ASSEMBLEE NATIONALE
VIème LEGISLATURE DE LA IVème REPUBLIQUE
SECRETARIAT GENERAL
DIRECTION DES SERVICES LEGISLATIFS
Division des Commissions
Section des travaux en commission
Commission des Finances et du Développement Economique
1ère Session ordinaire de l'année 2021

DSL/DC/CFDE/R₃

REPUBLIQUE TOGOLAISE Travail-Liberté Patrie

RAPPORT DE L'ETUDE AU FOND DU PROJET DE LOI DE REGLEMENT DU BUDGET, GESTION 2018

Présenté par le 2ème Rapporteur

KPATCHA Sourou

SOMMAIRE

LIS	TE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	3
INT	RODUCTION	4
	EMIERE PARTIE : PRESENTATION DU PROJET DE LOI DE REGLEMENT DU DGET, GESTION 2018	7
I.	SUR LA FORME	7
II.	SUR LE FOND	7
II-1.	CONTEXTE LIE A L'EXECUTION DU BUDGET DE L'ETAT, GESTION 2018	8
1-	Environnement économique international et régional	8
2-	Situation économique nationale	9
II-2.	PRESENTATION DES PREVISIONS BUDGETAIRES	9
1-	Autorisations de la loi de finances initiale	9
2-	Autorisations de la loi de finances rectificative	10
3-	Modifications par voie réglementaire	11
II-3.	ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET DE L'ETAT, GESTION 2018	11
1-	Budget général	11
2-	Comptes spéciaux du Trésor	14
3-	Pertes et profits des opérations de trésorerie	14
4-	Résultat de fin de gestion	15
5-	Incidences financières	15
DEU	UXIEME PARTIE : DISCUSSIONS EN COMMISSION	15
I.	DEBAT GENERAL	15
1-	Questions relatives à l'exposé des motifs	15
2- cont	Questions relatives au rapport d'observations définitives de la Cour des Comptes sur le trôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2018	
II.	ETUDE PARTICULIERE	19
COl	NCLUSION	20
ΑNI	NEXES	21

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ACP-UE : Organisation des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et Union

Européenne

CST : Comptes Spéciaux du Trésor

FCFA : Franc de la Communauté Financière Africaine

FEC : Facilité Elargie de Crédit

FMI : Fonds Monétaire International

OTR : Office Togolais des Recettes

PIB : Produit Intérieur Brut

PND : Plan National de Développement

RAP : Rapports Annuels de Performances

SIGFiP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

SND : Société Nationale de Développement

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

VA : Valeur Ajoutée

INTRODUCTION

Le projet de loi de règlement du budget, gestion 2018, adopté en conseil des ministres le 1^{er} mars 2021, est déposé le même jour sur le bureau de l'Assemblée nationale et affecté à la commission des finances et du développement économique pour étude au fond le 11 mars 2021.

La commission s'est réunie à cet effet, le 07 avril 2021, dans la salle des plénières au siège de l'Assemblée nationale pour l'examen dudit projet de loi et le 17 mai 2021 pour l'adoption du rapport d'étude. Les travaux se sont déroulés sous la présidence de Monsieur Mawussi Djossou **SEMODJI**, président de ladite commission.

Monsieur **PATOKI** Badanam, secrétaire général du ministère de l'économie et des finances, représentant du ministre de l'économie et des finances, commissaire du gouvernement, a pris part aux travaux.

A l'adoption du rapport de l'étude, le ministre de l'économie et des finances était représenté par Monsieur **PANIAH** Kofi Agbenoxevi, secrétaire général du ministère de l'économie et des finances par intérim.

La commission est composée comme suit :

N°	NOM	PRENOMS	TITRES
1	MM. SEMODJI	Mawussi Djossou	Président
2	AHOUMEY-ZUNU	Gaëtan	Vice-président
3	KANGBENI	Gbalguéboa	1 ^{er} rapporteur
4	КРАТСНА	Sourou	2 ^{ème} rapporteur
5	Mme AKA	Amivi Jacqueline	Membre
6	MM. ALASSANI	Nakpale	"
7	BOLOUVI	Patrik Kodjovi	"
8	PASSOLI	Abelim	"

Les députés **SEMODJI**, **AHOOMEY-ZUNU**, **KANGBENI**, **KPATCHA**, **ALASSANI**, **BOLOUVI** et **PASSOLI**, membres de la commission, ont effectivement participé aux travaux.

Les députés ci-après, membres des autres commissions permanentes, ont également participé aux travaux :

- **TETOU** Torou, de la commission des droits de l'homme ;
- **BANLEPO** Nabaguidja, de la commission de la santé, de la population et de l'action sociale ;
- **KOUDOAGBO** K. Kadévi, de la commission de l'environnement et des changements climatiques.

Le commissaire du gouvernement était accompagné de ses collaborateurs ciaprès :

- **AMAWUDA** Kodzo Wolanyo, directeur général du budget et des finances;
- DATTI Ayélé, directrice de la dette publique et du financement ;
- **SONHAYE** Ikpindi épse NAPO, payeur général de l'Etat ;
- **FIAWOO** Lida Amen Adzoa-Sika épse EDORH, receveur général de l'Etat;
- **DONKO GBADJE** Yao Oniankitan, trésorier général de l'Etat;
- **AMETONOU** Kudzo, agent comptable central de l'Etat;
- **SEVENA** Y. Kokou, fondé de pouvoirs de l'agent comptable central de l'Etat ;
- **KERIM** Abourazizi, fondé de pouvoirs de l'agent comptable de la dette publique ;
- **DAKLA** Komla Agbéko, chef division budget des collectivités locales et finances internationales ;
- **EKPAOU** Kadanga, chef division à la direction de la dette publique et du financement ;
- **HOUGLONOU** A. Kokou, chef section suivi de l'exécution du budget de l'Etat ;
- SOSSU Kokou, chef section à la direction de la dette publique et du financement ;
- ABINA Padibalaki, chef section à la direction de la dette publique et du financement ;
- AKASSA Patépalaki, chargé d'études à la direction générale du budget et des finances ;
- **BADJIDI** Kokou, chargé d'études à la direction générale du budget et des finances ;

