



Rapport sur la situation actuelle et les besoins en renforcement des capacités de la Cour des Comptes du Togo

**Programme du Partenariat Accéléré pour l'Appui des pairs
(PAP-APP)**

Sommaire

Acronymes	3
1 Contexte.....	4
2 Méthodologie.....	4
3 Sommaire des besoins en renforcement des capacités	5
4 Contexte du pays et de l'ISC	8
4.1 Gouvernance du pays	8
4.2 Environnement financier et budgétaire	10
4.3 Ressources financières de l'ISC	11
4.4 Ressources humaines de l'ISC	12
5 Situation de l'impact de la Cour	13
6 Cadre juridique et indépendance.....	14
6.1 L'indépendance de la Cour.....	14
6.2 Mandat de la Cour des comptes	15
7 Gouvernance interne et éthique	16
7.1 Cycle de planification stratégique	16
7.2 Environnement organisationnel de contrôle.....	17
7.3 Leadership et Communication interne.....	19
7.4 Planification générale de la vérification	20
8 Qualité des audits et des rapports	21
9 Gestion financière et Services d'appui.....	24
10 Ressources humaines et formation	26
10.1 Gestion des ressources humaines	26
10.2 Formation et perfectionnement professionnel	27
11 Genre, inclusion et diversité.....	28
12 Communication et gestion des parties prenantes.....	28
12.1 Communication avec les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.....	29
12.2 Communication avec les médias, les citoyens et les organisations de la société civile	29
13 Soutien précédent au développement des capacités de l'ISC.....	30

Acronymes

ADA	Agence Autrichienne de Développement
AFROSAI-E	Organisation Africaine des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances publiques d'expression Anglaise
CMP ISC	Cadre de mesure de la performance des ISC
CREFIAF	Conseil Régional de Formation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques d'Afrique Francophone Subsaharienne
GCP	Appel Mondial à Propositions des projets
IDI	Initiative de Développement de l'INTOSAI
INTOSAI	Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances publiques
ISSAI	Normes Internationales pour les Institutions Supérieures de Contrôle des Finances publiques
MoU	Memorandum of Understanding (Protocole d'Entente)
PAP - APP	Partenariat Accéléré pour l'Appui des pairs / Accelerated Peer-Support Partnership
ISC	Institution Supérieure de Contrôle des Finances publiques
PSG	Project Support Group (Groupe de soutien de projet)
ODD	Objectifs de Développement Durable
SGF	Système de Gestion des Finances publiques
SM	Strategic Management (Gestion stratégique)
TdR	Termes de Référence

1 Contexte

La Cour des Comptes du Togo, dans le souci de renforcer sa gestion stratégique et ses capacités durables de formulation des projets, a sollicité l'appui de la communauté INTOSAI lors de la 14^{ème} Assemblée générale de l'AFROSAI tenue en 2017 à Windhoek en Namibie.

La Coopération INTOSAI Donateurs (IDC), qui regroupe l'INTOSAI et les bailleurs, a répondu favorablement à cette sollicitation de l'ISC du Togo pour bénéficier de l'appui des bailleurs dans le cadre du partenariat accéléré pour l'appui des pairs (PAP-APP).

Le rapport sur la situation et les besoins de l'ISC est un outil du Programme de Partenariat Accéléré de Soutien par les Pairs (PAP-APP), qui est un effort conjoint de l'Initiative de Développement de l'INTOSAI (IDI), de l'Organisation Africaine des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques de langue anglaise (AFROSAI-E) et du Conseil Régional de Formation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques d'Afrique francophone subsaharienne (CREFIAF). Le but du programme est d'établir les capacités en matière de gestion stratégique au sein des ISC sélectionnées, ce qui donnera lieu à l'élaboration des plans stratégiques et à des propositions de projets subséquents.

2 Méthodologie

L'évaluation des besoins est le processus consistant à dresser un état des lieux de l'ISC et à le comparer avec l'état souhaité. Cet état découle des normes et bonnes pratiques internationales et régionales, de la vision de l'ISC et des exigences de son environnement.

Les membres de l'équipe d'évaluation, après avoir pris connaissance des normes internationales, notamment celles de l'INTOSSAI applicables aux institutions supérieures de contrôle des finances publiques, ont mené les diligences suivantes :

- L'analyse documentaire de la Cour à travers la revue des documents suivants :
 - la Constitution togolaise du 14 octobre 1992 ;
 - la loi organique N° 98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes ;
 - la loi organique N° 2009-003 du 15 avril 2009 portant statut des magistrats de la Cour des comptes ;
 - le décret N° 2009-049/PR du 24 mars 2009 déterminant les conditions d'application de la loi organique N° 98-014 ;
 - la déclaration de Lima (date et l'objet) ;
 - les normes ISSAI de niveaux 2 et 3 ;
 - le rapport de la Banque Mondiale élaboré en 2012 dans le cadre de l'appui au renforcement des capacités des institutions de contrôle interne et externe (Cour des comptes, Inspection générale d'État, Inspection générale des finances) ;
 - le rapport PEFA, janvier 2015, version test.
- La participation à un atelier de familiarisation de la méthodologie d'évaluation des besoins.
- L'identification des besoins en rapport avec la méthodologie de l'atelier.
- Des sondages et interviews du personnel et des parties prenantes externes afin de recueillir leurs avis et suggestions sur les aspects du développement de la Cour.

A la fin du processus d'évaluation, l'équipe a abouti à la détermination des écarts (besoins) consignés dans le présent rapport.

3 Sommaire des besoins en renforcement des capacités

La Cour des comptes du Togo, créée par la Constitution de 1992 et organisée par la loi organique N° 98-014 du 10 juillet 1998, est opérationnelle depuis 2009 avec la nomination et la prestation de serment des tout premiers magistrats **financiers**.

A ces textes s'ajoutent : la loi organique N° 2009-003 du 15 avril 2009 portant statut des magistrats de la Cour des comptes et le décret N° 2009-049/PR du 24 mars 2009 déterminant les conditions d'application de la loi organique N° 98-014 du 10 juillet 1998.

