

REPUBLIQUE DU TOGO

REVUE DES DÉPENSES PUBLIQUES

ET

DE LA GESTION FINANCIÈRE

DE L'ÉTAT

**Produit par
la Banque Mondiale (AFTFM),
la Banque Africaine de Développement
le Programme des Nations-Unies pour le Développement
et la Coopération française**

Juin 2006

**REVUE DES DÉPENSES PUBLIQUES
ET DE LA GESTION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT
(PEMFAR)**

PLAN

Sigles et abréviations	(iv)
Préface	(vi)
Contexte	(viii)
Synthèse du Rapport (y compris le Plan d'actions prioritaires et les risques fiduciaires)	(ix)
1^{ère} PARTIE : Contexte macroéconomique et évolution des dépenses sectorielles prioritaires	16
Section 1. Contexte macroéconomique	16
Section 2. Évolution des dépenses dans trois secteurs prioritaires	26
2.1 Éducation	26
2.2 Santé	30
2.3 Agriculture	33
2^{ème} PARTIE : Évaluation de la gestion des finances publiques	37
Section 1 : Le cadre juridique et institutionnel	37
Section 2 : La préparation du budget de l'État	40
Section 3 : L'exécution budgétaire en dépenses	45
Section 4 : La comptabilité publique et le reporting	54
Section 5 : La gestion de la trésorerie et de la dette publique	59
Section 6 : Les contrôles sur les dépenses budgétaires	62
Section 7 : Les contrôles sur les entreprises publiques	67
Annexe 1 : Plan d'actions global pour l'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques	
Annexe 2 : Indicateurs de haut niveau sur la performance de la gestion des finances publiques togolaises (à compléter)	
Annexe 3 : Tableaux complémentaires	

Annexe 4 : Organigramme actuel du Ministère de l'Économie, des Finances et des Privatisations

Tableaux :

- 1 : Plan d'Actions Prioritaires**
- 2 : Évaluation des risques fiduciaires**
- 3 : Structure de l'économie togolaise 1995 – 2004**
- 4 : Taux de croissance du PIB du Togo à prix constant 1991 – 2004**
- 5 : Évolution du PIB et du revenu per capita 1991 – 2005**
- 6 : Indicateur de développement humain (IDH) au Togo 1985 – 2003**
- 7 : Taux de scolarisation dans les écoles des pays membres de l'UEMOA**
- 8 : Exécution budgétaire des dépenses d'éducation 2001-2003**
- 9 : Nombre d'étudiants par professeur par type d'école et par région**
- 10 : Indicateurs de dépenses publiques de santé dans quelques pays de l'UEMOA, 2000-03**
- 11 : Dépenses budgétaires affectées au secteur santé, 2000 – 2004**
- 12 : Évolution de la production vivrière, 1996 – 2004**
- 13 : Évolution de la production des cultures de rente, 1996 – 2004**
- 14 : Dépenses publiques dans le secteur agricole et part des investissements affectés à l'agriculture 1996 – 2004**
- 15 : Situation de la transposition des Directives financières de l'UEMOA dans le droit togolais**
- 16 : Calendrier de préparation de la loi de finances au Togo**
- 17 : Taux d'exécution des dépenses de matériel ordonnancées 2001-2003**
- 18 : Les 2 phases, 4 étapes et 25 actions du circuit des dépenses financées sur ressources nationales**

SIGLES ET ABREVIATIONS

AN	Assemblée nationale
AP	Autorisation de Programme
BAD	Banque Africaine de Développement
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CF	Contrôle Financier
CFAA	Country Financial Accountability Assessment / Evaluation de la Gestion des Finances Publiques
CP	Crédit de Paiement
DAF	Direction de l'Administration et des Finances
DB	Direction du Budget
DFCEP	Direction du Contrôle et de l'Exécution du Plan
DCF	Direction du Contrôle Financier
DDP	Direction de la Dette Publique
DF	Direction des Finances
DFCEP	Direction du Financement et du Contrôle de l'Exécution du Plan
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DGD	Direction Générale des Douanes
DGID	Direction Générale des Impôts
DGIPE	Direction de la Gestion Informatique du Personnel et de l'Emploi
DMT	Direction du Matériel et du Transit
DIGA	Direction de l'Information de Gestion et de l'Audit
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
F.CFA	Franc de la Communauté Financière d'Afrique
FMI	Fonds Monétaire International
ICAT	Institut de Conseil et d'Appui Technique
IGE	Inspection Générale d'Etat
ITRA	Institut Togolais de Recherche Agronomique
INTOSAI	Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle
PPTTE	Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MDAT	Ministère du Développement et de l'Aménagement du Territoire
MEFP	Ministère de l'Economie, des Finances et des Privatisations
MEPS	Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire
MERF	Ministère de l'Environnement et des Ressources Forestières
MESR	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
METFP	Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle
MPATHU	Ministère du Plan, de l'Aménagement du Territoire, de l'Habitat et de l'Urbanisme
ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Ordre de Paiement
OPAT	Office des Produits Agricoles du Togo
OTP	Office Togolais des Phosphates
PEMFAR	Public Expenditure Management and Fiduciary Assessment Review / Revue des Dépenses Publiques et de la Gestion Financière de l'État
PIB	Produit Intérieur Brut

PIP	Programme d'Investissements Publics
PNDS	Programme National de Développement Sanitaire
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le Développement
PSOP	Paiement sans ordonnancement préalable
PTF	Partenaires techniques et financiers
SOTOCO	Société Togolaise du Coton
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest – Africaine

PRÉFACE

L'objectif principal de cette Revue des Dépenses Publiques et de la Gestion financière de l'État au Togo, dénommée en anglais «Public Expenditure Management and Financial Assessment Review» (PEMFAR), est d'apprécier l'exécution des dépenses publiques majeures et le système de gestion financière de l'État. Cette étude constitue une évaluation et non un audit ; elle cherche à analyser l'utilisation finale des fonds alloués aux secteurs étudiés qui ont été arrêtés en concertation avec le Gouvernement (Éducation, Santé et Agriculture) car ils représentent un défi majeur pour l'avenir du Togo. Cette étude se fonde sur un constat des procédures et pratiques existantes, présente leur évaluation et indique les risques financiers encourus. Les recommandations formulées dans chaque partie permettent l'élaboration d'un plan global d'actions pour engager ou renforcer les réformes entreprises ou à entreprendre par le Gouvernement du Togo.

Ce PEMFAR du Togo est destiné à permettre, dans le nouveau contexte sociopolitique décrit ci-après, la reprise des appuis de la communauté financière internationale qui se sont fortement atténués depuis le début des années 90.

L'évaluation des risques fiduciaires constitue une préoccupation particulière de cette Revue. Les risques rencontrés concernent tant les pouvoirs publics togolais (formulation, préparation, exécution et suivi du budget) que les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) dans leur rôle de financiers des opérations de développement. Il s'agit en conséquence d'évaluer la probabilité que (i) le budget ne prenne pas en compte toutes les activités du Gouvernement ; (ii) les ressources publiques ne soient pas dépensées conformément aux objectifs définis par la loi de finances, ou qu'elles ne soient pas utilisées au profit du service public ; (iii) les informations relatives à l'exécution de la loi de finances ne soient ni disponibles dans les délais utiles, ni fiables, ni exhaustives.

Les risques identifiés soulignent la probabilité que, pendant les exercices passés ou à venir, ils se traduisent par des erreurs, omissions et/ou malversations. Il devient dès lors important pour tous les partenaires d'apporter au Gouvernement togolais le soutien nécessaire pour la mise en œuvre du plan d'actions traduisant les recommandations de ce rapport en actes concrets.

Le PEMFAR du Togo a été initié et mené d'un commun accord entre le Gouvernement du Togo, la Banque Africaine de Développement, le Programme des Nations-Unies pour le Développement, la France et la Banque Mondiale. D'autres membres de la communauté financière internationale y ont porté un grand intérêt. Il répond aux soucis du Gouvernement togolais d'améliorer sa gestion financière et de créer les conditions nécessaires à une utilisation plus efficace de ses ressources, plus particulièrement celles affectées à la lutte contre la pauvreté.

Le Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget (MEFB) du Togo a piloté ce PEMFAR avec détermination et assurance depuis son lancement au début de l'année 2005. A cet effet, le ministre des finances a nommé une équipe nationale au sein d'un Comité de Pilotage de la Revue des Finances Publiques¹, présidé par M. Essowédéou Agba, Secrétaire Général du MEFB et composé de MM. Badanam Patoki, Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique, Hatédhééma Nonon Saa, Directeur Général du Développement et de l'Aménagement du Territoire, Yao Hétsu Fiaty, Directeur du Budget, Yawo Eloho Evenya, Directeur des Finances, le Directeur du Contrôle Financier, Djia Kibanda Negbane, Directeur de la Dette Publique, et le

¹ Arrêté 055/MEFP/CAB portant création du comité de pilotage de la revue des finances publiques du 15 février 2005.

Directeur du Financement et du Contrôle de l'Exécution du Plan. Ce Comité comprend également des représentants des Ministères de la Santé, des Enseignements Primaire et Secondaire, de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle, et de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, qui ont tous participé activement aux travaux de la présente Revue.

L'équipe du PEMFAR a travaillé en étroite collaboration avec les partenaires ayant participé à cet exercice, et a assuré la conduite de l'ensemble des travaux et la rédaction finale du rapport. Cette équipe était composée de MM. Abdoulaye Coulibaly (Banque Africaine de Développement), Emile Finateu, Yvette Dan-Houngbo, Ayi Klouvi, Hugues Agossou (Banque mondiale), Alain Lebaron et Marie-Christine Uguen (Coopération française). L'ensemble du personnel du Bureau de la Banque mondiale à Lomé a apporté un soutien déterminant à l'organisation du séminaire qui a permis la dissémination de cette Revue. Mme Marie-Jeanne Bolou (Banque mondiale) a assuré la partie administrative et la mise en forme finale du rapport. Le contrôle de qualité a été assuré en collaboration par l'unité de Gestion Financière de la région Afrique (AFTFM) et des réunions internes à la Banque mondiale, et par MM. Chukwuma OBIDEGWU, Lead economist (AFTP3) et Pierre Messali, Spécialiste en Gestion Financière (MNA) tous à la Banque mondiale, ainsi que par Gildaz Evin, chargé de mission au Bureau de la Gouvernance Financière au ministère français des Affaires Étrangères (Coopération).

CONTEXTE

Le Togo est un pays d'Afrique de l'Ouest dont la superficie couvre 56.785 km². Sa population, estimée à près de 6 millions d'habitants, croît rapidement au taux de 2,6 % l'an et figure parmi les plus pauvres du monde avec un revenu brut annuel *per capita* estimé en 2004 à 371 dollars des Etats-Unis, représentant environ 200.000 F.CFA.

Au début des années 90, le Togo a connu des perturbations majeures dans le fonctionnement de ses institutions démocratiques. En conséquence, la communauté financière internationale a suspendu à partir de 1993 ses programmes d'appui et le pays s'est dès lors trouvé confronté à de graves problèmes économiques et financiers. Ces problèmes ont rendu aujourd'hui l'économie togolaise atone, particulièrement fragile et vulnérable ; ils ont maintenu une large partie de la population dans un état de grande pauvreté et la situation financière de l'État s'est progressivement dégradée, sauf pendant les années qui ont immédiatement suivi la dévaluation du franc CFA. D'importants arriérés de paiement au titre de ses dettes intérieure et extérieure² se sont alors accumulés.

En juillet 2004, en application de l'article 96 de la Convention liant l'Union Européenne (UE) aux États d'Afrique/Caraïbes/Pacifique, et pour assurer la reprise de ses projets au Togo, la Commission Européenne (CE) a conclu avec le Gouvernement togolais un accord visant à faciliter le retour à un fonctionnement plus satisfaisant des institutions démocratiques. En novembre 2004, la CE a estimé que le Togo avait accompli des progrès significatifs, mais a conditionné la normalisation complète de ses relations, d'une part, à la tenue d'élections législatives crédibles et transparentes dans des conditions acceptables par tous les partis politiques, et d'autre part, à l'instauration d'un dialogue politique national avec la participation de tous ces partis.

Cette feuille de route a connu des vicissitudes à l'occasion de la disparition du Président Gnassingbé Eyadéma en février 2005 en fonctions depuis 38 ans. Son fils, Faure Gnassingbé, lui a succédé après l'élection présidentielle organisée le 24 avril 2005. La feuille de route devrait toutefois être menée à son terme. En effet, un « accord politique de base » a été adopté par le parti présidentiel et cinq autres partis politiques³ en juin 2006, accord qui devrait permettre l'organisation d'élections législatives, et aussi de surmonter les difficultés actuelles.

En préparation de ce retour des bailleurs de fonds, le PNUD et la Banque mondiale ont ensemble préparé et présenté à leur conseil d'administration respectif une Note de Réengagement au Togo⁴ couvrant la période de janvier 2005 à juin 2006. Cette Note visait à définir un cadre stratégique pour la reprise des programmes d'appui de la communauté des bailleurs de fonds. Au cours de cette période, la Banque mondiale devait conduire avec les partenaires au développement du Togo deux exercices : le premier destiné à mettre en œuvre une gestion plus efficiente des finances publiques et à restaurer la crédibilité de l'État, le second afin de rétablir la confiance du secteur privé et améliorer le climat des affaires en restaurant la capacité de financement de l'économie par le système bancaire. Le premier exercice constitue la présente Revue, le second sera prochainement transmis aux autorités sous la forme d'une Revue du Secteur Financier au Togo.

² Pour raison de non-paiement de échéances dues, la Banque mondiale a cessé ses prêts au Togo depuis le 1^{er} Mai 2002. Les arriérés de paiement s'élèvent à 81,2 millions de dollars des États-Unis à la date du 11 avril 2006, soit l'équivalent de 45 milliards de F. CFA.

³ Le parti considéré comme le principal représentant de l'opposition n'est toutefois pas partie prenante à cet accord.

⁴ Cette Note a été discutée au conseil d'administration de la Banque mondiale le 14 décembre 2004.

SYNTHÈSE du RAPPORT

La gestion financière de l'État togolais, et particulièrement l'exécution des dépenses budgétaires, est fondée sur le système financier en place au moment de l'indépendance du pays en 1960. Les textes financiers fondamentaux ont été adoptés à cette époque et ont connu des mutations résultant, d'une part, de la nouvelle organisation institutionnelle mise en place à la suite de l'adoption de l'actuelle Constitution et, d'autre part, des Directives financières de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

Mais ces efforts d'adaptation du cadre organique financier, entrepris par le Gouvernement togolais, ne se sont pas pour l'essentiel traduits dans les faits, et ont en conséquence peu modifié le mode opératoire de la gestion financière de l'État. Cette situation constitue aujourd'hui un frein réel au développement économique du pays.

Contexte macro économique. La structure de l'économie togolaise ne s'est que peu modifiée au cours des dix dernières années bien que, contrairement à nombre de pays d'Afrique au sud du Sahara, cette économie paraisse correctement diversifiée, avec une prépondérance de l'agriculture qui représente un peu plus de 40 % du PIB, les secteurs secondaire et tertiaire représentant chacun environ 23 % et 36%. Mais cette structure économique est aujourd'hui très fragile et est devenue fortement dépendante de la production des cultures vivrières elles-mêmes sujettes aux variations climatiques, et des cultures de rente – coton, cacao et café - qui, bien que pourvoyeuses de devises, génèrent un revenu de plus en plus limité. Le secteur formel est peu étendu ; l'industrie, basée principalement sur le phosphate et le tissu de coton destinés à l'exportation, est en difficulté. Le secteur des services est composé de petites activités commerciales, alors que le secteur financier traverse une crise profonde depuis plusieurs années. Les services de transports, de dépôt de marchandises et de communication, qui devraient représenter les meilleurs atouts pour le développement du secteur formel du Togo, n'ont pas connu de croissance au cours de la dernière décennie.

Au total, depuis le début des années 90, les performances économiques du Togo ont été faibles, malgré l'avantage de courte durée procuré par la dévaluation du franc CFA en 1994. Le taux de croissance économique s'est situé à 3.3 % en moyenne entre 1995 et 1999, puis a commencé à décliner à environ 1 % jusqu'en 2004. Les évaluations actuelles font même apparaître une contraction du PIB en 2005. La crise sociopolitique, mais aussi le retrait de l'aide au développement, la chute prix mondial du coton, principal revenu d'exportation, et la défaillance du secteur bancaire ont contribué à rendre la croissance économique atone.

Ce manque de dynamisme économique a mis l'État togolais dans une situation financière délicate. Le déficit budgétaire, non convenablement financé, a entraîné la constitution d'une dette intérieure importante qui obère aujourd'hui le développement économique. Le service de la dette extérieure de l'État n'est plus assuré depuis plusieurs années. Par ailleurs, au sein de l'UEMOA, le Togo n'a pu atteindre que trois des huit indicateurs de convergence de cette institution régionale : le solde budgétaire de base, l'inflation et le ratio Salaires/Recettes intérieures. S'agissant de l'inflation, le Togo a maintenu jusqu'en 2000 un taux d'inflation inférieur au critère de convergence (3 % maximum) ; ce taux a ensuite fluctué, mais est resté dans la limite convenue

jusqu'en 2004⁵. Cette inflation relativement contenue est aussi le reflet du peu de dynamisme de la demande des ménages et des entreprises dans une économie atone.

De cette situation économique et financière difficile, il ne peut que résulter une pauvreté étendue, particulièrement dans les zones rurales du pays. Le phénomène de pauvreté se manifeste notamment par l'augmentation de la part des dépenses affectées à la nourriture qui représente plus de 70 % du revenu en 2004 (+ 82 % en 10 ans). En 2005, ce phénomène pourrait encore s'accroître du fait de l'augmentation continue de la population et de la contraction du PIB. Pour lutter contre ce phénomène de pauvreté, le Gouvernement togolais a consenti d'importants efforts les domaines de l'éducation, de la santé publique et de l'agriculture⁶.

En matière d'éducation, ces efforts se sont traduits par un taux de scolarisation dans les écoles primaires et les lycées plus élevé que dans les autres pays membres de l'UEMOA. Mais les réformes entreprises se sont heurtées à des contraintes majeures : la croissance démographique, l'inadaptation des programmes et un encadrement pédagogique insuffisant. La faiblesse des moyens budgétaires a de plus incité les parents à prendre en charge l'éducation de leurs enfants, situation défavorable aux familles les plus pauvres. Depuis cinq ans, les crédits budgétaires alloués à l'éducation nationale ont été en effet insuffisants pour répondre à l'augmentation de la demande d'éducation. Les dépenses publiques d'éducation ont diminué d'environ 10 % en valeur absolue et leur part dans les dépenses totales de l'État a décliné de 23,1 % en l'an 2000 à 18,5 % en 2004. L'incidence de cette situation sur les populations les plus pauvres a été importante. La réduction importante des appuis extérieurs a participé comme ailleurs à la forte baisse des investissements réalisés. Au total, malgré la priorité déclarée au secteur, le développement du système éducatif est resté ces dernières années sous pression, et les difficultés financières de l'État ont rendu plus complexes la conception et la mise en œuvre d'une stratégie à long terme du secteur.

En matière de santé publique aussi, le Gouvernement togolais a mis en place ces dernières années des réformes visant à améliorer le système de santé publique dont les performances restent inférieures à celles des autres pays de l'UEMOA, et éloignées de l'Objectif du Millénaire pour le Développement (MDG). Le Plan National de Développement Sanitaire (PNDS) a entrepris de refonder le système des soins médicaux avec pour objectif d'améliorer l'accès aux soins médicaux des personnes les plus vulnérables et de réduire les risques de maladies résultant du phénomène de pauvreté. Malgré cela, l'accès aux soins de santé maternelle et infantile s'avère encore très insuffisant et le taux de la mortalité infantile, malgré une amélioration ces dernières années, reste encore à un niveau élevé. Ces cinq dernières années, les dépenses budgétaires de santé publique ont progressé à un taux plus élevé que celui du budget national et d'autres secteurs considérés prioritaires comme l'éducation et l'agriculture, tout en étant restées les moins élevées de l'UEMOA. Le PNDS propose une stratégie clairement définie, mais il ne prend pas en compte l'indispensable renforcement des liens entre différents acteurs publics et privés, la nécessité de mettre en place une carte de la pauvreté pour mieux répartir les ressources disponibles, l'important besoin en ressources humaines et en capacités d'évaluation et suivi du secteur.

En matière agricole, l'agriculture togolaise apparaît essentiellement comme une agriculture de subsistance peu productive. Le niveau de la production vivrière a peu évolué ces dernières années. Les produits de rente ont fait face aux aléas des marchés mondiaux ; il en est résulté une

⁵ En 2005, le taux d'inflation est monté à 6,8 %, l'un de plus élevé de l'Union, en raison de la hausse des prix des céréales consécutives aux mauvais résultats de la campagne agricole 2004/2005.

⁶ En concertation avec les autorités et compte tenu de leur importance pour le développement du pays, ces trois secteurs ont été retenus pour être analysés dans la présente Revue.

chute en volume des productions de café et de cacao, une stabilité de la production cotonnière depuis 1997 (sauf 1999 et 2000), puis sa chute de 50 % en 2005 en raison des difficultés particulières rencontrées par le secteur au Togo. La pauvreté est très répandue dans le monde rural togolais où la sécurité alimentaire et les conditions de vie sont précaires. Cette pauvreté résulte de conditions naturelles difficiles, de méthodes de production très anciennes, de la faiblesse des infrastructures, et de l'absence d'accès au crédit. Les dépenses publiques allouées à ce secteur représentent en 2004 environ 2,5 % du PIB : elles sont plus faibles que celles affectées à l'éducation (17 %), et à la santé (5 %). Elles ont été réduites de près de 50 % en 10 ans et servent à plus de 90 % au paiement des salaires. Cette réduction des financements publics, tant intérieurs qu'extérieurs, a entraîné une dégradation des infrastructures et des matériels, mais il est assez remarquable de constater que cette réduction des financements n'a eu que peu d'incidence sur le niveau global de la production agricole. Malgré ces difficultés, le secteur agricole togolais tient toujours une place majeure dans l'économie nationale. Le Gouvernement a toujours manifesté son intention de le soutenir et a élaboré des plans d'intervention sans disposer de ressources suffisantes. Le développement de l'agriculture togolaise passe par l'augmentation progressive et substantielle des crédits budgétaires d'investissement dans ce secteur, un appui aux travaux de recherche et de vulgarisation, et la sécurisation des investissements du secteur privé dans l'agriculture.

Gestion financière de l'État. Malgré l'adoption de nouvelles règles et procédures ces dernières années, la présente Revue a relevé que cette gestion financière connaît des difficultés dans de nombreux domaines. Aujourd'hui, des mesures s'avèrent urgentes et indispensables pour améliorer la gestion des finances publiques ; elles concernent les cinq domaines *importants* suivants :

- Le cadre institutionnel et réglementaire ;
- la gestion de la trésorerie de l'État et de la dette intérieure ;
- la préparation du budget de l'État et les procédures exceptionnelles de dépenses ;
- la comptabilité publique ;
- le contrôle financier sur les dépenses de l'État.

Tout d'abord, le **cadre institutionnel et réglementaire** dans lequel évoluent les finances publiques togolaises ne correspond que partiellement à l'organisation actuelle des services. A titre de référence, la Constitution institue une Cour des Comptes qui n'existe pas en pratique, et seules deux des six directives financières de l'UEMOA, adoptées au niveau régional, ont été transposées dans le droit togolais⁷ sans être à ce jour appliquées. De même le Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (MEFB), clé de voute de l'organisation de la gestion financière de l'État, ne dispose pas d'organigramme. Il convient donc de mettre en œuvre au plus tôt le cadre institutionnel déjà adopté et une organisation des services financiers adaptée aux besoins.

La gestion de la trésorerie de l'État n'est pas systématiquement et régulièrement centralisée au Trésor public qui ne dispose pas d'une visibilité sur la trésorerie en temps réel. Les ressources de l'État sont encore retenues par les régies financières avant d'être reversées dans les caisses du Trésor⁸. Des recettes budgétaires significatives sont par ailleurs conservées par les services. Cette gestion de la trésorerie ne facilite pas la transparence et crée un risque élevé sur l'exécution des dépenses publiques, plus particulièrement sur celles liées au soutien des populations les plus démunies ; il ne permet pas non plus une protection suffisante des deniers publics.

⁷ Il s'agit des deux Directives relatives aux nomenclatures budgétaire et comptable.

⁸ La nomination récente d'un nouvel encadrement supérieur civil à la tête des Directions Générales des Douanes et des Impôts constitue un signal de la volonté de changement du Gouvernement en ce domaine.

La gestion de la dette intérieure n'est pas assurée selon une stratégie globale et cohérente. Son inventaire est indispensable, l'importance de cette dette constituant un obstacle fort au développement des activités économiques, et un frein majeur au développement du pays. Le Gouvernement a pris récemment l'initiative de cet inventaire et devrait ensuite adopter une stratégie crédible pour son apurement afin d'obtenir l'appui des financements extérieurs.

L'unification de la préparation budgétaire constitue un élément fondamental de la bonne gestion des finances publiques. Les budgets de fonctionnement et d'investissement sont préparés distinctement et rassemblés en fin de processus dans un document unique avant la présentation du projet de budget au Gouvernement et au Parlement. Les autorités gouvernementales responsables des finances et du développement ont exprimé leur ferme volonté d'unifier ce processus et de faire travailler ensemble les services concernés qui sont ouverts à cet objectif. Par ailleurs, la préparation de la loi de finances permet certes d'aboutir à la publication de la loi de finances, mais sans que les prévisions de dépenses ne prennent en compte toutes les dépenses, notamment celles relatives à la dette extérieure.

Les procédures exceptionnelles, ou dérogatoires, de dépenses publiques, notamment les dépenses sans ordonnancement préalable (paiements par anticipation), sont utilisées à grande échelle. Elles perturbent l'exécution budgétaire et la gestion de la trésorerie de l'État. Cette situation crée un risque financier élevé sur les deniers publics et une perception de manque de transparence.

Le système de comptabilité publique est actuellement défaillant. Il ne permet plus de retracer l'exécution des opérations financières de l'État et doit être en urgence restauré. Les balances comptables ne sont pas produites en temps utiles et de manière fiable et exhaustive. En conséquence, l'obligation de rendre compte de l'exécution du budget de l'État ne s'exerce pas, de la part des ordonnateurs comme des comptables publics. La restauration de la comptabilité publique est un préalable au contrôle du pouvoir législatif qui a accordé par la loi annuelle des finances les autorisations de recettes et de dépenses publiques ; elle est aussi indispensable pour le Gouvernement afin de suivre l'exécution du budget, et au MEFB pour assurer le financement des opérations financières de l'État.

Le contrôle financier sur l'exécution des dépenses publiques constitue aussi un défi majeur de la gestion des finances publiques togolaises. La présente Revue a constaté ses défaillances à tous les niveaux : dans le contrôle *a priori* des dépenses budgétaires, mais aussi dans les contrôles *ex post*, internes comme externes. Pour protéger les deniers publics et assurer une gestion correcte des crédits budgétaires, il est indispensable dans un premier temps de restaurer l'autorité du contrôle financier interne ; cette importante action devra être intégrée dans la stratégie d'apurement de la dette intérieure dont elle constitue l'une des composantes. Il est tout aussi majeur de restaurer les contrôles externes en concentrant les activités de l'Inspection Générale de l'État sur les contrôles, en nommant et installant des juges à la Cour des Comptes et en restaurant le pouvoir de contrôle de l'Assemblée nationale.

Un sixième domaine, tout aussi majeur et transversal aux cinq domaines précités mais non examiné dans la présente Revue, concerne **la gestion des ressources humaines**. Tout au long de l'exercice, il a été constaté combien la gestion de ces ressources constituait un des défis majeurs pour la mise en œuvre des réformes du système financier public. En effet, de nombreux services ne disposent plus aujourd'hui de l'effectif suffisant en qualité et en nombre pour assurer la mise en œuvre des mesures préconisées dans la présente Revue. La solution de ce problème majeur ne saurait se trouver dans le recrutement systématique de personnels supplémentaires, mais dans une

évaluation du cadre organique optimal adapté aux besoins qui conviendraient à la gestion des finances togolaises. Après cette évaluation seulement, qui préconisera le cadre organique adéquat de chaque structure et estimera son coût, le renforcement des ressources humaines pourra être alors entrepris.

