en ressources et charges de trésorerie.

²⁸ Préciser les principaux bénéficiaires

Les ressources de trésorerie comprennent (article 27) :

- les produits provenant de la cession d'actifs ;
- les produits des emprunts à court, moyen et long terme ;
- les dépôts sur les comptes des correspondants ;
- les remboursements des prêts et d'avances.

Quant aux charges de trésorerie (article 28), elles sont constituées de :

- le remboursement des produits des emprunts à court, moyen et long terme ;
- les retraits sur les comptes de correspondants ;
- les prêts et les avances.

1.4.3.3.1. Les prévisions des opérations de trésorerie au titre de la LFI, gestion 2017

Les ressources et les charges de la LFI 2017 ont été présentées conformément aux nouvelles dispositions.

1.4.3.3.1.1. Les ressources de trésorerie

La LFI, gestion 2017 a prévu au titre des ressources de trésorerie (article 9), une somme globale de **412 177 119 000 F CFA** non ventilée. Une telle présentation ne permet pas de savoir la nature des recettes qui constituent ces ressources.

1.4.3.3.1.2. Les charges de trésorerie

Les charges de trésorerie prévues dans la loi de finances initiale, gestion 2017 se présentent comme suit :

Tableau 19 : Les charges de Trésorerie

Charges de trésorerie budget 2017	378 920 338 000	Pourcentage
Amortissement de la dette intérieure	337 286 661 000	89,01%
Amortissement de la dette extérieure	41 633 677 000	10,99%

Source : CGAF, gestion 2017

Il se dégage de ce qui précède, au titre des opérations de trésorerie un solde prévisionnel excédentaire de 33 256 781 000 F CFA tel que retracé dans le tableau suivant :

Tableau 20 : Synthèse des prévisions des opérations de trésorerie (LFI)

Rubriques	Montant prévisionnel	Pourcentage
Ressources de trésorerie	412 177 119 000	
Charges de trésorerie	378 920 338 000	91,93%
Amortissement de la dette intérieure	337 286 661 000	
Amortissement de la dette extérieure	41 633 677 000	
Solde prévisionnel	33 256 781 000	8,07%

Source : CGAF, gestion 2017

1.4.3.3.2. Les opérations de trésorerie prévues au titre de la LFR, gestion 2017

Elles sont évaluées en ressources et en charges comme il suit :

1.4.3.3.2.1. Ressources de trésorerie prévues par la LFR 2017

La loi de finances rectificative, gestion 2017 a porté les ressources de trésorerie de 412 177 119 000 F CFA à 589 643 899 000 F CFA, en augmentation de 43,06% par rapport à la Loi de finances initiale.

Tableau 21 : Préviation des ressources de trésorerie

Recettes de trésorerie	Prévisions	Pourcentage
Emprunts projet	120 089 269 000	20,21%
Emprunts obligataires	202 820 446 000	34,14%
Autres emprunts (Bons de trésor)	266 734 184 000	44,89%
Total	589 138 819 000	100,00%

Source : CGAF, gestion 2017

1.4.3.3.2.2. Charges de trésorerie dans la LFR 2017

Quant aux charges de trésorerie, elles passent de 378 920 338 000 F CFA à 525 503 183 000 F CFA 38,68 % et sont détaillées dans le tableau suivant :

Tableau 22 : Prévisions des charges de trésorerie en LFR, gestion 2017

Charges de trésorerie	Prévisions	Pourcentage
Dettes publiques (amortissement)	455 503 183 000	86,68%
Réductions des arriérés	70 000 000 000	13,32%
TOTAL	525 503 183 000	100,00%

Sources : CGAF 2017 et calculs de la Cour

Les prévisions de la LFR se présentent comme dans le tableau suivant :

Tableau 23 : Synthèse des opérations de trésorerie, LFR 2017

Rubriques	Montant prévisionnel	Pourcentage
Ressources de trésorerie	589 643 899 000	100,00%
Emprunts projet	120 089 269 000	20,37%
Emprunts obligataires	202 820 446 000	34,40%
Autres emprunts (Bons de trésor)	266 734 184 000	45,24%
Charges de trésorerie	525 503 183 000	100,00%
Dettes publiques (amortissement)	455 503 183 000	86,68%
Réductions des arriérés	70 000 000 000	13,32%
Solde Prévisionnel	64 140 716 000	12,21%

Sources : CGAF, 2017 et calculs de la Cour

En résumé, les lois de finances, gestion 2017 se présentent comme suit :

Tableau 24 : Synthèse des prévisions de la LFI, gestion 2017

LFI 2017	RESSOURCES	Taux	CHARGES	Taux	SOLDE
Budget général	806 745 960 000	65,73%	840 002 741 000	68,44%	- 33 256 781 000
Comptes spéciaux du trésor	8 500 233 000	0,69%	8 500 233 000	0,69%	-
Opérations de trésorerie	412 177 119 000	33,58%	378 920 338 000	30,87%	33 256 781 000
TOTAL LFI	1 227 423 312 000	100,00%	1 227 423 312 000	100,00%	-

Sources : Budget de l'Etat, gestion 2017 et calculs de la Cour.

Le tableau ci-dessus met en lumière le poids de chaque composante du budget issu de la LFI 2017 : en dehors des CST qui représentent moins de 1%, les ressources budgétaires représentent 65,73% contre 33,58% pour les ressources des opérations de trésorerie. Quant aux charges budgétaires, elles représentent 68,44% du total du budget tandis que les charges des opérations de trésorerie, moins importantes que les ressources ne font que 30,87% du total du budget, ce qui permet de résorber le solde négatif du budget général issu de la LFI, gestion 2017.

Tableau 25 : Synthèse des prévisions de la LFR, gestion 2017

LFR 2017	RESSOURCES	Taux	CHARGES	Taux	SOLDE
Budget général	814 086 824 000	57,65%	878 227 539 000	62,19%	- 64 140 715 000
Comptes spéciaux du trésor	8 500 233 000	0,60%	8 500 233 000	0,60%	-
Opérations de trésorerie	589 643 899 000	41,75%	525 503 183 000	37,21%	64 140 716 000
TOTAL LFR	1 412 230 956 000	100,00%	1 412 230 955 000	100,00%	1 000

Sources : Budget de l'Etat, gestion 2017 et calculs de la Cour.

La LFR, gestion 2017 telle que résumée dans le tableau 25 ci-dessus, met en lumière une nouvelle redistribution de la composition du budget découlant de la LFR par rapport à celle de la LFI, gestion 2017. Les ressources budgétaires baissent de 65,73% à 57,65% tandis que celles des opérations de trésorerie augmentent de 33,58% à 41,75%.

Quant aux charges budgétaires, celles-ci baissent de 68,44% à 62,19%. Dans le même temps, les charges des opérations de trésorerie augmentent de 30,87% à 37,21% du total du budget, gestion 2017.

L'on retient de cette analyse que la part des opérations de trésorerie s'est considérablement accrue dans la contribution à l'équilibre du budget de l'Etat, gestion 2017 en finançant le déficit révisionnel qui passe de -33 256 781 000 F CFA en LFI à - 64 140 716 000 F CFA en valeur soit de -3,92% à -7,23% en valeur relative.

COUR DES COMPTES

Deuxième Partie :

**GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES
DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2017**

COUR

2. GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2017

L'analyse de la gestion des autorisations budgétaires vise à s'assurer de la régularité des opérations d'exécution de la loi de finances rectificative. Elle s'appuie sur les documents communiqués à la Cour par le ministère de l'Economie et des Finances dans le cadre de la reddition des comptes de la gestion 2017 et les nouveaux textes législatifs et réglementaires relatifs à la gestion des finances publiques, notamment la LOLF n° 2014-013 du 27 juin 2014 et les décrets d'application qui s'en sont suivis²⁹.

Cette partie comprend la gestion des autorisations de recettes, la gestion des autorisations de crédits relatifs aux dépenses du budget général, la gestion des dotations aux comptes spéciaux du Trésor (CST), la gestion des opérations de trésorerie, la détermination des résultats de l'exécution de la loi de finances et l'analyse de ces résultats à l'aune du Pacte de convergence, de stabilité et de croissance de l'UEMOA.

2.1. GESTION DES AUTORISATIONS DE RECETTES DU BUDGET GENERAL

2.1.1. Gestion de l'ensemble des autorisations de recettes du budget général

Les recettes du budget général prévues pour un total de 814 086 824 000 F CFA, ont été réalisées pour un montant total de 707 237 433 924 F CFA soit 86,88%.

Imputation budgétaire	Libellés	Prévision des recettes 2017	Réalisation des recettes 2017	Taux de réalisation	Poids par rapport au total des recettes
71	Recettes fiscales	614 044 150 000	563 170 253 422	91,71%	84,08%
	Impôts sur le revenu, bénéfiques et gains en capital	122 411 492 000	101 462 252 324	82,89%	15,15%
	Impôts sur les salaires versés et autres	4 466 955 000	3 274 463 913	73,30%	0,49%
	Impôts sur le patrimoine	2 340 842 000	1 542 646 505	65,90%	0,23%
	Autres impôts directs	6 203 088 000	6 316 435 361	101,83%	0,94%
	Impôts et taxes intérieurs/biens et services	330 905 179 000	301 159 639 831	91,01%	44,96%
	Droits de timbre et d'enregistrement	5 472 237 000	15 835 892 357	289,39%	2,36%
	Droits et taxes à l'importation	127 467 545 000	127 056 871 372	99,68%	18,97%
	Droits et taxes à l'exportation	2 366 161 000	2 736 716 501	115,66%	0,41%
	Autres recettes fiscales	12 410 651 000	3 785 335 258	30,50%	0,57%
72	Recettes non fiscales	48 026 583 000	50 175 594 286	104,47%	7,49%
	Revenu de l'entreprise et de la propriété	25 242 485 000	28 007 233 370	110,95%	4,18%
	Autres recettes non fiscales	16 290 698 000	16 121 192 340	98,96%	2,41%
	Droits et frais administratifs	6 493 400 000	6 047 168 576	93,13%	0,90%
74	Dons programme et legs	146 742 191 000	88 526 237 663³⁰	60,33%	7,21%
75	Produits exceptionnels	123 300 000	151 535 485	122,90%	0,02%
77	Produits financiers	5 150 600 000	5 277 005 191	102,45%	0,79%
	Total BG	814 086 824 000	707 237 436 924	86,88%	99,60%
	Comptes d'affectation spéciale	4 005 313 000	2 677 463 317	66,85%	0,40%
	Recettes totales	818 092 137 000	709 914 900 241	81,87%	100,00%

Sources : Compte administratif et compte de gestion 2017 du RGT, CGAF 2017.

²⁹ Décret n°2015-052/PR du 27 août 2015 portant nomenclature budgétaire de l'Etat ; Décret n°2015-053/PR du 27 août 2015 portant Plan comptable de l'Etat ; Décret 2015-054/PR du 27 août 2015 portant règlement général sur la comptabilité publique ; Décret 2016-060/PR du 4 mai 2016 portant règlement général sur la comptabilité matière appartenant à l'Etat et aux organismes publics.

³⁰ C'est la somme des dons projets (40 143 829 877 F CFA) et des dons programmes (48 319 218 663 F CFA) des institutions internationales.

Les recettes du budget général réalisées pour le compte de la gestion 2017 s'élèvent au total à 707,237 milliards F CFA soit 86,88% des prévisions et se répartissent comme suit :

Tableau 27 : Recettes du budget général réalisées en 2017

Libellés	Prévision Budget 2017	Exécution budget 2017	Taux de réalisation
Recettes fiscales	614 044 150 000	563 170 253 422	91,71%
Recettes non fiscales	48 026 583 000	50 175 594 286	104,47%
Dons programmes et legs	146 742 191 000	88 526 237 663	60,33%
Produits Exceptionnels	123 300 000	151 535 485	122,90%
Produits financiers	5 150 600 000	5 277 005 191	102,45%
Recettes du budget général	814 086 824 000	707 237 436 924	86,88%

Sources : Compte administratif et compte de gestion 2017 du RGT.

Elles se décomposent en recettes internes pour 618,774 milliards F CFA et en ressources externes pour 88,527 milliards F CFA. Les recettes internes ont atteint un taux de réalisation de 92,72% tandis que les ressources extérieures ne sont qu'à 60,33% comme on peut le constater dans les tableaux 28 et 29 suivants :

2.1.1.1. Recettes internes

Tableau 28 : Réalisation des recettes internes

Libellés	Prévision Budget 2017	Exécution budget 2017	Taux de réalisation
Recettes fiscales	614 044 150 000	563 170 253 422	91,71%
Recettes non fiscales	48 026 583 000	50 175 594 286	104,47%
Produits exceptionnels	123 300 000	151 535 485	122,90%
Produits financiers	5 150 600 000	5 277 005 191	102,45%
Recettes du budget général	667 344 633 000	618 774 388 384	92,72%

Sources : Compte administratif et compte de gestion 2017 du RGT

2.1.1.2. Recettes externes

Tableau 29 : Réalisations des recettes externes

Rubriques	Prévisions	Exécutions	Taux de réalisation
Dons projets des institutions internationales	94 779 008 000	40 207 535 000	42,42%
Dons programmes des institutions internationales	51 963 183 000	48 319 218 663	92,99%
Total	146 742 191 000	88 526 753 663	60,33%

Sources : Compte administratif et compte de gestion 2017 du RGT

2.1.2. Recettes fiscales

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

2.1.2.1. Recettes fiscales selon leur nature

Elles se répartissent en sept (7) rubriques telles que présentées dans le tableau ci-dessous établi à partir des données du compte administratif et du compte de gestion 2017 du Receveur Général du Trésor.

Tableau 30 : Recettes fiscales par nature du compte de gestion 2017 du RGT (en F CFA)

Désignation	Prévisions (A)	Recouvrement	Taux d'exécution
Impôts sur le revenu, bénéfiques et gains	122 411 492 000	101 462 252 324	82,89%
Impôts sur les salaires versés et autres	4 466 955 000	3 274 463 913	73,30%
Impôts sur le patrimoine	2 340 842 000	1 542 646 505	65,90%
Autres impôts directs	6 203 088 000	6 316 435 361	101,83%
Impôts et taxes intérieures/biens et services	330 905 179 000	301 159 639 831	91,01%
Droits de timbre et d'enregistrement	5 472 237 000	15 835 892 357	289,39%
Droits et taxes à l'importation	127 467 545 000	127 056 871 372	99,68%
Droits et taxes à l'exportation	2 366 161 000	2 736 716 501	115,66%
Autres recettes fiscales	12 410 651 000	3 785 335 256	30,50%
TOTAL RECETTES FISCALES	614 044 150 000	563 170 253 420	91,71%

Sources : Compte administratif et compte de gestion 2017 du RGT

L'analyse du tableau ci-dessus révèle que les recettes fiscales ont été réalisées au taux moyen de 91,71% en recul par rapport au taux de 98,87%, réalisé en 2016. La Cour constate que la réalisation des recettes fiscales a régressé pour les deux dernières gestions après un taux de réalisation de plus de 107% en 2015. Cette situation est en contradiction avec les objectifs des réformes portant création de l'O.T.R.

Il apparaît clairement que ce résultat a été obtenu grâce aux autres impôts directs (101,83%), aux droits de timbre d'enregistrement (289,39%), aux droits et taxes à l'importation (99,68%), aux droits et taxes à l'exportation (115,66%) et les impôts et taxes intérieures sur les biens et services (91,01%). Les impôts sur le revenu, bénéfiques et gains (82,89%), impôts sur les salaires versés et autres (73,30%), sur le patrimoine (65,90%), et les autres recettes fiscales (30,50%) ont tiré le taux d'exécution vers le bas.

2.1.2.2. Situation du recouvrement des recettes fiscales par unité fonctionnelle

Les unités fonctionnelles de recouvrement des recettes fiscales se composent du Commissariat des Impôts (CI) et du Commissariat des douanes et des droits indirects (CDDI).

2.1.2.2.1. *Commissariat des Impôts (CI)*

Pour l'exercice 2017, la situation des recettes fiscales en prévision comme en exécution du CI est présentée dans le tableau suivant :

Tableau 31 : Recettes fiscales recouvrées par le CI tirée du compte de gestion 2017 du RGT (en F CFA)

Désignation	Prévisions (A)	Recouvrement	Taux d'exécution
Impôts sur le revenu, bénéfiques et gains	122 411 492 000	101 462 252 324	82,89%
Impôts sur les salaires versés et autres	4 466 955 000	3 274 463 913	73,30%
Impôts sur le patrimoine	2 340 842 000	1 542 646 505	65,90%
Autres impôts directs	6 203 088 000	6 316 435 361	101,83%
Impôts et taxes intérieures/biens et services	155 625 461 000	162 357 510 585	104,33%
Droits de timbre et d'enregistrement	5 472 237 000	15 835 892 357	289,39%
Autres recettes fiscales	829 068 000	1 129 331 978	136,22%
TOTAL RECETTES FISCALES	297 349 143 000	291 918 533 023	98,17%

Sources : Compte administratif et compte de gestion 2017 du RGT

Il ressort des chiffres de ce tableau que les recettes fiscales recouvrées par le CI en 2017 ont atteint un taux moyen d'exécution de 98,17% en régression par rapport à 2016 et 2015 où ce taux était respectivement de 105,21% et 105,89%.

Deux rubriques ont fait l'objet de recouvrement au-delà de 120% en 2017 contre trois en 2016. Il s'agit des rubriques suivantes :

- Droits de timbre d'enregistrement : 289,39%
- Autres recettes fiscales : 136,22%.

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

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

Les recettes fiscales recouvrées par le CDDI en 2017 sont retracées dans le tableau qui suit :

Tableau 32 : Recettes fiscales recouvrées par le CDDI, gestion 2017

Désignation	Prévisions (A)	Recouvrement	Taux d'exécution
Impôts et taxes intérieures/biens et services	175 279 718 000	138 802 129 246	79,19%
Droits et taxes à l'importation	127 467 545 000	127 056 871 372	99,68%
Droits et taxes à l'exportation	2 366 161 000	2 736 716 501	115,66%
Autres recettes fiscales	11 581 583 000	2 656 003 278	22,93%
TOTAL RECETTES FISCALES	316 695 007 000	271 251 720 397	85,65%

Sources : Compte administratif et compte de gestion 2017 du RGT

Le taux moyen d'exécution des recettes par le CDDI est de 85,65% contre **93,78%** en 2016, **108,69%** en 2015 et 109,13% en 2014. Le taux d'exécution réalisé en 2017 traduit une véritable contre-performance par rapport aux trois gestions précédentes.

Seule la rubrique « droits et taxes à l'exportation » (115,66%) a été réalisée au-delà des prévisions. Les impôts et taxes intérieures des biens et services (79,19%), autres recettes fiscales (22,93%) sont recouvrées en dessous des prévisions budgétaires. Tout comme au CI, il se pose le problème de non maîtrise des prévisions au CDDI.

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

Tableau 33 : Analyse des recouvrements des recettes fiscales 2017 par Régie financière (en F CFA)

Régie financière	Prévisions (A)	Part dans les prévisions	Recouvrement (B)	Part dans l'exécution	Taux d'exécution (B/A)
CI	297 349 143 000	48,42%	291 918 533 023	51,83%	98,17%
CDDI	316 695 007 000	51,58%	271 251 720 397	48,17%	85,65%
TOTAL RECETTES FISCALES	614 044 150 000	100,00%	563 170 253 420	100,00%	91,71%

Sources : Compte administratif et compte de gestion 2017 du RGT

L'analyse des recouvrements des recettes fiscales par les deux régies financières dégage un taux moyen d'exécution de 91,71% contre 98,87% en 2016, 107,47% en 2015 et 109,99% en 2014.

En considérant chaque Commissariat, l'on constate que le CI a réalisé ses prévisions de recettes budgétaires à 98,17% tandis que le CDDI n'a atteint que 85,65% de ses prévisions.

Une analyse sommaire de l'évolution des performances des deux régies financières en termes de recouvrement des recettes fiscales depuis la création de l'OTR en 2012 et sa mise en œuvre effective en 2014, donne les résultats consignés dans le tableau suivant :

Tableau 34 : Evolution des performances en recouvrements des recettes fiscales 2013-2017 (en F CFA)

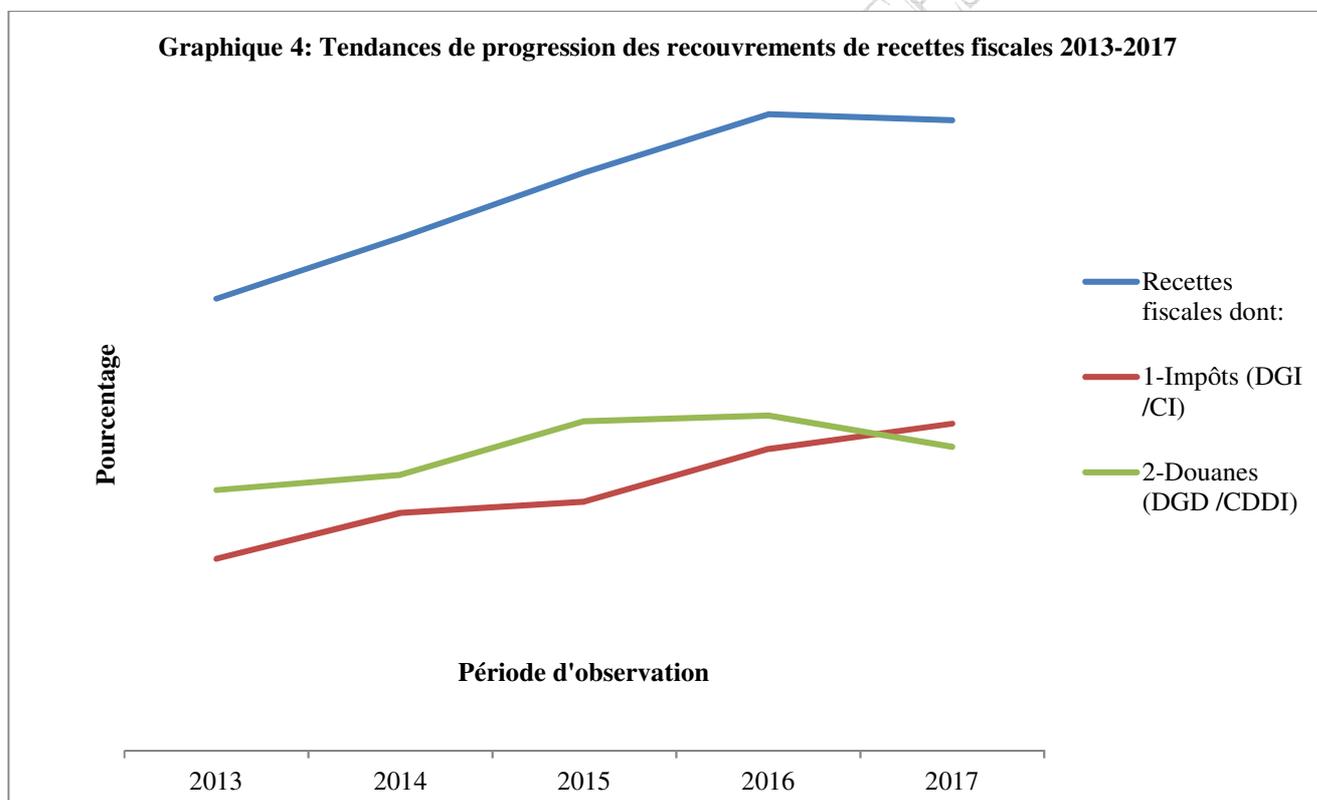
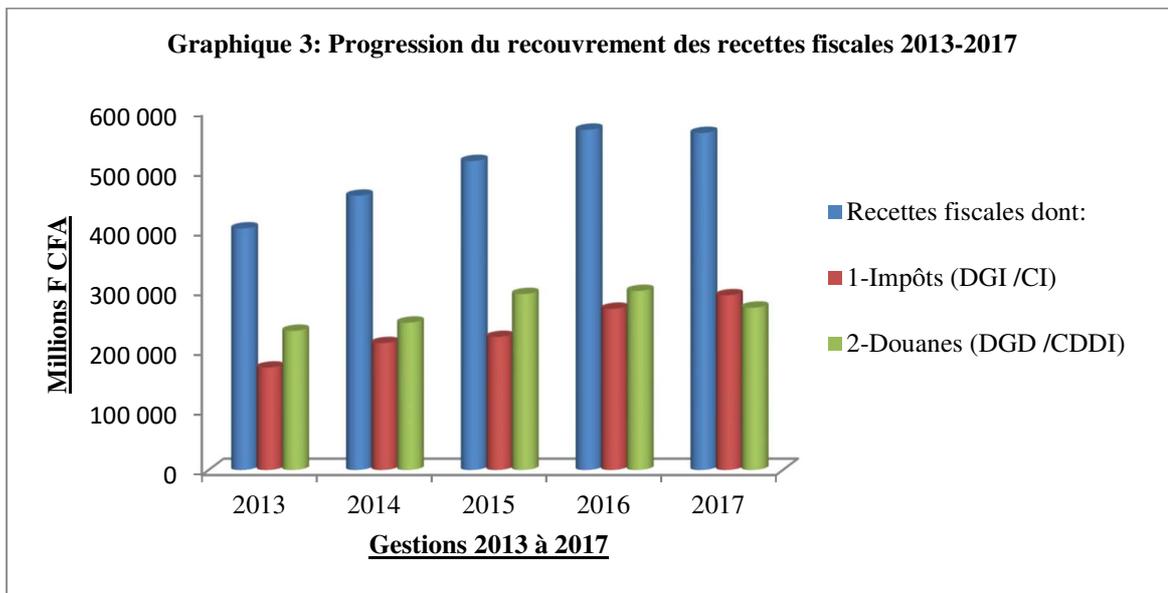
Libellés	2013	2014	2015	2016	2017	Variat° 2014/ 2013	Variat° 2015/ 2014	Variat° 2016/ 2015	Variat° 2017/ 2016
Recettes fiscales dont :	403 574 699 377	458 222 789 260	516 275 897 622	568 486 148 837	563 170 253 420	13,54%	12,67%	10,11%	-0,94%
1- Impôts (DGI /CI)	171 076 902 179	212 033 338 000	222 247 184 502	269 325 835 601	291 918 533 023	23,94%	4,82%	21,18%	8,39%
2- Douanes (DGD /CDDI)	232 497 797 198	246 189 451 260	294 028 713 120	299 160 313 236	271 251 720 397	5,89%	19,43%	1,75%	-9,33%

Sources : Compte administratif et comptes de gestion 2013 à 2017 du RGT et calculs de la Cour

La Cour note qu'en valeur, les recouvrements augmentent d'année en année depuis 2013, passant de 403 574 699 377 à 568 486 148 837 F CFA en 2016. Mais ils ont connu une baisse en 2017 par rapport à 2016 : 563 170 253 420 contre 568 486 148 837. L'analyse de la progression de ces recouvrements depuis les cinq dernières gestions aboutit aux résultats ci-après :

- les recouvrements du CI ont progressé de 23,94% entre 2013 et 2014 avant de connaître un fléchissement entre 2014 et 2015, avec un taux de 4,82% et de remonter à 21,18% entre 2015 et 2016 pour encore chuter à 8,39% entre 2016 et 2017 ;
- quant aux réalisations du CDDI, elles enregistrent une légère hausse de 5,89% entre 2013 et 2014 avant de connaître une progression de 19,43% entre 2014 et 2015 puis un ralentissement à 1,75% entre 2015 et 2016 jusqu'à retomber à -9,33% entre 2016 et 2017.