Toutefois, des incohérences existent entre les textes qui créent et organisent le fonctionnement de la Cour. En effet, la constitution de 1992 et la loi organique de 1998 consacrent le système de mandat des magistrats alors que la loi organique portant statut des magistrats de 2009 consacre le système de carrière. A cela s'ajoute l'inadaptation de ce cadre juridique par rapport à la mission actuelle de la Cour des comptes eu égard aux normes internationales et aux bonnes pratiques sous-régionales et internationales.

C'est ainsi que le principe d'indépendance de la Cour n'est affirmé ni dans la Constitution, ni dans les deux lois organiques. La Cour ne dispose pas d'autonomie financière. Elle ne dispose pas de ressources financières suffisantes et de ressources humaines suffisantes et qualifiées.

[Il est donc nécessaire de consacrer dans le dispositif constitutionnel et / ou légal l'indépendance de la Cour ainsi que son autonomie administrative et financière.](#)

Les magistrats du siège sont nommés par décret du président de la République sur proposition, soit du premier Ministre, de l'Assemblée nationale ou du ministre de l'économie et des finances.

Les magistrats du parquet sont nommés par décret du président de la République sur proposition du ministre de la justice.

La moyenne d'âge des magistrats à la Cour est de 63 ans. [Pour être magistrat à la Cour, il faut avoir réalisé 25 ans d'expérience pour les conseillers et 15 ans pour les auditeurs dans les qualifications requises.](#) En plus, cet effectif est insuffisant.

Il faudrait donc revoir les textes pour procéder au recrutement des magistrats (tous ou une partie par voie de concours) conformément aux bonnes pratiques internationales.

La Cour des comptes ne dispose pas d'un plan stratégique de développement. Elle ne dispose pas non plus d'expertise nécessaire pour élaborer un plan stratégique basé sur les besoins réels de la Cour. Cependant, elle a pu élaborer une évaluation de ses besoins en renforcement des capacités (EBRC). Il urge d'élaborer, de faire adopter et de mettre en œuvre un plan stratégique fondé sur l'évaluation des besoins.

Les services de la Cour sont éparpillés sur trois sites, ce qui ne facilite pas la communication et la convivialité entre les magistrats et constitue un handicap réel au développement de ses activités.

Le regroupement des services sur un même site visible et accessible est une priorité dont la réalisation doit être recherchée. Les progrès rapides de la dématérialisation doivent être pris en compte dans l'évaluation du caractère urgent de ce regroupement. Il est essentiel à court terme de mettre l'accent sur les réformes organisationnelles de la Cour qui favorisent le démarrage des activités juridictionnelles. En effet le contrôle de la Cour ne couvre pas l'essentiel des comptes et états financiers soumis à son contrôle du fait de l'insuffisance de l'effectif des magistrats et assistants de vérification.

La Cour réalise les contrôles de la gestion qui couvrent les aspects financiers, de conformité et de performance.

Elle ne certifie pas les comptes.

La Cour ne couvre pas la totalité de ses missions. Toutefois, l'évaluation des risques pour le choix des entités à contrôler est une pratique formalisée.

La Cour doit élaborer et mettre en œuvre un manuel d'évaluation des risques pour le choix des entités à contrôler.

Les délais de production des rapports de mission aux autorités compétentes ne sont pas respectés et pour cause certains magistrats rapporteurs ne produisent pas leurs rapports de contrôle dans des délais raisonnables. La Cour devrait donc instituer une mesure du rendement des agents.

La Cour n'exploite pas toutes les dispositions légales relatives à la communication et aux relations avec les parties prenantes. Cependant, elle s'est engagée dans un programme avec l'IDI pour améliorer sa communication interne et externe.

La Cour devrait donc finaliser sa stratégie d'implication des parties prenantes initiée dans le cadre dudit programme.

4 Contexte du pays et de l'ISC

Depuis son indépendance en 1960, le Togo a procédé progressivement à la mise en place de ses institutions de bonne gouvernance afin d'offrir aux togolais un meilleur cadre de vie. C'est dans ce contexte que la Cour a été créée par l'article 107 de la constitution du 14 octobre 1992.

4.1 Gouvernance du pays

La Cour des comptes est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) du Togo. Par rapport à l'exécutif, au législatif et au judiciaire, la Cour est juridiquement indépendante (article 4 de la loi organique n° 2009-003 du 15 avril 2009 portant statut des magistrats de la Cour des comptes).

La population togolaise est estimée en 2018 à 7,5 millions d'habitants. Le PIB moyen par habitant est de 579 \$ US au prix courant. Le taux de pauvreté avoisine les 53% de la population.

Il ressort des indicateurs de la gouvernance mondiale établis en 2018 par la Banque Mondiale sur la base des données de 2017 que :

- ✓ la reddition des comptes au Togo est acceptable : le taux de reddition des comptes est de 29,56 sur une échelle de 23,65 à 33,50 ;
- ✓ une faible stabilité politique et non-violence : le taux de stabilité politique et de non-violence est estimé à 19.52 dans une fourchette de 11.43 pour le plus faible et 31.90 pour le plus fort ;
- ✓ une efficacité de la gouvernance acceptable : l'efficacité de gouvernance est évaluée à 12.50 dans une fourchette de 6.73 pour le plus faible et 19.23 pour le plus fort ;
- ✓ une qualité de la réglementation acceptable : la qualité de la réglementation s'établit à 21.63 dans une fourchette de 11.54 pour le plus faible et 32.21 pour le plus fort ;
- ✓ une bonne application de la loi : le taux d'application de la loi est estimé à 24.52 dans une fourchette de 15.38 pour le plus faible et 33.17 pour le plus fort ;
- ✓ une faible lutte contre la corruption : le taux de la lutte contre la corruption est évalué à 25.96 dans une fourchette de 15.87 pour le plus faible et 38.91 le plus fort.