Pour les cinq domaines précités, la présente Revue propose des recommandations et préconise des actions concrètes rassemblées sous la forme d'un Plan global en annexe 1. Les recommandations prioritaires sont présentées dans le Plan d'actions prioritaires ci-dessous (Tableau 1). La mise en œuvre de ces recommandations, qui nécessite un renforcement des capacités en ressources humaines et matérielles, relève de la compétence du Gouvernement togolais. Mais elles concernent également les Partenaires Techniques et Financiers du Togo. Cette Revue met aussi en évidence la nécessité d'une concertation entre bailleurs de fonds afin de parvenir à une harmonisation et une convergence de leurs aides pour accroître leur efficacité, en conformité avec les termes de la Déclaration de Paris de février-mars 2005. Pour ce qui concerne le Togo, le MEFB a décidé de transformer le Comité de Pilotage de la présente Revue, cité en préface, en Comité de suivi et d'évaluation des actions de modernisation de la gestion des finances publiques.

Enfin, la présente Revue a permis de réaliser les indicateurs de haut niveau sur la performance de la gestion des finances publiques togolaises (PEFA). Compte tenu du champ d'investigation de cette Revue, seuls 24 des 31 indicateurs ont pu être examinés et sont présentés en annexe 2 du présent rapport. Il est hautement souhaitable qu'un exercice PEFA complet soit réalisé dès 2007 en concertation avec la communauté des bailleurs de fonds selon la méthodologie propre à cet exercice.

Tableau 1 : Plan d'actions prioritaires

PROBLÈMES PRINCIPAUX	RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES	Responsabilité	Besoin en support et assistance			Calendrier d'exécution	
			Faible	Moyen	Elevé	Priorité	Moyen Terme
						Année 2006	Années 2007-2008
1. Le cadre institutionnel existant ne se reflète pas dans l'organisation actuelle des services financiers.	1. Mettre en place le cadre institutionnel de la gestion des finances publiques ;	Gouvern. MEFP			X		X
	2. Adopter l'organigramme du Ministère chargé des finances et le mettre en place.	MEFP		X		X	
2. La gestion de la trésorerie n'est pas assurée de manière unifiée ; la dette intérieure de l'État n'est pas inventoriée, l'absence de stratégie d'apurement perturbe gravement l'exécution des dépenses publiques, et atteint à la crédibilité de l'État.	1. Placer la gestion de la trésorerie de l'État sous la responsabilité unique du Trésor ;	MEFP DGCPT	X			X	
	2. Verser quotidiennement les recettes fiscales et douanières directement au compte du Trésor public à la BCEAO ;	DGI DGD	X			X	
	3. Réaliser l'audit de la dette intérieure, puis adopter et mettre en place une stratégie cohérente d'apurement.	,,			X	X	

PROBLÈMES PRINCIPAUX	RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES	Responsabilité	Besoin en support et assistance			Calendrier d'exécution	
			Faible	Moyen	Elevé	Priorité	Moyen Terme
						Année 2006	Années 2007-2008
3. Le budget de l'État n'est pas préparé de façon unifiée ; les procédures de dépenses budgétaires ne sont pas conformes aux lois et règlements ; une part importante des dépenses budgétaires est exécutée selon des procédures exceptionnelles.	1. Unifier les procédures d'élaboration des budgets de fonctionnement et d'investissement ; 2. Rétablir la procédure normale des dépenses budgétaires en respectant notamment le contrôle de la réalité du service fait, et en réduire de manière significative le circuit ; 3. Réduire significativement l'utilisation des procédures exceptionnelles de dépenses (régies d'avances, paiement sans ordonnancement préalable) sur la base d'un objectif annuel pré - établi et partagé.	MEFP MDAT MEFP Gouvern. MEFP		X		X	
4. L'obligation de rendre compte de l'exécution du budget de l'État ne s'exerce plus, aussi bien de la part des ordonnateurs que des comptables publics.	1. Reconstruire le système de comptabilité publique en vue de produire dans les délais normaux des balances exhaustives et fiables des comptes de l'Etat ; 2. Organiser la production des comptabilités administratives des ordonnateurs par un texte réglementaire ; 3. Mettre en œuvre les moyens humains et financiers indispensables à la production des comptes des ordonnateurs et des comptables publics.	DGTCP DB MEFP			X	X	
5. Le contrôle <i>a priori</i> sur les dépenses publiques est devenu inopérant.	Restaurer le contrôle financier dans sa mission de contrôle <i>a priori</i> des dépenses budgétaires.	MEFP DCF	X				X

La présente Revue a aussi procédé à une évaluation des risques fiduciaires résultant de la gestion des finances publiques au Togo. Il convient ici de préciser que l'évaluation de ces risques ne concerne pas le risque spécifique encouru dans la mise en œuvre de chaque composante énumérée ci-dessous, mais porte sur les conséquences financières résultant de la présence ou de l'absence d'un phénomène observé. Ce risque potentiel est évalué comme suit au Togo :

Tableau 2 : Evaluation des risques fiduciaires

Composantes	Niveau du risque	Observations
Prévision des dépenses budgétaires	Moyen	Le processus de prévision des dépenses budgétaires ne couvre pas l'intégralité des activités du Gouvernement ; les prévisions ne soient pas

		entièrement réalistes ; le risque financier causé par ces phénomènes reste toutefois modéré.
Prévision des recettes budgétaires	Élevé	Les services fiscaux et surtout douaniers ne disposent pas d'une connaissance exhaustive du potentiel imposable et la visibilité sur les recettes budgétaires attendues demeure réduite. La minoration systématique des prévisions de recettes constitue un risque élevé sur la transparence de l'exécution budgétaire.
Engagement, liquidation et ordonnancement des dépenses budgétaires (phase administrative du circuit de la dépense)	Élevé	La procédure de cette phase de la dépense n'est systématiquement mise en œuvre et les contrôles mis en place ne s'exercent pas (cette phase est aussi trop longue) et conduit à un risque financier de niveau élevé. L'absence de contrôle sur la matérialité des dépenses présente le risque que les autorités publiques n'obtiennent pas la contrepartie de leur engagement financier (<i>value for money</i>).
Exécution du paiement des dépenses budgétaires (phase comptable)	Élevé	Le risque financier élevé de cette phase est systémique. Les contrôles indispensables pour réduire ce risque ne sont pas en place.
Exécution des dépenses de personnel.	Moyen	L'exécution des dépenses de personnel peut être affectée par le manque de liaison entre les fichiers d'agents de l'État.
Exécution des recettes budgétaires	-	Non évaluée (hors du champ d'analyse de cette évaluation)
Procédures dérogatoires des dépenses budgétaires	Élevé	Bien que le dispositif législatif et réglementaire de ces procédures dérogatoires soit correct, l'utilisation élevée de ces procédures (paiement par anticipation notamment) crée un risque financier conséquent.
Comptabilité publique	Élevé	Les comptes publics ne sont ni suffisamment exhaustifs, ni fiables pour rendre compte de l'exécution du budget de l'État. Le long délai de confection des balances comptables mensuelles fait apparaître un risque élevé sur la gestion des fonds disponibles.
Reporting	Élevé	La combinaison des défaillances du contrôle interne et la production tardive des comptes de gestion font apparaître un risque financier élevé que les erreurs et malversations ne soient pas découvertes.
Gestion de la trésorerie	Élevé	Le risque financier est systémique et fondé sur l'absence de contrôles internes indépendants au sein des services responsables de la trésorerie de l'État. Les retards dans les rapprochements comptables créent un risque élevé sur la gestion de la trésorerie. En l'absence de gestion unifiée de la trésorerie, le risque élevé existe que des dépenses non budgétées soient payées en dehors des procédures réglementaires de paiement des dépenses publiques.
Gestion de la dette publique	Moyen	Les défaillances constatées dans le suivi de la dette publique au Trésor ne font pas apparaître qu'un risque moyen en ce domaine.
Entreprises publiques et parapubliques	Élevé	Le manque de coordination dans les contrôles des entreprises du secteur étatique, l'absence de contrôle systématique et d'efficacité dans le suivi des contrôles réalisés représentent un risque financier majeur pour les finances publiques. Les audits des entreprises publiques ne sont pas réalisés par des cabinets indépendants et il n'existe pas de dispositif de suivi des recommandations.

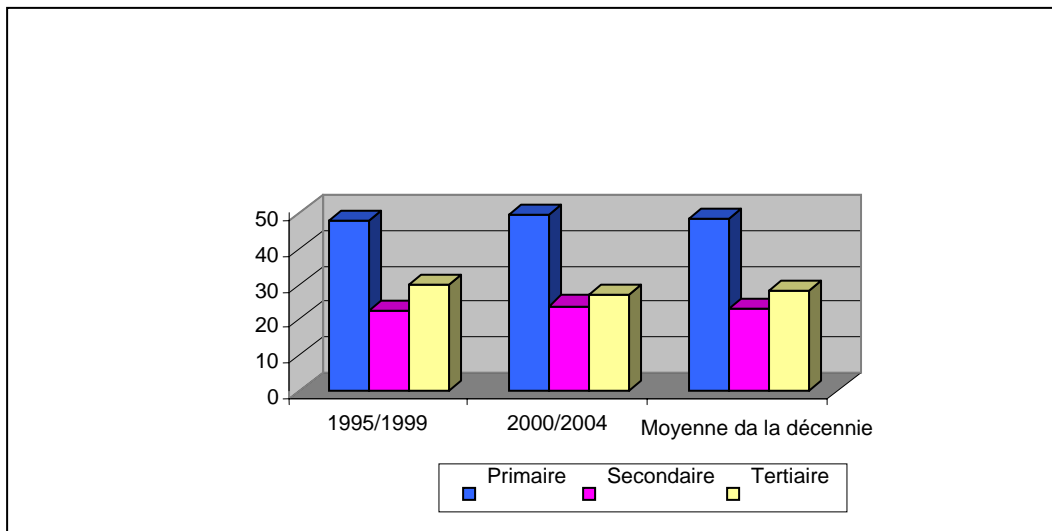
1^{ère} PARTIE : Contexte macroéconomique et évolution des dépenses sectorielles prioritaires

Section 1 : Contexte macroéconomique

Structure de l'économie

La structure de l'économie togolaise n'a été que légèrement modifiée au cours des dix dernières années (cf. tableau 1 ci-dessous). Contrairement à d'autres pays d'Afrique au sud du Sahara, cette économie paraît globalement diversifiée, avec une prépondérance de l'agriculture qui représente ces dernières années un peu plus de 40 % du PIB, les secteurs secondaire et tertiaire représentant chacun environ 23 % et 36%. Les activités halieutiques et agropastorales participent pour une part restreinte au PIB, mais assurent une activité à un nombre significatif d'habitants. Mais cette structure économique est aujourd'hui très fragile ; elle est devenue fortement dépendante de la production des cultures vivrières elles-mêmes sujettes aux variations climatiques, et des cultures de rente – coton, cacao et café - qui, bien que pourvoyeuses de devises, génèrent un revenu de plus en plus limité.

**Tableau 3 : La structure de l'économie togolaise 1995 – 2004
(moyenne en %)**



Source : BCEAO

L'industrie togolaise de secteur formel, qui comprenait 1.684 entreprises en 2002, est basée principalement sur le phosphate et le tissu de coton, produits destinés à l'exportation mais actuellement en difficulté. Leur prix mondial, très fluctuant, contribue à la volatilité de l'économie. Les autres produits fabriqués par les petites et moyennes entreprises du secteur formel sont les briques pour l'exportation, et les marchandises de substitution à l'importation (plastiques, boissons, confiserie et chaussures).

Le secteur des services est composé de petites activités commerciales, alors que ses composantes modernes, tels que le secteur financier, sont souvent en crise et leurs activités réduites depuis

plusieurs années. Les services de transports, de dépôt de marchandises et de communication sont généralement considérés comme les meilleurs atouts pour le développement du secteur formel du Togo, mais ils n'ont pas connu de croissance ces dix dernières années.

Selon une enquête réalisée en 2001 dans l'agglomération de Lomé par la Direction Générale de la Statistique⁹, le secteur informel comprenait environ 210.000 petites unités, principalement des ateliers familiaux dans les services de réparation et de transport (33 %) ou du commerce (44 %). Ce secteur employait approximativement plus de 300.000 personnes en 2001. La moyenne d'investissement dans chacune de ces unités est faible : environ 218.000 F. CFA, soit l'équivalent de moins de cinq cent dollars des États-Unis.

Dans le secteur réel, les activités ont été, ces dernières années, particulièrement réduites en raison des difficultés rencontrées dans les productions du phosphate et du coton. En 1998, ces deux produits représentaient, avec le café et le cacao, environ 80 % des exportations totales. En 2003, selon les données fournies par la BCEAO (voir annexe 3, tableau 1), ils ne représentaient plus qu'un tiers environ de la valeur totale des exportations ; les seules exportations en progrès substantiel étaient les exportations de briques et de ciment.

Phosphates. Leur exploitation constitue la partie la plus importante du secteur formel, mais leur production continue à connaître des difficultés. Un partenariat avait été conclu en 2001 entre l'Office Togolais des Phosphates (OTP) et le groupe privé International Fertilizer Group (IFG), mais ce « joint venture » peut aujourd'hui être considéré comme un échec. En 2004, la production a été réduite à 1,1 million de tonnes, son plus bas niveau depuis vingt ans. La contribution de l'exploitation des phosphates dans le PIB est tombée de 7,5 % en 1989 à seulement 1,5 % en 2004. L'accord de restructuration financière de la filière phosphates a engendré un très important passif dans le système bancaire et a contribué de manière significative à la dégradation de la situation du système bancaire togolais.

Aujourd'hui la situation juridique de ce partenariat n'est plus du tout claire et il apparaît vivement souhaitable qu'une évaluation de cette situation soit réalisée au plus tôt. Pour mettre fin aux pertes d'exploitation qui perdurent depuis 1999, on estime de nos jours qu'une production annuelle minimale de 1,8 million de tonnes de phosphates est indispensable. L'analyse du secteur financier togolais, actuellement conduite par la Banque mondiale, contribuera à apporter des clarifications et une meilleure compréhension de la situation financière de ce secteur.

Coton. Cette filière représente traditionnellement la principale source de revenus d'exportation du Togo (environ 25 %). Malheureusement, ces dernières années, sa performance a été peu satisfaisante. Découragés par la perte de leur pouvoir d'achat, beaucoup d'agriculteurs se sont orientés vers d'autres cultures. La production cotonnière a diminué de 12 % en 2003/2004, puis s'est effondrée de 48 % en 2005. La gestion financière inadéquate de ce secteur a accru les difficultés de la filière et provoqué le paiement tardif, voire parfois le non-paiement des récoltes aux paysans. Entre 2001 et 2005, les activités de l'industrie cotonnière ont décliné globalement de plus de 50 % (voir dans la section 2 ci-après l'analyse du secteur agricole pour plus de détails). En 2006, l'État a emprunté auprès du système bancaire pour commencer à payer les récoltes de coton dues aux cultivateurs¹⁰.

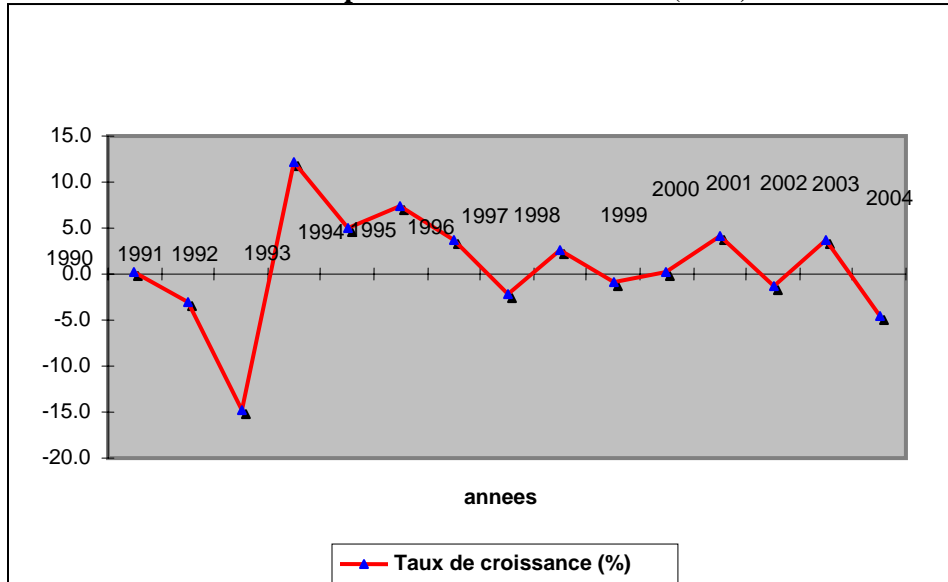
Performance économiques, situation financière et convergence régionale

⁹ L'agglomération de Lomé, (Enquête 2001).

¹⁰ Un montant de 6 milliards de F. CFA sur les 36 milliards empruntés leur était destiné.

Depuis 1991, les performances économiques du Togo ont été inégales. Les années 90 ont été particulièrement décevantes ("la décennie perdue") ; elles avaient commencé par une chute du PIB de 21 % entre 1991 et 1993. Puis, les réformes mises en oeuvre après la dévaluation du franc CFA en 1994 ont relancé la croissance en 1995 et 1996, mais leurs effets bénéfiques ont été de courte durée. Le taux de croissance économique s'est situé à 3.3 % en moyenne entre 1995 et 1999, puis a commencé à décliner à environ 1 % jusqu'en 2004. Pour 2005, il est attendu une contraction significative du PIB évaluée à 4.5 % (estimation réalisée sur la base des données d'octobre 2005).

Tableau 4 : Le taux de croissance du PIB du Togo à prix constant 1991 – 2004 (en %)



Source : BCEAO

Une combinaison de plusieurs facteurs, y compris la crise sociopolitique, a contribué à cette croissance lente depuis dix ans. La chute du prix mondial du coton a constitué un obstacle aux investissements et a participé à la médiocre performance de 2005. Dans le secteur formel, d'importantes industries manufacturières ont connu et continuent à connaître des difficultés¹¹. Le système bancaire togolais, surchargé de prêts non performants, n'est aujourd'hui plus capable de soutenir le développement du secteur productif.

Situation financière de l'Etat. Le manque de dynamisme économique et la crise sociopolitique ont mis l'État togolais dans une situation financière précaire. Le déficit budgétaire a persisté ces dix dernières années et son financement n'a pu être convenablement assuré, provoquant la constitution d'une dette intérieure qui obère aujourd'hui tout développement économique et ne permet pas à l'État d'assurer le service de sa dette extérieure. Les entreprises du secteur public ou parapublic ont subi des pertes importantes ou fonctionnent, comme l'État, dans des conditions précaires.

¹¹ Par exemple, la Société des Grands Moulins du Togo rencontre des difficultés dans la vente de sa production et une société chinoise de fabrication de mèche à bougie a été entièrement détruite par un incendie ; enfin, la société d'édition EDITOGO a perdu son marché le plus important en raison de la faible qualité de ses produits fabriqués avec un matériel obsolète

Membre de l'Union Economique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA), le Togo s'est engagé à atteindre les indicateurs de convergence de cette institution régionale. Trois des huit indicateurs – le solde budgétaire de base, l'inflation et le ratio Salaires/Recettes intérieures - ont été atteints¹² ((voir les indicateurs de convergence en annexe 3, tableau 2), les autres indicateurs sont encore souvent éloignés de l'objectif.

S'agissant de l'inflation, le Togo a maintenu jusqu'en 2000 un taux d'inflation inférieur au critère de convergence de l'UEMOA (3 % maximum) ; ce taux a ensuite fluctué, mais est resté ces dernières années dans la limite convenue jusqu'en 2004. Ce taux d'inflation modéré est aussi le reflet d'une faible demande des consommateurs et des investisseurs dans une économie atone. En 2005, le taux d'inflation est monté à 6,8 %, l'un de plus élevé de l'Union¹³, en raison de la hausse des prix des céréales consécutives aux mauvais résultats de la campagne agricole 2004/2005.

Lutte contre la pauvreté

Le profil général de la pauvreté au Togo avait été établi par le PNUD en 1995¹⁴. Cette situation ancienne mérite d'être rappelée car une étude plus récente réalisée par la Banque mondiale¹⁵ apporte une vision aggravée de cette situation : la pauvreté s'est répandue au Togo, particulièrement dans les zones rurales par suite de changements importants dans la répartition des revenus entre catégorie sociale, qui se sont traduits par une augmentation significative des revenus de la classe supérieure de la société. Une récente étude conduite par un institut local, mentionnée dans le rapport ci-dessus confirme que la pauvreté est très répandue et que les conditions de vie se sont détériorées. A titre de référence, 70 à 80 % des personnes interrogées par cet institut ont déclaré que la qualité de leur vie matérielle représentée par l'achat de vêtements, leur logement, les soins médicaux, leur nourriture, etc., s'est dégradée. L'augmentation du phénomène de pauvreté se manifeste entre autres par l'augmentation de la part des dépenses affectées à la nourriture : plus de 70 % du revenu en 2004, soit une augmentation de 82 % en 10 ans.

En 2005, le phénomène de pauvreté pourrait avoir encore augmenté, conséquence logique de l'accroissement continu de la population et la réduction du PIB (voir tableau 4 ci-dessous).

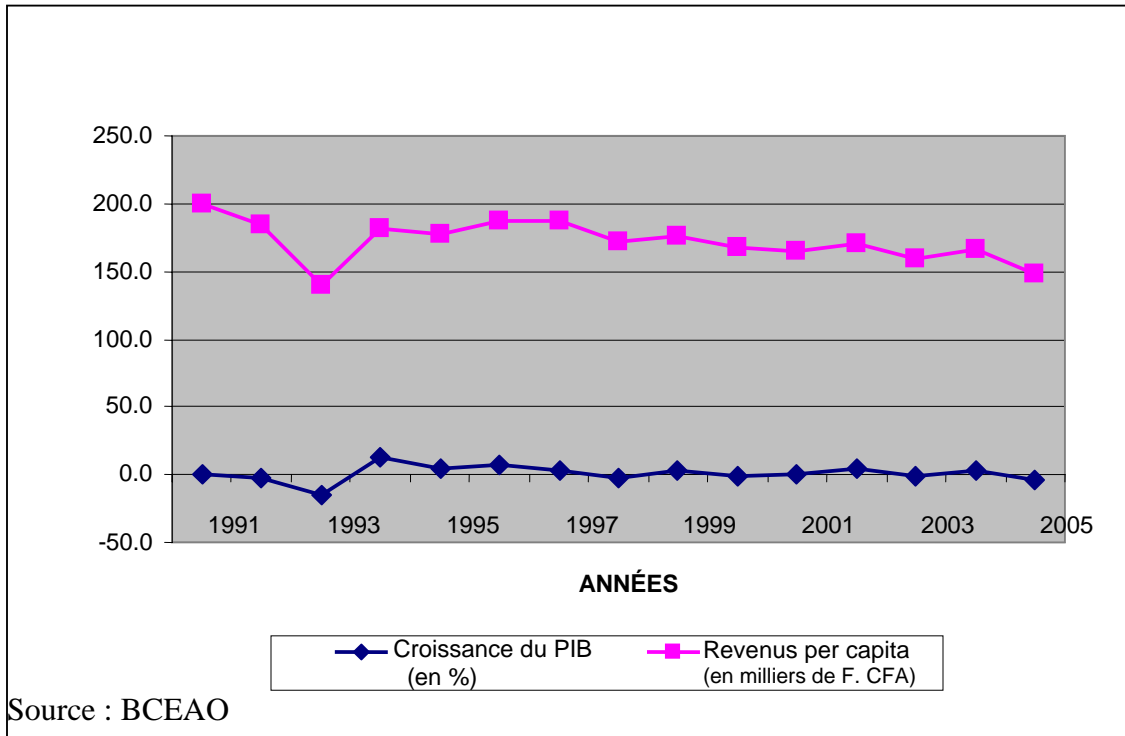
Tableau 5 : Évolution du PIB et du revenu per capita 1991 - 2005

¹² Il est rappelé que la fragilité des données statistiques au Togo requiert la validation de certaines informations chiffrées.

¹³ En 2005, seul le Sénégal (1,7 %) parmi les huit États membres de l'UEMOA est parvenu à respecter le critère de convergence sur l'inflation, le taux d'inflation le plus élevé étant celui du Niger (7,8 %).

¹⁴ Voir en annexe 3 le tableau 3 décrivant la situation de pauvreté de la population togolaise selon le rapport du PNUD de 1995.

¹⁵ Diagnostic de la Pauvreté au Togo, mai 2005.



Un rapport précédent de la Banque mondiale sur l'évaluation de la pauvreté au Togo avait présenté les principales contraintes à la réduction de la pauvreté : une croissance démographique élevée, d'importantes contraintes budgétaires et de très faibles infrastructures dans les zones rurales. Ce rapport suggère une stratégie d'actions, comprenant la réforme de la tenure de la terre, le contrôle de la natalité, etc. Malgré les discussions entreprises avec les autorités publiques, ces recommandations n'ont pas connu de suite, mais restent aujourd'hui encore valides. Dans une évaluation récente de cette étude¹⁶, les experts de la Banque mondiale estimaient que la perte de mémoire institutionnelle constituait un véritable défi et suggéraient qu'une tentative devrait être faite pour donner suite à ces recommandations en association avec le rapport sur la pauvreté de 2005 mentionné ci-dessus.

Comparés aux autres pays africains, les indicateurs sociaux du Togo n'ont plus les taux favorables qu'ils avaient durant les années 70. Les Indicateurs du Développement Humain du Togo calculés par le PNUD, bien que légèrement au-dessus de la moyenne en 2003 (0.512), sont revenus au niveau de 1995 (cf. tableau 5 ci-dessous).

**Tableau 6 : Indicateur de développement humain (IDH)
au Togo 1985 – 2003**

	1985	1990	1995	2000	2003
IDH	0.474	0.5	0.51	0.519	0.512

Source : Rapports du Développement Humain, PNUD 2004

¹⁶ Banque mondiale, OED, Togo : Révision du Programme, 2004.

Comparé à d'autres pays de l'Afrique subsaharienne, le Togo dispose d'un IDH équivalent à la République du Congo (Brazzaville), au Lesotho et à l'Ouganda, mais supérieur au Niger, au Burkina Faso, au Mali et au Tchad, essentiellement en raison d'un taux de scolarisation et d'un niveau d'instruction plus élevé.

S'agissant de l'éducation, les données indiquent une augmentation des effectifs dans les écoles primaires et les lycées. Mais la dépense publique affectée à l'éducation *per capita* a subi une réduction drastique contribuant à réduire la qualité de l'enseignement dispensé dans les écoles publiques (cf. dans la section suivante l'analyse du secteur de l'éducation).

En ce qui concerne les soins médicaux, les données font aussi apparaître que la situation s'est améliorée dans certaines régions depuis 1998, mais les dépenses publiques dans ce secteur sont encore faibles, ne représentant que 1,1 % du PIB en 2002. En comparaison pour cette même année 2002, ces dépenses représentaient 1,4 % du PIB au Niger, 1,7 % au Mali, 1,8 % au Burkina Faso et 2 % au Tchad. Quant à l'Ouganda, ce pays consacre 3,8 % de son PIB au dépenses de santé publique, et le Lesotho 4 %.

Les soins médicaux sont dispensés dans plusieurs régions à un niveau insuffisant, mais certains résultats encourageants apparaissent : par exemple, le taux de vaccination des enfants d'un an ou plus vaccinés contre la petite vérole en 2003 se situe à 58 % et le taux de vaccination contre la tuberculose apparaît à 84 %. Il demeure que, de nos jours, seulement 60 % des naissances sont assistés par du personnel qualifié et le niveau de la mortalité infantile reste élevé à 146 pour 1000 (cf. ci-après la section relative à la santé publique).

Les situations parfois contradictoires présentées ci-dessus constituent encore une indication sur la fragilité du système statistique. Le renforcement de ce système est l'une des nombreuses actions urgentes à entreprendre au Togo.

Contraintes à la réalisation d'une croissance économique soutenue

L'essentiel des problèmes de la croissance économique togolaise sont liés aux secteurs réel et financier. Les difficultés du premier secteur ont une incidence significative sur la performance du second (le secteur financier) dont dépend une large part du financement de l'économie.