- **HOAFA** Amé Mawusi épse AKOMEGNI ; chargée d'études à la direction générale du budget et des finances;
- KOYABI Nikabou, chargé d'études à la recette générale de l'Etat ;
- **SOUMANOU** Moutala, économiste chargé des prévisions macroéconomiques à la direction générale des études et analyses économiques ;

Outre ses collaborateurs du ministère de l'économie et des finances, le commissaire du gouvernement était assisté par :

- TCHODIE Kokou, Commissaire général de l'OTR ;
- **ESSIEN** Kwawo Atta Kakra, Commissaire des douanes et droits indirects à l'OTR ;
- **KUASSIVI** Messan, directeur des études et de la législation au commissariat des douanes à l'OTR;
- **PELEI** Sossadéma, directeur des études et de la planification stratégique à l'OTR;
- **KOUYELE** Adakawè, directeur de la législation fiscale et du contentieux au commissariat des impôts à l'OTR;
- **EKPE** Komla, chef division des études et de la législation douanière à l'OTR;
- **SOGOYO**U Bekeyi Essowedeou, agent senior de la législation fiscale à l'OTR;
- **OURO-ADOÏ** Abdelganiou, chef division statistiques fiscales;
- EZOUKOUTSE Kossi, chef section législation fiscale ;
- **NAYKPAGAH** Baléa Ikadri, chef division des relations avec le parlement au ministère des droits de l'homme, de la formation à la citoyenneté et des relations avec les institutions de la République.

Le présent rapport est structuré en deux (02) grandes parties :

- première partie : présentation du projet de loi de règlement du budget, gestion 2018
- deuxième partie : discussions en commission

PREMIERE PARTIE: PRESENTATION DU PROJET DE LOI DE REGLEMENT DU BUDGET, GESTION 2018

La présentation est faite tant sur la forme que sur le fond.

I. SUR LA FORME

Le projet de loi de règlement du budget de l'Etat, gestion 2018 comprend dixneuf (19) articles.

Les articles 1 à 3 constatent les montants globaux de réalisation des ressources et de l'exécution des charges de la loi de finances, gestion 2018.

Les articles 4 à 12 constatent les montants de réalisation des ressources et de l'exécution des charges par compte : budget général et comptes spéciaux du trésor.

Les articles 13 et 14 arrêtent les montants des ressources de financement : financements intérieur et extérieur.

Les articles 15 à 17 déterminent les différents résultats : résultat de type patrimonial, résultat d'exécution de la loi de finances et résultat à affecter.

L'article 18 constate la ratification des crédits supplémentaires et leur répartition par section.

L'article 19 rend exécutoire la loi de règlement du budget, gestion 2018.

II. SUR LE FOND

Le projet de loi de règlement, gestion 2018 rend compte de l'exécution de la loi n° 2017-014 du 27 décembre 2017 portant loi de finances, gestion 2018, modifiée par la loi de finances rectificative n° 2018-008 du 27 juin 2018.

L'exécution de ladite loi, axée sur l'atteinte des objectifs du PND 2018-2022, est intervenue dans un contexte de mise en œuvre de nouvelles réformes structurelles et institutionnelles visant à renforcer l'assainissement des finances publiques. L'objectif visé était la poursuite de la stabilisation du cadre macroéconomique à travers la maîtrise des principaux indicateurs économiques dans les limites des normes établies.

Le présent rapport retrace le contexte économique international et national dans lequel le budget 2018 a été exécuté, analyse l'exécution budgétaire proprement dite et rend compte de l'utilisation des crédits conformément à l'article 5 de la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances.

II-1. CONTEXTE LIE A L'EXECUTION DU BUDGET DE L'ETAT, GESTION 2018

1- Environnement économique international et régional

L'environnement économique international a été marqué en 2018 par une croissance moins vigoureuse que celle enregistrée en 2017. Elle est estimée à 3,6% en 2018 contre 3,8% en 2017. Ce fléchissement de l'expansion mondiale résulte principalement de l'escalade des tensions commerciales entre les États-Unis d'Amérique et la Chine, du resserrement des conditions financières conjugué à la normalisation de la politique monétaire dans les pays avancés et des tensions géopolitiques.

En ce qui concerne l'inflation, elle a été plus élevée en 2018 qu'en 2017 dans les pays avancés. Elle a atteint 2,0% en 2018 contre 1,7% un an plus tôt. Dans les pays émergents et en développement, le taux d'inflation a été de 4,8% en 2018 contre 4,3% en 2017.

En Afrique subsaharienne, la reprise économique s'est poursuivie avec un taux de croissance de 3,0% en 2018 contre 2,9% en 2017. Cette amélioration s'explique principalement par le redressement de la production pétrolière au Nigeria, l'atténuation de la sécheresse en Afrique orientale et australe ainsi que la relative remontée des prix des matières premières. Le taux de croissance au Nigeria est passé de 0,8% en 2017 à 1,9% en 2018.

Dans l'UEMOA, l'activité économique s'est déroulée dans un contexte de stabilité des prix en liaison avec la baisse des prix du pétrole et la bonne campagne agricole dans plusieurs Etats membres ainsi que la poursuite des efforts d'investissement dans le cadre de la mise en œuvre des plans nationaux de développement. L'Union a enregistré un taux de croissance de 6,6% identique à celui de 2017.

2- Situation économique nationale

L'économie nationale, en 2018, est caractérisée par une progression des activités dans les secteurs réels. Ainsi, l'activité économique des secteurs primaire, secondaire et tertiaire, mesurée par la valeur ajoutée (VA), a enregistré respectivement une hausse de 3,4%, 0,5% et 7,4% par rapport à 2017 avec pour résultante, la réalisation d'un taux de croissance du PIB réel de 4,9% contre 4,4% en 2017. Cette croissance a été obtenue dans un contexte d'inflation maîtrisée, le taux d'accroissement de l'indice harmonisé des prix à la consommation étant ressorti à 0,9% par rapport à 2017.

Pour les échanges extérieurs, la balance des paiements du Togo a enregistré en 2018, un solde excédentaire de 14,0 milliards de FCFA, consécutif à un excédent du solde du compte de capital de 175,7 milliards de FCFA, un actif net du compte financier de 59,0 milliards de FCFA et un déficit courant de 102,7 milliards de FCFA.