La progression du recouvrement des recettes fiscales par commissariat découlant du tableau 34 ci-dessus est représentée sur le graphique suivant :



La Cour constate que depuis la mise en œuvre effective de l'OTR en 2014, le rythme des recouvrements effectués par les deux commissariats de l'OTR a évolué plutôt à la hausse jusqu'en 2016. Les taux d'accroissement du recouvrement du CDDI ont enregistré une baisse entre 2016 et 2017 comme on peut le constater sur le graphique ci-dessus.

2.1.3. Recettes du trésor

Elles se composent des quatre (4) principales rubriques suivantes :

- Recettes non fiscales ;

- Dons programmes et legs ;
- Produits exceptionnels ;
- et produits financiers.

Pour l'exercice sous revue, les recettes classées dans cette catégorie sont différentes de celles prévues dans les lois de finances des gestions précédentes. En effet, avant l'entrée en vigueur de la LOLF n° 2014-013 du 27 juin 2014, les recettes du Trésor étaient constituées essentiellement des recettes non fiscales. Avec l'application de la nouvelle LOLF, les dons projets, dons des institutions internationales et appuis budgétaires, naguère classés dans les recettes en capital sont désormais intégrés aux recettes du Trésor comme figurant dans le tableau 35 ci-dessous.

Les autres sous rubriques des recettes en capital : les produits des privatisations, les tirages sur emprunts projets, les emprunts obligataires et les autres emprunts sont traités en ressources des opérations de trésorerie.

Tableau 35 : Etat des recettes non fiscales et des dons-programmes et legs tiré du compte de gestion 2017 du RGT

Désignation	Prévisions (A)	Emissions admises (B)	Recouvrements ©	Reste à recouvrer	Taux de recouvrement	Taux de réalisation
Recettes non fiscales	48 026 583 000	50 175 594 286	50 175 594 286	0	100,00%	104,47%
Revenu de l'entreprise et du Domaine	25 242 485 000	28 007 233 370	28 007 233 370	0	100,00%	110,95%
Droit et frais administratifs	6 493 400 000	6 047 168 576	6 047 168 576	0	100,00%	93,13%
Autres recettes non fiscales	16 290 698 000	16 121 192 340	16 121 192 340	0	100,00%	98,96%
Dons programmes et legs	146 742 191 000	48 319 218 663	48 319 218 663	0	100,00%	32,93%
Produits exceptionnels	123 300 000	151 629 485	65 253 693	86 375 792	43,03%	52,92%
Produits financiers	5 150 600 000	5 277 005 191	5 277 005 191	0	100,00%	102,45%
Intérêts des prêts	200 000 000	186 142 970	186 142 970	0	100,00%	93,07%
Intérêts sur dépôts à terme	4 650 600 000	4 650 312 122	4 650 312 122	0	100,00%	99,99%
Gains de change	300 000 000	440 550 099	440 550 099	0	100,00%	146,85%
TOTAL	200 042 674 000	103 923 447 625	103 837 071 833	86 375 792	99,92%	51,91%

Sources : Compte de gestion du RGT, gestion 2017

Les recettes du trésor ont connu un taux d'exécution de 51,91% en 2017 contre 88,66% en 2016 un an plus tôt.

Mais il convient de nuancer les résultats de cette analyse comparative de l'exécution des différentes rubriques de la gestion sous revue avec les gestions précédentes. Une telle approche est limitée par les changements intervenus dans la nature et le reclassement de ces recettes en application de la nouvelle LOLF.

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

2.1.4.1. Prévisions

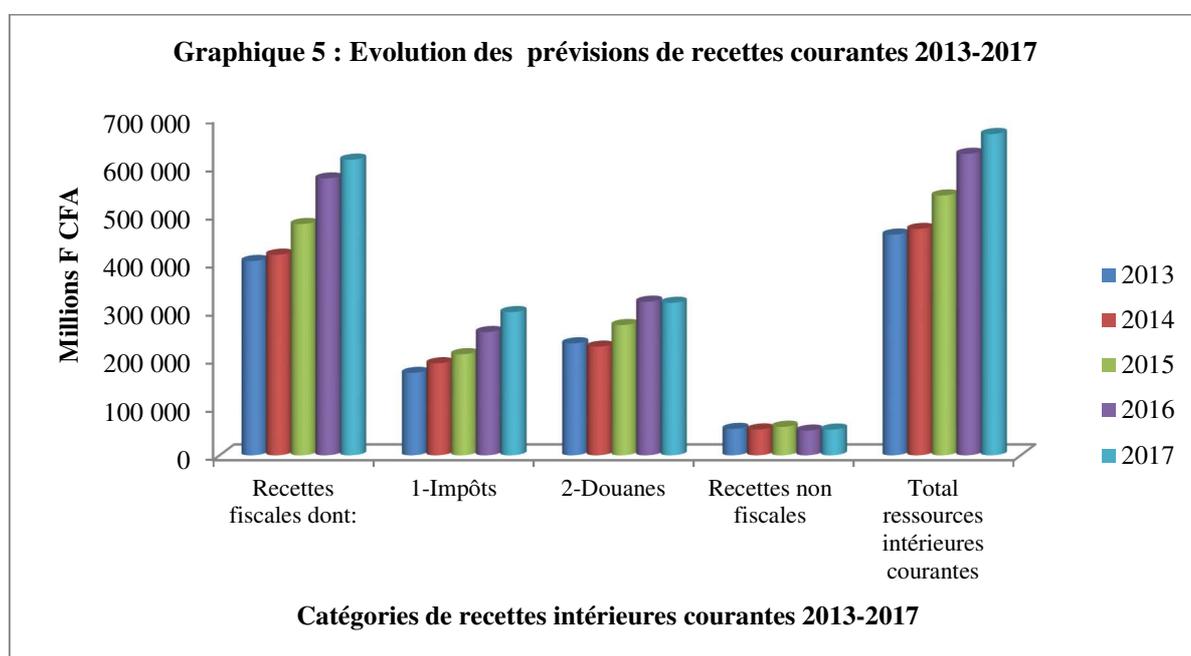
Les prévisions de recettes intérieures ont connu dans l'ensemble, une hausse régulière avec des amplitudes variables, de 2,58% entre 2013 et 2014, de 14,78% entre 2014 et 2015, 16,05% entre 2015 et 2016 et 6,57%, entre 2016 et 2017 comme retracé dans le tableau suivant.

Tableau 36 : Evolution des prévisions de recettes courantes (hors dons-programmes et legs) 2013-2017 (F CFA)

	2013	2014	2015	2016	2017	Variat° 2014/2013	Variat° 2015/2014	Variat° 2016/2015	Variat° 2017/2016
Recettes fiscales dont :	403 574 699 377	416 600 000 000	480 392 732 000	575 000 000 000	614 044 150 000	3,23%	15,31%	19,69%	6,79%
1-Impôts	171 076 902 179	191 015 709 000	209 880 051 000	256 000 000 000	297 349 143 000	11,65%	9,88%	21,97%	16,15%
2-Douanes	232 497 797 198	225 584 291 000	270 512 681 000	319 000 000 000	316 695 007 000	-2,97%	19,92%	17,92%	-0,72%
Recettes non fiscales	54 751 338 790	53 551 479 000	59 224 869 000	51 202 001 000	53 300 483 000	-2,19%	10,59%	-13,55%	4,10%
Total ressources intérieures courantes	458 326 038 167	470 151 479 000	539 617 601 000	626 202 001 000	667 344 633 000	2,58%	14,78%	16,05%	6,57%

Sources : Comptes administratif et de gestion 2017 du RGT et rapport 2016 de la Cour

L'évolution des trois catégories de recettes composant les ressources internes (Impôts, droits de douanes, recettes du trésor) sur les cinq (5) dernières années est résumée sur le graphique suivant :



A l'analyse de ce graphique il apparaît une croissance régulière des prévisions de recettes intérieures sur la période concernée.

La variation en pourcentage de ces différentes catégories de recettes internes entre 2012 et 2013, entre 2013 et 2014, entre 2014 et 2015, entre 2015 et 2016 et entre 2016 et 2017, illustrée sur le graphique 6 suivant, traduit mieux cette évolution :

2.1.4.2. Réalisations des recettes courantes, gestion 2013 à 2017

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

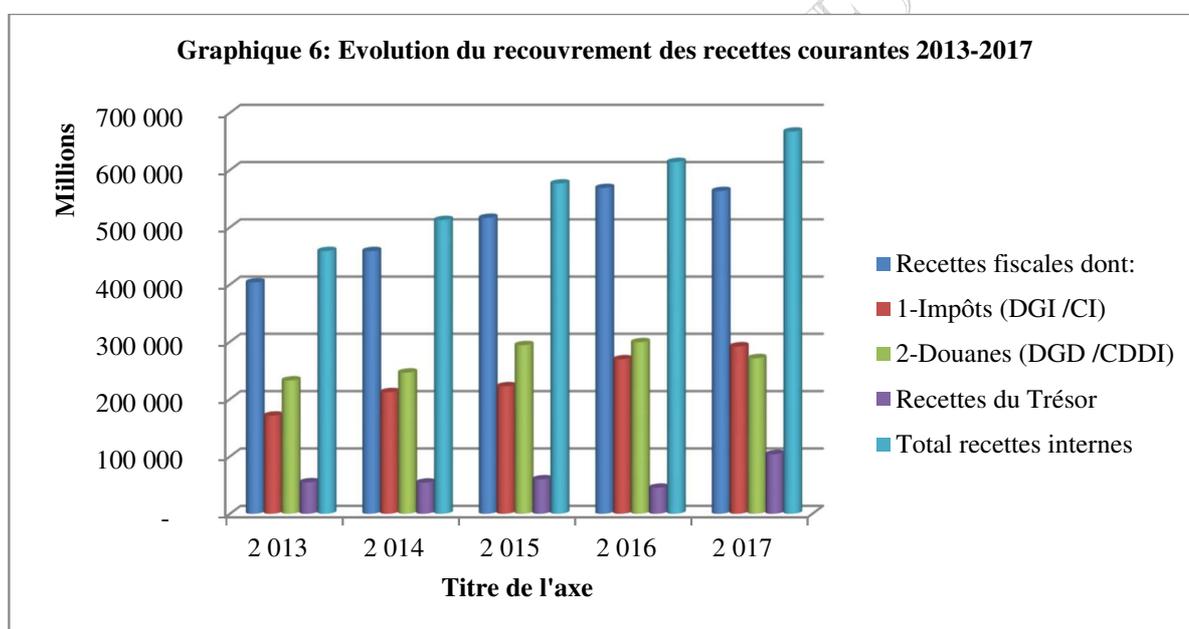
Tableau 37 : Evolution des recouvrements de recettes courantes (hors dons-programmes et legs) 2013-2017 (F CFA)

	2013	2014	2015	2016	2017	Variat* 2014/ 2013	Variat* 2015/ 2014	Variat* 2016/ 2015	Variat* 2017/ 2016
Recettes fiscales dont :	403 574 699 377	458 222 789 260	516 275 897 622	568 486 148 837	563 170 253 420	13,54%	12,67%	10,11%	-0,94%
1-Impôts (DGI /CI)	171 076 902 179	212 033 338 000	222 247 184 502	269 325 835 601	291 918 533 023	23,94%	4,82%	21,18%	8,39%
2-Douanes (DGD /CDDI)	232 497 797 198	246 189 451 260	294 028 713 120	299 160 313 236	271 251 720 397	5,89%	19,43%	1,75%	-9,33%
Recettes non fiscales	54 751 338 790	54 261 541 215	60 000 830 187	45 307 349 391	55 517 853 170	-0,89%	10,58%	-24,49%	22,54%
Total recettes internes	458 326 038 167	512 484 330 475	576 276 727 809	613 793 498 228	618 688 106 590	11,82%	12,45%	6,51%	0,80%

Sources : Comptes administratif et de gestion 2017 du RGT, rapports 2013 à 2016 de la Cour

Le recouvrement des recettes internes a connu une tendance ascendante régulière de 2013 à 2017, passant de 458 326 038 167 F CFA³¹ à 618 688 106 590 F CFA sur cinq ans.

Le graphique 6 ci-dessous illustre cette évolution.



La variation du montant des recouvrements des recettes intérieures est également croissante dans l'ensemble mais son amplitude est assez variable. Ainsi entre 2013 et 2014, elle est à 11,82%, 12,43% entre 2014 et 2015, chute à 6,56% entre 2015 et 2016 pour connaître une légère hausse entre 2016 et 2017 avec une variation de 0,80%.

Cette variation en dents de scie s'observe également au niveau des impôts, des recettes douanières et des recettes non fiscales. Il convient de signaler que ces dernières ont baissé entre 2014 et 2015 et entre 2016 et 2017 avec une légère augmentation entre 2015 et 2016.

2.1.4.3. Ecart anormal dans la réalisation des recettes non fiscales, gestion 2017

Les prévisions des recettes non fiscales analysées à travers les différentes rubriques qui les composent sont rarement respectées et se traduisent lors de l'exécution, soit par des taux de réalisation dérisoires soit par des taux excédant largement les prévisions. Ces écarts ont fait l'objet de l'analyse qui suit.

³¹ Voir tableau correspondant dans les RELF 2014 à 2016.

Le tableau 38 tiré du compte de gestion 2017 du RGT présenté ci-dessous, met en exergue un certain nombre d'anomalies.

Les critères de tri utilisés pour classer ces rubriques dans les anomalies sont les suivants :

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

Tableau 38 : Ecarts anormaux constatés au niveau du recouvrement des recettes non fiscales 2017 (F CFA)

LIBELLES	PREVISIONS	RECouvreMENT	Ecart	Taux
Produits de l'adjudication des biens réformés de l'Etat	30 000 000	258 772 000	- 228 772 000	862,57%
Autres revenus de l'entreprise et du domaine (Contour Global)	352 000 000	446 738 561	- 94 738 561	126,91%
Direction des affaires domaniales et cadastrales	600 000 000	909 959 993	- 309 959 993	151,66%
Radio Lomé	20 000 000	15 401 920	4 598 080	77,01%
Télévision togolaise	40 000 000	16 764 000	23 236 000	41,91%
Direct du commerce intérieur	20 000 000	14 068 800	5 931 200	70,34%
Direction des affaires maritimes	400 000 000	286 535 669	113 464 331	71,63%
Direction de l'environnement	5 000 000	6 090 100	- 1 090 100	121,80%
Direction des pêches de l'aquaculture	8 000 000	2 400 000	5 600 000	30,00%
Direction des ressources forestières	200 000 000	153 175 945	46 824 055	76,59%
Direction générale de la police nationale	12 000 000	9 100 000	2 900 000	75,83%
Direction générale de la documentation nationale	500 000 000	170 000 000	330 000 000	34,00%
Greffe du tribunal	64 000 000	45 106 940	18 893 060	70,48%
Direction des examens, concours et certificat de l'enseignement technique	260 000 000	95 019 200	164 980 800	36,55%
Direction générale de la cartographie	10 000 000	6 028 000	3 972 000	60,28%
Direction générale des hydrocarbures	60 000 000	44 088 000	15 912 000	73,48%
Direction régionale de l'environnement et de ressources forestières, région des savanes	5 000 000	773 200	4 226 800	15,46%
Direction régionale de l'environnement et de ressources forestières, région de la Kara	13 000 000	4 811 955	8 188 045	37,02%
Direction régionale de l'environnement et de ressources forestières, région centrale	40 000 000	24 355 425	15 644 575	60,89%
Ministère des affaires étrangères et de la coopération	15 000 000	7 828 800	7 171 200	52,19%
Commission Nationale de Reconnaissance et d'homologation des Diplômes, Titre, Grades et Certificats	1 600 000	1 192 000	408 000	74,50%
Service de l'Assainissement et de l'Hygiène du milieu	5 600 000	1 164 000	4 436 000	20,79%
Direction des affaires communes (MEF)	4 800 000	2 944 000	1 856 000	61,33%
Direction des pharmacies, des laboratoires et des équipements techniques	90 000 000	62 043 000	27 957 000	68,94%
Direction du patrimoine culturel	2 400 000	1 453 920	946 080	60,58%
Autorité de réglementation des postes et télécommunication	450 000 000	336 587 321	113 412 679	74,80%
Restitutions au Trésor des sommes indûment payées	123 000 000	65 253 693	57 746 307	53,05%
Gains de change sur transactions financières	300 000 000	440 550 099	- 140 550 099	146,85%

Sources : Comptes administratif et de gestion 2017 du RGT, calculs de la Cour

L'analyse de ce tableau révèle de très fortes distorsions dans les taux de réalisation des différentes rubriques de recettes concernées par rapport aux prévisions.

L'analyse de la réalisation de ces recettes montre que les rubriques ci-dessous ont largement dépassé leurs prévisions. Il s'agit de :

- Produits de l'adjudication des biens réformés de l'Etat 862,57% ;
- Autres revenus de l'entreprise et du domaine (Contour Global 126,91% ;
- Direction des affaires domaniales et cadastrales 151,66% ;
- Direction de l'environnement 121,80%
- Gains de change sur transactions financières 146,85%.

Le cas extrême est celui des produits de l'adjudication des biens réformés de l'Etat. Prévus pour un montant de 30 000 000 F CFA, ils ont été réalisés pour un montant de 258 772 000 F CFA.

Pour ces recettes non fiscales, sur vingt et quatre (24) rubriques au total, cinq (5) ont été exécutées à plus de 120% avec des pics constatés au niveau des rubriques ci-dessus énumérées.

Concernant les rubriques en sous exécution, les taux les plus bas sont réalisés au niveau des rubriques suivantes : Direction régionale de l'environnement et des ressources forestières des savanes 15,46% ; Service de l'Assainissement et de l'Hygiène du milieu 20,79% ; Direction des pêches de l'aquaculture 30% ; Direction générale de la documentation nationale 34% ; Direction des examens, concours et certificat de l'enseignement technique 36,55% et Direction régionale de l'environnement et de ressources forestières, région de la Kara 37,02%.

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

2.1.4.4. Analyse du recouvrement des dividendes, gestion 2017

Les dividendes des sociétés d'Etat et de sociétés à participation publique faisant partie des recettes non fiscales, ont fait l'objet d'une analyse particulière. Pour une prévision dans la loi de finances gestion 2017 d'un montant global de 18 898 200 000 F CFA, l'exécution s'est élevée à 21 783 810 843 F CFA soit un taux de recouvrement de 115,27%. Les sociétés concernées par cette sous rubrique sont présentées dans le tableau suivant :

Tableau N° 39 : Prévisions et recouvrements des dividendes, gestion 2017

N° d'ordre	Sociétés	Prévisions	Recouvrements	Taux de recouvrement
1	AFRICA-RE	16 000 000	0	0,00%
2	CICA-RE	40 000 000	45 456 750	113,64%
3	LONATO	4 000 000 000	5 000 000 000	125,00%
4	PORT AUTONOME DE LOME	1 500 000 000	1 500 000 000	100,00%
5	GROUPE TOGO-TELECOM	8 000 000 000	9 900 000 000	123,75%
6	ORABANK	0	0	
7	VOLTIC-TOGO SARL	1 500 000	2 700 000	180,00%
8	WACEM-SA	330 000 000	330 000 000	100,00%
9	UTB	PM	0	
10	BPEC	PM	0	
11	BCEAO	4 000 000 000	4 000 000 000	100,00%
12	COMPEL (T-OIL)	0	0	
13	SNPT (Société Nouvelle des Phosphates du Togo)	0	0	
14	BIA-TOGO	0	0	
15	DC-BR/BRVM SA	40 600 000	40 600 000	100,00%
16	NSCT (Nouvelle Société Cotonnière du Togo)	600 000 000	600 000 000	100,00%
17	SALT	0	0	
18	CEET	PM	0	
19	MM MINING	PM	0	
20	GRANU TOGO SA	PM	0	
21	GLOBAL MERCHANTS	PM	0	
22	SAZOF	5 000 000	0	0,00%
23	STSL	261 000 000	261 000 000	100,00%
	T-OIL	104 100 000	104 054 093	99,96%
TOTAL		18 898 200 000	21 783 810 843	115,27%

Sources : Recette générale de l'Etat

L'analyse du tableau ci-dessus permet de faire quelques observations. De façon générale, la part des dividendes dans le budget est faible. Seulement 18 898 200 000 F CFA sur un total de 1 412 230 955 000 F CFA, soit un taux de 1,34%.

Néanmoins, hormis AFRICA-RE qui a réalisé 00% de ses prévisions en dividendes et dont les raisons restent inconnues, toutes les autres sociétés ont réalisé la totalité des prévisions. Quatre sociétés notamment CICA-RE (113,64%), LONATO (125,00%) GROUPE TOGO-TELECOM (123,75%) et VOLTIC-TOGO SARL (180,00%) ont réalisé au-delà des prévisions. Cette situation atteste la non maîtrise des prévisions des dividendes pour certaines sociétés.

Par ailleurs, l'on constate qu'une dizaine de sociétés, bien que répertoriées n'ont pas fait l'objet de prévisions budgétaires. La Cour a demandé des explications sur cet état de fait au ministère des finances qui y a répondu. Elle en prend acte tout en estimant que l'explication n'est pas satisfaisante. Elle se réserve le droit de programmer l'audit de telles structures aux résultats déficitaires.

2.2. GESTION DES CREDITS RELATIFS AUX DEPENSES DU BUDGET GENERAL

Les dépenses budgétaires se répartissent conformément à l'article 11, alinéa 1^{er}, de la LOLF 2014-013 du 27 juin 2014 en dépenses ordinaires et en dépenses en capital. Pour l'exercice sous-revue, elles ont été prévues pour 878 227 540 000 F CFA et exécutées pour un montant de 714 746 887 632 F CFA soit un taux de 81,39%.

2.2.1. Crédits relatifs aux dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires sont classées conformément à l'article 11 de la LOLF 2014-013 en dépenses du personnel, en charges financières de la dette, en dépenses d'acquisition de biens et services, en dépenses de transfert courant et en dépenses en atténuation des recettes. Pour la gestion 2017, elles sont prévues pour 564 695 322 000 F CFA et exécutées pour 543 765 431 037 F CFA dégageant un taux de 96,29%

Tableau 40 : Crédits des dépenses ordinaires

Dépenses ordinaires	Prévisions	Exécutions	Taux d'exécution
Intérêts de la dette publique	58 694 977 000	52 463 038 574 ³²	89,38%
Dépenses du personnel	192 429 228 000	192 817 382 823 ³³	100,20%
Dépenses de matériel	203 770 435 000	196 133 464 963 ³⁴	96,25%
Transferts et subventions	109 800 682 000	102 351 544 677	93,22%
Total dépenses ordinaires	564 695 322 000	543 765 431 037	96,29%

Sources : Collectif budgétaire, gestion 2017, Compte administratif et CGAF 2017

Cette présentation ne respecte pas l'ordre de classement des différentes rubriques qui composent les dépenses ordinaires tel que prescrit l'article 11 de la LOLF 2014-013. Conformément aux dispositions de cet article, les dépenses de personnel viennent avant les dépenses de la dette publique.

2.2.1.1. Intérêts de la dette publique

Tableau 41 : Présentation analytique des charges financières de la dette publique

Désignation	Prévision	Ordonnancements	Ecart	Taux
Intérêts de la dette intérieure	47 161 047 000	40 929 108 574	6 231 938 426	86,79%
Intérêts de la dette extérieure	11 533 930 000	11 533 930 000	-	100,00%
Total	58 694 977 000	52 463 038 574	6 231 938 426	89,38%

Sources : Collectif budgétaire, gestion 2017, CGAF 2017

2.2.1.1.1. La Dette publique

Conformément à la loi organique relative aux lois de finances, l'amortissement de la dette publique est une opération de trésorerie. Seules les charges de la dette (intérêts et frais financiers) sont considérées comme des dépenses budgétaires.

Afin d'examiner la situation du service de la dette publique (amortissement du capital plus intérêt) et l'encours de la dette publique (stock de la dette) au 31 décembre 2017, la Cour a exploité les chiffres fournis par la direction de la dette publique.

2.2.1.1.1.1. Service de la dette publique

Le service de la dette publique se compose du service de la dette intérieure et de la dette extérieure (Tableau 42). Au 31 décembre 2017, le service de la dette a été estimé à

³² Données issues du CGAF avant retraitement, page 24, tableau 13.

³³ Données issues du CGAF avant retraitement, page 29, tableau 21.

³⁴ Idem.

504 298 754 703 F CFA composé de 455 198 444 342 F CFA sur la dette intérieure et 49 100 310 361 F CFA sur la dette extérieure soit respectivement 90% et 10%. La Cour note une hausse du service de la dette de 17,49% entre 2016 et 2017.