Le secteur des finances publiques était en pleine réforme au moment de la dernière évaluation PEFA intervenue en 2015. Depuis cette année, le Togo s'est engagé dans le processus de gestion axée sur les résultats à travers l'élaboration et la mise en œuvre des Budgets-Programmes. Ce processus aboutira en 2020.

A ce jour, le budget de moyens reste toujours en vigueur. Ainsi les acteurs budgétaires sont : le ministre chargé des finances, ordonnateur principal des

recettes et des dépenses, les autres ministres et chefs d'institutions, administrateurs de crédits, les contrôleurs financiers et le réseau des comptables publics.

Le processus budgétaire démarre par une lettre de cadrage du Premier Ministre qui définit les grandes orientations et fixe les enveloppes pour chaque ministère et institution. Le ministre chargé des finances organise les conférences budgétaires et assure l'arbitrage. L'assemblée nationale vote le projet de budget adopté en Conseil des ministres.

Selon le rapport PEFA du Togo 2015, malgré tous les progrès réalisés, le système de gestion des finances publiques (GFP) n'est pas encore en mesure d'assurer pleinement le maintien de la discipline budgétaire, notamment en raison de l'insuffisance des moyens humains, de pratiques dérogatoires relativement fréquentes, d'institutions de contrôle dont les moyens d'intervention méritent d'être renforcés.

Le rapport sur la liberté dans le monde publié par Freedom House en 2018, classe le Togo parmi les pays « partiellement libres » avec une note de 4 sur une échelle de 7.

De façon globale et selon les données sur la gouvernance, la gestion des finances publiques et la liberté, le Togo évolue dans un environnement relativement satisfaisant.

Toutefois, en matière de lutte contre la corruption et de respect des droits de l'homme, des actions sont en train d'être menées aux fins d'en améliorer la situation. C'est dans ce contexte que la Cour apporte sa contribution en renforçant ses activités de contrôle.

4.2 Environnement financier et budgétaire

Le budget annuel de l'Etat pour les trois dernières années s'établit à 1 307.56 milliards de FCFA en 2018, 1 412.31 milliards de FCFA en 2017 et 1 154.522

milliards de FCFA en 2016. La méthode de budgétisation utilisée est basée sur les données financières antérieures ainsi que les données macroéconomiques. Il n'existe pas de fonds hors budget.

Le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi des finances, gestion 2017 indique que les prévisions de recettes budgétaires sont globalement non maîtrisées et manquent de réalisme et de sincérité : en 2017, leur taux de réalisation n'a atteint que 86,88% en recul par rapport à 89,37% réalisé en 2016.

L'analyse des dépenses du budget 2017 sous l'angle du respect des prévisions a donné lieu à la conclusion que pour l'exercice sous-revue, elles ont connu globalement un taux d'exécution de 81,39%, en recul par rapport à 86,13% en 2016.

4.3 Ressources financières de l'ISC

Les ressources financières de la Cour proviennent essentiellement du budget de l'Etat à travers des dotations budgétaires.

En millions F CFA			
	2015	2016	2017
Crédit annuel approuvé	1 395,304	1 380 ,752	1 147, 334
Pourcentage de budget approuvé et effectivement reçu	68,25%	70%	89,39%
Soutien financier étranger	0	0	0

Sources : Collectifs budgétaires 2015, 2016, 2017 MEF

Les ressources de la Cour proviennent uniquement du budget de l'Etat. La Cour n'a bénéficié d'aucun soutien financier étranger sur ces trois années.

En 2017, les dépenses de l'ISC sont constituées des dépenses du personnel (728 651 000 F CFA, soit 63,51% du budget), des dépenses d'acquisition de biens et services (382 343 000 F CFA soit 33,32%), les dépenses d'investissement / matériel (2,92%) et les dépenses d'investissement / infrastructure (2 840 000 F CFA soit 0.25%) comme l'indique le tableau suivant :

En Francs CFA		
Rubriques	Montant	En pourcentage du budget
Dépenses personnel	728 651 000	63,51%
Dépenses d'acquisition de biens et services	382 343 000	33,32%
Investissement / Matériel	33 500 000	2,92%
Investissement / infrastructure	2 840 000	0,25%
Total	1 147 334 000	100,00%

Sources : Collectifs budgétaires 2015, 2016, 2017 MEF

4.4 Ressources humaines de l'ISC

Le personnel de la Cour, conformément aux textes comprend les magistrats, les assistants de vérification, des greffiers et du personnel administratif et de soutien.

La Cour des comptes du Togo dispose actuellement de vingt-trois (23) magistrats dont huit (8) auditeurs, quatre (4) conseillers référendaires dont le secrétaire général, deux (2) avocats généraux, un procureur général et huit (8) conseillers-maîtres parmi lesquels se trouvent le premier Président de la Cour et les trois (3) présidents de chambre. Ces magistrats sont assistés dans leurs tâches de vérification par cinq (05) assistants de vérification recrutés par la Cour, parmi les fonctionnaires de l'Etat, depuis 2015.

Le genre féminin est moins représenté à la Cour. En effet, sur les 23 magistrats, il n'y a qu'une (1) seule femme, des 16 agents administratifs, il y a six (6) femmes et parmi les assistants de vérification et les greffiers, il n'y a aucune femme.

La plupart des magistrats disposent d'un niveau BAC +5 ou d'un doctorat. Les assistants de vérification ont des diplômes universitaires (BAC+4/5).

Au 1er janvier 2019, les effectifs de la Cour se présentent comme suit :

Catégorie	Homme	Femme	Effectif
Magistrats	22	1	23
Greffiers	5	0	5
Assistants de vérification	5	0	5
Attachés d'administration	3	0	3
Chargé de communication	0	1	1
Régisseur	1	0	1
Comptable	1	0	1
Secrétaires de Direction	1	1	2
Secrétaires	2	4	6
Total	40	7	47

Source : Secrétariat Général de la Cour des comptes.

La conduite d'une mission d'audit requiert en moyenne deux (2) magistrats, deux assistants de vérification et d'un greffier qui sont mobilisés pendant au moins trois mois.

