

**MINISTERE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES**

**REPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail-Liberté-Patrie**

**SECRETARIAT PERMANENT POUR LE SUIVI
DES POLITIQUES DE REFORMES ET DES
PROGRAMMES FINANCIERS**

**SERVICE DU SUIVI DES REFORMES
ET DES RELATION AVEC L'UE**



**PROJET DE RAPPORT DE L'ATELIER DE REVUE DE LA
PERFORMANCE DU PLAN D' ACTIONS DE LA REFORME DE
LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES A FIN JUIN 2019**

Lomé, les 22 et 23 août 2019

Sommaire

Sigles et acronymes	3
Introduction	4
I. Cérémonie d'ouverture	4
II. Présentation sur l'état de mise en œuvre des RGFP à fin juin 2019	5
2.1. Présentation des résultats globaux de l'évaluation de la performance des réformes des finances publiques	5
2.2. État de mise en œuvre des recommandations issues de la revue du PA-RGFP à fin juin 2019	6
2.3. Présentations de l'état de mise en œuvre des réformes dans les différents services suivies de débats	7
2.4. Difficultés et perspectives	8
2.5. Recommandations	9
III. Cérémonie de clôture	10

Sigles et acronymes

AE	Autorisation d'Engagement
AN	Assemblée Nationale
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BM	Banque Mondiale
CASEF	Centre Administratif des Services Economiques et Financiers
CdC	Cour des Comptes
CEDEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CP	Crédit de Paiement
DF	Direction des Finances
DNCF	Direction Nationale du Contrôle Financier
DNCMP	Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics
DOB	Débat d'Orientation Budgétaire
DPBEP	Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP)
DPPD	Documents de Programmation Pluriannuel des Dépenses
FMI	Fonds Monétaire International
GFU	Guichet Foncier Unique
IGE	Inspection Générale d'Etat
IGF	Inspection Générale des Finances
IGT	Inspection Générale du Trésor
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
MPDC	Ministère de la Planification du Développement et de la Coopération
OTR	Office Togolais des Recettes
PA -RGFP	Plan d'Actions de la Réforme de la Gestion des Finances Publiques
PAGE	Projet d'Appui à la Gouvernance Economique
PAP	Projet Annuel de Performance
PND	Plan National de Développement
PNUD	Programme des Nations Unis pour le Développement
PTBA	Plan de travail et budget annuel
SP -PRPF	Secrétariat Permanent pour le suivi des politiques de réformes et des programmes financiers
UE	Union Européenne

Introduction

Les 22 et 23 août 2019, s'est tenu dans la salle CEDEAO du Centre Administratif des Services Economiques et Financiers (CASEF), l'atelier sur la revue de la performance du Plan d'Actions de la Réforme de la Gestion des Finances Publiques (PA-RGFP 2019-2021) au titre du 1^{er} semestre 2019.

Cette revue a été organisée conformément à la stratégie des réformes adoptée par le décret N°2010-108/PR du 29 septembre 2010, qui prévoit deux revues chaque année pour une mise en cohérence des informations sur les réformes au sein des ministères et institutions qui élaborent et exécutent leurs propres réformes.

Organisé par le Secrétariat Permanent pour le suivi des politiques de réformes et des programmes financiers (SP-PRPF), cet atelier a été financé par la Banque Mondiale (BM) et l'Union Européenne (UE) à travers le projet d'appui à la gouvernance économique (PAGE) du Ministère de l'Economie et des Finances.

La rencontre a connu la participation des répondants et correspondants thématiques chargés du suivi des réformes des finances publiques, accompagnés de leurs supérieurs hiérarchiques, des membres du comité de suivi des réformes, des représentants de services publics et des partenaires techniques et financiers.

L'objectif de cette revue est d'évaluer la performance dans la mise en œuvre des réformes des finances publiques à fin juin 2019. Cette revue a permis également aux acteurs d'identifier les difficultés et de prendre des dispositions pour accélérer la mise en œuvre des réformes au deuxième semestre 2019 afin d'atteindre les objectifs fixés.

Le présent rapport, qui rend compte des principales conclusions des travaux, est structuré en trois principales parties : (i) la cérémonie d'ouverture, (ii) les présentations des états de mise en œuvre des réformes suivies des débats, et (iii) la cérémonie de clôture.

I. Cérémonie d'ouverture

La cérémonie d'ouverture de l'atelier a été présidée par le Secrétaire Permanent chargé du suivi des politiques de réformes et des programmes financiers, **Monsieur Mongo AHARH-KPESSOU**, représentant le Ministre de l'Economie et des Finances.

