

Togo : Lancement du projet de renforcement de la gestion des finances publiques

Le présent rapport d'assistance technique sur le Togo a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international à titre de référence pour les consultations périodiques avec le pays membre. Il repose sur les informations disponibles lorsqu'il a été achevé en novembre 2012. Les avis exprimés dans ce document sont ceux des auteurs et ne correspondent pas nécessairement au point de vue du gouvernement togolais ou du Conseil d'administration du FMI.

La politique qui régit la publication par le FMI des rapports de ses services et d'autres documents autorise la suppression des informations susceptibles d'influencer les marchés.

Ce rapport peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
700 19th Street, N.W. • Washington, D.C. 20431
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopieur : (202) 623-7201
Adresse électronique : publications@imf.org • Internet : <http://www.imf.org>

Fonds monétaire international
Washington, D.C.



FONDS
MONÉTAIRE
INTERNATIONAL

Département des
finances publiques



République Togolaise

*Lancement du projet de renforcement
de la gestion des finances publiques*

Novembre 2012

**Maximilien Queyranne, Delphine Moretti,
Jean-Gustave Sanon, Blaise Yehouenou, et
Ephrem Ghonda Makiadi**

FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

Département des finances publiques



REPUBLIQUE TOGOLAISE

**LANCEMENT DU PROJET DE RENFORCEMENT DE LA GESTION DES FINANCES
PUBLIQUES**

**Maximilien Queyranne, Delphine Moretti, Jean-Gustave Sanon,
Blaise Yehouenou, et Ephrem Ghonda Makiadi**

Novembre 2012

Table des matières

Liste des abréviations et acronymes	5
Préface.....	7
Résumé des recommandations.....	9
I. Introduction	15
II. Stratégie de mise en œuvre du projet conjoint d'assistance technique	16
A. Le pilotage du projet	16
B. Type d'appuis prodigués	17
C. Identification des risques pour la mise en œuvre du projet.....	18
D. Suivi et évaluation du projet	19
III. Pilotage des réformes et coordination avec les bailleurs dans le domaine des finances publiques.....	20
A. Principales recommandations des missions antérieures.....	20
B. Analyse de la situation actuelle.....	20
C. Recommandations prises en charge dans le cadre du projet	23
D. Modalités d'appui	23
IV. Mise en œuvre des directives de l'UEMOA.....	26
A. Principales recommandations des missions antérieures.....	26
B. Analyse de la situation actuelle.....	26
C. Recommandations prises en charge dans le cadre du projet	28
D. Modalités d'appui	28
V. Exécution budgétaire et marchés publics.....	30
A. Analyse de la situation actuelle.....	30
B. Recommandations prises en charge dans le cadre du projet	35
C. Modalités d'appui.....	35
VI. Gestion de la trésorerie et compte unique du trésor	37
A. Principales recommandations des missions antérieures.....	37
B. Analyse de la situation actuelle.....	38
C. Recommandations prises en charge dans le cadre du projet	40
D. Modalités d'appui	40
VII. Production des informations financières	42
A. Comptabilité.....	42
B. La production du tableau des opérations financières de l'état	46
C. Modalités d'appui.....	47
VIII. La modernisation du ministère des finances	50
A. La formation.....	50

B. L'organisation du ministère	51
C. Modalités d'appui.....	52

Tableaux

1. Chronogramme indicatif des missions d'assistance technique programmées dans le cadre du projet conjoint de l'Union européenne et du Département des finances publiques.....	11
2. Recommandations prises en charge dans le cadre du projet.....	13
3. Résultats et indicateurs du projet	25
4. Activités mises en œuvre dans le cadre du projet.....	26
5. Résultats et indicateurs du projet	29
6. Activités mises en œuvre dans le cadre du projet.....	29
7. Résultats et indicateurs du projet	36
8. Activités mises en œuvre dans le cadre du projet.....	37
9. Résultats et indicateurs du projet	41
10. Activités mises en œuvre dans le cadre du projet.....	42
11. Comparaison du résultat de la gestion 2011 dans le CGAF et le PLR	45
12. Résultats et indicateurs du projet	48
13. Activités mises en œuvre dans le cadre du projet.....	49
14. Résultats et indicateurs du projet	53
15. Activités mises en œuvre dans le cadre du projet.....	54

Annexes

1. Projet de termes de référence de M. Makiadi	55
2. Projet de termes de référence M. Yehouenou.....	61
3. Proposition d'échéancier des résultats du projet.....	68

LISTE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES

AC	Administrateur de crédit
ACCT	Agent comptable central du trésor
AFD	Agence française de développement
AFRITAC	Centre régional d'assistance technique pour l'Afrique
AN	Assemblée nationale
ARMP	Autorité de régulation des marchés publics
AT	Assistance technique
BAD	Banque africaine de développement
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BGC	Balance générale consolidée
CdC	Cour des comptes
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CF	Contrôle financier
CGAF	Compte général de l'administration des finances
CT	Comité de trésorerie
CTT	Comité technique de trésorerie
CUT	Compte unique du trésor
DAAF	Direction des affaires administratives et financières
DAO	Dossier d'appel d'offres
DF	Directeur des finances
DFCEP	Direction du financement et du contrôle de l'exécution du plan
DGTCP	Direction générale du trésor et de la comptabilité publique
DNCMP	Direction nationale du contrôle des marchés publics
DPPE	Direction de la prévision et de la politique économique
DUE	Délégation de l'Union européenne
FAD	<i>Fiscal Affairs Department</i> (Département des finances publiques du FMI)
FCFA	Franc de la communauté financière Africaine
GFP	Gestion financière publique
IGF	Inspection générale des finances
LFI	Loi de finances initiale
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MEF	Ministère de l'économie et des finances
MSFP	Manuel de statistiques des finances publiques
NBE	Nomenclature budgétaire de l'Etat
PA-RGFP	Plan d'actions prioritaires de réforme de la gestion des finances publiques
PCE	Plan comptable de l'Etat
PE	Plan d'engagement
PGT	Paierie générale du trésor
PLF	Projet de loi de finances
PLR	Projet de loi de règlement
PPM	Plan de passation des marchés
PTF	Partenaires techniques et financiers
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement

RGT	Receveur général du trésor
SIGFIP	Système intégré de gestion des finances publiques
SP-PRPF	Secrétariat permanent chargé du suivi des politiques de réformes et des programmes financiers
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine

PREFACE

En réponse à une demande d'assistance technique (AT) du ministre de l'économie et des finances (MEF) du Togo, une mission d'AT du Département des finances publiques (FAD), s'est rendue à Lomé du 19 septembre au 2 octobre 2012 afin de procéder au lancement du projet conjoint de la délégation de l'Union européenne (DUE) et du FMI de renforcement de la gestion des finances publiques. Cette mission dirigée par M. Maximilien Queyranne, comprenait Melle Delphine Moretti (conseiller au FAD), M. Jean Gustave Sanon (conseiller résident du Centre régional d'assistance technique pour l'Afrique de l'Ouest), et MM. Blaise Yehouenou et Ephrem Ghonda Makiadi (experts auprès de FAD).

La mission avait pour objectifs principaux : (1) de faire le point des progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan d'actions prioritaires de réforme de la gestion des finances publiques (PARGFP) dans les domaines couverts par le projet, et d'assurer le suivi des recommandations des précédentes missions d'AT de FAD de 2010 et 2011; (2) de définir une feuille de route pour la mise en œuvre du projet UE-FMI, en séquençant en particulier les missions de court terme ; (3) de proposer un cadre institutionnel de pilotage des réformes et de coordination des bailleurs pour la mise en œuvre de la SRFP ; (4) d'élaborer les termes de référence de MM. Blaise Yehouenou et Ephrem Ghonda Makiadi, conseillers résidents pour la période d'octobre 2012 à septembre 2013.

La mission a été reçue par M. Mawussi D. Semodji, Ministre chargé de la planification, du développement et de l'aménagement du territoire, M. Mongo Aharh-Kpessou, Secrétaire permanent chargé du suivi des politiques de réformes et des programmes financiers (SP-PRPF) entouré de ses proches collaborateurs et par M. Badawasso T. Gnaro, Secrétaire général du MEF. La mission a eu des séances de travail avec M. Gnandi Kossi Gilbert, Inspecteur général d'État, M. Djimba N. Ibrahima, Inspecteur général des finances, M. Wolanyo K. Amawuda, Directeur du budget, M. Kofi A. Paniah, Directeur du contrôle financier, M. Mashoud Y. Amadou, Directeur général du trésor et de la comptabilité publique, M. Kossi Tenou, Directeur national de la Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest (BCEAO), M. Bakpena Baba Kokoga, Directeur des finances, Mme Abiré Akpo, Directrice du financement et du contrôle de l'exécution du plan, M. Sévon-Tépé Kodjo Adédzé, Directeur général des douanes, M. Tofio Kossi Daniel, Directeur général adjoint des impôts, Mme Zouréhatou Kassah-Traoré, Directrice du contrôle des marchés publics, Mme Johnson Ahéba, Directrice de l'économie. La mission a également été reçue par M. Tankpadja Lalle, premier Président de la Cour des comptes (CdC) entouré de ses proches collaborateurs.

La mission s'est entretenue avec M. Patrick Spirlet, Ambassadeur chef de la DUE.

La mission a bénéficié d'un accueil chaleureux et d'une très bonne collaboration de la part des officiels et fonctionnaires togolais à qui elle adresse ses sincères remerciements.

La mission remercie également Monsieur Werner Keller, Représentant résident du FMI à Lomé, et ses collaborateurs pour l'assistance et les conseils reçus durant son séjour.

La mission a présenté le résumé de ses conclusions et recommandations au Ministre de l'économie et des finances, M. Adji Otèth Ayassor, accompagné de M. le Secrétaire permanent chargé du suivi des politiques de réformes et des programmes financiers, M. Mongo Aharh-Kpessou, et lui a remis copies de son rapport provisoire.

La mission a aussi rencontré l'Ambassade de France et l'Agence française de développement (AFD), la Banque africaine de développement (BAD), la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Elle a présenté une synthèse de ses principales conclusions et recommandations aux partenaires techniques et financiers (PTF) du Togo au terme de son séjour à Lomé.

Cette mission a été financée par l'UE dans le cadre du projet de renforcement de la gestion des finances publiques de la République du Togo.

RESUME DES RECOMMANDATIONS

La DUE et le FAD ont signé une convention d'AT avec le gouvernement togolais, dans le cadre du programme d'appui institutionnel 2 (PAI2). L'AT est financée par la DUE et le FAD est l'agence d'exécution. Les objectifs de ce projet dont le terme est fixé à mai 2015 sont les suivants :

- Œuvrer au renforcement du cadre institutionnel pour la mise en œuvre et le suivi des résultats du PA-RGFP et améliorer la coordination des appuis fournis par les bailleurs ;
- Établir un programme de communication et une stratégie de formation afin que les personnels du MEF, et de la CdC s'approprient et maîtrisent les aspects techniques des réformes en cours ;
- Poursuivre les travaux engagés par les services du ministère pour l'amélioration des procédures d'exécution budgétaire (en particulier pour les dépenses d'investissement), de la comptabilité, de l'information financière et de la gestion de trésorerie, en cohérence avec les nouvelles directives de l'UEMOA.

Dans ce contexte, la présente mission avait pour objectif d'évaluer les dispositifs de gestion financière publique (GFP) au démarrage du projet, en réalisant un suivi des principales recommandations formulées par les missions antérieures. Cette évaluation permet d'établir un point de départ visant à : (i) apprécier les avancées qui seront réalisées dans le cadre du projet ; (ii) proposer une feuille de route du projet et identifier plus précisément les activités d'AT à réaliser ; et (iii) définir les termes de référence des deux conseillers résidents qui seront mis à disposition du MEF pour une durée respective de 18 et 24 mois.

A l'issue de ses travaux, la mission constate l'engagement des services du ministère dans la mise en œuvre des réformes et note les progrès effectués dans certains domaines, notamment en matière de comptabilité.

Toutefois, la présente mission confirme plusieurs des constats effectués lors des missions antérieures. Ainsi, dans plusieurs domaines de la gestion des finances publiques, les services du ministère doivent poursuivre les réformes.

Le cadre institutionnel de pilotage des réformes est stabilisé, néanmoins son activité et ses résultats doivent être renforcés, et la coordination avec les PTF doit être relancée. Dans le pilotage et la conduite de la réforme, on note une insuffisance de coordination entre les services du MEF. En l'absence d'outils de suivi et de coordination communs, le dialogue entre le gouvernement et les PTF est perfectible. Des progrès dans ce domaine doivent être une priorité dans le contexte des nombreux travaux à planifier et à réaliser pour la mise en œuvre des innovations portées par les directives UEMOA.

L'exécution de la dépense publique a commencée d'être allégée, mais son accélération et sa simplification restent des défis importants dans la perspective de la future déconcentration de l'ordonnancement. L'anticipation de l'exécution budgétaire demeure insuffisante pour assurer un démarrage rapide de la gestion en début d'exercice. Par ailleurs, les dépenses d'investissements prévues par la loi de finances ne sont que très faiblement exécutées, en raison principalement d'une mauvaise programmation et budgétisation, de retards dans les passations de marchés et d'une application insatisfaisante des procédures d'appel d'offre. En outre, les délais de paiements ne sont pas suivis. Les efforts d'optimisation de la chaîne de la dépense doivent donc se poursuivre.

Un cadre de gestion de la trésorerie de l'Etat a été mis en place, mais manque encore d'efficacité. Les décisions relatives aux paiements à réaliser sont prises indépendamment du comité technique de trésorerie. L'optimisation de la gestion des liquidités nécessite par ailleurs des plans de trésorerie fiables, prenant en compte les intentions de dépenses des ministères et les plans de passation de marchés. Elle repose également sur la mise en place du compte unique du trésor (CUT). Or le nombre de comptes bancaires publics demeure élevé et l'apurement des comptes bancaires publics débiteurs reste à réaliser. Les efforts de clôture des comptes bancaires doivent donc se poursuivre afin que le mécanisme de nivellement des comptes de l'Etat, nécessaire à la gestion optimale de sa trésorerie, puisse être mis en place.

Des efforts ont été réalisés pour restaurer la qualité de la comptabilité publique et améliorer l'information financière. Ils se sont traduits notamment par la production du premier compte général des administrations financières, en 2011. Ces efforts doivent se poursuivre car des insuffisances persistent. L'absence d'une comptabilité des recettes en partie double, ayant pour conséquence l'indisponibilité des informations relatives aux opérations financières de l'Etat, constitue un obstacle à la production d'une comptabilité régulière et fiable. La balance générale présente par ailleurs encore des anomalies. La mise en cohérence des données financières présentées dans les documents comptables et dans les documents budgétaires requiert une collaboration accrue entre les services.

Enfin, la future organisation du ministère est stratégique pour la bonne mise en œuvre des réformes et doit continuer d'être analysée. Les dispositions du projet d'arrêté relatif à cette réorganisation apparaissent perfectibles et des réflexions complémentaires permettraient de le préciser et de l'améliorer sensiblement.

FEUILLE DE ROUTE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET

Le tableau ci-après présente la programmation indicative des activités d'AT au cours de la période couverte par le projet.

Tableau 1. Chronogramme indicatif des missions d'assistance technique programmées dans le cadre du projet conjoint de l'Union européenne et du Département des finances publiques

Activité	But	Date	Ressources
Conseiller résident du FAD en charge de la conduite des réformes	Renforcer le pilotage de la réforme des finances publiques Organiser la coordination des bailleurs Améliorer les données sur les finances publiques Assurer la coordination et le pilotage locaux du projet Assurer des formations en gestion des finances publiques	Octobre 2012	1 expert, 18 mois
Conseiller résident du FAD en charge du renforcement de l'exécution budgétaire, de la comptabilité et de la gestion de la trésorerie	Optimiser les procédures d'exécution budgétaire et leur suivi Renforcer la gestion de la trésorerie Fiabiliser la comptabilité publique Assurer des formations dans les domaines de l'exécution budgétaire, de la comptabilité et de la gestion de la trésorerie	Octobre 2012	1 expert, 24 mois
Fiabiliser la balance générale des comptes	Préparer la clôture des comptes 2012 Former la DGTCP aux procédures de clôture	Décembre 2012	1 expert, 2 semaines
Renforcer les capacités	Définir une stratégie et un plan de formation, intégrant les réformes portées par les directives de l'UEMOA et s'inspirant des modules de formation élaborés par la Commission de l'UEMOA	Janvier 2013	1 expert, 2 semaines
Réorganiser le ministère des finances	Finaliser le projet d'arrêté portant organisation du MEF	Janvier 2013	1 expert, 2 semaines
Améliorer la gestion de la trésorerie	Fiabiliser les plans prévisionnels de trésorerie Préparer un projet d'arrêté pour assurer le fonctionnement du comité de trésorerie	Avril 2013	1 expert, 2 semaines
Renforcer la chaîne de la dépense	Alléger la chaîne de la dépense pour raccourcir les délais d'exécution budgétaire et de passation des marchés	Mai 2013	1 expert, 2 semaines

Activité	But	Date	Ressources
Appuyer la mise en œuvre de la nouvelle LOLF	Établir la feuille de route de la mise en œuvre de la LOLF	Juin 2013	1 expert, 2 semaines
Suivi et évaluation du projet	Mission d'inspection du Département des Finances Publiques	Septembre 2013	Une mission du Département
Sensibiliser les décideurs sur le nouveau cadre de gestion des finances publiques	Organiser un séminaire de haut niveau sur le nouveau cadre des finances publiques et la feuille de route pour sa mise en œuvre	Septembre 2013	
Améliorer la gestion de la trésorerie	Suivi de la mise en œuvre des actions de fiabilisation des plans prévisionnels de trésorerie	Octobre 2013	1 expert, 2 semaines
Améliorer la gestion de la trésorerie	Fiabiliser les plans de passation de marchés Former les ministères sectoriels à la préparation des plans de passation de marchés	Novembre 2013	1 expert, 2 semaines
Renforcer le compte unique du Trésor	Définir une nouvelle stratégie et un plan d'action de renforcement du CUT	Décembre 2013	1 expert, 2 semaines
Fiabiliser la balance générale	Apporter un appui direct à la clôture des comptes 2013	Février 2014	1 expert, 2 semaines
Renforcer l'exécution budgétaire	Préparer l'expérimentation de la déconcentration de l'ordonnancement et du contrôle financier	Mars 2014	1 expert, 2 semaines
Énoncer les besoins fonctionnels du MEF pour l'évolution du SIGFIP	Évaluer les impacts de la LOLF sur le système d'information financière de l'État Élaborer un plan triennal d'évolution du système informatique	Juillet 2014	1 expert, 1 semaine
Fiabiliser la balance générale des comptes	Définir un dispositif et des procédures de contrôle interne comptable	Novembre 2014	1 expert, 2 semaines
Mettre en œuvre le nouveau plan comptable de l'État	Comparer le plan de comptes de 2008 avec le plan de comptes UEMOA Adapter le plan de comptes aux directives UEMOA Définir une stratégie de mise en œuvre	Mars 2015	1 expert, 2 semaines

Le tableau ci-dessous présente les recommandations du rapport. Les recommandations formulées portent uniquement sur les actions de réforme qui pourront faire l'objet d'un appui direct dans le cadre du projet, par les conseillers résidents ou des experts de court terme. Un échéancier indicatif est associé à ces recommandations afin de les prioriser.