Dans le secteur réel, comparé aux États de la région, le Togo présente une diversification tant en terme de production que d'exportation, notamment grâce à ses activités minières et ses cultures de rente, toutes deux sensibles aux variations des prix mondiaux. La disponibilité de la main-d'oeuvre togolaise n'est pas considérée comme un atout pour le développement industriel, ni pour les activités exportatrices. Alors que l'économie du Togo peut aujourd'hui être considérée comme ouverte, son évolution positive ou négative reste essentiellement due à des facteurs internes.

Les perspectives pour les prochaines années ne pourront apparaître encourageantes que si certaines contraintes majeures sont levées rapidement. Contrairement à certains pays asiatiques, le Togo n'a pas bénéficié de l'ouverture de son économie au commerce international, malgré son ouverture et le changement apporté à son environnement juridique par son adhésion au Traité de l'OHADA censée favoriser le développement du secteur privé et l'arrivée de capitaux extérieurs.

S'agissant des causes de la régression économique, le cadre macro économique togolais fait aujourd'hui face à trois grands défis. Tout d'abord, l'endettement de l'État, intérieur comme extérieur (voir ci-après la section qui lui est particulièrement consacrée), requiert une attention particulière et immédiate, et des solutions urgentes afin de parvenir à restaurer la crédibilité de

l'État et aider au retour de l'aide extérieure. En second lieu, la faiblesse du secteur financier, et particulièrement du secteur bancaire, nécessite une ferme réhabilitation afin d'aider à relancer l'investissement privé. Enfin, l'investissement depuis si longtemps déclinant devra être vigoureusement encouragé pour que la croissance économique retrouve son niveau des années 90.

Une reprise de la croissance ne dépend pas seulement de la réponse apportée à ces trois défis, mais aussi à d'autres importantes mesures et à leur mise en place rapide. Ces mesures concernent notamment l'accélération des privatisations des principales entreprises publiques et la mise en vigueur effective de la loi sur les investissements aujourd'hui non opérationnelle. Ceci permettrait de créer un environnement encourageant pour l'investissement et de regagner la confiance des investisseurs.

Secteurs de réforme.

Sur le long terme et pour des raisons financières et d'organisation, il est important pour le Togo de disposer d'une stratégie de développement. Certes, des plans de développement trop précis ne sont pas adaptés aux économies de marché, mais la plupart des pays possèdent des plans indicatifs pour conduire leurs réformes à court et moyen termes et donner une ligne directrice aux acteurs institutionnels et aux investisseurs. A ce titre, le document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté (I – DRSP), adopté par les autorités togolaises en novembre 2004, pourrait constituer une base possible de cette ligne directrice.

Pour se renforcer, l'économie togolaise a besoin d'accroître le développement de ses petites et moyennes entreprises (PME). Celles-ci devraient constituer le socle de cette économie car elles créent plus d'emplois et utilisent une technologie appropriée à leur environnement. Ces PME sont majoritaires dans le tissu économique togolais où existent peu de moyennes et grandes entreprises : en effet seuls 8 % des 1.684 entreprises dénombrées en 2003 ont rapporté plus de 500 millions de F.CFA¹⁷ au Trésor public.

Trop longtemps, les objectifs de relance économique ont visé les deux principaux produits vulnérables d'exportation, le phosphate et le coton. Il est aujourd'hui temps de rechercher d'autres sources potentielles de développement, comme le tourisme qui avait été prometteur dans les années 80 et où des infrastructures peuvent être réhabilitées, ou des productions agricoles différentes des exportations traditionnelles. Ces dernières années, des progrès significatifs ont été réalisés dans l'exportation de produits comme les céréales, la poudre du blé, les épices, les fruits et légumes, les fleurs, etc. Les revenus de ces exportations sont encore faibles, mais l'expérience montre que la réussite dans le domaine de l'exportation débute souvent sur une base modeste.

S'agissant du secteur formel, il est important de résoudre les problèmes de la SOTOCO ; un audit doit être rapidement entrepris pour faire ressortir clairement ses problèmes financiers, et un mécanisme d'évaluation plus équitable doit prendre en compte la contrainte du prix mondial du coton afin de limiter les pertes courantes de l'entreprise. La solution de ce problème aidera aussi à améliorer le développement général de l'agriculture car le coton reste la source de revenu la plus importante pour de nombreux agriculteurs.

L'exploitation du phosphate continuera de représenter un secteur économique majeur. Il est donc crucial de résoudre les problèmes financiers et structurels de l'OTP, sachant que l'avenir de cet organisme a un impact significatif sur l'économie togolaise (cf. le profil des échanges commerciaux avec l'extérieur et des recettes fiscales).

¹⁷ Représentant environ 1 million de dollars US.

Revue des données relatives aux dépenses publiques

Cette revue portera sur l'endettement de l'État et l'évolution des dépenses publiques allouées aux secteurs sociaux et à l'investissement. La gestion de la dette intérieure et extérieure est examinée ci-après dans une section particulière de la seconde partie de ce document.

Dettes et arriérés de l'État

La dette de l'État constitue un problème majeur et récurrent qui réclame une solution urgente.

Dette extérieure. Cette dette, évaluée au 31 décembre 2004 à 781,5 milliards de F. CFA, est multilatérale pour environ 60 %, bilatérale pour 30 % (Club de Paris) et privée pour 10 %. Calculé en dollars des États-Unis, le montant de son encours s'est réduit de 5 % en 2004 et de 20 % depuis l'an 2000 en raison de l'appréciation de l'euro sur lequel est basé le franc CFA. La dette à l'égard de l'IDA représente 44,5 % de la dette extérieure totale et 73,5 % de la dette multilatérale. La Banque Africaine de Développement (BAD) et le Fonds Africain de Développement (FAD) sont les autres plus importants créanciers multilatéraux. S'agissant de la dette bilatérale, la France et la Suisse sont les premiers créanciers de l'État. Au total, la dette extérieure connue représente 100 % du PIB du Togo et, si son service annuel était intégralement honoré, il devrait peser lourdement sur la gestion financière de l'État.

Dette intérieure. Son existence constitue un frein à la gestion financière de l'État et à l'activité économique ; les opérateurs économiques adoptent en effet un comportement de prudence à l'égard d'un État qui connaît des difficultés à honorer ses engagements. La dette intérieure togolaise est estimée à 268,35 milliards de F. CFA au 31 mars 2005 : 42 % de ce montant correspondent à des dettes financières dues aux institutions bancaires, 35 % à la dette commerciale due aux fournisseurs de l'État et 16 % aux autres engagements de l'État (dépôts d'entreprises d'État, du Centre des Chèques Postaux).

Dette financière. Cette dette, la plus importante par son montant et engendrée par le secteur public, est à l'origine de la situation difficile du système bancaire togolais. Toutes les banques et institutions financières possèdent en portefeuille des dettes publiques importantes. Les trois banques commerciales publiques, la banque Togolaise pour le Commerce et l'Industrie (BTCI), l'Union Togolaise de Banques (UTB) et la Banque Togolaise pour le Développement (BTD), possèdent ensemble une créance sur l'État d'environ 33 milliards de F. CFA¹⁸. Les entreprises publiques possèdent aussi une dette garantie par l'Etat d'environ 17,4 milliards, notamment l'OTP et la SOTOCO, les plus importants débiteurs avec 10,3 milliards et 4,3 milliards respectivement¹⁹.

Dette commerciale. Elle concerne d'une part, la dette de l'État à l'égard de ses fournisseurs du secteur privé, soit environ 72,7 milliards de F. CFA, et celle due aux entreprises publiques (environ 21,7 milliards). Les entreprises créancières les plus importantes sont publiques : Togo Télécom (10,5 milliards), l'Office des Produits Agricoles du Togo (OPAT) avec 3,3 milliards, et la Compagnie d'Énergie Électrique du Togo (CEET) avec 1,9 milliard. Compte tenu de leur caractère aléatoire, c'est-à-dire non certifié, les chiffres ci-dessus n'incluent pas les importantes

¹⁸ La Revue du Secteur Financier en cours fournira plus de détails sur ce sujet.

¹⁹ Tous les montants cités doivent être considérés comme provisoires ; une première réconciliation des montants dus par l'OTP laisse apparaître que la dette de cet organisme public pourrait atteindre des montants bien plus élevés.

obligations de l'État envers la SOTOCO qui représenteraient environ 34 milliards de F. CFA. Tous ces montants restent à vérifier et à consolider afin de présenter une vision globale de l'endettement intérieur de l'État afin d'élaborer une stratégie nationale d'apurement.

Évolution de dépenses publiques : insuffisance des crédits budgétaires alloués aux secteurs sociaux et aux investissements

Ces dix dernières années, les dépenses publiques allouées aux secteurs sociaux et aux investissements ont augmenté très modérément, environ d'un point de pourcentage chaque année. Calculées sur les cinq dernières années, elles ont subi une sérieuse contraction de 173,6 milliards de F. CFA en 1999 à 156,1 milliards en 2003, soit une diminution d'environ 10 % sur cette période. Les dépenses réalisées dans les secteurs sociaux n'ont hélas pas été protégées, mais au contraire réduites dans le domaine de l'éducation et tout juste maintenues dans ceux de la santé. Quant aux dépenses d'investissement, elles ont subi une contraction encore plus forte (voir en annexe 3, le tableau 4 sur la structure des dépenses publiques togolaises entre 1995 et 2004).

Entre 1995 et 2004, les allocations du budget d'investissement ont été faibles. En 2004 et 2005, elles ont représenté 10 % des dépenses totales, soit une baisse de 18 % par rapport à 1998. Ces montants pourraient ne pas correspondre à la réalité car des crédits budgétaires ont subi des réallocations qui rendent parfois les comparaisons difficiles. Par exemple, les dépenses d'entretien du réseau routier ont été enregistrées parmi les dépenses d'investissements alors que la maintenance des immobilisations est en principe comptabilisée comme une dépense courante. Le taux de 10 % alloué à l'investissement est très inférieur à l'indicateur de 20 % établi par l'UEMOA. Les dépenses d'investissements représentaient environ 1 % du PIB en 2003 et 1,5 % en 2004.

Les dépenses salariales représentent globalement environ 40 % des dépenses totales, taux en ligne avec la moyenne des pays membres de l'UEMOA. Le ratio des dépenses salariales / recettes budgétaires est cependant plus élevé que la moyenne de l'UEMOA, à l'exception de la Guinée Bissau. Entre 1999 et 2003, la part des dépenses salariales a diminué en raison notamment de l'arrêt des recrutements de personnel statutaire et du recrutement de personnels contractuels moins rémunérés. En conséquence, les dépenses de personnel se sont quelque peu réduites, malgré l'augmentation du nombre total des employés de l'État.

Par ailleurs, pour faire apparaître des économies budgétaires, certains crédits ont fait l'objet de reclassement. Par exemple, les dépenses du Programme d'Appui à la Gestion de l'Education (PAGED) destinées au paiement de 8.000 professeurs – assistants, ont été classées parmi les dépenses de transfert. De même, les salaires versés à certains services ont été comptabilisés parmi les dépenses de matériel, réduisant d'autant la masse salariale inscrite au budget.

La transparence des dépenses publiques est rendue difficile du fait de l'existence de comptes spéciaux hors budget (au nombre de quatre), de dépenses exécutées par les agences autonomes, et de dépenses considérées comme des dépenses courantes spéciales qui ne peuvent être présentées dans le présent document. L'exécution de ces dépenses ne suit pas les procédures de dépenses du budget de l'État. En raison des arriérés de paiement constatés en fin d'exercice et des classifications non orthodoxes mentionnées ci-dessus, l'excédent budgétaire apparu en 2003 ne peut être considéré comme représentant la réalité de l'exécution des finances publiques.

Secteurs de réformes et recommandations

Les réformes et recommandations dans le domaine de la gestion des finances publiques sont présentées dans la seconde partie du présent rapport. D'un point de vue macroéconomique, les recommandations suivantes peuvent être formulées.

Recommandations

- Mettre en cohérence les allocations budgétaires avec les objectifs prioritaires du Gouvernement ;
- Accroître la part des dépenses d'investissement dans le budget de l'État.

Section 2 : Évolution des dépenses dans trois secteurs prioritaires

Ces dernières années, le Gouvernement togolais a réalisé d'importants efforts pour le développement des ressources humaines du pays, principalement dans le secteur de l'éducation, mais aussi dans celui de la santé publique. Malgré cela, des problèmes structurels majeurs demeurent : les dépenses d'investissements sont restées insuffisantes depuis plusieurs années, les allocations des dépenses publiques sont inadéquates, et en conséquence, les populations les plus démunies ont vu leur situation se dégrader de manière importante.

2.1 Secteur de l'éducation

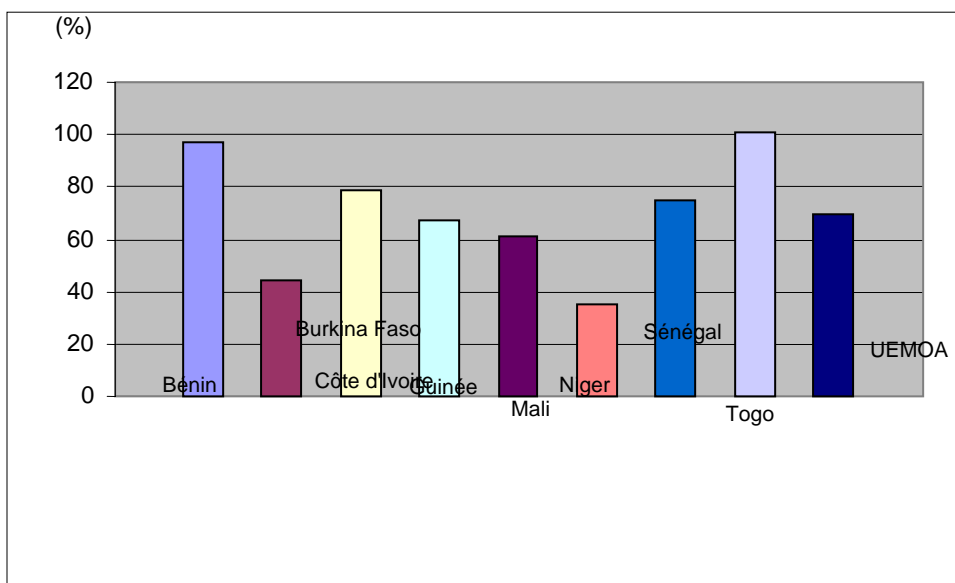
Deux considérations fondamentales font de l'éducation l'une des bases principales du processus de développement : la faible productivité de l'économie, qui résulte en grande partie de la formation limitée du capital humain, et l'influence positive de l'éducation sur les autres secteurs prioritaires pour la réduction de la pauvreté.

Défis et progrès. Le système éducatif togolais subit trois contraintes majeures : la croissance démographique qui crée une demande de scolarisation insatisfaite, l'inadaptation des programmes aux besoins de l'économie nationale et l'insuffisance de l'encadrement pédagogique. Plusieurs tentatives de réformes ont donné à ce jour des résultats mitigés. De plus, la faiblesse des moyens budgétaires a incité les communautés à prendre en main l'éducation de leurs enfants. Cette dynamique communautaire est aujourd'hui forte face à une offre éducationnelle étatique faible et souvent inadaptée. Cette situation porte en germe le risque d'augmentation des charges des familles les plus pauvres qui éprouveront plus de difficultés pour financer la scolarité de leurs enfants.

Le Gouvernement togolais a déclaré hautement prioritaire le secteur de l'éducation, mais il a dû aussi faire face à de nombreux autres défis, notamment le paiement régulier des salaires des enseignants, la détérioration de la qualité de leur enseignement et le taux élevé d'abandon de la scolarité, comme l'indique le tableau 5 présenté en annexe 3.

Comparé aux autres pays membres de l'UEMOA, le taux de scolarisation dans les écoles primaires et les lycées togolais apparaît plus élevé ; il se situe à environ 35 % au-dessus de la moyenne régionale (voir tableau 7 ci-dessous).

**Tableau 7 : Taux de scolarisation dans les écoles des pays membres de l'UEMOA
2002 - 2004**



Source : Annuaire national des statistiques scolaires, MEPS²⁰

Évolution des dépenses publiques affectées au secteur de l'éducation

Ces cinq dernières années, les fonds publics destinés aux écoles publiques se sont révélés insuffisants pour répondre à l'augmentation de la demande d'éducation. Les dépenses publiques d'éducation ont diminué d'environ 10 % en valeur absolue. Leur part dans les dépenses totales de l'État a décliné de 23,1 % en l'an 2000 à 18,5 % en 2004. De même, la part des dépenses publiques réservée au secteur de l'éducation par rapport au PIB a aussi diminué de 4 % à 3,1 % pendant la même période (voir annexe 3, le tableau 6 sur l'évolution des dépenses publiques du secteur de l'éducation entre 2000 et 2004). Compte tenu de la diminution relative des dépenses publiques pendant cette période, le secteur de l'éducation a subi des réductions plus sévères que les autres secteurs. L'impact de cette situation sur les populations les plus pauvres a été important. La réduction drastique des appuis extérieurs, qui ont longtemps représenté 80 % des dépenses d'investissements de ce secteur, a participé comme ailleurs à la forte baisse des investissements réalisés.

Le système éducatif de Togo comprend cinq niveaux de formation : le système pré scolaire encore très peu développé, l'école primaire, le lycée, l'université, et la formation technique et professionnelle. Trois ministères en sont responsables : le Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire (MEPS), le Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation (METFP), et le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (MESR).

En raison de leur incidence sur la pauvreté, le présent rapport portera une attention plus soutenue aux enseignements primaire et secondaire, ainsi qu'aux formations technique et professionnelle.

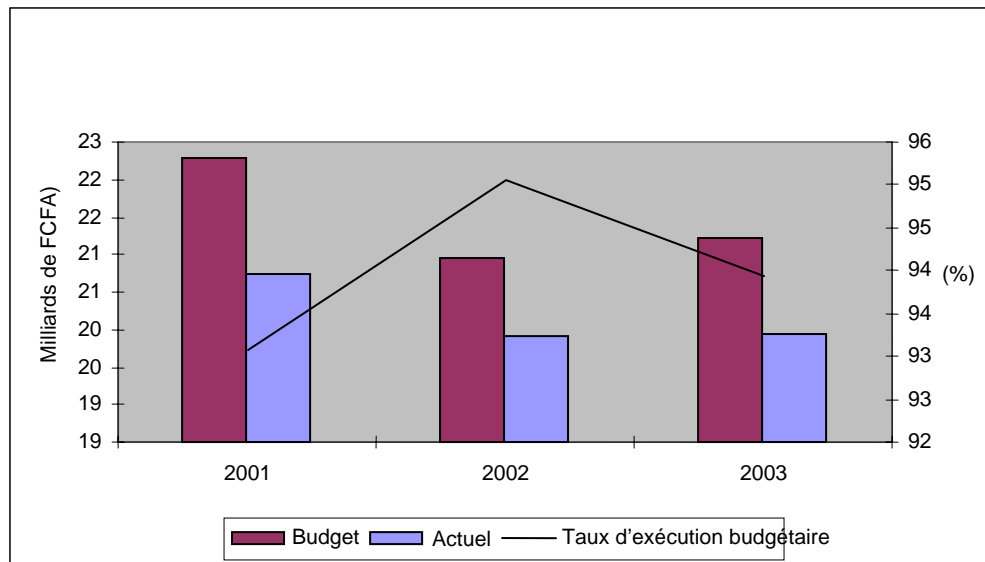
²⁰ Le chiffre exact est 100,4 % pour le Togo. Il s'agit du taux **brut** de scolarisation et non de taux **net**. Il est calculé en rapportant l'effectif scolarisé dans le primaire à la tranche d'âge correspondante (soit 6-11 ans). Le TBS peut être proche ou plus élevé que 100% en raison des redoublants mais aussi des élèves qui intègrent l'école avant l'âge légal. On peut ainsi constater que les taux de redoublement sont relativement élevés au Togo.

Le système des études supérieures du Togo est organisé de manière similaire à de nombreux pays francophones situés au sud du Sahara ; il est très restreint et vise à produire un groupe hautement cultivé de jeunes diplômés, mais il ne répond pas à la demande des secteurs productifs de l'économie. La méthode éducative est encore basée sur les conférences traditionnelles dans de grandes classes sans discussion (les cours magistraux). En conséquence, les diplômés universitaires se trouvent souvent mal préparés au monde du travail et répondent peu à la demande du marché.

Comme dans les autres secteurs, les dépenses d'investissement ont été réduites à la suite de suspension de l'aide extérieure, particulièrement dans l'enseignement général ; ces dépenses ont toutefois augmenté légèrement dans les enseignements technique et supérieur (cf. tableau 7 en annexe 3 sur les dépenses budgétaires dans le secteur de l'éducation par niveau de formation entre 2000 et 2004). Les dépenses courantes pour l'enseignement primaire et secondaire sont restées identiques, ce qui signifie qu'en pratique, les écoles publiques n'ont pas été capables de répondre à l'augmentation de la population scolaire.

Le taux d'exécution des dépenses d'éducation inscrites au budget de l'État est de 90 % pour les dépenses courantes et de 80 % pour des dépenses d'investissement (voir tableau 8 ci-dessous). Cette difficulté d'exécution des dépenses résulte de la longueur du circuit de la dépense, mais aussi des difficultés de la trésorerie publique. Un élément particulier s'ajoute pour les dépenses d'investissement comportant une importante aide extérieure qui ne se décaisse pas en cours d'année.

Tableau 8 : Exécution budgétaire des dépenses d'éducation 2001-2003



Source : Calculs de la mission ; données MEPS

Incidences des dépenses publiques du secteur éducation : des problèmes d'équité

Le système éducatif togolais paraît inéquitable pour les différentes raisons :

- Tout d'abord, l'enseignement supérieur absorbe 20 % du budget alloué au secteur de l'éducation, alors que les étudiants ne représentent que 3 % de la population totale bénéficiaire d'un enseignement. Certes le coût de formation d'un étudiant est toujours supérieur à celui d'un élève des enseignements primaire et secondaire, mais la répartition de l'enveloppe disponible paraît déséquilibrée dans un pays où l'éducation est reconnue comme un objectif fondamental du programme de réduction de la pauvreté²¹.
- Par ailleurs, les dépenses éducatives sont principalement réalisées dans les régions à plus hauts revenus, comme celle de Lomé ou d'autres villes importantes. De même, la répartition du personnel enseignant, du matériel scolaire et des infrastructures s'effectue en faveur des régions les plus favorisées. Pour équilibrer cette situation, le Gouvernement appuie les écoles de proximité, communément appelées EDIL (École d'Initiative Locale) créées et prises en charge par les communautés dans les régions rurales²². Ces écoles reçoivent également l'appui des ONG et de la Coopération française à travers le projet d'Amélioration de la Scolarisation au Nord Togo (ASNT).
- Le personnel enseignant semble correctement réparti sur le territoire : la région pauvre des Savanes dispose de 2.129 enseignants pour 524 écoles primaires (4 pour 1) et la région la plus aisée du golfe de Lomé de 6.236 enseignants pour 1.104 écoles (5,6 pour 1). Au total, le ratio étudiants / enseignant se situe à un niveau élevé (voir tableau ci-dessous). Cette situation a contribué à diminuer la qualité de l'éducation et conduit à un taux élevé d'abandon scolaire et de redoublement²³.

Tableau 9 : Nombre d'étudiants par professeur par type d'école et par région

Régions	Ecoles publiques	Programme LIS	Écoles privées	Moyenne nationale
Golfe/Lomé Commune	46	49	34	43
Maritime	42	44	31	39
Plateaux	35	38	26	33
Centrale	38	37	26	35
Kara	36	37	28	34
Savanes	44	52	37	43
Toutes les régions	39	43	31	35

Source : Annuaire national des statistiques scolaires, 2002-03, MEP.

- Enfin, la fréquentation du système scolaire par les filles constitue un autre défi : elles ne représentent que 30 % de l'effectif des écoles primaires, 30 % dans les lycées et 19 % dans les collèges (voir tableau 9 en annexe 3).

Conclusion

²¹ Cette situation n'est toutefois pas exceptionnelle, elle se retrouve dans la plupart des pays membres de l'UEMOA.

²² Dans les régions du Nord, 78 % des professeurs d'enseignement primaire sont rémunérés par les parents d'élèves qui comptent parmi les populations plus pauvres

²³ Dans le système francophone, les étudiants ayant de mauvaises performances doivent redoubler leur année d'études.

En dépit des progrès réalisés et malgré la priorité déclarée au secteur, le développement du système éducatif est resté ces dernières années sous pression en raison de son caractère inégalitaire, de la formation inadéquate des formateurs à tous les niveaux et de l'écart constaté entre les formations dispensées et la demande du marché du travail.

Les difficultés de la gestion financière publique ont rendu plus difficiles la conception et la mise en œuvre d'une stratégie à long terme du secteur, mais même dans un contexte de restriction budgétaire, il est toujours possible d'améliorer les formations scolaires et universitaires, comme il est proposé dans les recommandations suivantes.

Recommandations

- Conduire à son terme la conception du Plan d'action de l'Éducation et mettre en place une stratégie de développement du secteur à long terme ;
- Relier les programmes dispensés dans les matières techniques et professionnelles aux besoins réels de l'économie, c'est-à-dire à la demande du marché du travail ;
- Mettre en place une répartition des crédits du budget du secteur de l'éducation en faveur des régions défavorisées, des populations les plus démunies et favorisant la scolarisation des filles dans le système scolaire.

2.2 Secteur de la santé

Système des soins médicaux, programmes et résultats

Ces deux dernières décennies, le Gouvernement togolais a cherché à améliorer le système de santé publique, mais la situation de ce secteur est encore très éloignée de l'Objectif du Millénaire pour le Développement (MDG). Un Plan National de Développement Sanitaire (PNDS) a orienté les actions à entreprendre selon trois axes : la refonte du système des soins médicaux, son développement et la mise en œuvre d'un environnement économique plus favorable à de meilleurs soins médicaux. L'objectif recherché par les autorités a été d'améliorer l'accès aux soins médicaux des personnes les plus vulnérables et de réduire les risques de maladies et les problèmes de santé dus à la pauvreté. En raison de l'indisponibilité des données sur le secteur privé, cette analyse se concentrera uniquement sur le système public de santé.

Le système public des soins de santé au Togo est établi sur trois niveaux : central, régional et provincial. Au niveau central, le Ministère de la Santé est en charge de la politique générale de santé publique ; il établit les critères des soins médicaux. Il dirige aussi de grandes institutions comme les Centres Hospitaliers Universitaires et l'Institut National d'Hygiène. Aux niveaux régional et provincial, les centres régionaux de santé appuient les 35 centres de district, les hôpitaux préfectoraux et les centres de soins.

Comparés aux autres pays membres de l'UEMOA, les performances du système de santé du Togo se situent au-dessous de la moyenne (cf. tableau 10 en annexe 3) et sont éloignés des objectifs du Millénaire. L'accès aux soins de santé maternelle et infantile s'avère encore très insuffisant et le taux de la mortalité infantile, malgré une amélioration ces dernières années, reste encore à un niveau élevé.

Équité des soins

Les statistiques disponibles font apparaître d'importantes variations dans les taux de mortalité infantile selon les régions et les différents niveaux de revenu. Il n'est pas surprenant de constater que le taux de la mortalité infantile en 2004 est plus élevé en région rurale (85/1000) que dans les agglomérations (65/1000). De même, le taux de mortalité infantile diffère fortement selon les catégories sociales : ce taux se situe à 66/1000 pour les ménages disposant des revenus les plus élevés, et 84/1000 pour les ménages les plus pauvres. Semblable disparité existe aussi en matière de mortalité juvénile, selon les données transmises par le Ministère de la Santé Publique..

L'accès aux soins médicaux de base est encore difficile et leur couverture encore faible. Par exemple, près de 40 % de la population n'ont toujours pas accès aux services essentiels de santé, 30 % doivent se déplacer sur cinq kilomètres pour rejoindre un centre de santé. En conséquence, le pourcentage de visites des malades dans les centres médicaux a décliné de 60 % en 1991 à 34 % en 2001. Par contre le pourcentage d'accouchement assisté s'est amélioré de 49 % en 1998 à 61 % en 2003, ce qui est mieux que certains pays de la région. Mais ce taux reste encore trop bas pour améliorer le taux de la mortalité infantile.