En outre, la Cour mène des activités de formation, d'échanges d'expériences, d'assistance au Parlement et au Gouvernement et de suivi de la mise en œuvre de ses recommandations.

Vu l'immensité du travail de vérification dévolu à la Cour, il se dégage aisément que le nombre de magistrats (23) et d'assistants vérificateurs (5) est très insuffisant.

Une politique de gestion des ressources humaines devrait donc être mise en place.

Pour la nomination des magistrats en juillet 2009, le gouvernement a tenu compte de la représentativité des grands groupes ethniques et religieux du pays au sein de l'ISC. Avec les départs (décès et démission) certains groupes ethniques sont moins représentés. Toutefois, la représentativité est de l'ordre de 90%.

5 Situation de l'impact de la Cour

Dans la globalité, les structures auditées par la Cour mettent en œuvre ses recommandations que ce soit à l'occasion du contrôle de l'exécution de la loi de finances, ou d'autres types de contrôles. La Cour effectue le suivi de la mise en œuvre de ses recommandations en attendant l'adoption d'un manuel de suivi en cours d'élaboration qui lui permettrait d'avoir la mesure du taux de mise en œuvre.

La Cour ne dispose pas d'outils de mesure d'impacts directs de ses audits sur la vie des citoyens. Toutefois, elle remarque des changements positifs dans le comportement des entités soumises au contrôle de la Cour à travers les mesures concrètes prises en vue de mettre en œuvre ses recommandations notamment une meilleure allocation des ressources et le respect des procédures d'exécution des dépenses publiques.

La Cour communique à travers son site, mais n'a pas encore formalisé ses rapports avec la société civile, les médias et le grand public.

6 Cadre juridique et indépendance

Comme toute juridiction, la Cour des comptes est régie par le principe d'indépendance qui est un gage de crédibilité et de confiance. Cette indépendance s'apprécie aux plans institutionnel, fonctionnel, au plan des conditions de nomination et d'exercice du mandat du Chef de l'ISC ainsi qu'au plan financier.

6.1 L'indépendance de la Cour

L'indépendance de la Cour n'est pas formellement affirmée dans la Constitution de 1992 qui l'a créée comme pour la plupart des ISC. Toutefois cette indépendance est affirmée dans la loi 2009-003 portant statut des magistrats de la Cour des comptes.

Le principe d'indépendance devrait clairement être affirmé dans le cadre de la révision de la cette loi fondamentale ou dans la loi portant modification de la loi organique de 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes.

Au plan financier, la Cour des comptes ne dispose pas de ressources correspondant à ses ambitions en matière de contrôle, d'infrastructures et de formation.

En effet, les propositions de budget de la Cour sont soumises à l'arbitrage du Ministre chargé des finances avant d'être soumis au vote du parlement.

Par ailleurs, la Cour n'a pas la possibilité de mouvementer les lignes budgétaires comme elle le juge approprié. Elle est obligée de se conformer aux autorisations de crédit accordées par le ministre chargé des Finances qui sont parfois réduites par rapport aux autorisations initiales.

La Cour ne dispose pas des ressources humaines, matérielles et financières appropriées par rapport à son mandat en raison du fait que son budget dépend de l'Exécutif.

Au-delà de l'affirmation de son indépendance, la Cour doit avoir son budget élaboré par elle, approuvé par l'Assemblée Nationale et exécuté hors contrainte du ministère de l'Economie et des Finances.

Le premier Président de la Cour est élu par ses pairs puis confirmé par décret du Président de la république pour un mandat de trois ans renouvelable.

6.2 Mandat de la Cour des comptes

L'analyse du mandat de la Cour des comptes du Togo n'appelle pas d'observations particulières.

Conformément aux dispositions du titre VII de la Constitution reprises et détaillées par la loi organique n°98-014 du 10 Juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, la Cour juge les comptes des comptables publics (contrôle juridictionnel), contrôle la gestion des ordonnateurs et des administrateurs de crédit des administrations et services publics, contrôle les établissements et entreprises publics ainsi que les institutions de sécurité sociale

et tous les organismes bénéficiant d'un concours financier public (contrôles non juridictionnels).

Elle assiste le parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et procède à toutes études de finances et de comptabilité publiques qui lui sont demandées par le gouvernement ou par l'Assemblée Nationale.

Pour être en harmonie avec les dispositions de la LOLF 2014-013 du 27 juin 2014, le mandat de la Cour doit être affirmé en matière de discipline budgétaire et d'avis sur le système de contrôle interne, le dispositif de contrôle de gestion, la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les rapports annuels de performance.

7 Gouvernance interne et éthique

L'éthique et la gouvernance interne consistent à promouvoir la transparence et la reddition des comptes et une conduite éthique de l'ISC afin de montrer l'exemple à suivre et d'être considérée comme une institution modèle.

Cela implique que la Cour dispose d'une stratégie qui guide ses actions et qu'elle mette en place un système de gestion stratégique fonctionnel et performant, comprenant des procédures, des organes et des outils couvrant tout le cycle de planification stratégique.

7.1 Cycle de planification stratégique

La Cour ne dispose pas d'un plan stratégique fondé sur l'évaluation des besoins. Cependant, elle dispose d'un rapport d'EBRC.

Elle travaille sur la base des plans annuels de travail (PTA). Aucun dispositif de suivi en la matière n'est mis en place. L'absence d'une planification stratégique est due à l'insuffisance d'une expertise et d'une culture en la matière.

Par ailleurs, la Cour ne dispose pas d'un plan de développement organisationnel ou d'une politique similaire.

Elle n'élabore pas de rapport sur sa performance qui soit soumis aux parties prenantes. Le Parlement et les autres parties prenantes n'en font pas la demande. Une stratégie d'implication des parties prenantes est en cours d'élaboration avec l'appui de l'IDI afin de susciter cette prise de conscience de la part de tous les acteurs.

