TERMES DE REFERENCE POUR L'AUDIT FINANCIER ET COMPTABLE DE L'ALIMENTATION SCOLAIRE AU TOGO ANNEES ACADEMIQUES 2021-2022, 2022-2023 ET 2023-2024.

I. CONTEXTE DE LA MISSION

Comme dans de nombreux pays en développement, la faim fait partie des causes majeures de l'abandon et du faible taux de fréquentation et de réussite scolaires et surtout en zones rurales. Face à cette problématique, la distribution de repas chauds aux élèves à l'école à travers les cantines scolaires, ou plus généralement, l'alimentation scolaire, s'avère être un excellent moyen d'amélioration de la rétention, et d'augmentation des taux de fréquentation et de réussite scolaires. Au Togo, pays résolu à faciliter l'accès à l'école, les repas scolaires offerts dans les communautés rurales les plus pauvres contribuent indiscutablement à accroitre les chances de réussite des écoliers.

Les premières cantines scolaires au Togo datent de la fin des années 1960 avec l'ouverture d'un nombre important de cadres de distribution de repas scolaire entre 1967 et 1992 sur l'ensemble du territoire national par l'ONG internationale Catholic Relief Services (CRS-CATWELL). L'objectif était de permettre aux élèves des zones rurales démunies, d'avoir un repas équilibré chaque jour d'école. D'autres cantines furent initiées en 1997 avec le soutien financier du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et gérées jusqu'en 2001 par l'ONG Aide et Action dans les régions des Savanes et de la Kara. La Direction des enseignements préscolaire et primaire a pris la relève de 2002 à 2006 à travers le Programme éducation de base (EDB) qui a permis d'instaurer et de gérer, toujours avec l'appui de l'UNICEF, des cantines dans les régions Maritime, Kara et Savanes. Des projets de développement soutenus par les partenaires au développement ont également initié des cantines scolaires à titre expérimental dans des zones pauvres du pays.

En vue d'améliorer l'état nutritionnel des élèves du préscolaire et du primaire des zones pauvres et vulnérables et d'agir sur les indicateurs scolaires en améliorant les taux d'inscriptions scolaires et en réduisant ceux des abandons scolaires, le pays s'est engagé avec l'appui de la Banque mondiale à lancer le Projet de développement communautaire (PDC) en 2008 avec un important volet « Cantines Scolaires », consistant principalement à préparer et à distribuer un repas chaud équilibré à chaque élèves chaque jour de classe des écoles ciblées. Cette opération de distribution de repas scolaires a porté le nombre d'écoliers bénéficiaires à 89 931 dans un total de 304 écoles primaires réparties sur l'ensemble du territoire national pendant l'année scolaire 2016-2017.

A partir 2017, le gouvernement s'est résolument engagé à étendre la couverture des cantines scolaires et à faire de l'alimentation scolaire non seulement un mécanisme de filets de sécurité sociale essentiels à la réduction de la vulnérabilité particulièrement dans les zones rurales mais, aussi et surtout un véritable outil de développent local. L'alimentation scolaire se voit alors assignée cinq objectifs stratégiques à savoir : (i) renforcer les liens entre les écoles à cantine, l'agriculture et le développement local, (ii) faire de l'école, le point d'entrée des interventions en matière de développement local, (iii) améliorer l'état nutritionnel des élèves du préscolaire et du primaire des zones pauvres et vulnérables, (iv) contribuer à l'amélioration des taux de fréquentation et de maintien des élèves et de réussite à l'école et (v) renforcer les liens entre tous les acteurs intervenant au niveau communautaire.

Pour ce faire et conformément à la vision Togo 2025, le gouvernement togolais prend depuis quelques années, des décisions fortes encadrant sur le plan légal, institutionnel et opérationnel, la mise en place structurée des cantines scolaires sur l'ensemble du territoire national. Au nombre de ces importants décisions, figurent notamment : (i) l'adoption en juin 2020 de la Loi relative à l'alimentation scolaire, garantissant à terme à chaque élève de l'enseignement de base, l'accès à un repas scolaire suffisant, nutritif et équilibré et promouvant le développement et la valorisation de la production locale, (ii) la signature en mai 2021 du décret portant modalités de mise en œuvre de la politique nationale de l'alimentation scolaire et la coordination de son programme qui désigne l'Agence Nationale d'Appui au Développement à la Base (ANADEB) comme l'organisme public chargé de la mise en œuvre de la politique nationale d'alimentation scolaire et la coordination du programme d'alimentation scolaire.