Dépenses publiques de santé

Entre 2000 et 2004, les dépenses publiques réalisées dans le secteur de la santé ont progressé à un taux plus élevé que celui du budget national et d'autres secteurs considérés prioritaires comme l'éducation et l'agriculture. Mais quand on met en relation les dépenses allouées au secteur de la santé avec les dépenses publiques totales ou le niveau du PIB, ces dépenses apparaissent les moins élevées de l'UEMOA (voir tableaux 10 ci-dessous et 10 en annexe 3).

La proportion des dépenses publiques dans le secteur de la santé par rapport au PIB a certes progressé, mais les dépenses publiques par habitant se situent comparativement à un faible niveau.

Tableau 10 : Indicateurs de dépenses publiques de santé dans quelques pays de l'UEMOA, 2000-2003

PAYS	Dépenses publiques du secteur Santé / Dépenses publiques totales (en %)	Dépenses publiques du secteur Santé en % du PIB	Dépenses publiques du secteur Santé par habitant (en US dollars)
Bénin	9,7	1,6	6
Burkina Faso	11,3	3,0	6
Mali	n.d.	2,2	5
Côte d'Ivoire	n.d.	1,0	6
Niger	15,7	1,8	2
Sénégal	7,1	2,6	13
Togo	7,5	1,5	4

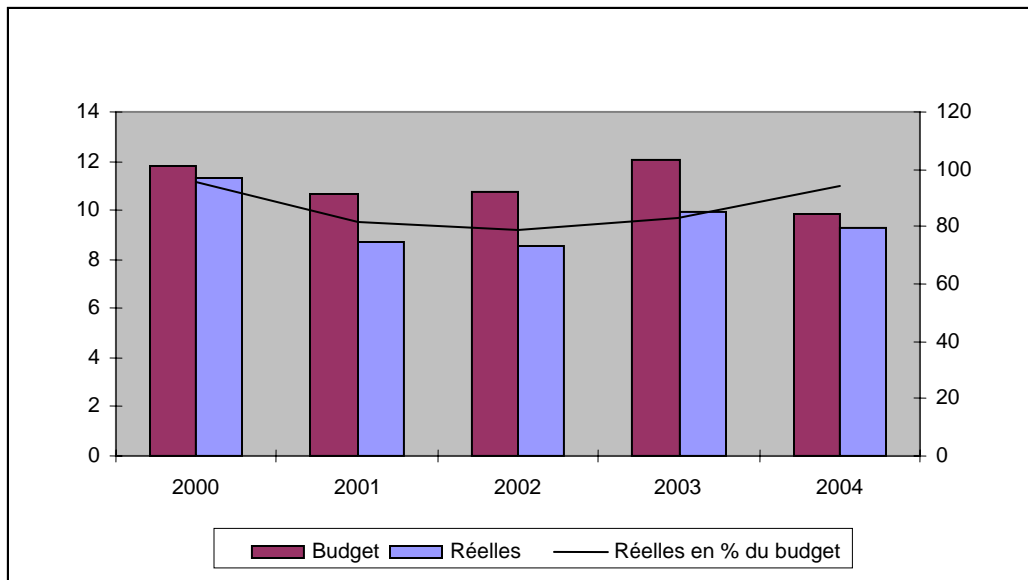
Source: Rapports de la Banque mondiale sur les pays concernés.

Comme dans d'autres secteurs prioritaires, l'investissement public dans le service des soins médicaux est marqué par une forte dépendance à l'aide extérieure : autour de 83 % entre 2000 et

2003. Cependant, contrairement aux autres secteurs, cette aide a augmenté ces dernières années²⁴, permettant une progression significative des investissements de 13,3 % des dépenses totales en l'an 2000 à 53 % en 2003.

Au sein des dépenses courantes du secteur de la santé publique, le paiement des traitements et salaires constitue la charge la plus importante. Le taux d'exécution du budget affecté à la santé publique apparaît en moyenne à 80%²⁵.

**Tableau 11 : Dépenses budgétaires affectées au secteur santé, 2000 – 2004
(en milliards de F. CFA et en %)**



Source : Calcul de la mission ; données du Ministère de la Santé Publique.

Comme dans le secteur de l'éducation, une importante disparité interrégionale existe dans les dépenses publiques de l'État affectées à la santé. Les régions de Kara, du Centre et des Savanes paraissent défavorisées par rapport à la région maritime. Il a toutefois été constaté qu'entre 2000 et 2004, les dépenses de santé publique ont progressé de 53 % à 55 % pour Lomé et la région maritime, alors que celles allouées aux régions des Savanes et du Centre diminuaient de 25 % à 23 % (voir tableau 12 en annexe 3).

L'un des principaux problèmes du secteur de la santé concerne la pénurie du personnel qualifié dans les centres de santé et les hôpitaux. La présence du personnel de santé est aussi inégale selon les régions : la moitié du personnel est concentré à Lomé et dans sa région, alors que seulement 7,5 % de ce personnel exerce dans la région des Savanes et 11,3 % dans la région du Centre. Dans les régions pauvres, il existe un médecin pour 40.000 habitants, à Kara un pour 20.400 et à Lomé un pour 5.100. En termes d'infrastructure, les régions les plus prospères bénéficient aussi des meilleures installations (hôpitaux, cliniques, etc.).

²⁴ Cette aide est passée de 2,8 milliards de F. CFA en 2003 à 11,3 milliards en 2004, en y incluant des subventions de 3 milliards du Fond Mondial de lutte contre le SIDA, 1,4 milliards de la BID et 2 milliards de la Croix Rouge Internationale.

²⁵ Il convient toutefois de noter que cette information n'est pas fondée sur les décaissements effectifs du Trésor, mais uniquement sur des données fournies par les services administratifs du Ministère de la Santé Publique.

Défis à relever et recommandations

Le Gouvernement togolais, conscient des défis à relever dans le secteur de la santé publique, en a fait référence dans le PNDS. Ces défis concernent :

- (i) la gestion du système de santé publique qui présente des faiblesses majeures ;
- (ii) des ressources humaines en qualification et nombre insuffisants ;
- (iii) un important besoin d'investissement dans les programmes de santé ;
- (iv) un système inadéquat de suivi.

Pour faire face à ces défis, le PNDS propose une stratégie articulée autour du renforcement des capacités institutionnelles, du système de programmation, des capacités de gestion, et une augmentation des investissements. Cette stratégie paraît clairement définie, mais il convient d'y ajouter les recommandations suivantes.

Recommandations

- Intégrer dans la stratégie gouvernementale le renforcement des liens entre différents acteurs de la santé publique et privée ;
- Mettre en place une carte de la pauvreté pour mieux répartir les ressources humaines, matérielles et financières disponibles ;
- Mettre en place un programme pluriannuel de développement des ressources humaines du secteur de la santé ;
- Renforcer les capacités d'évaluation et suivi du secteur.

2.3 Secteur de l'agriculture

Malgré la fragilité des données actuellement disponibles, ce secteur a été analysé car il exerce une forte influence sur la condition des populations les plus pauvres, principaux bénéficiaires des stratégies de lutte contre la pauvreté.

Profil et croissance du secteur

L'agriculture occupe la plus grande partie de la population togolaise. Elle emploie 65 % de la main-d'oeuvre et a contribué au cours des dix dernières années pour un peu plus de 40 % du PIB. L'agriculture togolaise est essentiellement une agriculture de subsistance disposant d'une faible productivité. Le secteur agricole est composé en général de petites exploitations de superficie inférieure à deux hectares. Les produits vivriers les plus importants sont le maïs, le sorgho, le manioc et l'igname. Les productions de rente, monétarisées, sont représentées par le café, le cacao et le coton.

La production vivrière est restée stable ou a légèrement augmenté ces dernières années grâce à l'extension des superficies cultivées. Les produits de rente ont connu des fortunes diverses : le café et le cacao ont chuté en volume, mais depuis 1997, la production de coton est restée globalement stable à l'exception des années 1999 et 2000 (cf. tableaux 12 et 13 ci-dessous). Il convient de noter qu'en 2005, la production de coton a chuté d'environ 50 %, reflétant les difficultés du secteur.

Tableau 12 : Évolution de la production vivrière, 1996 - 2004

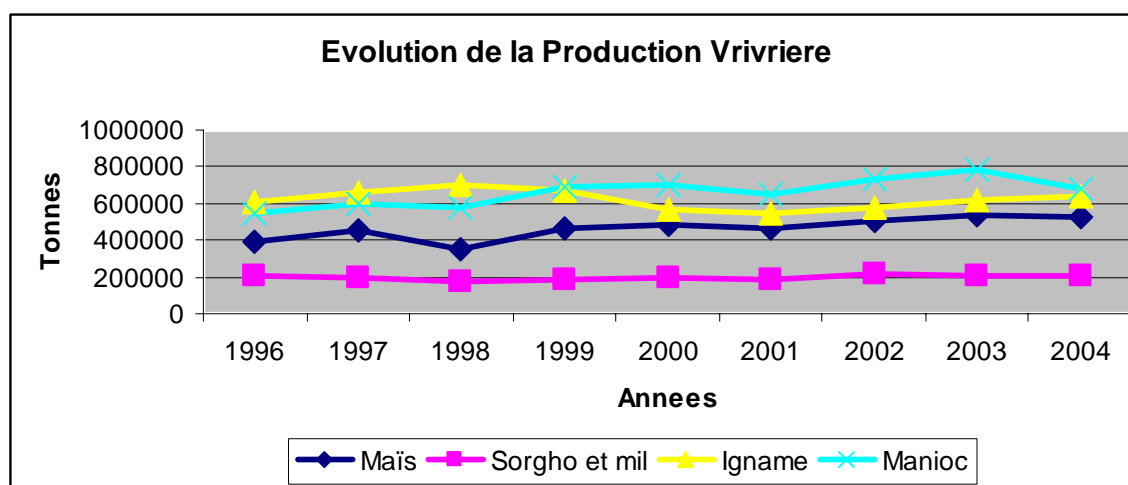


Tableau 13 : Évolution de la production des cultures de rente, 1996 - 2004

Année Cultures	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Café	17 500	10 700	18 600	16 700	11 700	6 800	4 600	5 800	5 500
Cacao	14 500	5 700	6 800	7 000	6 500	5 600	6 000	5 000	4 000
Coton	146400	176200	187700	134000	117400	168300	186600	164100	172500

Sources des tableaux 12 et 13 : CCFCC/DQM, SOTOCO

Pauvreté dans les régions rurales

Les populations les plus démunies vivent dans les zones rurales où les cultures de subsistance constituent souvent la seule occupation. Différents facteurs participent à la pauvreté rurale : les conditions naturelles souvent difficiles en raison principalement de la stérilité des sols, l'accès à l'eau potable, certains facteurs sociaux comme la faiblesse des systèmes de santé et d'éducation, des facteurs institutionnels et économiques, notamment la rareté des infrastructures, les méthodes archaïques de production et l'absence d'accès au crédit.

Un rapport récent de la Banque mondiale²⁶ indique que la pauvreté est très répandue dans le monde rural togolais. D'autres études plus anciennes sur le secteur agricole²⁷ avaient révélé la fragilité de la sécurité alimentaire dans les zones rurales et les conditions de vie très difficiles de la population, reflétant l'absence de progrès dans ce secteur.

²⁶ Diagnostic de la Pauvreté au Togo, mai 2005.

²⁷ Banque Mondiale : Togo : Stratégie de Croissance du Secteur Agricole ; Revue des politiques de Développement, 2002.

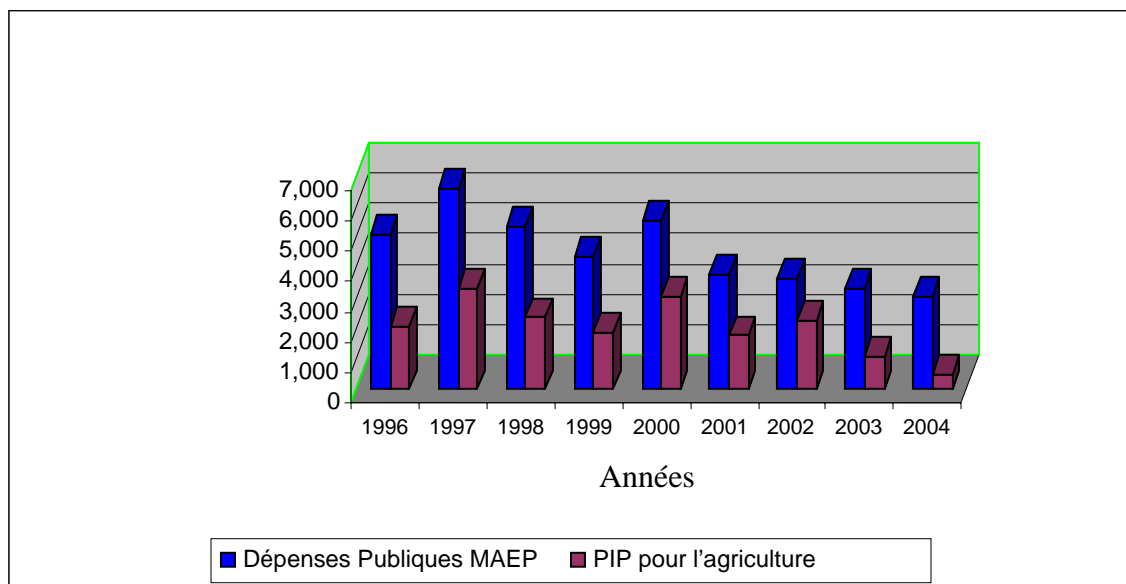
Dépenses publiques dans le secteur agricole

En 2003, les Chefs d'État et de Gouvernement de l'Union Africaine se sont engagés à consacrer 10 % des crédits budgétaires au secteur agricole. Au Togo, les dépenses publiques allouées à ce secteur, entre 3 % et 4 % des crédits, sont très éloignées de cet objectif ; elles ne représentent en 2004 environ 2,5 % du PIB. En termes relatifs, ces crédits sont plus faibles que ceux affectés à l'éducation (17 %), et à la santé (5%). Ils présentent les caractéristiques suivantes :

- (i) ils ont été réduits de près de 50 % en 10 ans : de 5 milliards de F. CFA en 1996 à 3,3 milliards en 2004 ;
- (ii) ils servent à plus de 90 % au paiement des salaires (voir tableau 13 en annexe 3) ;
- (iii) ici aussi, les dépenses d'investissement ont subi les conséquences de la réduction des financements extérieurs qui, en 1999, finançaient environ 90 % du PIP ;
- (iv) leur répartition entre les niveaux central et déconcentré est plutôt favorable, avec une tendance à la déconcentration des crédits qui permet une meilleure allocation des crédits (50 % des dépenses totales du secteur) en faveur des niveaux régionaux et locaux.

Il est aussi remarquable que la réduction des dépenses publiques allouées au secteur n'a eu que peu d'incidence sur le niveau de la production agricole. Toutes les données ne sont certes pas disponibles pour une analyse exhaustive, mais il est possible que l'auto financement des producteurs, le développement de la micro finance, la libéralisation des filières café/cacao et les initiatives des ONG qui ont notamment fourni des crédits à certains groupements de producteurs, constituent des éléments d'explication de ce phénomène.

Tableau 14 : Dépenses publiques dans le secteur agricole et part des investissements affectés à l'agriculture, 1996 – 2004 (en millions de F. CFA)



Source : calcul de la mission ; données du MAEP.

Cependant la réduction des financements publics, tant intérieurs qu'extérieurs, ont conduit à une dégradation significative des infrastructures et des matériels existant dans ce secteur. Cette dégradation peut aussi être attribuée aux faibles capacités d'investissement des institutions de micro finance.

Principales contraintes au développement agricole

Aujourd'hui, ces principales contraintes concernent la dégradation des sols, les méthodes inadéquates de production et la gestion non rationnelle de l'eau. La productivité est en conséquence restée faible et irrégulière pour les productions vivrières comme de rente (cf. tableau 14 en annexe 3). Les appuis institutionnels attendus ont été faibles, et peu efficaces quand ils existaient, notamment de la part des instituts de recherche dont les conseils et formations n'ont pas répondu aux attentes des producteurs²⁸.

Conclusions

Malgré les difficultés qu'il traverse, le secteur agricole togolais est appelé à rester un secteur économique important. Le Gouvernement a toujours manifesté son intention de le soutenir et a élaboré des plans d'intervention sans disposer de ressources suffisantes face à l'ampleur de cette tâche. Les mesures suivantes sont recommandées en vue de favoriser son développement :

Recommandations

- Augmenter de manière progressive et substantielle les crédits budgétaires destinés à l'investissement dans le secteur agricole ;
- Procéder à une meilleure répartition entre les rubriques budgétaires des crédits de fonctionnement disponibles pour le secteur ;
- Appuyer les efforts de recherche et de vulgarisation agricoles ;
- Favoriser et sécuriser les investissements du secteur privé dans l'agriculture, notamment en simplifiant le dispositif juridique sur la propriété foncière.

²⁸ Banque mondiale : Togo, Revue des Politiques de développement, 2002, p. 25.

2^{ème} PARTIE : Évaluation de la gestion des finances publiques

Section 1 : Le cadre juridique et institutionnel

1.1. Le cadre juridique de la gestion des finances publiques

La gestion des finances publiques togolaises repose sur un ensemble de règles juridiques qui prennent leur source dans les dispositions fixées par la Constitution qui se réfère aux principes d'État de droit, de pluralisme politique, de droits de l'Homme et d'unité nationale dans une intégration régionale. Ce texte fondamental renforce la gestion des finances publiques par l'affirmation du caractère légal de toute disposition organique ; ainsi, le projet annuel de loi de finance est de la même force juridique qu'une loi organique.

La Constitution place dans le domaine législatif les questions relatives aux compétences financières des autorités, l'assiette et les modalités de recouvrement des recettes, la rémunération de la fonction publique et l'élaboration des programmes de développement. Elle met en valeur la notion de contrôle administratif et surtout juridictionnel, consacrant un titre entier à la Cour des Comptes. Elle met aussi en avant les fonctions de contrôle exercées par le Parlement.

Ce dispositif juridique est complété par les Directives financières de l'UEMOA dont la transposition dans le droit positif togolais présente des retards certains :

Tableau 15 : Situation de la transposition des Directives financières de l'UEMOA dans le droit togolais

Directives financières de l'UEMOA	Transposition dans le cadre juridique togolais
Directive 05/97 relative aux lois de finances	Non
Directive 06/97 portant Règlement Général de la Comptabilité Publique.	Non
Directive 04/98 relative aux nomenclatures budgétaires	Oui mais non opérationnelle
Directive 05/98 portant Plan Comptable de l'État	Oui mais non opérationnelle
Directive 06/98 portant Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE)	Non
Directive 02/2000 portant Code de Transparence dans la gestion des finances publiques	Non

La loi organique 89/09 du 5 mai 1989 relative aux lois de finances constitue le pivot central de la gestion des finances publiques du Togo. Cette loi définit le domaine de la loi de finances, prévoyant une loi de finances initiale, une loi rectificative et une loi de règlement. La loi organique détermine aussi les ressources et les charges de l'État, organise le processus d'élaboration du budget, son contenu et son exécution, et définit les relations entre le Gouvernement et le Parlement en matière de contrôle sur la gestion des finances publiques.

Toutefois, cette loi organique ne définit pas les fonctions d'ordonnateur et de gestionnaire, ni leurs responsabilités²⁹, mais elle prévoit des contrôles administratif, juridictionnel et parlementaire. Elle ne définit pas non plus les règles financières applicables à la gestion des collectivités locales.

Évaluation de ce cadre juridique

Le cadre légal et réglementaire pour la gestion des finances publiques togolaises est globalement cohérent. Mais il n'existe un décalage notable entre ce cadre et les règles effectivement appliquées³⁰. A titre de référence, et uniquement pour ce qui concerne la Constitution :

- le principe de l'intégration régionale est affirmé, mais aucune directive financière de l'UEMOA n'est en pratique véritablement mise en oeuvre ;
- une Cour des Comptes est instituée, mais aucun juge n'y a été nommé pour exercer un contrôle juridictionnel sur les comptes de l'État ;
- les contrôles internes comme externes sur les finances publiques y sont annoncés comme fondamentaux, mais aucun de ces contrôles ne s'exerce aujourd'hui de façon efficiente.

Le Gouvernement togolais a toutefois manifesté son intention de porter remède à cette situation singulière en mettant en place en 2000 un comité *ad hoc* de mise en œuvre des directives de l'UEMOA. Mais l'action de ce comité s'est révélée bien discrète à ce jour.

Le décalage entre les règles juridiques et la pratique administrative institue un risque très élevé sur le fonctionnement des services financiers publics qui peuvent ainsi s'affranchir des contraintes de gestion et ne pas offrir de protection aux deniers publics.

Recommandations

- Mettre en place une stratégie cohérente de retour à l'application des règles de droit applicables à la gestion des finances publiques ;
- Transposer les directives financières de l'UEMOA dans le droit togolais et les mettre en application selon un calendrier réaliste.

1.2. Le cadre institutionnel de la gestion des finances publiques

Ce cadre institutionnel concerne les pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif. Le Parlement dispose d'une commission spécialisée chargée de l'examen des projets de lois de finances. Le pouvoir judiciaire en matière financière, bien qu'institué, ne s'exerce pas.

Au sein du Gouvernement, la gestion des finances publiques est assurée depuis mi 2005 par deux ministères :

- le Ministère de l'Economie, des Finances et des Privatisations (MEFP) qui prépare, exécute et contrôle les opérations financières de l'État ; son organigramme, présenté en annexe 4, ne repose sur aucun texte juridique ;

²⁹ Les fonctions d'ordonnateur et de comptable publics sont toutefois définies dans le Règlement Général de la Comptabilité Publique.

³⁰ Voir l'étude réalisée par M. Yaya Moussa, « Analyse comparative de la gestion des dépenses publiques en Afrique francophone » (FMI, mars 2004).

- le Ministère du Développement et de l'Aménagement du Territoire (MDAT) qui prépare le budget d'investissement et suit son exécution. Les services de ce ministère, ré - institué en 2005, étaient auparavant intégrés au sein du MEFP.

Le MDAT ne dispose pas encore d'organigramme. Son architecture repose principalement sur une direction générale de la statistique et de la comptabilité nationale (DGSCN) et une direction générale du développement et de l'aménagement du territoire (DGDAT) en charge des travaux d'élaboration et d'exécution financière des dépenses d'investissement. La DGDAT comprend quatre directions :

- la direction de la planification et du développement en charge de l'élaboration du programme d'investissements publics (PIP) ;
- la direction du financement des programmes en charge de l'exécution financière des investissements ;
- la direction de la coordination en charge de la recherche de financements extérieurs, et de leur suivi ;
- la direction de la planification régionale, émanation géographique des fonctions liées aux dépenses d'investissement.

Évaluation de ce cadre institutionnel

Il convient tout d'abord et en urgence, de chercher à réduire significativement l'écart existant entre le cadre institutionnel et la réalité de l'organisation de l'administration financière togolaise.

Le projet d'organigramme du MEFP, pour lequel un comité de restructuration a été constitué en 2004, reste toujours en chantier. La réorganisation des directions, pourtant essentielle, n'est toujours pas engagée. Des diagnostics réalisés par les coopérations bilatérale et multilatérale ont fait le même constat en 2004³¹.

Quant à la proposition d'organigramme du ministère du Plan, elle présente une subdivision des services qui devrait prendre en compte la faiblesse des ressources humaines disponibles. S'agissant des missions que la DGDAT devrait assurer, les modalités d'exercice de la **fonction de recherche de financements extérieurs** ne permet pas de disposer d'une vision globale de la gestion de la dette, ni d'évaluer la capacité de l'État à absorber cette dette.

Le cadre institutionnel en lui-même ne représente pas en lui-même un risque direct sur la gestion financière de l'État, mais lorsque la pratique ne correspond à la réalité des textes institutionnels, il existe alors un risque de confusion dans la mise en œuvre des responsabilités financières, qui peut conduire à des dysfonctionnements préjudiciables à la protection des fonds publics.

Recommandations

- Adopter l'organigramme du Ministère chargé des finances et le mettre en place ;
- Élaborer et mettre en place un organigramme du Ministère chargé du Plan conforme à ses missions et attributions, et en tenant compte des ressources humaines disponibles.

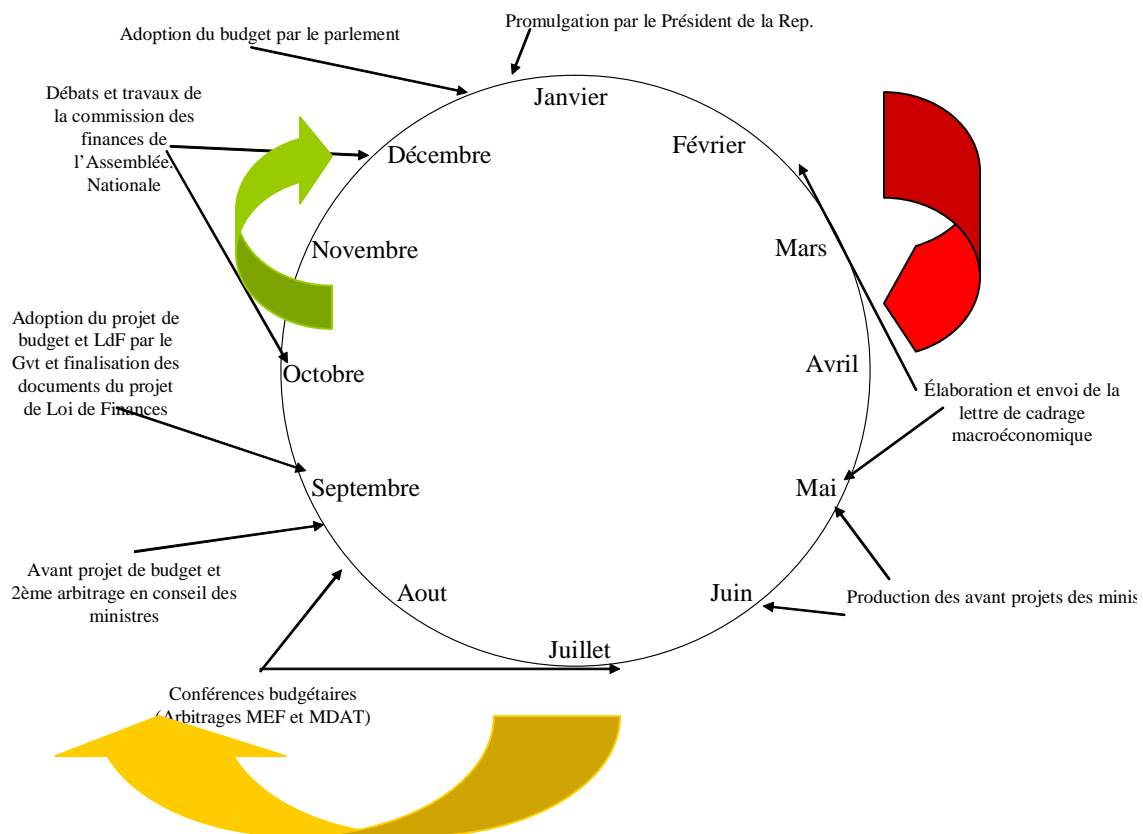
³¹ Les derniers en date résultent des missions Lebaron - Uguen et AFRITAC (FMI) en novembre 2004.

Section 2: La préparation du budget de l'État

2.1. Le calendrier budgétaire

Au Togo, la préparation du budget de l'État est en principe réalisée selon un calendrier permettant d'aboutir au vote du projet de loi de finances avant le début de l'exercice budgétaire. Une lettre de cadrage du Premier Ministre débute le processus en définissant les axes de la politique de l'Etat et fixant des limites de crédits.

Tableau 16 : Calendrier de préparation de la loi de finances au Togo



Les services intervenant dans l'élaboration budgétaire sont principalement (i) au MEFP : la DB, la DGI, la DGD, la Direction de l'Economie ; (ii) au MDAT : la DGDAT.

Un Manuel des Procédures Budgétaires de l'Etat, publié en janvier 2005, fixe le calendrier budgétaire et rappelle les principes budgétaires définis dans la Directive de l'UEMOA 05.97 relative aux lois de finances.