Tableau 42 : Evolution du service de la dette publique entre 2016 et 2017

LIBELLES	Montants 2016	Montants 2017	Variation	
			Montants	%
BILATERAUX	4 362 582 001	5 085 700 070	723 118 069	16,58%
COMMERCIAUX	15 463 817 083	22 653 616 812	7 189 799 729	46,49%
MULTILATERAUX	21 279 427 686	21 360 993 479	81 565 793	0,38%
TOTAL service dette extérieure	41 105 826 770	49 100 310 361	7 994 483 591	19,45%
Titrisation des créances de banques	13 316 000 000	-	(13 316 000 000)	-100,00%
Emprunt obligataires	96 755 191 249	113 201 110 140	16 445 918 891	17,00%
Bon de trésor	129 366 237 104	97 074 307 276	(32 291 929 828)	-24,96%
Allocation DTS	5 343 587 778	6 734 132 983	1 390 545 205	26,02%
BOAD	10 665 302 289	11 854 709 176	1 189 406 887	11,15%
Préfinancements	132 689 926 183	226 334 184 767	93 644 258 584	70,57%
TOTAL service dette intérieure	388 136 244 603	455 198 444 342	67 062 199 739	17,28%
Total service de la dette	429 242 071 373	504 298 754 703	75 056 683 330	17,49%

Sources : Collectif budgétaire, gestion 2017, CGAF 2017, Données fournies par la Direction de la dette

Le tableau suivant retrace la décomposition de la dette intérieure pendant la période sous revue.

Tableau 43 : Décomposition du service de la dette intérieure du 1^{er} janvier au 31 décembre 2017

RUBRIQUES	Principal	Intérêts/commissions	Total	
TITRES PUBLICS	179 795 548 703	30 479 868 713	210 275 417 416	46,19%
EMPRUNTS OBLIGATAIRES	86 795 548 703	26 405 561 437	113 201 110 140	24,87%
BONS DU TRESOR	93 000 000 000	4 074 307 276	97 074 307 276	21,33%
ALLOCATION DTS	6 243 270 245	490 862 738	6 734 132 983	1,48%
BOAD	4 084 250 000	7 770 459 176	11 854 709 176	2,60%
PREFINANCEMENT	226 334 184 767		226 334 184 767	49,72%
TOTAL	416 457 253 715	38 741 190 627	455 198 444 342	100,00%

Sources : Collectif budgétaire, gestion 2017, CGAF 2017, Données fournies par la Direction de la dette

Le service de la dette intérieure pour la gestion 2017 s'élève à 455 198 444 342 F CFA constitué du principal pour 416 457 253 715 F CFA et des intérêts et commission pour 38 741 190 627 F CFA. Ce montant est constitué essentiellement du Préfinancement (226 334 184 767 F CFA soit 49,72% et des emprunts obligataires pour 113 201 110 140 F CFA soit 24,87%, des bons de Trésor pour 97 074 307 276 F CFA soit 21,33%.

Le service de la dette extérieure est évalué à 49 100 310 361 F CFA en 2017 et 41 105 826 770 F CFA en 2016. La Cour note une hausse de 7 994 483 591 F CFA du service de la dette extérieure en 2017 par rapport à l'année précédente soit 19,4%.

Les préfinancements représentent presque la moitié du service de la dette publique intérieure.

Les tableaux suivants donnent les détails de la composition du service de la dette extérieure en 2017.

Tableau 44 : Composition du service de la dette extérieure du 1^{er} janvier au 31 décembre 2017

LIBELLES	Exécutions			Taux
	PRINCIPAL	Intérêt / Commissions	Total	
BILATERAUX	3 410 692 312	1 675 007 758	5 085 700 070	10,36%
COMMERCIAUX	16 280 570 357	6 373 046 454	22 653 616 812	46,14%
MULTILATERAUX	19 543 038 693	1 817 954 787	21 360 993 479	43,50%
TOTAL GENERAL	39 234 301 362	9 866 008 999	49 100 310 361	100,00%

Sources : Collectif budgétaire, gestion 2017, CGAF 2017, Données fournies par la Direction de la dette

Tableau 45 : Synthèse des données du service de la dette extérieure en 2017

Libelles	Principal	Intérêts	Rapport Intérêts sur Capital	Total	Poids
BILATERAUX	3 823 210 385	539 371 617	14,11%	4 362 582 001	10,61%
COMMERCIAUX	9 255 422 448	6 208 394 636	67,08%	15 463 817 083	37,62%
MULTILATERAUX	19 190 592 238	2 088 835 448	10,88%	21 279 427 686	51,77%
TOTAL 2016	32 269 225 071	8 836 601 701	27,38%	41 105 826 770	100,00%
BILATERAUX	3 410 692 312	1 675 007 758	49,11%	5 085 700 070	10,36%
COMMERCIAUX	16 280 570 357	6 373 046 454	39,15%	22 653 616 812	46,14%
MULTILATERAUX	19 543 038 693	1 817 954 787	9,30%	21 360 993 479	43,50%
TOTAL 2017	39 234 301 362	9 866 008 999	25,15%	49 100 310 361	100,00%

Sources : Collectif budgétaire, gestion 2017, CGAF 2017, Données fournies par la Direction de la dette

A la lecture du tableau ci-dessus, on constate que les intérêts et commissions payés chaque année représentent en moyenne plus de 25% de l'amortissement du capital soit 27,38% en 2016 et 25,14% en 2017. Il faut relever que ce rapport est plus faible au niveau des intérêts payés sur les dettes multilatérales : 10,88% en 2016 et 9,30% en 2017. Ceci s'explique par le fait que le taux de la dette multilatérale est plus concessionnel que celui des autres catégories de dettes.

2.2.1.1.1.2. Stock de la dette publique

Tableau 46 : Situation du stock de la dette publique

Rubriques	2016	Poids par rapport au total	2017	Poids par rapport au total	Variation	
					Montant	%
Dettes intérieure	1 528 538 697 535	74,66%	1 470 079 920 448	73,20%	-58 458 777 087	-3,8%
Dettes Extérieure	518 802 576 086	25,34%	538 134 191 765	26,80%	19 331 615 679	3,7%
Encours total	2 047 341 273 621	100,00%	2 008 214 112 213	100,00%	-39 127 161 408	-1,9%

Sources : Collectif budgétaire, gestion 2017, CGAF 2017, Données fournies par la Direction de la dette

L'encours de la dette publique au 31 décembre 2017 est de 2008,214 milliards de F CFA, en baisse de 1,9% par rapport à son niveau au 31/12/2016.

Cette dette est composée de la dette intérieure dont le stock s'élève à 1 470,080 milliards F CFA soit 73,20% et de dette extérieure qui s'élève à 538,134 milliards de F CFA, représentant 26,80% du stock total.

Tableau 47 : Variation de l'encours de la dette intérieure non conventionnelle 2016-2017

RUBRIQUES	2016	2017	Variation	
			Montant	%
I- ARRIERES AUDITES PAR LE CABINET KPMG	154 820 261 529	154 820 261 529	0	0,00%
ARRIERE DETTE FINANCIERE	86 911 338 041	86 911 338 041	0	0,00%
ARRIERE DETTE COMMERCIALE (SECTEUR PRIVE)	4 829 793 806	4 829 793 806	0	0,00%
ARRIERE DETTE SOCIALE	62 155 318 988	62 155 318 988	0	0,00%
Envers la CRT	43 773 217 494	43 773 217 494	0	0,00%
Envers la CNSS	18 382 101 494	18 382 101 494	0	0,00%
ARRIERE RISQUE ET ENGAGEMENT (Compte des correspondants du Trésor)	923 810 694	923 810 694	0	0,00%
II- ARRIERES DU TOFE	121 600 000 000	100 207 918 456	-21 392 081 544	-17,59%
III- PASSIFS DE L'ETAT (LIQUIDATION DES ENTREPRISES D'ETAT)	39 167 462 121	36 192 569 111	-2 974 893 010	-7,60%
SOTOCO	3 517 680 331	3 517 680 331	0	0,00%
OTP	10 557 544 268	9 935 096 128	-622 448 140	-5,90%
IFG	9 370 132 444	6 810 151 211	-2 559 981 233	-27,32%
TOGOPHARMA	1 068 916 050	1 073 836 050	4 920 000	0,46%
FER	3 389 682 772	3 389 682 772	0	0,00%
FICAO	11 263 506 256	11 263 506 256	0	0,00%
LIMUSCO		202 616 363	202 616 363	

Sources : Collectif budgétaire, gestion 2017, CGAF 2017, Données fournies par la Direction de la dette

L'examen des données ci-dessus permet de constater qu'aucune mesure n'est prise par le gouvernement pour l'apurement de certaines dettes non conventionnelles en l'occurrence les arriérés de la dette sociale figurant dans le tableau ci-dessus.

Tableau 48 : Stock de la dette extérieure 2016-2017

Créanciers	2016	2017	Variation	
	Montant	Montant	Montant	%
BILATERAUX (CP+NCP)	42 767 521 958	40 657 146 333	-2 110 375 625	-4,93%
COMMERCIAUX	307 828 224 566	305 768 555 510	-2 059 669 056	-0,67%
MULTILATERAUX	168 206 829 562	191 708 489 922	23 501 660 360	13,97%
TOTAL	518 802 576 086	538 134 191 765	19 331 615 679	3,73%

Sources : Collectif budgétaire, gestion 2017, CGAF 2017, Données fournies par la Direction de la dette

Au 31/12/2017, le stock de la dette extérieure du Togo est de **538 134 191 765 F CFA, en hausse de 3,73% par rapport à son niveau au 31/12/2016**. Cette hausse du stock de la dette extérieure contraste avec la diminution du stock de la dette intérieure qui est passée de 1 528 538 697 535 F CFA en 2016 à 1 470 079 920 448 F CFA en 2017 soit un taux de -3,8%. A l'analyse, la dette extérieure vis-à-vis des créanciers bilatéraux et commerciaux a baissé respectivement de 4,93% et 0,67% tandis que le volume de la dette envers les créanciers multilatéraux s'est accru de 13,97%. Cette orientation de l'endettement envers les multilatéraux est certainement un choix afin de bénéficier de financement à des taux plus concessionnels en cohérence avec l'analyse tirée du tableau n°45 ci-dessus.

2.2.1.2. Dépenses de personnel

2.2.1.2.1. Analyse de l'ensemble des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel autorisées au titre de la loi de finances, gestion 2017 sont exécutées comme retracées dans le tableau suivant :

Tableau N° 49 : Présentation analytique des dépenses du personnel

UNITES FONCTIONNELLES	Prévisions LFR	Poids par rapport au Total	Exécution LFR	Taux d'exécution
Assemblée nationale	2 031 290 000	1,06%	2 051 223 755	100,98%
Présidence de la République	1 423 968 000	0,74%	1 650 187 662	115,89%
Premier ministre	378 545 000	0,20%	400 669 948	105,84%
Cour constitutionnelle	213 206 000	0,11%	203 145 256	95,28%
Cour suprême	359 852 000	0,19%	384 766 803	106,92%
Médiature	25 680 000	0,01%	12 000 000	46,73%
Cour des comptes	728 651 000	0,38%	651 369 999	89,39%
Conseil économique et social	28 230 000	0,01%	0	0,00%
Haute autorité audiovisuelle et communication	100 696 000	0,05%	75 893 871	75,37%
Total Pouvoirs publics	5 290 118 000	2,76%	5 429 257 294	102,63%
Ministère Economie et finances	4 609 962 000	2,41%	4 152 630 643	90,08%
Ministère Planification développement	1 117 650 000	0,58%	1 124 181 387	100,58%
Ministère Affaires étrangères	6 914 156 000	3,61%	6 639 241 358	96,02%
Ministère Développement à la base	310 335 000	0,16%	332 766 991	107,23%
Ministère Défense nationale	35 893 981 000	18,73%	29 747 442 789	82,88%
Ministère de l'Administration territoriale	1 386 184 000	0,72%	1 231 689 952	88,85%
Ministère de la Justice	3 696 383 000	1,93%	3 823 666 926	103,44%
Conseil supérieur magistrature	38 880 000	0,02%	33 600 000	86,42%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	9 762 525 000	5,09%	9 962 364 889	102,05%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format ^e	86 255 496 000	45,01%	94 226 775 414	109,24%
Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement primaire.	5 529 728 000	2,89%	5 985 678 074	108,25%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	608 979 000	0,32%	502 286 207	82,48%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	16 148 740 000	8,43%	15 013 831 883	92,97%
Ministère de la Fonction publique	924 459 000	0,48%	1 357 823 328	146,88%
Ministère de la Communication, de la culture	3 210 080 000	1,68%	3 261 289 171	101,60%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	1 581 083 000	0,83%	1 655 228 405	104,69%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	364 979 000	0,19%	398 232 672	109,11%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	2 657 053 000	1,39%	2 447 032 354	92,10%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	782 679 000	0,41%	1 002 461 581	128,08%
Ministère des Infrastructures et des Transports	1 643 288 000	0,86%	1 322 683 074	80,49%
Ministère des Mines et Energie	339 247 000	0,18%	281 850 863	83,08%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	282 288 000	0,15%	2 387 303	0,85%
Ministère de l'Environnement	2 095 586 000	1,09%	1 954 404 621	93,26%
Ministère des Postes et Economie Numérique	50 843 000	0,03%	46 859 066	92,16%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	143 461 000	0,07%	184 870 977	128,86%
Total ministères	186 348 045 000	97,24%	186 691 279 928	100,18%
Total Ministères et Pouvoirs	191 638 163 000	100,00%	192 120 537 222	100,25%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2017, calculs de la Cour

Les crédits de personnel ont été, dans l'ensemble, exécutés en dépassement des dotations budgétaires pour la gestion 2017 soit un taux de 100,25%.

Sept (7) ministères et institutions sur 35 ont reçu 85,45% des crédits de personnel. Il s'agit de :

- Ministère des Enseignements primaire, secondaire et formation professionnelle (45,01%) ;
- Ministère de la Défense nationale (18,73%) ;
- Ministère de la Santé et de la Protection Sociale (8,43%)
- Ministère de la Sécurité et de la protection civile (5,09%) ;
- Ministère des Affaires étrangères (3,61%) ;
- Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement primaire (2,89%) ;
- Ministère Economie et finances (2,41%).

Au total, le secteur de l'enseignement a reçu 47,9% soit près de la moitié des crédits de personnel.

2.2.1.2.2. Tendance évolutive des dépenses de personnel

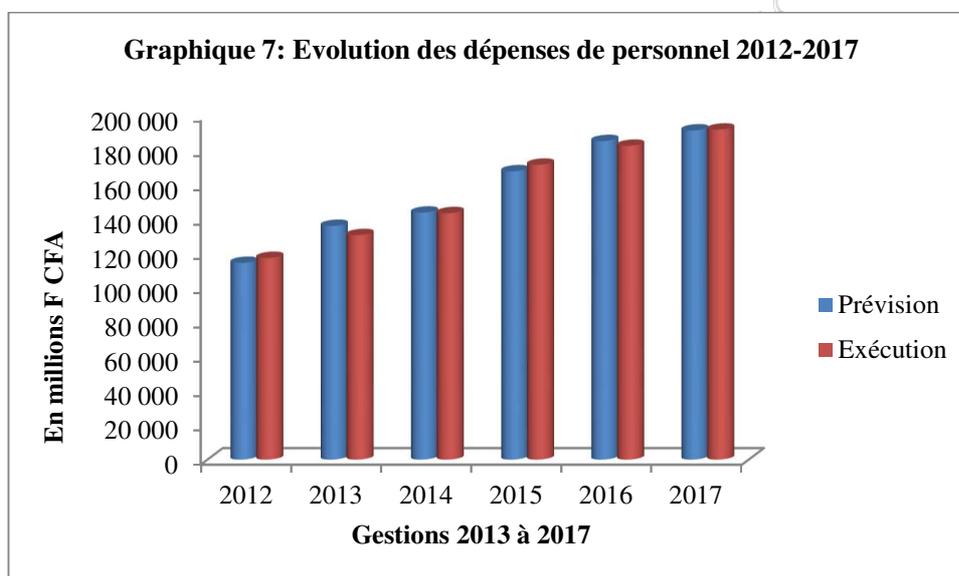
Sur les six années, les taux d'exécution des dépenses du personnel ont évolué en dents de scie comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Tableau 50 : Evolution des dépenses de personnel 2012 à 2017

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
2012	114 462 838 000	117 337 437 998	102,51%
2013	136 008 797 000	130 632 963 564	96,05%
2014	143 757 192 000	143 441 042 761	99,78%
2015	167 843 660 000	171 656 268 684	102,27%
2016	185 451 930 000	182 686 422 633	98,51%
2017	191 638 163 000	192 120 537 222	100,25%

Sources : Compte administratif 2017, rapports 2012 à 2016 et calculs de la Cour

Cette évolution des crédits de personnel est représentée sur le graphique suivant :



2.2.1.2.3. Calcul du ratio de la masse salariale par rapport aux recettes fiscales

Il ressort à 34,09% comme calculé dans le tableau suivant :

Tableau N° 51 : Calcul du ratio de la masse salariale par rapport aux recettes fiscales

Eléments	Prévisions	Exécutions
Dépenses de personnel (MS)	192 429 227 000	192 817 382 823
Recettes fiscales RF	614 044 150 000	565 605 891 589
Ratio (MS/RF)	31,33%	34,09%

Source : CGAF 2017 et calculs de la Cour

2.2.1.3. Dépenses de matériels

Pour la gestion 2017, les dépenses de matériels s'analysent en dépenses de biens et services ordinaires pour 59 039 699 000 F CFA et en dépenses de biens et services immobilisés pour 3 297 207 000 F CFA.

2.2.1.3.1. *Biens et services ordinaires*

Les crédits de biens et services ordinaires qui s'élèvent à 59 039 699 000 F CFA ont été exécutés pour 57 016 425 890 F CFA soit un taux de 96,57%. Ils sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau N° 52 : Présentation analytique des dépenses des biens et services ordinaires

UNITES FONCTIONNELLES	Prévisions LFR	Poids par rapport au Total	Exécution LFR	Taux d'exécution
Assemblée nationale	2 732 017 000	4,63%	2 731 555 364	99,98%
Présidence de la République	12 341 649 000	20,90%	12 153 107 248	98,47%
Premier ministre	1 020 906 000	1,73%	978 664 928	95,86%
Cour constitutionnelle	88 992 000	0,15%	82 571 931	92,79%
Cour suprême	115 134 000	0,20%	96 726 231	84,01%
Médiature	37 050 000	0,06%	33 660 584	90,85%
Cour des comptes	382 343 000	0,65%	348 211 976	91,07%
Conseil économique et social	12 000 000	0,02%	0	0,00%
Total Pouvoirs publics	16 730 091 000	28,34%	16 424 498 262	98,17%
Ministère Economie et finances	1 028 709 000	1,74%	858 270 957	83,43%
Ministère Planification développement	406 375 000	0,69%	386 519 328	95,11%
Ministère Affaires étrangères	4 947 028 000	8,38%	4 298 248 616	86,89%
Ministère Développement à la base	118 862 000	0,20%	105 538 431	88,79%
Ministère Défense nationale	17 056 750 000	28,89%	17 025 184 051	99,81%
Ministère de l'Administration territoriale	706 829 000	1,20%	676 989 061	95,78%
Ministère de la Justice	1 036 466 000	1,76%	997 661 016	96,26%
Conseil supérieur magistrature	37 650 000	0,06%	28 233 384	74,99%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	1 735 267 000	2,94%	1 727 231 039	99,54%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format°	3 793 089 000	6,42%	3 649 539 828	96,22%
Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement prim.	1 010 772 000	1,71%	993 052 504	98,25%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	498 101 000	0,84%	469 609 021	94,28%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	3 364 680 000	5,70%	3 113 981 580	92,55%
Ministère de la Fonction publique	365 371 000	0,62%	332 812 108	91,09%
Ministère de la Communication, de la culture	2 618 029 000	4,43%	2 569 020 176	98,13%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	466 443 000	0,79%	430 545 917	92,30%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	137 732 000	0,23%	133 913 176	97,23%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	1 119 311 000	1,90%	1 082 224 348	96,69%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	481 161 000	0,81%	469 228 039	97,52%
Ministère des Infrastructures et des Transports	592 495 000	1,00%	558 573 225	94,27%
Ministère des Mines et Energie	208 014 000	0,35%	181 854 347	87,42%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	97 217 000	0,16%	89 801 680	92,37%
Ministère de l'Environnement	288 530 000	0,49%	262 497 976	90,98%
Ministère des Poste et Economie Numérique	83 685 000	0,14%	57 668 678	68,91%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	111 042 000	0,19%	93 729 142	84,41%
Total ministères	42 309 608 000	71,66%	40 591 927 628	95,94%
Total Ministères et Pouvoirs	59 039 699 000	100,00%	57 016 425 890	96,57%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2017, calculs de la Cour

2.2.1.3.2. *Biens et services immobilisés*

La loi de finances, gestion 2017 a autorisé en crédits de dépenses de biens et services immobilisés, un plafond de 3 297 207 000 F CFA, utilisé pour 3 511 624 350 F CFA soit un taux d'exécution de 94,37%.

Tableau N° 53 : Présentation analytique des dépenses des biens et services immobilisés

UNITES FONCTIONNELLES	Prévisions LFR	En % du Total	Exécution LFR	Taux d'exécution
Assemblée nationale	390 395 000	11,84%	390 395 000	100,00%
Présidence de la République	156 100 000	4,73%	143 729 461	92,08%
Premier ministre	31 180 000	0,95%	30 000 951	96,22%
Cour constitutionnelle	975 000	0,03%	968 898	99,37%
Cour suprême	9 300 000	0,28%	9 283 857	99,83%
Médiature	25 000 000	0,76%	23 000 000	92,00%
Cour des comptes	33 500 000	1,02%	31 146 415	92,97%
Total Pouvoirs publics	646 450 000	19,61%	628 524 582	97,23%
Ministère Economie et finances	99 232 000	3,01%	97 613 541	98,37%
Ministère Planification développement	72 236 000	2,19%	70 106 484	97,05%
Ministère Affaires étrangères	193 050 000	5,85%	192 998 295	99,97%
Ministère Développement à la base	18 763 000	0,57%	17 996 379	95,91%
Ministère Défense nationale	331 100 000	10,04%	330 096 486	99,70%
Ministère de l'Administration territoriale	35 625 000	1,08%	31 358 427	88,02%
Ministère de la Justice	162 468 000	4,93%	161 955 581	99,68%
Conseil supérieur magistrature	2 992 000	0,09%	2 991 400	99,98%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	45 961 000	1,39%	39 840 706	86,68%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format°	154 678 000	4,69%	138 871 004	89,78%
Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement prim.	415 426 000	12,60%	356 608 959	85,84%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	40 760 000	1,24%	34 609 583	84,91%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	287 796 000	8,73%	260 545 396	90,53%
Ministère de la Fonction publique	118 624 000	3,60%	112 560 097	94,89%
Ministère de la Communication, de la culture	220 244 000	6,68%	210 786 145	95,71%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	68 491 000	2,08%	63 570 401	92,82%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	19 141 000	0,58%	15 525 796	81,11%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	142 090 000	4,31%	132 044 102	92,93%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	55 459 000	1,68%	53 931 948	97,25%
Ministère des Infrastructures et des Transports	41 624 000	1,26%	38 189 891	91,75%
Ministère des Mines et Energie	36 153 000	1,10%	35 148 306	97,22%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	15 628 000	0,47%	15 625 657	99,99%
Ministère de l'Environnement	56 803 000	1,72%	56 718 758	99,85%
Ministère des Poste et Economie Numérique	8 420 000	0,26%	8 320 901	98,82%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	7 993 000	0,24%	5 085 525	63,62%
Total ministères	2 650 757 000	80,39%	2 483 099 768	93,68%
Total Ministères et Pouvoirs	3 297 207 000	100,00%	3 111 624 350	94,37%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2017, calculs de la Cour

Sur les 32 ministères et institutions ayant reçu des crédits de biens et services immobilisés, sept (7) ont totalisé 64,78% des dotations. Il s'agit de l'Assemblée nationale (11,84%) ; de la Présidence de la République (4,73%) ; du Ministère des Affaires étrangères (5,85%) ; du Ministère Défense nationale (10,04%) ; du Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement primaire (12,60%) ; du Ministère de la Santé et de la Protection Sociale (8,73%) ; du Ministère de la Communication et de la culture (6,68%) et du Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique (4,31%).

2.2.1.4. Transferts et subventions

La dotation budgétaire allouée aux dépenses de transferts d'un montant de 109 800 682 000 F CFA a été consommée à hauteur de 102 351 544 677F CFA, soit un taux d'exécution de 93.22% contre 95,66% l'année précédente.

