



COMMISSION 5

Transparence, redevabilité, reddition des comptes et pilotage des réformes

Outils de diagnostics et pilotage des réformes

Exploitation des résultats PEFA pour la mise en œuvre d'un plan d'actions pour la réforme de la gestion des finances publiques au Togo

Par Kossi Ababio. APELY, Chef Division du suivi des réformes et des relations avec l'UE

Version édition

Le Gouvernement a mis en place une feuille de route gouvernementale Togo 2020-2025 (FDR) avec la vision de faire du Togo un pays de paix, une nation moderne avec une croissance économique inclusive et durable. Cette FDR s'articule sur 3 axes à savoir (i) renforcer l'inclusion et l'harmonie sociales et consolider la paix, (ii) dynamiser la création d'emplois en s'appuyant sur les forces de l'économie et (iii) moderniser le pays et renforcer ses structures. Cette FDR privilégie un accroissement des investissements publics, l'inclusion et l'harmonie sociale, la promotion de l'emploi, etc.

Pour l'atteinte de cette vision, le leadership affirmé du Chef de l'Etat a permis, à travers l'axe n°3 de la FDR, de réaffirmer l'importance portée sur l'assainissement de la gestion des finances en vue de contribuer au développement économique et d'aligner les finances publiques sur les normes et standards internationaux.

L'objectif global de cette rencontre qui est d'offrir un cadre aux pays de la sous-région pour mener une réflexion commune sur les mécanismes de réformes des finances publiques, identifier les pratiques ayant conduit à des résultats positifs, et de mutualiser dans un cadre régional africain, de manière à renforcer la dynamique du processus dans chaque Etat cadre bien avec les aspirations du Togo.

Que pouvons-nous tirer du parcours du Togo dans la mise en œuvre des réformes initiées pour assainir les finances publiques et quel enseignement pouvons-nous tirer ?

Pour répondre à cette question, la présente note est structurée en quatre points à savoir : (i) conception et contenu de la réforme (ii) enseignements tirés et résultats obtenus ; (iii) difficultés ou risques ; (iv) perspectives et recommandations.

I. Conception et contenu de la réforme

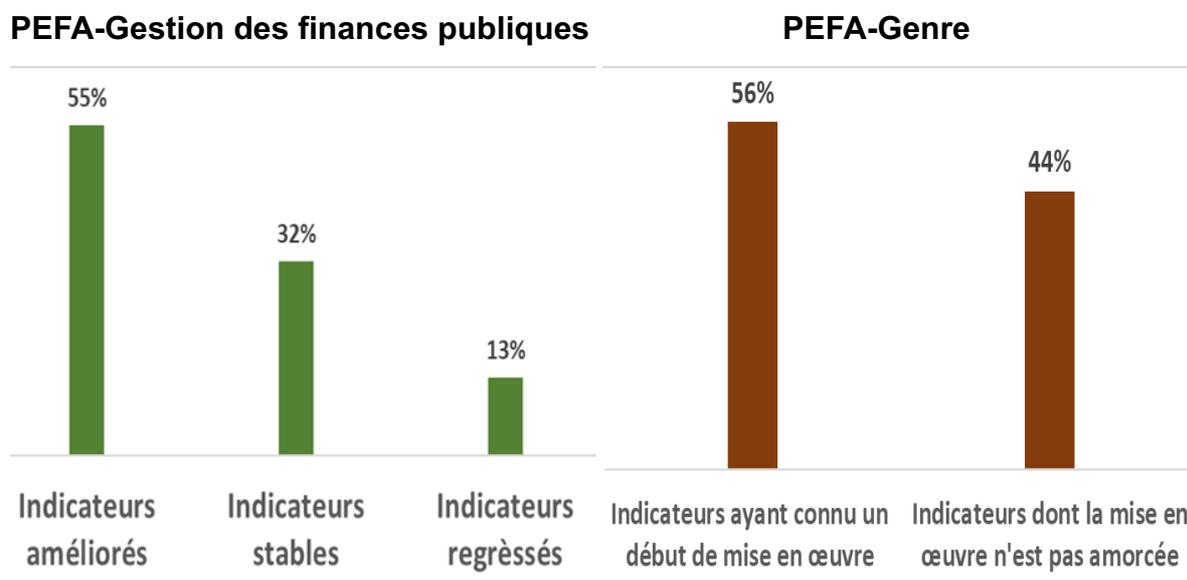
Le gouvernement, à travers la feuille de route gouvernementale Togo 2020-2025, poursuit l'assainissement des finances publiques. Pour la mise en œuvre efficace des réformes de la gestion des finances publiques, différents diagnostics ont été réalisés :