Tableau 2. Recommandations prises en charge dans le cadre du projet

Domaines	Recommandations	Echéance
Pilotage des réformes et coordination avec les bailleurs	Se doter d'un outil unique de pilotage de la réforme en consolidant le PA-RGFP et les plans d'actions des directions du MEF	Décembre 2013
	Réaliser un bilan détaillé de la mise en œuvre du PA-RGFP dans le cadre de la prochaine revue	Décembre 2013
	Elaborer des outils méthodologiques de compte-rendu et de suivi des réformes	Juin 2013
	Préparer et signer une convention avec les bailleurs fournisseurs d'appuis budgétaires et définir une matrice commune de ces appuis	Septembre 2013
Mise en œuvre des directives de l'UEMOA	Définir une feuille de route pour la mise en œuvre progressive du futur cadre légal et réglementaire issu des directives de l'UEMOA	Septembre 2013
	Elaborer et mettre en œuvre un plan de communication sur les mutations en matière de gestion des finances publiques	Septembre 2013
	Organiser un atelier de haut niveau sur la mise en œuvre du nouveau cadre de gestion des finances publique issu des directives de l'UEMOA	Septembre 2013
Exécution budgétaire et marchés publics	Adapter la nomenclature budgétaire aux dispositions de la directive UEMOA 08/2009	Juin 2014
	Assurer la traçabilité les dépenses d'investissement financées par les bailleurs dans le système d'information	Mars 2013
	Mobiliser les ministères sectoriels pour qu'ils transmettent les PPM prévisionnels au titre de l'exercice 2013 en même temps que le dépôt à l'Assemblée nationale (AN) du PLF	Septembre 2013
	Elaborer avant le début d'exercice un tableau consolidé des PPM et le communiquer aux services chargés d'élaborer le plan d'engagement (PE) annuel	Novembre 2013
Gestion de la trésorerie et compte unique du Trésor	Prendre le projet d'arrêté définissant le mécanisme de collecte des données devant alimenter le plan de trésorerie et les rôles et responsabilités des acteurs impliqués dans son élaboration	Juin 2013
	Parachever la clôture des comptes des administrations publiques subsistant encore au sein des banques commerciales	Décembre 2013
	Veiller à ce que les banques transmettent trimestriellement la liste des comptes ouverts par les structures publiques et effectuer les contrôles prévus à cet effet	Décembre 2013
	Mettre en place un mécanisme de nivellement quotidien des comptes de recettes vers le compte courant du Receveur général du trésor (RGT) et un nivellement journalier du compte RGT vers celui de l'ACCT	Mars 2013

Domaines	Recommandations	Echéance
Production des informations financières	Revoir les procédures et renforcer les moyens informatiques afin de fiabiliser la tenue de la comptabilité	Juillet 2014
	Poursuivre les efforts de fiabilisation de la balance générale notamment en développant le contrôle interne comptable	Décembre 2014
	Améliorer la qualité des données financières dans le cadre de reddition des comptes et de la production de la loi de règlement au moyen d'une meilleure coordination des services du MEF et de l'application d'une procédure détaillée	Juin 2013
	Réaliser une étude d'impact sur la prise en charge des opérations de caisse par la PGT et préciser dans un texte réglementaire le régime de responsabilité des comptables	Mars 2013
	Identifier les sources de données et les acteurs devant alimenter le TOFE pour communication à la direction de l'économie	Mars 2013
	Recenser et communiquer à la BCEAO tous les comptes bancaires rentrant dans le champ de la détermination de la position nette du gouvernement	Mars 2013
	Elaborer une stratégie et un plan de formation pour la mise en œuvre du PA-RGFP et pour préparer l'application progressive du nouveau cadre légal issu des directives de l'UEMOA	Février 2013
	Former les acteurs de la chaîne de la dépense aux fondamentaux de la GFP	Septembre 2013
La modernisation du ministère des finances	Intégrer le service et les fonctions d'audit interne au sein de l'Inspection générale des finances (IGF)	Février 2013
	Reclasser les fonctions de gestion de la dette au sein de la DGTCP, les fonctions de lutte contre la pauvreté au sein de la DPPE	Février 2013
	Supprimer les dispositions de l'arrêté conférant au CF le contrôle des entités publiques soumises au mode de gestion privée et unifier la tutelle financière du secteur public	Février 2013

I. INTRODUCTION

1. **Depuis 2006, de nombreuses missions d'AT du FAD et d'AFRITAC Ouest ont appuyé les autorités dans leurs efforts de modernisation des finances publiques.**
2. **Une mission d'AT du FAD de juin 2009 a proposé un plan d'actions à moyen terme visant à moderniser et à renforcer la GFP et le système comptable en particulier.** La mission a constaté que des progrès notables avaient été réalisés, mais relevé d'importantes faiblesses dans les différents domaines de la gestion financière publique, parmi lesquelles (i) les faiblesses des procédures d'exécution du budget rendant celui-ci complexe; (iv) l'absence du CUT et d'une gestion de trésorerie efficace ; (v) les faiblesses de la comptabilité et de l'information financière publique, ainsi que l'absence de contrôle externe sur ces dernières.
3. **A la même période, l'UEMOA a adopté des directives sur les finances publiques appelées à entraîner des changements majeurs dans la gestion des Etats membres.** A moyen ou long termes (la mise en œuvre est échelonnée du 1er janvier 2012 au 1er janvier 2019), ces directives prévoient en effet la programmation budgétaire à moyen terme, la déconcentration de l'ordonnancement, la mise en œuvre des budgets de performance par programmes, et l'adoption d'une comptabilité générale en droits constatés.
4. **Une mission de suivi du FAD en juillet 2010 a évalué les progrès réalisés et aidé les autorités à parachever leur stratégie de réforme des finances publiques.** Cette stratégie étalée sur dix ans, prévoit un premier plan triennal d'actions prioritaires (PA-RGFP) couvrant la période 2010–14. La mission a conclu que des progrès sensibles avaient été accomplis, mais que les lacunes signalées par la mission de 2009 persistaient sur la plupart des aspects clés. Les recommandations de la mission ont été intégrées au PA-RGFP.
5. **En juin 2011, une mission du FAD effectuée conjointement avec le pôle régional du PNUD de Dakar a évalué les progrès réalisés depuis la mission de 2010.** Si des progrès ont été réalisés notamment en matière comptable, l'essentiel des recommandations des missions précédentes restaient à mettre en œuvre. Ainsi, la mission avait renouvelé et complété ses recommandations relatives à l'élaboration et à l'exécution budgétaire, au contrôle des dépenses, à la gestion de la trésorerie et à l'information financière, et formulé des recommandations sur la programmation budgétaire pluriannuelle et la mise en œuvre des budgets de programme. La mission a noté par ailleurs que les projets de loi relatifs à la transposition des six directives de l'UEMOA de juin 2009 avaient été préparés et étaient en voie d'adoption par les autorités.
6. **Sur la base des constats et recommandations de cette dernière mission, la DUE et le FAD ont signé une convention d'AT au profit du gouvernement togolais.** Cet accord s'inscrit dans le cadre du programme d'appui institutionnel 2 (PAI2), dont FAD est agence d'exécution pour son volet 2. Cette convention financera l'AT technique du FAD jusqu'en juin 2015 et notamment deux conseillers résidents placés directement auprès du ministre des finances.

7. **Les objectifs de ce projet sont les suivants** : (i) établir une feuille de route détaillée et réaliste pour une mise en œuvre cohérente du PA-RGFP ; (ii) définir un cadre institutionnel réellement opérationnel de suivi et de pilotage de la mise en œuvre du PA-RGFP ; (iii) établir un programme de communication pour renforcer l'appropriation des réformes de la gestion financière publique ; (iv) améliorer les procédures d'exécution budgétaire, la comptabilité, l'information financière, et la gestion de trésorerie, en cohérence avec les nouvelles directives de l'UEMOA ; (v) améliorer les capacités d'analyse des données budgétaires et comptables de la Cour des comptes ; et (vi) établir une stratégie de formation et actions de formation au bénéfice des services du MEF.

8. **La présente mission du Siège, financée dans le cadre de ce projet conjoint était destinée à :**

- évaluer les avancées en matière de gestion financière publique, pour établir un état des lieux servant de référence au projet ;
- s'accorder avec les autorités sur la feuille de route de mise en œuvre du projet ;
- installer les deux conseillers résidents dans leurs fonctions et convenir de leurs termes de référence et de leur positionnement institutionnel avec le ministre.

II. STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE DU PROJET CONJOINT D'ASSISTANCE TECHNIQUE

A. Le pilotage du projet

9. **La conduite du projet sera assurée par le Département des finances publiques (division de la gestion financière publique II).** Le Département sélectionnera les experts de court terme et approuvera leurs termes de référence, avec l'appui des conseillers résidents et l'accord des autorités.

10. **Deux conseillers résidents, placés auprès du ministre, assisteront les autorités dans la mise en œuvre du projet au niveau local.** Cette assistance sera de nature opérationnelle et technique, et visera à appuyer les services du MEF dans leurs efforts de réforme. La conduite locale du projet sera assurée par M. Ephrem Ghonda Makiadi (pour une période totale de 18 mois). Il actualisera notamment le calendrier des missions d'expertise court terme au regard de l'évolution du projet, proposera des projets de termes de référence au FAD et les communiquera aux autorités pour validation. Il participera à l'organisation des missions, s'agissant en particulier de la préparation et du déroulement de leur programme de travail. M. Blaise Yehouenou (affectation pour une période maximale de deux ans) assistera M. Ghonda Makiadi en tant que de besoin, en particulier pour les visites d'expert portant sur l'exécution budgétaire, la gestion de la trésorerie et la comptabilité publique. Les deux conseillers résidents appuieront, sous l'autorité du ministre chargé des finances, la coordination des travaux des directions du MEF intervenant dans les domaines couverts par le projet.

11. **Les deux conseillers résidents veilleront, sous l'autorité du Département, à coordonner les activités du projet avec l'AT fournie par les autres bailleurs.** En particulier, M. Ghonda Makiadi facilitera les missions d'AFRITAC Ouest, qui réorientera son activité sur la préparation budgétaire, ainsi que sur le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE).

12. **Les conseillers résidents participeront aux réunions du MEF dans les domaines couverts par le projet et qui sont nécessaires à l'accomplissement de leur mission.** M. Ghonda Makiadi prendra part en particulier aux réunions du comité de suivi des réformes, sous l'autorité du secrétaire permanent, ainsi qu'au groupe inter-bailleurs. M. Yehouenou participera notamment au comité technique de trésorerie (CTT).

B. Type d'appuis prodigués

13. **Quatre types d'appui seront prodigués dans le cadre de ce projet :**

- **La définition de stratégie de réformes pour la mise en œuvre du nouveau cadre de gestion des finances publiques issu des directives de l'UEMOA.** Un premier niveau d'appui à caractère stratégique portera sur la mise à jour du PA-RGFP pour mieux y intégrer l'ensemble des réformes portées par les directives. En outre, des stratégies spécifiques seront élaborées pour les réformes les plus structurantes : réorganisation du MEF, établissement du CUT dont la stratégie sera finalisée, évolutions des systèmes d'information ;
- **La conduite des réformes.** Un appui méthodologique et opérationnel sera fourni pour le pilotage et la coordination des réformes au sein du MEF et avec les ministères sectoriels dans le domaine des finances publiques, ainsi que pour le renforcement du dialogue avec les bailleurs ;
- **Une assistance opérationnelle aux réformes dans les domaines couverts par le projet.** Cette assistance sera prodiguée principalement par les conseillers résidents, avec le soutien de missions d'experts de court terme ;
- **La programmation et la réalisation d'actions de formation et de sensibilisation.** Une stratégie et un plan de formation aux finances publiques seront élaborés au profit des personnels du MEF, des ministères sectoriels et de la CdC qui y sera associée, conformément au cinquième objectif du projet (*améliorer les capacités d'analyse des données budgétaires et comptables de la CdC*). Un séminaire de haut niveau sur les réformes des finances publiques sera organisé avec l'appui de M. Ghonda Makiadi. Ce dernier assistera également les autorités dans la communication et la sensibilisation sur les réformes des finances publiques. Les deux conseillers résidents délivreront des formations, qui seront complétées par des formations réalisées par des missions péripatétiques.

14. **Le chronogramme des activités d'AT est présenté en ouverture du rapport.** Ce séquençage détaillé est indicatif et sera adapté en fonction de l'avancement des réformes et du

projet. Dans les différents domaines couverts par le projet, il est bâti sur les priorités suivantes :

- **La redynamisation des structures existantes et la fourniture d'outils méthodologiques de pilotage et de suivi des réformes.** La mission a fait le choix de s'appuyer sur le cadre institutionnel disponible, afin de pouvoir entamer au plus vite des actions de réorganisation. L'intervention de M. Ghonda Makiadi s'inscrira dans le cadre du PA-RGFP, qu'il aidera à rendre plus opérationnel et en prise avec les activités des directions du MEF. Une fois que ce cadre sera pleinement opérationnel, la pleine intégration du nouveau cadre de gestion des finances publiques issue des directives de l'UEMOA dans le PA-RGFP et les travaux du comité de suivi des réformes sera réalisée ;
- **Dans le domaine de l'exécution budgétaire, l'allègement des procédures de dépenses, le renforcement de leur suivi et de leur prise en compte en comptabilité.** La déconcentration de l'ordonnancement et du contrôle financier participe de ce désengorgement de la dépense et sera mise en œuvre progressivement au cours du projet, parallèlement à des actions de renforcement des directions des affaires administratives et financières (DAAF) des ministères ;
- **Pour la gestion de la trésorerie, l'opérationnalisation du CTT, l'amélioration du plan de trésorerie et le renforcement du CUT.** Ce n'est qu'ensuite que des actions de renforcement des plans de passation de marchés et d'engagements seront conduites. La mise en place d'un système de billets de trésorerie sera un objectif de plus long terme ;
- **Concernant la production des données comptables et financières, la fiabilisation des balances générales en base caisse et du TOFE dans un premier temps.** Une attention particulière sera donnée à la production à temps de la loi de règlement et du compte général de l'administration des finances (CGAF), cohérents et fiabilisés. La mise en œuvre de la comptabilité en droits constatés sera envisagée à plus long terme ;
- **En matière de modernisation du ministère, priorité sera donnée à la compréhension du cadre actuel de gestion des finances publiques, et à la finalisation du projet d'arrêté portant organisation du MEF.**

C. Identification des risques pour la mise en œuvre du projet

15. **Les principaux risques suivants pourraient retarder la mise en œuvre du projet et l'atteinte des objectifs fixés dans la convention UE-FMI :**

- Un risque institutionnel et politique tenant aux retards dans l'adoption des projets de textes de transposition, en particulier de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Ce projet de loi, qui constitue la clef de voûte du système de gestion des finances publiques, n'a pu être adopté par le parlement. Des élections législatives devraient se tenir prochainement, mais leur date n'est pas encore fixée à la remise de ce rapport. Pour atténuer ce risque, le

projet se concentrera dans un premier temps sur l'amélioration du système actuel de gestion financière ;

- Un risque lié aux projets de réformes dans la sphère financière, avec la conjonction d'une réorganisation générale du MEF, de la création envisagée d'un office togolais des recettes autonome, qui aurait un impact sur la comptabilisation des recettes, ainsi que de celle d'une caisse des dépôts et consignations, qui pourraient modifier le cadre de gestion de la trésorerie. Ces réformes de structure pourraient ralentir les actions plus techniques d'amélioration de la gestion prévues dans le projet conjoint UE-FMI. Ce risque sera limité par un appui à la finalisation du projet d'arrêté réorganisant le ministère, et par l'accompagnement de ces réformes confié aux conseillers résidents, pour les seuls domaines du projet (comptabilité, gestion de la trésorerie) ;
- Un risque tenant aux capacités d'absorption et de réforme du MEF. La circulation de l'information et la coopération entre les services apparaissent insuffisantes, et les capacités ont besoin d'être renforcées. Les conseillers résidents veilleront à faciliter la communication et le travail en commun des services, sous l'autorité du ministre, et les actions de formation seront privilégiées ;
- Enfin, un risque lié à l'absence d'intervention dans le domaine de la préparation budgétaire dans le cadre de ce projet. L'exécution de la dépense, la gestion de la trésorerie et la comptabilité dépendent pour partie de l'adoption d'une loi de finances sincère et d'une programmation réaliste des dépenses publiques au cours de l'année, notamment d'investissement. L'intervention d'AFRITAC Ouest permettra néanmoins d'agir sur cette phase amont de la gestion financière publique.

D. Suivi et évaluation du projet

16. **Le Département des finances publiques du FMI assurera le suivi et l'évaluation du projet.** Il sera chargé de la revue et de l'approbation des rapports d'AT de court terme, ainsi que de l'évaluation des travaux des conseillers résidents. Une mission de suivi et d'inspection du Département se déroulera au terme de la première année de mise en œuvre du projet.

17. **Le Département rendra compte de l'avancée du projet à la DUE au Togo dans le cadre de rapports périodiques de suivi.** La mission a décliné et échelonné dans le temps les objectifs et indicateurs de résultats définis dans la convention liant l'UE et le FMI, qui constitueront les critères d'évaluation de la réussite du projet (voir annexe 3). Le représentant résident du FMI assurera les contacts réguliers avec la DUE, auxquels pourront participer en tant que de besoin les conseillers résidents.