2.2. Le cadrage des recettes budgétaires

La prévision des recettes est fournie respectivement par la DGI et la DGD qui s'appuient en principe sur les projections du PIB.

Dans le budget 2006 récemment voté, les recettes budgétaires totales ont été estimées à 247,4 milliards de F. CFA, en progression de 32 % par rapport à 2005 (187,5 milliards de F. CFA). Les recettes fiscales sont programmées en augmentation de 14 %. Les mesures proposées dans la loi de finances pour 2006 destinées au financement des dépenses supplémentaires comprennent notamment l'augmentation des contributions budgétaires de sociétés d'État comme Togo Télécom. Un emprunt de 36 milliards de F. CFA a aussi été inscrit dans le budget 2006 pour financer essentiellement des infrastructures (Éducation, Santé, réseau routier, etc.) et assurer le paiement d'arriérés de la SOTOCO à l'égard des producteurs du coton.

Méthodes d'élaboration des prévisions de recettes

- par la Direction Générale des Douanes (DGD) : la division de la comptabilité et des statistiques de la DGD élabore les prévisions de l'année N+1 sur la base du cadrage économique. Ces prévisions sont présentées au Ministre des Finances, puis adressées à la Direction de l'Economie et à la DB. Les prévisions 2006 ont été produites au ministre le 9 octobre 2005.
- par la Direction Générale des Impôts (DGI) : l'élaboration des prévisions des recettes fiscales se fait en deux phases :
 - a) une proposition de modification du Code Général des Impôts avec études et formulation des propositions intervient d'avril à juillet, puis envoyée au ministre des finances ;
 - b) une proposition de recettes N+ 1 est envoyée fin août au ministre. Les prévisions de N +1 s'appuient surtout sur le taux d'accroissement attendu du PIB. Néanmoins, la DGI se fonde aussi sur l'exécution connue pour les six mois de l'année N, en y ajoutant une projection des recettes au 31 décembre. La DGI procède aussi à une évaluation des Restes à Recouvrer pour la fin de l'année. Les projections sont linéaires et calculées sur la moyenne arithmétique des années précédentes.

2.3. Le cadrage des dépenses budgétaires

Un document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté, adopté en novembre 2004, définit les objectifs stratégiques du Gouvernement.

La prévision des dépenses vise à ne pas dépasser le montant prévisionnel des recettes. Pour 2005 et 2006, les autorités ont affiché la volonté d'une reconduction maîtrisée des budgets, notamment pour les dépenses courantes. L'élaboration du budget des dépenses communes s'appuie, ministère par ministère, sur cette même volonté. Les prévisions de dépenses d'électricité et d'eau sont fondées sur celles du prestataire de services.

Les dépenses d'investissement font l'objet d'un PIP triennal glissant élaboré par le Ministère du Développement et de l'Aménagement du Territoire(MDAT). L'année N+1, dite 1^{ère} année de la période triennale, est intégrée dans le budget en préparation. Une annexe décrit l'élaboration du PIP. Ce ministère procède aussi à la recherche et au recensement des financements extérieurs et les communique à la DB pour intégration dans le budget.

Des budgets autonomes intègrent à leurs recettes propres la subvention d'équilibre versée par l'État, cette subvention apparaissant en dépense au budget d'Etat. C'est le cas du budget du Centre Hospitalier Universitaire de Lomé, soumis à l'examen technique de la DB, puis approuvé par son conseil d'administration et le ministre des finances.

Évaluation de la préparation de la loi de finances

L'existence d'un calendrier budgétaire formel est un élément positif qui donne aux services financiers de l'État une visibilité sur l'organisation de leur travail. Mais, dans les faits, le calendrier budgétaire n'est pas respecté, la préparation technique du budget de l'État restant essentiellement concentrée sur la seconde partie de l'année. Il en résulte une qualité insuffisante des travaux de préparation tant en recettes qu'en dépenses et une faible internalisation par les services de l'État.

Le budget de l'État n'est pas préparé de manière unifiée au Togo. Son élaboration est assurée par les services de deux ministères (MEFP pour la partie fonctionnement et MDAT pour la partie investissements) qui, en pratique, ne travaillent pas ensemble. Il en résulte une absence de liens entre les dépenses d'investissements et leurs coûts récurrents, et un risque de duplication de dépenses publiques (salaires, frais de fonctionnement des services, etc.).

Les prévisions de recettes budgétaires ne peuvent être considérées comme crédibles en raison des écarts très importants constatés ces dernières années entre ces prévisions et l'exécution. En effet, les recettes réellement encaissées ont constamment dépassé les prévisions d'environ 20 % en 2003 et 2004. Cette situation pourrait se poursuivre pour le budget 2006. Les prévisions de recettes budgétaires sont en pratique établies selon une stratégie de « base-plancher », sans méthode rationnelle, la DGI et la DGD estimant les recettes attendues avec une volonté de minoration dans un but de reconnaissance et d'affichage de résultats meilleurs que les prévisions. Ce qui est présenté comme « réalisme des prévisions » apparaît donc paradoxalement comme irréaliste.

Les prévisions de dépenses budgétaires ne sont pas réalisées sur la base d'objectifs à moyen terme. Il n'existe ni cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), ni budget – programme. L'élaboration séparée des prévisions des dépenses de fonctionnement et d'investissement ne facilite en rien l'homogénéisation et la cohérence du budget. Les ministères sectoriels ne formulent pas leur prévision annuelle sur la base d'un programme pluriannuel, mais ils connaissent toutefois l'exercice pour l'avoir réalisé il y a plusieurs années. L'abandon de cette pratique entraîne naturellement un risque de perte de savoir.

Enfin, la DB ne semble pas être en mesure d'identifier, ni d'insérer dans le projet de budget les activités de recettes et dépenses exécutées hors budget.

La mise en œuvre effective des règles contenues dans le Manuel des procédures budgétaires de l'Etat est aussi très faible. Sur la forme, certaines dénominations sont directement empruntées aux Directives financières de l'UEMOA. Par ailleurs, ce manuel n'est pas intégré au cadre règlementaire : il est donc sans valeur juridique, phénomène aggravé par son caractère déclaré transitoire qui lui enlève tout caractère contraignant. Enfin, il ne fait pas non plus l'objet d'une appropriation par les différents services, ni d'une vulgarisation au sein des ministères sectoriels. Comme indiqué dans la section précédente, cette situation constitue un exemple de plus du décalage existant entre les textes existants et la réalité pratique.

Le risque majeur de la séparation actuelle des procédures d'élaboration du budget de l'État est d'affaiblir la cohérence de ce budget et de rendre moins lisibles les politiques gouvernementales. Les méthodes d'élaboration des prévisions budgétaires présentent aussi le risque d'aboutir à la

mise en place d'un budget manquant de réalisme. Enfin, cette situation nuit à la transparence du document budgétaire.

Recommandations

- Unifier les procédures d'élaboration des budgets de fonctionnement et d'investissement ;
- Élaborer les prévisions de recettes budgétaires sans sous-estimation, et en les fondant sur les données fiscales et économiques réelles ;
- Initier dans des ministères pilotes (Santé, Éducation) un cadre de dépenses à moyen terme.

2.4. La présentation du budget

Même préparé selon des procédures distinctes, le budget de l'État togolais se présente sous la forme d'un document unique. La loi de finances annuelle décrit les dispositions relatives aux ressources, aux charges et à l'équilibre budgétaire. Des lignes budgétaires réparties entre budget général et comptes d'affectation spéciale complètent le dispositif.

Le budget regroupe différentes synthèses:

- Etat A : les recettes classées selon leur nature fiscale, non fiscale, les recettes en capital, les dons et les tirages sur emprunts.
- Etat B : la dette, puis les dépenses par classification administrative. Au sein de chaque section, les dépenses sont classées par dépenses de personnel et de fonctionnement. Les dépenses décrites sont associées à une codification de 12 digits.
- Le PIP : une liste de 297 projets pour le budget 2005, classifiés selon une codification de 15 digits.
- Un état récapitulatif fournit les données essentielles des dépenses relatives à la dette, les ministères et services, les dépenses communes, les interventions de l'Etat et le PIP ; un autre regroupement apparaît concernant les dépenses de fonctionnement, de personnel, et les dépenses diverses (voir en annexe 3, le tableau 15 relatif à la répartition des principales dépenses du budget 2005).

Les classifications budgétaires apparaissent par service et par nature. Néanmoins un arrêté de décembre 2001 a consacré dans le cadre règlementaire togolais, mais sans les mettre en œuvre, de nouvelles classifications budgétaires conformes aux normes de l'UEMOA : administrative, économique, par nature, et fonctionnelle.

Évaluation de la présentation budgétaire

Les nouvelles classifications budgétaires ne sont pas opérationnelles, ni intégrées dans le système informatique. La présentation budgétaire ne permet donc pas une analyse rationnelle appuyée sur des états fiables de suivi budgétaires et comptables.

Ces nouvelles classifications budgétaires ne sont pas mises à jour depuis fin 2001. Ainsi la classification fonctionnelle publiée fait apparaître 14 fonctions, alors que la norme internationale³² a ramené à 10 le nombre des fonctions d'État. De plus, l'utilisation de ces

³² Présentée dans le MSFP du FMI de 2001.

classifications budgétaires n'est pas correctement maîtrisée par les services financiers publics, notamment au Ministère de l'Éducation Nationale (MEN).

Enfin, les budgets autonomes, tels que ceux du CHU ou de l'Université, ne sont pas annexés au budget de l'Etat ; seules les subventions qui leur sont allouées y figurent.

Recommandations

- Mettre en œuvre l'arrêté du 20 décembre 2001 sur les classifications budgétaires issues de la Directive UEMOA en tenant compte des améliorations apportées par le MSFP du FMI de 2001.

2.5 Les processus d'approbation budgétaire et d'information du public

Le projet de loi de finances annuelle doit être en principe produit à l'Assemblée nationale (AN) au cours de la seconde quinzaine du mois de septembre pour la session budgétaire qui s'ouvre début octobre. **En pratique, ce calendrier n'est pas respecté.** En 2003, ce projet a été déposé le 1^{er} décembre sur le bureau de l'AN et son adoption est intervenue le 24 décembre. En 2004, le dépôt du projet de loi est intervenu le 12 novembre et son examen par la Commission des Finances et des Échanges a débuté le 22 novembre et duré un mois ; son adoption est intervenue avant le 31 décembre 2004.

Après analyse des documents budgétaires, la Commission des Finances et des Échanges de l'Assemblée étudie le budget ministère par ministère, reçoit les ministres, puis présente ses recommandations au ministre des finances. Mais au total, **l'AN modifie peu le projet gouvernemental** et ne dispose que d'une capacité limitée d'influence. Elle est toutefois parvenue à opérer quelques transferts de dépenses du budget de fonctionnement vers l'investissement pour environ un milliard de F. CFA dans le budget 2004.

Aucun débat public particulier n'est organisé sur le contenu du projet de loi de finances qui, après son adoption par les députés, est promulguée par le Président de la République, puis publiée au Journal Officiel à la fin du mois de décembre. Il n'existe pas d'autre moyen de dissémination du budget de l'État. La presse écrite n'en fait pas un écho particulier et aucun site Internet ne le diffuse, mais les travaux en plénière de l'AN sont diffusés sur la radio nationale publique.

Recommandations

- Publier le budget annuel de l'État ;
- Mettre en place un dispositif favorisant un véritable débat public sur le contenu de la loi de finances annuelle et les stratégies gouvernementales.

Section 3 : L'exécution budgétaire en dépenses

Au Togo, l'exécution des dépenses budgétaires est traitée différemment selon que leur financement est d'origine intérieure ou extérieure.

3.1 Le circuit des dépenses de biens et services financées sur ressources intérieures

3.1.1 La procédure normale

Le Ministre de l'Economie et des Finances est l'ordonnateur principal et unique du budget de l'État. Il délègue son pouvoir de signature à trois ordonnateurs délégués : le Directeur des Finances pour les dépenses de fonctionnement, le Directeur du Financement et du Contrôle de l'Exécution du Plan (DFCEP) pour les dépenses d'investissement, et le chef des services généraux du Ministère de la Défense pour les dépenses des Forces armées.

Les dispositions du décret n° 2002-028/PR du 02 avril 2002 définissent les ordonnateurs, les administrateurs de crédits et les comptables, principaux acteurs du circuit de la dépense qui comprend les deux phases classiques : la phase administrative avec les étapes d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement, et la phase comptable qui aboutit au paiement. Les cinq acteurs qui animent ce circuit de dépense sont les administrateurs de crédits dans les ministères sectoriels, trois directions du MEF (la Direction des Finances, la Direction du Contrôle Financier et la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique) et la BCEAO.

Chaque ministère sectoriel comprend une Direction des Affaires Administratives et Financières (DAF) dont le service financier est notamment chargé du suivi de l'exécution du budget du ministère et de l'enregistrement régulier de toutes les dépenses engagées. La Direction des Finances du MEF est chargée de l'exécution du budget général ; elle est également responsable de la tenue de la comptabilité administrative des opérations budgétaires, des opérations hors budget et de la confection des états comptables périodiques. La Direction du Contrôle financier, en charge principalement du contrôle *a priori* des dépenses, est aussi responsable de la centralisation des engagements de dépenses.

Quant au Trésor public, ses principales attributions dans le circuit de la dépense sont axées autour de la mobilisation des ressources financières, et du contrôle et de l'exécution des dépenses de l'Etat. En l'absence de données véritablement fiables relatives aux paiements exécutés par le Trésor, le taux d'exécution des dépenses budgétaires ordonnancées apparaît comme suit.

Tableau 17 : Taux d'exécution des dépenses de matériel ordonnancées 2001-2003

Rubriques / Années	2003	2002	2001
Matériel civil	69,10%	67,46%	69,94%
Défense nationale	95,24%	96,68%	87,04%
Total dépenses de matériel	77,29%	74,89%	74,23%

Source : calculs de la mission et MEFP

Au Togo, le circuit de la dépense de biens et services financés sur ressources nationales suit le processus suivant :

Tableau 18 : Les 2 phases, 4 étapes et 25 actions du circuit des dépenses financées sur ressources nationales

ETAPES	INTERVENANTS	ACTIONS
	<i>I- Phase Administrative</i>	A. L'ENGAGEMENT
1.	ADMINISTRATEUR DE CREDITS	1. Etablit et transmet au CF, un bon d'engagement (BE) en faveur du fournisseur, accompagné de pièces justificatives justifiant l'engagement de la dépense.
	BUREAU COURRIER CF	Reçoit et enregistre la proposition d'engagement.
2	VERIFICATEUR Contrôle Financier	2. Vérifie la régularité et la légalité de la dépense avant son engagement ; transmet le dossier à la saisie informatique.
3	VERIFICATEUR CF/ Chef section matériel	3. Vérifie la régularité et la légalité du dossier (imputation, libellé)
4	SALLE DE SAISIE INFORMATIQUE	4. Saisit les informations du BE dans le logiciel, ce qui réserve les crédits budgétaires ; transmet le dossier au Directeur du CF.
5	DIRECTEUR DU CF	5. Signe le BE et transmet le dossier à la DF.
	Direction des Finances (fonctionnement) OU Direction du Financement et du Contrôle de l'Exécution du Plan (investissements)	Reçoit et enregistre le dossier d'engagement.
6	Directeur des Finances ou DFCEP	6. Signe le dossier d'engagement (BE)
7	SERVICE INFORMATIQUE	7. Edite le titre de confirmation d'engagement (TCE)
	„	8. Envoie les TCE à l'administrateur de crédits pour remise aux fournisseurs.
		B. LA LIQUIDATION
	ADMINISTRATEUR DE CREDITS	Reçoit le TCE
8	ADMINISTRATEUR DE CREDITS	9. Après la réception de la facture du fournisseur, établit le dossier de règlement comprenant toute la documentation requise. 10. Propose la liquidation et transmet le dossier à la Direction des Finances.
		C. L'ORDONNANCEMENT
	Section ordonnancement de la Direction des Finances ou DFCEP	Reçoit et enregistre le dossier d'ordonnancement et transmet ce dossier aux vérificateurs.
9	VERIFICATEUR Direction des Finances ou DFCEP	11. Contrôle la régularité et la conformité du dossier et transmet le dossier au directeur des finances.
10	Chef section Matériel	12. Emet le visa de conformité pour permettre l'édition des mandats et bordereaux.
11	Directeur des Finances ou DFCEP	13. Approuve le dossier et le transmet à la salle de saisie informatique
12	SALLE DE SAISIE INFORMATIQUE	14. Edite les mandats (par mode de règlement) et les bordereaux (général d'émission, de règlement, balance des comptes).
13	Chef section Matériel	15. Vérifie les mandats et bordereaux de paiement et transmet le dossier au Directeur des Finances.
14	Directeur des Finances ou	16. Signe les mandats et bordereaux de paiement et transmet le

ETAPES	INTERVENANTS	ACTIONS
	DFCEP	dossier au Trésor pour paiement.
	<u>II- Phase Comptable</u>	D. LE PAIEMENT
15	SECTION CREDIT (DIVISION DEPENSE) de la DGCPT	17. Vérification préliminaire et enregistrement extracomptable manuel et transmet le dossier à la section Visas pour vérification.
16	SECTION VISAS (DIVISION DEPENSE (VERIFICATION))	18. Vérifie le dossier et propose le visa ou le rejet du dossier, puis transmet le dossier à la section « impôts et taxes ».
17	SECTION IMPOT & TAXES (DISIVION RECOUVREMENT)	19. Examine et procède si nécessaire à la constatation de précompte/opposition.
18	SECTION CREDIT	20. Procède le cas échéant aux ajustements nécessaires suite au précompte/opposition. 21. Vise les mandats et transmet le dossier à la section « Écriture Générale », et/ou paraphe les notes de rejets et les transmet à l'ordonnateur.
19	SECTION ECRITURE GENERALE (DIVISION COMPTABILITE)	22. Prend en charge les mandats et vérifie les oppositions au règlement (cf. TVA, Avis à Tiers Détenteur). 23. Edite l'Ordre de Paiement (OP) et l'Avis de Crédit (AC) pour exécuter le virement ou émettre le bordereau de liaison à destination de la section crédit, puis transmet les OP et AC à la BCEAO chargée d'exécuter le virement bancaire. 24. Enregistre manuellement les écritures comptables.
20	CELLULE de SAISIE INFORMATIQUE	25. Saisie informatique des écritures comptables.

Source : Mission PEMFAR et Directions concernées du MEFP

En moyenne, sur l'exécution budgétaire 2004, une période de 40 jours s'écoule entre les propositions d'engagement des administrateurs de crédits et la date de réception du dossier de dépense à la section « Visa » du service de la Dépense du Trésor National (voir détail de cette période dans le tableau 16, en annexe 3).

Evaluation de ce circuit de la dépense

La procédure normale d'exécution des dépenses publiques, bien que définie dans un cadre juridique ancien³³ précisant correctement le rôle de chaque acteur, apparaît **longue et complexe**. Ce circuit des dépenses de l'État présente par ailleurs d'importantes faiblesses.

Tout d'abord, ce circuit de la dépense n'est pas respecté. En effet, les administrateurs de crédits attestent « le service fait ou le bien livré » avant que les biens ou les services ne soit effectivement livrés. Cette pratique est utilisée pour déclencher la phase de paiement et ainsi donner des « gages » au fournisseur qu'il sera réglé. Car, du fait de la perte de la crédibilité financière de l'État, la plupart des opérateurs refusent de livrer à l'administration avant paiement. Cette pratique fragilise l'exécution budgétaire puisque aucune procédure fiable ne permet ensuite de s'assurer de la réalité du service fait ou du bien livré.

³³ Loi organique n°89-09 relative aux lois de finances.

Par ailleurs, la situation financière de l'État, très tendue depuis plusieurs années, provoque une fragilité permanente de la trésorerie publique qui contraint les autorités à mettre en place dès le début de chaque exercice une **stricte régulation budgétaire**. Les autorisations de dépenses prises en début par le ministre des finances sont pour la majorité des ministères fixées à des niveaux très en deçà de ceux autorisés par l'Assemblée nationale.

Cette régulation budgétaire diminue la portée de l'autorisation parlementaire, mais également fragilise tout le système et conduit à un phénomène d'évitement du circuit de la dépense, de la part des administrateurs de crédit comme des fournisseurs de l'État.

Au niveau du Trésor, les paiements à effectuer comme les ordres de priorités sont en principe arrêtés sur la base d'instructions du comité mensuel de trésorerie. Mais aucune procédure n'a été mise en place pour déterminer de manière rigoureuse et transparente les factures à payer et leur caractère prioritaire.

D'une manière générale, la longueur et la complexité de la procédure régulière de la dépense publique³⁴ amènent aussi les acteurs du circuit de la dépense et les fournisseurs de l'État à privilégier d'autres procédures de paiement (voir ci-après les procédures exceptionnelles de paiement). Le circuit normal de la dépense fait aussi apparaître les dysfonctionnements suivants :

- 1) Le réseau informatisé du circuit de la dépense est embryonnaire, ses interfaces ne sont encore totalement assurées. Il n'est accessible qu'à un nombre restreint d'acteurs, les administrateurs de crédit et la Direction de la Dette Publique notamment n'y sont pas reliés.
- 2) Le très faible niveau, voire l'absence de formation continue depuis plus plusieurs années, a amoindri la qualité des ressources humaines et son aptitude à suivre l'évolution de l'environnement des finances publiques, notamment au niveau sous-régional.
- 3) L'absence de manuel de procédures ou de guide d'utilisateur fait obstacle à la standardisation de la procédure d'exécution budgétaire.

Recommandations

- Rétablir la procédure normale des dépenses budgétaires en respectant notamment le contrôle de la réalité du service fait, et en réduire de manière significative le circuit ;
- Renforcer et intégrer le réseau informatique du circuit de la dépense en y incluant la phase des paiements ;
- Mettre en place un manuel de la dépense publique définissant de manière claire et rigoureuse son processus et le rôle des différents acteurs ;
- Mettre en oeuvre un programme de perfectionnement professionnel au profit des agents des services comptables et financiers de l'État.

3.1.2 Les procédures exceptionnelles de paiement des dépenses budgétaires

³⁴ Il convient de noter que la durée d'exécution des dépenses publiques n'est pas spécifique au Togo. Les pays francophones subsahariens exécutent leurs dépenses sur une durée similaire, entre 30 et 45 jours, et souvent plusieurs mois lorsqu'il s'agit de marchés publics. Quelques uns de ces États parviennent toutefois à payer en moyenne en dessous de 30 jours.

La réglementation financière togolaise prévoit l'utilisation de procédures dérogatoires au droit commun pour le paiement des dépenses publiques : les avances de trésorerie effectuées dans le cadre des régies d'avances et les paiements sans ordonnancement préalable (PSOP).

Les régies d'avances

Selon les textes en vigueur, les régies d'avances permettent à l'ordonnateur, sur avis conforme du comptable public, d'autoriser un agent public à effectuer pour son compte un certain nombre de menues dépenses limitativement définies. Cette procédure exceptionnelle déroge à la règle du paiement des dépenses de l'État par un comptable public.

Cette procédure a été correctement utilisée jusqu'au début des années 2000. Le niveau élevé des dépenses non régularisées a amené le MEF à limiter depuis 2002 l'accès à cette procédure exceptionnelle aux seules institutions dites de « souveraineté » et aux services du MEF. Actuellement, le Trésor n'est plus en mesure de fournir la situation de ces dépenses, notamment les caisses d'avance des ministères sectoriels ouvertes avant 2002.

De nos jours, sept services ou institutions continuent d'utiliser le système de régies d'avance. En 2003, plus de 627 millions de F. CFA ont été décaissés à partir des comptes de dépôts des régisseurs, 507 millions en 2004 et plus d'un milliard pour les seuls 9 premiers mois de 2005. Au-delà du constat de l'utilisation accélérée de cette procédure en 2005, les montants concernés dont la fiabilité reste à démontrer, indiquent que **les régies d'avances ne sont pas uniquement utilisées pour le paiement des menues dépenses publiques.**

Par ailleurs, les régies d'avances, qui devraient être apurés à la clôture de chaque exercice, présentent des soldes très importants : de 3 milliards de F. CFA en fin 2003, ce montant chute à environ 300 millions en fin 2004 et s'élève à plus d'un milliard de F. CFA au 30 septembre 2005.

Les paiements sans ordonnancement préalable par la procédure de l'ordre de paiement

Ces paiements peuvent concerner d'une manière tout à fait régulière le remboursement de la dette, les traitements et salaires du personnel de l'État, les pensions. Ils doivent en principe être régularisés dans le mois qui suit l'exécution de la dépense. Cette procédure est également utilisée pour les paiements directs sur la trésorerie. Le gouvernement utilise alors une procédure non prévue par les textes pour régler des dépenses qu'il considère urgentes. Ces dépenses sont en général exécutées en l'absence d'autorisation budgétaire et sans attendre l'inscription de crédits supplémentaires ou la modification des dotations budgétaires, par des actes réglementaires ou une loi de finances rectificative. Le Directeur Général du Trésor, sur instruction du ministre des finances, parfois transmis par le Directeur des Finances, émet alors un document dénommé « Ordre de paiement » qui ordonne au comptable de payer en l'absence de toute pièce justificative de la dépense (voir en annexe 3, tableau 17 les paiements sans ordonnancement préalable réalisés pendant les années 2003, 2004 et sur les 9 premiers mois de 2005).

Comme souligné précédemment, ces opérations doivent être en principe apurées au cours du mois suivant l'exécution du paiement. Cependant les montants des soldes non apurés au Trésor se révèlent conséquents : 1,18 milliard de F. CFA au 31 décembre 2004, soit 10 % des dépenses ainsi exécutées ; les régularisations budgétaires n'étaient pas encore intervenues cette catégorie de dépenses au 30 septembre 2005.

Evaluation de ces procédures exceptionnelles

Ces procédures exceptionnelles de dépenses font partie du dispositif législatif et réglementaire togolais, mais leur utilisation n'est pas conforme aux lois et règlements.

Les dépenses des régies d'avances étant justifiées après ordonnancement, elles ne bénéficient pas du système de protection des fonds publics que le législateur a mis en place pour « sécuriser » les dépenses exécutées selon le circuit normal de la dépense. **Leur utilisation pour l'exécution des dépenses courantes constitue donc un mode de contournement de la procédure normale des dépenses publiques.** Le nombre de régies d'avances doit être inventorié et l'utilisation de cette procédure impérativement réduite pour la ramener à leur utilisation réglementaire.

L'utilisation abusive des régies d'avances génère un risque très élevé de mauvais emploi des fonds publics, dans la mesure où les dépenses effectuées dans ce cadre sont insuffisamment justifiées, la transparence dans les dépenses publiques en est largement affectée. La faiblesse des procédures de contrôle *a priori* apporte un risque supplémentaire sur l'utilisation de cette procédure exceptionnelle de dépenses

L'utilisation de la procédure de paiement par OP tend ces dernières années à prendre des proportions inquiétantes pour la gestion financière publique. Compte tenu de la faiblesse du contrôle *a priori* exercé par le Contrôle Financier et en l'absence de tout contrôle avant ordonnancement, cette procédure des OP présente un risque important de dépassement des plafonds d'autorisation budgétaire. De plus, l'usage abusif de cette procédure comporte des risques importants d'utilisation inadéquate des fonds publics.

Recommandations

- Réduire significativement l'utilisation des procédures exceptionnelles de dépenses (régies d'avances, paiement sans ordonnancement préalable) sur la base d'un objectif annuel pré - établi et partagé ;
- Impliquer l'Inspection Générale d'État dans le contrôle des régies d'avances et prendre les sanctions appropriées en cas de dysfonctionnement.

3.2 Les conditions particulières d'exécution et de suivi des dépenses financées sur ressources extérieures

Depuis les années 90, le volume des opérations financées sur ressources extérieures a certes fortement baissé, mais pour la période 2002-2004, les dépenses d'investissements publics restent financés à hauteur de 90 % en moyenne par des ressources extérieures, principalement des dons.

Les dépenses d'investissements sont exécutées sur la base d'un manuel des procédures élaboré en 1996. Le circuit de la dépense est ici simplifié : les contrôles de la DFCEP portent sur la régularité et l'exigibilité de la créance et s'effectuent sur les pièces de dépenses transmises par les chefs de projets d'investissement. La comptabilité de ces projets est en général tenue par les chefs de projets et la DFCEP assure le suivi financier des tirages de fonds octroyés par certains bailleurs.