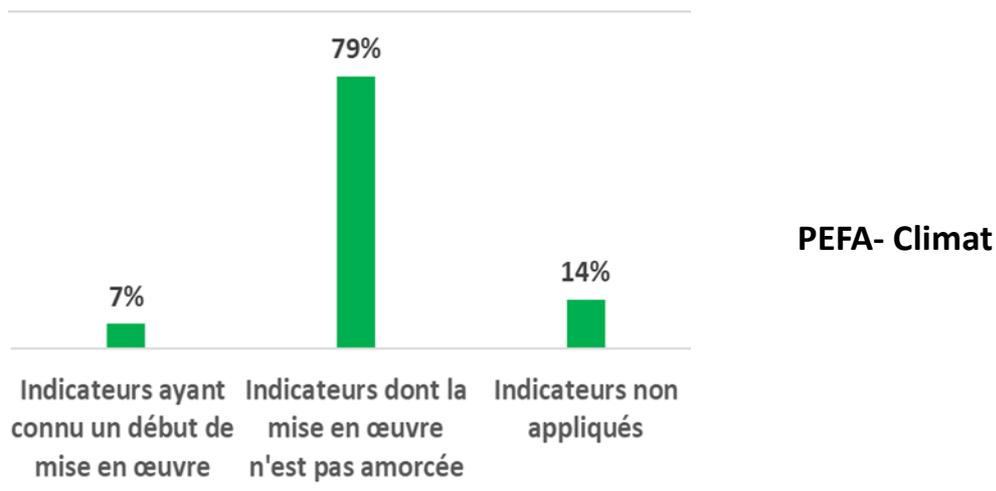
1.1. Evaluation la méthodologie « Public Expenditure and Financial Accountability » (PEFA) : le Togo a réalisé sa première évaluation du système des finances publiques suivant la méthodologie PEFA en 2008. Cette évaluation a été réalisée après la reprise en 2008 de la coopération économique et financière avec la communauté internationale. Elle a permis aux autorités togolaises d'élaborer une stratégie de réforme en 2010 assortie d'un plan d'actions.

La seconde évaluation PEFA s'est déroulée en 2016 et a permis d'établir le plan d'action 2017-2021 sur la base d'une actualisation du plan d'action précédent. De nos jours, de nouveaux enjeux en matière de gestion moderne des finances publiques se sont manifestés, notamment la mise en œuvre des directives portant cadre harmonisé de gestion des finances publiques au sein des Etats membres de l'UEMOA qui traduit la gestion axée sur les résultats. Un des changements majeurs est le fait que le Togo a basculé au budget programme depuis janvier 2021.

Cinq ans après l'évaluation précédente, les autorités togolaises viennent de réaliser une nouvelle évaluation du système de gestion des finances publiques pour apprécier les progrès accomplis depuis 2016 et, en même temps, pour disposer d'un diagnostic indépendant et rigoureux pouvant les aider à identifier les faiblesses et les nouveaux enjeux en vue d'actualiser le plan d'actions des réformes des finances publiques. Cette nouvelle évaluation a pris en compte les nouvelles thématiques émergentes que sont le genre et le changement climatique dans la gestion des finances publiques.

Figure 1 : résultats comparés et performance des indicateurs
(Evaluations 2016 et 2022)





1.2. Evaluation/diagnostics complémentaires

Le Togo a réalisé le PEMFAR (Revue des Dépenses Publiques et de la Responsabilité Financière) en 2009 après celle réalisée en 2006.

Dans la même optique, le gouvernement a réalisé l'évaluation de la gestion des investissements publics (PIMA) en 2016 et en 2019 pour cerner les faiblesses inhérentes à la gestion du programme des investissements publics. Pour ce qui concerne la dette publique, le gouvernement a réalisé des diagnostics en 2010 et en 2022 suivant l'outil d'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette (DeMPA). Toutes ces évaluations complémentaires ont permis de formuler des recommandations dans le but d'améliorer la gestion des finances publiques.