III. PILOTAGE DES REFORMES ET COORDINATION AVEC LES BAILLEURS DANS LE DOMAINE DES FINANCES PUBLIQUES

A. Principales recommandations des missions antérieures

18. **La mission du Département de septembre 2010 avait relevé qu'en dépit de l'adoption du PA-RGFP, il existait des difficultés de coordination et de mise en œuvre des réformes au sein du MEF.** Elle avait recommandé de : (i) clarifier et préciser les fonctions de conception, de mise en œuvre, de coordination et de suivi des réformes dans le domaine de la gestion des finances publiques et préciser les rôles et responsabilités des acteurs concernés ; (ii) relever le niveau du texte de création du comité interministériel de suivi des politiques de réformes et des programmes financiers (PRPF) avec les bailleurs de fonds en l'étendant à tous les ministères et en précisant ses attributions.

19. **La mission du Département de juin 2011 avait souligné le besoin de renforcer le pilotage des réformes des finances publiques.** Elle avait relevé l'absence de stratégie pour accompagner les réformes, ainsi que la nécessité de rendre opérationnel le cadre institutionnel de pilotage des réformes. En conséquence, la mission avait recommandé de : (i) construire une stratégie claire et réaliste, y compris de conduite du changement, pour accompagner l'application du nouveau cadre de gestion des finances publiques; (ii) de mettre en place une structure de haut niveau de pilotage de la mise en œuvre de la stratégie de réforme des finances publiques ; (iii) de solliciter l'aide des PTF, sur le fondement de la feuille de route, pour bénéficier des soutiens nécessaires à l'opérationnalisation des réformes.

B. Analyse de la situation actuelle

Cadre institutionnel du pilotage de la réforme

20. **Le cadre institutionnel de conduite de la réforme des finances publiques est inchangé.** Le décret 2012-006/PR du 7 mars 2012 portant organisation des départements ministériels confirme l'existence du SP-PRPF, directement rattaché au ministre. Les missions du SP-PRPF demeurent définies par son décret de création (n°2008-031/PR du 15 février 2008). L'arrêté n°154 du 19 juin 2008 n'a pas été modifié et continue de définir les membres du Comité PRPF, sans en préciser les missions.

21. **L'organisation du SP-PRPF en quatre divisions apparaît perfectible.** Il est composé de quatre divisions, respectivement en charge : (i) du suivi des relations avec le FMI et l'AFD (1^{ère} division) ; (ii) du suivi des relations avec la Banque mondiale et la BAD (2^{ème} division) ; (iii) du suivi des réformes dans l'ensemble des ministères et des relations avec l'UE (3^{ème} division) ; (iv) de la coordination des politiques financières, notamment du secteur parapublic (4^{ème} division). Cette organisation conduit à une dispersion des moyens humains du Secrétariat (13 cadres), ainsi qu'à une surcharge de la 3^{ème} division, en charge de l'ensemble du suivi des réformes au sein du gouvernement. En outre, elle pourrait rendre plus difficile la coordination des bailleurs, dont le suivi est reparti entre les trois premières divisions.

22. **Un projet d'arrêté d'application du décret portant organisation des départements ministériels, prévoit de réorganiser le SP-SPRF.** Ce projet d'arrêté, qui a été remis à la mission et fait l'objet de commentaires détaillés (voir *infra*), reprend très largement les missions déjà dévolues au SP-PRPF, en y ajoutant toutefois un rôle interministériel plus affirmé. En outre, le SP-PRPF serait réorganisé en deux unités, la première chargée du suivi des programmes, la seconde chargée du suivi des réformes. Cette organisation, qui reste encore à améliorer, permettrait de mieux coordonner les activités des bailleurs d'une part, de renforcer le suivi des réformes d'autre part. Elle devra toutefois veiller à assurer une bonne coordination des réformes entreprises dans le cadre des appuis des bailleurs avec celles conduites par les autorités dans le cadre du PA-RGFP.

23. **Malgré les efforts du SP-PRPF, ce cadre institutionnel de pilotage de la réforme demeure insuffisamment opérationnel.** Le comité de suivi, qui devrait se réunir trimestriellement, n'arrive pas à maintenir ce rythme, s'agissant en particulier du suivi de la mise en œuvre du PA-RGFP. Pourtant, des points focaux des réformes ont été désignés dans l'ensemble des ministères, conformément à l'arrêté n°109/MEF/SP-PRPF du 23 avril 2010. Cependant, au cours de la période récente, son action s'est concentrée sur la mise en place des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) dans les ministères sectoriels, chantier pour lequel il assure non seulement le pilotage mais également l'appui méthodologique direct aux ministères. L'objectif est de permettre aux administrateurs des crédits des ministères de préparer sur cette base, avant fin 2012, les plans de passation de marchés et les dossiers d'appel d'offre (DAO) en vue d'augmenter les taux de consommation des crédits. Le SP-PRPF n'arrive pas à suivre les réformes conduites par les directions du MEF, qui sont sous l'autorité du Secrétaire général du ministère, et faute d'un compte-rendu régulier de leurs actions.

24. **Dans un tel contexte, la mission préconise de redynamiser le cadre institutionnel existant, plutôt que d'adopter un nouveau cadre de pilotage des réformes.** Les difficultés de coordination semblent en effet moins s'expliquer par l'inadaptation du cadre institutionnel, que par l'insuffisante circulation de l'information et les difficultés de collaboration entre les services du MEF, et plus généralement entre départements ministériels. Ces difficultés pèsent non seulement sur la conduite des réformes, mais également sur la production de certaines données pourtant essentielles au suivi des finances publiques (voir *infra*). Dans ce contexte, il importe de réunir plus régulièrement les instances de pilotage et de suivi des réformes, et d'améliorer les outils qui sont à leur disposition pour remplir leurs tâches, avec l'appui du Conseiller résident en charge des appuis en matière de conduite des réformes.

Stratégie de réforme des finances publiques

25. **La mise en œuvre du PA-RGFP souffre d'une déconnexion avec les plans d'actions des directions du MEF.** Si le PA-RGFP constitue un cadre de référence pour la réforme des finances publiques, il n'a pas fait l'objet d'une déclinaison opérationnelle au niveau des activités. Les directions du MEF ont développé des plans d'actions détaillés, mais

ces derniers n'ont pas fait l'objet d'une consolidation dans le cadre d'un plan d'actions unique, que devrait être le PA-RGFP. Ce travail permettrait la mise en place d'une base de données des réformes, qui ferait l'objet d'un suivi périodique détaillé dans le cadre du comité PRPF.

26. **Les revues semestrielles de la mise en œuvre du PA-RGFP ne permettent pas un suivi opérationnel des réformes.** Le SP-PRPF n'arrive pas à récolter l'information sur le suivi des réformes, faute d'une approche méthodologique commune à l'ensemble des directions. Les rapports de revue ne permettent pas de distinguer les progrès réalisés et les difficultés rencontrées au cours du dernier semestre des actions mises en œuvre précédemment. La prochaine revue prévue en novembre 2012 devrait être l'occasion d'un bilan complet et à jour de la mise en œuvre du PA-RGFP depuis son adoption en 2010. Cela permettrait d'établir un diagnostic après deux ans de mise en œuvre du plan d'actions, et sur cette base d'identifier les mesures prioritaires et les actions à réaliser pour 2013.

Coopération et coordination avec les bailleurs

27. **Le groupe inter-bailleurs sur les finances publiques demeure insuffisamment actif, malgré l'implication forte des PTF dans ce domaine.** Depuis 2006, les principaux bailleurs soutiennent les efforts du gouvernement dans le domaine des finances publiques, dans le cadre de programmes d'appui institutionnel (BAD, UE et PNUD), via une AT (AFRITAC Ouest, Ambassade de France), ainsi que dans le cadre des appuis budgétaires (Banque mondiale, BAD et UE en particulier). Toutefois, le groupe en charge des relations entre les autorités et les PTF, sous l'autorité du SP-PRPF, ne constitue pas encore un cadre de dialogue et d'échange régulier sur les finances publiques. Le suivi des réformes s'insère davantage dans le cadre des projets de chacun des bailleurs.

28. **Pourtant, le gouvernement et les PTF ont mis en place des outils de coordination, qui n'ont toutefois pas été finalisés.** Les directions du MEF ont établi leurs besoins d'AT dans le cadre de la mise en œuvre du PA-RGFP, mais ce travail n'a pas fait l'objet d'une consolidation. Le gouvernement, avec l'appui des principaux bailleurs intervenant dans le domaine des finances publiques, a élaboré une matrice commune des appuis budgétaires qui n'a pas été encore approuvée.

29. **Les PTF rencontrés lors de cette mission ont exprimé une volonté commune de renforcer le dialogue conjoint avec les autorités.** Ainsi la Banque mondiale a proposé qu'une matrice commune des actions préalables et des déclencheurs soit mise en place, ainsi qu'un mécanisme de revue conjointe. Les autres bailleurs se sont dits intéressés par une telle démarche, dont l'impulsion pourrait utilement venir du gouvernement, avec l'appui du conseiller résident chargé du pilotage de la réforme et de la coordination des bailleurs.

30. **La mission propose de relancer le groupe inter-bailleurs sur la base d'outils de coordination, et de mettre en place un système de revue conjointe des bailleurs.** Le

nombre limité de bailleurs actifs au Togo devrait faciliter la collaboration. Il conviendrait dès lors d'organiser les travaux de ce groupe sur une base plus régulière, et de le doter d'outils tels qu'une cartographie exhaustive des interventions des bailleurs dans le domaine des finances publiques et un chiffrage du coût des besoins d'AT. Une convention entre les autorités et les PTF fournissant de l'appui budgétaire serait préparée et signée, qui définirait un cadre et une méthode de revue conjointe, sans pour autant constituer un nouveau groupe inter-bailleurs. Il reviendra aux autorités et aux PTF de déterminer les signataires de cette convention et les participants aux revues conjointes.

C. Recommandations prises en charge dans le cadre du projet

- Se doter d'un outil unique de pilotage de la réforme en consolidant le PA-RGFP et les plans d'actions des directions du MEF ;
- Réaliser un bilan détaillé de la mise en œuvre du PA-RGFP dans le cadre de la prochaine revue ;
- Elaborer des outils méthodologiques de compte-rendu et de suivi des réformes ;
- Préparer et signer une convention avec les bailleurs fournisseurs d'appuis budgétaires et définir une matrice commune de ces appuis.

D. Modalités d'appui

Objectif et indicateurs vérifiables du projet

31. **L'appui conjoint de l'UE et de FAD a pour objectif d'assurer la mise en œuvre du PA-RGFP sur la période 2012–2014 et de renforcer les mécanismes de pilotage et de suivi de la réforme, y compris le cadre de dialogue avec les bailleurs.** Les indicateurs vérifiables dans ce domaine sont :

- les progrès satisfaisants dans la mise en œuvre du PA tels qu'attestés par les minutes des revues conjointes ;
- les réunions du cadre de partenariat avec les bailleurs dans le domaine des finances publiques.

Résultats attendus du projet

Description des résultats attendus

32. **Le gouvernement devra disposer d'une feuille de route réaliste pour mettre en œuvre le PA-RGFP d'une part, d'un cadre institutionnel opérationnel d'autre part.** Le premier résultat sera atteint grâce à l'élaboration d'une feuille de route détaillée, reposant sur une

estimation des coûts de mise en œuvre et d'un système de suivi, définissant des indicateurs, des cibles et des résultats. Cette feuille de route devra être déclinée en plans d'action annuels, définis et suivis dans le cadre des revues sectorielles semestrielles. Le cadre institutionnel sera renforcé par des personnels responsables du suivi des réformes formés dans le cadre de ce projet et par des revues sectorielles sur une base semestrielle associant les bailleurs.

Indicateurs vérifiables et échéances

33. **Les indicateurs vérifiables portant sur la mise en œuvre du PA-RGFP sont inchangés dans leur substance.** Compte tenu des retards dans la signature du projet, et des délais nécessaires à la mise en place d'une feuille de route complète et détaillée du PA-RGFP, les dates d'achèvement des résultats ont été précisées et légèrement décalées dans le temps.

S'agissant du cadre institutionnel, l'indicateur relatif à la nomination des personnes responsables du suivi est reformulé, et la réalisation des indicateurs est anticipée. S'agissant du premier indicateur vérifiable, la mention de la nomination effective des personnels en charge de la mise en œuvre du PA-RGFP a été supprimée, puisqu'il dépend de la seule décision des autorités. La réalisation des différents indicateurs a été anticipée à décembre 2012, date de l'organisation de la première revue semestrielle sur les finances publiques.

Tableau 3. Résultats et indicateurs du projet

Description des résultats	Indicateurs vérifiables	Echéance
1.1. PA-RGFP - Le gouvernement du Togo dispose d'une feuille de route réaliste pour mettre en œuvre la stratégie de GFP adoptée.	Une feuille de route détaillée avec un système de suivi (indicateurs et cibles) pour la mise en œuvre du PA	Septembre 2013
	Le PA-RGFP s'appuie sur un mécanisme de suivi des résultats.	Juin 2013
	Les coûts d'exécution du PA-RGFP sont évalués pour au moins une période triennale.	Mars 2013
	Un plan d'action annuel mettant en lumière les mesures prioritaires et les résultats escomptés pour l'année est préparé à intervalles réguliers.	A partir de décembre 2012
1.2. PA- RGFP – Le cadre institutionnel pour gérer la mise en œuvre du PA-RGFP est opérationnel.	Les structures et les personnes responsables pour la mise en œuvre et le suivi de la réforme présentent régulièrement les résultats de leur travail dans le comité sectoriel.	A partir de décembre 2012
	Les personnels responsables du suivi de la réforme et de la préparation des rapports périodiques sont formés	
	Groupes de travail pour chaque programme de la stratégie de réforme de la GFP pleinement opérationnels	
	Les rapports trimestriels sont préparés par chaque groupe de travail sur l'exécution du programme	
	Les revues sectorielles conjointes sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du PA-RGFP se tiennent chaque semestre dans le cadre du groupe inter-bailleurs sur la base des plans annuels et du système de suivi	

*Plan d'action opérationnel***Tableau 4. Activités mises en œuvre dans le cadre du projet**

Activité	But	Date	Ressources
Conseiller résident du FAD en charge de la conduite des réformes	Préparer la prochaine revue du PA-RGFP	Octobre 2012	1 expert, 18 mois
	Améliorer les rapports de suivi du PA-RGFP		
	Améliorer l'intégration du PA-RGFP et des plans d'actions des directions		
	Etablir une base de données des activités et recommandations du Département des finances publiques, des experts de court terme et d'AFRITAC Ouest et organiser le suivi des indicateurs de résultat		
	Organiser des réunions régulières du comité		
	Cartographier les interventions des bailleurs dans le domaine des finances publiques		
	Finaliser le chiffrage du cout des activités du PA-RGFP		

IV. MISE EN ŒUVRE DES DIRECTIVES DE L'UEMOA**A. Principales recommandations des missions antérieures**

34. **Le cadre légal et réglementaire de la gestion des finances publiques au Togo est appelé à se conformer aux directives de l'UEMOA.** A cet effet, les missions du Département de 2010 et 2011 ont recommandé les mesures suivantes :

- Prendre rapidement les dispositions nécessaires en vue de la transposition des nouvelles directives de l'UEMOA ;
- Définir un plan d'action permettant d'assurer la cohérence du cadre juridique existant avec les dispositions du projet de loi organique portant code de transparence ;
- Insérer dans le projet de LOLF des dispositions transitoires permettant l'intégration de l'article 86 de la directive et la définition d'un échéancier de mise en œuvre couvrant la période 2012–19.

B. Analyse de la situation actuelle

35. **Les autorités togolaises ont préparé la transposition des directives communautaires.** Il s'agit d'une part de textes de nature législative, en l'occurrence le projet de LOLF et le projet de loi portant code de transparence et d'autre part de quatre décrets

portant respectivement règlement général de la comptabilité publique, nomenclature budgétaire de l'Etat (NBE), plan comptable de l'Etat (PCE) et TOFE.

36. **Les textes de nature législative ont été soumis à l'AN, mais n'ont pu être adoptés au cours de la dernière session de l'AN.** La Commission des finances s'est en effet opposée aux dispositions de l'article 25 du projet de LOLF permettant au ministre chargé des finances d'annuler des crédits devenus sans objet ou pour prévenir une dégradation de l'équilibre budgétaire. La mission encourage les autorités à tout mettre en œuvre pour obtenir de l'AN le vote de ces textes, dont le délai de transposition expirait fin 2011, en veillant à y apporter les amendements proposés par la précédente mission du Département. Il s'agit d'introduire une période transitoire pour la mise en œuvre de certaines des réformes les plus novatrices, et d'autoriser des expérimentations dans ce cadre.

37. **Dans l'attente de la promulgation de la nouvelle LOLF, la mission propose de reprendre les projets de décret et de réaliser un inventaire des textes à modifier.** La mission suggère une relecture de ces textes réglementaires, notamment le projet de décret portant PCE, pour clarifier en particulier le traitement comptable des transferts en capital et des dons projets.

38. **Les autorités devraient commencer d'ores et déjà à préparer la mise en œuvre progressive des directives.** Si le PA-RGFP mentionne la transposition des directives et leur mise en œuvre dans ses objectifs, leur mise en œuvre effective nécessitera l'identification d'activités plus détaillées, avec un chronogramme correspondant aux délais prévus dans les directives communautaires. L'assistance du Département dans le cadre du projet financé par la DUE pourra être apportée dans ce domaine et permettre ainsi une révision du PA-RGFP en 2013.

39. **En outre, le MEF pourrait entamer les travaux de mise en œuvre de la nouvelle NBE et du nouveau PCE, ainsi que préparer les évolutions du système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP).** L'élaboration d'une nouvelle NBE et d'un nouveau PCE requiert un diagnostic de la nomenclature budgétaire et de plan comptable actuels, pour identifier les écarts avec les directives, ainsi que les adaptations à apporter pour prendre en compte les spécificités de la gestion financière publique du Togo. Des tables de passage devront être préparées, ainsi qu'un chronogramme de mise en application. SIGFIP devra être également paramétré. Ces changements doivent être anticipés, pour qu'ils soient conduits concomitamment à l'évolution de l'organisation et des processus métiers.

40. **Des actions de sensibilisation et de formation devront être conduites pour réussir les transformations induites par les nouveaux modes de gestion publique.** Afin d'obtenir le soutien des cadres dirigeants du MEF, des ministères sectoriels mais également du parlement, des efforts de sensibilisation devront être menés. Un plan de communication devrait être élaboré ainsi qu'une stratégie cohérente de formation pour la constitution d'une masse critique au sein du MEF pour porter les réformes.