Evaluation des conditions d'exécution des dépenses financées sur ressources extérieures

Un travail important de collecte d'information et de suivi est effectué par la DFCEP qui tient un état consolidé d'exécution des dépenses d'investissements. Mais cette exécution et même le suivi des dépenses financées sur ressources extérieures font apparaître certaines lacunes, certaines résultant des retards de communication sur les décaissements réalisés directement par les bailleurs de fonds

Tout d'abord, **l'état annuel consolidé des dépenses d'investissement n'est pas exhaustif**. Certaines données échappent en effet à la DFCEP ou sont difficiles à obtenir : il s'agit principalement des crédits de paiements de projets à gestion directe par les Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

Le contrôle de la matérialité de la dépense n'est pas systématiquement assuré avant ordonnancement, rendant aléatoire l'effectivité même de la dépense. Pour ce qui concerne les dépenses des projets payées directement par les bailleurs de fonds, ceux-ci disposent de leur propre système de contrôle et de suivi qui parvient à pallier cette déficience.

Au sein de l'administration togolaise, aucun dispositif n'est spécifiquement dédié au contrôle *a posteriori* des dépenses budgétaires financées sur ressources extérieures. Dans les cas où les bailleurs exigent des audits effectués par des cabinets privés, il n'est non plus mis en place un dispositif de suivi de leurs recommandations.

Par ailleurs, la disparité des procédures financières en général et de décaissements en particulier des différents PTF crée des difficultés de coordination administrative et de suivi de la mise en oeuvre financière de projets. De plus, certains PTF transmettent difficilement ou avec retard des informations sur l'exécution de leurs projets, affectant ainsi les données budgétaires fournies par la DFCEP.

Enfin, **la DFCEP ne dispose pas d'outils adéquats de travail** : ses procédures ne sont pas formalisées, et elle enregistre **manuellement** les informations qu'elle reçoit, sans système informatique connecté au réseau informatisé de la dépense publique, ni de logiciels appropriés pour le suivi financier des projets.

Recommandations

- Mettre en place un cadre harmonisé de gestion financière et comptable des projets d'investissements de concert avec les PTF ;
- Clarifier et stabiliser les missions, les attributions et les relations fonctionnelles de la DFCEP.

3.3 Gestion de la solde

La Direction des Finances est chargée des fonctions d'ordonnateur délégué du MEFP en matière de dépenses de personnel. A cet effet, elle met en place en début d'année budgétaire la totalité des crédits de personnel, puis en suit la consommation mensuelle.

L'autre acteur important est le Ministère de la Fonction Publique dont la Direction de la Gestion Informatique du Personnel et de l'Emploi (DGIPE) gère le fichier de la fonction publique et émet les documents administratifs destinés au système d'information de la solde. La DGIPE, au coeur du système de gestion de la solde, est depuis quelques années fragilisée par une forte diminution de son effectif qui met en péril ses fonctions. Elle ne dispose pas d'outils performants de suivi et de contrôle du personnel ; elle réalise une large part de ses tâches manuellement ; ses moyens informatiques sont archaïques.

Elle ne reçoit que rarement des informations des services des ressources humaines des différentes administrations. Le fichier du personnel ne reflète pas la réalité de la situation des agents de la fonction publique.

Evaluation

Le système de gestion du personnel n'accuse pas de retard dans le traitement des états de salaires des agents de la Fonction publique, mais il subit toutefois des contraintes (fragilité du système informatique, gestion essentiellement manuelle) qui rendent précaires l'exercice de cette fonction.

La Section « Personnel » de la Direction des Finances, responsable des aspects financiers et comptables de la gestion de la solde, malgré un début d'informatisation, continue à travailler manuellement. Elle n'est pas reliée par réseau informatique à la DGIPE, les échanges se font par disquette, ce qui génère des risques importants de perte d'informations, voire d'erreurs.

Par ailleurs, les responsabilités respectives des ministères techniques, du ministère de la fonction publique et du ministère de l'économie et des finances ne sont pas clairement établies.

Au total, l'exécution des dépenses de personnel, réalisée selon des procédures peu sécurisées, présente un risque élevé d'inexactitudes dont l'incidence peut être majeure sur la trésorerie de l'État.

Recommandation

- Moderniser et sécuriser le système informatique de paiement de la solde.

3.4 Gestion des biens de l'État

La Direction du Matériel et du Transit (DMT) du MEFP est responsable de la gestion des biens de l'Etat. Le Décret n°86-111 du 05 juin 1986 portant organisation et attribution de la DMT lui confère : i) la gestion du matériel et la tenue de la comptabilité matière, ii) la responsabilité d'attribution des bâtiments publics et des locaux loués par l'administration, iii) la gestion des

déplacements des fonctionnaires en mission ou affectés. Par ailleurs, la gestion et l'entretien des véhicules de l'État sont assurés par le Garage central administratif.

Dans la pratique, la DMT ne tient pas la comptabilité – matière des biens meubles et immeubles de l'État.

Évaluation

Les rôles et attributions des gestionnaires des biens de l'État ne sont pas en pratique clairement établis, notamment entre la DMT et les DAF. La comptabilité matière est en réalité inexistante, aucune centralisation de l'information comptable n'est réalisée. La fonction de comptable matière n'est pas formalisée ; elle est exercée selon le cas par des ordonnateurs, des gestionnaires ou dépositaires comptables. Par ailleurs, tous les opérations sur les biens de l'État (achats, ventes, mutations, réformes, etc.) ne sont pas retranscrites selon les règles et procédures établies. Ainsi, nombreux sont les ministères qui acquièrent ces biens sans en informer la DMT.

Pour ce qui concerne le parc automobile de l'État, il existe une confusion des rôles et des responsabilités entre la DMT, le Garage central administratif et les DAF des ministères. Aucun inventaire physique des véhicules n'a été effectué depuis plusieurs années ; aucun rapprochement fiable n'est dès lors possible entre la présence physique et la comptabilité matière du parc auto tenue sur la base des registres d'immatriculation des véhicules.

L'entretien des bâtiments publics et du parc automobile présente d'importantes carences du fait des faibles dotations budgétaires.

La situation difficile de la gestion des biens de l'État peut être imputée aux éléments suivants :

- 1) les textes juridiques relatifs à la gestion des biens de l'Etat sont devenus caducs ;
- 2) l'absence de réglementation sur la centralisation de l'information comptable ;
- 3) l'absence de la fonction de comptable matière dans les services ordonnateurs de la dépense publique, et de formation du personnel en gestion du matériel ;
- 4) l'absence de logiciels spécifiques de comptabilité - matières et de gestion de matériel ;
- 5) l'absence de gestion des archives.

Les risques encourus par cette gestion des biens de l'État portent sur leur utilisation non conforme aux intérêts publics, leur déperissement, voire même leur disparition.

Recommandations

- Actualiser les textes régissant la comptabilité – matières des biens de l'État ;
- Restructurer la Direction du Matériel et du Transit en centrant sa mission sur la tenue de la comptabilité – matières des biens de l'État.

Section 4 : La comptabilité publique et le reporting

4.1 Le système comptable de l'État

Le système comptable togolais est inspiré du plan comptable OCAM qui comporte neuf classes de comptes. Ce système permet d'enregistrer toutes les opérations budgétaires, les opérations de trésorerie et de la dette. L'informatisation de la comptabilité publique au niveau central permet la production d'une balance mécanisée, accompagnée d'états financiers. En novembre 2004 un comité a été mis en place pour préparer le manuel des procédures comptables ainsi que les modules de formation, basés sur la Directive UEMOA intégrée dans le système juridique togolais par un décret de 2001, mais non mise en place à ce jour (voir section précédente).

Ce système comptable est utilisé par le Trésor pour traiter un millier d'opérations de dépenses par mandat chaque année, ce qui ne correspond pas à une activité élevée. Il n'a pu toutefois être évalué le nombre et le montant des opérations exécutées en dehors du circuit comptable du Trésor. La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) n'enregistre pas en effet toutes les opérations comptables d'exécution du budget de l'État, notamment celles concernant les recettes fiscales et douanières³⁵. Il en va de même pour les opérations exécutées à partir des nombreux comptes de l'État ouverts dans des banques commerciales et hors de la maîtrise du Trésor public.

S'agissant des dépenses payées selon une procédure exceptionnelle par le Trésor (dépenses payées sans ordonnancement ou engagement préalables, régies d'avances), celui-ci n'est pas à même d'en assurer le suivi car **la procédure permettant leur régularisation (présentation des pièces justificatives) n'est pas respectée**. De plus, certaines régies d'avances³⁶ procèdent à des paiements directs avec des « chèques Trésor » mis à leur disposition (voir en annexe 3, tableau 18 la situation des dépenses à régulariser au Trésor pour la période de juin à août 2005).

Chaque jour, en moyenne, près de 30 opérations de dépenses de l'État sont réalisées selon une procédure exceptionnelle, soit environ un tiers des opérations de paiement du Trésor.

La balance provisoire des comptes de l'État accompagnée de l'état de développement des recettes budgétaires et du bordereau sommaire des dépenses, est produite environ 15 jours après la fin de chaque mois ; les montants inscrits dans les comptes d'attente et de régularisation restent encore importants³⁷, cette balance est donc loin d'être exhaustive. Les balances définitives mensuelles comme annuelles sont aussi produites dans un délai supérieur à un mois après la fin de la période de référence. Sur la base de ces comptes, la Direction de l'Économie établit chaque mois le Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE).

Evaluation de ce système comptable

La situation actuelle du système de comptabilité publique est particulièrement dégradée.

Le système comptable actuel ne produit pas d'informations suffisantes sur l'exécution budgétaire. Il est obsolète et ne correspond pas à la Directive 05/98 de l'UEMOA relative au plan comptable

³⁵ Voir ci-après la section décrivant la gestion de la trésorerie de l'État.

³⁶ Comme la Direction du Matériel et des Transports pour payer les frais de transport.

³⁷ Conclusions mission AFRITACWEST 2004.

de l'Etat. Les balances des comptes du Trésor, mensuelles comme annuelles, sont incomplètes ; leur fiabilité est faible, notamment pour ce qui concerne la retranscription des opérations financières de l'État qui est inexacte.

Les dépenses de l'État exécutées hors du circuit normal de la dépense, et souvent hors Trésor, se situent à un niveau exceptionnellement élevé. Elles portent significativement atteinte à la fiabilité des comptes du Trésor et peuvent le plus souvent être considérées comme des dépenses hors budget.

Le Trésor public togolais intègre dans ses comptes les opérations de la DGI et de la DGD ; par contre il ne prend pas en compte les recettes des services recouvrant des recettes budgétaires non fiscales (transports, passeports, éducation nationale). **La balance générale du Trésor n'est donc pas sincère ni exhaustive.**

Le manuel des procédures comptables toujours en préparation devra s'attacher à définir l'ensemble des procédures et établir clairement les responsabilités de mise en oeuvre.

Plusieurs missions AFRITACWEST ont permis ces dernières années d'identifier un programme d'actions autour des axes suivants :

- l'adoption et la mise en oeuvre des directives financières de l'UEMOA ;
- la comptabilisation et la centralisation des opérations comptables ;
- la production de situations et états de synthèse périodiques ;
- la production des comptes de gestion et administratifs et des projets de loi de règlement.

Les risques résultant d'une tenue déficiente de la comptabilité de l'État et du reporting de ses opérations financières ont des conséquences très élevées sur la gestion des fonds publics. Les risques de mauvaise gestion et utilisation de ces fonds sont en conséquence très élevés.

Recommandations

- Reconstruire le système de comptabilité publique en vue de produire des balances exhaustives et fiables des comptes de l'État ;
- Finaliser au plus tôt le manuel des procédures comptables et lui donner valeur d'instruction aux services du Trésor.

4.2 L'organisation des services du Trésor

La DGTCP, élément central et fondamental dans l'exécution du Budget de l'Etat, anime un réseau de 17 agences comptables, 11 Paieries et 30 Recettes Perceptions. Elle comprend plus de 160 agents, dont 50 inspecteurs et 59 contrôleurs. Les cadres disposent pour la plupart d'une formation initiale comptable et financière de niveau correct.

Le fonctionnement de ce réseau s'appuie sur une Instruction de 1997. Au sein de la chaîne de la dépense, la DGTCP est en charge de la phase de l'exécution comptable et du paiement des dépenses de l'État. Un décret 155 de 2001 a organisé cette direction en trois divisions : Dépenses (visa de la dépense et des ordres de virements), Recouvrement (précompte sur les mandats de dépenses), et Comptabilité (prise en charge comptable et règlement en numéraire).

L'informatique du MEFP est ancienne, morcelée entre plusieurs applications hétérogènes réparties sur des réseaux non connectés, et fragilisée par le manque de moyens matériels et financiers et le niveau faible de formation du personnel. A la DGCP, la section informatique, composée de 4 agents, est polyvalente ; elle assure à la fois la maintenance de 1^{er} niveau, le développement d'une application comptable du Trésor développée en FOXPRO et l'administration du réseau (50 PC environ), reliée au serveur Trésor situé dans les locaux de la cellule informatique du Ministère. Cette section assure également les fonctions d'assistance utilisateur.

Évaluation de cette organisation des services du Trésor

Restée longtemps sans directeur, on peut considérer que la DGTCP était en déshérence jusqu'à la nomination de son directeur général à la fin de l'année 2005. Elle était animée dans des conditions difficiles par le 2^{ème} Fondé de pouvoirs maintenu dans ses fonctions après son admission en retraite³⁸. Le réseau des postes comptables du Trésor est présent sur l'ensemble du territoire togolais.

Le décret 155 précité organisant la DGTCP n'est toujours pas appliqué (un exemple supplémentaire d'écart entre un texte réglementaire et la pratique). De nos jours, la DGTCP fonctionne comme une Trésorerie générale avec ses divisions Comptabilité, Recouvrement, Dépenses, Établissements publics et Collectivités, Service commun et ses inspecteurs vérificateurs.

Le nombre de ses agents est bien au-dessous du niveau minimum requis pour assurer les missions qui lui sont confiées. Leur manque de moyen technique est flagrant. A ce titre, si l'engagement et l'ordonnancement des dépenses s'appuient sur l'outil informatique au niveau central, toutes les autres opérations, y compris en recettes et en investissement, et toutes les opérations de provinces sont réalisées manuellement. Le système informatique de la DGTCP est connecté à celui de la Direction des Finances. Mais le maintien d'une section informatique au sein de la DGCP ne demeure qu'une option, la possibilité de concentrer les moyens de gestion informatique au sein d'une cellule placée à un niveau élevé étant ouverte. Cette section informatique est composée de 3 agents.

Les risques résultant d'un dysfonctionnement et d'une organisation inadéquate des services du Trésor sur la gestion des finances publiques sont de niveau très élevé. Ils font obstacle à la transparence de l'exécution budgétaire et de la gestion des fonds publics. Ils amènent les autres services publics à se libérer des contraintes de rigueur indispensable à la gestion de l'État et font courir de grands dangers aux deniers de l'État, d'autant que les comptables publics ne rendent pas compte de leur gestion (voir le paragraphe 4.3 suivant).

Recommandations

- Mettre en œuvre la nouvelle organisation des services du Trésor ;
- Mettre en place un programme de renforcement des ressources humaines du Trésor ;
- **Si l'option est prise de maintenir la section informatique de la DGTCP :** Renforcer la cellule informatique de la Direction du Trésor et de la Comptabilité Publique en vue de la mise en œuvre d'un nouveau réseau et de la nouvelle application Budget/Contrôle financier/Trésor pilotée par la cellule du MEFP ;

³⁸ Voir le rapport Lebaron - Uguen, novembre 2004 (Coopération française).

- **Si l'option est de concentrer les personnels informaticiens au sein de la cellule informatique du MEFP : Nommer le correspondant informatique à la DGTCP³⁹.**

4.3 Les comptes de gestion et la loi de règlement

Bien que le « reporting » soit prévu par la loi organique relative aux lois de finances, il n'est produit aucun compte de gestion auprès du juge des comptes⁴⁰, ni loi de règlement à l'Assemblée nationale.

Les comptables du Trésor doivent en principe chaque année clôturer leurs comptes et produire leur compte de gestion après la fin de la journée complémentaire dont la durée est fixée à deux mois après la fin de l'exercice budgétaire. L'absence d'opérationnalité de la Cour des Comptes, de nomenclature de pièces justificatives, l'insuffisante fiabilité des pièces de dépenses, le problème posé par leur archivage et le manque de méthodologie en matière de confection de comptes de gestion sont autant d'éléments qui n'incitent pas les comptables publics à préparer leur comptes de gestion. De plus, l'instruction organisant la mise en forme de ces comptes est devenue obsolète.

Les conditions de production de la balance générale des comptes, comme leur qualité comptable semblent aussi souffrir du difficile d'accès à l'information (i) sur les recettes douanières et fiscales, et (ii) sur les fonds publics détenus dans des comptes de banques commerciales par différentes entités publiques.

Pour ce qui concerne les ordonnateurs, tant au niveau central que déconcentré, ils ne parviennent pas à établir leur compte administratif en raison du manque de fiabilité de leurs propres comptes tenus manuellement le plus souvent. Les comptes administratifs formels des ordonnateurs ne sont donc ni produits, ni vérifiés.

Évaluation des comptes de gestion et de la loi de règlement

L'absence de système de reporting constitue une carence majeure de la gestion des finances publiques togolaises et représente un obstacle à la transparence et à l'efficacité de la dépense publique.

Lorsque les comptables du Trésor seront à même de produire une balance générale de leurs comptes appuyées des pièces justificatives de dépenses, il sera alors indispensable de rendre opérationnelle la Cour des Comptes prévue par la Constitution (voir ci-après la section sur les contrôles sur les finances publiques). Il convient en effet d'organiser les services financiers de l'État, les ordonnateurs comme les comptables publics, afin de les amener à rendre compte de leur gestion. En ce domaine aussi, une action volontariste est indispensable.

Le dépôt des projets de lois de règlement en temps utiles au Parlement constitue une exigence prioritaire afin de clore le cycle budgétaire par le compte-rendu de l'exécution de la loi de finances. Cette situation rend d'autant plus nécessaire la mise en place des conditions d'un apurement des comptes administratifs des ordonnateurs et de gestion des comptables publics.

³⁹ Voir le rapport Lebaron – Uguen, novembre 2004 (Coopération française).

⁴⁰ La Chambre des Comptes est prévue par la Constitution, mais n'est pas opérationnelle. Aucun juge n'y a été nommé.

Les risques résultant de l'inexistence d'un système approprié de reporting sur l'exécution budgétaire sont très élevés sur la gestion financière de l'État. L'obligation de rendre compte en matière de gestion financière publique constitue l'un des droits publics fondamentaux afin d'informer les représentants des citoyens sur l'utilisation de l'argent public.

Recommandations

- Préparer un projet de loi de règlement sur la base des comptes de l'État ;
- Préparer une Instruction aux services du Trésor fixant les modalités de confection et de présentation des comptes de gestion et établir un chronogramme de cette production ;
- Organiser par un texte réglementaire la production des comptabilités administratives des ordonnateurs ;
- Mettre en œuvre les moyens humains et financiers indispensables à la production des comptes des ordonnateurs et des comptables publics.

Section 5 La gestion de la trésorerie et de la dette publique

5.1 La gestion de la trésorerie

Depuis 1998, la trésorerie de l'État n'est plus gérée par le Trésor public (DGTCP), mais par un comité de trésorerie comprenant le Secrétaire Général et toutes les directions du MEF, la BCEAO et le Directeur du Cabinet du ministre des finances. Ce comité se réunit en principe une fois par mois, la DGTCP en assure le secrétariat.

La gestion de la trésorerie de l'État togolais présente une caractéristique atypique, en contradiction avec le cadre juridique et institutionnel : la DGI et la DGD ne versent pas les recettes encaissées quotidiennement sur le compte du Trésor à la BCEAO. Ce transfert est réalisé périodiquement, notamment pour couvrir les dépenses budgétaires majeures (salaires principalement).

Par ailleurs, autre particularité : pour ce qui concerne les dépenses budgétaires, les débits du compte du Trésor à la BCEAO ne sont exécutés qu'après examen par le service comptable de la Banque centrale des pièces justificatives de dépenses du Trésor ; ce service s'assure de la conformité et de la validité des documents reçus.

Le nombre de comptes bancaires ouverts au nom de l'État n'est pas maîtrisé ; ces comptes sont estimés à plus de 200. Le Trésor n'a donc pas une connaissance précise des flux financiers générés par l'État. Pour cette raison, le Trésor ne peut établir qu'une situation partielle de la position nette de gouvernement à l'égard du système bancaire ; celle de la BCEAO semble plus complète, sans être absolument certaine toutefois.

Evaluation de la gestion de la trésorerie de l'Etat

La gestion de la trésorerie de l'État n'est pas maîtrisée par le Trésor public, elle subit le cloisonnement institutionnel séparant les circuits des recettes et dépenses publiques. En contradiction avec sa mission énoncée dans les textes législatifs et réglementaires, le Trésor togolais n'assure qu'une gestion partielle de la trésorerie de l'État. La défiance et les carences constatées dans la gestion du Trésor (voir ci avant) en sont pour partie la cause, mais aussi la volonté d'assurer par ailleurs la maîtrise sur les ressources publiques.

Cette situation absolument atypique doit impérativement et de façon urgente être corrigée pour rendre la pratique conforme aux textes d'abord, mais aussi pour chercher à mieux établir la responsabilité des différents acteurs et rendre transparente la gestion de la trésorerie de l'État.

Enfin, il convient absolument d'exclure l'intervention des services de la banque centrale dans la dépense publique. Cette pratique participe de l'affaiblissement du Trésor public togolais.

Les risques pesant sur la gestion de la trésorerie de l'État sont très élevés et méritent la plus grande attention des autorités. Ils pourraient être atténués en rétablissant la responsabilité du Trésor dans sa fonction de gestion de la trésorerie et en rationalisant la gestion des comptes bancaires de l'État.

Recommandations

- Placer la gestion de la trésorerie de l'État sous la responsabilité unique du Trésor ;
- Verser quotidiennement les recettes fiscales et douanières au compte du Trésor public à la BCEAO ;
- Procéder à l'inventaire complet des comptes de l'État dans le système bancaire et les rationaliser.

5.2 La gestion de la dette publique

La dette publique intérieure est suivie au Togo par la Direction de la Dette Publique (DDP), l'une des directions de la DGTCF qui ne dispose que d'un seul agent pour assurer cette mission. Ce suivi est réalisé en principe mensuellement en prenant pour base le recensement des arriérés de l'État effectué en 1998. La DDP ne suit pratiquement que les montants impayés aux correspondants du Trésor et les impayés hors salaires. La situation établie est incomplète et ne prend notamment pas en compte les arriérés de salaires suivis par le service de la dépense de la DGTCF.

Le ministère des finances a initié au premier semestre 2006 la réalisation d'un audit de la dette intérieure de l'État. Un appel d'offres international a été lancé, qui a abouti à la désignation d'un cabinet international. Il est prévu que cet audit rende soit mené à son terme avant la fin de l'année 2006.

La dette publique extérieure du Togo est aussi suivie par la Direction de la Dette qui utilise le logiciel SYGADE fournie par la CNUCED⁴¹. L'activité de cette direction consiste à préparer les prévisions d'échéances annuelles de la dette qu'elle adresse au début de dernier trimestre de chaque exercice à la Direction du Budget qui n'inscrit au projet de budget que les « possibilités » de paiement. Ainsi tout le service de la dette extérieure publique ne figure pas au budget de l'État.

Pour assurer le paiement des échéances de la dette, la procédure est la suivante : la DDP propose les échéances prioritaires à honorer au comité de trésorerie qui arbitre et alloue un montant pour le paiement. Puis une lettre de mise à disposition des fonds signée du ministre des finances est adressée à la DDP pour exécution. Le gestionnaire du bailleur de fonds concerné émet alors un ordre de paiement interne qui fait l'objet d'un ordre de transfert établi par la DDP. Cet ordre de transfert est ensuite signé par le TPG et enfin déposé à la BCEAO.

En pratique, le Togo a cessé en 1998 de s'acquitter régulièrement du service de sa dette extérieure à l'égard des créanciers bilatéraux du Club de Paris. Pour ce qui concerne sa dette due aux créanciers multilatéraux, il a cessé d'en assurer le service en 2001 pour la Banque mondiale et la Banque Africaine de Développement (BAD) ; de même, le Togo ne rembourse plus sa dette au Fonds Koweïtien. Par contre, il semble toujours assurer le remboursement des échéances dues à la Banque Islamique de Développement (BID), la Banque Ouest – Africaine de Développement (BOAD) et au Fonds Saoudien. Le FMI échappe à cette défaillance grâce au caractère automatique du prélèvement sur le compte du Trésor à la BCEAO des montants qui lui sont dus.

Évaluation

⁴¹ Ce logiciel est en place depuis 2001, mais la formation du personnel à son utilisation n'était pas achevée en 2005.

L'existence d'une dette intérieure importante au Togo constitue un obstacle majeur au rétablissement financier et économique du pays. Cette dette n'est pas véritablement connue, mais l'absence de stratégie clairement définie pour son apurement est à l'origine de la situation très difficile des finances publiques togolaises et en partie de la perte de crédibilité financière de l'État. Sa gestion pose aussi problème : les très faibles ressources humaines et matérielles qui lui sont consacrées constituent un signal du peu d'intérêt qu'elle a suscité jusqu'à ces derniers temps.

Les autorités ont pris conscience de l'importance cruciale du problème de la dette intérieure et ont pris l'initiative d'en faire réaliser l'audit par un cabinet international. Pour que cet exercice dispose d'une crédibilité suffisante, il doit en effet obéir à certaines règles fondamentales ; cet audit doit notamment être réalisé de manière totalement objective par un organe extérieur afin d'éviter tout conflit d'intérêt ou confusion des rôles. La situation des finances publiques togolaises ne permettant pas d'en assurer l'apurement complet⁴² à court ou moyen terme, il paraît donc souhaitable que les autorités togolaises prennent le soin d'associer les PTF au processus d'inventaire et à sa stratégie de paiement pour pouvoir ensuite s'appuyer sur leurs ressources.

Le service de la dette extérieure du Togo n'est pas assuré de manière orthodoxe : d'une part, il n'est pas intégralement inscrit au budget de l'État, d'autre part le ministre des finances est un acteur décisif dans le processus de mise en paiement de ses échéances. Il conviendrait de revenir à une gestion normalisée des paiements de la dette extérieure.

Recommandations

- Réaliser l'audit de la dette intérieure, puis adopter et mettre en place une stratégie cohérente d'apurement ;
- Faire valider cet audit par les Partenaires Techniques et Financiers afin de les impliquer dans la stratégie d'apurement ;
- Procéder à une évaluation de la dette extérieure du Togo et de son caractère soutenable ;
- Inscire l'intégralité du service annuel de la dette extérieure au budget de l'État.

⁴² Le montant total de la dette intérieure de l'État est estimé à une somme supérieure au budget de l'État lui-même.

Section 6 : Les contrôles sur les dépenses budgétaires

L'exécution des dépenses budgétaires est soumise à un triple contrôle administratif, juridictionnel et parlementaire. Le contrôle administratif est le contrôle interne à l'administration exercé par la Direction du Contrôle Financier (DCF) et l'Inspection Générale d'État (IGE). En l'absence de Cour des Comptes, le seul contrôle externe existant est réalisé par l'Assemblée nationale. Il convient de noter qu'il n'existe pas d'Inspection Générale des Finances au Togo⁴³.

6.1 Les contrôles internes

6.1.1 Les contrôles exercés par la Direction du Contrôle Financier

La DCF exerce au sein du Ministère chargé de l'économie et des finances un contrôle *a priori* sur les dépenses publiques. Tous les actes portant engagement de dépenses budgétaires sont soumis à son visa préalable, notamment les marchés publics, les arrêtés, mesures ou décisions ayant une implication financière. Les activités de la DCF sont régies par le décret 86-189 du 17 septembre 1986 dont l'article 4 précise qu'elle assume sous l'autorité du ministre le double rôle de contrôleur des dépenses des organismes publics et de conseiller.