Dans son discours d'ouverture, le Secrétaire Permanent a remercié les participants, au nom du Ministre de l'économie et des finances, pour avoir répondu nombreux une fois encore à son invitation.

Mettant la mise en œuvre des réformes en lien avec celle du Plan National de Développement (PND) 2018-2022, le Secrétaire Permanent a salué la vision du Chef de l'Etat Son Excellence Faure Essozimna GNASSINGBE et a indiqué que le PND jette les bases solides pour un

développement durable et prospère en s'appuyant sur une meilleure gouvernance, une inclusion sociale et une transformation structurelle de notre économie.

Pour lui, la mise en œuvre des réformes des finances publiques permettra de mobiliser davantage des recettes en vue d'apporter un soutien à la réalisation des politiques publiques prévues dans le budget de l'Etat dont la bonne exécution ouvre la voie au développement de notre pays. Il a souligné également que la réforme phare qui est au centre du système de gestion des finances publiques est celle relative à la gestion axée sur les résultats notamment le budget programme en cours de mise en œuvre.

Le Secrétaire Permanent a précisé que le Gouvernement a réalisé le 15 juillet 2019 le premier Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) en vue de permettre au Parlement d'apporter ses observations sur le processus d'élaboration du budget de l'Etat notamment la prise en compte des principaux axes du PND en vue de mieux cerner le contrôle de l'exécution budgétaire et de mieux analyser la loi de règlement.

Il a ensuite remercié les partenaires techniques et financiers pour leurs soutiens multiformes au Gouvernement en vue du succès des réformes en cours et à venir et remercié spécialement la Banque mondiale et l'Union européenne qui ont financé la présente revue. Il a également remercié les membres du Comité de suivi des réformes et les correspondants thématiques pour tout ce qui est mis en œuvre pour faire avancer les réformes malgré les difficultés.

En fin, il a déclaré ouvert, au nom du Ministre de l'Economie et des Finances, l'atelier de la revue de la performance du plan d'actions de la réforme de la gestion des finances publiques sur la période de janvier à fin juin 2019.

II. Présentation sur l'état de mise en œuvre des RGFP à fin juin 2019

Plusieurs présentations ont marqué cette partie des travaux et ont été faites par les représentants du Secrétaire Permanent et les services chargés de la mise en œuvre. Les présentations ont porté sur l'évaluation de la performance globale des réformes de la gestion des finances publiques (PA-RGFP), le suivi des recommandations issues de la revue dudit plan d'actions à fin décembre 2018 ainsi que les présentations des services de mise en œuvre.

2.1. Présentation des résultats globaux de l'évaluation de la performance des réformes des finances publiques

Cette présentation a été faite par Monsieur APELY Kossi Ababio, chargé du suivi des réformes.

Avant de passer en revue les principales mesures réalisées à fin juin 2019, Monsieur APELY a rappelé la méthodologie utilisée pour l'évaluation des réformes et a indiqué les résultats globaux obtenus.

Les méthodologies d'évaluation utilisées sont la méthode de la valeur acquise qui concerne les activités de réformes dont les coûts sont estimés et l'évaluation suivant le taux d'exécution physique pour les activités dont les coûts de mise en œuvre n'ont pas pu être estimés.

L'évaluation des activités de réformes des finances publiques suivant ces deux outils a montré que 8 activités de réformes ont été performantes sur les 11, soit 72,70% selon la méthode de la valeur acquise et 26 activités efficaces sur les 36 suivant l'évaluation avec le taux d'exécution physique révèle, soit un taux de 72,20%.

Le présentateur a fait également ressortir quelques principales mesures réalisées au titre au 1^{er} semestre 2019 :

- à la tenue du 1^{er} Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) ;
- à l'adoption d'un décret portant création, attribution, organisation et fonctionnement de l'Inspection Générale des Finances (IGF) ;
- à l'amélioration du climat des affaires à travers (i) la création des tribunaux de commerce de Lomé et de Kara et opérationnalisation de celui de Lomé et l'adoption du décret portant création et fonctionnement du Guichet Foncier Unique (GFU) ;
- à la tenue de la comptabilité matière notamment par (ii) le démarrage de l'élaboration des textes d'application du décret n°2016-060/PR du 04 mai 2016 sur la comptabilité matière, (ii) le recensement des patrimoines mobiliers et immobiliers des ministères et institutions et (iii) la mise en place de points focaux des ministères et institutions qui vont servir de relais en attendant la nomination des comptables matières ;
- à la mise en œuvre du nouveau code des impôts en vue de l'amélioration de la mobilisation de l'administration fiscale et partant de la mobilisation des recettes notamment l'adoption d'un taux unique de TVA de 18% et l'ouverture à la BCEAO d'un compte dédié au règlement des crédits de TVA ; etc.
- au processus de mise en œuvre du budget de l'Etat sous forme de programmes. Plusieurs activités ont été réalisées à cet effet. Il s'agit de (i) la formation sur les différents segments de la LOLF et adaptation de tous les segments de la nomenclature ; (ii) la déclinaison des investissements en AE/CP pour le budget 2019 ; (iv) la revue qualité des documents de programmation pluriannuel des dépenses (DPPD) et des projets annuels de performance (PAP) et (v) la formation en cours sur l'élaboration des DPPD dans le système d'information, etc.