C. Recommandations prises en charge dans le cadre du projet

- Définir une feuille de route pour la mise en œuvre progressive du futur cadre légal et réglementaire issu des directives de l'UEMOA ;
- Elaborer et mettre en œuvre un plan de communication sur les mutations en matière de gestion des finances publiques ;
- Organiser un atelier de haut niveau sur la mise en œuvre du nouveau cadre de gestion des finances publiques.

D. Modalités d'appui

Objectif et indicateurs vérifiables du projet

41. **Le projet a pour objectif d'assurer la conformité de l'exécution budgétaire, de la tenue de la comptabilité, du contrôle et des rapports d'exécution aux directives de l'UEMOA.** Cet objectif apparaît particulièrement ambitieux dans le cadre de la mise en œuvre de ce projet qui se termine en juin 2015. En effet, la transposition des directives n'a pu être réalisée dans les délais fixés par les directives (31 décembre 2011), et ces dernières fixent une période de mise en œuvre plus étalée pour les réformes les plus ambitieuses, y compris dans les domaines d'intervention du projet : au 1^{er} janvier 2017, s'agissant de la déconcentration de l'ordonnancement et des annexes de la loi de règlement, jusqu'au 1^{er} janvier 2019 pour la comptabilité générale.

Résultats attendus du projet

Description des résultats attendus

42. **Le résultat attendu est de préparer la mise en œuvre des directives de l'UEMOA.** Le projet privilégie dans ce cadre un renforcement des capacités de pilotage de cette mise en œuvre, par la sensibilisation des principaux acteurs, la préparation de stratégie de mise en œuvre, et l'évaluation des impacts des directives sur les systèmes d'information.

Indicateurs vérifiables et échéances

43. **Aucune date d'achèvement n'est fixée dans ce domaine par le projet.** Le tableau ci-dessous définit des dates pour la réalisation du résultat attendu dans ce domaine.

Tableau 5. Résultats et indicateurs du projet

Description des résultats	Indicateurs vérifiables	Echéance
2. Cadre réglementaire et institutionnel- Préparation à la mise en œuvre des directives UEMOA	Les hauts responsables du MEF et des ministères dépen­siers sont conscients des enjeux et des changements apportés par la réforme de la GFP et notamment par les directives UEMOA.	Septembre 2013
	Des feuilles de route sont élaborées pour planifier la mise en œuvre des directives sur le moyen terme dans les domaines couverts par le présent projet.	Septembre 2013
	Une évaluation de l'évolution nécessaire pour que SIGFIP puisse prendre en compte le nouvel environnement crée par les directives UEMOA est élaboré.	Septembre 2014

*Plan d'action opérationnel***Tableau 6. Activités mises en œuvre dans le cadre du projet**

Activité	But	Date	Ressources
Conseiller résident du FAD en charge du renforcement de l'exécution budgétaire, de la comptabilité et de la gestion de la trésorerie	Inventaire des textes réglementaires, des manuels et procédures à modifier	Octobre 2012	1 expert, 24 mois
	Appui à la mise à jour des textes réglementaires, des manuels et procédures		
	Établir une nomenclature budgétaire articulée avec le plan comptable de l'État conforme aux directives UEMOA		
	Proposer un plan de communication sur la réforme des finances publiques		
	Former les agents du SP-PRPF à la conduite de la réforme		
Appuyer la mise en œuvre de la nouvelle LOLF	Établir la feuille de route de la mise en œuvre de la LOLF	Juin 2013	1 expert, 2 semaines
Sensibiliser les décideurs sur le nouveau cadre de gestion des finances publiques	Organiser un séminaire de haut niveau sur le nouveau cadre des finances publiques et la feuille de route pour sa mise en œuvre	Septembre 2013	Une mission du Département
Énoncer les besoins fonctionnels du MEF pour l'évolution du SIGFIP	Évaluer les impacts de la LOLF sur le système d'information financière de l'État Élaborer un plan triennal d'évolution du système informatique	Juillet 2014	1 expert, 2 semaines

V. EXECUTION BUDGETAIRE ET MARCHES PUBLICS

A. Analyse de la situation actuelle

Principales recommandations des missions antérieures

44. **En matière d'exécution budgétaire, la mission avait relevé un allègement du circuit de la dépense, avec la suppression du contrôle de l'ordonnateur délégué après visa du contrôle financier (CF).** Mais des retards persistaient dans la préparation de l'exécution budgétaire, le système de régulation budgétaire demeurait complexe, et la chaîne de la dépense restait lente et lourde du fait en particulier de la centralisation du CF. La mission avait notamment recommandé de : (i) notifier les décrets de répartition début janvier ; (ii) réexaminer le système de régulation pour le simplifier et améliorer son efficacité ; (iii) élaborer une stratégie de déconcentration de l'ordonnancement et du CF ; (iv) mettre en place la plateforme de saisie dédiée aux administrateurs de crédits ; et (v) finaliser au plan organisationnel le processus d'unification du circuit d'exécution des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

45. **Dans le domaine des marchés publics, la mission du Département de juin 2011 avait noté une amélioration progressive du fonctionnement des organes de passation des marchés publics.** La coordination entre la direction nationale de contrôle des marchés publics (DNCMP), les autorités contractantes ainsi que les services de passation des marchés publics placés auprès de ces dernières a progressé. Toutefois, la mission a relevé certaines faiblesses dont les effets se reportent sur l'exécution budgétaire, en l'occurrence les faibles capacités et les retards dans l'élaboration des plans de passation des marchés (PPM) et des dossiers d'appel d'offres (DAO) et le niveau relativement bas du seuil des marchés publics.

46. **A cet effet, la mission a recommandé de :** (i) procéder à l'élaboration des PPM dès après le dépôt du PLF sur le bureau de l'AN et les actualiser en janvier après la publication de la LFI ; (ii) améliorer, dans le cadre de l'élaboration des plans prévisionnels de trésorerie, la nature des informations des PPM et des plans d'engagement, les délais de leur production et leur mise à jour ; et (iii) adosser le PE au PPM et de l'harmoniser régulièrement avec le plan de trésorerie.

Exécution budgétaire

Analyse de la nomenclature budgétaire

47. **Des actions d'amélioration de la nomenclature budgétaire sont à engager pour l'adapter aux normes communautaires arrêtées par l'UEMOA en juin 2009.** La nomenclature budgétaire d'exécution des dépenses au Togo est très fragmentée. Elle comporte neuf segments (8 sans le titre, qui correspond à la nature économique), contre quatre retenus (administratif, programmatique, fonctionnel et économique) par la directive n° 8/2009. Elle

est déclinée en section, chapitre, sous-chapitre, libellé, code fonctionnel, article, paragraphe et ligne. Le format du chapitre varie entre dix (10) et quinze (15) caractères. La structuration de la nomenclature favorise la multiplication des enveloppes budgétaires. En outre, la codification de la classification économique n'est pas conforme à celle du manuel des statistiques des finances publiques (MSFP) de 2001. Enfin, elle ne comprend pas la classification programmatique contenue dans la segmentation de la nouvelle directive.

Analyse des conditions de l'exécution budgétaire

48. L'accélération de l'exécution budgétaire demeure un défi pour améliorer le niveau de consommation des crédits, surtout ceux consacrés aux investissements.

D'importants efforts ont été accomplis dans la production de manuels et de divers outils d'accompagnement des acteurs. Plusieurs ateliers de renforcement de capacités ont été organisés par les PTF. Mais, ces progrès ne sont pas encore suffisants pour parvenir à renforcer l'exécution du budget de moyen. La capacité de mise en œuvre du budget dans le respect des règles édictées demeure fragile. La qualité des restitutions sur l'exécution du budget n'est toujours pas fiable et exhaustive.

49. Le processus d'amélioration de l'exécution des dépenses de personnel est en cours. Le recensement du personnel de l'Etat a été effectué et les résultats sont en cours de dépouillement par un cabinet privé. La mission a été informée de difficultés apparues dans la prise en compte de certains résultats déjà dépouillés. La direction des finances travaille de concert avec ce cabinet pour que cette situation soit clarifiée.

50. En matière de dépenses, on note une très faible capacité d'exécution des dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures. A la date du 30 juin 2012, seuls 10% de cette catégorie de dépenses ont pu être payés. Ces difficultés tiennent en particulier à : (i) une programmation insuffisamment sélective des projets en amont de la budgétisation, tenant compte des ressources financières réellement disponibles et des capacités d'exécution ; (ii) une budgétisation insincère des projets d'investissement, certains projets étant intégralement budgétés dès leur première année, même si leur exécution est étalée sur plusieurs exercices ; (iii) une chaîne de la dépense lourde et des marchés qui peinent à être exécutés en cours d'exercice et sont affectés dès lors par le principe d'annualité du budget. En outre, les dépenses financées sur ressources extérieures ne sont pas retracées dans le système d'information financière (SIGFIP), du fait de l'absence de procédure de collecte des données sur les investissements réalisés par les bailleurs.

51. Les ordonnateurs délégués et les administrateurs de crédits (AC) doivent se saisir des outils de gestion à leur disposition pour accélérer l'exécution des dépenses. Le SIGFIP offre aux utilisateurs toutes les fonctionnalités nécessaires à l'automatisation des actes d'exécution des dépenses et pour éviter des reprises manuelles de tâches, sources de redondances et de retards. Son module de suivi des délais d'exécution est un instrument dont les responsables et gestionnaires doivent se servir dans l'accomplissement de leur mission.

52. **La plate forme de saisie des fiches d'engagements de dépenses par les AC n'est pas encore opérationnelle.** Cette plate forme contribuera à la célérité de l'exécution des dépenses, puisque les AC pourront saisir les fiches d'engagement, qu'ils mettront en ligne à la disposition du CF. Pour l'heure, les gestionnaires de crédits continuent de déposer les carnets contenant les fiches d'engagement de dépenses au contrôleur financier, qui après les contrôles de légalité et de régularité, procède à la saisie des dossiers acceptés et visés dans le SIGFIP. Il est prévu que cette plate forme devienne opérationnelle à partir de janvier 2013. Pour ce faire, une action de formation des AC doit être engagée avant la fin de l'année 2012 si l'on souhaite démarrer à compter de l'exercice 2013.

Analyse des étapes de la chaîne de la dépense

53. **La préparation du décret de répartition des crédits et des fiches d'autorisation de dépenses sont entreprises après le vote la loi de finances initiale (LFI) par la direction du budget.** Le décret de répartition des crédits est le texte juridique qui fonde la mise en œuvre du budget voté. Sa signature accuse toujours du retard, sa préparation par les services du MEF intervenant après le vote de la LFI. Pour contourner cette difficulté, des fiches d'autorisation de dépenses sont notifiées aux gestionnaires de crédits pour leur permettre d'entamer les actions nécessaires à l'exécution de leur budget. Bien que l'objectif recherché soit pertinent, la valeur juridique de cette procédure est incertaine tant que le décret de répartition des crédits n'a pas été signé. Il faudrait dès lors privilégier la préparation du projet de décret de répartition des crédits dès le dépôt du projet de loi de finances (PLF) à l'Assemblée nationale, les modifications du PLF lors du débat au parlement étant souvent limitées¹.

54. **La déconcentration du CF ainsi que celle de l'ordonnancement dans les ministères sectoriels et en région reste une perspective de moyen terme.** La direction du contrôle financier estime que la déconcentration de la fonction de contrôle des dépenses devrait aller de pair avec celle de l'ordonnancement, le délégué du CF devant être placé auprès d'un ordonnateur (qu'il soit principal, délégué ou secondaire), et non auprès des AC. On dénombre plus de cinq cents AC au Togo contre une vingtaine d'agents ayant le profil de contrôleur financier. Enfin, le contrôle financier a une mission de contrôle du service fait sur l'étendue du territoire nationale. Toutefois, rien n'empêche de procéder à titre expérimental à un CF auprès d'un nombre restreint de ministères, en leur qualité d'AC, après que SIGFIP ait été déployé. La fonction d'ordonnancement est concentrée au sein du MEF, le Ministre en charge des finances demeurant l'ordonnateur principal unique du budget de l'Etat. Le directeur des finances (DF) est l'ordonnateur délégué des dépenses de fonctionnement. La direction du financement et du contrôle de l'exécution du plan (DFCEP) reste l'ordonnateur délégué des dépenses d'investissement. La seule exception est celle du ministère de la défense, dont le responsable administratif et financier est ordonnateur délégué.

¹ En raison des dispositions constitutionnelles sur la limitation du droit d'amendement des députés.

55. **La mise en œuvre de la stratégie de déconcentration progressive du contrôle financier et de l'ordonnancement n'a pas démarré.** Une mission du Département des finances publiques en février 2012 a proposé une stratégie de déconcentration portant sur le CF et l'ordonnancement. Elle définit une approche maîtrisée et progressive, qui n'a pas encore été mise en œuvre. Dans l'attente de la promulgation de la LOLF, la réorganisation des départements ministériels, avec la création des DAAF en leur sein, constitue une étape importante dans le processus de mise en œuvre de la déconcentration de l'ordonnancement. Elles seraient AC de leurs propres crédits et ordonnateurs délégués nommés par leur ministre. Les gestionnaires de crédits continueraient de préparer leurs propositions d'engagement de dépenses, les DAAF assurant les fonctions d'engagement et d'ordonnancement.

56. **Il existe toujours deux circuits parallèles d'exécution des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement.** Les propositions de dépenses de fonctionnement sont préparées par les AC, visées et saisies dans le SIGFIP par le CF, liquidées et certifiées par les AC, validées par le contrôleur financier, ordonnancées par la DF et payées par la paierie générale du Trésor (PGT). S'agissant des investissements, les propositions de dépenses suivent la même chaîne sauf qu'elles sont ordonnancées par le DFCEP.

Marchés publics

57. **Depuis 2009, les autorités ont procédé à la réforme du cadre légal et réglementaire de la commande publique.** Ces textes² qui rénovent le système de passation des marchés publics marquent la volonté de conformer les procédures de la commande publique aux standards internationaux et aux directives de l'UEMOA³.

58. **Des progrès sont enregistrés dans les procédures suite à la mise en place des organes dédiés à la passation des marchés publics.** L'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) a organisé en novembre 2011 des actions de formation en faveur des acteurs de la commande publique, notamment sur l'élaboration des plans de passation des marchés.

² Loi n°2009-013/PR du 30 juin 2009 relative aux marchés publics et délégations de service public; Décret n°2009-277/PR du 11 novembre 2009 portant code des marchés publics et délégations de service public; Décret n°2009-295/PR du 30 décembre 2009 portant mission, attributions, organisation et fonctionnement de la Direction nationale du contrôle des marchés publics; Décret n°2009-296/PR du 30 décembre 2009 portant mission, attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des marchés publics; Décret n°2009-297/PR du 30 décembre 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement des organes de passation et de contrôle des marchés publics; Décret n°2008-178/PR du 19 décembre 2008 modifiant le décret n°94-039/PR du 10 juin 1994 portant fixation de la limite des travaux, fournitures et services dispensés de la formalité d'appel à la concurrence par voie d'adjudication publique.

³ Directives du 9 décembre 2005 n°04/CM/2005 et 05/2005/CM.

L'ARMP a également élaboré un dossier-type d'appel d'offre, qui a été validé en avril 2012, et a formé l'ensemble des membres des organes de passations de marchés.

59. **Les autorités ont également actualisé les seuils en matière des marchés publics par le décret n° 2011-059/PR du 4 mai 2011⁴.** Cela contribue à assouplir les modalités d'exécution de la dépense et à réduire les cas de fractionnements de marchés pour échapper à l'appel à concurrence.

60. **Le processus de validation des PPM demeure néanmoins trop lent pour permettre un démarrage de la gestion dès le début de l'exercice.** Au titre de l'exercice 2012, la DNCMP a validé 64 plans de passation des marchés (34 pour les ministères, 18 pour les établissements publics, institutions et collectivités territoriales et 12 pour les sociétés d'Etat). Les autorités ont entrepris la sensibilisation des ministères sectoriels pour améliorer la consommation des crédits des projets d'investissements en les invitant à présenter au courant de 2012 les PPM au titre de la LFI 2013, qu'ils actualiseraient dès la promulgation de la LFI. Toutefois, à fin septembre 2012, aucun ministère n'a transmis à la DNCMP les projets de PPM pour l'exercice 2013.

61. **Les PPM ne constituent pas encore un outil de gestion de la trésorerie.** Après réception, la DNCMP devrait élaborer un tableau consolidé annuel avant le début de la gestion utilisé pour alimenter le PE prévisionnel annuel. A ce jour, l'état présentant la consolidation des PPM est produit en fin d'année pour les besoins du rapport d'activités.

62. **Les retards dans la préparation des DAO et le taux élevé de rejet ralentissent la chaîne d'exécution de la dépense.** Au cours du premier semestre 2012, la DNCMP a validé 194 dossiers d'appel à la concurrence sur 543 dossiers attendus dans les prévisions inscrites dans les PPM. La DNCMP doit améliorer le délai pour rendre l'avis de non objection pour le contenir dans les 15 jours de la réception des DAO (délai de 60 à 90 jours observé en 2011). En outre, suite aux difficultés encore persistantes dans l'élaboration des DAO, la DNCMP a rejeté 152 dossiers à la première saisine. Ces rejets et les navettes qu'ils engendrent, retardent l'exécution des budgets de ces dernières. Il est dès lors essentiel que l'ARMP élabore une circulaire rendant obligatoire l'utilisation des DAO.

63. **La DNCMP devrait jouer un rôle plus proactif dans le suivi de la production des PPM et des DAO.** Elle devrait exploiter davantage sa mission de conseil prévue à l'article à

⁴ Le décret précité fixe les seuils de la manière suivante : 15 millions de FCFA pour les marchés des travaux ou les marchés de fournitures ou de services et 25 millions de FCFA pour les marchés de prestations intellectuelles des administrations centrales et déconcentrées de l'Etat, les établissements publics, les collectivités territoriales décentralisées et leurs établissements publics, organismes, agences et offices . Pour les entreprises publiques (société d'Etat et sociétés d'économie mixte), ainsi que les établissements publics, les seuils sont fixés à 25 millions de FCFA pour les marchés des travaux, 50 millions de FCFA pour ceux de fournitures et de services et 25 millions de FCFA pour ceux de prestations intellectuelles.

l'article 4 du décret n° 2009-295/PR la créant. Elle devrait ainsi apporter un appui technique aux autorités contractantes depuis l'élaboration des PPM, la préparation des DAO jusqu'à la réception définitive des prestations. A cet effet, la DNCMP devrait surveiller le rythme d'exécution des PPM de manière à relancer les autorités contractantes sur le respect des délais. Enfin, les autorités contractantes devraient être diligentes pour signer les contrats, afin que les délais de leur exécution permettent une bonne prise en charge budgétaire dans l'année.