La DCF comprend des services centraux et deux délégués du Contrôle financier placés sous l'autorité d'un directeur. Au 31 décembre 2005, son effectif était de 34 agents dont la moitié sont du personnel d'encadrement que l'on peut considérer proche de la fin de leur carrière administrative. L'évolution de cet effectif fait apparaître que le DCF ne disposera plus que de 10 agents dans 10 ans (voir tableau 19 en annexe 3)

Le contrôle financier sur les dépenses budgétaires intervient en principe dès leur engagement, mais en pratique une bonne partie de ces dépenses échappe au contrôle *a priori* de la DCF du fait de l'utilisation très répandue des procédures exceptionnelles. Le visa de la DCF est accordé le plus souvent à titre de régularisation après le paiement des dépenses. Les délais de traitement des dossiers sont estimés à environ une semaine, hors période de régulation budgétaire.

Pour certaines institutions et ministères dits de souveraineté, des avances de fonds sont mises à leur disposition par le Trésor et renouvelées, souvent sans justification, ni régularisation ; ces dépenses échappent donc totalement au contrôle de la DCF.

Évaluation

Le contrôle financier sur les dépenses budgétaires est très peu efficace au Togo. **Intervenant souvent après le paiement de la dépense en raison de la défiance des fournisseurs de l'État sur sa capacité à honorer leurs factures, les contrôleurs financiers n'exercent pas véritablement leur mission.** Le contrôle exercé par la DCF est de ce fait inopérant car portant sur un service fait ou un bien livré qui ne l'est pas en réalité. Il ne dispose pas non plus d'outils lui permettant de s'assurer du niveau acceptable ou non des prix proposés par les fournisseurs. Le système informatique l'informe sur la situation des crédits budgétaires, mais les dépenses faites par ordre de paiement et payées directement au Trésor (procédure du paiement sans engagement

⁴³ Compte tenu des problèmes soulevés dans cette section au sein de la chaîne des contrôles sur la gestion des finances publiques, il ne paraît aujourd'hui ni opportun, ni urgent d'instituer une telle Inspection au Togo.

préalable) n'y sont pas prises en compte en temps réel ; il arrive ainsi souvent que ces dépenses s'exécutent en dépassement des crédits budgétaires disponibles.

Malgré leur situation difficile, ces contrôleurs restent pourtant motivés et préoccupés de se voir rétablis dans leur fonction traditionnelle de contrôleur *a priori* sur les dépenses de l'État.

L'effectif de la DCF est particulièrement faible au regard des missions qui lui sont assignées. La plupart de ce personnel est proche de la retraite. Son absence de renouvellement constitue un élément de préoccupation pour le maintien de cette fonction. Si aucune action n'est entreprise à brève échéance pour renforcer cet effectif et améliorer la qualité des contrôles, le contrôle *a priori* sur les dépenses budgétaires risque de disparaître totalement.

De plus, ce personnel ne bénéficie ni de formation de perfectionnement professionnel, ni de moyens matériels adéquats pour exercer correctement sa mission.

Aujourd'hui, le risque lié au contrôle *a priori* non fiable sur les dépenses publiques est très élevé dans la mesure où une part importante des dépenses est soumise au contrôle financier après paiement de ces dépenses. De même, les conditions d'exercice du contrôle financier - qualité, exhaustivité, crédibilité – constitue aussi un révélateur de la mauvaise situation actuelle des finances publiques togolaises.

Recommandations

- Restaurer le contrôle financier dans sa mission de contrôle *a priori* des dépenses budgétaires ;
- Moderniser la fonction de contrôle financier en adoptant une approche basée sur les risques et en fixant des seuils de contrôle des dépenses ;
- Mettre en place un programme de renforcement des ressources humaines et matérielles de la DCF.

6.1.2 L'Inspection Générale d'Etat

L'IGE est un organisme de contrôle interne des services publics placé sous l'autorité du Président de la République, avec pour mission principale de contribuer à l'amélioration de la gestion des deniers publics. Elle réalise des missions de vérification, d'enquête ou d'évaluation, qui donnent lieu à des rapports. L'IGE est organisée par le décret 72-192 du 15 septembre 1972 qui l'institue, définit ses structures et fixe ses règles de fonctionnement ; ce décret est complété par une instruction générale du 3 avril 1973 précisant les conditions d'exercice de ses missions.

L'IGE est un organe de contrôle doté d'un effectif réduit ; elle dispose en 2005 de 14 agents dont la majeure partie est proche du départ en retraite. Trois inspecteurs d'État, disposant d'un niveau élevé de formation, ont été recrutés en 2003 pour assurer la continuité d'un corps menacé d'extinction dès le début de la prochaine décennie (voir tableau 20 en annexe 3). Malgré ce faible effectif, des inspecteurs d'État sont distraits de leur mission au profit de la Commission de Lutte contre la Corruption et le Sabotage Économique, organisme parallèle dont les contrôles sont déclenchés sur la base de dénonciations.

Les inspecteurs d'État ont bénéficié de formations de qualité ces dernières années. L'IGE entretient en effet des partenariats avec plusieurs PTF et organismes, particulièrement avec la Coopération canadienne, la Cour des Comptes française et AFROSAI dont l'Inspecteur Général, chef de l'IGE, a assumé les fonctions de secrétaire général jusqu'en 2005.

Chaque année, l'IGE élabore un programme de travail qu'elle soumet à l'autorité de tutelle. Ce programme est toujours accepté en l'état. Son programme 2005 prévoit le contrôle d'une quinzaine de structures : administrations générales, services publics autonomes, préfectures et communes. Toutefois, les missions réalisées le sont souvent sur demande du Président de la République. Ces missions considérées comme prioritaires accaparent une grande partie de son programme de travail en raison de leur complexité.

Les rapports de missions de l'IGE, adressés au Président de la République et communiqués au Premier Ministre, sont aussi transmis au ministre de tutelle du secteur contrôlé. Celui-ci peut engager des poursuites judiciaires en cas d'irrégularités, mais l'IGE est habilitée à saisir directement les tribunaux lorsque le flagrant délit est avéré. Ses rapports proposent des recommandations et parfois des sanctions à l'encontre des gestionnaires indécents.

Les moyens de fonctionnement de l'IGE sont peu élevés et leur disponibilité problématique.

Évaluation

L'IGE, composée d'un effectif de qualité, exerce ses fonctions de contrôle avec sérieux, mais ses rapports connaissent peu de suite. Les ministres de tutelle chargés d'engager les procédures à l'encontre des gestionnaires publics indécents n'ont généralement pas d'incitation pour agir. En l'absence de dispositif de suivi de ses recommandations, la contribution de l'IGE au renforcement des contrôles internes sur les dépenses budgétaires s'avère limitée.

L'IGE n'entretient pas de liens particuliers avec d'autres corps de contrôles, notamment la DCF. Sa participation aux travaux de la Commission de Lutte contre la Corruption et le Sabotage Économique, qui n'est pas une institution de contrôle mais un organisme sans déontologie ni procédures formelles, pose un problème d'éthique professionnelle et est à proscrire.

Ici comme ailleurs, le problème du vieillissement et du nombre réduit du personnel de l'IGE se pose. Comme le montre le tableau 20 en annexe 3, la situation de l'effectif de l'IGE est très critique. L'IGE prépare actuellement un programme décennal de recrutement et de renforcement de ses capacités humaines et matérielles.

L'absence de suivi des rapports de l'IGE et de sanctions lorsque des cas de gestion inadéquate sont identifiés, crée un risque élevé d'impunité des mauvais comportements révélés. Les conditions et modalités actuelles d'intervention de l'IGE ne sont pas de nature à garantir la qualité du dispositif de contrôle sur les dépenses publiques.

Recommandations

- Mettre en place un dispositif de suivi des recommandations des rapports de l'IGE ;
- Appliquer systématiquement le régime des sanctions prévu en cas de dysfonctionnement dans l'utilisation des fonds publics ;
- Mettre en place le programme de renforcement des capacités humaines et matérielles de l'IGE.

6.2 Les contrôles externes

6.2.1 Le contrôle juridictionnel

L'article 107 de la Constitution du Togo a institué une Cour des Comptes. La loi organique 98-014 du 10 juillet 1998 a précisé son organisation et son fonctionnement, et même déterminé les modalités de nomination de ses membres. **Malgré cette existence institutionnelle, aucun contrôle juridictionnel ne s'exerce sur la gestion des finances publiques au Togo.** La Cour des Comptes n'y est pas opérationnelle car aucun juge des comptes n'y a été nommé.

L'absence du contrôle juridictionnel crée une rupture majeure dans la chaîne des contrôles sur la gestion des finances publiques, particulièrement dans un contexte où les contrôles financiers internes sont faibles ou défaillants. De plus, cette absence n'incite pas les comptables publics à produire la balance générale annuelle de leurs comptes, et encore moins à élaborer et produire leurs comptes de gestion.

De cette situation résulte un risque très élevé sur la gestion des fonds publics, l'absence de contrôle juridictionnel créant un environnement propice à une mauvaise utilisation des deniers publics.

Recommandation

- Procéder au plus tôt à la nomination de juges à la Cour des Comptes, puis mettre en place un programme de démarrage de leurs activités.

6.2.2 Le contrôle parlementaire

En principe, le contrôle parlementaire s'exerce lors du vote du projet annuel de loi de finances qui autorise les opérations prévues dans le budget de l'État, et à l'occasion du vote de la loi de règlement qui présente l'état final d'exécution de ces opérations. En cours d'exécution budgétaire, l'Assemblée nationale peut aussi contrôler l'action du Gouvernement en créant des commissions parlementaires sur des sujets spécifiques, ou en interpellant les ministres sur leurs opérations financières.

Au Togo, l'Assemblée nationale (81 députés) vote le projet de loi de finances, mais aucune loi de règlement ne lui a été soumise depuis plus de dix ans. Elle s'est organisée en sept commissions, la commission des finances et des échanges étant plus particulièrement chargée des questions budgétaires.

La commission des finances et des échanges est composée de 10 membres et dominée, comme l'Assemblée elle-même, par le parti au pouvoir. Elle ne dispose pas d'aucun appui technique et ses moyens matériels sont très faibles. Elle examine le projet de loi de finances et auditionne à cette occasion les ministres sur les projets du secteur dont ils ont la responsabilité. L'AN est en réalité peu informée sur la gestion financière de l'État ; aucun document financier ne lui est transmis (balance générale des comptes, TOFE, etc.), ni aucun rapport des corps d'inspection de l'administration.

Évaluation

Le contrôle parlementaire s'exerce de façon limitée au Togo. Certes, l'Assemblée nationale vote chaque année le budget de l'État, mais elle ne s'assure pas de l'exécution des autorisations budgétaires votées. De plus, malgré le grand écart existant entre les prévisions et les réalisations budgétaires, aucune loi de finances rectificative ne lui est soumise.

L'Assemblée nationale utilise marginalement la possibilité de création de commissions d'enquête. En effet, la volonté de la majorité de ses membres de ne pas gêner l'action gouvernementale, conjuguée à la faiblesse de ses moyens, rend ce dispositif peu opérant. Son action de contrôle se limite à quelques missions d'informations⁴⁴ ou à l'interpellation des membres du Gouvernement à qui les députés posent des questions orales ou écrites.

L'Assemblée nationale ne dispose pas d'une véritable autonomie. Ses moyens matériels se situent à un niveau dérisoire et ne lui permettent pas de s'entourer des compétences nécessaires pour renforcer ses capacités techniques, ni contrôler l'utilisation des ressources publiques. Ses crédits budgétaires, mobilisés sur une base mensuelle, la mettent en situation de dépendance à l'égard du pouvoir exécutif.

L'absence d'informations sur l'exécution budgétaire et de loi de règlement rend inefficace le pouvoir de contrôle des parlementaires sur la gestion des finances publiques, créant le risque de libérer le pouvoir exécutif de son obligation d'en rendre compte. Cette situation est amplifiée par l'écart existant entre les crédits budgétaires votés et exécutés.

Recommandations

- Transmettre à l'Assemblée nationale en cours d'exercice budgétaire des informations sur l'exécution de la loi des finances ;
- Renforcer les capacités de la commission des finances et des échanges en ressources humaines et matérielles.

⁴⁴ L'une des ces missions d'informations a concerné récemment la société nationale Togo Électricité.

Section 7 : Les contrôles sur les entreprises publiques

Au Togo, les dix-sept entreprises présentes dans le portefeuille de l'État sont gérées selon les règles de gestion des entreprises à caractère industriel ou commercial, et soumises aux règles du Traité de l'OHADA. Elles tiennent une comptabilité de type privée. Les modalités pratiques de leur gestion et de leur contrôle sont régies par la loi 90-26. Gérées par un directeur général rendant compte à un conseil d'administration contrôlé lui-même par un conseil de surveillance, la plupart de ces entreprises n'ont pratiquement jamais subi de contrôle de l'Inspection Générale de l'État. Les dispositions du Traité de l'OHADA prévoient la désignation d'un ou plusieurs commissaires aux comptes auprès des sociétés à capital public et sociétés anonymes à participation publique. Les comptes des entreprises publiques togolaises sont certifiés par un commissaire aux comptes et contrôlés par un conseil de surveillance au sein duquel sont représentés notamment les ministres chargés du plan, des finances et le ministre de tutelle.

La Direction de l'Information de Gestion et de l'Audit (DIGA) au sein du MEFP est particulièrement chargée du suivi et du contrôle des entreprises publiques. Elle dispose d'un effectif de quatre cadres : trois gestionnaires et un économiste. Sur la base des données collectées, la DIGA surveille en principe la gestion des entreprises publiques, évalue leurs difficultés et convient avec elles des mesures correctives nécessaires. Cette base de données lui procure en effet des informations sur les budgets des entreprises, sur leur bilan, rapports d'activités, audit, etc. La DIGA reste le principal pôle d'information des membres des conseils de surveillance.

Évaluation

Ce dispositif de contrôle des entreprises publiques s'avère au total peu efficace. La DIGA, censée gérer la base de données pour suivre la gestion de ces entreprises, n'est pas suffisamment équipée pour assurer cette mission : elle a en réalité perdu progressivement son opérationnalité. De périodicité trimestrielle au début, les informations qu'elle reçoit lui sont délivrées maintenant sur une base annuelle et avec beaucoup de retard, ce qui fait obstacle au caractère contemporain de ses analyses.

Depuis deux ans, la DIGA n'exerce pratiquement plus sa mission de contrôle sur les entreprises publiques. Elle n'en a ni les moyens matériels, ni les ressources humaines qualifiées. La nature et la dimension de ces entreprises, le suivi et l'analyse de leurs données demandent une compétence confirmée et les capacités actuelles d'analyse et de contrôle de la DIGA sont largement en deçà de celles des entreprises qu'elle contrôle.

Les comptes de ces entreprises sont dans la plupart des cas certifiés par des commissaires aux comptes dont la compétence et l'indépendance ne sont pas toujours établies. Ces comptes sont certifiés avec retard et aucun dispositif n'existe pour le suivi des recommandations proposées.

Recommandations

- Veiller à ce que les audits des entreprises publiques soient réalisés par des cabinets indépendants et mettre en place un dispositif de suivi de leurs recommandations ;
- Clarifier les missions de la DIGA et mettre en œuvre un programme de renforcement de ses ressources humaines et matérielles.

ANNEXE 1

REPUBLIQUE DU TOGO

Plan d'Actions Global

pour l'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques

(complément du Plan d'Actions Prioritaires)

ITEMS	MESURES A PRENDRE	Responsabilité	Besoin en Assistance Technique			Horizon de Temps			Source de financement identifié
			Faible	Moyen	Elevé	Urgent	Priorité	Moyen Terme	
						2006	2007	Années 2008-2009	
A. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL	1. Mettre en place une stratégie cohérente de retour à l'application des règles de droit applicables à la gestion des finances publiques ;	MEFP			X	X			Coop. Fr
	2. Transposer les directives financières de l'UEMOA dans le droit togolais et les mettre en application selon un calendrier réaliste ;	MEFP		X			X		
	3. Élaborer et mettre en place un organigramme du Ministère chargé du Plan conforme à ses missions et attributions, et en tenant compte des ressources humaines disponibles.	MEFP		X		X			Coop. Fr
B. PREPARATION BUDGETAIRE	1. Élaborer les prévisions de recettes budgétaires sans sous-estimation, et en les fondant sur les données fiscales et économiques réelles ;	DB		X			X		
	2. Initier dans des ministères pilotes (Santé, Éducation) un cadre de dépenses à moyen terme ;	DGI							
	3. Mettre en œuvre l'arrêté du 20 décembre 2001 sur les classifications budgétaires issues de la Directive UEMOA en tenant compte des améliorations apportées par le MSFP du FMI de 2001 ;	DGD			X		X		
	4. Publier le budget annuel de l'État ;	Minist. pilote							
		DB		X			X		
		DB	X					X	

ITEMS	MESURES A PRENDRE	Responsabilité	Besoin en Assistance Technique			Horizon de Temps			Source de financement identifié
			Faible	Moyen	Elevé	Urgent	Priorité	Moyen Terme	
						2006	2007	Années 2008-2009	
	5. Mettre en place un dispositif favorisant un véritable débat public sur le contenu de la loi de finances annuelle et les stratégies gouvernementales.	MEFP	X					X	
C. EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	1. Renforcer et intégrer le réseau informatique du circuit de la dépense en y incluant la phase des paiements ;	MEFP			X			X	
	2. Mettre en place un programme d'harmonisation et d'amélioration du système informatique du ministère des finances ;	MEFP			X		X		
	3. Mettre en place un manuel de la dépense publique définissant de manière claire et rigoureuse son processus et le rôle des différents acteurs;	MEFP			X			X	
	4. Mettre en oeuvre un programme de perfectionnement professionnel au profit des agents des services comptables et financiers de l'État ;	MEFP		X				X	
	5. Impliquer l'Inspection Générale d'État dans le contrôle des régies d'avances et prendre les sanctions appropriées en cas de dysfonctionnement ;	IGE	X				X		
	6. Mettre en place un cadre harmonisé de gestion financière et comptable des projets d'investissements de concert avec les PTF ;	MDAT			X			X	
	7. Clarifier et stabiliser les missions, attributions et les relations fonctionnelles de la DFCEP ;	MDAT/DFCEP	X				X		
	8. Moderniser et sécuriser le système informatique de paiement de la solde ;	DS			X		X		

ITEMS	MESURES A PRENDRE	Responsabilité	Besoin en Assistance Technique			Horizon de Temps			Source de financement identifié
			Faible	Moyen	Elevé	Urgent	Priorité	Moyen Terme	
						2006	2007	Années 2008-2009	
	9. Actualiser les textes régissant la comptabilité – matières des biens de l'État ; 10. Restructurer la Direction du Matériel et du Transit en centrant sa mission sur la tenue de la comptabilité – matières des biens de l'État.	DMT DMT	X X				X	X	
D. COMPTABILITÉ PUBLIQUE ET REPORTING	1. Mettre en œuvre la nouvelle organisation des services du Trésor ; 2. Finaliser au plus tôt le manuel des procédures comptables et lui donner valeur d'instruction aux services du Trésor ; 3. Mettre en place un programme de renforcement des ressources humaines du Trésor ; 4. Si l'option est prise de maintenir la section informatique de la DGTCP : renforcer la cellule informatique de la DGTCP en vue de la mise en œuvre d'un nouveau réseau et de la nouvelle application Budget/Contrôle financier/Trésor pilotée par la cellule du MEFP ; 5. Si l'option est de concentrer les personnels informaticiens au sein de la cellule informatique du MEFP : nommer le correspondant informatique à la DGTCP ; 6. Préparer un projet de loi de règlement sur la base des comptes de l'État ; 7. Préparer une Instruction aux services du Trésor fixant les modalités de confection et de présentation des comptes de gestion et établir	DGTCP DGTCP DGTCP DGTCP idem DB DGTCP DGTCP		X X X		X	X X X	X X X	

ITEMS	MESURES A PRENDRE	Responsabilité	Besoin en Assistance Technique			Horizon de Temps			Source de financement identifié
			Faible	Moyen	Elevé	Urgent	Priorité	Moyen Terme	
						2006	2007	Années 2008-2009	
	un chronogramme de cette production ;								
E. GESTION DE LA TRESORERIE et DE LA DETTE PUBLIQUE	1. Procéder à l'inventaire complet des comptes de l'État dans le système bancaire et les rationaliser ;	DGTCP	X			X			
	2. Faire valider l'audit de la dette intérieure par les PTF afin de les impliquer dans la stratégie d'apurement ;	MEFP	X				X		
	3. Procéder à une évaluation de la dette extérieure du Togo et de son caractère soutenable ;	MEFP DGTCP			X	X			
	4. Inscrire l'intégralité du service annuel de la dette extérieure au budget de l'État.	MEFP DB	X			X			
F. CONTRÔLES SUR L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	1. Moderniser la fonction de contrôleur financier en adoptant une approche basée sur les risques et en fixant des seuils de contrôle des dépenses ;	DCF		X				X	
	2. Mettre en place un programme de renforcement des ressources humaines et matérielles de la DCF ;	DCF	X					X	
	3. Mettre en place un dispositif de suivi des recommandations des rapports de l'IGE ;	IGE/PR	X				X		
	4. Mettre en oeuvre systématiquement le régime des sanctions prévu en cas de dysfonctionnement dans l'utilisation des fonds publics ;	MEFP	X			X			
	5. Mettre en place le programme de renforcement des capacités humaines et matérielles de l'IGE.	IGE	X			X			
	6. Procéder au plus tôt à la nomination de juges à la Cour des Comptes, puis mettre en place un	PR	X			X			

ITEMS	MESURES A PRENDRE	Responsabilité	Besoin en Assistance Technique			Horizon de Temps			Source de financement identifié
			Faible	Moyen	Elevé	Urgent	Priorité	Moyen Terme	
						2006	2007	Années 2008-2009	
	<p>programme de démarrage de leurs activités.</p> <p>7. Transmettre à l'Assemblée nationale en cours d'exercice budgétaire des informations sur l'exécution de la loi des finances ;</p> <p>8. Renforcer les capacités de la commission des finances et des échanges en ressources humaines et matérielles.</p> <p>9. Veiller à ce que les audits des entreprises publiques soient réalisés par des cabinets indépendants et mettre en place un dispositif de suivi de leurs recommandations ;</p> <p>10. Clarifier les missions de la DIGA et mettre en œuvre un programme de renforcement de ses ressources humaines et matérielles.</p>	<p>MEFP DB</p> <p>Com. Fin. Assemb</p> <p>MEFP DIGA</p> <p>DIGA</p>	X				X		
			X				X		
				X			X		
							X		

ANNEXE 2

Indicateurs de haut niveau sur la performance de la gestion des finances publiques togolaises

<u>A. RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES :</u>			
<u>Crédibilité du budget</u>			
PI-1	Dépenses effectives totales par rapport au budget initialement approuvé	D	<p>Au cours des trois derniers exercices (2002-2004) les dépenses effectives ont enregistré un écart correspondant à un niveau supérieur à 15% des dépenses prévues au budget.</p> <p>L'exécution du budget tend à être très inférieure à sa prévision. Ceci est principalement dû à une prévision des recettes non fiable, mais aussi à l'utilisation à un niveau élevé des procédures exceptionnelles de dépense publique.</p> <p>Par ailleurs, la situation tendue de trésorerie entraîne des choix de stricte régulation budgétaire, qui dans la pratique ne bénéficient pas à l'ensemble des domaines du budget de l'Etat, et notamment insuffisamment vers les dépenses d'investissement des secteurs sociaux.</p>
PI-2	Composition des dépenses effectives par rapport au budget initialement approuvé	D	<p>L'exécution budgétaire n'est pas en ligne avec les priorités budgétaires définies lors du vote du budget. La variation dans l'exécution des dépenses en cours d'année, notamment au profit des dépenses de souveraineté, est substantielle. Les allocations des secteurs sociaux souffrent des changements d'allocations en cours d'année.</p> <p>L'absence de classification budgétaire appropriée fait encore défaut pour permettre une analyse approfondie et pertinente sur une période pluriannuelle.</p>
PI-3	Recettes effectives totales par rapport au budget initialement approuvé	D	<p>Les méthodes de prévision des recettes sont linéaires et systématiquement sous estimées (de 25 à 30 %). L'impact de cette sous-estimation a de conséquences cruciales en termes de prévision budgétaire et d'adaptation des priorités gouvernementales sur l'ensemble des dépenses publiques, et particulièrement dans les secteurs sociaux à qui les recettes additionnelles non prévues n'ont pas été allouées.</p> <p>La notation proposée est une indication du besoin de changement radical de méthode de prévision recettes budgétaires.</p>
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	D	<p>La dette intérieure togolaise était estimée par l'administration togolaise à 268,35 milliards de F. CFA au 31 mars 2005 : 42 % de ce montant correspondent à des dettes financières dues aux institutions bancaires, 35 % à la dette commerciale due aux fournisseurs de l'Etat et 16 % aux autres engagements de l'Etat (dépôts d'entreprises d'Etat</p>

			et du Centre des Chèques Postaux). Néanmoins, la fiabilité de ces données pour les deux derniers exercices n'est pas élevée, et peu d'efforts ont été réalisés pour leur maîtrise. Le stock d'arriérés dépasse sensiblement le seuil de 10% des dépenses totales.
	B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence		
PI-5	Classification du budget	C	<p>La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification économique et administrative (par nature et par entité) et s'appuie sur une norme susceptible de fournir une documentation cohérente par rapport à cette norme. Les classifications de l'UEMOA ont cependant été adoptée règlementairement depuis 2001, mais non opérationnelles, ni intégrées dans le système informatique. La présentation budgétaire ne permet donc pas une analyse rationnelle appuyée sur des états fiables de suivi budgétaires et comptables.</p> <p>De plus, ces nouvelles classifications budgétaires ne sont pas mises à jour depuis fin 2001. Ainsi la classification fonctionnelle publiée fait apparaître 14 fonctions, alors que la norme internationale¹ a ramené à 10 le nombre des fonctions de l'État. De plus, l'utilisation de ces classifications budgétaires n'est pas correctement maîtrisée par les services financiers publics, notamment au sein du Ministère de l'Éducation Nationale.</p>
PI-6	Exhaustivité des informations incluses dans la documentation budgétaire	C	Il existe un cadre macroéconomique ; le budget de l'exercice en cours est disponible ; l'état du budget précédent exécuté est disponible.
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	D	<p>Le montant des dépenses extra budgétaires non rapportées peut être estimé comme prohibitif, -et certainement supérieur à 10 % des dépenses.</p> <p>Pour les recettes, le Trésor n'intègre pas toutes les opérations réalisées par les services fiscaux et douaniers.</p> <p>Pour les dépenses, les fortes contraintes de trésorerie et les faiblesses constatées dans sa gestion fragilisent l'ensemble du système financier et conduit à un phénomène d'évitement du circuit de la dépense de la part des administrateurs de crédit comme des fournisseurs de l'État. Cette situation nuit à sa crédibilité financière.</p> <p>La réglementation financière togolaise prévoit l'utilisation de procédures dérogatoires au droit commun pour le paiement des dépenses publiques : les avances de trésorerie et les paiements sans ordonnancement préalable (PSOP). Si le Trésor n'est pas en mesure de fournir des données fiables sur l'ensemble de ces opérations, qu'elles aient été régularisées ou non, il apparaît que les PSOP de l'exercice 2004 représentent 13 milliards de F. CFA, et presque 17 milliards sur les 9 premiers mois de l'année. Enfin, la situation des dépenses à régulariser sur 3 mois de</p>

¹ Présentée dans le MSFP du FMI de 2001.