2.2.État de mise en œuvre des recommandations issues de la revue du PA-RGFP à fin juin 2019

Cette présentation a été faite par Monsieur DEDJI Affo Tchitchi, Chef de Division au Secrétariat Permanent. L'état de mise en œuvre des recommandations issues de la revue du PA-RGFP à fin juin 2019 indique que 08 recommandations sur 09 ont été mises en œuvre ou en cours de réalisation, soit un taux de 89,88% :

Les recommandations réalisées sont relatives à la tenue du débat d'orientation budgétaire (DOB) le 15 juillet 2019 et au respect des délais réglementaires (45 jours après le trimestre) de production et de publication des rapports trimestriels d'exécution du budget : à partir du 30 juin 2019.

Les recommandations en cours de mises en œuvre sont : (i) l'interconnexion entre le SIGFiP et les systèmes informatique de l'OTR, (ii) l'autorisation d'utilisation des ressources prévues dans le budget 2019 afin de mener à bien les activités de suivi des réformes, (iii) la mise en place le mécanisme de suivi-évaluation de la mise en œuvre du PND ; (iv) l'accélération de la réécriture du SIGFiP, (vi) l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de renforcement des capacités des acteurs des finances publiques, et (vii) la poursuite du plaidoyer pour l'adoption du reste des textes relatifs aux marchés publics, aux corps de contrôle et au Budget-programme. La seule recommandation qui n'a pas connu de début de réalisation est la publication des notes de conjoncture.

Les recommandations en cours de mise en œuvre et celles qui n'ont pas connu de début de réalisation feront l'objet de suivi au second semestre et leur état de mise en œuvre sera présenté à la prochaine revue.

Les deux premières présentations ont été suivies de débat. Les différents correspondants thématiques ont présenté ensuite tour à tour l'état de mise en œuvre des réformes dans leurs services respectifs.

2.3. Présentations de l'état de mise en œuvre des réformes dans les différents services suivies de débats

Les présentations ont porté sur l'état de mise en œuvre des plans de travail et budget annuel (PTBA 2019) des différents services et ont concerné les domaines de la programmation et l'exécution budgétaire, le renforcement du contrôle, la mobilisation des ressources financières, l'informatisation des services financiers et les marchés publics. Elles ont été livrées par les correspondants thématiques chargés du suivi des réformes des finances publiques.

Ces différentes présentations ont été suivies de débats sur les points ayant faits l'objet de recommandations. Il s'agit de :

➤ Le mécanisme de suivi-évaluation du Plan Nationale de Développement (PND)

Pour un meilleur suivi de la mise en œuvre du PND, le Gouvernement a obtenu l'appui du Programme des Nations Unis pour le Développement (PNUD) pour la mise en place du système de suivi-évaluation. A cet effet, le PNUD a effectué une première mission d'assistance technique et une seconde est prévue dans les mois à venir. Aussi, un processus de recrutement de consultants est-il en cours pour appuyer la rédaction du premier rapport de mise en œuvre de cette stratégie nationale.

Les participants ont suggéré au ministère de la planification du développement et de la coopération des dispositions pour accélérer le processus en cours en vue de la mise en place effective du mécanisme de suivi-évaluation de cette stratégie de même que l'élaboration du premier rapport de mise en œuvre du PND.

➤ La maîtrise de l'effectif et de la masse salariale

L'assainissement du fichier de la solde en vue de la maîtrise de la masse salariale a également fait l'objet de discussion. En effet, les difficultés liées à la gestion du personnel de l'Etat notamment les agents publics, décédés, en position de disponibilité ou en situation d'abandon de poste non déclarés ont été discutées.

Devant cette situation, il a été suggéré qu'un plaidoyer soit fait pour le renforcement des capacités techniques et organisationnelles des ministères et institutions en gestion des ressources humaines en vue d'assurer une bonne gestion prévisionnelle du personnel.