Au regard de ce qui précède, les besoins de la Cour des Comptes en matière de gestion du cycle stratégique sont les suivants :

- élaborer, faire adopter et mettre en œuvre un plan stratégique, des plans opérationnels annuels, un plan de développement organisationnel et d'autres stratégies liées à des besoins spécifiques de la Cour ;
- élaborer, faire adopter et mettre en œuvre des procédures, des outils et un / des organe (s) liés à la préparation, au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation des stratégies adoptées par la Cour ;
- élaborer, faire adopter, mettre en œuvre et rendre public un modèle de rapport rendant compte annuellement de la performance de la Cour des Comptes en lien avec son plan stratégique.

7.2 Environnement organisationnel de contrôle

La loi organique n° 2009-003 du 15 avril 2009 portant statut des magistrats de la Cour des comptes et la loi n°2013-002 du 21/01/2013 portant statut général de la fonction publique togolaise énoncent les principes d'intégrité, d'indépendance, d'objectivité, de confidentialité et d'exigences liées à la compétence.

Malheureusement, la Cour des comptes ne dispose pas d'un code de déontologie consacrant ces principes.

Or, la crédibilité des travaux de la Cour est intimement liée à l'exécution des contrôles dans le respect de la déontologie.

Le personnel de la Cour est soumis à cet égard aux règles et principes généraux énoncés dans la loi organique et le statut général de la fonction publique togolaise.

Toutefois, ces règles générales ne prennent pas forcément en compte les spécificités et contraintes liées à la nature de la CdC qui est celle d'une ISC.

La Cour a par conséquent besoin de procéder à :

- l'élaboration, l'adoption, la vulgarisation et la mise en œuvre d'un code de déontologie intégrant les principes nationaux et les standards internationaux des ISC ;
- l'institution de procédures et d'un organe dédiés à la prévention, à la constatation et à l'examen objectif des cas de violation des règles du code de déontologie pour proposer les sanctions éventuellement applicables

Part ailleurs, les politiques et réglementations internes en matière de contrôle ainsi que toutes les procédures de la Cour ne sont pas encore opérationnelles. Les modalités de mise en œuvre de ces règles et procédures ne sont pas non plus définies.

L'existence d'un système de contrôle qualité est nécessaire pour l'amélioration des processus de contrôles et le contrôle qualité des extraits des travaux de la Cour (rapports de contrôle, arrêts, déclarations de conformité, etc. Ce système devrait couvrir toutes les phases desdits travaux, à savoir la planification, l'exécution, l'élaboration des rapports et le suivi des recommandations.

Pour l'instant, la Cour dispose d'un système de contrôle qualité perfectible qui s'applique à l'ensemble de ses travaux. Cela se traduit par la désignation d'un contre-rapporteur pour chaque mission de contrôle d'une part, et l'adoption du rapport provisoire de contrôle par la collégialité en plénière de chambre, d'autre part. En ce qui concerne le système d'assurance qualité, aucun mécanisme n'existe.

Le contrôle interne permet de s'assurer de la bonne identification, de la détection et de la gestion des risques pour l'atteinte des résultats que l'organisation s'est fixé. Il en est de même pour les ISC.

A date, la CdC du Togo n'a pas approuvé de politiques et de réglementations internes en matière de contrôle ainsi que de procédures clairement documentées et appliquées en vue de promouvoir un environnement de contrôle interne efficace. Cependant, un comité de contrôle interne a été mis en place mais n'est pas opérationnel, faute de modalités pour sa mise en œuvre. Les besoins de l'ISC en la matière ont trait à :

- l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre des procédures et des outils permettant la prévention, la détection et la gestion des risques au sein de l'institution ainsi que la prise en compte de ses recommandations ;
- l'opérationnalisation du comité de contrôle interne ;
- l'institution d'un mécanisme d'assurance qualité et l'élaboration d'un manuel y afférent .

7.3 Leadership et Communication interne

Pour la réalisation des missions assignées à toute ISC, l'atteinte des objectifs qu'elle se fixe ne peut s'effectuer sans un leadership de bonne qualité et une communication interne effective.

Dans cette perspective, des réunions périodiques se tiennent à la Cour avec la participation de tous les magistrats. Les autres membres tels que les assistants de vérification, les greffiers, les attachés d'administration et autre personnel de soutien de la Cour n'y participent pas.

Certaines réunions liées à la bonne performance de la Cour devraient connaître, en principe, la participation de tout le personnel.

Faute de plan stratégique de développement, la Cour ne dispose pas de vision et valeurs fondamentales que le Premier Président et l'ensemble des magistrats pourraient diffuser.

La haute direction de la Cour n'informe pas régulièrement et ne consulte pas le personnel sur les questions-clés liées à l'organisation.

Il convient de fixer ces valeurs dans le cadre du plan stratégique qui sera élaboré, définir les mécanismes de leur diffusion et organiser régulièrement les réunions.

Les besoins de la Cour des comptes dans ce domaine sont les suivants :

- fixer les valeurs de la CdC dans le plan stratégique à élaborer ;
- développer des règles, procédures, pratiques et mettre en place des outils de communication interne, d'information régulière et de consultation de l'ensemble du personnel sur les questions-clés liées à l'organisation ;
- renforcer les capacités du leadership de la CdC en vue de l'adoption des pratiques modernes de gestion des ISC liées à la tenue régulière des rencontres avec toutes les composantes de l'ISC pour la consultation de l'ensemble du personnel sur les questions-clés liées et leur adhésion à la vision et aux valeurs de l'organisation.

7.4 Planification générale de la vérification

La Cour dispose d'un plan annuel de vérification qui est la somme des Plans de travail annuels (PTA) élaborés par chacune des trois chambres. Ce plan présente des avantages dans la mesure où il permet de déterminer les domaines de vérification, les entités à vérifier et le nombre de vérifications à programmer au cours de l'année compte tenu des ressources disponibles. Il est basé sur une analyse des risques qui n'est pas systématisée. L'analyse des risques est préalable à toutes activités de planification afin d'éviter le gaspillage des ressources sur des missions qui n'ont pas de valeur ajoutée. Toutefois, ce plan ne découle pas d'un plan stratégique qui permettrait de faire des programmations à long terme.