En ce qui concerne la situation monétaire, à fin décembre 2018, comparée à celle de 2017, elle est caractérisée par un accroissement de la masse monétaire de 9,3%, imputable aux progressions de 26,5%, 4,1% et 2,8%, respectivement des créances nettes sur l'administration publique centrale, des créances sur l'économie et des actifs extérieurs nets.

II-2. PRESENTATION DES PREVISIONS BUDGETAIRES

1- Autorisations de la loi de finances initiale

Les autorisations du budget de l'Etat pour l'année 2018, accordées par la loi n° 2017-014 du 27 décembre 2017 portant loi de finances, gestion 2018, sont arrêtées à 1.321,9 milliards de FCFA et détaillées comme suit :

- au niveau du budget général, les recettes totales se sont établies à 1.318,5 milliards de FCFA dont 853,0 milliards de FCFA pour les recettes budgétaires et 465,5 milliards de FCFA pour les ressources de trésorerie. Les dépenses totales sont arrêtées à d'égal montant à 1.318,5 milliards de FCFA dont 925,5 milliards de FCFA pour les dépenses budgétaires et 393,0 milliards de FCFA pour les charges de trésorerie;
- au niveau des comptes spéciaux du Trésor, les recettes et les dépenses affectées ont été de 3,4 milliards de FCFA respectivement.

Le budget de l'Etat, selon la loi de finances initiale 2018, présente un solde nul.

2- Autorisations de la loi de finances rectificative

Il est intervenu, au cours de 2018, une loi de finances rectificative votée par l'Assemblée nationale. Cette loi de finances rectificative a été motivée par les éléments ci-après :

- les difficultés relevées dans la mobilisation des ressources internes, notamment fiscales, dues à la persistance des effets de la crise sociopolitique de 2017;
- la satisfaction de nouveaux besoins sociaux liés notamment aux revendications des agents du secteur de l'éducation ;
- l'organisation du sommet ACP-UE;
- la prise en charge des besoins du nouveau ministère de l'eau et de l'hydraulique villageoise ;
- l'augmentation de la subvention accordée aux universités de Lomé et de Kara ainsi qu'aux enseignements confessionnels ;
- la prise en compte de nouvelles demandes d'investissement financées sur ressources propres.

La nécessité de prendre en compte tous ces éléments a conduit à modifier le budget 2018 en cours d'exécution.

Ainsi, le budget initial a été revu à la baisse par la loi de finances rectificative n° 2018-008 du 27 juin 2018 pour s'établir à 1.307,6 milliards de FCFA contre 1.318,5 milliards de FCFA prévus initialement, soit une diminution de 11,0 milliards de FCFA correspondant à 0,8%.

Tenant compte des modifications introduites par la loi de finances rectificative, les autorisations budgétaires accordées se présentent comme suit :

- au niveau du budget général, les recettes totales sont arrêtées à 1.307,6 milliards de FCFA dont 832,0 milliards de FCFA pour les recettes budgétaires et 475,6 milliards de FCFA pour les ressources de trésorerie. Les dépenses totales s'élèvent à égal montant à 1.307,6 milliards de FCFA dont 920,6 milliards de FCFA pour les dépenses budgétaires et 387,0 milliards de FCFA pour les charges de trésorerie;
- au niveau des comptes spéciaux du Trésor, les recettes et les dépenses affectées sont restées inchangées, soit 3,4 milliards de FCFA

respectivement.

Le budget de l'Etat, selon la loi de finances rectificative 2018, présente un solde nul.

Les prévisions et les modifications intervenues lors de la loi de finances rectificative sont globalement présentées dans le tableau 1 annexé au présent rapport.

3- Modifications par voie réglementaire

Aucune modification par voie réglementaire n'a été opérée au cours de l'exécution de la loi de finances 2018.

II-3. ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET DE L'ETAT, GESTION 2018

1- Budget général

Le budget général est réalisé en recettes à la somme de 1.152,8 milliards de FCFA et exécuté en dépenses à 1.155,0 milliards de FCFA, dégageant un écart négatif de 2,2 milliards de FCFA conformément au tableau 2 annexé au présent rapport.

1.1- Recettes du budget général

Sur une prévision de 1.307,6 milliards de FCFA, les recettes recouvrées s'élèvent à 1.152,8 milliards de FCFA, soit un taux de réalisation de 88,2%. Elles sont constituées des recettes budgétaires et des ressources de trésorerie, conformément au tableau 3 annexé au présent rapport.

1.1.1- Recettes budgétaires

Les ressources budgétaires sont recouvrées à hauteur de 759,3 milliards de FCFA contre une prévision de 832,0 milliards de FCFA, soit un taux de réalisation de 91,3%.

Les recettes propres de l'Etat se sont chiffrées à 653,4 milliards de FCFA contre une prévision de 701,4 milliards de FCFA, soit un taux de réalisation de 93,2%.

1.1.1.1 Recettes fiscales

Les recettes fiscales recouvrées sont ressorties à 560,5 milliards de FCFA contre une prévision de 616,6 milliards de FCFA, soit un taux de réalisation de 90,9%. L'écart observé s'explique par l'impact négatif de la crise sociopolitique sur les

activités économiques au cours du deuxième semestre de l'année 2017. A l'analyse, l'Office togolais des recettes (OTR) aurait pu mieux faire si les résultats de ses efforts n'avaient pas été atténués par cette crise. Certaines catégories de recettes ont connu des recouvrements importants en comparaison aux prévisions budgétaires. Le détail des différentes catégories de recettes qui ont connu des recouvrements largement au-dessus des prévisions est retracé au tableau 4 annexé au présent rapport.

1.1.1.2- Recettes non fiscales

La mobilisation des recettes non fiscales s'est chiffrée à 92,9 milliards de FCFA contre une prévision de 84,8 milliards de FCFA, soit un taux de réalisation de 109,6%. Les dépassements enregistrés se retrouvent au niveau des revenus de l'entreprise et du domaine, des droits et frais administratifs ainsi qu'à celui des produits financiers conformément au tableau 5 annexé au présent rapport.