B. Recommandations prises en charge dans le cadre du projet

- Adapter la nomenclature budgétaire aux dispositions de la directive UEMOA 08/2009 ;
- Assurer la traçabilité des dépenses d'investissement financées par les bailleurs dans le système d'information ;
- Mobiliser les ministères sectoriels pour qu'ils transmettent les PPM prévisionnels au titre de l'exercice 2013 en même temps que le dépôt à l'Assemblée nationale du PLF ;
- Elaborer avant le début d'exercice un tableau consolidé des PPM et le communiquer aux services chargés d'élaborer le PE annuel.

C. Modalités d'appui

Objectif et indicateurs vérifiables du projet

64. **Le projet poursuit deux objectifs principaux dans les domaines de l'exécution budgétaire et des marchés publics.** Le premier a trait à l'amélioration de l'exécution budgétaire, notamment dans les dépenses d'investissement prioritaires et les marchés publics. Il vise à alléger le circuit de la dépense, et à réduire les délais d'exécution ainsi que le montant des dépenses exécutées par procédures dérogatoires. Le second objectif vise à renforcer les capacités des fonctionnaires impliqués dans ces domaines, pour atteindre une bonne application des nouvelles procédures définies dans le cadre du projet.

Résultats attendus du projet

Description des résultats attendus

65. **Le résultat attendu est l'amélioration des procédures concernant l'exécution du budget et la chaîne de la dépense.** Des actions des conseillers résidents, renforcées par des experts de court terme, permettront de progresser dans ces domaines.

Indicateurs vérifiables et échéances

66. **L'indicateur relatif à la stratégie de déconcentration de l'ordonnancement et du contrôle financier est supprimé et les dates d'échéances sont précisées.** La déconcentration

de l'ordonnancement et du contrôle financier a déjà fait l'objet d'une stratégie définie par une mission d'expert court terme du FAD en février 2012, et sa mise en œuvre est couverte par l'indicateur relatif à l'expérimentation prévue dans ce domaine. Les dates d'achèvement non définies dans le projet, sont précisées.

Tableau 7. Résultats et indicateurs du projet

Description des résultats	Indicateurs vérifiables	Echéance
3.1. Exécution budgétaire. Les procédures concernant l'exécution du budget, la chaîne des dépenses sont améliorées.	Les contrôles internes et externes ainsi que les diagnostics réalisés après la mise à jour des manuels indiquent une application généralement acceptable du nouveau cadre juridique et réglementaire	Mars 2015
	<p>La chaîne des dépenses est rationalisée et son flux amélioré, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le délai entre la date de soumission des dossiers de passation des marchés à la DNCMP et la décision de non objection de cette dernière est réduit de 75 à 90 jours actuellement à au maximum 20 jours contre 15 prévus dans les textes (31 décembre 2014) ; - Les délais de séjour des dossiers de dépenses chez les différents acteurs de la chaîne de dépenses comme fixé par le décret du 20/4/2011 sont précisés à chaque étape et régulièrement suivis (30 septembre 2014). 	Mars 2015
	La déconcentration de l'ordonnancement est en place dans au moins 3 des principaux ministères dépensiers. Ces ministères appliquent les manuels sur l'exécution budgétaire et les procédures comptables.	Mars 2015

*Plan d'action opérationnel***Tableau 8. Activités mises en œuvre dans le cadre du projet**

Activité	But	Date	Ressources
Conseiller résident du FAD en charge du renforcement de l'exécution budgétaire, de la comptabilité et de la gestion de la trésorerie	Appui à la mission relative à la procédure de l'exécution budgétaire	Octobre 2012	1 expert, 24 mois
	Organisation d'un suivi des délais de séjour des dossiers de dépenses chez les différents acteurs de la chaîne.		
	Mise en place d'un tableau de suivi des délais de la chaîne de la dépense		
	Assistance à la mise en œuvre des propositions d'améliorations de la chaîne de la dépense (yc. délais de paiement)		
	Formation des personnels du MEF aux procédures d'exécution budgétaire et à leur suivi		
	Formation des DAF et des contrôleurs financiers		
Conseiller résident du FAD en charge de la conduite des réformes	Renforcer les mécanismes d'information des bailleurs sur les projets d'investissement sur ressources extérieures	Octobre 2012	1 expert, 18 mois
Renforcer la chaîne de la dépense	Alléger la chaîne de la dépense pour raccourcir les délais d'exécution budgétaire et de passation des marchés	Mai 2013	1 expert, 2 semaines
Renforcer l'exécution budgétaire	Préparer l'expérimentation de la déconcentration de l'ordonnancement et du contrôle financier	Mars 2014	1 expert, 2 semaines

VI. GESTION DE LA TRESORERIE ET COMPTE UNIQUE DU TRESOR**A. Principales recommandations des missions antérieures**

67. **Les dernières missions de FAD et d'AFRITAC Ouest ont recommandé de mettre en place un cadre de pilotage et une gestion active de la trésorerie, ainsi qu'un CUT.** Au titre du pilotage de la trésorerie de l'Etat, ces recommandations visaient à rendre opérationnel le cadre institutionnel de gestion de la trésorerie.

68. **Au titre de la gestion de la trésorerie de l'Etat, elles proposaient :** (i) d'élaborer un plan prévisionnel annuel de trésorerie concomitamment avec le PLF, et de le transmettre au parlement en même temps que ce dernier ; (ii) d'élaborer, dès l'adoption du PLF, un plan de trésorerie trimestriel glissant, avec le mois opérationnel subdivisé en semaines ; (iii) d'améliorer la qualité de la programmation des décaissements par la production de PPM et de PE.

69. **Au titre de la mise en place du CUT, ces recommandations visaient à :** (i) assurer une plus grande célérité dans le nivellement des comptes de la douane, des impôts et de la RGT au profit du compte courant de l'ACCT ; (ii) poursuivre les efforts de réduction des comptes bancaires publics dans les banques commerciales et rationaliser le nombre de comptes ouverts à la BCEAO au nom des comptables principaux de l'Etat.

B. Analyse de la situation actuelle

Le pilotage de la trésorerie de l'Etat

70. **Le cadre institutionnel de gestion de la trésorerie n'est pas totalement opérationnel.** Le Comité de trésorerie (CT), organe de conception et de décision à caractère interministériel, n'a pas d'activité réelle. Il est prévu que le CT soit présidé par le ministre des finances et comprenne les représentants de la Présidence de la République, du premier ministre et des ministères chargés des secteurs prioritaires, et que ses réunions se tiennent mensuellement. Le CT ne s'est pas réuni depuis la dernière mission de juin 2011, sa seule réunion datant du 3 mai 2011.

71. **Le CTT ne fonctionne pas de manière optimale.** Cet organe est chargé d'élaborer le plan annuel de trésorerie, de suivre son exécution et sa mise à jour, et toute mesure nécessaire à la gestion de la trésorerie. Tout d'abord, il ne se réunit pas chaque mois, puisqu'à fin septembre 2012, il ne s'était pas réuni depuis le 22 juin 2012. Il est prévu que le CTT soit présidé par le ministre des finances et comprenne les directeurs généraux et directeurs du MEF ainsi que les comptables principaux de l'Etat et la BCEAO. Dans les faits, le CTT est présidé par le secrétaire général du ministère. Les conclusions de la réunion du CTT sont ensuite transmises au ministre des finances. Le CTT ne reçoit aucun retour des décisions du ministre. On observe dans la pratique que les décisions de paiement des dépenses ne tiennent pas compte du plan de trésorerie et ne font pas l'objet d'un suivi.

Les outils de gestion de la trésorerie

72. **La fiabilité du plan de trésorerie a été améliorée au cours de la période récente.** Du point de vue de la forme, les rubriques du plan de trésorerie ont été améliorées conformément aux recommandations de la mission précédente. Des initiatives ont été entreprises pour améliorer la qualité des données du plan de trésorerie. Un projet d'arrêté a été notamment élaboré en juin 2012 pour fixer le cadre de production des données nécessaires. Des tableaux ont été remis aux administrations pourvoyeuses de données. Le plan de trésorerie est désormais accompagné d'un commentaire succinct et d'annexes (situation mensuelle des recettes par régie financière, situation mensuelle des paiements par grandes natures, dépenses réglées au titre de la gestion précédente).

73. **Malgré ces progrès, le plan prévisionnel annuel de trésorerie n'accompagne pas encore le PLF.** Cela prive le parlement d'une information importante sur la soutenabilité et la

faisabilité du projet de budget. Le projet de LOLF, transmis au parlement, en fait une annexe obligatoire du PLF.

74. **En outre, le plan prévisionnel annuel de trésorerie n'est pas encore fiable.** Il ne comporte aucun montant au titre des financements extérieurs. Un circuit de collecte d'information devrait être mis en place pour permettre la connaissance des montants concernés aussi bien en termes de prévisions que de réalisations. Enfin, le plan de trésorerie fait apparaître un besoin de financement au cours des 12 mois de l'année, qui ne traduit pas la réalité mais plutôt un problème de fiabilité des prévisions.

75. **L'exécution du plan de trésorerie en 2012 fait apparaître des écarts significatifs entre les prévisions mensuelles et les réalisations.** Cela concerne essentiellement les recettes, ce qui traduit des faiblesses en matière de programmation infra annuelle et de mise à jour du plan de trésorerie. Il convient d'améliorer la qualité de la programmation mensuelle des encaissements, et dans tous les cas, de mettre à jour les données du plan de trésorerie au fur et à mesure de son exécution. S'agissant des dépenses, les PPM et les PE ne sont pas utilisés pour la confection du plan de trésorerie. La programmation des décaissements continue d'être faite sur la base des décaissements des trois années précédentes ainsi que de l'évolution du PIB, sans tenir compte des intentions de dépenses des ministères.

Le recours à l'endettement à court terme

76. **La programmation des émissions de bons du trésor ne repose pas sur les besoins réels dégagés par le plan de trésorerie.** En prévision ce sont deux émissions de titres, respectivement de 30 milliards et 50 milliards qui étaient prévues en janvier 2012 et juin 2012. En réalisation ce sont 13 milliards d'obligations qui ont été émis en janvier et 50 milliards (30 milliards d'obligations et 20 milliards de bons du Trésor) en juin. Le remboursement de 20 milliards en juin 2012 concerne une émission intervenue en 2011. Or, le recours au marché des titres de court terme devrait viser à combler les déficits temporaires résultant du décalage entre le rythme de réalisation des recettes et celui des dépenses.

L'établissement du compte unique du Trésor

77. **Dans le cadre de la mise en place du CUT, la DGTCP a élaboré en avril 2012 une stratégie globale qui a été soumise pour avis à la BCEAO.** Quatre grands objectifs ont été arrêtés (définition avec la BCEAO d'un mécanisme de gestion du CUT, réduction du nombre de comptes dans les banques commerciales, transfert des comptes de projets à la BCEAO, sensibilisation des PTF à ouvrir désormais les comptes de projet à la BCEAO) auxquels sont assortis des actions.

78. **La fermeture des comptes publics dans les banques commerciales doit se poursuivre.** Au 30 juin 2012, les administrations publiques disposent de 165 comptes dans les banques commerciales. Dans l'absolu, le nombre des comptes a augmenté de 64 depuis la

dernière mission du FAD (101 comptes en juin 2011). Les comptables principaux de l'Etat disposent également de plusieurs comptes à la BCEAO. La clôture des comptes dans les banques commerciales se heurterait au fait que la plupart présentent un solde débiteur, les banques exigeant la couverture préalable de ces soldes. La DGTCP n'a pu fournir d'informations sur le nombre de comptes débiteurs, ainsi que sur les montants des soldes créditeurs. La DGTCP devra mettre en place un fichier plus complet des comptes bancaires, comportant les soldes et entrer en relation avec les banques pour les modalités pratiques de traitement à appliquer aux comptes à soldes débiteurs. Enfin, la DGTCP devra exercer les missions qui lui sont confiées par l'arrêté n° 142/MEF/SG/DGTCP du 21 mai 2010 fixant les conditions d'ouverture de comptes par les administrations publiques dans les banques commerciales. Il s'agira en particulier de veiller à ce que les banques transmettent trimestriellement la liste des comptes ouverts par les structures publiques et de faire des missions de vérification à cet effet.

79. **Le nivellement quotidien des comptes de recettes (DGD et DGI) au profit du compte de l'ACCT n'a pas été mis en place.** Son absence ne permet pas un nivellement quotidien au profit de l'ACCT et est de nature à entraver la fluidité du règlement des dépenses, même lorsqu'il existe une trésorerie disponible. Toutefois, un nouveau mécanisme de centralisation des recettes sur un seul compte a été adopté qui consiste à niveler quotidiennement les comptes DGD et DGI au profit du compte RGT. Il n'est pas encore mis en œuvre et il n'est pas connu si le nivellement du compte RGT au profit du compte ACCT sera systématique et selon quelle périodicité.

C. Recommandations prises en charge dans le cadre du projet

- Prendre le projet d'arrêté définissant le mécanisme de collecte des données devant alimenter le plan de trésorerie et les rôles et responsabilités des acteurs impliqués dans son élaboration ;
- Parachever la clôture des comptes des administrations publiques subsistant encore au sein des banques commerciales ;
- veiller à ce que les banques transmettent trimestriellement la liste des comptes ouverts par les structures publiques et effectuer les contrôles prévus à cet effet ;
- Mettre en place un mécanisme de nivellement quotidien des comptes de recettes vers le compte courant du RGT et un nivellement journalier du compte RGT vers celui de l'ACCT.

D. Modalités d'appui

Objectif et indicateurs vérifiables du projet

80. **Le projet vise à l'amélioration de la gestion de la trésorerie et au renforcement du CUT, dans le cadre de l'amélioration de l'exécution budgétaire.**

Résultats attendus du projet

Description des résultats attendus

81. **Les résultats attendus du projet sont l'amélioration de la gestion de la trésorerie et le rétablissement progressif du CUT.** Cette action repose sur la fiabilisation du plan de trésorerie et l'opérationnalisation du cadre institutionnel de gestion de la trésorerie, l'élaboration de PPM et d'un plan annuel d'émission d'emprunts à court terme, ainsi qu'une meilleure connaissance et une réduction du nombre de comptes publics.

Indicateurs vérifiables et échéances

82. **Les indicateurs relatifs à la gestion de la trésorerie sont mieux séquencés et renseignés, pour tenir compte des avancées limitées dans ce domaine, et ceux relatifs au CUT sont précisés.** Compte tenu du démarrage plus tardif du projet, l'indicateur relatif à l'élaboration des plans de trésorerie est décalé à fin 2013, afin de préparer la gestion 2014. Celui relatif au cadre institutionnel est également repoussé, compte tenu des freins institutionnels évoqués ci-dessus. Les dates d'achèvement des indicateurs relatifs aux PPM, aux émissions d'emprunts à court terme et au CUT sont précisées.

Tableau 9. Résultats et indicateurs du projet

Description des résultats	Indicateurs vérifiables	Echéance
3.2. Gestion de la trésorerie - la gestion de la trésorerie est améliorée.	Un plan annuel de gestion de la trésorerie cohérent et mensualisé est régulièrement élaboré.	Fin 2013
	Le cadre institutionnel de gestion de la trésorerie créé par les arrêtés du MEF est opérationnel et produit des rapports réguliers à tous les niveaux.	A partir de septembre 2013
	Des plans de passation des marchés, assortis d'informations sur les engagements et les paiements, sont élaborés par les principaux ministères dépeniers.	Fin 2013
	Un plan annuel pour l'émission d'emprunts à court terme (bons du Trésor) cohérent avec le plan annuel de gestion de la trésorerie est préparé et adopté par le MEF avec le plan de gestion de trésorerie annuel.	Mai 2015
3.3 <i>Compte unique du trésor</i> – le compte unique du Trésor est rétabli progressivement à la banque centrale.	Une mise à jour de l'inventaire des comptes ouverts dans les banques commerciales au nom des organismes publics est faite semestriellement.	A partir de décembre 2013
	Une stratégie et un plan d'action pour l'établissement du CUT sont adoptés.	Fin 2014

*Plan d'action opérationnel***Tableau 10. Activités mises en œuvre dans le cadre du projet**

Activité	But	Date	Ressources
Conseiller résident du FAD en charge du renforcement de l'exécution budgétaire, de la comptabilité et de la gestion de la trésorerie	Appui au renforcement de l'activité du comité de trésorerie	Octobre 2012	1 expert, 24 mois
	Appui à l'établissement des plans de trésorerie prévisionnel annuel, mensuel et hebdomadaires		
	Appui aux actions de clôture de comptes bancaires		
Améliorer la gestion de la trésorerie	Fiabiliser les plans prévisionnels de trésorerie Préparer un projet d'arrêté pour assurer le bon fonctionnement du CTT	Avril 2013	1 expert, 2 semaines
Améliorer la gestion de la trésorerie	Poursuivre les actions de fiabilisation des plans prévisionnels de trésorerie	Octobre 2013	1 expert, 2 semaines
Améliorer la gestion de la trésorerie	Fiabiliser les PPM Former les ministères sectoriels à la préparation des PPM	Novembre 2013	1 expert, 2 semaines
Renforcer le compte unique du Trésor	Définir une nouvelle stratégie et un plan d'action de renforcement du compte unique du Trésor	Décembre 2013	1 expert, 2 semaines

VII. PRODUCTION DES INFORMATIONS FINANCIERES**A. Comptabilité****Principales recommandations des missions antérieures**

83. **Les missions du FAD et d'AFRITAC Ouest de 2011 avaient recommandé de réorganiser et d'améliorer la comptabilité des recettes.** Elles avaient recommandé que l'installation des comptables des douanes et des impôts soit poursuivie, afin que les régies financières disposent d'une comptabilité en partie double.

84. **Ces missions ont formulé des recommandations relatives à la fiabilisation de la balance générale consolidée (BGC) et à la reddition des comptes de l'Etat.** Il s'agissait en particulier de corriger les insuffisances identifiées dans la BCG de l'Etat en 2010, concernant la balance d'entrée et divers comptes dont les soldes de clôture ne pouvaient être justifiés. Elles ont aussi proposé : (i) que la période nécessaire à l'établissement des comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat soit réduite ; et (ii) que l'ensemble des éléments comptables compris dans les comptes de gestion et joints à la loi de règlement soit établi par la DGTCP.