L'analyse de cette catégorie de dépenses par poste budgétaire, tant en prévision qu'en exécution, se présente ainsi qu'il suit dans le tableau 53 :

Tableau N°54 : Présentation analytique des dépenses de transferts et subventions

UNITES FONCTIONNELLES	Prévisions LFR	En % du Total	Exécution LFR	Taux d'exécution
Assemblée nationale	128 395 000	0,12%	128 395 000	100,00%
Présidence de la République	6 220 000 000	5,66%	5 635 000 000	90,59%
Premier ministère	19 000 000	0,02%	19 000 000	100,00%
Haute autorité audiovisuelle et communication	256 346 000	0,23%	202 717 251	79,08%
Total Pouvoirs publics	6 623 741 000	6,03%	5 985 112 251	90,36%
Ministère Economie et finances	22 778 723 000	20,75%	21 604 591 118	94,85%
Ministère Planification développement	225 000 000	0,20%	225 000 000	100,00%
Ministère Affaires étrangères	2 058 500 000	1,87%	1 851 599 804	89,95%
Ministère Développement à la base	12 435 000 000	11,33%	12 435 000 000	100,00%
Ministère Défense nationale	750 000 000	0,68%	510 000 000	68,00%
Ministère de l'Administration territoriale	160 000 000	0,15%	160 000 000	100,00%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	240 000 000	0,22%	240 000 000	100,00%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format°	6 995 000 000	6,37%	3 021 907 000	43,20%
Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement prim.	570 000 000	0,52%	560 000 000	98,25%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	23 403 893 000	21,31%	23 403 892 967	100,00%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	10 395 304 000	9,47%	9 988 764 463	96,09%
Ministère de la Fonction publique	2 019 000 000	1,84%	1 970 248 100	97,59%
Ministère de la Communication, de la culture	3 425 000 000	3,12%	2 799 390 300	81,73%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	1 055 500 000	0,96%	1 055 025 974	99,96%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	820 000 000	0,75%	820 000 000	100,00%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	5 235 000 000	4,77%	5 234 991 700	100,00%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	6 010 341 000	5,47%	6 010 341 000	100,00%
Ministère des Infrastructures et des Transports	610 000 000	0,56%	510 000 000	83,61%
Ministère des Mines et Energie	3 120 000 000	2,84%	3 105 000 000	99,52%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	220 000 000	0,20%	210 000 000	95,45%
Ministère de l'Environnement	100 000 000	0,09%	100 000 000	100,00%
Ministère des Poste et Economie Numérique	200 000 000	0,18%	200 000 000	100,00%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	350 680 000	0,32%	350 680 000	100,00%
Total ministères	103 176 941 000	93,97%	96 366 432 426	93,40%
Total Ministères et Pouvoirs	109 800 682 000	100,00%	102 351 544 677	93,22%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2017, calculs de la Cour

Les ministères qui ont bénéficié des plus importantes subventions au titre du budget 2017 sont dans l'ordre : le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (21,37%) ; le Ministère de l'économie et des finances (20,75%); le ministère de développement à la base, de l'artisanat, de la jeunesse et de l'emploi des jeunes (11,33%) ; ministère de la santé (9,47%) ; le ministère de l'enseignement primaire et secondaire (6,37%) ; le Ministère du commerce et de la promotion du secteur privé (5,47%) et le Ministère de l'Agriculture (4,77%).

Ces sept (07) ministères totalisent un volume de transferts courants de 87 253 261 000F CFA sur une prévision totale de 109 800 682 000F CFA, soit 79,47%. Ces ministères ont exécuté leurs dotations à 93,63%.

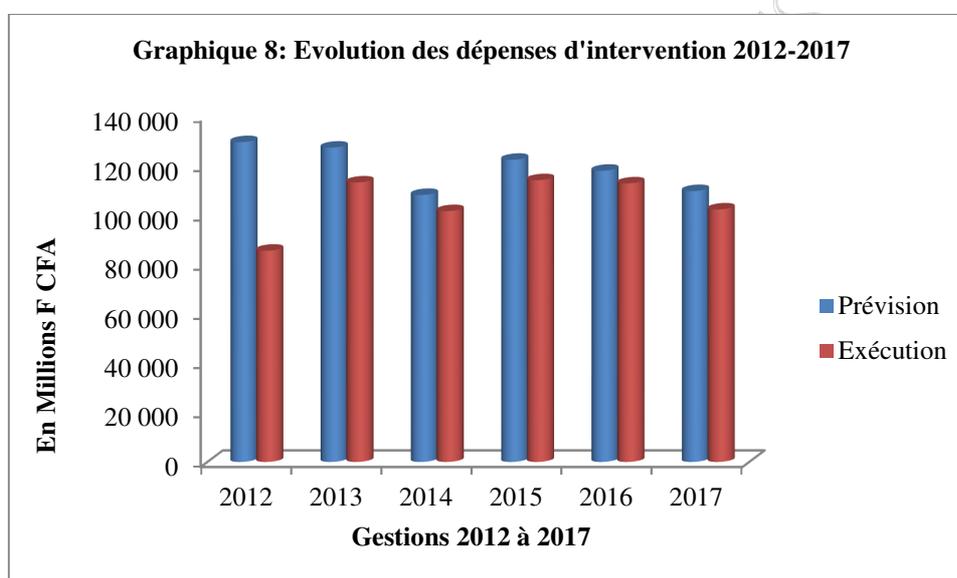
L'exécution des dépenses de transfert sur les six dernières années a connu une amélioration croissante avec une légère baisse en 2015 et 2017. Leurs prévisions ont évolué en dents de scie comme l'illustrent le tableau ci-dessous :

Tableau 55 : Evolution des dépenses d'interventions 2012 à 2017

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécut°
2012	129 636 110 000	85 629 738 156	66,05%
2013	127 397 223 000	113 289 219 928	88,93%
2014	108 234 883 000	101 672 266 555	93,94%
2015	122 467 895 000	114 212 014 643	93,26%
2016	118 033 716 000	112 915 961 012	95,66%
2017	109 800 682 000	102 351 544 677	93,22%

Sources : Compte administratif 2017, RELF 2012 à 2016 et calculs de la Cour

La représentation graphique des données du tableau ci-dessus est la suivante :



2.2.2. Crédits affectés aux dépenses en capital

Les dépenses en capital conformément à l'article 11, alinéa 2 de la LOLF 2014-013, comprennent les dépenses d'investissement exécutées par l'Etat et les transferts en capital. Pour la gestion 2017, les dépenses d'investissement ont été prévues pour un montant de 313 532 218 000 F CFA et exécutées à hauteur de 170 981 456 595 F CFA représentant un taux de 54,53%, ce qui constitue une régression par rapport à l'exercice précédent où ce taux était de 86,34%.

Tableau N° 56 : Présentation analytique des dépenses d'investissement

UNITES FONCTIONNELLES	Prévisions LFR	En % du Total	Exécution LFR	Taux d'exécution
Assemblée nationale	1 271 422 000	0,41%	1 143 223 783	89,92%
Présidence de la République	925 773 000	0,30%	728 753 076	78,72%
Premier ministre	60 890 000	0,02%	60 889 296	100,00%
Cour suprême	39 000 000	0,01%	34 605 593	88,73%
Cour des comptes	2 840 000	0,00%	2 839 552	99,98%
Total Pouvoirs publics	2 299 925 000	0,73%	1 970 311 300	85,67%
Ministère Economie et finances	85 610 834 000	27,31%	50 985 565 295	59,56%
Ministère Planification développement	2 873 996 000	0,92%	1 048 236 999	36,47%
Ministère Affaires étrangères	28 610 000	0,01%	28 609 036	100,00%
Ministère Développement à la base	7 471 280 000	2,38%	2 242 662 000	30,02%
Ministère Défense nationale	636 903 000	0,20%	541 805 429	85,07%
Ministère de l'Administration territoriale	1 385 933 000	0,44%	337 949 943	24,38%
Ministère de la Justice	163 489 000	0,05%	163 488 580	100,00%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	250 000 000	0,08%	151 305 008	60,52%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format°	7 004 293 000	2,23%	8 492 193 920	121,24%
Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement prim.	2 437 000 000	0,78%	281 191 000	11,54%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	1 415 454 000	0,45%	463 951 487	32,78%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	25 692 065 000	8,19%	11 847 330 376	46,11%
Ministère de la Fonction publique	26 470 000	0,01%	24 995 268	94,43%
Ministère de la Communication, de la culture	169 945 000	0,05%	168 832 049	99,35%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	84 268 000	0,03%	81 446 656	96,65%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	216 933 000	0,07%	210 873 477	97,21%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	36 353 144 000	11,59%	15 206 230 486	41,83%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	2 669 701 000	0,85%	207 750 792	7,78%
Ministère des Infrastructures et des Transports	110 943 041 000	35,38%	68 440 037 813	61,69%
Ministère des Mines et Energie	9 939 812 000	3,17%	2 931 233 067	29,49%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	185 885 000	0,06%	69 675 648	37,48%
Ministère de l'Environnement	9 241 611 000	2,95%	3 899 916 700	42,20%
Ministère des Postes et Economie Numérique	6 411 126 000	2,04%	1 165 365 018	18,18%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	20 500 000	0,01%	20 499 248	100,00%
Total ministères	311 232 293 000	99,27%	169 011 145 295	54,30%
Total Ministères et Pouvoirs	313 532 218 000	100,00%	170 981 456 595	54,53%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2017, calculs de la Cour

Il se dégage des données de ce tableau que cinq (5) postes budgétaires sur 29 ont bénéficié en prévision de 85,65% du budget d'investissement 2017. Il s'agit de : ministère de l'Economie et des Finances (27,31%), ministère des infrastructures et des transports (35,38%) ; Ministère des mines et de l'énergie (3,17%) ; ministère de la santé (8,19%) ; ministère de l'agriculture de l'élevage et de l'hydraulique (11,58). Ils sont présentés dans le tableau récapitulatif suivant :

Tableau 57 : Récapitulatif des Postes budgétaires ayant bénéficié de l'essentiel des investissements

RUBRIQUES	Prévisions LFR	Poids par rapport au Total	Exécution LFR	Taux d'exécution
Ministère Economie et finances	85 610 834 000	27,31%	50 985 565 295	59,56%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	25 692 065 000	8,19%	11 847 330 376	46,11%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	36 353 144 000	11,59%	15 206 230 486	41,83%
Ministère des Infrastructures et des Transports	110 943 041 000	35,38%	68 440 037 813	61,69%
Ministère des Mines et Energie	9 939 812 000	3,17%	2 931 233 067	29,49%
Total des 5 postes	268 538 896 000	85,65%	149 410 397 037	55,64%
Total budget d'investissement	313 532 218 000	100,00%	170 981 456 595	54,53%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2017, calculs de la Cour

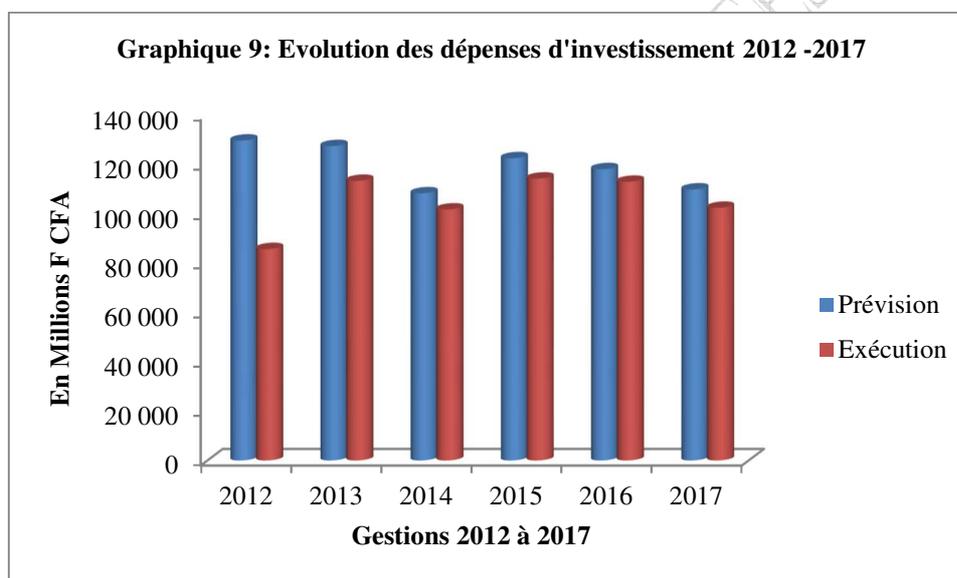
L'exécution des crédits de dépenses d'investissement des six dernières années se présente comme suit :

Tableau 58 : Evolution des dépenses d'investissement de 2012 à 2017

Gestion	Prévision	Exécution	Taux d'exécution
2012	212 593 704 000	169 273 205 185	79,62%
2013	230 404 877 000	162 221 010 235	70,41%
2014	230 956 573 000	207 317 619 482	89,76%
2015	279 741 043 000	277 714 127 423	99,28 %
2016	379 653 162 000	327 795 182 160	86,34%
2017	313 532 218 000	170 981 456 595	54,53%

Sources : Compte administratif 2017, RELF 2012 à 2016 et calculs de la Cour

Les taux d'exécution des dépenses d'investissement sur les six dernières années ont connu une évolution erratique comme l'indique le tableau ci-dessus et représentée sur le graphique ci-dessous :



2.2.2.1.1.1. Dépenses d'investissements selon la source de financements

Les dépenses d'investissements sont analysées selon leur source de financement qui est soit interne soit externe comme présenté dans le tableau suivant :

Tableau 59 : Répartition des dépenses d'investissement par source de financement, gestion 2017

Investissement par source de financement	Prévisions	Exécutions	Taux d'exécution
Investissements sur ressources intérieures	98 663 941 000	97 855 905 625	99,18%
Investissements sur ressources extérieures	214 868 277 000	73 125 550 970	34,03%
TOTAL	313 532 218 000	170 981 456 595	54,53%

Source : Compte administratif, CGAF, Collectif budgétaire, gestion 2017, calculs de la Cour

Les investissements sur ressources extérieures ont été faiblement exécutés (34,03%) contrairement aux investissements sur ressources intérieures avec un taux satisfaisant de 99,18%.

2.2.3. Utilisation des crédits des dépenses ordinaires

Le respect des autorisations budgétaires s'analyse en termes de dépassement ou de sous-consommation de crédit. Elle s'est faite par nature de dépenses (personnel, biens et services ordinaires et transferts courants).

2.2.3.1. Dépassements des crédits

Les dépassements de crédits ont été constatés uniquement au niveau des dépenses de personnel de certains ministères et institutions tels que présentés dans le tableau suivant :

Tableau N° 60 : Présentation des dépassements des charges de personnel

UNITES FONCTIONNELLES	Prévisions LFR	Exécution LFR	Dépassement	Taux d'exécution
Assemblée nationale	2 031 290 000	2 051 223 755	-19 933 755	100,98%
Présidence de la République	1 423 968 000	1 650 187 662	-226 219 662	115,89%
Premier ministre	378 545 000	400 669 948	-22 124 948	105,84%
Cour suprême	359 852 000	384 766 803	-24 914 803	106,92%
Total Pouvoirs publics	4 193 655 000	4 486 848 168	-293 193 168	106,99%
Ministère Planification développement	1 117 650 000	1 124 181 387	-6 531 387	100,58%
Ministère Développement à la base	310 335 000	332 766 991	-22 431 991	107,23%
Ministère de la Justice	3 696 383 000	3 823 666 926	-127 283 926	103,44%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	9 762 525 000	9 962 364 889	-199 839 889	102,05%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format*	86 255 496 000	94 226 775 414	-7 971 279 414	109,24%
Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement prim.	5 529 728 000	5 985 678 074	-455 950 074	108,25%
Ministère de la Fonction publique	924 459 000	1 357 823 328	-433 364 328	146,88%
Ministère de la Communication, de la culture	3 210 080 000	3 261 289 171	-51 209 171	101,60%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	1 581 083 000	1 655 228 405	-74 145 405	104,69%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	364 979 000	398 232 672	-33 253 672	109,11%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	782 679 000	1 002 461 581	-219 782 581	128,08%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	143 461 000	184 870 977	-41 409 977	128,86%
Total des 16 ministères et institutions	117 872 513 000	127 802 187 983	-9 929 674 983	108,42%
Total Ministères et Pouvoirs	191 638 163 000	192 180 537 222	-482 374 222	100,25%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2017, calculs de la Cour

L'analyse de ce tableau montre que sur trente-cinq (35) postes, seize (16) ont dépassé leurs prévisions budgétaires. Les cas les plus frappants sont constatés au niveau des ministères et institutions suivants : Ministère de la fonction publique (146,88%) ; Ministère du commerce et de la promotion secteur privé (128,08%) ; Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme (128,86%) et Présidence de la République (115,89%).

2.2.3.2. Crédits non consommés

Les crédits non consommés sont constatés au niveau des dépenses de personnel, des dépenses de biens et services ordinaires et de transferts.

2.2.3.2.1. Crédits de personnel non consommés

Les postes présentés dans le tableau suivant ont consommé moins que prévu :

Tableau N° 61 : Présentation des crédits de dépenses de personnel non consommés, gestion 2017

UNITES FONCTIONNELLES	Prévisions LFR	Exécution LFR	Ecart	Taux d'exécution
Cour constitutionnelle	213 206 000	203 145 256	10 060 744	95,28%
Médiateur	25 680 000	12 000 000	13 680 000	46,73%
Cour des comptes	728 651 000	651 369 999	77 281 001	89,39%
Conseil économique et social	28 230 000	0	28 230 000	0,00%
Haute autorité audiovisuelle et communication	100 696 000	75 893 871	24 802 129	75,37%
Total Pouvoirs publics	1 096 463 000	942 409 126	154 053 874	85,95%
Ministère Economie et finances	4 609 962 000	4 152 630 643	457 331 357	90,08%
Ministère Affaires étrangères	6 914 156 000	6 639 241 358	274 914 642	96,02%
Ministère Défense nationale	35 893 981 000	29 747 442 789	6 146 538 211	82,88%
Ministère de l'Administration territoriale	1 386 184 000	1 231 689 952	154 494 048	88,85%
Conseil supérieur magistrature	38 880 000	33 600 000	5 280 000	86,42%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	608 979 000	502 286 207	106 692 793	82,48%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	16 148 740 000	15 013 831 883	1 134 908 117	92,97%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	2 657 053 000	2 447 032 354	210 020 646	92,10%
Ministère des Infrastructures et des Transports	1 643 288 000	1 322 683 074	320 604 926	80,49%
Ministère des Mines et Energie	339 247 000	281 850 863	57 396 137	83,08%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	282 288 000	2 387 303	279 900 697	0,85%
Ministère de l'Environnement	2 095 586 000	1 954 404 621	141 181 379	93,26%
Ministère des Postes et Economie Numérique	50 843 000	46 859 066	3 983 934	92,16%
Total des 18 ministères et institutions	73 765 650 000	64 318 349 239	9 447 300 761	87,19%
Total Ministères et Pouvoirs	191 638 163 000	192 120 537 222	-482 374 222	100,25%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2017, calculs de la Cour

La sous-consommation des crédits de personnel concerne au total dix (18) ministères et institutions pour 73 765 650 000 F CFA dont les crédits non consommés s'élèvent à 9 447 300 761 F CFA soit 12,81% des dotations reçues. Les cas extrêmes de sous-consommation sont observés au niveau du Conseil Economique et Social, institution non opérationnelle, qui n'a connu aucune exécution (00%), du ministère des mines et de l'énergie (0,85%) et du Médiateur (46,73%).

2.2.3.2.2. Crédits de biens et services ordinaires

Les postes n'ayant pas consommé la totalité de leurs crédits de dépenses de biens et services ordinaires au nombre de trente-trois (33) sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau N° 62 : Présentation des crédits de biens et services ordinaires non consommés, gestion 2017

UNITES FONCTIONNELLES	Prévisions LFR	Exécution LFR	Ecart (Crédits non consommés)	Taux d'exécution
Assemblée nationale	2 732 017 000	2 731 555 364	461 636	99,98%
Présidence de la République	12 341 649 000	12 153 107 248	188 541 752	98,47%
Premier ministère	1 020 906 000	978 664 928	42 241 072	95,86%
Cour constitutionnelle	88 992 000	82 571 931	6 420 069	92,79%
Cour suprême	115 134 000	96 726 231	18 407 769	84,01%
Médiature	37 050 000	33 660 584	3 389 416	90,85%
Cour des comptes	382 343 000	348 211 976	34 131 024	91,07%
Conseil économique et social	12 000 000	0	12 000 000	0,00%
Total Pouvoirs publics	16 730 091 000	16 424 498 262	305 592 738	98,17%
Ministère Economie et finances	1 028 709 000	858 270 957	170 438 043	83,43%
Ministère Planification développement	406 375 000	386 519 328	19 855 672	95,11%
Ministère Affaires étrangères	4 947 028 000	4 298 248 616	648 779 384	86,89%
Ministère Développement à la base	118 862 000	105 538 431	13 323 569	88,79%
Ministère Défense nationale	17 056 750 000	17 025 184 051	31 565 949	99,81%
Ministère de l'Administration territoriale	706 829 000	676 989 061	29 839 939	95,78%
Ministère de la Justice	1 036 466 000	997 661 016	38 804 984	96,26%
Conseil supérieur magistrature	37 650 000	28 233 384	9 416 616	74,99%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	1 735 267 000	1 727 231 039	8 035 961	99,54%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format°	3 793 089 000	3 649 539 828	143 549 172	96,22%
Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement prim.	1 010 772 000	993 052 504	17 719 496	98,25%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	498 101 000	469 609 021	28 491 979	94,28%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	3 364 680 000	3 113 981 580	250 698 420	92,55%
Ministère de la Fonction publique	365 371 000	332 812 108	32 558 892	91,09%
Ministère de la Communication, de la culture	2 618 029 000	2 569 020 176	49 008 824	98,13%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	466 443 000	430 545 917	35 897 083	92,30%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	137 732 000	133 913 176	3 818 824	97,23%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	1 119 311 000	1 082 224 348	37 086 652	96,69%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	481 161 000	469 228 039	11 932 961	97,52%
Ministère des Infrastructures et des Transports	592 495 000	558 573 225	33 921 775	94,27%
Ministère des Mines et Energie	208 014 000	181 854 347	26 159 653	87,42%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	97 217 000	89 801 680	7 415 320	92,37%
Ministère de l'Environnement	288 530 000	262 497 976	26 032 024	90,98%
Ministère des Postes et Economie Numérique	83 685 000	57 668 678	26 016 322	68,91%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	111 042 000	93 729 142	17 312 858	84,41%
Total des 33 ministères et institutions	59 039 699 000	57 016 425 890	2 023 273 110	96,57%
Total Ministères et Pouvoirs	59 039 699 000	57 016 425 890	2 023 273 110	96,57%

Source : Compte administratif et Collectif budgétaire, gestion 2017, calculs de la Cour

Les crédits de biens et services ordinaires non consommés sont constatés au niveau de trente-trois (33) ministères et institutions et portent sur une prévision globale de 59 039 699 000 F CFA exécutée à hauteur de 57 016 425 890 F CFA, dégageant des crédits non consommés de 2 023 273 110 F CFA soit 3,43% des dotations reçues. Seule la dotation du Conseil économique et social, institution non opérationnelle, n'a pas fait l'objet d'exécution.

2.2.3.2.3. Crédits de transferts non consommés

Ils concernent les dotations de quatorze (14) ministères et institutions présentés dans le tableau suivant :

Tableau N° 63 : Présentation des crédits de transfert courant non consommés, gestion 2017

UNITES FONCTIONNELLES	Prévisions LFR	Exécution LFR	Ecart	Taux d'exécution
Présidence de la République	6 220 000 000	5 635 000 000	585 000 000	90,59%
Haute autorité audiovisuelle et communication	256 346 000	202 717 251	53 628 749	79,08%
Total Pouvoirs publics	6 476 346 000	5 837 717 251	638 628 749	90,14%
Ministère Economie et finances	22 778 723 000	21 604 591 118	1 174 131 882	94,85%
Ministère Affaires étrangères	2 058 500 000	1 851 599 804	206 900 196	89,95%
Ministère Défense nationale	750 000 000	510 000 000	240 000 000	68,00%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format°	6 995 000 000	3 021 907 000	3 973 093 000	43,20%
Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement prim.	570 000 000	560 000 000	10 000 000	98,25%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	10 395 304 000	9 988 764 463	406 539 537	96,09%
Ministère de la Fonction publique	2 019 000 000	1 970 248 100	48 751 900	97,59%
Ministère de la Communication, de la culture	3 425 000 000	2 799 390 300	625 609 700	81,73%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	1 055 500 000	1 055 025 974	474 026	99,96%
Ministère des Infrastructures et des Transports	610 000 000	510 000 000	100 000 000	83,61%
Ministère des Mines et Energie	3 120 000 000	3 105 000 000	15 000 000	99,52%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	220 000 000	210 000 000	10 000 000	95,45%
Total des 14 ministères et institutions	60 473 373 000	53 024 244 010	7 449 128 990	87,68%
Total Ministères et Pouvoirs	109 800 682 000	102 351 544 667	7 449 137 323	93,22%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2017, calculs de la Cour

Les quatorze (14) ministères et institutions concernées avaient bénéficié de 60 473 373 000 F CFA de crédits de transferts courants consommés à hauteur de 53 024 244 010 F CFA dégageant une sous-consommation de 7 449 128 990 F CFA soit 12,32% des dotations reçues. Le Ministère des enseignements primaire, secondaire et de la formation professionnelle a enregistré la plus faible consommation avec 43,20% de taux d'exécution.

2.2.4. Utilisation des crédits de dépenses en capital

Quatre (4) ministères et institutions ont consommé la totalité de leur crédit (100%) : le premier ministre, le ministère des affaires étrangères, le ministère de la justice et le secrétariat d'Etat chargé des droits de l'homme. Seul le ministère de l'enseignement primaire a connu un dépassement, soit 121,24% de sa dotation.

Le reste des ministères et institutions, au nombre de vingt-quatre (24) ont enregistré des sous-consommations de crédit à des taux divers. Le tableau qui suit en donne les détails.