1.1.1.3- Les recettes en capital (dons projets et dons programmes)

Les recettes en capital ont été réalisées à 105,9 milliards de FCFA contre une prévision de 130,6 milliards de FCFA dont 33,2 milliards de FCFA pour les dons programmes (appuis budgétaires) et 72,7 milliards de FCFA pour les dons-projets, pour des taux de réalisation respectifs de 95,2% et 76,0%.

L'état détaillé des recettes en capital réalisées est retracé dans le tableau 3 annexé au présent rapport.

1.1.2- Ressources de trésorerie

Les ressources de trésorerie sont réalisées à 393,5 milliards de FCFA contre une prévision de 475,6 milliards de FCFA, soit un taux de 82,7%. Elles se composent des emprunts obligataires, des emprunts projets et des autres emprunts réalisés respectivement à 295,3 milliards de FCFA, 58,2 milliards de FCFA et 40,0 milliards de FCFA contre des prévisions respectives de 311,3 milliards de FCFA, 123,9 milliards de FCFA et 40,4 milliards de FCFA.

Le faible taux de mobilisation des emprunts projets est dû à la non maturité des projets et à la faible capacité des entreprises à exécuter les contrats dans les délais requis.

Le détail des ressources de trésorerie est présenté dans le tableau 3 annexé au présent rapport.

1.2- Dépenses du budget général

Prévues pour 1.307,6 milliards de FCFA, les dépenses inscrites au budget général au titre de l'année 2018 sont exécutées à hauteur de 1.155,0 milliards de FCFA, soit un taux de réalisation de 88,3%. Elles regroupent les dépenses budgétaires et les charges de trésorerie.

1.2.1- Dépenses budgétaires

Constituées des dépenses ordinaires et des dépenses d'investissement, les dépenses budgétaires sont exécutées à hauteur de 787,0 milliards de FCFA contre 920,6 milliards de FCFA prévus, soit un taux d'exécution de 85,5%.

L'état détaillé d'exécution des dépenses budgétaires est retracé dans le tableau 6 annexé au présent rapport.

1.2.1.1- Dépenses ordinaires

Elles sont exécutées pour un montant de 592,1 milliards de FCFA contre une prévision de 610,4 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution de 97,0%.

Les dépenses de personnel, de biens et services, d'immobilisations, de subventions et transferts et celles relatives aux intérêts sur la dette connaissent des taux d'exécution respectifs de 97,6%, 96,5%, 100,1%, 95,0% et 99,7%.

1.2.1.2- Dépenses d'investissement

Pour une prévision de 310,1 milliards de FCFA, les dépenses d'investissement connaissent un niveau d'exécution de 194,9 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution de 62,8%.

Les dépenses d'investissement sur ressources externes connaissent un taux d'exécution de 59,8% tandis que celles sur ressources internes sont exécutées à hauteur de 70,3% des prévisions. Le faible taux d'exécution des projets financés sur ressources internes s'explique par la non maturité des projets inscrits dans le programme d'investissement publics en raison d'une maîtrise insuffisante des méthodes de planification des projets. Des approches de solutions sont en cours notamment la formation de l'ensemble des parties prenantes.

1.2.2- Charges de trésorerie

Les charges de trésorerie sont constituées essentiellement de l'amortissement de la dette publique. Elles sont exécutées à 95,1%, soit un montant de 368,0 milliards de FCFA contre une prévision de 387,0 milliards de FCFA. L'amortissement de la dette intérieure enregistre un taux d'exécution de 94,1%, soit 269,3 milliards de FCFA contre une prévision de 286,3 milliards de FCFA tandis que celui de la

dette extérieure se situe à 91,9%, soit 33,0 milliards de FCFA pour une prévision de 35,9 milliards de FCFA. Les arriérés commerciaux ont été réduits à hauteur de 65,7 milliards de FCFA, soit un taux d'exécution de 101,5%, conformément à la volonté du gouvernement de relancer l'activité économique à travers l'apurement de la dette commerciale.

1.2.3- Détermination du solde des opérations de trésorerie

Le tableau 7 annexé au présent rapport présente le solde des opérations de trésorerie de la gestion 2018.

Il convient de souligner que les arriérés sont pris en compte dans la détermination du solde des opérations de trésorerie afin de rendre compte de leur réduction. Par conséquent, le solde réel des opérations de trésorerie s'établirait à 91,2 milliards de FCFA au lieu de 25,4 milliards de FCFA, conformément au tableau 8 annexé au présent rapport.

2- Comptes spéciaux du Trésor

Au titre de l'année 2018, il a été ouvert un compte spécial, à savoir les comptes d'affectation spéciale.

Prévus en recettes et en dépenses pour un montant de 3,4 milliards de FCFA, les comptes spéciaux du Trésor (CST) sont réalisés en recettes et exécutés en dépenses pour 2,6 milliards de FCFA, soit à un même taux de 78,4%, conformément au tableau 9 annexé au présent rapport.

Il se dégage, pour les comptes d'affectation spéciale, un solde nul conformément au tableau 10 annexé au présent rapport.

3- Pertes et profits des opérations de trésorerie

Le projet de loi de règlement constate les pertes et profits résultant de la gestion des opérations de trésorerie.

En 2018, les opérations de trésorerie, en tenant compte des arriérés (65,7 milliards de FCFA) pour rendre compte de leur réduction, enregistre une perte d'un montant de 25,4 milliards de FCFA. Par conséquent, le solde réel des opérations de trésorerie s'établirait à 91,2 milliards de FCFA.

4- Résultat de fin de gestion

Le projet de loi de règlement établit le résultat de l'année 2018 à -2,2 milliards de FCFA ventilé comme suit:

résultat du budget général : -27,7 milliards de FCFA ;
 résultat des opérations de trésorerie : 25,4 milliards de FCFA ;
 résultat des comptes spéciaux du Trésor : 0,0 milliard de FCFA.

L'état détaillé résumé dans le tableau 11 est annexé au présent rapport.

Il convient de relever que les arriérés sont pris en compte dans la détermination du solde des opérations de trésorerie afin de rendre compte de leur réduction. Ayant été considérés dans le calcul des résultats des gestions antérieures, leur comptabilisation dans celui du résultat de la gestion 2018 serait un double emploi. Ainsi, l'année 2018 fait ressortir un résultat excédentaire de 63,5 milliards de FCFA, conformément au tableau 12 annexé au présent rapport.