85. **Des dispositions devaient également être adoptées pour préparer le passage à la comptabilité d'exercice.** Dans ce but, les missions avaient recommandé qu'une stratégie pour la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice soit finalisée et adoptée.

Analyse de la situation actuelle

86. **Les comptables principaux de l'Etat ne disposent pas de l'ensemble des informations nécessaires pour retracer les opérations de l'Etat en comptabilité.** En particulier, les méthodes de tenue de la comptabilité des recettes ne sont pas satisfaisantes, malgré l'installation de comptables au sein des régies financières : les méthodes antérieures de tenue de la comptabilité ont perduré (transmission de « situations » mensuelles des recouvrements) et la comptabilité en partie double n'est pas effective⁵. Les avis d'opérations relatifs à la dette extérieure ou les dépenses effectuées sur ressources externes ne sont pas systématiquement retracés en comptabilité. Il importe donc de définir avec précision les responsabilités des différents acteurs du ministère dans le cadre de la tenue de la comptabilité, afin de compléter et renforcer les procédures existantes.

87. **La BGC de l'Etat a fait l'objet d'actions de fiabilisation mais présente encore des insuffisances significatives.** Un travail important a été réalisé par les services des comptables principaux de l'Etat. Ainsi, plusieurs anomalies identifiées lors des missions précédentes d'AFRITAC Ouest ont été corrigées⁶. Néanmoins, la balance générale consolidée au 31 décembre 2011 présente encore des faiblesses, parmi lesquelles :

- les montants retracés dans la balance comportent des anomalies: (i) la balance d'entrée de la comptabilité analytique budgétaire comporte des montants créditeurs alors que l'ensemble des soldes devraient être nuls (comptes 855.1, 856.1, 980, 984 et 99) ; (ii) la réflexion des opérations d'exécution de la LF en compte 99 est effectuée pour un montant qui ne correspond pas au résultat d'exécution du budget général ; cette anomalie s'expliquerait par l'existence de paiements effectués sans ordonnancement préalable et sans couverture budgétaire et qui n'ont pas été réfléchis dans le solde de l'exécution budgétaire ;
- il existe des écarts entre les montants transférés sur les comptes de l'ACCT et les montants déclarés dans les situations mensuelles sur les recouvrements. Ces écarts sont comptabilisés dans les comptes 475 « Imputation provisoire de recettes chez les comptables principaux de l'Etat ». Ces comptes ont été soldés par le compte 132 « Résultats cumulés des opérations de fonctionnement » sans que ce traitement comptable ne puisse être justifié.

⁵ Il est à noter qu'une réorganisation du dispositif de tenue de la comptabilité des recettes serait nécessaire dans l'hypothèse de la mise en activité rapide de l'OTR.

⁶ Par exemple, le solde du compte 261 « Prises de participation à l'intérieur » est désormais justifié.

88. **Dès lors il est nécessaire de poursuivre les actions de fiabilisation.** Les anomalies identifiées sur la BGC de 2011 doivent être investiguées. Il importe également de mettre en place un contrôle interne comptable qui permettrait de systématiser les vérifications sur les mouvements comptables en cours et en fin de gestion et d'identifier aussitôt que possible les éventuelles anomalies.

89. **Des efforts importants ont été réalisés pour améliorer l'information financière mais la qualité des données doit être renforcée.** Des progrès remarquables ont été effectués depuis 2011 : les comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat, le CGAF et un projet de loi de règlement ont été établis pour 2011 dans les délais légaux. Néanmoins, la qualité et la cohérence des données renseignées dans ces différents documents doivent être améliorées. En effet, le résultat de la gestion 2011 présenté dans les différents documents n'est pas similaire (l'écart est de 73 milliards de FCFA). On peut noter ainsi que : (i) les méthodes de calcul du résultat de la gestion utilisées diffèrent: les opérations de trésorerie et les opérations à caractère temporaire ne semblent pas prises en compte dans le projet de loi de règlement (PLR)⁷ et (ii) le montant des dépenses dans le PLR est supérieur à celui du CGAF⁸. Ces anomalies mettent en évidence une insuffisance de communication entre les services, le PLR étant établi par la DB indépendamment de la DGTCP, sur la base du compte administratif. Le « manuel de procédures de reddition du compte de gestion du budget de l'Etat » qui est en cours de finalisation pourrait contribuer à résoudre ces difficultés, mais les efforts doivent se poursuivre afin d'améliorer la qualité, l'exhaustivité et la cohérence de l'information⁹. Une coordination de travaux réalisés par les directions du MEF et un contrôle de cohérence des différents documents comptables et budgétaires doivent par ailleurs être mis en place par le biais d'une procédure de clôture des comptes et de production des données financières.

⁷ Elles doivent être comptabilisées en opérations budgétaires, comme le prévoient les directives UEMOA de 1998 et la LO en vigueur (article 8)

⁸ Le PLR prend en compte 76 milliards de francs CFA de dépenses en capital financées sur ressources extérieures et 33 millions de francs CFA de dépenses ordinaires qui ne sont pas retracées dans les documents comptables.

⁹ Et de l'étendre par ailleurs aux autres entités publiques (collectivités locales notamment)

Tableau 11. Comparaison du résultat de la gestion 2011 dans le CGAF et le PLR

En millions de francs CFA	CGAF	PLR	Ecart PLR/CGAF
Budget general : ressources	314,499	314,499	-
Budget general : dépenses	(354,738)	(438,873)	(84,135)
Resultat budget general	(40,239)	(124,374)	(84,135)
CAS : ressources	1,831	1,831	-
CAS: dépenses	(820)	(820)	-
Resultat CAS	1,011	1,011	-
Ressources exterieures	101,281	101,281	-
Depenses sur operations de tresorerie	(7,157)	Non renseigne.	7157
Ressources sur operations a caractere temporaire	673	Non renseigne.	(673)
Depenses sur operations a caractere temporaire	(3,933)	Non renseigne.	3,933
Resultat sur operations a caractere temporaire	(3,260)	Non renseigne.	3,260
Resultat d'execution de la loi de finances 2011	51,636	(22,081)	(73,717)

Source : Mission.

90. **L'ensemble des opérations de caisse a été récemment confiée par arrêté à la PGT, y compris des opérations dont elle n'est pas assignataire (opérations sur recettes en particulier).** Les trois comptables principaux de l'Etat sont chargés respectivement de la comptabilité des recettes (RGT), des dépenses (PGT) et de la centralisation des comptes de l'Etat (ACCT). Or un arrêté a attribué à la seule PGT la réalisation des opérations de caisse. En conséquence, de multiples écritures de transferts entre les comptables principaux de l'Etat sont désormais utilisées pour la réalisation de ces opérations. Il importe d'apprécier l'impact de cette nouvelle organisation, en s'assurant qu'elle n'augmente pas les délais de paiement de manière significative, d'apprécier les risques d'erreur liés aux écritures de transfert et de préciser le régime de responsabilité des différents comptables.

91. **Des dispositions spécifiques doivent être prises pour la mise en application des directives de l'UEMOA.** La stratégie pour la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice proposée par la mission AFRITAC Ouest de 2011 doit être relancée. Celle-ci repose néanmoins sur un préalable : la fiabilisation de la comptabilité actuelle sur les différents points évoqués *supra*.

92. **La Cour des comptes a commencé en 2011 ses travaux d'examen des comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat et du projet de loi de règlement.** La Cour a

établi un premier rapport sur l'exécution de la loi de finances 2007, les travaux réalisés dans ce cadre ayant été considéré comme un « test »¹⁰. Compte tenu des insuffisances identifiées, la Cour a décidé de travailler, en collaboration avec le MEF, pour améliorer la qualité de l'information financière et de ne reprendre ses travaux d'instruction qu'à compter de la gestion 2010. Le projet de loi de règlement de 2010 a ainsi fait l'objet d'une délibération et les observations de la Cour ont été transmises au MEF. Un développement des compétences et des moyens reste néanmoins nécessaire à la Cour pour la mise en œuvre de ses missions, ainsi qu'un appui qui sera apporté par la Cour des comptes française.

Recommandations prises en charge dans le cadre du projet

- Revoir les procédures et renforcer les moyens informatiques afin de fiabiliser la tenue de la comptabilité ;
- Poursuivre les efforts de fiabilisation de la balance générale notamment en développant le contrôle interne comptable ;
- Améliorer la qualité des données financières dans le cadre de reddition des comptes et de la production de la loi de règlement au moyen d'une meilleure coordination des services du MEF et de l'application d'une procédure détaillée ;
- Réaliser une étude d'impact sur la prise en charge des opérations de caisse par la PGT et préciser dans un texte réglementaire le régime de responsabilité des comptables.

B. La production du tableau des opérations financières de l'état

Analyse de la situation actuelle

93. **Le dispositif institutionnel pour la production du TOFE ne prévoit pas de contrôle qualité.** Il confie son élaboration à la direction de l'économie. La direction de l'économie transmet le TOFE au SP-PRPF pour exploitation, sans que les textes ne donnent mandat au SP-PRPF pour assurer le contrôle qualité de cet outil.

94. **La Direction de l'économie produit le TOFE de manière irrégulière et les données retracées dans le TOFE ne paraissent pas fiables.** Le dernier TOFE disponible pour l'exercice 2012 présente la situation à fin juin 2012. Accusant un retard de trois mois, il ne peut jouer qu'un rôle marginal dans la prise de décisions financières en cours d'année. Un effort doit être fait pour le produire dans les six semaines qui suivent la clôture du mois. La mission constate que la direction de l'économie chargée de produire le TOFE ne maintient pas un dialogue permanent avec la DGTCP, la direction de financement et la direction de la dette

¹⁰ Une des difficultés rencontrées par la Cour étant l'absence de bilan d'ouverture fiable.

publique pour compléter et concilier les données pertinentes qui doivent servir à son élaboration. En matière de recettes, la direction de l'économie utilise les informations communiquées par les régies financières en lieu et place de celles contenues dans la balance générale des comptes ; et les divergences de ces sources d'information ne sont pas réconciliées. En matière de dépenses, les données reprises dans le TOFE sont également sur certaines rubriques différentes de celles générées par SIGFIP. C'est le cas des dépenses de personnel, des dépenses d'investissement financées par l'Etat, des transferts et subventions. Les informations sur le financement ne sont pas exhaustives et ne permettent pas de refléter la position nette du gouvernement qui n'est pas toujours communiquée dans les délais requis (45 jours après le mois de référence). Pour progresser, tous les comptes de l'Etat rentrant dans le champ des administrations publiques au sens du MSFP du FMI (2001) devraient être connus de la DGTCP et communiquer à la BCEAO.

Recommandations prises en charge dans le cadre du projet

- Identifier les sources de données et les acteurs devant alimenter le TOFE pour communication à la direction de l'économie ;
- Recenser et communiquer à la BCEAO tous les comptes bancaires rentrant dans le champ de la détermination de la position nette du gouvernement.

C. Modalités d'appui

Objectif et indicateurs vérifiables du projet

95. **L'objectif de ce projet est d'améliorer la qualité des informations budgétaires, comptables, ainsi que le processus de reporting et les capacités de la CdC.** Les indicateurs vérifiables à ce titre sont une déclaration de conformité de la CdC, ainsi que le projet de loi de règlement envoyé à l'AN avec le projet de LFI.

Résultats attendus du projet

Description des résultats attendus

96. **Le résultat attendu du projet est l'amélioration de la fiabilité et de la régularité des opérations comptables et le renforcement des capacités de la CdC.** Les indicateurs relatifs à la comptabilité publique et à l'information budgétaire sont précisés ci-dessous, et celui relatif à la CdC légèrement décalé pour tenir compte du démarrage plus tardif qu'anticipé du projet.

*Indicateurs vérifiables et échéances***Tableau 12. Résultats et indicateurs du projet**

Description des résultats	Indicateurs vérifiables	Echéance
5.1 Comptabilité publique et information budgétaire. La fiabilité et la régularité des opérations comptables sont améliorées.	Les comptes définitifs de 2012 sont clos et présentés à la Cour des comptes en 2013 au plus tard à fin juillet 2013.	Juillet 2013
	Les comptes définitifs de 2013 sont clos et présentés à la Cour des comptes en 2014 selon les délais prévus par la LOLF.	Juillet 2014
	Une balance consolidée des comptes de l'Etat est établie mensuellement.	Mai 2015
5.2 Cour des comptes - les capacités de la Cour des comptes se renforcent.	La Cour a participé à des formations sur l'exécution budgétaire et la comptabilité offertes dans le cadre du projet	A partir de mars 2013

*Plan d'action opérationnel***Tableau 13. Activités mises en œuvre dans le cadre du projet**

Activité	But	Date	Ressources
Conseiller résident du FAD en charge de la conduite des réformes	Faciliter et structurer la circulation de l'information entre les services pour la production du TOFE	Octobre 2012	1 expert, 18 mois
	Améliorer les rapports d'exécution budgétaires trimestriels		
Conseiller résident du FAD en charge du renforcement de l'exécution budgétaire, de la comptabilité et de la gestion de la trésorerie	Rédaction d'une instruction comptable relative au suivi (tableaux, synthèses, ...) et à la comptabilisation des recettes (plan de compte détaillé, schémas de comptabilisation des opérations,...)	Octobre 2012	1 expert, 24 mois
	Assistance a la mise en place de la tenue de la comptabilité en partie double dans les régies financières		
	Mise à jour du plan comptable		
	Etablissement d'une procédure détaillée pour la production des comptes de gestion, du compte général des administrations financières (CGAF) et du projet de loi de règlement (PLR) : acteurs, rôles respectifs, calendrier,...		
	Appui à la définition d'une stratégie de mise en œuvre de la comptabilité d'exercice : calendrier et étapes		
Fiabiliser la balance générale des comptes	Préparer la clôture des comptes 2012 Former la DGTCP aux procédures de clôture	Décembre 2012	1 expert, 2 semaines
Fiabiliser la balance générale	Apporter un appui à la clôture des comptes 2013	Février 2014	1 expert, 2 semaines
Fiabiliser la balance générale des comptes	Définir un dispositif et des procédures de contrôle interne comptable	Novembre 2014	1 expert, 2 semaines
Mettre en œuvre le nouveau plan comptable de l'Etat	Comparer le plan de comptes de 2008 avec le plan de comptes UEMOA Adapter le plan de comptes aux directives Définir une stratégie de mise en œuvre	Mars 2015	1 expert, 2 semaines

VIII. LA MODERNISATION DU MINISTÈRE DES FINANCES

A. La formation

Principales recommandations des missions antérieures

97. **La mission de juillet 2011 avait souligné le besoin de former les administrateurs de crédits des ministères sectoriels, afin de fluidifier la chaîne de la dépense.** Elle avait en conséquence recommandé d'élaborer un plan de formation et des guides ou manuels de procédures pour renforcer les capacités des administrateurs de crédits

98. **La mission du FAD de juin 2011 avait relevé que la préparation de la réforme devait être accompagnée d'un effort de formation au profit de l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion des finances publiques.** Elle avait identifié des besoins de formation en particulier à la DGTCP, pour les corps de contrôle interne et externe, et pour le SP-PRPF et les points focaux des ministères sectoriels

Analyse de la situation actuelle

99. **Des efforts visant à mieux structurer la formation dans le domaine des finances publiques ont été conduits par le MEF en 2012.** Des termes de référence pour des modules de formation ont été préparés pour la mise en œuvre du PA-RGFP qui devaient être soumis aux bailleurs pour financement.

100. **Ces premières avancées encourageantes devraient s'accompagner d'une approche plus systématique et davantage focalisée sur la gestion des finances publiques.** Certains des thèmes de formation, pour utiles qu'ils soient par ailleurs, relèvent davantage de formation administrative à caractère générale que des réformes des finances publiques (note administrative, élaboration de textes juridiques...). En outre, les perspectives tracées par la mise en œuvre des directives de l'UEMOA devraient conduire le MEF à préparer une stratégie de formation et un plan de formation couvrant l'ensemble des réformes publiques, ainsi que les ministères sectoriels, et privilégiant une approche par modules de formation regroupés par métier (budgétaire, comptable, administrateur de crédit, auditeur...). Dans un premier temps, une attention particulière devra être donnée à une formation à caractère général sur les finances publiques, nécessaire à une meilleure compréhension par l'ensemble des acteurs de la chaîne de la dépense des enjeux et des mécanismes de la gestion publique.

Recommandations prises en charge dans le cadre du projet

- Elaborer une stratégie et un plan de formation pour la mise en œuvre du PA-RGFP et pour préparer l'application progressive du nouveau cadre légal issu des directives de l'UEMOA ;
- Former les acteurs de la chaîne de la dépense aux fondamentaux de la gestion financière publique.

B. L'organisation du ministère

Principales recommandations des missions antérieures

101. **La Mission de juin 2011 avait souligné la volonté des autorités togolaises d'entreprendre des réformes institutionnelles.** Il s'agissait en particulier du renforcement du contrôle financier et de l'inspection générale des finances et de la réorganisation de la DGTCP, avec l'installation des trois comptables principaux de l'Etat.

102. **Au plan de l'organisation du MEF, les recommandations précédemment formulées visaient principalement à :** (i) l'intégration et la fusion de la fonction de préparation des budgets de fonctionnement de d'investissement ; (ii) la création et l'opérationnalisation des fonctions de contrôle et d'audit interne au sein du MEF ; (iii) la réorganisation de la DGTCP et l'installation des comptables principaux de l'Etat ; (iv) la mise en place du réseau des comptables publics au sein des administrations financières.

Analyse de la situation actuelle

103. **L'organisation des départements ministériels a été modifiée par un décret du 7 mars 2012, ce qui permettra en particulier d'unifier la gestion budgétaire¹¹.** Ce décret ouvre la voie à la transformation de la direction du budget en direction générale, ce qui permettra, d'une part, de fusionner la fonction de préparation des budgets de fonctionnement et d'investissement, et d'autre part, d'unifier la fonction d'exécution des deux budgets.

104. **La mission a pris connaissance d'un projet d'arrêté relatif à l'organisation du MEF.** Ce projet d'arrêté entend décliner et préciser le décret du 7 mars 2012. Certaines de ses dispositions constituent des évolutions positives, notamment en érigeant les fonctions informatiques en direction des systèmes d'information, ce qui devrait renforcer le pilotage des évolutions de SIGFIP et des autres applications.