II. Enseignements tirés et résultats obtenus

Les différents diagnostics ou évaluations réalisés ont permis de mettre en place un premier plan d'action de réformes de la gestion des finances publiques (PA-RGFP) en 2010, à la suite de la première évaluation PEFA (2008), avec 09 programmes de réformes à savoir : (i) cadre juridique, (ii) mobilisation des ressources, (iii) gestion macroéconomique et budgétaire, (iv) renforcement du contrôle, (v) informatisation des services financiers, (vi) marchés publics, (vii) déconcentration de l'administration financière et accompagnement de la décentralisation, (viii) comptabilité et restitution des données financières sur l'exécution du budget de l'Etat, (ix) renforcement des capacités.

Après l'évaluation PEFA de 2016, 6 programmes de réformes ont été mis en place sur une actualisation du premier PA-RGFP : (i) pilotage du PA-RGFP, (ii) mobilisation et gestion des ressources financières, (iii) planification et gestion budgétaire de l'Etat, (iv) gestion du Patrimoine et sauvegarde des intérêts de l'Etat, (v) sécurisation des deniers publics, (vi) décentralisation financière.

2.1. Résultats obtenus

Les efforts en matière de mise en œuvre des réformes des finances publiques ont permis de renforcer le système de gestion des finances publiques sur l'ensemble de chaîne d'exécution du budget de l'Etat dans son ensemble à travers la mise en œuvre des plans d'actions de réforme de gestion des finances publiques :

Quelques résultats spécifiques de manière de réformes :

- Le cadre juridique et institutionnel des finances publique a été renforcé par la transposition des huit (08) Directives du cadre harmonisé des finances publique au sein de l'UEMOA portant gestion axée sur les réformes (GAR) dont la mise en œuvre effective a démarré en janvier 2021. La mise en œuvre de la GAR ou du budget programme permet rendre également effective les réformes complémentaires importante à savoir la déconcentration de la fonction d'ordonnancement des dépenses des dépenses et du contrôle financier, la tenue des débats d'orientation budgétaires sur le DPBEP, la prise en compte du genre dans la budgétisation et la lutte contre le changement climatique dans la planification et la budgétisation des projets d'investissement, etc.
- La mobilisation des ressources internes a été améliorée grâce à la mise en place de l'Office Togolais des Recette (OTR) et la digitalisation des procédures de collecte.
- Le cadre juridique et institutionnel de gestion des marchés publics a été renforcé par de nouvelles lois et décret d'application. Il existe aujourd'hui deux structures chargées respectivement du contrôle et de la régulation des marchés publics.
- Le cadre juridique du contrôle des finances publiques a été renforcé par deux (02) lois organiques (la loi organique n°2021-025 portant organisation, attributions et fonctionnement de la cour des comptes et des cours régionales des comptes et la loi organique n°2021-026 portant statut des magistrats de la cour des comptes et des cours régionales des comptes). La promulgation de ces deux (02) lois entre dans le cadre de la modernisation de la Cour en prenant en compte les normes de l'UEMOA et de l'INTOSAI notamment l'affirmation de son indépendance et de son autonomie financière et de gestion. Les deux (02) textes renforcent le processus de décentralisation en cours et prévoient l'extension des attributions de la cour avec la prise en compte de l'évaluation des politiques publiques, l'émission des avis sur les rapports annuels de performance, le contrôle des visas des contrôleurs financiers et le contrôle de la gestion des responsables de programmes. Il existe aujourd'hui un cadre de concertation des corps de contrôle présidé par la Cour des comptes.
- La gestion des investissements publics a été renforcée grâce aux diagnostics du système de gestion des investissements réalisé en 2016. De nouvelles réformes ont été initiées et des manuels ont également été introduites pour renforcer le processus de sélection des projets et surtout en lien avec la FDR.

Réformes des finances publiques en Afrique francophone

- La gestion de la dette publique a été renforcée. Les recommandations de l'évaluations menée sur la performance de la gestion de la dette publique en 2016 ont permis de formuler des réformes importantes. Aujourd'hui, il y a eu réorganisation de la dette publique suivant le front, le middle et back office et une centralisation de toutes les informations sur la dette publique. Une stratégie d'endettement est élaborée chaque année et publiée de même que des bulletins statistiques trimestriels sur la dette publique.