La Cour doit disposer des procédures, des outils et des compétences professionnelles pour effectuer une planification annuelle de la vérification qui prenne en compte l'analyse des risques ainsi que les contraintes, les enjeux de développement actuels du pays, les attentes raisonnables des parties prenantes et les priorités stratégiques que la Cour aura déterminées.

Pour combler ce besoin, un manuel de procédures en la matière est donc indispensable afin de prendre en compte les procédures d'analyse des risques, les contraintes, les enjeux actuels notamment les ODD déclinés dans le Plan National de Développement (PND) et les attentes des parties prenantes.

8 Qualité des audits et des rapports

La Cour des comptes reçoit chaque année les comptes et états financiers des organismes soumis à son contrôle. Elle effectue des contrôles intégrés portant aussi bien sur les comptes et états financiers que sur la gestion des ordonnateurs.

Pour l'instant elle ne réalise pas d'audits de conformité, financiers et de performance de manière séparée.

Moins de trente pour cent (30%) des entités ayant produit leurs comptes et états financiers sont contrôlées chaque année. L'objectif de la Cour est de pouvoir contrôler annuellement au moins 70% des entités. Malheureusement, elle ne dispose pas de personnel de vérification en quantité et en qualité suffisantes.

Le processus de sélection des entités à contrôler ne garantit pas que toutes les entités entrant dans le mandat de la Cour soient couvertes dans une période raisonnable. Cela est dû au nombre insuffisant de magistrats et d'assistants de vérification.

En ce qui concerne le contrôle juridictionnel, aucun compte n'est jugé depuis l'installation de la Cour.

La Cour dispose de manuels de vérification conformes aux normes internationales et aux bonnes pratiques, même si dans l'application, les procédures de ces manuels et bonnes pratiques ne sont pas systématiquement respectées par toutes les équipes d'audit au niveau de chacune des trois chambres. Il est souhaitable d'harmoniser les pratiques des chambres conformément aux bonnes pratiques et normes internalisées par la Cour des comptes.

Il est donc important d'envisager un recrutement des magistrats et assistants de vérification et procéder à la formation de tout le personnel.

L'absence d'un système d'assurance qualité expliquerait ces pratiques. La Cour doit envisager la possibilité de se soumettre à un mécanisme d'évaluation par ses pairs.

A ce jour, la Cour n'effectue que des audits intégrés (contrôle de la gestion). Les audits spécifiques de conformité, financier et de performance ne s'effectuent pas. C'est seulement dans le cadre du programme du CREFIAF relatif à la lutte contre la corruption et les flux financiers illicites que la Cour a produit un rapport conformément au modèle et pratiques recommandées par le CREFIAF et la GIZ.

En ce qui concerne la certification des comptes, la législation actuelle ne confère pas explicitement à la Cour des comptes cette activité. Elle lui attribue plutôt la possibilité d'exprimer ses avis. Cependant, elle est en train de progresser en matière de certification avec la sollicitation des partenaires financiers (Banque Mondiale, Banque Africaine de Développement).

Les procédures de contrôle de la Cour sont déterminées dans le manuel de vérification à l'usage des Cours des comptes de l'UEMOA que le Togo a internalisé.

Les textes n'ont pas fixé à la Cour, de délais de production de rapport aux autorités compétentes à l'exception des rapports sur l'exécution de la loi de finances.

Dans la pratique, le délai moyen est de six mois. Certaines équipes n'arrivent pas à produire leur rapport de mission dans ce délai. Des contrôles ouverts par certaines chambres en 2015, 2016, 2017 et début 2018 n'ont pas encore atteint leur phase de reporting. Ce qui pose le problème de leur valeur ajoutée.

Il est donc important de fixer des délais de production des rapports afin de garantir leur impact sur les activités des entités contrôlées.

La Cour publie ses rapports intégralement sur son site Web. Elle ne les publie ni dans les journaux de grande diffusion ni dans les langues locales, comme le recommandent les normes en la matière.

Il est également souhaitable que les rapports et conclusions de la Cour puissent être publiés dans aux moins deux journaux de grande diffusion comme le prévoit le code de transparence et tenir des conférences de presse à cet effet.

En plus des raisons techniques empêchant la couverture raisonnable des entités susceptibles d'être contrôlées, il y a l'insuffisance et le vieillissement des effectifs du personnel de la Cour en charge des activités de contrôle.

Il s'avère donc nécessaire de :

- développer des capacités et améliorer les ressources afin d'assurer la couverture progressive de tous les types de contrôle prévus dans le mandat de la Cour et le contrôle à des fréquences régulières de toutes les entités relevant de son mandat ;
- mettre en place les mécanismes permettant l'appropriation des normes, des outils techniques existants (manuels internes et de l'UEMOA) et des pratiques assurant la bonne exécution et la bonne qualité des contrôles par tout le personnel technique ;
- procéder à l'amélioration des règles, des pratiques et l'acquisition des capacités en vue de l'exécution des contrôles en temps utile ;

- augmenter et renouveler les effectifs du personnel technique de la Cour des comptes en fonction des orientations de son plan stratégique et des contraintes liées à son mandat.

9 Gestion financière et Services d'appui

Contrairement aux prescriptions des normes internationales s'appliquant aux ISC, la Cour des comptes du Togo est limitée au niveau de l'indépendance financière. Comme rappelé plus haut, sa gestion financière est marquée par l'intervention d'autres autorités relevant du pouvoir exécutif, qui ont un réel pouvoir de décision sur les ressources mises à disposition de la Cour par le parlement.

La Cour n'a pas la liberté de solliciter du parlement le volume des ressources qui correspondent au niveau voulu de ses activités et de sa charge réelle de travail. Ce rôle est exercé par le Ministère de l'Economie et des Finances, qui défend l'enveloppe budgétaire de la Cour devant le parlement.