105. **La mission recommande dans le cadre de ce projet d'arrêté d'intégrer les fonctions d'audit interne au sein de l'IGF.** La création d'un service d'audit interne rattaché directement au ministre entraînerait une duplication inutile des fonctions, dans un contexte où l'IGF dispose de moyens humains limités. Cette nouvelle fonction permettrait à l'inspection de s'assurer de la qualité des dispositifs de contrôle interne qui devront être mis en place.

106. **Certaines des nouvelles missions de la DGB pourraient être mieux assurées par d'autres directions.** La création d'une direction du contrôle des dépenses ne paraît pas justifiée, cette fonction étant exercée par la direction générale du contrôle financier. La fonction de gestion de la dette est confiée à tort à la DGB. Suivant les directives UEMOA de

¹¹ Décret n° 2012-006/PR du 7 mars 2012 portant organisation des départements ministériels.

2009, la gestion de la dette est en effet une opération de financement et non une opération budgétaire. La gestion opérationnelle de la dette devrait relever de la DGTCP, conjointement avec la direction de la prévision et de la politique économique (DPPE) en charge de la stratégie d'endettement. La mise en œuvre des programmes de lutte contre la pauvreté devrait également relever de cette dernière direction.

107. Les modalités de production des informations financières devraient être précisées. La fonction de reddition de compte sur l'exécution de la loi de finances est toujours maintenue à la DGB qui ne dispose pourtant pas des outils et de la capacité pour l'assurer. L'élaboration du TOFE, confiée à la DGTCP dans le projet de décret, pourrait plutôt rester du domaine de compétence de la DPPE, avec l'appui du SP-PRPF.

108. La fonction de tutelle financière du secteur public et parapublic apparaît trop éclatée entre les directions générales. Tout d'abord, l'arrêté en préparation confère au contrôle financier la mission de contrôle des entreprises nationalisées, sociétés d'Etat, sociétés d'économies mixtes et de toutes autres entités publiques soumis au mode de gestion privée, qui n'est pas compatible avec la mission de contrôle des finances publiques conférée au CF. Ensuite, la fonction de tutelle financière est partagée dans le projet d'arrêté entre la DGB, la DGCTP et la nouvelle direction générale du patrimoine de l'Etat, sans préciser leurs missions respectives. Dans un contexte de création de nouvelles structures parapubliques (Office togolais des recettes, AGEROUTE), le MEF devrait se doter d'un service dédié en charge de la tutelle financière.

Recommandations prises en charge dans le cadre du projet

- Intégrer le service et les fonctions d'audit interne au sein de l'IGF ;
- Reclassez les fonctions de gestion de la dette au sein de la DGTCP, les fonctions de lutte contre la pauvreté au sein de la DPPE ;
- Supprimer les dispositions de l'arrêté conférant au CF le contrôle des entités publiques soumises au mode de gestion privée et unifier la tutelle financière du secteur public.

C. Modalités d'appui

Objectif et indicateurs vérifiables du projet

109. Les objectifs du projet sont de renforcer les capacités des fonctionnaires, et de rendre opérationnelle la réorganisation du Ministère. Le MEF doit disposer pour cela d'une stratégie de formation et d'effectifs formés, et d'un organigramme définissant clairement les attributions des structures et les profils attendus de leurs principaux responsables.

Résultats attendus du projet

Description des résultats attendus

110. **Le résultat attendu est la production de la stratégie de formation et celle de l'organigramme du Ministère.** Les dates d'achèvement des indicateurs associés, non renseignées dans le projet, sont précisées ci-dessous. L'indicateur sur la réorganisation est précisé, le projet intervenant également sur la finalisation de l'arrêté.

Indicateurs vérifiables et échéances

Tableau 14. Résultats et indicateurs du projet

Description des résultats	Indicateurs vérifiables	Echéance
4. Formation - Le MEF met en œuvre une stratégie de formation liée à la mise en œuvre de la PA-RGFP.	Une stratégie et le plan d'action correspondant pour le renforcement des capacités des divers acteurs de la GFP, y compris les ministères dépensiers, sont approuvés	Mars 2013
	Les effectifs concernés (par les thèmes couverts par le projet) du MEF et ministères dépensiers ont été formés à travers des ateliers et séminaires dans les domaines d'intervention du projet	A partir de septembre 2013
6. Nouvel arrêté portant organisation du MEF	Le MEF dispose d'un projet d'arrêté et d'un organigramme.	Mars 2013
	Le MEF dispose d'une stratégie de formation qui tient compte des évolutions nécessaires pour institutionnaliser les changements liés aux directives UEMOA	Mars 2013

*Plan d'action opérationnel***Tableau 15. Activités mises en œuvre dans le cadre du projet**

Activité	But	Date	Ressources
Réorganiser le ministère des finances	Finaliser le projet d'arrêté portant organisation du MEF	Janvier 2013	1 expert, 2 semaines
Conseiller résident du FAD en charge de la conduite des réformes	Appui à la mise en application des recommandations issues de l'audit organisationnel du MEF	Octobre 2012	1 expert, 18 mois
Conseiller résident du FAD en charge du renforcement de l'exécution budgétaire, de la comptabilité et de la gestion de la trésorerie	Appui à la mise en application des recommandations issues de l'audit organisationnel du MEF dans les domaines budgétaires et comptables	Octobre 2012	1 expert, 24 mois
Renforcer les capacités	Définir une stratégie et un plan de formation, intégrant les réformes portées par les directives de l'UEMOA et s'inspirant des modules de formation élaborés par la Commission de l'UEMOA	Janvier 2013	1 expert, 2 semaines
Conseiller résident du FAD en charge de la conduite des réformes	Mettre en œuvre la stratégie de formation et le plan de formation	Octobre 2012	1 expert, 18 mois
	Assurer des formations sur le cadre de gestion des finances publiques		

ANNEXE 1. PROJET DE TERMES DE REFERENCE DE M. MAKIADI**FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL
DEPARTEMENT DES FINANCES PUBLIQUES****PROJET FINANCE PAR L'UNION EUROPEENNE****REPUBLIQUE TOGOLAISE****Renforcer la gestion des finances publiques
(FAD_TGO_2012-3)****Code de l'activité : 13FAZS700****Termes de référence de M. Ephrem Ghonda Makiadi,
(3 octobre 2012 – mars 2014)
Conseiller auprès du Ministre de l'Economie et des finances**

Le 16 novembre 2013

En réponse à une requête du ministre de l'économie et des finances de la République togolaise (MEF), la Délégation de l'Union européenne (DUE) au Togo et le Département des finances publiques (FAD) du FMI ont signé un projet d'AT au MEF jusqu'à juin 2015.

La mission de M. Ephrem Makiadi Ghonda consistera principalement à assister les autorités dans la conduite et le suivi des réformes des finances publiques, ainsi que dans la coordination avec les bailleurs dans ce domaine. Elle s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'actions prioritaires de la gestion des finances publiques (PA-RGFP) pour la période 2012-2014.

Cette activité est financée par l'UE et entreprise dans le contexte du projet suivant: Renforcer la gestion des finances publiques FAD_TGO_2012-3

CONTEXTE

Depuis 2006, de nombreuses missions d'AT du FAD et d'AFRITAC Ouest ont appuyé les autorités dans leurs efforts de modernisation des finances publiques. Une mission d'AT du FAD de juin 2009 a formulé des recommandations et proposé un plan d'actions visant à moderniser et à renforcer la gestion financière publique (GFP) et le système comptable en particulier. A la même période, l'UEMOA a adopté de nouvelles directives relatives à la gestion des finances publiques appelées à entraîner des changements majeurs dans la gestion des finances publiques des Etats membres. A moyen ou long termes (la mise en œuvre est échelonnée du 1er

janvier 2012 au 1er janvier 2019), ces directives prévoient en effet la déconcentration de l'ordonnancement, la mise en œuvre des budgets de performance par programmes, et l'adoption d'une comptabilité générale en droits constatés.

Une mission de suivi du FAD en juillet 2010 a aidé les autorités à parachever la stratégie de réforme de la GFP étalée sur dix ans, ainsi que le premier plan triennal d'actions prioritaires (PA-RGFP) couvrant la période 2010-12. Les recommandations de la mission ont été intégrées au PA-RGFP.

Le PA-RGFP vise à améliorer sensiblement le système de GFP, pour : 1) accroître les ressources budgétaires internes; 2) améliorer le cadrage macroéconomique; 3) contrôler les dépenses publiques, y compris les marchés publics; 4) renforcer les contrôles internes et externes; 5) améliorer le processus d'élaboration budgétaire, la comptabilité publique et l'information financière.

En juin 2011, une mission d'AT du FAD, effectuée conjointement avec le pôle régional du PNUD de Dakar, a évalué les progrès dans l'amélioration de la GFP. La mission a noté en particulier que les projets de loi relatifs à la transposition des six directives de l'UEMOA avaient été préparés et étaient en voie d'adoption par les autorités.

Sur la base des constats et recommandations de cette dernière mission, la DUE et le FAD ont signé une convention d'AT au gouvernement togolais dans le cadre du programme d'appui institutionnel 2 (PAI2), dont le FAD est agence d'exécution du volet 2. Cette convention financera l'AT technique du FAD jusqu'à mai 2015 et notamment deux conseillers résidents auprès du ministre des finances. Le FAD a recruté M. Ephrem Ghonda Makiadi pour aider les autorités dans la mise en œuvre du PA-RGFP et le dialogue avec les bailleurs, ainsi que pour coordonner localement l'assistance dans le cadre du projet conjoint DUE-FAD. Ces termes de référence couvrent les dix huit mois d'affectation du conseiller résident à Lomé.

OBJECTIFS ET RESULTATS ATTENDUS DE LA MISSION DU CONSEILLER

L'objectif de la mission du conseiller est d'assister et d'accompagner les autorités dans les domaines suivants (ces domaines ne correspondent pas au PA-RGFP, le conseiller résident appuyant la mise en œuvre de l'ensemble des volets du PA-RGFP couverts par le projet) :

- Le pilotage de la réforme dans le domaine des finances publiques ;
- La coordination avec les bailleurs dans le domaine des finances publiques ;
- L'amélioration de l'information sur les finances publiques.

Les activités du conseiller dans ces différents domaines et les résultats attendus sont listés *infra*.

1) Le pilotage de la réforme

Objectifs	Activités du conseiller	Résultats
Redynamiser le comité de suivi des réformes	<ul style="list-style-type: none"> • Préparer la prochaine revue du PA-RGFP (automne 2012) • Améliorer les rapports de suivi du PA-RGFP 	<ul style="list-style-type: none"> • Bilan détaillé de la mise en œuvre du PA-RGFP et PA-RGFP • Rapports réguliers de suivi du PA-RGFP
Faire du PA-RGPF un outil de pilotage de la réforme	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer l'intégration du PA-RGFP et des plans d'actions des directions • Etablir une base de données des activités et recommandations du Département des finances publiques, des experts de court terme et d'AFRITAC Ouest et organiser le suivi des indicateurs de résultat 	<ul style="list-style-type: none"> • PA-RGFP et plans d'actions consolidés • Base de données établie (avec l'appui d'un informaticien du MEF)
Accompagner la réforme	<ul style="list-style-type: none"> • Proposer un plan de communication sur la réforme des finances publiques • Former les agents du SP-PRPF à la conduite de la réforme 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de communication finalisé • Formations réalisées
Renforcer les capacités pour accompagner la réforme	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en œuvre la stratégie de formation et le plan de formation • Assurer des formations sur le cadre de gestion des finances publiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre du plan de formation sur la période couverte par les termes de référence • Formations réalisées
1.3 : Adopter et mettre en application le nouveau décret portant organisation du MEF	<ul style="list-style-type: none"> • Appui à la mise en application des recommandations issues de l'audit organisationnel du MEF 	<ul style="list-style-type: none"> • Arrêté adopté

2) La coordination des bailleurs

Objectifs	Activités du conseiller	Résultats
Intensifier le dialogue dans le cadre du comité inter-bailleurs	<ul style="list-style-type: none"> Organiser des réunions régulières du comité Cartographier les interventions des bailleurs dans le domaine des finances publiques 	<ul style="list-style-type: none"> Tenue des réunions sur la période couverte par les termes de référence Cartographie réalisée
Structurer les appuis des bailleurs	<ul style="list-style-type: none"> Finaliser le chiffrage du cout des activités du PA-RGFP Définir une matrice commune des appuis budgétaires et des mécanismes de revue conjointe 	<ul style="list-style-type: none"> Chiffrage réalisé Matrice et mécanismes de revue définis
Renforcer le suivi des projets des bailleurs	<ul style="list-style-type: none"> Renforcer les mécanismes d'information des bailleurs sur les projets d'investissement sur ressources extérieures 	<ul style="list-style-type: none"> Mécanismes définis

3) L'amélioration de l'information sur les finances publiques

Objectifs	Activités du conseiller	Résultats
Améliorer la production du TOFE	<ul style="list-style-type: none"> Faciliter et structurer la circulation de l'information entre les services 	<ul style="list-style-type: none"> Circuit d'information clarifié et mis en œuvre
Améliorer les rapports d'exécution budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer les rapports d'exécution budgétaires trimestriels 	<ul style="list-style-type: none"> Production de rapports fiabilisés

AUTRES REMARQUES

Positionnement du conseiller

M. Ephrem Makiadi Ghonda exerce les fonctions de conseiller auprès du ministre des finances.

M. Ephrem Makiadi Ghonda travaille en étroite collaboration avec les conseillers du ministre des finances, les services du secrétaire permanent, du secrétaire général et de l'ensemble des directions générales et directions du MEF. Il entre en contact, en tant que de besoin et en informant le Ministre, avec les autres ministères et la CdC.

Rémunération et moyens matériels mis à sa disposition

La rémunération de M. Ephrem Ghonda Makiadi est versée par le FMI et financée par l'UE.

Le MEF met à la disposition du conseiller un espace de travail, les fournitures de bureau ainsi que les moyens téléphoniques adaptés à l'exercice de sa fonction.

M. Ephrem Makiadi Ghonda doit par ailleurs avoir accès aux applications budgétaires et comptables (SIGFIP en particulier).

Durée de son affectation

L'affectation de M. Ephrem Makiadi Ghonda couvre une période allant du 3 octobre 2012 – 15 septembre 2013, qui pourrait être prolongée de 6 mois.

Contrôle qualité

Le contrôle qualité des activités du conseiller est effectué par le gestionnaire du projet au sein de la division gestion des finances publiques II (M2) du Département des finances publiques du FMI (M. Queyranne, au 2 octobre 2012).

M. Ephrem Makiadi Ghonda adresse après le premier mois de prise de fonction, puis trimestriellement au chef de la division (M. Mueller, au 16 novembre 2012), avec copie au gestionnaire du projet, des rapports rédigés en français et précédés d'un résumé en anglais qui décrivent ses activités et les résultats atteints. Ces rapports sont également communiqués pour information au gestionnaire du projet à la DUE au Togo (Mme Gosparini, au 16 novembre 2012).

Le conseiller peut en outre solliciter à tout moment l'appui technique du Département des finances publiques du FMI.

Une mission du siège du FMI fera le point sur les résultats atteints sur l'ensemble du projet dans le courant de l'année 2013.

Lien avec les autres activités du projet et les autres assistances techniques du FMI dans le domaine de la gestion des finances publiques et des statistiques

Un plan indicatif d'utilisation des ressources d'expertise court terme du projet est présenté en préambule du rapport de la mission de lancement du projet.

Dans ce cadre, M. Ephrem Makiadi Ghonda participera à la rédaction des projets de termes de référence des experts de court terme en collaboration avec M. Blaise Yehouenou

s'agissant des domaines dans lesquels ce dernier intervient. Il soumettra ces termes de référence aux autorités pour accord et au FAD pour validation. Il organisera leurs visites et y prendra part dans la mesure des besoins et de ses disponibilités et assurera le suivi de la mise en œuvre de leurs préconisations.

Les ressources mobilisées seront soit des personnels du siège du FMI, soit des consultants. Dans le respect de la nature des dépenses prévues par le projet, et en accord avec le ministre, le conseiller peut faire toute proposition de modification de l'utilisation de ces ressources au FAD qui informera, le cas échéant, l'UE.

Le conseiller pourra exprimer des besoins complémentaires d'assistance technique. Il sera notamment associé à la programmation et à la réalisation des activités des projets du FAD et d'AFRITAC-Ouest en matière de gestion des dépenses publiques.

Le conseiller sera informé par la représentation résidente du FMI au Togo (M. Werner Keller) des autres assistants techniques du FMI en mission ou en poste à Lomé, et entrera en contact avec eux, si nécessaire.

ANNEXE 2. PROJET DE TERMES DE REFERENCE M. YEHOUEYOU**FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL
DEPARTEMENT DES FINANCES PUBLIQUES****PROJET FINANCE PAR L'UNION EUROPEENNE****REPUBLIQUE TOGOLAISE****Renforcer la gestion des finances publiques
(FAD_TGO_2012-3)****Code de l'activité : 13FAZS600****Termes de référence de M. Blaise Yehouenou,
(3 octobre 2012 – 15 septembre 2013)
Conseiller auprès du Ministre de l'Economie et des Finances**

Le 16 novembre 2013

En réponse à une requête du ministre de l'économie et des finances de la République togolaise (MEF), la Délégation de l'Union européenne (DUE) au Togo et le Département des finances publiques (FAD) du FMI ont signé un projet d'AT au MEF jusqu'à fin Mai 2015.

La mission de M. Blaise Yehouenou consistera principalement à assister et accompagner les autorités dans le renforcement de l'exécution budgétaire, de la gestion de la trésorerie et de la comptabilité de l'Etat. Elle s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'actions prioritaires de la gestion des finances publiques pour la période 2012-2014.

Cette activité est financée par l'UE et entreprise dans le contexte du projet suivant : Renforcer la gestion des finances publiques FAD_TGO_2012-3.

CONTEXTE

Depuis 2006, de nombreuses missions d'AT du FAD et d'AFRITAC Ouest ont appuyé les autorités dans leurs efforts de modernisation des finances publiques. Une mission d'AT du FAD de juin 2009 a formulé des recommandations et proposé un plan d'actions visant à moderniser et à renforcer la gestion financière publique (GFP).

A la même période, l'UEMOA a adopté de nouvelles directives relatives à la gestion des finances publiques appelées à entraîner des changements majeurs dans la gestion des finances publiques des Etats membres. A moyen ou long termes (la mise en œuvre est échelonnée du 1er

janvier 2012 au 1er janvier 2019), ces directives prévoient en effet la déconcentration de l'ordonnancement, la mise en œuvre des budgets de performance par programmes, et l'adoption d'une comptabilité générale en droits constatés.