Les activités du programme national d'alimentation scolaire sont exécutées sur le terrain par les antennes régionales de l'ANADEB présentent dans les cinq régions du pays et les comités de gestion des écoles primaires publiques (COGEP).

La coordination et l'exécution fiduciaire du programme sont sous la responsabilité de la direction générale de l'ANADEB qui gère les comptes désignés et assure l'approvisionnement des comptes d'avance des antennes régionales qui à leur tour assurent l'approvisionnement des comptes des COGEP dans les écoles bénéficiaires.

Le financement du programme se fait à travers plusieurs sources dont la principale est une subvention du gouvernement togolais à hauteur de 1 milliard de francs CFA par an. Les autres sources sont les contributions des communautés bénéficiaires, les appuis du secteur privé et de la société civile.

L'article 13 du décret portant modalités de mise en œuvre de la politique nationale de l'alimentation scolaire et la coordination de son programme prévoit l'organisation des audits à la fin de chaque année scolaire pour contrôler la régularité et certifier les différentes opérations financières et comptables réalisées. Les présents termes de référence visent à inviter les cabinets d'audits à manifester leurs intérêts pour la réalisation de l'audit financier et comptable du programme national d'alimentation scolaire à la fin de l'année académique 2021-2022, de l'année académique 2022-2023 et de l'année académique 2023-2024.

I. OBJECTIF DE L'AUDIT DE L'ALIMENTATION SCOLAIRE

L'objectif de l'audit financier et comptable est de permettre d'exprimer une opinion professionnelle sur la situation financière de l'alimentation scolaire à la fin de l'année académique 2021-2022, de l'année académique 2022-2023 et de l'année académique 2023-2024 et s'assurer que les ressources mises à la disposition de l'ANADEB dans le cadre de la mise en œuvre du programme de l'alimentation scolaire sont utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été octroyées en vue de l'atteinte de l'objectif de développement dudit programme.

Les états financiers établis par l'ANADEB sont élaborés de manière à rendre compte des transactions financières du programme.

L'ANADEB a en charge de maintenir un système de contrôle interne adéquat ainsi qu'une documentation acceptable des transactions aussi bien au niveau central qu'au niveau de ses antennes régionales impliquées dans la gestion du programme.

II. PREPARATION DES ETATS FINANCIERS ANNUELS

La responsabilité de la préparation des états financiers incluant les notes annexes relève de l'ANADEB, l'Agence d'Exécution du programme en conformité avec les principes du Système Comptable en vigueur

dans l'espace OHADA (Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires). Les postulats et conventions comptables de l'OHADA à appliquer devront être adaptés aux particularités des projets de développement qui n'ont pas vocation à dégager des résultats d'exploitation. Il s'agit donc d'un référentiel comptable particulier.

L'auditeur est responsable de la formulation d'une opinion sur les états financiers fondée sur les normes d'audit internationales ISA (International Standards on Auditing) édictées par la Fédération Internationales des Experts-Comptables, IFAC (International Federation of Accountants). En application de ces normes d'audit, l'auditeur demandera à l'ANADEB, une lettre d'affirmation engageant la responsabilité des dirigeants dans l'établissement des états financiers et le maintien d'un système de contrôle adéquat.