Tableau N° 64 : Présentation de l'utilisation des crédits d'investissement

UNITES FONCTIONNELLES	Prévisions LFR	En % du Total	Exécution LFR	Taux d'exécution
Assemblée nationale	1 271 422 000	0,41%	1 143 223 783	89,92%
Présidence de la République	925 773 000	0,30%	728 753 076	78,72%
Premier ministre	60 890 000	0,02%	60 889 296	100,00%
Cour suprême	39 000 000	0,01%	34 605 593	88,73%
Cour des comptes	2 840 000	0,00%	2 839 552	99,98%
Total Pouvoirs publics	2 299 925 000	0,73%	1 970 311 300	85,67%
Ministère Economie et finances	85 610 834 000	27,31%	50 985 565 295	59,56%
Ministère Planification développement	2 873 996 000	0,92%	1 048 236 999	36,47%
Ministère Affaires étrangères	28 610 000	0,01%	28 609 036	100,00%
Ministère Développement à la base	7 471 280 000	2,38%	2 242 662 000	30,02%
Ministère Défense nationale	636 903 000	0,20%	541 805 429	85,07%
Ministère de l'Administration territoriale	1 385 933 000	0,44%	337 949 943	24,38%
Ministère de la Justice	163 489 000	0,05%	163 488 580	100,00%
Ministère de la Sécurité et de la protection civile	250 000 000	0,08%	151 305 008	60,52%
Ministère des Enseignements primaire, secondaire et format°	7 004 293 000	2,23%	8 492 193 920	121,24%
Ministère délégué auprès du ministre de l'Enseignement primaire	2 437 000 000	0,78%	281 191 000	11,54%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	1 415 454 000	0,45%	463 951 487	32,78%
Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	25 692 065 000	8,19%	11 847 330 376	46,11%
Ministère de la Fonction publique	26 470 000	0,01%	24 995 268	94,43%
Ministère de la Communication, de la culture	169 945 000	0,05%	168 832 049	99,35%
Ministère de l'Action sociale et de la promotion de la femme	84 268 000	0,03%	81 446 656	96,65%
Ministère de l'Urbanisme et de l'habitat	216 933 000	0,07%	210 873 477	97,21%
Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique	36 353 144 000	11,59%	15 206 230 486	41,83%
Ministère du Commerce et de la promotion secteur privé	2 669 701 000	0,85%	207 750 792	7,78%
Ministère des Infrastructures et des Transports	110 943 041 000	35,38%	68 440 037 813	61,69%
Ministère des Mines et Energie	9 939 812 000	3,17%	2 931 233 067	29,49%
Ministère de l'Industrie et Tourisme	185 885 000	0,06%	69 675 648	37,48%
Ministère de l'Environnement	9 241 611 000	2,95%	3 899 916 700	42,20%
Ministère des Postes et Economie Numérique	6 411 126 000	2,04%	1 165 365 018	18,18%
Secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme	20 500 000	0,01%	20 499 248	100,00%
Total des 30 ministères	311 232 293 000	99,27%	169 011 145 295	54,30%
Total Ministères et Pouvoirs	313 532 218 000	100,00%	170 981 456 595	54,53%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2017, calculs de la Cour

Il se dégage des données de ce tableau que treize (13) ministères ont exécuté leurs dotations à moins de 60%. Les postes budgétaires particulièrement concernés sont :

- Le ministère de l'économie et des finances (59,56%) ;
- Ministère de la planification et de développement (36,47%) ;
- Ministère du développement à la base (30,02%) ;
- Ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et des collectivités locales (24,38%) ;
- Ministère délégué auprès du ministre de l'enseignement primaire (11,5%) ;
- Ministère de l'enseignement supérieur et des recherches (32,78%) ;
- Ministère de la santé et de la protection sociale (46,11%) ;
- Ministère de l'agriculture et de l'hydraulique (41,83%) ;
- Ministère du commerce et de la promotion du secteur privé (7,78%) ;
- Ministère des mines et énergie (29,49%) ;
- Ministère de l'industrie et du Tourisme (37,48%) ;
- Ministère de l'environnement (42,20%) ;
- Ministère des postes et de l'économie numérique (18,18%).

Tous ces cas de dépassements des prévisions ne devraient pas exister en ce qui concerne les dépenses de personnel, de matériel, de transferts et d'investissements dans la mesure où ces crédits sont limitatifs.

En ce qui concerne les crédits de personnel en particulier, chaque institution, ministère ou service devrait faire un effort pour maîtriser ses effectifs et toutes les incidences découlant des mouvements de personnel et les faire prendre en compte dans la loi de finances rectificative surtout quand cette dernière intervient vers la fin de la gestion.

2.3. GESTION DES DOTATIONS AUX COMPTES SPECIAUX DU TRESOR (CST) 2017

Nous examinerons successivement la gestion des CAS, ensuite celle des comptes d'avances de la gestion et enfin le solde des CST.

2.3.1. Gestion des dotations aux CAS

Il sera présenté successivement l'exécution de l'ensemble des recettes et dépenses des CAS, ensuite les soldes dégagés par les CAS et enfin le résultat de l'examen détaillé des CAS.

2.3.1.1. Exécution de l'ensemble des recettes et dépenses des CAS.

Les recettes et les dépenses des CAS ainsi que leur évolution sont présentées respectivement dans les tableaux 65, 66 et 67 suivants :

Tableau 65 : Synthèse des recettes et dépenses des CAS, gestion 2017

INTITULE	PREVISION		EXECUTION		Taux de recouvrement	Taux d'exécution dépenses
	RECETTES	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES		
FNAFPP	1 135 313 000	1 135 313 000	1 091 487 966	1 091 487 966	96,14%	96,14%
FSDH	1 330 000 000	1 330 000 000	1 091 487 966	1 091 487 966	82,07%	82,07%
FPDT	1 020 000 000	1 020 000 000	252 662 235	252 662 235	24,77%	24,77%
FNDF	520 000 000	520 000 000	241 825 150	241 825 150	46,50%	46,50%
TOTAL	4 005 313 000	4 005 313 000	2 677 463 317	2 677 463 317	66,85%	66,85%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2017, calculs de la Cour

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

- les ressources des CAS prévues au titre de la gestion 2017, ont été réalisées à hauteur de 66,85% des crédits votés pour l'ensemble des quatre (4) CAS, soit 2 677 463 317 CFA contre 97,53% en 2016 (soit 2 823 731 884 F CFA) traduisant ainsi une baisse des recouvrements ;
- les recouvrements des ressources du FPDT (24,77%) et du FNDF (46,50%) sont très faibles par rapport à leurs prévisions. A ce niveau, la Cour constate un manque de sincérité dans les prévisions de ces deux CAS, surtout celle du FNDF dont la prévision a augmenté de 308%.

Tableau 66 : Evolution des réalisations des Recettes des CAS

Désignation	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2014/2013	Variation 2015/2014	Variation 2016/2015	Variation 2017/2016
FNAPP	992 488 878	985 309 011	1 071 928 265	1 159 033 747	1 091 487 966	-0,72%	8,79%	8,13%	-5,83%
FSDH	992 488 878	985 309 011	1 071 928 265	1 159 033 747	1 091 487 966	-0,72%	8,79%	8,13%	-5,83%
FPDT	147 979 595	193 270 693	197 418 902	258 525 168	252 662 235	30,61%	2,15%	30,95%	-2,27%
FNDF	0	0		247 139 222	241 825 150	0%	0,00%		-2,15%
TOTAL	2 132 957 351	2 163 888 715	2 341 275 432	2 823 731 884	2 677 463 317	1,45%	8,20%	20,61%	-5,18%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2017, calculs de la Cour

En termes d'évolution des réalisations des ressources des CAS dans leur ensemble, entre 2013 et 2017, en dehors de la baisse constatée entre 2016 et 2017 (-5,18%), l'on peut relever des variations positives sur les périodes 2013 à 2014 pour 1,45% ; 2014 à 2015 pour 8,20% et 20,61% entre 2015 et 2016.

Tableau 67 : Evolution des réalisations des dépenses des différents CAS

Désignation	2 013	2 014	2 015	2016	2017	Variation 2014/2013	Variation 2015/2014	Variation 2016/2015	Variation 2017/2016
FNAFPP	504 187 000	780 000 000	872 000 000	1 020 000 000	1 091 487 966	54,70%	11,79%	16,97%	7,01%
FSDH		834 896 960	872 000 000	1 020 000 000	1 091 487 966		4,44%	16,97%	7,01%
FPDT	10 000 000		197 418 902	250 000 000	252 662 235	-100,00%	ND	26,63%	1,06%
FNDF				247 139 222	241 825 150		-	-	-2,15%
TOTAL	514 187 000	1 614 898 974	1 941 418 902	2 537 139 222	2 677 463 317	214,07%	20,22%	30,68%	5,53%

Source : Compte administratif, Collectif budgétaire, gestion 2017, calculs de la Cour

L'exécution des dépenses prévues aux différents fonds constituant les CAS a, dans l'ensemble connu une évolution irrégulière sur la période de 2013 à 2017 : 214,07% entre 2013 et 2014 ; 20,22% entre 2014 et 2015 ; 30,68% entre 2015 et 2017 et 5,53% entre 2016 et 2017.

2.3.1.2. Soldes des comptes d'affectation spéciale

L'exécution des dotations aux CAS en recettes et en dépenses est retracée dans le tableau suivant :

Tableau 68 : Solde des CAS, gestion 2017

Catégories de CAS	RECETTES	DEPENSES	SOLDE
FNAFPP	1 091 487 966	1 091 487 966	0
FSDH	1 091 487 966	1 091 487 966	0
FPDT	252 662 235	252 662 235	0
FNDF	241 825 150	241 825 150	0
Total	2 677 463 317	2 677 463 317	0

Source : Collectif budgétaire, gestion 2017, calculs de la Cour

Le solde des CAS, gestion 2017 est nul du fait de la consommation totale par chaque CAS, des dotations de recettes recouvrées. Cette situation assez intrigante a amené la Cour à demander les justificatifs d'exécution desdites dépenses aux fins d'analyse au Payeur Général de l'Etat qui est le comptable assignataire des CAS. Mais jusqu'au bouclage du rapport définitif, la Cour n'a reçu aucune réponse dans ce sens malgré les annexes annoncées en pièces jointes à la page 2, dans les éléments de réponses du ministère.

2.3.1.3. Examen détaillé des CAS

L'examen détaillé des opérations de dépenses effectuées au niveau des CAS aurait permis d'apprécier la conformité de celles-ci aux textes qui les régissent, aux lois des finances, gestion 2017 et aux dispositions de la LOLF 2014-013.

Il faut souligner qu'en ce qui concerne la gestion 2017, la Cour des comptes n'a pu accéder qu'au seul compte de gestion produit par le Fonds Spécial pour le Développement de l'Habitat (FSDH).

L'analyse de ce compte a permis de formuler les observations suivantes :

- Le FSDH est créé par la loi n°88-15 du 8 novembre 1988 avec pour objet, selon les dispositions de l'article 2 « d'accorder un appui financier, aux organismes d'aménagement de terrains et de construction de logements sociaux par la prise en charge du financement de tout ou partie des équipements techniques notamment les voies et réseaux divers, et les équipements sociaux collectifs » ;
- aux termes de l'article 6 de cette loi, il est prévu que : « les modalités d'intervention du fonds seront précisées par un décret » ;
- à ce jour aucun décret n'est pris dans ce sens ;
- il ressort de ce constat que le FSDH est fonctionnel en violation des dispositions de l'article précité, accordant pêle-mêle, des prêts, acquérant des terrains, et payant des indemnités et jetons de présence aux agents publics contrairement aux dispositions de l'article 36, alinéa 2 de la LOLF 2014.

Par ailleurs, la cour constate de façon générale une double reddition des comptes en ce qui concerne les comptes d'affectation spéciale. En effet, le Payeur Général de l'Etat est le comptable assignataire des opérations des CAS, donc seule habilité à rendre compte de leur gestion. Mais l'on constate que des comptables sont nommés auprès des CAS et rendent également compte à la Cour. Ce qui engendre une double reddition des comptes.

2.3.2. Gestion des comptes d'avances

Les comptes d'avance ouverts dans les lois de finances 2017 ont fait l'objet de réalisation comme décrit dans le tableau suivant :

Tableau 69 : Réalisation des comptes d'avances

Libellés	Prévisions	Avances accordées	Remboursement	Taux de réalisation	Taux de remboursement
Avances	4 494 920 000	50 838 797 142	23 221 481 290	1131,03%	45,68
Total	4 494 920 000	50 838 797 142	23 221 481 290	1131,03%	45,68%

Source : Collectif budgétaire et CGAF 2017, gestion 2017 et calculs de la Cour

Le montant des avances accordées, soit 50 838 797 142 F CFA, représente 1.131,03% des crédits ouverts par la loi de finances, gestion 2017. Ceci constitue une entorse grave à l'article 40, alinéa 1^{er} de la LOLF 2014. En effet aux termes de cet article, les comptes d'avances décrivent les avances que le ministre chargé des finances est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet. En conséquence l'exécution des avances pour la gestion 2017 ne devrait en aucun cas dépasser le plafond de 4 494 920 000 F CFA ouvert à cet effet.

Au titre des lois de finances 2017, en dehors des CAS, il n'a été ouvert que les comptes d'avances qui se répartissent entre personnes physiques et personnes morales comme retracés dans le tableau suivant :

Tableau 70 : Comptes d'avances, gestion 2017

Libellés	Prévisions		Réalisation		Taux	
	Débit	Crédit	Décaissement	Remboursement	de réalisation	de remboursement
Avances Pers. Phys.	57 138 000	57 138 000				45,68%
Avances Pers. Mor.	4 437782 000	4 437782 000			1131,03%	45,68%
Total	4 494 920 000	4 494 920 000	50 838 797 142	23 221 481 290	1131,03%	45,68%

Source : Collectif budgétaire et CGAF 2017, gestion 2017 et calculs de la Cour

L'analyse de l'exécution des avances fait ressortir un très grand écart entre les prévisions et la réalisation. Pour une prévision de 4 494 920 000 F CFA, les avances accordées s'élèvent à 50 388 797 141 F CFA, soit un taux de réalisation de 1131,03%.

Quant au remboursement, il s'élève à un montant de 23 221 481 290 F CFA sur 50 838 797 142 F CFA, soit un taux faible de remboursement de 45,68%.

Le montant des avances accordées (près de 10 fois les prévisions) peut s'expliquer par le manque de sincérité dans les prévisions.

2.3.3. Soldes des comptes spéciaux du trésor

Tableau 71 : Soldes des comptes spéciaux du trésor, gestion 2017

Comptes spéciaux du Trésor	Ressources	Charges	Solde
Comptes d'affectation spéciale	2 677 463 317	2 677 463 317	0
Compte d'avances	23 221 481 290	50 838 797 142	-27 617 315 852
Total	25 898 944 607	53 516 260 459	-27 617 315 852

Source : Collectif budgétaire et CGAF 2017, gestion 2017 et calculs de la Cour

Le solde des Comptes spéciaux du Trésor est négatif et s'élève à 27 617 315 852 F CFA. Il est entièrement imputable aux comptes d'avances du fait que les CAS ont totalement consommé leurs recettes réalisées.

2.4. OPERATIONS DE TRESORERIE, GESTION 2017

Les opérations de trésorerie telles qu'approuvées par la loi de finances rectificative, gestion 2017 et résumées dans le tableau 23 plus haut, tant en ressources qu'en charges, sont réalisées comme dans le tableau suivant :

Tableau 72 : Synthèse des opérations de trésorerie réalisées, gestion 2017

Rubriques	PREVISIONS		REALISATIONS	
	Montants	Pourcentage	Montants	Pourcentage
Ressources de trésorerie	589 643 899 000	100,00%	462 403 196 000	78,42%
Emprunts projet	120 089 269 000	20,37%	29 830 296 000	24,84%
Emprunts obligataires	202 820 446 000	34,40%	307 612 900 000	151,67%
Autres emprunts (Bons de trésor)	266 734 184 000	45,24%	124 960 000 000	46,85%
Charges de trésorerie	525 503 183 000	89,12%	529 112 877 860	100,69%
1. Amortissement de la dette intérieure	416 061 762 000	79,17%	416 457 253 715	100,10%
2. Amortissement de la dette extérieure	39 441 421 000	7,51%	39 234 301 362	99,47%
3. Total amortissement dette publique	455 503 183 000	86,68%	455 691 555 077	100,04%
Réductions des arriérés	70 000 000 000	13,32%	73 421 322 783	104,89%
Solde des opérations de trésorerie	64 140 716 000	10,88%	-66 709 681 860	-14,43%

Source : CGAF, gestion 2017, calculs de la Cour

2.4.1. Réalisation des ressources des opérations de trésorerie 2017

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

Les ressources de trésorerie sont réalisées à 462,403 milliards de F CFA contre une prévision de 589,643 milliards de F CFA, soit un taux de 78,42%. Elles se composent des emprunts obligataires, emprunts projets et autres emprunts réalisés respectivement pour 307,612 milliards, 29,83 milliards et 124,96 milliards contre 202,82 milliards, 120,09 milliards et

266,73 milliards de F CFA de prévu. Tandis que les emprunts obligataires ont été mobilisés pour 306,613 milliards soit un taux de mobilisation de 151,67%, les emprunts projets et les autres emprunts sont à des faibles taux de réalisation, soit respectivement 24,84% et 46,85%.

2.4.2. Réalisation des charges des opérations de trésorerie 2017

Les charges de trésorerie portent sur la gestion de l'amortissement de la dette publique. Elles sont exécutées à 100,69%, soit un montant de 529,113 milliards de F CFA contre une prévision de 525,503 milliards de F CFA. L'amortissement de la dette intérieure est à un taux d'exécution de 100,10%, soit 416,457 milliards de F CFA contre une prévision de 416,061 milliards de F CFA tandis que celui de la dette extérieure présente un taux d'exécution de 99,47% pour une prévision de 39,234 milliards de F CFA. Les arriérés sont réduits à 73,421 milliards F CFA, soit un taux d'exécution de 104,89%, pour une estimation de 70,0 milliards de F CFA.

2.4.3. Analyse du solde des opérations de trésorerie.

Pour déterminer le solde des opérations de trésorerie, l'ACCT doit prendre en compte le résultat de l'exécution des opérations des comptes d'avances.

Tableau 73 : Solde des opérations de trésorerie

LIBELLES	PRODUITS	CHARGES
Emprunts à long, moyen et CT	462 403 196 000	455 691 555 077
Réductions des arriérés		73 421 322 783
Total	462 403 196 000	529 112 877 860
Solde des opérations de trésorerie avec arriérés	-66 709 681 860	
Solde des opérations de trésorerie sans les arriérés	6 711 640 923	

Source : CGAF, gestion 2017, calculs de la Cour

Ce solde contenant la réduction des arriérés pour 73 421 322 783 F CFA, il convient de soustraire le montant de ceux-ci pour éviter leur double comptabilisation dans la mesure où ils ont été déjà pris en compte dans le calcul des résultats des gestions antérieures. Par conséquent le solde des opérations de trésorerie sans les arriérés s'élève à 6 711 640 923 F CFA.

2.5. DETERMINATION DU RESULTAT DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2017

Le résultat de l'exécution de la loi de finances, gestion 2017 se présente comme dans le tableau suivant. Il prend en compte toutes les opérations du budget de l'Etat (budget général, comptes spéciaux du trésor et opérations de trésorerie) qui aboutissent à un résultat déficitaire de 28 385 034 635 F CFA.

Tableau 74 : Présentation du résultat d'exécution de la loi de finances, gestion 2017 (en F CFA)

Libellés	Prévisions Budget 2017	Exécution budget 2017	Taux de réalisation
Recettes fiscales	614 044 150 000	563 170 253 422	91,71%
Recettes non fiscales	48 026 583 000	50 175 594 286	104,47%
Dons programmes et legs	146 742 191 000	88 526 753 663	60,33%
Produits Exceptionnels	123 300 000	65 253 693	52,92%
Produits financiers	5 150 600 000	5 277 005 191	102,45%
ORI gestions antérieures		52 667 671	
Recettes du budget général	814 086 824 000	707 267 527 926	86,88%
Comptes spéciaux du trésor	8 500 233 000	25 898 944 607	304,69%
Recettes totales	822 587 057 000	733 166 472 533	89,13%
Dépenses			
Intérêt de la dette publique	58 694 977 000	52 463 038 574	89,38%
Dépenses du personnel	192 429 228 000	192 817 382 823	100,20%
Dépenses de matériel	203 770 435 000	196 133 464 963	96,25%
Transfert et subvention	109 800 682 000	102 351 544 677	93,22%
Investissements	313 532 218 000	170 981 456 595	54,53%
Dépenses du budget général	878 227 540 000	714 746 887 632	81,39%
Comptes spéciaux du trésor	8 500 233 000	53 516 260 459	629,59%
Dépenses totales	886 727 773 000	768 263 148 091	86,64%
Solde budget général	-64 140 716 000	-7 479 359 706	
Solde des CST	0	-27 617 315 852	
Solde de trésorerie (avec arriérés)	64 140 716 000	-66 709 681 860	
Solde de trésorerie (sans arriérés)	64 140 716 000	6 711 640 923	
Solde du budget de l'Etat	-64 140 716 000	-28 385 034 635	

Source : CGAF, gestion 2017, calculs de la Cour

2.6. CONTROLE DE L'EXECUTION DU BUDGET 2017 A L'AUNE DES CRITERES DU PACTE DE CONVERGENCE, DE STABILITE, DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE DE L'UEMOA

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

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

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

Le pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA comporte désormais cinq (5) critères³⁵ répartis en critères de premier rang et en critères de 2^{ème} rang.

2.6.1. Les critères de premier rang

Ils sont définis comme suit :

- Ratio du solde budgétaire dons compris rapporté au PIB nominal : critère clé, il devrait être supérieur ou égal à -3% ;

³⁵ L'Acte additionnel n° 01/2015/CCEG/UEMOA du 19 janvier 2015 ramène de quatre à deux, les critères de 2^{ème} rang.

- Taux d'inflation annuel moyen : il devrait être maintenu à 3% au maximum par an ;
- Encours de la dette / PIB : il devrait être inférieur ou égal à 70%.

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

2.6.2. Les critères de deuxième rang

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

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

Tableau 75 : Synthèse des critères de convergence de l'UEMOA réalisés par le Togo

CRITERES	Norme	2016	2017	OBSERVATIONS
Critères de premier rang :				
Solde global (dons compris) / PIB	≤ -3%	-8,5%	-1,2%	Critère respecté
Taux d'inflation (IHPC Lomé)	≤ 3%	0,9%	-0,8%	Critère respecté
Encours de la dette/ PIB	≤ 70%	79,2%	71,4%	Critère non respecté
Critères de second rang :				
Masse salariale/Recettes fiscales	≤ 35%	32,1%	30,6%	Critère respecté
Taux de pression fiscale	≥ 20%	22,1%	22,7%	Critère respecté

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

L'examen des résultats de l'exécution des lois de finances, gestion 2017 au regard des critères de convergence de l'UEMOA tels que présentés dans le tableau ci-dessus, montre que deux critères de premier rang sur les trois ont été respectés de même que les deux critères du second rang.

Par ailleurs la Cour observe que le calcul du ratio « Masse salariale/Recettes fiscales » effectué par la Cour à partir des données du CGAF a abouti à un résultat de 34,09% qui diffère des 30,06% issu du Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale de la Commission de l'UEMOA, décembre 2017.

Par rapport aux critères de second rang, tous les deux critères sont respectés en 2017.

Le contrôle de l'exécution du budget 2017 au regard des critères de convergence du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA aboutit à conclusion suivante : le Togo a réalisé des progrès appréciables dans le respect des critères par rapport à la gestion 2016. L'évolution positive du ratio du solde global (dons compris) / PIB qui passe de -8,5 % à -1,2% permet au Togo de respecter quatre (4) critères au total sur les cinq (5) retenus par l'Acte additionnel n° 01/2015/CCEG/UEMOA du 19 janvier 2015. Même pour le seul critère de 1^{er} rang non respecté en 2017, l'effort accompli pour l'atteindre est très significatif. Le ratio « encours de la dette/ PIB » s'est considérablement réduit, passant de 79,2% en 2016 à 71,4% en 2017 pour une norme communautaire de 70%.

Troisième Partie :

**ANALYSE DE LA CONFORMITE DES COMPTES
AU TITRE DE LA GESTION 2017
ET GRANDES CONCLUSIONS**

3. ANALYSE DE LA CONFORMITE DES COMPTES AU TITRE DE LA GESTION 2017 ET GRANDES CONCLUSIONS

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

3.1. ANALYSE EN VUE DE LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE AU TITRE DE LA GESTION 2017

La Cour publie, chaque année, un rapport sur l'exécution du budget de l'État qui analyse l'exécution des lois de finances de l'année antérieure. Il est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale concomitamment au projet de loi de règlement émanant du Gouvernement. Ce rapport est l'une des publications que la Cour présente annuellement dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances (article 107-2 de la Constitution).

3.1.1. Fondement et contenu de la DGC

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

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

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

3.1.2. Documents requis

Pour faire sa déclaration, la Cour des comptes a disposé des documents suivants :

- les comptes de gestion 2017 des trois comptables principaux de l'Etat ;

- le Compte général de l'Administration des Finances (CGAF), gestion 2017 avec ses composantes conformément à l'article 80 précédemment cité ;
- le compte administratif 2017 dressé par le Directeur des finances, ordonnateur délégué du budget de l'Etat ;
- l'avant-projet de loi portant règlement définitif du budget de l'Etat, gestion 2017 accompagné de ses annexes.

La Cour a par ailleurs demandé et obtenu de la Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique, la balance du mois de janvier 2017 aux fins de vérification du bon report des soldes de clôture de l'exercice 2016.

3.1.3. Rapprochements

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

- rapprochement entre la balance de sortie à la clôture de l'année précédente (2016) et la balance d'entrée à l'ouverture de l'année vérifiée (2017) ;
- rapprochement entre les comptes individuels des comptables et le compte général de l'administration des finances (CGAF) 2017 à la clôture ;
- rapprochement entre la comptabilité administrative du Ministre chargé des finances, ordonnateur unique (Compte administratif 2017), et le compte général de l'administration des finances 2017.

3.1.3.1. Rapprochement entre la balance générale des comptes du trésor à la clôture de l'année 2016 et la balance générale d'entrée à l'ouverture de l'année 2017.

Ce rapprochement est effectué aux fins de vérification du bon report des soldes de sortie de la balance générale des comptes du Trésor au 31 décembre de l'année 2016 sur la balance générale d'ouverture des comptes du Trésor le 1^{er} janvier 2017, lors de l'ouverture de la première journée comptable du mois de janvier 2017.

Tableau 76 : Vérification de l'exact report des soldes de sortie 2016 et d'entrée 2017

Désignation	Au 31 décembre 2016		Au 1 ^{er} janvier 2017		Différences	
	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit
Classe 0		49 775 312 076				49 775 312 076
Classe 1	1 485 908 124 339	2 388 738 774 184	1 485 908 124 339	4 918 581 340 711	0	-2 529 842 566 527
Classe 2	851 374 411 315		851 374 411 315	2 000 000 000	0	-2 000 000 000
Classe 3	7 035 088 554	1 796 424 289	2 864 920 141 299	281 018 146 923	-2 857 885 052 745	-279 221 722 634
Classe 4	279 195 868 540	508 859 928 244	279 086 062 446	347 891 320 103	109 806 094	160 968 608 141
Classe 5	325 656 946 045	-	68 202 068 338	-	257 454 877 707	
Classe 9	251 491 236 190	251 491 236 190			251 491 236 190	251 491 236 190
Total balance générale des comptes du Trésor	3 200 661 674 983	3 200 661 674 983	5 549 490 807 737	5 549 490 807 737	-2 348 829 132 754	-2 348 829 132 754
Solde du total de la balance	0	0	0	0	0	0

Source : Balances générales des comptes du Trésor 2016 et 2017, Calculs de la Cour.