5- Incidences financières

Le budget de l'Etat, gestion 2018, fait ressortir un résultat excédentaire de 63,5 milliards de FCFA qui sera transporté au compte permanent des découverts du Trésor dès l'adoption de la présente loi.

DEUXIEME PARTIE: DISCUSSIONS EN COMMISSION

I. DEBAT GENERAL

1- Questions relatives à l'exposé des motifs

- Q1- L'année 2018 enregistre un résultat excédentaire de 63,5 milliards de FCFA sans la prise en compte de l'effort de réduction des arriérés déjà considéré dans le calcul des résultats des gestions antérieures. Autrement, ce résultat de 2018 serait déficitaire de 2,2 milliards de FCFA. Ce résultat est celui retenu par la Cour des comptes dans son rapport d'observations définitives sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2018.
 - 1. Quelles sont les gestions antérieures au cours desquelles les arriérés dont il s'agit ont été considérés dans le calcul de leurs résultats ?
 - 2. Sur quelle base ces arriérés ont-ils été considérés dans le calcul desdits résultats ?

Exposé des motifs, page 18, tableaux 11 et 12, Rapport de la Cour des comptes, page 16, paragraphe 4

R1-

- 1. Les arriérés considérés dans le calcul des résultats concernent les gestions 2007 à 2016.
- 2. Les arriérés considérés dans le calcul des résultats ont fait l'objet d'une prévision dans la loi de finances, gestion 2018, au niveau des charges de trésorerie.

Dans la détermination du résultat de l'exécution de la loi de finances, les arriérés sont pris en compte dans ledit calcul.

En effet, ils sont pris en compte dans la détermination du solde des opérations de trésorerie qui s'ajoute au solde des opérations budgétaires pour donner le résultat de l'exécution de la loi de finances (-2,2 milliards de FCFA).

Cependant, le résultat à transporter au compte permanent des découverts du Trésor (63,5 milliards de FCFA), qui traduit la performance financière réelle de l'Etat, nécessite la réintégration desdits arriérés (65,7 milliards de FCFA) dans le résultat de l'exécution de la loi de finances, car leur prise en compte dans le calcul de ce résultat serait un double emploi, dans la mesure où ils ont été déjà considérés dans le calcul des résultats des gestions antérieures.

Q2- Dans le secteur tertiaire marchand, la valeur ajoutée a enregistré un accroissement de 7,4% du fait de la progression de toutes les branches. Sa contribution à la croissance est de +2,2 points en 2018. Peut-on savoir les éléments qui ont contribué à cette croissance ?

Exposé des motifs pages 5, paragraphe 4

- **R2-** Dans le secteur tertiaire marchand, la valeur ajoutée a enregistré un accroissement de 7,4% en 2018 du fait de la progression de toutes les branches, notamment le « Commerce » (+3,0%), la « Réparation » (+7,6), les « Transports et Télécommunications » (+9,6%), les « Activités financières» (+7,9%) et les « Services aux entreprises » (+6,3%). Sa contribution à la croissance du PIB est de +2,2 points, en lien avec la contribution à la croissance des branches « Commerce » (+0,2) point, « Transports et Télécommunications » (+1,1) point, les « Activités financières » (+0,5) point et les « Services aux entreprises » (+0,5) point de pourcentage.
- Q3- Par quel mécanisme les crédits spéciaux ont été accordés aux ministères en 2018 étant donné que l'exposé des motifs du projet de loi de

règlement précise qu'aucune modification par voie réglementaire n'a été opérée au cours de l'exécution de la loi de finances, gestion 2018 ? Exposé des motifs pages 10, point C, dernier paragraphe

- R3- De façon générale, les crédits spéciaux ont été accordés aux ministères en 2018 qui ont exprimé les besoins sans recours au principe de virements ni de transferts. Il convient de préciser que les virements de crédits s'opèrent à l'intérieur d'un même chapitre (service) en modifiant la nature de la dépense tandis que les transferts modifient la destination (service) sans modifier la nature de la dépense. Ainsi, le mécanisme d'octroi de crédits aux ministères à travers les crédits spéciaux ne répond pas à ce principe. Les crédits sollicités par les ministères sont directement imputés sur la ligne budgétaire « Dépenses imprévues ».
 - 2- Questions relatives au rapport d'observations définitives de la Cour des Comptes sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2018
- Q4- La Cour des comptes précise dans son rapport que l'accord triennal avec le Fonds Monétaire International (FMI) intervenu le 5 mai 2017 sur la base de la Facilité élargie de crédit (FEC) est l'un des éléments majeurs qui ont rendu nécessaire la loi de finances rectificative, gestion 2018. Le ministère de l'économie et des finances confirme-t-il cette précision? Si oui, en quoi cet accord conclut en 2017 justifierait, entre autres, la loi de finances rectificative, gestion 2018?

Rapport de la Cour des comptes, pages 11, page 12, premier tiret

- **R4-** Le ministère de l'économie et des finances n'adhère pas à l'information de la Cour des comptes selon laquelle l'accord triennal avec le Fonds Monétaire International (FMI) intervenu le 5 mai 2017, appuyé par les ressources de la Facilité élargie de crédit (FEC), est l'un des éléments majeurs qui ont rendu nécessaire la loi de finances rectificative, gestion 2018. La révision de la loi de finances initiale, gestion 2018, est justifiée principalement par les évolutions observées au niveau des recettes et des dépenses, comme mentionné dans l'exposé des motifs aux pages 7 et 8.
- Q5- Quelles sont les difficultés rencontrées par les ministères, qui ont mis en œuvre à titre expérimental depuis 2015 les budgets-programmes, dans la production des rapports annuels de performances (RAP) à l'appui des comptes de gestion? Quelles sont les solutions envisagées pour résoudre ces difficultés non seulement au niveau de ces ministères mais éventuellement au

niveau de tous les ministères dans le contexte actuel de bascule aux budgetsprogrammes ?