Par ailleurs, après le vote du budget, la Cour ne peut librement procéder à l'allocation des ressources prévues par le parlement. Ni le Premier Président, et encore moins, les autres responsables de la Cour ne sont ordonnateurs des crédits du budget de la Cour. Cette responsabilité relève encore du Ministre en charge des finances, qui décide, de la mise à disposition des fonds. En effet, ce sont les services techniques du ministère en charge des finances qui assurent la gestion des crédits budgétaires de la Cour. Dans la pratique, le Premier Président fait des propositions d'engagements des dépenses de la Cour au ministre en charge des finances qui est de facto l'ordonnateur des dépenses de la Cour. Ce qui n'est pas conforme à l'article 22 de loi organique n° 98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, qui fait du Premier Président, l'ordonnateur des dépenses de la Cour. Cette pratique porte atteinte à l'indépendance de la Cour. Il est souhaitable qu'un comptable public soit nommé

à la Cour des comptes, qui devrait élaborer son propre budget pour le soumettre à l'approbation de l'Assemblée nationale.

A ce jour, la Cour n'a pas mis en place un système d'information qui intègre l'information financière, le rendement et les rapports. La performance de la Cour pourrait être améliorée par l'automatisation/ informatisation de certains de ces processus. La Cour ne dispose pas d'une fonction de support informatique correspondant à ses effectifs et à ses besoins sur le plan du matériel, des logiciels et du réseau, qui répondrait aux normes internationales en la matière.

Il importe donc de créer une fonction de support informatique avec un personnel bien formé, motivé disposant des moyens adéquats.

La Cour ne dispose pas d'un plan pour le développement des infrastructures nécessaires au bon exercice de ses activités. Par contre, ses besoins en matière d'infrastructures et de matériels de mobilité sont importants. Elle ne dispose pas d'un siège, mais procède à la location de trois édifices privés sur trois sites distincts pour loger ses services. Cette situation entraîne l'affectation des ressources, déjà insuffisantes pour les travaux d'audit et les autres contrôles, vers des charges de location. De plus la Cour ne dispose pas du matériel roulant pouvant permettre l'exécution satisfaisante des missions de contrôle sur le terrain ou à l'intérieur du pays. Enfin, la Cour ne dispose pas d'un fonds documentaire pour consolider les connaissances de son personnel (bibliothèque sur les différents aspects des finances publiques), ni d'installations appropriées pour la conservation sécurisée des archives sur la gestion publique (pièces justificatives) qu'elle doit recevoir lors de ces contrôles en vertu de la loi.

Comme indiqué plus haut, les ressources budgétaires de la Cour sont inférieures à ses besoins réels en termes de matériel et de personnel. Elles ne comprennent pas non plus des dotations d'investissement.

Par ailleurs, la Cour des comptes du Togo a un personnel vérificateur insuffisant. Quant aux ressources matérielles et financières, la Cour n'en dispose pas suffisamment pour accomplir efficacement ses missions, surtout le matériel roulant.

La non effectivité de l'autonomie financière agit énormément de manière négative sur les activités de la Cour.

Le service des archives et de la documentation de la Cour est embryonnaire et ne dispose pas de personnel adéquat.

Il convient d'organiser ce service et le doter de personnel formé et motivé, avec en perspective, sa dématérialisation.

De même, le service du greffe ne dispose ni d'un local approprié et ni d'un personnel suffisant.

10 Ressources humaines et formation

Pour le développement durable d'une ISC, la gestion stratégique prend en compte la gestion des ressources humaines ainsi que leurs formation et perfectionnement.

10.1 Gestion des ressources humaines

La Cour ne dispose pas d'une unité de gestion des ressources humaines. Les unités administratives prévues par les textes ne sont pas encore mises en place. Elle ne dispose pas d'une direction ou division chargée des ressources humaines ; d'où la gestion et l'évaluation du personnel de la Cour ne sont pas encore visibles.

Il n'existe pas de stratégie de gestion des ressources humaines qui couvre le recrutement, la rétention, la rémunération, l'évaluation du rendement et le

perfectionnement professionnel. La Cour ne peut pas procéder au recrutement, étant donné qu'elle ne dispose pas de son propre budget et les crédits mis à sa disposition par le ministère en charge des finances sont largement insuffisants.

La moyenne d'âge des magistrats à la Cour est de 63 ans. Cette moyenne cache des disparités importantes entre les plus âgés qui sont plus nombreux et les plus jeunes. En effet, pour être magistrat à la Cour, il faut avoir réalisé 25 ans d'expérience pour les conseillers et 15 ans pour les auditeurs dans les qualifications requises.

Il faudrait donc revoir les textes pour procéder au recrutement des magistrats (tout ou une partie par voie de concours) conformément aux bonnes pratiques internationales.

10.2 Formation et perfectionnement professionnel

Il n'existe pas de programme de formation permettant au personnel de posséder des qualifications professionnelles. L'absence d'un tel plan ne permet pas de mettre en adéquation les compétences à acquérir par le personnel avec les besoins réels et les enjeux du développement national. De plus, faute d'un tel plan, la Cour n'a pas d'objectifs clairs à court, moyen ou long terme en matière de développement de ses compétences dans les différents types d'audits, de contrôles, de jugement et de certification qui lui sont assignés. La Cour ne dispose pas d'une unité interne chargée d'identifier, d'évaluer et de formaliser les besoins, d'assurer la recherche des opportunités et la formulation d'un programme de formation, y compris le suivi. Elle n'a pas non plus de formateurs internes lui permettant d'assurer la gestion des connaissances au sein de son personnel et le transfert générationnel. Cependant, le personnel de la Cour des comptes participe à des séminaires et ateliers de formation pour améliorer ses compétences. La Cour n'a pas mis en place une équipe de formateurs internes pour assurer la formation de son personnel.

Il est important de :

- disposer d'un plan de formation ;
- mettre en place une unité de formateurs internes.