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

Le total de la balance générale des comptes du Trésor au 31 décembre 2016 (3 200 661 674 983 F CFA) diffère de celui de la balance d'entrée au 1^{er} janvier 2017 (5 549 490 807 737 F CFA). Le principe de l'intangibilité de la balance de sortie au 31/12/2016 et celle d'entrée au 1^{er} janvier 2017 n'est donc pas respectée.

Le ministère en charge des finances explique dans sa réponse du 5 septembre 2018 cette situation par l'application de l'instruction n°001/MEF/SG/DGTCP/2016 du 25 août 2016 relative à la comptabilité d'exercice non jointe.

3.1.3.2. Rapprochement entre les comptes individuels des comptables et le CGAF à la clôture de la gestion 2017.

Cette vérification consiste à comparer les grandes masses des recettes du CGAF à celles du compte de gestion du Receveur général du Trésor (RGT), d'une part et les grandes masses des dépenses du CGAF à celles du compte de gestion du Payeur Général du Trésor (PGT), d'autre part.

Tous ces comptes ayant été élaborés pour rendre compte de l'exécution de la loi de finances rectificative, gestion 2017, la Cour a d'abord contrôlé la bonne reprise des données de cette loi par les différentes comptabilités contrôlées.

3.1.3.2.1. Contrôle des données de la loi de finances rectificative 2017.

La loi n° 2017-002 du 17 janvier 2017 portant loi de finances initiale (LFI) 2017 a fait l'objet de modifications en cours d'exercice par la loi n° 2017-0011 du 24 novembre 2017 portant loi de finances rectificative (LFR), gestion 2017. Cette loi a donné lieu à l'élaboration d'un collectif budgétaire qui a revu à la hausse les prévisions de ressources et de charges de l'Etat au titre de la gestion 2017. Ainsi les ressources de l'Etat, gestion 2017 passent de 1 227 423 312 000 F CFA à 1 412 230 955 000 F CFA, en augmentation totale de 184 807 643 000 F CFA soit 15,06% par rapport à la loi de finances initiale.

Les charges, quant à elles, sont passées de 1 227 423 312 000 F CFA à 1 412 230 955 000 F CFA, augmentant donc également du même montant et au même taux que les ressources par rapport à la LFI, gestion 2017.

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

3.1.3.2.2. Recettes du budget de l'Etat, gestion 2017

Tableau 77 : Etat de rapprochement entre le compte de gestion du RGT et le CGAF 2017

Libellés	Compte de gestion RGT 2017	CGAF 2017	Différence (CGRGT-CGAF)
Recettes fiscales	563 170 253 420	563 170 253 420	0
Recettes non fiscales	50 175 594 286	50 175 594 286	0
Dons programme et legs	48 319 218 663	48 319 218 663	0
Produits exceptionnels	65 253 693	65 253 693	0
Produits financiers	5 277 005 191	5 277 005 191	0
Comptes d'affectation spéciale		2 677 463 317	2 677 463 317
Recettes budget de l'ETAT	667 007 325 253	669 684 788 570	2 677 463 317

Sources : Comptes de gestion 2017 du RGT et CGAF 2017

La discordance au niveau des comptes d'affectation spéciale entre le compte de gestion du RGT et le CGAF s'explique par la non prise en compte de l'exécution de ceux-ci dans la comptabilité du RGT qui devrait normalement le faire en ce sens qu'il est le Receveur Général de l'Etat.

La Cour prend acte du fait que c'est le PGE qui est comptable assignataire des CAS mais note que pour la traçabilité de l'exhaustivité des recettes du budget de l'Etat, le montant des recettes des CAS soit communiqué au PGE en vue de leur consolidation dans les recettes totales du budget de l'Etat.

3.1.3.2.3. Dépenses du budget 2017

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

Tableau 78 : Etat de rapprochement entre le compte de gestion du PGT et le CGAF 2017

Nature de dépenses	CGAF	Balance du PGT (CG)	Différence (CGAF -CGPGT)
Intérêt et frais financiers	46 733 550 163	52 463 038 574	5 729 488 411
Dépenses de personnel	192 817 382 823	192 817 382 823	0
Dépenses de fonctionnement	299 271 783 348	294 973 385 290	-4 298 398 058
Dépenses d'investissement dont :	174 493 080 945	106 715 517 893	-67 777 563 052
<i>Ressources internes</i>	27 958 819 945	104 455 249 945	76 496 430 000
<i>Ressources externes</i>	146 534 261 000	2 260 267 948	-144 273 993 052
Comptes d'affectation spéciale	2 677 463 317	2 677 463 317	0
TOTAL BUDGET DE L'ETAT	890 486 341 541	756 362 305 790	-134 124 035 751

Source : CGAF 2017, CG 2017 du PGT et calculs de la Cour

Le rapprochement entre les données du CGAF et celles du Compte de gestion du PGT au niveau de l'exécution des dépenses du budget 2017 tel que présenté dans le tableau ci-dessus, dégage une différence globale de -134 124 035 751 F CFA qui provient du cumul des discordances constatées entre les deux comptes au niveau des différentes catégories de dépenses suivantes :

- intérêts et frais financiers ;
- dépenses de personnel ;
- dépenses de fonctionnement ;

- et dépenses d'investissement.

3.1.3.3. Rapprochement entre le compte administratif (CA) et le Compte général de l'administration des finances (CGAF)

Le rapprochement entre le compte administratif qui présente le développement des opérations budgétaires par ministère et par titre et le CGAF, a permis à la Cour d'aboutir aux résultats consignés dans les tableaux suivants :

3.1.3.3.1. Situation des recettes 2017

Tableau 79 : Etat de rapprochement entre le CA et le CGAF au niveau des recettes 2017

Libellés	CA 2017	CGAF 2017	Différence (CA-CGAF)
Dons programme et legs	48 319 218 663	88 526 753 663	-40 207 535 000
Recettes fiscales	563 170 253 422	563 170 253 420	2
Recettes non fiscales	50 175 594 286	50 175 594 286	0
Produits exceptionnels	151 535 485	65 253 693	86 281 792
Produits financiers	5 277 005 191	5 277 005 191	0
Comptes d'affectation spéciale	2 677 463 317	2 677 463 317	0
Recettes totales	669 771 070 364	709 892 323 570	-40 121 253 206

Source : CA et CGAF 2017 et calculs de la Cour

A la lumière de ce tableau, l'on relève que les opérations d'exécution des CAS ont été retracées pour cette gestion 2017 par l'ordonnateur dans le compte administratif. Ce qui n'était pas le cas pour les gestions passées. Ceci satisfait à une recommandation récurrente de la Cour. La différence globale de -40 121 253 206 F CFA constitue le résultat de la somme des discordances constatées entre le CA et le CGAF au niveau des dons-programmes et legs, des recettes fiscales et des produits exceptionnels comme l'indique le tableau ci-dessus.

La Cour prend acte de la justification de ces discordances par l'ACCE mais invite les services du MEF à prendre les dispositions afin de disposer des avis de décaissement afin de permettre leur traitement comptable avant la clôture définitive de la gestion.

3.1.3.3.2. Situation des dépenses 2017

Le rapprochement des données relatives aux dépenses contenues dans le CA et le CGAF au titre de la gestion 2017 est présenté dans le tableau suivant :

Tableau 80 : Etat de rapprochement entre le CA et le CGAF au niveau des dépenses 2017

Nature de dépenses	CA 2017	CGAF 2017	Différence (CA-CGAF)
Intérêts et frais financiers	52 463 038 574	46 733 550 163	-5 729 488 411
Dépenses de personnel	192 817 382 823	192 817 382 823	0
Dépenses de fonctionnement	196 133 464 963	196 920 238 671	786 773 708
Dépenses d'intervention	102 351 544 677	102 351 544 677	0
Dépenses d'investissement dont :	170 981 456 595	174 493 080 945	3 511 624 350
Ressources internes	97 855 905 625	27 958 819 945	-69 897 085 680
Ressources externes	73 125 550 970	146 534 261 000	73 408 710 030
TOTAL BUDGET GENERAL	714 746 887 632	713 315 797 279	-1 431 090 353
Comptes d'affectation spéciale	2 677 463 317	2 677 463 317	0
TOTAL BUDGET DE L'ETAT	717 424 350 949	715 993 260 596	-1 431 090 353

Source : CA et CGAF 2017 et calculs de la Cour

Le tableau ci-dessus met en lumière des discordances entre le CA et le CGAF au niveau :

- des intérêts et frais financiers ;
- des dépenses de fonctionnement ;
- et des dépenses d'investissement.

Ces discordances dégagent une différence cumulée de -1 431 090 353 F CFA entre les deux comptabilités. Mais il faut rappeler que ces données ont fait l'objet de retraitement par l'ACCE aboutissant aux montants des réalisations suivants avec de nouveaux taux :

- intérêts et frais financiers : 46 733 550 163 F CFA soit 79,62% ;
- dépenses de fonctionnement : 196 920 238 671 F CFA soit 98,742% ;

Tout comme au niveau des recettes, l'exécution des dépenses des CAS a été également prise en compte par le CA pour la gestion 2017.

3.2. OBSERVATIONS SUR L'AVANT-PROJET DE LOI PORTANT REGLEMENT DEFINITIF DU BUDGET DE L'ETAT, GESTION 2017

L'avant-projet de loi de règlement, gestion 2017 accompagné de ses annexes appelle les observations suivantes :

3.2.1. Sur l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2017 :

1) Page 3, article 5 paragraphe 1 :

- ✓ au niveau du montant en lettres, écrire « **quatre cent trente-huit millions** » au lieu de « *quatre cent trente-trois millions* ».

2) Page 4, article 9 :

- ✓ au niveau du montant en lettres, écrire « quatre cent vingt et un millions » au lieu de « quatre cent vingt un et millions ».

3) Page 5 : Article 15 : Recettes des comptes de prêts et d'avances...

- ✓ supprimer « *de prêts* » car la loi de finances, gestion 2017 a prévu uniquement « **les comptes d'avances** » ;
- ✓ supprimer « **au titre des opérations de trésorerie** » dans le même article car les comptes d'avances ont été prévus et exécutés au niveau des Comptes Spéciaux du Trésor et en aucun moment au niveau des opérations de trésorerie ;
- ✓ le montant en chiffres des recettes des comptes d'avances, 23.221.481.290 F CFA, est mal transcrit en lettres : écrire « **vingt-trois milliards deux cent vingt et un millions quatre cent quatre-vingt et un mille deux cent quatre-vingt-dix** » au lieu de « *vingt-trois milliards deux cent vingt et un millions quatre cent quatre-vingt et un mille deux quatre-vingt-dix* »

4) Même page : Article 16 : Les dépenses des comptes de prêts...

- ✓ Mêmes observations que celles des deux premiers crochets ci-dessus portant sur l'article 15.

3.2.2. Sur les annexes

5) Page 9 :

- ✓ Ramener le N.B. en début de page à la fin des annexes sous le tableau T page 16.

6) Page 11 : Tableau H

- ✓ au niveau du titre du tableau, écrire « **exécution des arriérés de la dette publique** » au lieu de « *exécution de la dette publique* »

7) Page 12 :

- ✓ Tableau J, écrire « **comptes d'avances** » et non « *comptes de prêts et avances* » conformément aux dispositions des articles 35 et 40 de la LOLF 2014-013 du 27 juin 2014.
- ✓ Tableau K, même observation que pour le tableau J.

8) Page 13 :

- ✓ Titre du tableau N : écrire « **Exécution des recettes des comptes d'avances** » au lieu de « *Exécution des recettes des comptes de prêts et avances* » pour les mêmes raisons que pour le tableau J.
- ✓ A l'intérieur du tableau, écrire simplement « **Avances** » au lieu de « *Prêts et avances* »

9) Page 14 :

- ✓ Tableau O : « Exécution des dépenses des comptes de prêts et avances, gestion 2017 », mêmes observations que celles du tableau N.

10) Page 15 :

- ✓ Tableau R : Résultat patrimonial pour l'année 2017 : **Mettre un séparateur de milliers entre les montants des comptes 75 et 77 ;**
- ✓ Tableau S : « Résultat du résultat de l'exécution du budget, gestion 2017 » : supprimer « *du résultat* » au niveau du titre ;
- ✓ Deuxième ligne : écrire « **BUDGET GENERAL** » au lieu de « *BUDGET GNERAL* ».

3.3. GRANDES CONCLUSIONS TIREES DU CONTROLE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2017 ET RECOMMANDATIONS

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

3.3.1.1. Sur le respect des délais pour le vote de la loi de finances, gestion 2017

La loi de finances, gestion 2017 n'a été adoptée que le 17 janvier 2017 soit 17 jours après la fin de l'exercice précédent. Le gouvernement aurait dû appliquer les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 58 de la LOLF 2014 relative aux douzièmes provisoires.

Rec.1 : Prendre les dispositions pour permettre le vote de la loi de finances au plus tard le 15 décembre de l'année n-1.

3.3.1.2. Sur l'exactitude des données du budget général gestion, 2017

Les vérifications formelles de l'équilibre de la loi de finances, gestion 2017 font apparaître un solde excédentaire de **1.000 F CFA** en ressources non signalé. Ce solde doit être régularisé pour l'exactitude des chiffres.

Rec. 2 : Justifier le solde excédentaire de 1.000 F CFA et le régulariser.

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

3.3.1.3.1. Respect des délais de mise en œuvre des dispositions de la loi 2014-013

Le contrôle effectué par la Cour a abouti à la conclusion suivante : le Togo applique déjà pour la gestion 2017 les règles et procédures découlant du principe de la constatation des droits et obligations régissant la comptabilité générale qui constituait une exception par rapport au délai du 1^{er} janvier 2017. Paradoxalement, les autres dispositions de cette loi dont la mise en œuvre était attendue en 2017 n'ont pas été respectées. Compléter avec les dispositions à mettre en œuvre)

Rec.3 : Prendre les dispositions pour assurer la mise en œuvre intégrale des dispositions de la loi n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances.

3.3.1.3.2. Respect des délais de reddition des comptes, gestion 2017

Conformément à l'article 63 de la LOLF 2014-013 du 27 juin 2014, le dépôt du Projet de loi de règlement, point d'achèvement du processus de reddition des comptes, doit intervenir au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session parlementaire.

La Cour constate que malgré les efforts des uns et des autres pour le respect dudit délai, l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2017 n'a été déposé à la Cour que le 27 juillet 2018, soit moins de deux mois avant la date buttoir du 25 septembre 2018 pour le dépôt du projet de loi de règlement (PLR) sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Rec.4 : Prendre les dispositions pour permettre le dépôt du projet de loi de règlement au plus tard le 25 septembre 2018 sur le bureau du Président de l'Assemblée Nationale.

3.3.1.4. Sur le non-respect du principe de l'intangibilité de la balance

L'exécution des opérations financières de l'Etat et leur comptabilisation par les différents réseaux de comptables publics aussi bien au niveau déconcentré que centralisateur, respecte le cadre légal et réglementaire prévu à cet effet. La nomenclature comptable utilisée est celle instituée par l'instruction n° 001/MEF/SG/DGTCP/2016 du 25 août 2016 portant mise en application d'une nouvelle nomenclature comptable de l'Etat. Ce cadre qui comprend désormais huit (8) classes de comptes numérotés de 1 à 8, au lieu de dix (10) classes comme jusqu'à la clôture de la gestion 2016, s'inspire du Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA).

La mise en œuvre de cette nouvelle instruction a apporté un changement fondamental dans la présentation de la balance des comptes. En effet, pour les comptes ouverts au 1^{er} janvier 2017, le principe de l'intangibilité de la balance générale d'entrée, gestion 2017 n'a pu être respecté. Le non-respect du principe de l'intangibilité de la balance générale constitue une exception qui nécessite la production d'une note explicative.

L'analyse des différentes opérations budgétaires et comptables aboutit à la conclusion que le CGAF, les comptes de gestion ainsi que les balances au 31 décembre des CPE pour la gestion 2017, ont été présentés conformément à cette nomenclature, à ce manuel de procédures et à cette instruction.

Rec.5 : Que le ministère chargé des finances produise l'annexe explicative de l'augmentation du total de la balance d'entrée au 1^{er} janvier 2017 par rapport à celui du 31 décembre 2016.

3.3.2. Sur la mise en œuvre de la transparence budgétaire :

La loi n° 2014-009 du 11 juin 2014 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques (Articles 2, 3, 8, 9, 11, 12, 16, 22, 24, et 25) est en vigueur depuis le vote de la loi en 2014. Les constats découlant de l'audit de sa mise en application permettent de conclure que :

- les diligences relatives à la mise en œuvre des dispositions des articles 8, 9 et 12 aucune réponse fournie ;
- les diligences relatives à l'article 16 : le calendrier budgétaire utilisé pour le budget 2017 est celui institué par le décret n° 2014-042/PMRT du 08 janvier 2014 fixant le calendrier budgétaire ; il n'y a pas eu de débat d'orientation budgétaire pour le budget 2017 ;
- l'article 22 de la loi n° 2014-009 du 11 juin 2014 relatif au rapport sur les perspectives d'évolution des finances publiques sur cinq ans (à long terme), n'a pas été respecté ;
- les dispositions de l'article 25 relatif à la situation financière consolidée des collectivités territoriales, des organismes de protection sociale et des finances des sociétés et établissements publics, n'ont pas été mises en œuvre.

Rec.6 : Prendre des dispositions en vue de mettre en œuvre toutes les dispositions relatives à l'application de la loi portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques.

3.3.3. Sur la cohérence du Budget 2017 avec les objectifs de la SCAPE pour 2017

- Par rapport aux dotations SCAPE estimées pour le budget au titre de la gestion 2017 (1.039.200.000.000 F CFA) est nettement inférieur à la dotation budgétaire 2017 (878.227.540.000 F CFA) de 15,49% ;
- les enveloppes budgétaires par axe stratégique telles qu'allouées au titre du budget 2017, n'ont pas respecté les estimations de la SCAPE pour l'année 2017 ;
- le résultat global découlant de l'exécution du budget 2017 en comparaison avec les estimations de la SCAPE pour 2017 en termes de taux de croissance, montre que l'objectif de 7,1% sur la période n'est pas atteint ; le taux de 2017 ne dépasserait pas 5,0%.

Le même constat avait été effectué pour la gestion 2016 ; le budget 2017 marquant la fin de la SCAPE, il ne semble pas opportun de reconduire la recommandation n°1 du RELF 2016. Il convient de la retirer.

3.3.4. Sur l'examen des mécanismes de contrôle interne mis en place pour maîtriser les risques qui entraveraient l'atteinte des objectifs dans la gestion des finances publiques.

La Cour constate que malgré ses recommandations récurrentes, l'agent comptable de la dette publique n'est toujours pas nommé quand bien même le décret N° 2017-112/PR du 29 septembre 2017 fixant les attributions du ministre et portant organisation et fonctionnement du ministère de l'économie a réaffirmé l'existence de ce poste comptable à l'article 32 dernier alinéa. Le rôle de ce fonctionnaire des finances devient une nécessité de haute importance dans la mesure où les informations que ce comptable pourrait mettre à la disposition des responsables de la DGTCP, permettraient de mieux maîtriser l'évolution de la dette, à travers l'analyse de sa viabilité et de sa soutenabilité.

Reconduire la recommandation n°3 du RELF 2016 relative à la nomination de l'Agent comptable de la dette.

3.3.5. Sur l'audit du système d'information de gestion des finances publiques et sa fiabilité.

La Cour conclut que le SIGFiP est raisonnablement sécurisé, son contrôle interne assure la minimisation des risques de fraude et de manipulation des données et que l'information financière produite par le système est assez fiable.

Cependant le système demeure manipulable. En effet les crédits de dépenses de personnel, crédits limitatifs par nature, sont dans certains cas exécutés en dépassement. L'audit effectué sur cet aspect a permis de constater que le SIGFiP autorisait exceptionnellement d'exécuter en dépassement cette catégorie de dépenses afin

d'éviter de surseoir au paiement de salaires de certains fonctionnaires pour insuffisance de crédit en cours d'année.

Rec.7 : Prendre des dispositions pour éviter que le SIGFiP ne soit un outil pour le non-respect de l'orthodoxie budgétaire.

La Cour déplore cependant que malgré la volonté exprimée par l'OTR de faire de l'informatisation des impôts une priorité, le projet piétine. En effet malgré l'appel d'offre en vue de la réalisation de l'étude conceptuelle de la mise en œuvre d'un système informatique de gestion intégrée d'impôts pour l'OTR lancé depuis novembre 2015 pour une durée estimée à quatorze (14) mois, dans le cadre du Projet d'Appui à la Gouvernance Fiscale (PAGFI) de la BAD assurant le financement, l'on en est à fin août 2018 au stade de l'avis à manifestation d'intérêt en vue du recrutement du Cabinet chargé de l'assistance technique relative à la mise en place de la solution du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP)³⁶.

Reconduire la recommandation n°5 du RELF 2016 relative à la réalisation par l'Office Togolais des Recettes du Projet d'interconnexion et d'échanges d'informations entre l'OTR, le SIGFiP, le Centre de formalités des entreprises (CFE) et l'Institut National des Statistiques Economiques et des Etudes Démographiques (INSEED).

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

En vue de se prononcer sur la conformité entre les comptes de gestion des CPE et la comptabilité de l'ordonnateur principal du budget de l'Etat, la Cour a rapproché le compte administratif qui constate la mise en recouvrement des recettes et l'ordonnancement des dépenses avec le CGAF qui résume les encaissements et les décaissements correspondants et l'exécution des opérations de trésorerie.

A l'issue de cet exercice, les conclusions suivantes sont tirées :

- le principe de l'intangibilité de la balance n'a pas été respecté entre la balance de clôture au 31/12/2016 et la balance d'ouverture au 1er janvier 2017 ;
- le rapprochement de la comptabilisation des recettes entre le CA 2017 et le CGAF 2017 met en lumière le fait que les opérations d'exécution des CAS ont été retracées pour cette gestion 2017 par l'ordonnateur dans le compte administratif. Ce qui n'était pas le cas pour les gestions passées. Ceci satisfait à une recommandation récurrente de la Cour.
- toutes les discordances constatées entre la comptabilité du PGT et celle de l'ordonnateur (CA), ont été identifiées, retraitées et harmonisées avant leur prise en compte dans le CGAF en ce qui concerne les dépenses de la dette, de personnel, de fonctionnement et de transferts.

Retirer la recommandation n° 6 du RELF 2016 devenue sans objet.

³⁶ AMI N°002/2018/OTR/CG/PAGFI/UEP/RPM

3.3.7. Sur la maîtrise des prévisions de recettes budgétaires

Les prévisions de recettes budgétaires sont globalement non maîtrisées et manquent de réalisme et de sincérité : en 2017 leur taux de réalisation n'a atteint que 86,88% en recul par rapport à 89,37% réalisé en 2016.

L'analyse par grande rubrique de cette situation, met en lumière le fait que ce résultat est largement dû à la faiblesse constatée dans la prévision et la mobilisation des dons programme et legs (taux de réalisation de 60,33%). A l'intérieur de cette rubrique, la Cour réalise les observations suivantes :

- les dons projets des institutions internationales, prévus pour, ont été mobilisés pour 40 207 535 000 F CFA sur une prévision totale de 94 779 008 000 F CFA soit 42,42% ;
- l'exécution des dons programmes de ces institutions a atteint 48 319 218 663 F CFA sur 51 963 183 000 F CFA prévus soit 92,99% ;

L'on conclut de cette analyse que la faiblesse constatée dans la mobilisation des dons et legs en 2017, est imputable aux dons projets réalisés à 42,42% seulement.

Rec.8 : Prendre les dispositions en vue d'assurer la mobilisation optimale des dons projet.

3.3.8. Sur l'exécution des dépenses budgétaires

L'analyse des dépenses du budget 2017 sous l'angle du respect des prévisions a donné lieu aux conclusions ci-dessous :

- pour l'exercice sous-revue, elles ont connu globalement un taux d'exécution de 81,39%, en recul par rapport à 86,13% en 2016 ;
- l'analyse par principale catégorie de dépenses budgétaires met en lumière le fait dépenses ordinaires sont exécutées à de 96,29% des crédits votés tandis que les crédits de dépenses d'investissement n'ont été consommés qu'à hauteur de 54,53% ;
- la Cour constate une meilleure discipline dans le respect des autorisations de dépenses budgétaires, mais attire l'attention sur les dépassements constatés au niveau des dépenses de personnel (100,20%) et invite les ministères qui en sont à la base à observer une meilleure discipline budgétaire.

Rec. 9 : que les services du ministère des finances assurent un meilleur suivi de l'évolution des charges de personnel en cours de gestion et prennent des mesures qui conviennent pour intégrer les incidences financières non prévues dans le collectif budgétaire.

3.3.9. Sur la gestion des dotations aux CST

L'analyse des deux catégories de CST prévues dans la loi de finances, gestion 2017 a abouti aux conclusions présentées ci-après.

3.3.9.1. Dotations aux comptes d'affectation spéciale (CAS)

Pour permettre à la Cour de se forger une opinion sur la gestion de l'ensemble des quatre CAS qui ont reçu des dotations en 2017, elle a demandé que lui soient produits les

justificatifs d'exécution desdites dépenses aux fins d'analyse. Mais jusqu'au bouclage du rapport définitif, la Cour n'a reçu aucune réponse dans ce sens.

Rec.10 : *Pour permettre à la Cour de se forger une opinion sur la gestion de l'ensemble des quatre CAS, elle recommande vivement que les pièces justificatives de l'exécution des dotations à ces comptes lui soient transmises dans les meilleurs délais et qu'à l'avenir ces pièces justificatives soient produites en annexe aux comptes de gestion.*

Finally, the Court of accounts was unable to access only the management account produced by the Special Fund for the Development of the Habitat (FSDH) under the management 2017. It results from the analysis of the accounts of this CAS that the FSDH is functional in violation of the provisions of the law n°88-15 of 8 November 1988 which defines in article 2 its object which is « to grant financial support, to the organizations of land development and construction of social housing by taking charge of the financing of all or part of the technical equipment notably the roads and various networks, and the social collective equipment ». According to article 6 of this law, it is provided that : « the modalities of intervention of the fund will be specified by a decree ». The decree has not yet been taken.