Rapport de la Cour des comptes, pages 14, paragraphe 3

- **R5** Aucun ministère n'a mis en œuvre, à titre expérimental depuis 2015, le budget-programme et aucun rapport annuel de performances (RAP) n'a été produit à l'appui des comptes de gestion.
- Q6- D'après le rapport de la Cour des comptes, le dépôt des projets, des rapports annuels de performance et des états financiers de l'Etat à la Cour par le ministère chargé des finances vaut saisine. En dehors des dispositions de l'article 27 du décret N° 2015-054/PR du 27 Août 2015 portant règlement général sur la comptabilité publique, existe-t-il d'autres dispositions législatives ou réglementaires relatives à la saisine formelle de la Cour par le ministère chargé des finances ?

Rapport de la Cour des comptes, pages 14, Paragraphe 3

- **R6-** Non, les seules dispositions législatives ou réglementaires relatives à la saisine formelle de la Cour des comptes sont celles de l'article 27 du décret N° 2015-054/PR du 27 Août 2015 portant règlement général sur la comptabilité publique.
- Q7- En matière de gouvernance du système de gestion intégré des finances publiques (SIGFiP), la Cour des comptes relève l'implication d'un service externe dans la gestion dudit système. Le recours à un service externe est-il plus efficace ? Si non, pourquoi ne pas recruter ou former des agents publics pour assurer pleinement la gestion du SIGFiP ? Le projet de digitalisation de l'administration publique n'exige-t-il pas de telles formations du personnel public en vue de la rendre de moins en moins dépendante des services externes ?

Rapport de la Cour des comptes, pages 87, paragraphe 3

R7- L'implication d'un service externe notamment Togo 3000 dans la gestion du système de gestion des finances publiques remonte à 2009 avec l'implantation du système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP) par la Société Nationale de Développement (SND) de la Côte d'Ivoire. L'absence d'acteurs qualifiés à l'époque en matière de gestion du logiciel implanté a nécessité la signature d'un contrat avec Togo 3000 pour cette gestion. Le recours à ce service externe est efficace jusqu'à ce jour. Toutefois, l'appropriation de la gestion du système par les acteurs de l'administration publique s'impose dans le cadre du projet de digitalisation de l'administration publique. Aussi, le ministère de l'économie et des finances a-t-il organisé en début 2021, en rapport avec le

ministère chargé de la fonction publique, un recrutement de cadres dont des informaticiens qualifiés en vue de résoudre le problème de dépendance de la cellule informatique du ministère des services externes.

Q8- Il était annoncé au cours des précédentes études des projets de loi de finances, le développement d'un nouveau système intégré de gestion des finances publiques et la réécriture de l'ancien système. Quel est, en définitive, le système retenu pour la mise en œuvre du budget programme de l'Etat, exercice 2021 ?

R8- Le système définitif retenu pour la mise en œuvre du budget-programme de l'Etat, exercice 2021, est celui du SIGFiP adapté en attendant le développement d'un nouveau système intégré de gestion des finances publiques.

II. ETUDE PARTICULIERE

A l'issue du débat général, les députés ont procédé à l'examen du projet de loi article par article et y ont apporté des amendements de forme.

La commission a remplacé dans tout le texte « au présent projet de loi » par « à la présente loi ».

La commission a remplacé aux articles 2 et 4, « l'exécution » par « réalisation » ; aux articles 7 et 12, « la réalisation » par « l'exécution » et aux articles 8 et 9 « d'exécution » par respectivement « de remboursement » et « d'apurement » pour se conformer aux termes appropriés.

A l'article 16 alinéa 2, la commission a supprimé « milliards de » et remplacé « FCFA » par « francs CFA » avant « conformément » pour plus de cohérence.

CONCLUSION

A l'issue de l'examen du projet de loi de règlement du budget de l'Etat, gestion 2018, la commission des finances et du développement économique, au regard des réponses apportées par le gouvernement à ses préoccupations, a exhorté celuici à mettre tout en œuvre pour améliorer davantage les performances du Togo en matière de prévision et d'exécution de la loi de finances de l'année.

La commission recommande, en particulier, au gouvernement de prendre toutes les dispositions idoines en vue de mettre en œuvre les recommandations de la Cour des comptes sur l'exécution du budget de l'Etat, gestion 2018.

Au vu du rapport de la Cour des comptes sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances, gestion 2018, et de sa déclaration générale de conformité entre le Compte Général de l'Administration des Finances et les comptes des comptables principaux de l'Etat pour l'exécution des opérations du budget de l'Etat, gestion 2018, et,

Considérant l'effort fait par le gouvernement pour se conformer à la loi organique relative aux lois de finances avec la production de projets de lois de règlement,

La commission des finances et du développement économique propose à la plénière, l'adoption du projet de loi de règlement au titre du budget de l'Etat, gestion 2018.

Fait à Lomé, le 17 mai 2021

Pour la commission,

Le 2^{ème} Rapporteur,

1. Sourou KPATCHA

Le Président,

M. Djossou Mawussi SEMODJI

ANNEXES

Tableau 1 : <u>Etat des prévisions des ressources et des charges suite aux lois de Finances initiale et rectificative, gestion 2018</u>
(En milliers de FCFA)