III. ETENDUE DE L'AUDIT

Comme indiqué ci-dessus, l'audit du programme de l'alimentation scolaire sera réalisé en conformité aux normes internationales d'audit (ISA) édictées par l'IFAC et inclura les tests et les procédures d'audit ainsi que les vérifications que l'auditeur jugera nécessaires au regard des circonstances. L'auditeur s'assurera que :

a) Toutes les ressources de l'Etat Togolais et des dons alloués par le secteur privé ont été employées conformément aux dispositions de la loi relative à l'alimentation scolaire applicable, dans un souci d'économie et d'efficience, et uniquement aux fins pour lesquelles elles ont été fournies ;

b) Les acquisitions des biens et services financés ont fait l'objet de marchés passés conformément aux dispositions de la loi relative à l'alimentation scolaire applicable fondés sur les procédures de passation de marchés et ont été proprement enregistrés dans les livres comptables ;

c) Tous les dossiers, comptes et écritures nécessaires ont été tenus au titre des différentes opérations relatives au programme ;

d) Les comptes désignés sont gérés eu égard aux dispositions de la loi relative à l'alimentation scolaire

e) Les comptes du programme ont été préparés sur la base de l'application systématique des normes du Système Comptable OHADA adaptées aux particularités des projets de développement et donnent une image fidèle de la situation financière du programme à la fin de chaque année académique ainsi que des ressources reçues et des dépenses effectuées au cours de l'exercice clos à cette date ;

f) La performance financière globale du programme est satisfaisante ;

g) Les actifs immobilisés du programme sont réels et correctement évalués et le droit de propriété du programme ou des bénéficiaires sur ces actifs est établi en conformité avec l'accord de financement ;

h) Les dépenses inéligibles identifiées lors de l'audit ont été remboursées aux comptes désignés. Ces dépenses feront l'objet d'une note séparée dans le rapport d'audit.

En conformité avec les normes de l'IFAC, l'auditeur devra accorder une attention particulière aux points suivants :

a) ***Fraude et Corruption*** : Conformément à la norme **ISA 240 (Prise en compte du risque de fraude et d'erreur lors de l'audit des comptes)**, l'auditeur devra identifier et évaluer les risques

de fraude, obtenir ou fournir des preuves d'audit suffisantes d'analyse de ces risques et traiter de manière appropriée les fraudes identifiées ou suspectées.

b) ***Lois et Règlements*** : En élaborant l'approche d'audit et en exécutant les procédures d'audit, l'auditeur devra évaluer la conformité de l'Unité de Coordination du programme avec les lois et les règlements qui pourraient affecter significativement les états financiers comme requis par la norme **ISA 250 (Prise en compte du risque d'anomalies dans les comptes résultant du non-respect des textes légaux et réglementaires)**.

c) ***Gouvernance*** : La communication avec les responsables du programme en charge de la Gouvernance des points d'audit significatifs en conformité avec la norme **ISA 260 (Communication sur la mission avec les personnes en charge de la Gouvernance)**.

d) ***Risques*** : Dans l'objectif de réduire les risques d'audit à un niveau relativement faible, l'auditeur mettra en œuvre les procédures d'audit appropriées en réponse aux risques d'anomalies identifiés à l'issue de son évaluation. Cela en conformité avec la norme **ISA 330 (Procédures d'audit mises en œuvre par l'auditeur à l'issue de son évaluation des risques)**.

e) La conduite de la mission et la formulation de l'opinion unique sur les comptes conformément à la norme **ISA 800 (Audits d'états financiers établis conformément à un référentiel comptable particulier)**.

Compte tenu du niveau de décentralisation des activités du programme de l'alimentation scolaire, l'auditeur sera amené à effectuer ses diligences dans toutes les régions de couverture du programme (y compris les écoles) suivant un échantillonnage en cohérence avec son appréciation du niveau des risques existants.

IV. ETATS FINANCIERS DU PROGRAMME

L'auditeur vérifiera que les états financiers du programme alimentation scolaire ont été préparés en accord avec les postulats et conventions comptables admis (Cf. paragraphe 3 ci-dessus) et donnent une image fidèle de la situation financière du programme à la fin de l'année académique 2021-2022, à la fin de l'année académique 2022-2023 et à la fin de l'année académique 2023-2024 ainsi que les ressources et les dépenses à ces dates.

Les états financiers du programme devraient comprendre :

a) Un état des ressources (fonds reçus de l'Etat Togolais et dons du secteur privé, etc.) et des emplois (dépenses engagées au cours de l'année académique considérée par source de financement, composantes, grandes rubriques et catégories),

b) Un état des transactions des comptes désignés,

c) Les notes sur les états financiers décrivant les postulats et conventions comptables utilisés et présentant une analyse détaillée et expliquée des principaux comptes ;

d) La liste des actifs immobilisés acquis ou achetés par les fonds du programme.