Rec.11 : *Suspendre le fonctionnement du fonds en attendant la mise en place du cadre réglementaire permettant au FSDH de remplir sa mission conformément à la législation en vigueur.*

Moreover, the Court has generally observed a double reporting of accounts in what concerns the special allocation accounts.

3.3.9.2. Comptes d'avances

The execution of the advance accounts granted under the management 2017, amounting to 50 838 797 142 F CFA, represents 1.131,03% of the credits opened by the finance law, management 2017. This constitutes a serious breach of article 40, paragraph 1 of the LOLF 2014.

Rec.12 : *Respecter à l'avenir les plafonds des crédits ouverts au titre des comptes d'avances.*

3.3.10. Sur le respect des critères du Pacte de convergence

The examination of the results of the execution of the finance laws, management 2017 in view of the convergence criteria of the UEMOA as carried out by the Court, shows that two criteria of first rank out of three have been respected in the same way as the two criteria of second rank.

Rec.13 : *Poursuivre les efforts entrepris dans le sens de la réduction de l'endettement.*

RECOMMANDATIONS DE LA COUR³⁷

A l'issue du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2017, l'équipe a procédé à l'évaluation de l'état de mise en œuvre des recommandations contenues dans le RELF, gestion 2016 avant de formuler les recommandations relatives au contrôle de la loi de finances, gestion 2017. Cet exercice a permis de réaliser que sur les onze (11) recommandations de la gestion précédente, sept (7) tombent soit parce qu'elles ont fait l'objet de mise en œuvre satisfaisante soit parce qu'elles sont devenues inopportunes ; quatre (4) ont été reconduites soit en l'état soit après mise à jour. Treize (13) nouvelles recommandations ont été formulées.

Pour le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2017, en plus des recommandations reconduites (n°14 à 17), la Cour recommande que :

1. le Gouvernement prenne des dispositions afin de permettre le vote de la loi de finances au plus tard le 15 décembre de l'année n-1 ;
2. le solde excédentaire de 1.000 F CFA qui apparaît dans la loi de finances gestion 2017 soit justifié et régularisé ;
3. des dispositions soient prises pour assurer la mise en œuvre intégrale des dispositions de la loi n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances pour 2019 ;
4. le Gouvernement prenne des dispositions en vue de déposer le projet de loi de règlement au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session budgétaire sur le bureau du Président de l'Assemblée Nationale ;
5. le ministère chargé des finances produise l'annexe explicative de l'augmentation du total de la balance d'entrée au 1er janvier 2017 par rapport à celui du 31 décembre 2016 ;
6. des mesures soient prises en vue de mettre en œuvre toutes les dispositions prévues par la loi 2014-009 du 11 juin 2014 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques ;
7. des dispositions soient prises pour éviter que le SIGFiP ne soit un outil pour le non-respect de l'orthodoxie budgétaire ;
8. des dispositions soient prises pour maîtriser les prévisions des dons projets afin d'assurer leur mobilisation optimale ;
9. les services du ministère des finances assurent un meilleur suivi de l'évolution des charges de personnel en cours de gestion et prennent des mesures qui conviennent pour intégrer les incidences financières prévisibles dans le collectif budgétaire ;
10. les pièces justificatives de l'exécution des dotations aux CAS pour la gestion 2017 soient transmises dans les meilleurs délais à la Cour et qu'à l'avenir ces pièces soient produites en annexe aux comptes de gestion ;

³⁷Il convient de rappeler que les recommandations faites par la Cour au titre des rapports sur l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2011, 2012, 2013, 2014, 25 et 2016 restées sans suite, sont reconduites dans le rapport 2017.

11. soit suspendu le fonctionnement du FSDH en attendant la mise en place du cadre réglementaire lui permettant de remplir sa mission conformément à la législation en vigueur ;
12. les plafonds des crédits ouverts au titre des comptes d'avances soient respectés à l'avenir ;
13. le gouvernement poursuive les efforts entrepris dans le sens de la maîtrise de l'endettement ;
14. les RAP des différents responsables des programmes des ministères soient produits à la Cour conformément à l'article 50 alinéa 3 de la LOLF 2014 ;
15. l'agent comptable de la dette publique soit nommé en vue d'un meilleur suivi de l'endettement de l'Etat et produise à la Cour dans le cadre de la reddition des comptes, copies des conventions et des accords de prêts signés au cours de la gestion ainsi que les états relatifs aux rééchelonnements, aux annulations et remises de dettes intervenus au cours de la gestion sous examen afin de permettre une meilleure analyse de la situation de la dette ;
16. le Gouvernement veille à la finalisation par l'Office Togolais des Recettes du Projet d'interconnexion et d'échanges d'informations entre l'OTR, le SIGFiP, le Centre de formalités des entreprises (CFE) et l'Institut National des Statistiques Economiques et des Etudes Démographiques (INSEED), en vue d'une meilleure intégration des différents systèmes d'information de gestion de l'Etat ;
17. la situation au 31 décembre des états détaillés relatifs aux exonérations fiscales ainsi que leurs justificatifs, aux crédits d'impôts, aux remboursements fiscaux (T.V.A et autres impôts et taxes), aux remises gracieuses, aux agréments fiscaux prioritaires et aux restes à payer nominatifs, dans un souci de transparence et de bonne gouvernance financière, fasse l'objet d'états annexes.

CONCLUSION

Le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2017 effectué par la Cour des comptes a consisté à vérifier le respect des critères suivants : la régularité, la sincérité, la transparence, la conformité des enregistrements comptables aux nouvelles règles de gestion des finances publiques induites par la loi n° 2014-013 du 27 juin 2014 portant loi organique relative aux lois de finances ; l'évaluation des soldes en vue d'apprécier leur bon report, l'exacte présentation des états financiers ainsi que la pertinence et la fiabilité des informations financières reportées. Ces contrôles ont été réalisés au moyen des tests portant sur le détail de certaines opérations.

Pendant la phase de planification, l'équipe a procédé à la prise de connaissance de l'entité à auditer à travers l'analyse du nouvel environnement juridique et économique auquel le ministère chargé des finances est soumis ; elle a également mis l'accent sur les estimations de la dernière année de la SCAPE (2013-2017) en lien avec les dotations budgétaires 2017 ; elle a enfin examiné dans quelles mesures les dispositions de la loi n° 2014-013 du 27 juin 2014 ont été appliquées puis évalué le contrôle interne et le système d'information de gestion du ministère.

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

Dans une première phase, il s'est agi d'obtenir à travers un questionnaire³⁸ des précisions et des informations détaillées sur certaines données chiffrées ou la réalisation de certaines diligences en application des nouvelles obligations légales ou réglementaires. La seconde phase a eu lieu avec la transmission du rapport provisoire de la Cour. Elle a offert l'opportunité aux services techniques de réagir aux observations de la Cour. Les réactions pertinentes du ministère ont été prises en compte dans la finalisation du rapport.

A l'issue du contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2017, la Cour constate dans l'ensemble, une amélioration continue du Gouvernement en matière de reddition des comptes, notamment au niveau du respect des délais du dépôt du projet de loi de règlement. Cependant contrairement aux deux gestions passées où l'exposé des motifs était décliné en présentation générale puis en présentation par article, ce qui contribuait à accroître la transparence et la compréhension de l'information financière découlant de l'exécution de la loi de finances, cette fois-ci, l'exposé de motif s'est limité à la présentation générale.

Ce rapport constitue un précieux outil d'information du Gouvernement, des institutions de la République, du public et des partenaires techniques et financiers sur l'analyse indépendante des résultats obtenu dans l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2017.

La Cour des comptes note encore, pour la gestion sous-revue, une amélioration de la qualité de l'information contenue dans les différents documents produits par le Gouvernement et une coordination plus efficace entre les différents services techniques du ministère, rehaussant du coup, la qualité de la reddition des comptes de l'Etat.

³⁸ Voir questionnaire en annexe

Le cadre de concertation entre la Cour et le ministère chargé des finances suggéré à l'issue du RELF 2016 a pu se réunir fin deuxième trimestre 2018 et a permis aux deux entités, tenant compte des nouvelles contraintes de délais qu'impose l'entrée en vigueur définitive du nouveau cadre harmonisé de gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA, de s'entendre sur un nouveau calendrier de reddition des comptes.

Ce calendrier bien que perfectible dans la perspective des futurs travaux du cadre de concertation dont la formalisation est souhaitable, permet de mieux répondre aux attentes de l'Assemblée Nationale.

Somme toute, pour la gestion sous revue, le dépôt des comptes s'est effectué suivant les délais convenus.

COUR DES COMPTES

ANNEXES

COUR DES COMPTES

Lettre de mission

COUR DES COMPTES

Première Chambre

N° 002/2018/CC/PPC/LM ✓

REPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail-Liberté-Patrie

Lomé, le 07 JUIN 2018

LETTRE DE MISSION

Le Président de la Première Chambre
A

Monsieur PILOUZOUÉ Tchalouw Bouwessodjolo

LOME

Objet : *Contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2017*

Monsieur le Conseiller-maître,

Le Plan de Travail Annuel (PTA) adopté par la première chambre de la Cour des comptes au titre de l'année 2018 a retenu, entre autres, le **contrôle de l'exécution de la loi de finances, au titre de l'année 2017.**

- **Objectif du contrôle** :

Examiner et vérifier l'exécution de la loi de finances votée par l'Assemblée Nationale au titre de la gestion 2017 aux fins de s'assurer d'une part, de la fiabilité et de l'image fidèle des comptes produits par le ministère des finances dans le cadre de l'exécution du budget sous-revu et d'autre part, du respect de la réglementation budgétaire et comptable en vigueur en 2017.

- **Nature des travaux à réaliser** :

➤ Planification de la mission :

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

➤ Exécuter la mission :

- Etude du compte administratif et des comptes de gestion des trois comptes principaux de l'Etat, gestion 2017 ;
- Etude du projet de loi de règlement au titre de la gestion 2017 et du compte général de l'administration générale des finances 2017.

➤ Elaborer le projet de rapport à adopter en plénière.

Durée de la mission :

- **Nombre de jours à y consacrer** : quarante-cinq (45) jours à compter du 15 juin 2018 ;
- **Date limite de dépôt du rapport d'instruction** : 31 juillet 2018.

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

- M. NEGBANE Djia Kibanda, conseiller référendaire ;
- POKANAME LARE Nounguine, auditeur ;
- MM. PANTOM Akpala et SAMANI Baali, assistants de vérification.

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

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

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



Handwritten signature of Debaba BALE

Debaba BALE

Documents de planification du RELF 2017

CHRONOGRAMME RELF 2016

Dimanche

Activités clé



DDAPT Date de début au plus tôt
DFAPT Date de fin au plus tard

ATELIER RESIDENTIEL

CHRONOGRAMME DE LA MISSION D'ELABORATION DU RELF 2017																
ACTIVITES CLES & TACHES	DDAPT	DFAPT	Durée	29	30	31	1er	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1-Travaux préparatoires du RELF 2017	02/01/2018	30/08/2018	8 mois													
1.1. Recherches documentaires sur le budget 2017 et son exécution et mise à jour des tableaux d'analyse	15/05/2018	07/06/2018	21 jours													
1.2. Mission de suivi des recommandations 2016	01/06/2018	30/06/2018	1 mois													
1.3. Mise à jour des tableaux d'analyse	01/06/2018	31/07/2018														
1.4. Mise à jour et rédaction des correspondances administratives																
2- Réception des comptes	01/06/2018	31/07/2018														
2.1. Comptes de gestion des CPE	31/05/2018	31/06/2018														
2.2. CGAF 2017	30/06/2018	30/06/2018														
2.3. Avant-projet de loi de règlement 2017	31/07/2018	31/07/2018														
3- Dépouillement des comptes	15/06/2018	30/08/2018	45 jours													
3.1. Vérification des données de la LFI et de la LFR 2017																
3.2. Analyse et vérification des données du compte administratif 2017																
3.3. Dépouillement et analyse des éléments des comptes de gestion (RG11, PGT, ACCT) 2017																
4- SEMINAIRE RESIDENTIEL EN VUE DE L'ELABORATION DU RELF 2017 DU 16 AU 31 JUILLET 2018																
4- SEMINAIRE RESIDENTIEL ELABORATION RELF 2017	16/07/2018	30/07/2018	16 jours	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
4.0- ARRIVEE ET INSTALLATION DE L'EQUIPE	16/07/2018		1/2 jour													
4.1- ETUDE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES 2017	17/07/2018	19/07/2018	2 Jours													
4.2- REDACTION DES OBSERVATIONS PROVISOIRES	19/07/2018	21/07/2018	2 Jours													
4.3- ETUDE DU CGAF 2017 ET DE L'AVANT-PROJET DE LOI DE REGLEMENT 2017	21/07/2018	25/07/2018	3 Jours													
4.3.1 Rapprochement des données du CA, CGAF et des CG du RStet du PGT pour la rédaction du projet de rapport en vue de déclaration générale de conformité (DGC)	21/07/2018	24/07/2018	2 Jours													
4.3.2 Rédaction du projet de rapport en vue de déclaration générale de conformité (DGC)	24/07/2018	25/07/2018	1 journée													
4.4- LECTURE ET ADOPTION DE L'AVANT-PROJET DU RELF 2016	25/07/2018	26/07/2018	2 Jours													
4.4.1 Lecture de l'avant-projet de rapport	28/07/2018	29/07/2018	1 Jour													
4.4.2 Lecture et adoption en plénière de chambre de l'avant-projet de rapport 2017	29/07/2018	30/07/2018	1 Jour													
5. RETOUR A LOME	31/07/2018	31/07/2018	1/2 Jour													

PROJET RELF 2017	PERIODE / DUREE	DATE DE DEBUT AU PLUS TOT	DATE DE FIN AU PLUS TARD	DATE DE DEBUT AU PLUS TARD	DATE DE DEBUT AU PLUS TOT	DATE DE DEBUT AU PLUS TARD	RESPONSABLE	DUREE	OBSERVATIONS
ACTIVITES CLES		15j		JUILLET (1)	AOUT (1)	SEPTEMBRE	SEPTEMBRE	113 jours	
0.1. Planification du contrôle de l'exécution de la loi de finances 2017			15/05/2018			15/05/2018	15/05/2018	15 jours	Activité réalisée
0.2. Réception des comptes de gestion 2017 des CPE			15/05/2018			15/05/2018	15/05/2018	1 jour	Activité à réaliser
0.3. Mission de suivi des recommandations antérieures				15/05/2018		15/05/2018	15/06/2018	30 jours	Activité à réaliser
1.1. Réception du CGAF 2017					15/06/2018		15/06/2018	1 jour	Activité à réaliser
1.2. Etude des comptes de gestion 2017 des trois (3) CPE et des RAP 2017.						30/06/2018	30/06/2018	15 jours	Activité à réaliser
1.3. Réception de l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2017					15/07/2018		15/07/2018	1 jour	Activité à réaliser
1.4. Etude de l'avant-projet de loi de règlement et du CGAF 2017 aux fins de la déclaration générale de conformité et de l'avant-projet de RELF 2017						16/07/2018	16/07/2018	15 jours	Activité à réaliser
1.5. Adoption du RELF provisoire gestion 2017 et sa transmission au MEF pour la réaction contradictoire					31/07/2018		31/07/2018	15 jours	Activité à réaliser
1.6. Temps de réaction et retour des observations contradictoires du MEF à la Cour					31/08/2018		31/08/2018	27 jours	Activité à réaliser
1.7. Prise en compte de la réaction du MEF aux observations de la Cour dans le projet de RELF					01/09/2018		15/09/2018	15 jours	
1.8. Distribution du projet de RELF en vue de la séance plénière d'adoption du RELF					16/09/2018		25/09/2018	10 jours	
1.9. Projet de loi de règlement, gestion 2017					25/09/2018		25/09/2018	1 jour	Activité à réaliser
1.10. Réexamen du projet de loi de règlement, gestion 2018							27/09/2018	2 jours	Activité à réaliser
1.11. Plénière de la Cour en vue de l'adoption du RELF 2017							28/09/2018	2 jours	
1.12. Transmission du RELF 2017 au Président de l'Assemblée Nationale, au Président de la République, au Premier Ministre et au MEF							01/10/2018	1 jour	Activité à réaliser

Lettre d'ouverture de contrôle du RELF 2017

COUR DES COMPTES

Première Chambre

N° 003/2018/CC/PC

REPUBLIQUE TOGOLAISE

Travail-Liberté-Patrie

Lomé, le 04 JUIL 2018

Le Premier Président

A

Monsieur le Ministre
de l'économie et des finances

L O M E

Objet : Ouverture du Contrôle sur l'exécution
des lois de finances, gestion 2017

Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions des articles 9, 11 et 14 de la Loi organique n° 98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, et, pour les besoins de contrôles en vue du rapport sur l'exécution des lois de finances, gestion 2017,

Le Président de la Première Chambre, par lettre de mission n° 002/2018/CC/PPC/LM du 7 juin 2018, a désigné une équipe de magistrats de la Cour composée comme suit :

- M. BALE Débaba, Président de chambre, contre-rapporteur ;
- M. PILOUZOUÉ Tchallou B. Conseiller-maître, rapporteur ;
- M. NEGBANE Djia Kibanda, Conseiller référendaire, membre ;
- M. POKANAM-LARÉ Nounguine, Auditeur, membre ;
- M. PANTOM Akpala, Assistant de vérification, membre
- M. SAMANI Baali, Assistant de vérification, membre.

A cet effet, j'ai l'honneur de vous demander de bien vouloir instruire vos services compétents afin que l'équipe constituée prenne contact directement avec vos principaux collaborateurs (directeurs généraux, directeurs, comptables principaux, inspecteurs etc.), soit par des échanges de correspondance, soit par des entretiens, soit par des visites sur place.

Je vous remercie d'avance pour les dispositions que vous voudrez bien faire prendre pour faire bénéficier à l'équipe, des facilités requises pour le bon déroulement de la mission.

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



Jean Koffi EDOH
Jean Koffi EDOH

Bd Léopold Sédar SENGHOR B.P.: 1336 Tél. : (00228) 22 61 89 28 / 22 61 05 10 Fax 22 61 89 27 / 22 61 89 21
E-mail : cour_descomptes@yahoo.fr – Site Web : www.courdescomptes.tg

Lettre de transmission du rapport d'observations provisoires (RELF 2017) au MEF

COUR DES COMPTES

REPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail-Liberté-Patrie

SECRETARIAT GENERAL

COPIE

Lomé, le ...09 AOUT 2018...

CHAMBRE CHARGÉE DE CONTRÔLE
DES COMPTES DE L'ÉTAT

N° 356.18 /CC/SG

Le Premier Président



A

Monsieur le Ministre
de l'Economie et des Finances

L O M E

Objet : *Transmission du rapport d'observations provisoires
sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, Gestion 2017*

Monsieur le Ministre,

En application des règles de procédure pour l'adoption du rapport sur l'exécution de la loi de finances ainsi que de la déclaration générale de conformité, j'ai l'honneur de vous communiquer le rapport d'observations provisoires sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2017 de la Cour des comptes.

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

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



Jean Koffi EDOH

Bd Léopold Sédar SENGHOR B.P.: 1336 Tél. : (00228) 22 61 89 28 / 22 61 05 10 Fax 22 61 89 27 / 22 61 89 21
E-mail : cour_descomptes@yahoo.fr - Site Web : www.courdescomptes.tg

Réponses du MEF au rapport provisoire de la Cour

MINISTRE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION GENERALE DU
BUDGET ET DES FINANCES

REPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail-Liberté-Patrie

Lomé, le 05 SEPT 2018

N° 2470 /MEF/SG/DGFB

Le Ministre

à

Monsieur le Premier Président de la Cour
des Comptes



LOME

Monsieur le Premier Président,

Par lettre n° 356.18/CC/SG du 09 août 2018, vous m'avez transmis le rapport d'observations provisoires de la Cour des comptes sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2017.

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

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

Pour le Ministre et P.O.
Le Secrétaire Général



**ELEMENTS DE REPONSES AUX OBSERVATIONS DE LA COUR DES
COMPTES DANS SON RAPPORT PROVISOIRE SUR LE CONTÔLE
DE L'EXECUTION DU BUDGET, GESTION 2017**

La Cour des comptes, à l'issue de l'examen des comptes de gestion 2017 des comptables principaux et des autres documents qui sont le Compte administratif, le Compte général de l'administration financière (CGAF) et l'avant-projet de loi de règlement du budget de l'Etat, gestion 2017, a transmis au ministre de l'économie et des finances le rapport provisoire sur le contrôle de l'exécution du budget, gestion 2017.

Le contenu de ce rapport appelle, quelques éléments de réponses d'une part, des observations formulées par la Cour des comptes en complément de son rapport provisoire à insérer au point 3.2. prévu à cet effet à la page 81 et d'autre part, d'autres éléments de réponses de la part du ministère de l'économie et des finances rassemblés en observations de forme et de fond ainsi qu'il suit :

**I. ELEMENTS DE REPONSES DU MINISTERE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES AUX OBSERVATIONS DE LA COUR DES
COMPTES**

Toutes les observations relatives aux erreurs, omissions et incohérences relevées par la Cour des comptes sur l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2017, et ses annexes ont été prises en compte.

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

**A. OBSERVATIONS GENERALES SUR LE RAPPORT
PROVISOIRE**

1. Pages 49/53/56

Les données relatives à l'exécution du budget concernant certaines grandes natures de dépenses contenues dans le tableau n° 40, page 49 du projet de rapport provisoire de la Cour des comptes ayant pour source le CGAF 2017 ne sont pas correctes. Les montants réels sont indiqués dans le tableau n° 21, page 29 du CGAF dans les conditions ci-après :

1

- grande nature 1 « dépense de la dette publique » : 46 733 550 163 FCFA et non 52 463 038 574 FCFA ;
- grande nature 3 « dépenses de matériel »: 196 920 238 671 FCFA et non 196 133 464 963 FCFA.

Le tableau n°49, page 53 du projet de rapport provisoire de la Cour indique un montant total des dépenses de personnel pour 192 120 537 222 FCFA au lieu de 192 817 382 823 FCFA indiqué dans le tableau n° 21, page 29 du CGAF. La comparaison des deux montants fait ressortir une différence de 696 845 601 FCFA, correspondant aux dépenses communes de personnel (section 215).

Le montant des dépenses de biens et services indiqué dans le tableau n° 52, page 56 du projet de rapport provisoire de la Cour est 57 016 425 890 FCFA. Ce montant n'a pas pris en compte les dépenses communes de matériel (section 216) et les dépenses communes diverses (section 217).

Par ailleurs, à la page 56, Concernant les biens immobilisés, le montant issu du rapprochement des opérations budgétaires avec l'ordonnateur est de 3 511 624 350 FCFA comme indiqué dans le tableau 80 de la page 80 du projet de rapport provisoire de la Cour (Confer compte administratif et CGAF page 28) au lieu de 3 111 624 350 FCFA.

2. **Page 50** : dans le tableau 43, les titres publics n'incluent uniquement que les emprunts obligataires et les bons du Trésor. Les rubriques « **Allocation DTS** » et « **BOAD** » n'y sont pas pris en compte. Il faut donc mettre lesdites rubriques en exergue.

3. **Page 52** : au second paragraphe, il faut ajouter l'unité « **F CFA** » au montant 1 470,080 milliards.

4. **Page 68, Tableau 68**

Les pièces justificatives d'exécution des opérations relatives aux comptes d'affectation spéciale sollicitées par la cour aux fins d'analyse sont jointes **en annexe**.

B. OBSERVATIONS SPECIFIQUES SUR LE RAPPORT PROVISOIRE

La Cour des comptes, à l'issue de l'examen des comptes de gestion 2017 des comptables principaux, a procédé à un rapprochement desdits comptes avec les autres documents tel que le Compte administratif, le CGAF et l'avant-projet de loi de règlement du budget de l'Etat, gestion 2017 en vue d'établir la conformité avec ces derniers.

La Recette générale du trésor, après lecture du rapport provisoire a voulu apporté quelques éclaircissements à certaines observations portant sur les recettes budgétaires.

I- Eléments de réponses sur les écarts anormaux

La Cour des comptes a relevé des distorsions dans les taux de réalisation de certaines rubriques de recettes par rapport aux prévisions (page 46).

Il s'agit d'une part, des taux d'exécution inférieur ou égal à 80% et d'autre part, des taux d'exécution supérieur ou égal à 120%.

Les prévisions des recettes de services sont établies en procédant par une action concertée entre les structures prestataires de service et la Recette générale du trésor avec quelques ajustements pour certaines en tenant compte de l'historique des réalisations et de l'effort de service demandé à chaque structure pour améliorer le niveau de mobilisation de ces recettes. Toutefois, celles étant basées, pour la plupart sur une contrepartie, leurs réalisations peuvent être soit en deçà ou soit au-delà des prévisions.

1. Cas des taux d'exécution \leq 80%

C'est le cas notamment :

- de la direction régionale de l'environnement et des ressources forestières des savanes (15,46%) et de la direction régionale de l'environnement et des ressources forestières de la Kara (37,02%) dont les faibles réalisations s'expliquent essentiellement par la suspension provisoire de l'exploitation et de l'exportation des madriers de faux tecks ;
- du service de l'Assainissement et de l'Hygiène du milieu (20,79%) et de la direction des pêches et de l'aquaculture (30,00%) : Ces faibles taux, au niveau de ces deux structures, s'expliquent par le manque de moyens

logistiques pour exercer de façon efficace et efficiente la mobilisation des recettes ;

- de la direction générale de la documentation nationale (34,00%). Il a été demandé à cette direction une contribution substantielle au budget de l'Etat, gestion 2017 d'un montant de 500 millions mais elle n'a pu verser en définitive que la somme 170 millions en évoquant des problèmes de trésorerie ;

2. Cas des recouvrements largement au-delà des prévisions (≥ 120%)

Certaines structures ont connu des réalisations qui sont largement au-delà des prévisions. Les postes concernés sont, en l'occurrence, les produits d'adjudication des biens réformés de l'Etat, les autres revenus de l'entreprise et du domaine (Contour Global), la direction des affaires domaniales et cadastrales, la direction de l'environnement et les gains de change sur transactions financières.