			<p>2005 représente 2.048 opérations (soit plus de 7 par jour) pour plus de 41 milliards de F. CFA.</p> <p>Les régies d'avance : sept services ou institutions continuent d'utiliser le système de régies d'avance. En 2003, plus de 627 millions de F. CFA ont été décaissés à partir des comptes de dépôts des régisseurs, 507 millions en 2004, et plus d'un milliard pour les 9 premiers mois de 2005. Au-delà du constat de l'utilisation accélérée de cette procédure en 2005, les montants concernés indiquent que les régies d'avances ne sont pas uniquement utilisées pour le paiement des menues dépenses publiques.</p> <p>Ces procédures exceptionnelles de dépenses font partie du dispositif législatif et réglementaire togolais, mais leur utilisation n'est pas conforme aux lois et règlements.</p> <p>L'utilisation abusive des régies d'avances génère un risque très élevé de mauvais emploi des fonds publics, dans la mesure où les dépenses effectuées dans ce cadre sont insuffisamment justifiées, la transparence dans les dépenses publiques en est largement affectée. La faiblesse des procédures de contrôle <i>a priori</i> apporte un risque supplémentaire sur l'utilisation de cette procédure exceptionnelle de dépenses</p> <p>L'utilisation de la procédure de paiement par Ordre de Paiement tend ces dernières années à prendre des proportions inquiétantes. Compte tenu de la faiblesse du contrôle <i>a priori</i> exercé par le Contrôle Financier, cette procédure présente un risque important de dépassement des plafonds d'autorisation budgétaire. De plus, l'utilisation abusive de cette procédure comporte des risques importants d'utilisation inadéquate des fonds publics.</p>
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	C	<p>Le budget est au Togo un outil financier utilisé essentiellement à l'échelon central. La décentralisation n'en est qu'à ses tout débuts. La déconcentration est assez transparente dans les deux sens de l'information, mais les montants très faibles réduisent son impact.</p> <p>L'affectation horizontale des transferts provenant de l'administration centrale est déterminée par des mécanismes connus et représente une partie minime.</p> <p>L'information de la part de l'Etat central sur ses transferts vers les collectivités décentralisées semble fiable. Il apparaît aussi que la consolidation des données de la province subit les mêmes difficultés que celles rencontrées au niveau central.</p>
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global lié aux autres entités du secteur public	D	<p>Ce dispositif de contrôle des dix sept entreprises publiques s'avère peu efficace. La DIGA, censée gérer la base de données pour suivre la gestion de ces entreprises, n'est pas suffisamment équipée pour assurer cette mission : elle a en réalité perdu progressivement son opérationnalité. De périodicité trimestrielle au début, les informations qu'elle reçoit lui sont délivrées maintenant sur une base annuelle et avec beaucoup de retard, ce qui fait obstacle au caractère contemporain des analyses.</p>

			<p>Depuis deux ans, la DIGA n'exerce pratiquement plus sa mission de contrôle sur les entreprises publiques. Elle n'en a ni les moyens matériels, ni les ressources humaines qualifiées. La nature et la dimension de ces entreprises, le suivi et l'analyse de leurs données demandent une compétence confirmée et les capacités actuelles d'analyse et de contrôle de la DIGA sont largement en deçà de celles des entreprises qu'elle contrôle.</p> <p>Les comptes de ces entreprises sont dans la plupart des cas certifiés par des commissaires aux comptes dont la compétence et l'indépendance ne sont pas toujours établies. Ces comptes sont certifiés avec retard et aucun dispositif n'existe pour le suivi des recommandations proposées.</p>
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	D	Pas d'accès au public. Accès des documents techniques uniquement accordé aux bailleurs de fonds.
	<u>C. CYCLE BUDGÉTAIRE</u>		
	<u>C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques</u>		
PI-11	Caractère ordonné et participatif du processus annuel de préparation du budget	A	<p>Le calendrier budgétaire reste plutôt concentré sur la fin de l'année de préparation.</p> <p>Le cadre réglementaire afférant existe et une circulaire claire est mise à la disposition des ministères.</p> <p>Le budget est voté par le parlement avant le début de l'exercice concerné. Néanmoins le processus d'élaboration n'est pas participatif avec les secteurs.</p>
PI-12	Perspective pluriannuelle de la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D	<p>Le Togo ne dispose pas de Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), ni de budget programme en fonctionnement. Il existe un Programme d'Investissements Public (PIP) glissant sur trois ans en dépenses d'investissement, basé parfois sur des propositions sectorielles planifiées.</p> <p>Il n'existe pas d'analyse sur le caractère soutenable ou non de la dette extérieure.</p> <p>Des stratégies sectorielles ont peut être été préparées pour certains secteurs, mais les coûts récurrents ne semblent pas être sérieusement pris en compte, notamment par la dualité affirmée de la préparation du budget.</p>
	<i>C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</i>		
PI-13	Transparence des dettes et des obligations des contribuables		Non examiné
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation des		Non examiné

	contribuables et de l'évaluation de l'impôt		
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières		Non examiné
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	D	<p>La situation de financière très tendue depuis plusieurs années provoque une fragilité permanente de la trésorerie publique qui contraint les autorités à mettre en place dès le début de chaque exercice une stricte régulation budgétaire.</p> <p>Les autorisations de dépenses prises en début par le ministre des finances sont pour la majorité des ministères fixées à des niveaux très en deçà des crédits budgétaires autorisés par l'Assemblée nationale. Cette situation rend difficile la prévision et le suivi des flux de trésorerie ; il existe une information périodique disponible sur ces flux, mais leur degré de fiabilité n'est pas élevé. De même, il ne semble pas que les ministères sectoriels y aient accès systématiquement.</p>
PI-17	Gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	D	<p>La gestion de la trésorerie de l'État n'est pas maîtrisée par le Trésor public, elle subit le cloisonnement institutionnel séparant les circuits des recettes et dépenses publiques. En contradiction avec sa mission prescrite par les textes législatifs et réglementaires, le Trésor togolais n'assure qu'une gestion partielle de la trésorerie de l'État. L'existence de comptes bancaires commerciaux avec fonds publics et les procédures de recouvrement/reversement des recettes suivies par les régies financières ne simplifie pas cette gestion de trésorerie. La défiance et les dysfonctionnements constatés dans la gestion des services du Trésor en sont pour partie la cause, mais aussi la volonté d'assurer par ailleurs la maîtrise sur les ressources publiques. Les risques pesant sur la gestion de la trésorerie de l'État sont très élevés et méritent la plus grande attention des autorités. Ils pourraient être atténués en rétablissant la responsabilité du Trésor dans sa fonction de gestion de la trésorerie et en rationalisant la gestion des comptes bancaires de l'État.</p> <p>La dette intérieure du Togo constitue un obstacle majeur au développement économique du pays. Elle n'est pas véritablement connue, mais la carence constatée dans sa gestion est à l'origine de la situation très difficile des finances publiques togolaises et du manque de crédibilité financière de l'État. Les ressources humaines et matérielles qui lui sont consacrées sont un signe du manque d'intérêt qu'elle a subi jusqu'à une période récente.</p> <p>Le service de la dette extérieure du Togo n'est pas assuré de manière orthodoxe : d'une part, il n'est pas intégralement inscrit au budget de l'État, d'autre part le ministre des finances est un acteur décisif dans le processus de mise en paiement de ses échéances. Il conviendrait de revenir à une gestion normalisée des paiements de la dette extérieure.</p>
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie	C	Le système de gestion du personnel n'accuse pas de retard dans le traitement des états de salaires des agents de la

			<p>Fonction publique, mais il subit toutefois des contraintes qui rendent précaires l'exercice de cette fonction. Le Section « Personnel » de la Direction des Finances, responsable des aspects financiers et comptables de la gestion de la solde, malgré un début d'informatisation, continue à travailler manuellement. Elle n'est pas reliée par réseau informatique à la DGIPE, les échanges se font par disquette, ce qui génère des risques importants de perte d'informations, voire d'erreurs. Par ailleurs, les responsabilités respectives des ministères techniques, du ministère de la Fonction publique et du ministère de l'économie, des finances et des privatisations ne sont pas clairement établies.</p> <p>Au total, l'exécution des dépenses de personnel, réalisée selon des procédures peu sécurisées, présente un risque élevé d'inexactitudes dont l'incidence peut être majeure sur la trésorerie de l'État.</p>
PI-19	Compétition, utilisation optimale des ressources et contrôles pour les passations de marchés		Non examiné
PI-20	Efficacité des contrôles internes applicables aux dépenses non salariales	C	<p>Les contrôles effectués par les contrôleurs financiers ne sont pas satisfaisants. D'une part, une bonne partie des dépenses est exécutée suivant des procédures exceptionnelles, le Contrôle Financier étant placé devant le fait accompli. La dépense ayant été déjà effectuée, il ne lui reste plus qu'à délivrer le visa <i>a posteriori</i>. Le contrôle <i>a priori</i> essentiel dans la chaîne de dépenses publiques est limité.</p> <p>Le Contrôle financier dispose de peu de moyen, ce qui entraîne une perte d'efficacité qui se traduit par de longs délais dans l'examen des dossiers. L'utilisation élevée des procédures exceptionnelles de dépenses limite sa mission de contrôle sur l'exécution budgétaire.</p>
PI-21	Efficacité du système de vérification interne	C	<p>L'Inspection Générale d'Etat est placé sous la tutelle du Président de la République. Elle dispose de ressources humaines compétentes mais en nombre très limité. Elle exerce la plupart de ses contrôles à la demande de la Présidence de la République sur des dossiers dits prioritaires, ce qui empêche la mise en œuvre de son programme de travail.</p> <p>L'efficacité de la vérification est sérieusement entamée par la faiblesse de ses moyens, par des missions sur demande complexes et consommatrice de son temps, la réticence des ministères sectoriels à donner suite aux rapports de vérification et la distraction de ses moyens limités au profit de la Commission de lutte contre la corruption et le sabotage économique dont la situation juridique n'est pas solidement établi parmi les institutions de contrôle.</p>
	C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers		

PI-22	Régularité et ponctualité des opérations de rapprochement des comptes	D	<p>La Balance du Trésor et TOFE sont produits mensuellement. Néanmoins, la Balance ne peut pas être servie dans son intégralité du fait de dysfonctionnement dans les procédures de comptabilisation des recettes douanières et fiscales. L'absence de régularisation des opérations de dépense demeure un problème significatif. La situation actuelle du système de comptabilité publique est donc particulièrement dégradée.</p> <p>Le système comptable actuel ne produit pas d'informations suffisantes sur l'exécution budgétaire. Il est obsolète et ne correspond pas à la Directive 05/98 de l'UEMOA relative au plan comptable de l'Etat. Les Balances des comptes du Trésor, mensuelles comme annuelles, sont incomplètes ; leur fiabilité est faible, notamment pour ce qui concerne la retranscription des opérations financières de l'État qui est inexacte.</p> <p>Le Trésor public togolais n'intègre pas dans ses comptes les opérations des services fiscaux et douaniers, ni celles des services recouvrant des recettes budgétaires non fiscales (transports, passeports, éducation nationale). La Balance générale du Trésor n'est donc ni sincère ni exhaustive.</p>
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services de base	D	<p>Il ne semble pas y avoir de système de suivi des dépenses exécutées au niveau déconcentré, ou sur les recettes perçues par les écoles ou les centres de santé. Les informations reçues le sont à l'appui des déclarations présentées par les administrations centrales.</p> <p>Ainsi :</p> <ul style="list-style-type: none"> - s'agissant du secteur de l'éducation, les données indiquent une augmentation des effectifs dans les écoles primaires et les lycées. Mais la dépense publique affectée à l'éducation <i>per capita</i> a subi une réduction drastique contribuant à réduire la qualité de l'enseignement dispensé dans les écoles publiques. - dans le secteur de la santé, le paiement des traitements et salaires représente la charge la plus importante. Mais si le taux d'exécution du budget affecté à la santé publique apparaît en moyenne à 80 %, cette information n'est pas fondée sur les décaissements effectifs du Trésor, mais uniquement sur des données fournies par les services administratifs.
PI-24	Qualité et ponctualité des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	D	<p>La comparaison avec le budget initial n'est pas réaliste, ni exhaustive. L'absence de Balance du Trésor fiable et sincère, et les procédures exceptionnelles, tant en recettes qu'en dépenses, ne laissent pas préjuger d'un rapprochement réaliste.</p>
PI-25	Qualité et ponctualité des états financiers annuels	D	<p>Bien que le système de reporting sur l'exécution des opérations budgétaires soit prévu par la loi organique relative aux lois de finances, il n'est produit aucun compte de gestion auprès du juge des comptes, ni de loi de règlement à l'Assemblée nationale. Cette situation constitue une carence majeure de la gestion des finances publiques togolaises et représente un obstacle à la transparence sur l'exécution des dépenses publiques.</p>

			<p>Pour ce qui concerne les ordonnateurs, tant au niveau central que déconcentré, ils ne présentent pas de compte administratif récapitulatif en fin d'année budgétaire la situation comptable de leur gestion. Leurs comptes sont le plus souvent tenus manuellement.</p>
	C(iv) Surveillance et vérification externes		
PI-26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D	<p>Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale, en dehors de l'autorisation accordée par le vote annuel du budget, se limite actuellement à l'instauration de rares commissions d'informations parlementaires et aux questions au Gouvernement.</p> <p>La Cour des comptes est créée, mais n'est pas fonctionnelle. Aucun juge n'y a été nommé.</p>
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le corps législatif	C	<p>La Commission des finances de l'Assemblée Nationale engage les discussions budgétaires avec le Gouvernement. Les moyens financiers et les ressources humaines limités dont dispose l'Assemblée ne lui permettent d'exercer un contrôle pertinent. Les documents budgétaires sont généralement transmis par le Gouvernement dans les délais prévus par les textes mais leur fiabilité n'est pas toujours établie. En effet, les prévisions de recettes douanières et fiscales, qui représentent l'essentiel des ressources internes, sont fortement sous estimées.</p> <p>La procédure de la loi de finances rectificative, bien qu'existante, n'est pas utilisée. Les comptes de gestion/administratif ne sont pas produits. La Cour des Comptes ne fonctionne pas, et le rapport annuel sur l'exécution de la loi de finances de l'année N avant le vote de la loi portant sur l'année N + 2 n'a jamais été disponible. Lorsqu'ils examinent le projet de budget et votent la loi de finances initiale, les parlementaires ne disposent que d'informations limitées sur l'exécution des budgets votés les années précédentes, informations qui permettraient pourtant d'éclairer et orienter le débat. La loi de finances initiale est cependant généralement votée avant le 1^{er} janvier de chaque année.</p>
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le corps législatif	D	<p>La Cour des Comptes instituée par la Constitution reste à doter de ressources humaines et de moyens matériels. A ce jour, les rapports de vérification externe sur la gestion des finances publiques ne sont pas mis à la disposition du pouvoir législatif. L'Assemblée Nationale dispose donc d'une information faible sur les conditions et résultats de l'exécution budgétaire, de même que sur les dysfonctionnements qui peuvent affecter cette exécution.</p>

ANNEXE 3

Tableaux complémentaires à la Revue des Dépenses Publiques

Tableau 1 : Évolution et structure des recettes d'exportation

Produit	Recettes	Part dans	Recettes	Part dans	Variations 2003/1998 (en %)
	1998 (en millions de F. CFA)	les recettes 1998 (en %)	2003 (en millions de F. CFA)	les recettes 1998 (en %)	
Phosphates	55.795	37.4	20.315	8.4	-63.6
Ciment et clinker	4.055	2.7	70.591	29.1	1.640.8
Produits agricoles	71.384	47.9	55.416	22.9	-22.4
dont cacao	4.941	3.3	6.142	2.5	24.3
café	9.379	6.3	1.001	0.4	-89.3
coton égrené	53.628	36	40.391	16.7	-24.7
divers	3.436	2.3	7.882	3.3	129.4
Autres produits	17.807	11.9	96.044	39.6	439.4
TOTAL	149.041	100	242.366	100	+ 62.6

Source : BCEAO

**Tableau 2 : Critères de convergence de l'UEMOA
Situation du Togo, 1998 - 2004**

	Objectif UEMOA	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Critères principaux								
Équilibre budgétaire global	> 0	-3,8 %	-1,8 %	-2,8 %	0,5 %	0,3 %	2,7 %	2,7 %
Inflation (moyenne annuelle en %)	< 3 %	1,0 %	-0,1 %	1,9 %	3,9 %	3,1 %	-0,9 %	0,4 %
Dette publique totale / PIB	< 70 %	116,1 %	117,8 %	133,8 %	125,9 %	113,1 %	110,0 %	98,2 %
Arriérés (dette intérieure)	0	-0,1	6,7	18,1	-12,4	0,9	2,8	5,2
Arriérés (dette extérieure)	0	14,9	33,2	48,1	36	44,8	46,2	45,4
Critères secondaires								
Salaires / Recettes intérieures	< 35 %	51,0 %	51,2 %	53,9 %	44,4 %	44,7 %	34,8 %	32,1 %
Dépenses d'investissements sur ressources intérieures / Recettes intérieures	> 20 %	9,6 %	4,5 %	8,4 %	6,4 %	7,4 %	7,6 %	7,4 %
Déficit du compte courant du PIB	< 5 %	-14,4 %	-11,6 %	-13,8 %	-14,2 %	-10,2 %	-10,0 %	-13,3 %
Recettes budgétaires / PIB	> 17 %	12,8 %	12,0 %	11,3 %	12,7 %	11,3 %	14,8 %	15,2 %

Source : UEMOA et calcul de la mission.

NB : faute d'évaluation précise, les montants concernant les dettes intérieure et extérieure sont évaluatifs.

Tableau 3 : Situation de pauvreté de la population du Togo
(en pourcentage)

	LOMÉ	Villes principales	Villes secondaires	Population rurale	Population totale
Population Extrêmement Pauvre	32.7	60.1	54.9	65.5	57.4
Population pauvre	50.0	76.2	74.8	78.6	72.6
Population non pauvre	50.0	23.8	25.2	21.4	27.8

Source : PNUD: Togo, La lutte contre la pauvreté, 1995

Tableau 4 : Structure des dépenses publiques togolaises
(en % du PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dépenses Courantes	18.6	18.3	16.1	18.5	16.5	16.0	15.3	11.9	13.6	13.2
Dont dépenses de personnel	8.0	7.2	6.5	7.0	6.5	6.3	6.1	5.1	5.2	4.9
Dépenses de matériels	3.4	4.5	3.2	4.5	4.1	3.6	4.8	2.9	3.8	4.2
Transferts et subventions	3.3	2.5	3.0	3.4	2.4	2.3	1.8	1.7	2.1	2.0
Dépenses hors Budget	0.5	0.9	0.7	1.3	1.2	1.5	0.7	0.4	0.7	0.5
Intérêts de la dette extérieure	3.3	3.1	2.6	2.3	2.4	2.2	2.0	1.8	1.8	1.7
Intérêts BCEAO	0.3	0.4	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.4	0.5	0.5
Intérêts sur la dette externe	3.0	2.7	2.3	2.2	2.1	2.0	1.8	1.4	1.3	1.2
Emprunts nets	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	-0.4	-1.0	0.0	0.0	0.0
Arriérés (Réduction -)	-0.6	-0.3	-3.3	0.9	2.6	3.6	-0.1	1.5	1.5	1.6
Trésorerie interne	-0.9	0.5	-0.3	0.7	0.9	2.0	1.2	0.0	0.2	0.8
Autres arriérés intérieurs	0.0	-0.2	-1.4	-0.7	0.1	0.1	-2.6	0.1	0.0	-0.4
Intérêts dette extérieure	0.3	-0.6	-1.6	0.8	1.6	1.6	1.3	1.4	1.2	1.1
Investissements	3.5	2.8	2.0	4.1	3.3	3.2	2.5	1.4	1.0	1.5
Ressources externes	2.5	2.2	1.6	3.2	3.1	2.8	2.2	1.1	0.8	1.2
Contribution externe BIE	1.0	0.6	0.4	0.9	0.2	0.4	0.3	0.3	0.2	0.3

Source : Direction du Budget

**Tableau 5 : Taux de scolarisation dans les écoles primaire et secondaire, 1999-2003
(en % de la population scolarisable)**

Années scolaires	Secondaire	Secondaire, premier cycle	Secondaire, second cycle
1998/1999	98.6	42.2	13.7
2002/2003	100,4	54.3	16.1

Source : Annuaire national des statistiques scolaires, MEPS

Tableau 6 : Évolution des dépenses publiques du secteur de l'éducation, 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Dépenses totales pour l'éducation (en milliards de FCFA)*	41,3	40,9	41,3	40,8	37,1
Évolution annuelle (en %)		-1,0	1,0	-1,2	-9,1
Ratio dépense éducation / dépense publique totale (en %)	23,1	23,8	22,5	22,8	18,5
Ratio dépense éducation / PIB	4,0	4,1	3,8	3,7	3,1

Source : Base de données du Ministère de l'Éducation du Togo

**Tableau 7 : Dépenses budgétaires dans le secteur de l'éducation par niveau de
formation entre 2000 et 2004**

Rubriques	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Dépenses totales du secteur Éducation</i> (en <i>milliards de F. CFA</i>)	41,3	40,9	41,3	40,8	37,1
(en %)					
Enseignement primaire et secondaire	76,9	79,5	79,6	79,8	74,4
Enseignement technique et professionnel	5,9	5,3	5,2	6,1	7,0
Enseignement supérieur	17,2	15,2	15,2	14,1	18,6
<i>Dépenses Courantes du secteur Éducation</i> (en milliards de F. CFA)	37,7	37,1	36,7	36,8	35,7
Primaire et Secondaire (en %)	75,7	78,0	77,6	78,4	76,6
Technique et Professionnel	5,5	5,3	5,3	6,0	6,3
Enseignement supérieur	18,8	16,7	17,1	15,6	17,1

<i>Dépenses d'investissement (en milliards de F. CFA)</i>	3,7	3,8	4,6	4,0	1,4
Enseignement primaire et secondaire	89,1	93,4	95,0	93,0	17,1
Enseignement technique et professionnel	10,4	5,6	4,5	6,2	27,2
Enseignement supérieur	0,5	1,0	0,5	0,8	55,7

Source : Calculs de la mission ; données MEPS.

Tableau 8 : Nombre d'étudiants par professeur par type d'école et par région

Régions	Ecoles publiques	Programme LIS	Écoles privées	Moyenne nationale
Golfe/ Lomé Commune	46	49	34	33
Maritime	42	44	31	39
Haut plateau	35	38	26	33
Centrale	38	37	26	35
Kara	36	37	28	34
Savanes	44	52	37	43
Toutes les régions	39	43	31	35

Source : Annuaire national des statistiques scolaires, 2002-03, MEPS.

Tableau 9 : Proportion du redoublement des classes par sexe, niveau d'éducation et par région, 2002 - 2003

Région	Primaire			Secondaire I			Secondaire II		
	Garçon	Fille	Total	Garçon	Fille	Total	Garçon	Fille	Total
Lomé	17,3	18,6	17,9	20,1	22,8	21,3	35,5	39,6	36,7
Maritime	23,0	24,9	23,8	21,0	24,5	21,8	39,0	41,2	39,3
Haut Plateau	22,0	24,1	22,9	23,7	27,8	24,9	40,2	41,4	40,4
Central	25,8	26,3	26,0	28,1	29,6	28,5	40,4	43,7	41,0
Kara	25,1	26,3	25,6	26,6	30,3	27,6	37,0	35,3	36,7
Savanes	23,2	26,1	24,2	33,3	36,8	34,2	39,9	37,6	39,6
Toutes régions	22,4	23,8	23,0	23,9	26,4	24,7	38,2	39,8	38,5

Source : Annuaire national des statistiques scolaires 2002-03, MEPS

Tableau 10 : Quelques indicateurs de santé des pays membres de l'UEMOA
(en nombre pour 1.000)

Pays	IMR	IJMR	LER
Bénin	99	156	54
Burkina Faso	106	199	45
Mali	123	237	54
Côte d'Ivoire	102	171	47
Niger	162	275	49
Sénégal	68	118	53
Togo	80	146	57

Source : Banque Mondiale

IMR : Taux de mortalité infantile ; IJMR : taux de mortalité infantile et juvénile, LER : espérance de vie.

Tableau 11 : Évolution des dépenses destinées à la Santé dans le budget de l'État togolais, 2000-2004

Rubriques	2000	2001	2002	2003	2004
Dépenses allouées à la santé publique / Dépenses publiques totales (en %)	7,6	7,4	7,2	7,9	10,6
Dépenses allouées à la santé publique / PIB (en %)	1,5	1,4	1,4	1,4	1,9

Source : Ministère de la Santé Publique

Tableau 12 : Dépenses allouées au secteur de la santé publique par habitant et par région (2003)

Directions Régionales de la Santé	Dépenses du personnel de santé par habitant	Dépenses de matériel de santé par habitant	Dépenses totales de santé publique par habitant
DRS Maritime	509	139	648
DRS Plateaux	699	202	901
DRS Centre	979	400	1.379
DRS Kara	1.114	451	1.565
DRS Savanes	501	383	884
DRS Lomé	769	254	1.023
Moyenne Pays	762	305	1.067

Source : Calculs réalisés par la mission ; données du Ministère de la Santé Publique.

Tableau 13 : Évolution des dépenses publiques dans le secteur agricole, 1996 - 2004
(en %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1996-2004
Salaire/Primes	91.81	93.37	94.59	93.38	93.67	93.44	95.45	94.32	94.94	93.83
Matériel	7.61	6.11	5.12	6.56	5.64	6.56	4.55	5.68	5.06	5.85
Formation et Bourses	0.58	0.52	0.29	0.06	0.69	--	--	--	--	0.32
Dépenses de fonctionnement du MAEP	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source: Direction du Budget et Direction des Finances (MEFP)

Tableau 14 : Taux de croissance annuel et évolution de la productivité et des surfaces cultivées entre 1990 et 2000

Production agricole	Taux de croissance annuel	Source de croissance	
		Productivité (en %)	Évolution des surfaces cultivées (en %)
Production vivrière			
Maïs	8.9	3.4	5.3
Millet	-3.3	-0.8	-2.5
Sorgho	5.4	1.2	4.2
Riz	15.7	9.0	6.7
Igname	4.8		4.2
Manioc	3.4	-2.7	6.1
Production de rente			
Coton	8.3	-0.1	8.4
Café	2.3	4.1	-1.8
Cacao	-5.9	-2.7	-3.2

Source: Bilan du Secteur Rural au Togo et Esquisse d' Orientations

Tableau 15 : Répartition des principales dépenses du budget 2005
(en milliards de F. CFA)

Dette publique		33,6
Ministères et services		71,3
Dépenses communes		17,3
Intervention de l'Etat		29,1
PIP		51,5
Personnel	50,1	
Fonctionnement	21,2	
Divers	131,5	
Total général	202,8	202,8

Source : calculs de la mission

**Tableau 16 : Durée moyenne de la phase administrative du circuit des dépenses
de biens et services financées sur ressources nationales**

Phase administrative de la dépense publique	Nombre de jours
1. Engagement : de la date de la proposition de dépense par l'administrateur de crédits à la date du visa par le Contrôle Financier.	10
2. Engagement (fin) : de la date du visa par le Contrôleur Financier à la date d'émission des titres de créances et de confirmation par le Centre Comptable de la Direction de l'Ordonnement.	10
3. Liquidation : de la date d'émission des titres de créances et de confirmation à la date de certification par les administrateurs de crédits.	8
4. Liquidation (fin) : de la date de certification par les administrateurs de crédits à la date de validation par le Centre Comptable de la Direction de l'Ordonnement.	7
5. Ordonnement : de la date de validation par le Centre Comptable de la Direction de l'Ordonnement à la date de réception du dossier de dépense au Service « Dépense » du Trésor.	5
Total	40

Source : calculs de la mission.

**Tableau 17 : Paiements sans ordonnancement préalable 2003 -2005
- montants en F. CFA -**

Période	Montants	Évolution
2003	11 milliards	
2004	13 milliards	+ 19 %
9 premiers mois 2005	16,8 milliards	+ 30 %

Source : calculs de la mission et DGTCP

**Tableau 18 : Situation des dépenses à régulariser Juin - Août 2005
(en montant en millions de F. CFA)**

Période	Mandats	Ordres de paiement	Chèques de Caisses d'avances
	Nombre Montant	Nombre Montant	Nombre Montant
Juin	997 17.447	96 935	45 123
Juillet	871 15.781	79 1.344	32 94
Août	964 8.220	112 2.188	39 159
Trimestre	2.048 41.449	287 4.517	116 376

Source: Mission PEMFAR et DGTCP

**Tableau 19 : Effectif de la Direction du Contrôle Financier par grade
2005 – 2015**

Grades	2005	2008	2012	2015
Cadre A	17	13	8	6
Cadre B	11	5	4	2
Cadre C	6	5	4	2
Total	34	23	16	10

Source : Direction du Contrôle financier

**Tableau 20 : Effectif de l'Inspection Générale d'État par grade
2005 - 2012**

Grades	2005	2008	2012
A	8	4	3
B	1	0	0
C+	5	5	0
Total	14	9	3

Source: Inspection Générale d'État