Les efforts du gouvernement en matière des réformes ont permis au pays d'afficher la meilleure performance en enregistrant la plus forte augmentation en 2022 avec un score de 3,7 pour se positionner dans le Top 5 selon les résultats de la dernière évaluation CPIA. Ce fut aussi le cas du dernier classement Doing Business où le Togo a été le 1er pays africain réformateur.

2.2. Facteurs de succès

- Les réformes relatives à la gestion des finances publiques sont portées par les plus hautes autorités de la République représentées par le ministre de l'économie et des finances qui assure le maître d'ouvrage et le Secrétariat permanent pour le suivi des politiques de réformes et des programmes financiers (SP-PRPF), le maître d'ouvrage délégué et ce, depuis l'étape d'évaluation/diagnostic jusqu'à la mise en œuvre des réformes initiées ;

- Le SP-PRPF dirige et assure la coordination de l'évaluation PEFA. Il assure le secrétariat du comité technique et rend régulièrement compte au ministre chargé des finances pour orientation et décision. Ce service a déjà de l'expérience dans le suivi des réformes et la supervision des programmes financiers notamment ceux de Bretton Woods ;

- Le SP-PRPF était chargé de i) coordonner la collecte des informations et documents demandés par les évaluateurs ; ii) organiser les réunions des missions à Lomé ; iii) assurer que les questions de l'équipe d'évaluateurs reçoivent une réponse appropriée dans les délais impartis ; iv) constituer l'équipe de revue représentant les autorités togolaises dans le cadre du processus de préparation des rapports d'évaluation ; v) faire les commentaires sur les différents rapports ; (vi) consolider et transmettre dans les délais les commentaires du comité de revue à l'équipe d'évaluateurs ; vii) assurer le suivi de la prise en charge des besoins d'amélioration des points faibles relevés par le rapport final PEFA ;

- Le SP-PRPF assure un suivi régulier de l'ensemble des réformes dans les départements ministériels et institutions de l'Etat par l'intermédiaire des points focaux ou correspondants thématiques chargés du suivi des réformes ;

- La disponibilité d'un comité de suivi des réformes, présidé par le Secrétaire permanent, et qui apporte son appui au SP-PRPF dans l'examen et la validation des réformes au début de chaque année. Il se tient des réunions trimestrielles ;



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

- Une collaboration accrue des services techniques métiers et d'autres structures intervenant dans le suivi de certaines réformes spécifiques ;
- Les différents acteurs en occurrence les services métiers sont formés ;
- La disponibilité et validation des TdR (ou note conceptuelle) précisant les éléments importants du processus d'évaluation (**voir annexe**) dans les meilleurs délais ;
- L'appui de l'ensemble des partenaires techniques et financiers notamment l'appui technique résidente comme celui du FMI/UE.

III. Difficultés ou risques

Il est important d'assurer une meilleure exploitation du rapport PEFA pour déterminer les réformes appropriées ou des réformes devant permettre de corriger les insuffisances relevées. Pour cela, à titre d'exemple, il arriver à comprendre pourquoi on a reçu la note "D". Quelles sont les raisons qui explique cette note ? que faire pour améliorer cette note ou bien quelles réformes faut-il initier pour aller à la note "C" ou à la note "B" ou encore la note "A" pour un indicateur donné. A cet effet, le renforcement des capacités des acteurs est important.

IV. Perspectives et recommandations.

Les actions prévues à titre de perspectives sont notamment : (i) la dissémination du rapport PEFA 2022 ; (ii) la formation des différents acteurs surtout les membres du Comité technique en vue de garantir une meilleure exploitation des rapports (PEFA 2022, DeMPA 2022) en vue de la mise en place du nouveau plan d'action de la réforme de la gestion des finances publique (PA-RGFP) ; (iii) le suivi régulier des réformes qui seront initiées ; (iv) la possibilité d'initier une auto-évaluation dans les années 2028-2029.