- Produits d'adjudication des biens réformés de l'Etat (862,57%) sont issus des ventes aux enchères publiques des biens réformés de l'Etat. Ce taux de réalisation s'explique par le caractère aléatoire de la recette. En effet, il est difficile d'appréhender au moment des prévisions aussi bien la nature et le nombre de biens à reformer au cours d'une année que le montant de la recette à encaisser ;
- Autres revenus de l'entreprise et du domaine (Contour Global) : le taux de réalisation de 126,91% s'explique par la vente d'une quantité plus élevée de courant électrique que l'estimation initiale; ce qui s'est traduit par le versement de redevances supérieures aux prévisions ;
- Direction des affaires domaniales et cadastrales : le taux de réalisation de 151,66% s'explique par l'intégration des produits du cadastre et de la conservation, précédemment versés au Commissariat des Impôts, aux recettes de ladite direction. Ce qui justifie cette forte performance ;
- Gains de change sur transactions financières (146,85%) sont des recettes issues des opérations financières. Ces recettes varient suivant le cours des devises, ce qui rend difficile les prévisions de cette catégorie de recettes. Suivant les variations des taux de change, les réalisations sont soit au-delà ou en deçà des prévisions.

Au total, il ne s'agit que de certains impondérables intervenant, au cours de l'exécution du budget, dans les hypothèses de prévisions de certaines catégories de recettes non fiscales qui n'entament pas nécessairement le principe de sincérité observé dans les prévisions de ces recettes.

II- Autres observations

Au 3^{ème} paragraphe de la page 49, la Cour des comptes, après analyse des prévisions et réalisations des dividendes, a posé la question de savoir si les sociétés pour lesquelles il n'y a pas eu de prévisions de dividendes (tableau 39, page 48) au titre de la gestion 2017, sont exonérées du paiement de dividendes ? Et si c'est le cas, quels en sont les fondements juridiques ?

Les sociétés qui n'ont pas fait l'objet de prévisions au titre des dividendes à verser à l'Etat pour la gestion 2017 ne sont pas exonérées du paiement des dividendes. En effet, les prévisions de dividendes étant basées sur le résultat de l'exercice n-1 escompté par les sociétés, celle-ci ne prévoient de dividendes que si elles comptent réaliser un résultat positif. Les sociétés pour lesquelles les prévisions sont nulles sont celles dont le résultat prévisionnel de l'exercice n-1 sera déficitaire ou servira à renforcer leur capital.

Au premier paragraphe de la page 79, la Cour des comptes a relevé un écart d'un montant de 2 667 463 317 FCFA entre le compte de gestion du RGT et le CGAF imputable au non prise en compte par le RGT des recettes des comptes d'affectation spéciale (CAS) dans sa comptabilité. Par ailleurs la cour des comptes estime que ces opérations devraient être prises en compte par le RGT.

La RGT trouve une fois encore cette observation de la Cour très pertinente, mais voudrait rappeler que conformément aux attributions de la DGTCP, la gestion des CAS relève de la PGT, comptable assignataire de recettes et de dépenses desdits CAS.

A la page 80, tableau 79, la Cour des comptes a fait le rapprochement entre le Compte administratif et le CGAF, il se dégage une différence de 40 121 253 206 FCFA qui s'explique comme suit :

- le montant de 40 207 535 000 FCFA, correspond aux dons projets exécutés dont les avis de décaissement ne sont pas disponibles en vue de leur traitement et leur prise en charge comptable.
- le montant de 86 281 792 FCFA, correspond aux restes à recouvrer sur les ordres de recettes, diminué du montant de 94 000 FCFA annulé sur les ordres de recettes individuels des gestions antérieures. En effet, quelle

que soit la gestion à laquelle se rapporte une annulation, la direction des finances émet toujours le titre d'annulation sur la gestion courante, ce qui impacte le montant des restes à recouvrer dégagés en rapprochant les émissions du compte administratif et les recouvrements inscrits dans le compte de gestion. Le montant exact des restes à recouvrer à prendre en compte est inscrit dans le tableau n° 35 de la page 44 du rapport sur l'exécution de la loi des finances produit par vos soins.

III- Clarification des discordances entre le compte administratif (CA) et le compte général de l'administration des finances (CGAF) au titre de l'exécution de la loi de finances, gestion 2017

1. Clarification des discordances au niveau des recettes

L'état de rapprochement établi par la Cour des comptes entre le CA et le CGAF affiche une différence globale de -40 121 253 206 illustrée par le tableau n° 1.

Tableau n° 1 : Discordances entre les recettes

Libellé	CA 2017 (1)	CGAF 2017	Différence (1-
Dons programme et	48 319 218 663	88 526 753 663	-40 207 535
Recettes fiscales	563 170 253	563 170 253	2
Produits exceptionnels	151 535 485	65 253 693	86 281 792
TOTAL	611 641 007	651 762 260	-40 121 253

Source : Extrait du tableau 79 du rapport de la Cour des comptes, page 80

Les 48 319 218 663 FCFA figurant dans le CA correspondent aux recouvrements effectués par le receveur général du Trésor au titre des dons programme et legs. Ce montant est d'ailleurs confirmé par l'état de rapprochement effectué par la Cour entre le compte de gestion du RGT et le CGAF (confer tableau 77 du rapport à la page 79) ;

Les 2 FCFA de différence au niveau des recettes fiscales proviennent d'une erreur de report du montant total des recouvrements dans le CA ;

Page 77

En vue de prononcer sa déclaration générale de conformité des comptes sur gestion 2017, la Cour des comptes a effectué des rapprochements entre les soldes de sortie de la balance générale des comptes du Trésor au 31 décembre 2016 et ceux de la balance générale d'entrée des comptes du Trésor au 1er

6

janvier 2017 dans le but de vérifier le bon report des soldes. Ainsi, à la page 77, la Cour a fait des observations sur ledit rapprochement dont le résumé figure dans le tableau 76.

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

- la balance au 31 décembre 2016 n'est pas équilibrée ;
- le total des soldes débiteurs est de 3 260 661 674 983 F CFA alors que celui des soldes créditeurs est de 3 200 661 674 983 F CFA, dégageant une balance de clôture déséquilibrée de 60 000 000 000 F CFA ;
- ce montant ressort en différence entre le total des débits de la classe 1 au 31/12/2016 et le total des débits de cette même classe au 1er janvier 2017 ;
- le total des soldes débiteurs et créditeurs de la balance d'entrée n'est pas non plus équilibré. Il ressort un solde débiteur de 72 904 447 486 F CFA ;
- par ailleurs, il apparaît d'autres différences entre les montants des soldes reportés entre la balance de clôture au 31 décembre 2016 et la balance d'entrée au 1^{er} janvier 2017 que le seul tableau de passage des comptes comptables ne permet d'expliquer.

En réponse :

L'analyse du tableau n° 76 intitulé « Vérification de l'exact report des soldes de sortie 2016 et d'entrée 2017 » nous amène à faire les constats suivants :

- dans la balance de 2016, le total de la classe 1 est de **1 485 908 124 339** et non **1 545 908 124 339**. La balance au 31 décembre 2016 s'équilibre donc au débit et au crédit à **3 200 661 674 983** ;
- en ce qui concerne la balance au 1^{er} janvier 2017 :
 - le total de la classe 1 donne un montant de **4 918 581 340 711** au crédit et non **4 918 581 334 711** ;
 - La classe 2 donne au débit un total de **851 374 411 315** et non **851 374 411 318** ;
 - La classe 3 présente au crédit un montant de **281 018 146 923** et non **281 018 146 523** ;
 - Le montant au crédit de la classe 4 est de **347 891 120 103** et non **274 986 879 020**.

En tenant compte de ces rectifications, la balance au 1^{er} janvier 2017 est aussi équilibrée ;

7

- l'application de l'instruction n° N°001/MEF/SG/DGTCP/2016 du 25 août 2016 relative à la comptabilité d'exercice a permis d'assainir certains comptes de la balance et d'en introduire d'autres. En conséquence, la balance d'entrée des comptes est impactée ; le principe de l'intangibilité de la balance d'entrée, gestion 2017 par rapport à celle de sortie, gestion 2016 ne peut plus être respecté.

Au regard de tout ce qui précède, le tableau n° 76 se présente plutôt comme suit :

Désignations	Au 31 décembre 2016		Au 1er janvier 2017		Différences	
	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit
Classe 0		49 775 312 076				
Classe 1	1 485 908 124 339	2 388 738 774 184	1 485 908 124 339	4 918 581 340 711	0	-2 529 842 566 527
Classe 2	851 374 411 315		851 374 411 315	2 000 000 000	0	-2 000 000 000
Classe 3	7 035 088 554	1 796 424 289	2 864 920 141 299	281 018 146 923	-2 857 885 052 745	-279 221 722 634
Classe 4	279 195 868 540	508 859 928 244	279 086 062 446	347 891 320 103	109 806 094	160 968 808 141
Classe 5	325 656 946 045		68 202 068 338		257 454 877 707	
Classe 9	251 491 236 190	251 491 236 190			251 491 236 190	251 491 236 190
Total balance générale des comptes du Trésor	3 200 661 674 983	3 200 661 674 983	5 549 490 807 737	5 549 490 807 737	-2 348 829 132 754	-2 348 829 132 754
Solde du total de la balance	0		0		0	

Page 79, Tableau 77

La différence constatée correspond aux recettes des comptes d'affectation spéciale (CAS). Ce montant se trouve dans le compte de gestion du PGT contrairement à ce qui est dit dans le commentaire du tableau.

Page 79, Tableau 78

La différence constatée entre le CGAF et la Balance PGT n'existe pas en réalité puisque le CGAF a été élaboré à partir des données de la balance PGT. En effet :

- **Grande Nature I (Intérêts et Frais financiers)** : le montant indiqué dans le CGAF soit 46 733 550 163 FCFA est égal à celui comptabilisé

sur la balance PGT d'où il ne ressort aucune différence (confer comptes 67 des pages 29 et 30 de la balance PGT).

- **Grande Nature III (Dépenses de fonctionnement)** : les montants de 299 271 783 348 FCFA et 294 973 385 290 FCFA respectivement indiqués dans le rapport ne correspondent pas aux montants du CGAF et de la balance PGT. Le montant de la balance PGT au titre des dépenses de fonctionnement est le même qui est reporté dans le CGAF et se chiffre à 196 920 238 671 FCFA. Ainsi, il ne ressort au final aucune différence.

- **Grande Nature V (Dépenses de d'investissement)**
 - **Total** : La différence de 67 777 563 052 FCFA entre le CGAF et la Balance du PGT correspond à la part des dépenses d'investissement financées sur ressources externes non mandatée par l'ordonnateur (DFCEP). Elles ne peuvent donc pas être prises en compte sur la balance PGT ;

 - **Ressources internes** : Le montant indiqué dans le tableau 78 dans la colonne CGAF n'est pas conforme à celui indiqué dans le CGAF. Ce montant est identique à celui de la balance PGT soit à 104 455 249 945 FCFA. Il n'existe donc pas de différence entre le montant de la balance PGT et celui du CGAF ;

 - **Ressources externes** : Le montant indiqué dans le CGAF au titre des dépenses d'investissement financées sur ressources externes est de 70 037 831 000 FCFA au lieu des 146 534 261 000 FCFA indiqués dans le tableau 78 dans la Colonne CGAF. La différence entre ce montant et le montant de la balance PGT donne les 67 777 563 052 FCFA comme indiqué plus haut.

Page 80, Tableau 80

En réalité, le rapprochement budgétaire entre les ordonnateurs et les services de la PGT ont permis de s'accorder globalement sur les chiffres budgétaires (confer *Etat de développement des dépenses budgétaires, récapitulatif des opérations budgétaires, bordereau sommaire des dépenses par nature économique dans le compte de gestion du PGT*).

Cependant, les différences constatées entre les chiffres du compte administratif et ceux du CGAF sont pour la majorité dues à des retraitements comptables consistant à :

- rattacher certaines dépenses, ordonnancées sur une nature économique inappropriée, à leur vrai compte de prise en charge en raison de leur nature ;
- rattacher certaines dépenses constatées d'avance à l'exercice suivante (1 431 090 353 FCFA).

En effet :

- **Grande Nature I (Intérêts et Frais financiers)** : la différence de 5 729 488 411 FCFA est expliquée dans le CGAF (*Confer page 24 tableau 14 et page 25 suite*) et en détail sur l'**annexe de retraitement comptable**.

Tableau : Retraitement du compte 67 : Intérêt et Frais financiers

Compte de Correction	Diminutions	Augmentations
671114	1 431 090 353	
	4 535 483 418	
676111		199 269 697
		37 815 663
Total	5 966 573 771	237 085 360
SOLDE		-5 729 488 411

Le compte 67 a été diminué d'un montant 5 966 573 771 Francs CFA et augmenté d'un montant de 237 085 360 Francs CFA soit une diminution nette de - 5 729 488 411 Francs CFA.

- **Diminution** : les diminutions, qui concernent le compte 671, ont été comptabilisées en augmentation :
 - du compte 481 « charges et produits à imputer aux exercices suivants » pour un montant de 1 431 090 353 FCFA qui doit être rattaché à la gestion 2018,
 - du compte 622 pour un montant de 4 535 483 418 FCFA en vue de faire correspondre la nature de la dépense au compte de prise en charge approprié.

- **Augmentation:** l'augmentation du montant du compte 676 provient du retraitement du compte 621119 diminué d'un montant de 199 269 697 FCFA et du compte 659111 diminué d'un montant de 37 815 663 FCFA.
- **Grande Nature III (Dépenses de fonctionnement)** le chiffre indiqué dans le tableau 80 dans la colonne Compte Administratif n'est pas conforme à celui issu du rapprochement budgétaire avec l'ordonnateur. Ce montant est en réalité de 192 621 840 613 FCFA parce que les biens immobilisés dont le montant fait 3 511 624 350 FCFA sont en réalité des dépenses d'investissement et comptabilisé comme telles pour faire correspondre leur nature économique à leur vrai compte de prise en charge en application des dispositions du décret n° 2015-053/PR du 27 août 2015 portant Plan Comptable de l'Etat.
- En conclusion, la différence est en réalité de 4 298 398 058 FCFA et son explication se trouve dans le CGAF (*Confer page 26 tableau 17 et page 27 suite*) et en détail sur l'**annexe de retraitement comptable**.

Tableau : Retraitement des comptes 62 : Autres services et 65 : Charges exceptionnelles

Compte de Correction	Diminutions	Augmentations
621119	199 269 697	
659111	37 815 663	
671114		4 535 483 418
Total	237 085 360	4 535 483 418
SOLDE	4 298 398 058	

Le dépenses de matériel (compte 62 et 65) ont été diminuées d'un montant 237 085 360 Francs CFA et augmentées d'un montant de 4 535 483 418 Francs CFA soit une augmentation nette de 4 298 398 058 Francs CFA.

- **Diminution:** les diminutions concernent les comptes 621119 pour 199 269 697 FCFA et 659111 pour 37 815 663 FCFA au profit du compte 676.
 - **Augmentation:** l'augmentation de 4 535 483 418 FCFA provient de la diminution du montant du compte 671.
- **Grande Nature V (Dépenses d'investissement)**

- **Total** : La différence de **3 511 624 350 FCFA** entre le CA et CGAF correspond au montant des dépenses de biens immobilisés qui sont comptabilisées par le Trésor public, bien qu'étant ordonnancées en tant que dépense de fonctionnement, sur les immobilisations ;
- **Ressources internes** : Le montant indiqué dans le tableau 80 dans la colonne CGAF n'est pas conforme à celui indiqué dans le CGAF. Ce montant est de **104 455 249 945 FCFA** (*confer page 28 Total tableau 19 déduction faite des 2 260 267 948 de dépenses d'investissement financées sur ressources externes indiquées dans la légende ^(d) de la page 29* ;
- **Ressources externes** : Le montant indiqué dans le tableau 80 dans la colonne CGAF n'est pas conforme à celui indiqué dans le CGAF. Ce montant est de **70 037 831 000 FCFA** (*confer page 29 légende ^(d) du tableau 21*).

Conclusion :

- en définitive, il n'y a pas de différence entre la comptabilité de l'ordonnateur et celle du comptable. Seulement, le montant de **1 431 090 353 FCFA**, représentant les charges constatées d'avance relative aux Intérêt et frais (compte 481111), a été rattaché à la gestion 2018. Ce retraitement est fait dans le sens du respect des principes de spécialisation des exercices qu'exige la nouvelle comptabilité de l'Etat. Les autres différences sont dues au retraitement qui a consisté à des réaménagements entre les différentes grandes natures de dépenses pour l'essentiel en application du principe d'image fidèle.
- La différence de **67 777 563 052 FCFA**, entre le CGAF et la Balance du PGT, relative aux dépenses d'investissement correspond à la part des dépenses d'investissement financées sur ressources externes qui n'a pas fait l'objet d'ordonnancement.

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

TABLE DES MATIERES

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	4
AVANT-PROPOS	6
DELIBERE.....	8
INTRODUCTION.....	9
Première Partie : RESULTATS SYNTHETIQUES DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES, GESTION 2017	15
1. RESULTATS SYNTHETIQUES DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES, GESTION 2017.....	16
1.1. PRINCIPES.....	16
1.1.1. Sincérité budgétaire	16
1.1.2. Crédibilité budgétaire	17
1.1.3. Transparence budgétaire.....	17
1.2. SOURCES D'INFORMATION	18
1.3. METHODOLOGIE.....	18
1.3.1. Examen des mécanismes de contrôle interne du ministère chargé des finances	19
1.3.2. Audit du système d'information de gestion des finances publiques et de sa fiabilité. ...	20
1.4. VERIFICATION DES ETATS FINANCIERS DE L'ETAT, GESTION 2017 SOUS L'ANGLE DE LA CONFORMITE ET DE LA REGULARITE DES OPERATIONS.....	22
1.4.1. Analyse sommaire du budget de l'Etat, gestion 2017	23
1.4.2. Résultats par rapport au cadrage selon la SCAPE.....	24
1.4.2.1. Résultats au niveau des prévisions budgétaires, gestion 2017.....	25
1.4.2.2. Analyse de l'exécution du budget 2017 par rapport à la SCAPE.....	26
1.4.3. Résultats par rapport au nouvel environnement juridique.....	28
1.4.3.1. Le budget général, gestion 2017	28
1.4.3.2. Les comptes spéciaux du trésor (CST)	32
1.4.3.3. Les opérations de trésorerie	35
1.4.3.3.1. Les prévisions des opérations de trésorerie au titre de la LFI, gestion 2017.....	36
1.4.3.3.2. Les opérations de trésorerie prévues au titre de la LFR, gestion 2017.....	36
Deuxième Partie : GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2017	39
2. GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2017.....	40
2.1. GESTION DES AUTORISATIONS DE RECETTES DU BUDGET GENERAL	40
2.1.1. Gestion de l'ensemble des autorisations de recettes du budget général	40
2.1.1.1. Recettes internes	41
2.1.1.2. Recettes externes.....	41
2.1.2. Recettes fiscales.....	41

2.1.2.1.	Recettes fiscales selon leur nature	41
2.1.2.2.	Situation du recouvrement des recettes fiscales par unité fonctionnelle	42
2.1.2.2.1.	<i>Commissariat des Impôts (CI)</i>	42
2.1.2.2.2.	<i>Commissariat des Douanes et des Droits Indirects (CDDI)</i>	43
2.1.3.	Recettes du trésor.....	45
2.1.4.	Analyse de l'évolution de l'ensemble des recettes courantes.....	46
2.1.4.1.	Prévisions.....	46
2.1.4.2.	Réalisations des recettes courantes, gestion 2013 à 2017.....	47
2.1.4.3.	Ecarts anormaux dans la réalisation des recettes non fiscales, gestion 2017.....	48
2.1.4.4.	Analyse du recouvrement des dividendes, gestion 2017	50
2.2.	GESTION DES CREDITS RELATIFS AUX DEPENSES DU BUDGET GENERAL	51
2.2.1.	Crédits relatifs aux dépenses ordinaires	52
2.2.1.1.	Intérêts de la dette publique	52
2.2.1.2.	Dépenses de personnel.....	55
2.2.1.2.1.	<i>Analyse de l'ensemble des dépenses de personnel</i>	55
2.2.1.2.2.	<i>Tendance évolutive des dépenses de personnel</i>	57
2.2.1.2.3.	<i>Calcul du ratio de la masse salariale par rapport aux recettes fiscales</i>	57
2.2.1.3.	Dépenses de matériels.....	57
2.2.1.3.1.	<i>Biens et services ordinaires</i>	58
2.2.1.3.2.	<i>Biens et services immobilisés</i>	58
2.2.1.4.	Transferts et subventions	60
2.2.2.	Crédits affectés aux dépenses en capital.....	61
2.3.	GESTION DES DOTATIONS AUX COMPTES SPECIAUX DU TRESOR (CST) 2017 .	69
2.3.1.	Gestion des dotations aux CAS	69
2.3.1.1.	Exécution de l'ensemble des recettes et dépenses des CAS.....	69
2.3.1.2.	Soldes des comptes d'affectation spéciale.....	70
2.3.1.3.	Examen détaillé des CAS.....	70
2.3.2.	Gestion des comptes d'avances	71
2.3.3.	Soldes des comptes spéciaux du trésor.....	72
2.4.	OPERATIONS DE TRESORERIE, GESTION 2017	72
2.4.1.	Réalisation des ressources des opérations de trésorerie 2017	72
2.4.2.	Réalisation des charges des opérations de trésorerie 2017.....	73
2.4.3.	Analyse du solde des opérations de trésorerie.....	73
2.5.	DETERMINATION DU RESULTAT DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2017.....	73
2.6.	CONTROLE DE L'EXECUTION DU BUDGET 2017 A L'AUNE DES CRITERES DU PACTE DE CONVERGENCE, DE STABILITE, DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE DE L'UEMOA	74
2.6.1.	Les critères de premier rang	74
2.6.2.	Les critères de deuxième rang	75

Troisième Partie : ANALYSE DE LA CONFORMITE DES COMPTES AU TITRE DE LA GESTION 2017 ET GRANDES CONCLUSIONS	76
3. ANALYSE DE LA CONFORMITE DES COMPTES AU TITRE DE LA GESTION 2017 ET GRANDES CONCLUSIONS	77
3.1. ANALYSE EN VUE DE LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE AU TITRE DE LA GESTION 2017	77
3.1.1. Fondement et contenu de la DGC.....	77
3.1.2. Documents requis	77
3.1.3. Rapprochements	78
3.1.3.1. Rapprochement entre la balance générale des comptes du trésor à la clôture de l'année 2016 et la balance générale d'entrée à l'ouverture de l'année 2017.	78
3.1.3.2. Rapprochement entre les comptes individuels des comptables et le CGAF à la clôture de la gestion 2017.....	79
3.1.3.2.1. <i>Contrôle des données de la loi de finances rectificative 2017.</i>	79
3.1.3.2.2. <i>Recettes du budget de l'Etat, gestion 2017</i>	80
3.1.3.2.3. <i>Dépenses du budget 2017</i>	80
3.1.3.3. Rapprochement entre le compte administratif (CA) et le Compte général de l'administration des finances (CGAF)	81
3.1.3.3.1. <i>Situation des recettes 2017</i>	81
3.1.3.3.2. <i>Situation des dépenses 2017</i>	81
3.2. OBSERVATIONS SUR L'AVANT-PROJET DE LOI PORTANT REGLEMENT DEFINITIF DU BUDGET DE L'ETAT, GESTION 2017	82
3.2.1. Sur l'avant-projet de loi de règlement, gestion 2017 :	82
3.2.2. Sur les annexes	83
3.3. GRANDES CONCLUSIONS TIREES DU CONTROLE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES, GESTION 2017 ET RECOMMANDATIONS	83
3.3.1. Sur la conformité et la régularité des opérations objet des états financiers de l'Etat.	84
3.3.1.1. Sur le respect des délais pour le vote de la loi de finances, gestion 2017	84
3.3.1.2. Sur l'exactitude des données du budget général gestion, 2017	84
3.3.1.3. Sur le respect des dispositions de la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances	84
3.3.1.3.1. Respect des délais de mise en œuvre des dispositions de la loi 2014-013.....	84
3.3.1.3.2. Respect des délais de reddition des comptes, gestion 2017	84
3.3.1.4. Sur le non-respect du principe de l'intangibilité de la balance	85
3.3.2. Sur la mise en œuvre de la transparence budgétaire :.....	85
3.3.3. Sur la cohérence du Budget 2017 avec les objectifs de la SCAPE pour 2017	86
3.3.4. Sur l'examen des mécanismes de contrôle interne mis en place pour maîtriser les risques qui entraveraient l'atteinte des objectifs dans la gestion des finances publiques.....	86
3.3.5. Sur l'audit du système d'information de gestion des finances publiques et sa fiabilité.	86
3.3.6. Sur la conformité entre les comptes individuels des comptables principaux et la comptabilité du ministre chargé des finances, ordonnateur principal du budget de l'Etat, aux fins de la déclaration de conformité.....	87

3.3.7.	Sur la maîtrise des prévisions de recettes budgétaires.....	88
3.3.8.	Sur l'exécution des dépenses budgétaires	88
3.3.9.	Sur la gestion des dotations aux CST	88
3.3.9.1.	Dotations aux comptes d'affectation spéciale (CAS)	88
3.3.9.2.	Comptes d'avances	89
3.3.10.	Sur le respect des critères du Pacte de convergence	89
	RECOMMANDATIONS DE LA COUR	90
	CONCLUSION	92
	ANNEXES	94
	Lettre de mission	95
	Documents de planification du RELF 2017	97
	Lettre d'ouverture de contrôle du RELF 2017	99
	Lettre de transmission du rapport d'observations provisoires (RELF 2017) au MEF	100
	Réponses du MEF au rapport provisoire de la Cour	101
	TABLE DES MATIERES	114

COUR DES COMPTES