Une mission de suivi du FAD en juillet 2010 a aidé les autorités à parachever la stratégie de réforme de la GFP étalée sur dix ans, ainsi que le premier plan triennal d'actions prioritaires (PA-RGFP) couvrant la période 2010-12.

Le PA-RGFP vise à améliorer sensiblement le système de GFP, pour : 1) accroître les ressources budgétaires internes; 2) améliorer le cadrage macroéconomique; 3) contrôler les dépenses publiques, y compris les marchés publics; 4) renforcer les contrôles internes et externes; 5) améliorer le processus d'élaboration budgétaire, la comptabilité publique et l'information financière.

En juin 2011, une mission d'AT du FAD, effectuée conjointement avec le pôle régional du PNUD de Dakar, a évalué les progrès dans l'amélioration de la GFP. La mission a noté en particulier que les projets de loi relatifs à la transposition des six directives de l'UEMOA avaient été préparés et étaient en voie d'adoption par les autorités.

Sur la base des constats et recommandations de cette dernière mission, la DUE et le FAD ont signé une convention d'AT au gouvernement togolais dans le cadre du programme d'appui institutionnel 2 (PAI2), dont le FAD est agence d'exécution du volet 2. Cette convention financera l'AT technique du FAD jusqu'à mai 2015 et notamment deux conseillers résidents auprès du ministère des finances. Le FAD a recruté M. Blaise Yehouenou pour aider les autorités dans les domaines de l'exécution budgétaire, de la gestion de la trésorerie et de la comptabilité.

Ces termes de référence couvrent la première année d'affectation du conseiller résident et intègrent à titre indicatif les activités de sa deuxième année d'affectation.

OBJECTIFS ET RESULTATS ATTENDUS DE LA MISSION DU CONSEILLER

La mission du conseiller est d'assister et d'accompagner les autorités dans la mise en œuvre des réformes du ministère, dans le cadre de plusieurs programmes prévus par le PA-SRPF :

- Programme 1 du PA-RGFP: cadre juridique des finances publiques ;
- Programme 2 du PA-RGFP : amélioration de la mobilisation des ressources ;
- Programme 3 du PA-SRPF : prévision, programmation et exécution budgétaire ;
- Programme 8 du PA-RGFP : améliorer le système de comptabilité de l'Etat et la restitution des données de l'exécution budgétaire.

Les activités du conseiller et les résultats attendus sont listés *infra*.

1) Programme 1 du PA-RGFP: Cadre juridique des finances publiques

Action du PA-SRPF	Activités du conseiller	Résultats
1.2 : Elaborer et mettre en œuvre des textes d'application des directives de l'UEMOA relatives à la gestion des finances publiques	<p><u>Première année d'affectation:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Etablir une nomenclature budgétaire articulée avec le plan comptable de l'Etat <p><u>Deuxième année d'affectation (à titre indicatif):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Inventaire des textes réglementaires, des manuels et procédures • Appui à la mise a jour des textes réglementaires, des manuels et procédures 	<p><u>Première année d'affectation:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nomenclature élaborée <p><u>Deuxième année d'affectation (à titre indicatif):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Textes, manuels et procédures d'application élaborés
1.3 : Adopter et mettre en application le nouveau décret portant organisation du MEF	<p><u>Première année d'affectation:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Appui à la mise en application des recommandations issues de l'audit organisationnel du MEF dans les domaines budgétaires et comptables 	<p><u>Première année d'affectation:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Arrêté adopté
1.12 : Préparer une instruction à l'usage des intervenants qui rappelle le cadre juridique, le circuit électronique de l'engagement, l'ordonnancement et le paiement et les taches incombant a chacun des intervenants au titre des procédures générales et des procédures particulières	<p><u>Première année d'affectation :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Appui à la mission relative à la procédure de l'exécution budgétaire • Organisation d'un suivi des délais de séjour des dossiers de dépenses chez les différents acteurs de la chaine. <p><u>Deuxième année d'affectation (à titre indicatif):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'un tableau de suivi des délais de la chaine de la dépense • Formation du personnel du ministère 	<ul style="list-style-type: none"> • Tableau de bord de suivi des délais élaboré <p><u>Deuxième année d'affectation (à titre indicatif):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tableaux établis et mis à jour régulièrement • Formation réalisée

<p>1.15 et 1.16 : (i) Les contrôleurs financiers qui seront placés auprès des ministères pilotes et (ii) Etendre le processus de déconcentration du contrôle financier et de l'ordonnancement aux autres départements ministériels.</p>	<p><u>Deuxième année d'affectation (à titre indicatif):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Formation des DAF et des contrôleurs financiers 	<p><u>Deuxième année d'affectation (à titre indicatif):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Formation réalisée
--	---	--

2) Programme 2 du PA-RGFP: Amélioration de la mobilisation des ressources

Action du PA-SRPF	Activités du conseiller	Résultats
<p>2.1.6 et 2.1.10 : (i) Mettre en place une comptabilisation des recettes fiscales (DGI) et douanières (DGD) en partie double en conformité avec les dispositions du plan comptable de l'Etat et (ii) Faire le suivi des ressources perçues par les services</p>	<p><u>Première année d'affectation:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Rédaction d'une instruction comptable relative au suivi (tableaux, synthèses, ...) et à la comptabilisation des recettes (plan de compte détaillé, schémas de comptabilisation des opérations,...) • Assistance a la mise en place de la tenue de la comptabilité en partie double dans les régies financières 	<p><u>Première année d'affectation:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Instruction rédigée • Tenue d'une comptabilité en partie double dans les régies financières

3) Programme 3 du PA-RGFP: Prévision, programmation et exécution budgétaire

Action du PA-SRPF	Activités du conseiller	Résultats
<p>3.4.1 : Mettre en place un système de gestion prévisionnelle de la trésorerie</p>	<p><u>Première année d'affectation:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Appui au renforcement de l'activité du comité de trésorerie <p><u>Deuxième année d'affectation (à titre indicatif):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Appui a l'établissement des plans de trésorerie prévisionnel annuel, mensuel et hebdomadaires 	<p><u>Première année d'affectation:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapports mensuels du comité de trésorerie <p><u>Deuxième année d'affectation (à titre indicatif):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Plans de trésorerie fiables établis annuellement, mensuellement et hebdomadairement

Optimisation de la chaîne de la dépense	<u>Deuxième année d'affectation (à titre indicatif):</u> <ul style="list-style-type: none"> Mise en œuvre des propositions d'améliorations de la chaîne de la dépense (yc. délais de paiement) 	<u>Deuxième année d'affectation (à titre indicatif):</u> <ul style="list-style-type: none"> Réduction des délais de paiement
Mise en place du compte unique du Trésor	<u>Première année d'affectation et deuxième année d'affectation (à titre indicatif):</u> <ul style="list-style-type: none"> Appui aux actions de clôture des comptes bancaires publics 	<u>Deuxième année d'affectation (à titre indicatif):</u> <ul style="list-style-type: none"> CUT effectif

4) **Programme 8 du PA-RGFP: Améliorer le système de comptabilité de l'Etat et la restitution des données de l'exécution budgétaire**

Action du PA-SRPF	Activités du conseiller	Résultats
Fiabilisation des données financières	<u>Première année d'affectation:</u> <ul style="list-style-type: none"> Mise à jour du plan comptable Etablissement d'une procédure détaillée pour la production des comptes de gestion, du compte général des administrations financières (CGAF) et du projet de loi de règlement (PLR) : acteurs, rôles respectifs, calendrier,... Formation <u>Deuxième année d'affectation (à titre indicatif):</u> <ul style="list-style-type: none"> Appui à la mise en œuvre du contrôle interne comptable Formation 	<u>Première année d'affectation:</u> <ul style="list-style-type: none"> Plan comptable mis à jour Procédure établie et données financières 2013 fiabilisées : PLR et CGAF en cohérence. <u>Deuxième année d'affectation (à titre indicatif):</u> <ul style="list-style-type: none"> Mise en œuvre du contrôle interne comptable Données financières 2014 validées par la Cour des comptes
Préparer le passage à la comptabilité d'exercice (directive UEMOA)	<u>Deuxième année d'affectation (à titre indicatif):</u> <ul style="list-style-type: none"> Appui à la définition d'une stratégie de mise en œuvre : calendrier et étapes 	<u>Deuxième année d'affectation (à titre indicatif):</u> <ul style="list-style-type: none"> Stratégie établie

Les objectifs et résultats attendus du conseiller pourront être revus en fonction des contraintes rencontrées par le conseiller et de l'avancée des travaux des services du MEF.

AUTRES REMARQUES

Positionnement du conseiller

M. Blaise Yehouenou exerce les fonctions de conseiller auprès du ministre des finances.

Il travaille en étroite collaboration avec les conseillers du ministre, les services du Secrétaire permanent, du secrétaire général et l'ensemble des directions générales et directions du MEF. Il entre en contact, en tant que de besoin et en informant le ministre, avec les autres ministères ainsi que la CdC.

Rémunération et moyens matériels mis à sa disposition

La rémunération de M. Blaise Yehouenou est versée par le FMI et financée par l'Union européenne.

Le MEF met à la disposition du conseiller un espace de travail, les fournitures de bureau ainsi que les moyens téléphoniques adaptés à l'exercice de sa fonction.

M. Blaise Yehouenou doit par ailleurs avoir accès aux applications comptables (SIGFIP en particulier) et aux applications métiers des directions générales et directions du MEF le cas échéant.

Durée de son affectation

L'affectation de M. Blaise Yehouenou couvre une période allant du 3 octobre 2012–15 septembre 2013, qui pourrait être prolongée d'un an.

Contrôle qualité

Le contrôle qualité des activités du conseiller est effectué par le gestionnaire du projet au sein de la division gestion des finances publiques II (M2) du Département des finances publiques du FMI (M. Queyranne, au 16 novembre 2012).

M. Blaise Yehouenou adresse après le premier mois de prise de fonction, puis trimestriellement au chef de la division (M. Mueller, au 2 octobre 2012), avec copie au gestionnaire du projet, des rapports rédigés en français et précédés d'un résumé en anglais qui décrivent ses activités et les résultats atteints. Ces rapports sont également communiqués

pour information au gestionnaire du projet à la délégation de l'Union européenne au Togo (Mme Gosparini, au 2 octobre 2012).

Le conseiller peut en outre solliciter à tout moment l'appui technique du FAD du FMI. Une mission du siège du FMI fera le point sur les résultats atteints sur l'ensemble du projet dans le courant de l'année 2013.

Lien avec les autres activités du projet et les autres assistances techniques du FMI dans le domaine de la gestion des finances publiques et des statistiques

Un plan indicatif d'utilisation des ressources d'expertise court terme du projet, dans les domaines d'activités du conseiller, est présenté en introduction du rapport.

Dans ce cadre, M. Blaise Yehouenou participera à la rédaction des projets de termes de référence des experts de court terme en collaboration avec M. Ephrem Ghonda Makiadi. Il prendra part dans la mesure des besoins et de ses disponibilités et assurera le suivi de la mise en œuvre de leurs préconisations dans ses domaines d'intervention.

Les ressources mobilisées seront soit des personnels du siège du FMI, soit des consultants. Dans le respect de la nature des dépenses prévues par le projet, et en accord avec le ministre, le conseiller peut faire toute proposition de modification de l'utilisation de ces ressources au Département des finances publiques qui informera, le cas échéant, l'UE.

Le conseiller pourra exprimer des besoins complémentaires d'AT. Il sera notamment associé à la programmation et à la réalisation des activités des projets du FAD et d'AFRITAC-Ouest en matière de gestion des dépenses publiques.

Le conseiller sera informé par la représentation résidente du FMI au Togo (M. Werner Keller) des autres AT du FMI en mission ou en poste à Lomé, et entrera en contact avec eux,

ANNEXE 3. PROPOSITION D'ÉCHÉANCIER DES RÉSULTATS DU PROJET

En accord avec la DUE, une mise à jour des indicateurs vérifiables et de leurs dates d'achèvement est proposée ci-dessous. L'évaluation périodique de la mise en œuvre du projet conjoint UE-FMI sera réalisée sur la base de ce tableau.

Description des résultats	Indicateurs vérifiables	Date d'achèvement
1.1. PA-RGFP - Le gouvernement du Togo dispose d'une feuille de route réaliste pour mettre en œuvre la stratégie de GFP adoptée.	<ul style="list-style-type: none"> • Une feuille de route détaillée avec un système de suivi (indicateurs et cibles) pour la mise en œuvre du PA-RGFP est finalisée par le MEF. • Le PA-RGFP s'appuie sur un mécanisme de suivi des résultats. • -Les coûts d'exécution du PA-RGFP sont évalués pour au moins une période triennale. • Un plan d'action annuel mettant en lumière les mesures prioritaires et les résultats escomptés pour l'année est préparé à intervalles réguliers. 	<p>Septembre 2013</p> <p>Juin 2013 Mars 2013 A partir de décembre 2012</p>
1.2. PA- RGFP – Le cadre institutionnel pour gérer la mise en œuvre du PA-RGFP est opérationnel.	<ul style="list-style-type: none"> • Les structures et les personnes responsables pour la mise en œuvre et le suivi de la réforme présentent régulièrement les résultats de leur travail dans le comité sectoriel • Les personnels responsables du suivi de la réforme et de la préparation des rapports périodiques sont formés. • Groupes de travail pour chaque programme de la stratégie de réforme de la GFP pleinement opérationnels. • Rapports trimestriels sont préparés par chaque groupe de travail sur l'exécution du programme • Les revues sectorielles conjointes sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du PA-RGFP se tiennent chaque semestre dans le cadre du groupe inter-bailleurs sur la base des plans annuels et du système de suivi. 	A partir de décembre 2012
2. Cadre réglementaire et institutionnel- Préparation à la mise en œuvre des directives UEMOA	<ul style="list-style-type: none"> • Les hauts responsables du MEF et des ministères dépensiers sont conscients des enjeux et des changements apportés par la réforme de la GFP et notamment par les directives UEMOA. • Des feuilles de route sont élaborées pour planifier la mise en œuvre des directives sur le moyen terme dans les domaines couverts par le présent projet. • Une évaluation de l'évolution nécessaire pour que SIGFIP puisse prendre en compte le nouvel environnement crée par les directives UEMOA est élaboré. 	<p>Septembre 2013</p> <p>Septembre 2013</p> <p>Septembre 2014</p>
3.1. Exécution budgétaire. Les procédures concernant l'exécution du budget, la chaîne des dépenses sont améliorées.	<ul style="list-style-type: none"> • Les contrôles internes et externes ainsi que les diagnostics réalisés après la mise à jour des manuels indiquent une application généralement acceptable du nouveau cadre juridique et réglementaire • La chaîne des dépenses est rationalisée et son flux amélioré, notamment : <ul style="list-style-type: none"> ○ Le délai entre la date de soumission des dossiers de passation des marchés à la DNCMP et la décision de non objection de cette dernière est réduit de 75 à 90 jours actuellement à au maximum 20 jours contre 15 prévus dans les textes (31 décembre 2014) ; ○ Les délais de séjour des dossiers de dépenses chez les différents 	<p>Mars 2015</p> <p>Mars 2015</p>

	<p>acteurs de la chaîne de dépenses comme fixé par le décret du 20/4/2011 sont précisés à chaque étape et régulièrement suivis.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La déconcentration de l'ordonnancement est en place dans au moins 3 des principaux ministères dépen­siers. Ces ministères appliquent les manuels sur l'exécution budgétaire et les procédures comptables. 	Mars 2015
3.2. <i>Gestion de la trésorerie</i> - la gestion de la trésorerie est améliorée.	<ul style="list-style-type: none"> • Un plan annuel de gestion de la trésorerie cohérent et mensualisé est régulièrement élaboré. • Le cadre institutionnel de gestion de la trésorerie créé par les arrêtés du MEF est opérationnel et produit des rapports réguliers à tous les niveaux. • Des plans de passation des marchés, assortis d'informations sur les engagements et les paiements, sont élaborés par les principaux ministères dépen­siers. • Un plan annuel pour l'émission d'emprunts à court terme (bons et obligations du Trésor) cohérent avec le plan annuel de gestion de la trésorerie est préparé et adopté par le MEF avec le plan de gestion de trésorerie annuel. 	<p>Fin 2013</p> <p>A partir de septembre 2013</p> <p>Fin 2013</p> <p>Mai 2015</p>
3.3 <i>Compte unique du trésor</i> – le compte unique du Trésor est rétabli progressivement à la banque centrale.	<ul style="list-style-type: none"> • Une mise à jour de l'inventaire des comptes ouverts dans les banques commerciales au nom des organismes publics est faite semestriellement. • Une stratégie et un plan d'action pour l'établissement du CUT sont adoptés. 	<p>A partir de décembre 2013</p> <p>Fin 2014</p>
4. <i>Formation</i> - Le MEF met en œuvre une stratégie de formation liée à la mise en œuvre de la PA-RGFP.	<ul style="list-style-type: none"> • Une stratégie et le plan d'action correspondant pour le renforcement des capacités des divers acteurs de la GFP, y compris les ministères dépen­siers, sont approuvés • Les effectifs concernés (par les thèmes couverts par le projet) du MEF et ministères dépen­siers ont été formés à travers des ateliers et séminaires dans les domaines d'intervention du projet 	<p>Mars 2013</p> <p>A partir de septembre 2013</p>
5.1 <i>Comptabilité publique et information budgétaire</i> . La fiabilité et la régularité des opérations comptables sont améliorées.	<ul style="list-style-type: none"> • Les comptes définitifs de 2012 sont clos et présentés à la CdC en 2013 au plus tard à fin juin 2013. • Les comptes définitifs de 2013 sont clos et présentés à la CdC en 2014 selon les délais prévus par la LOLF. • Une balance consolidée des comptes de l'Etat est établie mensuellement. 	<p>Juillet 2013</p> <p>Juin 2014</p> <p>Mai 2015</p>
5.2 <i>Cour des comptes</i> - les capacités de la Cour des comptes se renforcent.	<ul style="list-style-type: none"> • La Cour a participé à des formations sur l'exécution budgétaire et la comptabilité offertes dans le cadre du projet 	A partir de mars 2013
6. <i>Nouvel arrêté portant organisation du MEF</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Le MEF dispose d'un projet d'arrêté et d'un organigramme. • Le MEF dispose d'une stratégie de formation qui tient compte des évolutions nécessaires pour institutionnaliser les changements liés aux directives UEMOA 	<p>Mars 2013</p> <p>Mars 2013</p>