	LOI DE FINANCES INITIALE					
		LIBELLE	MODIFICATIONS			RECTIFICATIVE
			PREVISIONS	AUGMENTATIONS	DIMINUTIONS	PREVISIONS COLLECTF 2018
1			(a)	(b)	(c)	(a)+(b)-(c)
2		RECETTES DU BUDGET GENERAL	1 318 545 057	44 488 911	55 472 650	1 307 561 318
3		I - RECETTES BUDGETAIRES	853 026 768	24 243 297	45 272 650	831 997 415
4		A - RECETTES FISCALES	660 324 741	0	43 700 000	616 624 741
5		* Liquides	562 000 000		43 700 000	518 300 000
6		* Non liquides	98 324 741	0		98 324 741
7	Ø	B - RECETTES NON-FISCALES	76 506 963	8 365 687	72 650	84 800 000
8	RE	C - DONS - PROJETS	88 731 881	8 477 610	1 500 000	95 709 491
9	ĮV.	D - APPUIS BUDGETAIRES	27 463 183	7 400 000		34 863 183
10	BUDGETAIRES	II - DEPENSES BUDGETAIRES	925 540 934	25 369 914	30 342 355	920 568 493
11	90	A - DEPENSES ORDINAIRES	610 762 646	12 605 691	12 934 761	610 433 576
12	BU	- Personnel	204 026 558	1 455 616	150 000	205 332 174
13		- Biens et services	111 604 490	6 611 943	2 052 761	116 163 672
14	OPERATIONS	- Transferts courants	125 819 116	4 538 132	10 732 000	119 625 248
15	AT	- Charges financières	70 987 741	0	0	70 987 741
16	ER	1 - Intérieure	56 773 486	0	0	56 773 486
17	0P	2 - Extérieure	14 214 255	0	0	14 214 255
18		- Dépenses en atténuation de recettes	98 324 741	0	0	98 324 741
19		B - DEPENSES EN CAPITAL	314 778 288	12 764 223	17 407 594	310 134 917
20		- Invest. Financés/Ressources internes	93 566 150	2 696 449	5 707 594	90 555 005
21		- Invest. Financés/Ressources externes	221 212 138	10 067 774	11 700 000	219 579 912
22		III - SOLDE BUDGETAIRE	-72 514 167	-1 126 618	14 930 295	-88 571 079
23	RI	I - RESSOURCES DE TRESORERIE	465 518 290	20 245 614	10 200 000	475 563 904
24	E TRESORERI	A - Emprunts - projets	132 480 257	1 590 164	10 200 000	123 870 421
25	80	B - Emprunts Obligataires	292 638 033	18 655 450	0	311 293 483
26	ZE	D - Autres emprunts dont :	40 400 000	0	0	40 400 000
27	E T	- Préfinancement	0	0	0	0
28		- FMI	0	0	0	0
29	SN	II - CHARGES DE TRESORERIE	393 004 123	0	6 011 298	386 992 825
30	OL	A - Amortissement dette intérieure	292 311 328	0	6 011 298	286 300 030
31		B - Amortissement dette extérieure	35 892 795	0	0	35 892 795
32	PERA	C - Réduction des arriérés	64 800 000	0	0	64 800 000
33		III - SOLDE DE TRESORERIE	72 514 167	20 245 614	4 188 702	88 571 079
34		DEPENSES DU BUDGET GENERAL	1 318 545 057	25 369 914	36 353 653	1 307 561 318
35		SOLDE GLOBAL/BUDGET GENERAL	0	19 118 996	19 118 997	0
36		COMPTES SPECIAUX TRESOR	3 373 544	0	0	3 373 544
37	S.T	A - Compte affectation spéciale	3 373 544			3 373 544
38	C.S	B - Comptes/prêts et avances	0			C
39		SOLDE DES CST	0	0	0	0
40		TOTAL BUDGET DE L'ETAT	1 321 918 601	25 369 914	36 353 653	1 310 934 862
41		SOLDE GLOBAL/BUDGET ETAT	0	19 118 996	19 118 997	0

Source : Direction Générale du Budget et des Finances

Tableau 2 : Exécution du budget général, gestion 2018 (En Francs CFA)

Désignations		Exécutions			
Désignations	Ressources	Charges	Solde		
I- Recettes budgétaires	759 328 709 921		759 328 709 921		
- Recettes fiscales	560 527 578 345		560 527 578 345		
- Recettes non fiscales	92 906 303 3136		92 906 303 313		
- Recettes en capital	105 894 828 263		105 894 828 263		
II- Ressources de trésorerie	393 462 616 595		393 462 616 595		
I- Dépenses budgétaires		786 994 281 195	-786 994 281 195		
- Dépenses ordinaires		592 093 432 891	-592 093 432 891		
- Dépenses en capital		194 900 848 304	-194 900 848 304		
II- Charges de trésorerie		368 030 018 665	-368 030 018 665		
TOTAL	1 152 791 326 516	1 155 024 299 860	-2 232 973 344		

Source : Compte administratif et CGAF

<u>Tableau 3</u>: Etat des prévisions et d'exécution des recettes budgétaires, gestion 2018 (En Francs CFA)

D/ ! /!	D / 11	Réalisations		
Désignation	Prévisions	Montant	Taux	
Ressources budgétaires	831 997 414 521	759 328 709 921	91,27%	
1. Recettes internes	701 424 741 000	653 433 881 658	93,16%	
- Recettes Fiscales	616 624 741 000	560 527 578 345	90,90%	
- Recettes Non Fiscales	84 800 000 000	92 906 303 313	109,56%	
2. Recettes en capital	130 572 673 521	105 894 828 263	81,10%	
- Dons projets	95 709 490 521	72 711 921 927	75,97%	
- Aides budgétaires	34 863 183 000	33 182 906 336	95,18%	
Ressources de trésorerie	475 563 903 905	393 462 616 595	82,74%	
1. Emprunts projets	123 870 421 405	58 186 420 946	46,97%	
2. Emprunts obligataires	311 293 482 500	295 252 850 029	94,85%	
3. Autres emprunts	40 400 000 000	40 023 345 620	99,07%	
TOTAL	1 307 561 318 426	1 152 791 326 516	88,16%	

Source: Compte administratif et CGAF

⁶ Y compris le recouvrement des recettes des gestions antérieures pour 43.190.408 francs CFA.

Tableau 4 : <u>Recettes fiscales recouvrées au-delà des prévisions budgétaires</u> (En Francs CFA)

Unités fonctionnelles Libellé		Prévisions	Réalisations	Taux
	Impôts sur le revenu des transporteurs routiers	269 440 000	368 291 419	136,69%
Commissariat des Impôts	Impôts sur le revenu des capitaux mobiliers	10 566 383 000	11 183 036 851	105,84%
Impots	Droits d'immatriculation des propriétés foncières	271 798 000	334 132 960	122,93%
	Taxe professionnelle	6 961 228 000	7 270 461 767	104,44%
Commissariat des	Cartes et vignettes	666 802 000	871 801 648	130,74%
Douanes et des	Prélèvement national de solidarité	3 889 833 000	3 893 345 721	100,09%
Droits Indirects	Confiscations et ventes en douanes	2 640 774 000	9 028 290 279	341,88%
	Total Général	25 266 258 000	32 949 360 645	130,41%