11 Genre, inclusion et diversité

Les femmes sont sous représentées au sein de la Cour, bien que cela ne vienne pas d'une volonté délibérée. L'effectif très réduit des femmes à la Cour ne permet pas d'observer ces différents préceptes. On peut pour l'heure dire que les problèmes liés au genre, à l'inclusion et à la diversité sont rares. Comme mentionné plus haut dans le paragraphe sur les ressources humaines, on note une femme magistrat sur vingt-trois magistrats ; aucune femme assistante de vérification ni greffier et six femmes parmi les autres personnels au nombre de seize (16).

L'élaboration et l'adoption de règles, de pratiques (une stratégie interne) permettant à l'ISC de montrer l'exemple aux autres institutions nationales en prenant des mesures incitatives pour une meilleure représentativité du genre et des autres groupes vulnérables (sociaux notamment) au sein de l'ISC. La mise en place et l'opérationnalisation d'un point focal genre et inclusivité qui veillera à initier, proposer, faire exécuter par tous, faire rapport et évaluer les actions internes vers l'atteinte par l'ISC des objectifs nationaux en matière de genre et d'inclusivité tels que contenus le plan de développement du Togo.

12 Communication et gestion des parties prenantes

La communication de la Cour des Comptes a pour but de renforcer les relations avec toutes ses parties prenantes institutionnelles et non institutionnelles, internes et externes pour l'atteinte de ses objectifs.

12.1 Communication avec les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire

Les mécanismes actuellement utilisés par la Cour dans l'implication des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont :

- ✓ transmission de rapports de contrôle et des référés du Premier Président ;
- ✓ observations sur les projets de loi de règlement ;
- ✓ assistance au Gouvernement ;
- ✓ transmission de rapport annuel ;
- ✓ transmission du rapport sur l'exécution de la loi de finances accompagné de la déclaration générale de conformité ;

La Cour n'a pas identifié les messages clés qu'elle veut communiquer avec les parties prenantes. Cependant, elle s'est engagée depuis 2018 dans un programme d'élaboration d'une stratégie d'implication des parties prenantes dans le cadre d'une initiative de l'IDI et du CREFIAF.

Il est nécessaire de finaliser cette stratégie et de l'intégrer dans le plan stratégique. Sa mise en œuvre par l'ISC à travers des actions plus dynamiques contribuera à réaliser des changements institutionnels souhaités, à améliorer les conditions d'exercice de l'audit et des autres contrôles en vue de renforcer le rôle et la perception de l'ISC au sein des Institutions publiques et de l'opinion publique

12.2 Communication avec les médias, les citoyens et les organisations de la société civile

La Cour pour communiquer avec les médias, les citoyens et les organisations de la société civile utilise les mécanismes suivants :

- ✓ demande de couverture médiatique ;
- ✓ diffusion de communiqué de presse ;
- ✓ diffusion des rapports et des référés sur son site web :
www.Courdescomptes.tg ;
- ✓ séminaires de sensibilisation.

Il convient de rappeler que la Cour n'entretient pas actuellement de relations formelles avec les citoyens et les organisations de la société civile. Ceux-ci s'informent sur les activités de la Cour par son site web et les medias. Bien que la Cour participe à des ateliers pour promouvoir l'ISC par le biais du public, cette pratique n'est pas systématisée.

La Cour ne publie pas des résumés de rapport d'audit écrits de manière à faciliter la compréhension par les citoyens des principales conclusions de l'audit. Elle ne communique ni dans un langage facile, ni dans les langues nationales (kabyè, éwé, etc..) sur les principales constatations de ses travaux.

Par ailleurs, il faut relever que certains journaux de large diffusion relaient sur leur propre initiative, les conclusions de certains rapports publiés par la Cour.

Des dispositions ne sont pas prises par la Cour pour offrir des occasions aux citoyens d'apporter leurs contributions ou participer aux travaux de la Cour sans compromettre son indépendance.

Il faudrait donc élaborer, adopter et mettre en œuvre des règles, des plateformes et des organes/fonctions permettant d'assurer une communication dynamique de la Cour vers la société civile, les media et le grand public dans le but de faciliter l'exécution des audits et des contrôles, mais aussi de consolider la connaissance et la protection de la Cour des comptes en tant qu'institution permettant d'améliorer la gestion au profit des citoyens togolais.

13 Soutien précédent au développement des capacités de l'ISC

Depuis la mise en place de la Cour en 2009, plusieurs partenaires apportent des appuis multiformes comme l'indique le tableau suivant.

Nom et brève description des projets de soutien	Durée	Fournisseur de soutien (financement et mise en œuvre).	Résultats/systèmes de suivi	Niveau de réussite du projet ?
Projet d'Appui au Renforcement des Capacités Institutionnelles (PARCI-2)	2012-2015	Financement de la Banque Africaine de Développement (BAD)	PARCI-2 / ISC	Excellent
Projet d'Appui à la Mobilisation des Ressources et au Renforcement des Capacités Institutionnelles (PAMOCI)	2016-2019	Financement de la Banque Africaine de Développement (BAD)	PAMOC I / ISC	Evolution positive
Programme de formation des Facilitateurs ISSAI	2016	Financement de l'Initiative de Développement de l'INTOSAI (IDI)	IDI / CREFIA F	Réussite à 100%
Projet d'Appui au Secteur de la Justice (PASJ) -Volet Corps de contrôle (VCC)	2016-2019	Financement de l'Union Européenne (UE)	UE / UGP	Evolution positive
Programme d'Appui à la Gestion de l'Economie (PAGE)	2018-2022	Financement de la Banque Mondiale (Appui à l'élaboration du Plan Stratégique de la Cour)	PAGE / ISC	En cours de démarrage.

Il est bien vrai que la Cour bénéficie des appuis multiformes mais ces appuis ne s'inscrivent pas dans un cadre de développement stratégique.

Le présent rapport sur la situation et les besoins de la Cour permet d'élaborer un plan stratégique qui répond à ses attentes. Ce plan stratégique de la Cour pourrait d'ailleurs servir de base pour les appuis des partenaires dans la mise en œuvre des réformes souhaitées.

20 JUIN 2019

Le Premier Président de la Cour



Jean Koffi EDOH