En guise de recommandations, elles peuvent se situer à deux (02) niveau :

- **Institutionnel**, il est souhaitable de disposer d'une structure technique ayant des expériences avérées dans la conduite et la supervision des programmes de réformes pour piloter le processus d'évaluation ou de diagnostic du système des finances.
- **Organisationnel/opérationnel**, il est nécessaire **d'élaborer et valider des TdR/une note conceptuelle** cernant tous les contours du processus d'évaluation. Il est également important de mettre en place un comité pour conduire les travaux d'évaluation. Il convient également d'assurer la planification, la programmation, la budgétisation, le suivi régulier et l'évaluation des réformes initiées.

La réussite des réformes des finances publiques passe également par le renforcer les capacités des acteurs. Il faut donc former les membres des différents comités et les représentants des services métiers en amont et en aval des diagnostics des finances publiques pour assurer une meilleure atteinte des objectifs fixés.



Annexe : contenu d'une note conceptuelle/ termes de référence pour l'évaluation PEFA

- **Contexte** (situation économique, des informations sur la gestion budgétaire notamment sur les années à couvrir,) ;
- **Historique de la gestion des finances publique** avec des informations sur les évaluations PEFA précédentes et autres diagnostics de la GFP et les initiatives de réformes de la GFP : différents plans d'actions ;
- **Objectif, la portée et le périmètre** ;
- **Période retenue** ;
- **Ministère, institutions et services concernés par l'évaluations** ;
- **La gestion de l'évaluation PEFA** ;

- ✓ Gestion et supervision ; préciser les différents intervenants à savoir:
 - (i) le maitre d'œuvre (MEF) ;
 - (ii) le service technique qui dirige l'évaluation et ses dire comment ce service va interagir agir avec le comité technique et préciser ses missions dans le processus de l'évaluation ;
 - (iii) le/les PTF qui finance l'équipe de consultants pour l'évaluation ;
 - (iv) le service assure le secrétariat du comité technique ;
 - (v) la composition du comité du comité de revue/Groupe de réviseurs ;
 - ✓ Equipe de supervision, de gestion et de réviseur (au niveau MEF et des PTF
 - ✓ Equipe d'valuation : qualification et composition en fonction des besoins de l'évaluation

- **Ressources financières**
- **Méthodologie et conduite de l'évaluation**

Quel est le cadre de référence à utiliser ? Méthodologie/ manuel du Secrétariat PEFA 2016 ?

Expliquer la méthodologie, préciser le nombre exact des indicateurs et la méthodologie choisie (31 indicateurs prévus par le cadre PEFA de 2016) ;

- Expliquer, pour chaque indicateur, les notations, en précisant : i) les sources d'information et de documentation utilisées ; ii) les évolutions depuis la dernière évaluation PEFA, iii) les éventuelles difficultés rencontrées durant l'évaluation, les approches retenues pour les résoudre, les travaux d'investigation complémentaires pour finaliser l'analyse.

- **Programme de l'évaluation** :

Phase préparatoire

- Mise en place de l'équipe partenaire de supervision
- Finalisation de la note conceptuelle/termes de référence
- Coordination avec le gouvernement et les partenaires (y compris la programmation des réunions et ateliers par le MEF/Secrétariat Permanent)

Réformes des finances publiques en Afrique francophone

- Transmission des informations complémentaires et observations du gouvernement sur la note conceptuelle
- Finalisation de la note conceptuelle
- Recrutement de l'équipe d'évaluation
- Atelier de lancement du processus
- Réunion de cadrage avec le comité technique (y compris la programmation des réunions et ateliers)
- Requête initiale de données et documents
- Atelier méthodologique PEFA

Travail de terrain

- Entretiens et collecte de données
- Production, transmission et présentation de l'Aide-mémoire
- Préparation des rapports provisoires par l'équipe d'évaluation
- Présentation des rapports provisoires et des conclusions initiales aux autorités

Travail post terrain

- Examen des rapports provisoires et transmission des observations aux experts
- Revue des commentaires et modification des rapports
- Atelier de restitution et validation des rapports provisoires
- Présentation des rapports finals aux autorités
- Transmission des rapports finals au Secrétariat PEFA pour le PEFA Check
- Publication des rapports finals

Activités postérieures à l'évaluation PEFA

- Dialogue sur les réformes GFP basées sur les conclusions de l'évaluation PEFA
- Mise en place d'un plan d'actions GFP ou d'un programme de réformes