Source: Compte Administratif

Tableau 5 : <u>Réalisations de certaines recettes non fiscales au-delà des prévisions</u> (En FCFA)

Libellé	Prévisions	Réalisations	Taux
Redevance téléphonique	15 000 000 000	37 632 435 671	250,88%
Radio Lomé	20 000 000	22 931 280	114,66%
Radio Kara	14 000 000	18 268 880	130,49%
Télévision Togolaise	80 000 000	127 274 449	159,09%
Direction des transports routiers et ferroviaires	400 000 000	513 002 298	128,25%
Direction des examens et certifications	245 000 000	274 163 760	111,90%
Direction de l'environnement région centrale	20 000 000	32 581 686	162,91%
Commission nationale de reconnaissance et d'homologation des diplômes	2 500 000	3 264 000	130,56%
Chancellerie	1 000 000	1 113 000	111,30%
Autres produits financiers	200 000 000	414 759 021	207,38%
Total Général	15 982 500 000	39 039 794 045	244,27%

Source: Compte Administratif

Tableau 6 : Etat d'exécution des dépenses budgétaires, gestion 2018 (En FCFA)

Districtions	Destations	Exécutions		
Désignations	Prévisions	Montant	Taux	
Dépenses budgétaires	920 568 493 427	786 994 281 195	85,49%	
1. Dépenses ordinaires	610 433 576 500	592 093 432 891	97,00%	
- Intérêts sur la dette	70 987 741 000	70 754 454 374	99,67%	
- Dépenses de personnel	205 332 174 500	200 399 508 249	97,60%	
- Dépenses des biens et services	204 495 493 000	197 315 000 449	96,49%	
- Dépenses des immobilisations	9 992 920 000	10 000 408 383	100,07%	
- Dépenses de transferts	119 625 248 000	113 624 061 436	94,98%	
2. Dépenses d'investissement	310 134 916 926	194 900 848 304	62,84%	
- Dép. financées sur ressources internes	90 555 005 000	63 634 691 975	70,27%	
- Dép. financées sur ressources externes	219 579 911 926	131 266 156 329	59,78%	
Charges de trésorerie	386 992 825 000	368 030 018 665	95,10%	
1. Amortissement de la dette intérieure	286 300 030 000	269 303 269 481	94,06%	
2. Amortissement de la dette extérieure	35 892 795 000	32 984 096 084	91,90%	
3. Réduction des arriérés	64 800 000 000	65 742 653 100	101,45%	
TOTAL	1 307 561 318 427	1 155 024 299 860	88,33%	

Source : Compte administratif

Tableau 7 : <u>Solde des opérations de trésorerie, gestion 2018</u> (En FCFA)

Désignations	Prévisions	Réalisations
Ressources de trésorerie	475 563 904 000	393 462 616 595
Emprunts projets	123 870 421 000	58 186 420 946
Emprunts obligataires	311 293 483 000	295 252 850 029
Autres emprunts (FEC)	40 400 000 000	40 023 345 620
Charges de trésorerie	386 992 825 000	368 030 018 665
Amortissement de la dette intérieure	268 300 030 000	269 303 269 481
Amortissement de la dette extérieure	35 892 795 000	32 984 096 084
Réduction des arriérés	64 800 000 000	65 742 653 100
Solde de trésorerie	88 571 079 000	25 432 597 930

Source : CGAF

Tableau 8 : Solde des opérations de trésorerie, gestion 2018, sans prise en compte de la réduction des arriérés (En FCFA)

Désignations	Prévisions	Réalisations
Ressources de trésorerie	475 563 903 905	393 462 616 595
Emprunts projets	123 870 421 405	58 186 420 946
Emprunts budgétaires	311 293 482 500	295 252 850 029
Autres emprunts (FEC)	40 400 000 000	40 023 345 620
Charges de trésorerie	386 992 825 000	302 287 365 565
Amortissement de la dette intérieure	286 300 030 000	269 303 269 481
Amortissement de la dette extérieure	35 892 795 000	32 984 096 084
Réduction des arriérés	64 800 000 000	
SOLDE DE TRESORERIE	88 571 078 905	91 175 251 030

Source: Compte administratif et CGAF

Tableau 9 : <u>Etat d'exécution des recettes et charges des comptes spéciaux du</u>
<u>Trésor, gestion 2018</u> (En FCFA)

			Réalisatio	ons	
Désignations	Prévisions	Recettes	Charges	Taux Recettes	Taux Charges
Comptes d'affectation spéciale	3 373 544 000	2 643 732 758	2 643 732 758	78,37%	78,37%
TOTAL	3 373 544 000	2 643 732 758	2 643 732 758	78,37%	78,37%

Source : CGAF

Tableau 10 : <u>Détermination des soldes des comptes spéciaux du Trésor, gestion 2018</u> (En FCFA)

Désignations	Prévisions	Réalis		
		Recettes	Charges	Solde
Total Comptes d'affectation spéciale	3 373 544 000	2 643 732 758	2 643 732 758	0
TOTAL	3 373 544 000	2 643 732 758	2 643 732 758	0

Source : CGAF

Tableau 11 : <u>Détermination du résultat budgétaire, gestion 2018</u> (En FCFA)

Désignations	Ressources	Charges	Soldes
Budget général	759 328 709 921	786 994 281 195	-27 665 571 274
Opérations de trésorerie	393 462 616 595	368 030 018 665	25 432 597 930
Comptes spéciaux du Trésor	2 643 732 758	2 643 732 758	0
Total budget de l'Etat	1 155 435 059 274	1 157 668 032 618	-2 232 973 344

Source: Compte administratif et CGAF

Tableau 12 : <u>Détermination du résultat budgétaire, gestion 2018, sans prise en compte de la réduction des arriérés (En FCFA)</u>

Désignations	Ressources	Charges	Soldes
Budget général	759 328 709 921	786 994 281 195	-27 665 571 274
Opérations de trésorerie ⁷	393 462 616 595	302 287 365 565	91 175 251 030
Comptes spéciaux du Trésor	2 643 732 758	2 643 732 758	0
Total budget de l'Etat	1 155 435 059 274	1 091 925 379 518	63 509 679 756

Source : Compte administratif et CGAF

⁷Non prise en compte des charges relatives à la réduction des arriérés