➤ **La déconcentration du contrôle financier**

Dans le cadre du processus de déconcentration du contrôle financier, la présentation a montré au vue de l'état des lieux que le système informatique et la matériel requis ont a été installés dans toutes les zones déconcentrées. A cet effet, les participants ont suggéré que la Direction Nationale du Contrôle Financier face un plaidoyer pour la nomination et le déploiement des directeurs centraux et des contrôleurs financiers délégués de la DDCF afin de rendre opérationnel toutes les entités déconcentrées.

➤ **Disposition pratique pour le basculement en Budget Programme**

Les participants ont été informés et rassurés des dispositions techniques en cours pour rendre le système informatique prête pour l'exécution du budget de l'Etat en mode programme à partir de l'année 2020. Ces dispositions sont, entre autres, la poursuite des différents tests notamment sur les aspects de la tenue de la comptabilité, la disponibilité du premier draft du Budget programme 2020-2022 à fin octobre 2019 sur la base de la lettre de cadrage, la mobilisation d'un expert du FMI pour appuyer le processus, etc.

➤ **Les textes en cours d'adoption des organes de contrôle**

En vue de finaliser les réformes relatives au cadre institutionnel des organes de contrôle, les participants ont rappelé la nécessité d'adopter et de rendre disponible le reste des textes.

2.4. Difficultés et perspectives

Les difficultés relevées sont relatives à la non maîtrise de : (i) l'estimation des coûts des activités de réformes, (ii) la planification des réformes et des investissements ; (iii) et à la non adoption des textes restants et relatifs aux réformes, etc.

De façon spécifique, l'Inspection Général des Finances (IGF) a évoqué la non disponibilité des textes après leur adoption en Conseil des Ministres. A cet effet, les participants ont suggéré que le Secrétariat Permanent fasse le suivi auprès du Secrétariat Général du Gouvernement.

En termes de perspectives, les principaux défis sont, entre autres :

- ✓ la poursuite des travaux nécessaires à la mise en œuvre du budget programme notamment l'élaboration du Budget Programme 2020-2022 et sa soumission à l'AN dans les délais et

ainsi que le projet de Loi de Règlement 2018 à l'AN en même temps que le projet de loi de finances 2020 ;

- ✓ la poursuite de l'interconnexion des ministères restants et institutions au SIGFiP ;
- ✓ le plaidoyer pour l'adoption et la mise en œuvre du reste des textes relatifs aux marchés publics, au corps de contrôle et au budget programme,
- ✓ la question du système d'information pour le budget programme.

2.5. Recommandations

Au cours de la revue des réformes de la gestion des finances publiques à fin juin 2019, les recommandations suivantes ont été formulées pour corriger et améliorer la mise en œuvre des réformes au cours des prochaines périodes.

N°	Recommandations	Echéance	Services responsables
1	Faire un plaidoyer pour la nomination des directeurs centraux et des contrôleurs financiers délégués de la DNCF auprès des ministères et institutions	Fin octobre 2019	MEF/DNCF
2	Assurer le renforcement des capacités techniques et organisationnelles des ministères et institutions en gestion des ressources humaines en vue de faciliter le suivi des effectifs et de la masse salariale à la Direction des Finances	Décembre 2019	MEF/DF/Ministères Sectoriels/Institutions
3	Accélérer les travaux du recrutement des consultants pour le suivi de la mise en œuvre du PND et la rédaction du premier rapport bilan 2018 courant le deuxième semestre 2019.	Fin décembre 2019	MPDC
4	Assurer le déploiement intégral du SIGFiP à tous les Ministères et Institutions restants	Décembre 2020	Cellule Informatique
5	Finalisation et signature des textes d'application des décrets relatifs à l'éthique et à la déontologie dans la passation des marchés publics ainsi que régularisation	Fin décembre 2019	MEF/ARMP /DNCMP
6	Adoption des textes relatifs aux marchés publics	Fin décembre 2019	MEF/ARMP

III. Cérémonie de clôture

La cérémonie de clôture a été présidée par **Monsieur DEDJI Affo Tchicthi**, représentant **Monsieur AHARH-KPESSOU Mongo**, Secrétaire Permanent chargé du suivi des Politiques de Réformes et des Programmes Financiers. Il a félicité les participants pour leurs divers apports à la mise en œuvre des réformes et leur a demandé de faire plus d'effort pour se rendre disponibles dans le processus de la mise en œuvre des réformes.

Pour terminer, il a rappelé aux participants que la revue nationale de la performance de la mise en œuvre des réformes au titre du 1^{er} semestre 2019 est prévu pour le 27 août 2019.

Lomé le 23 août 2019.

L'équipe des rapporteurs.