L'auditeur vérifiera en particulier l'état présenté en annexe aux états financiers sur la réconciliation des fonds reçus par le programme en provenance de l'Etat d'une part, et les fonds (dons) reçus du secteur privé d'autre part ainsi que les dépenses y afférentes.

V. COMPTE DESIGNE

Dans le cadre de l'audit des états financiers du programme alimentation scolaire, l'auditeur devra analyser les transactions des comptes désignés qui incluent normalement :

- Les fonds reçus de l'Etat ;
- Les dons du secteur privé ;
- Les intérêts éventuellement générés sur le compte du programme ;
- Les retraits relatifs aux dépenses du programme.

L'auditeur accordera une attention particulière à la conformité des soldes des comptes désignés à la clôture de l'année académique avec les procédures en vigueur. L'auditeur examinera l'éligibilité des transactions financières couvrant la période sous revue et les soldes des fonds à la clôture de l'année académique en conformité avec les dispositions de la loi relative à l'alimentation scolaire. Il examinera l'adéquation du système de contrôle interne en fonction du mécanisme de décaissement.

L'auditeur examinera l'éligibilité et l'exactitude :

- Des transactions financières durant la période sous revue ;
- Des soldes des comptes à la clôture de l'année académique ;
- De l'utilisation des comptes désignés en conformité avec l'accord de convention signé entre le Gouvernement Togolais et l'ANADEB ;
- De l'adéquation du contrôle interne avec le mécanisme de décaissement.

VI. RAPPORT D'AUDIT

L'auditeur émettra une opinion sur les états financiers du programme. Le rapport annuel d'audit des comptes du programme inclura un paragraphe séparé mettant en exergue les principales faiblesses de contrôle interne et les cas de non-conformité avec les termes des accords de convention et de la loi.

VII. LETTRE DE CONTROLE INTERNE

En plus du rapport d'audit sur les états financiers du programme, l'auditeur préparera une lettre de contrôle interne qui inclura :

(a) des commentaires et observations sur les enregistrements comptables, les systèmes et contrôles examinés durant l'audit ;

(b) les insuffisances dans le système de contrôle interne et les recommandations pour l'amélioration de ce système ;

(c) le degré de conformité avec chaque engagement financier contenu dans les accords de conventions et les commentaires si nécessaire sur les problèmes externes et internes affectant cette conformité ;

(d) les problèmes de communication identifiés durant l'audit susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'exécution du programme ;
(e) les commentaires sur la résolution des anomalies et réserves ;
(f) les commentaires sur les recommandations non exécutées des rapports d'audit précédents (s'appliquera à l'année académique 2022-2023);
(g) Les commentaires sur toute autres anomalies que l'auditeur jugera pertinent incluant les dépenses inéligibles.

VIII. INFORMATIONS DISPONIBLES

L'auditeur aura accès à toute la documentation légale, les correspondances et toute autre information relative au programme alimentation scolaire et qu'il aura jugé nécessaire.

L'auditeur obtiendra une confirmation des montants décaissés et le solde des comptes désignés auprès du Trésor (si possible à travers le ministère tutelle).

IX. POINTS GENERAUX

La mission relative à l'audit financier et comptable du programme est prévue pour une durée respectivement de 100 Hommes/jours pour l'année académique 2021-2022, 100 Hommes/jours pour l'année académique 2022-2023 et 100 hommes jours pour l'année académique 2023-2024.

Les rapports définitifs d'audits doivent être reçus au plus tard le 15 juillet 2023 pour l'année académique 2022-2023 et au plus tard le 15 juillet 2024 pour l'année académique 2023-2024.

L'auditeur soumettra le rapport à la Directrice Générale de l'ANADEB plutôt qu'à tout autre employé membre de l'ANADEB à l'issue de sa mission. Il soumettra un rapport en cinq (5) exemplaires (un original et 4 copies).

X. QUALITE DE L'AUDITEUR

Le Consultant doit être un Cabinet d'Audit et d'Expertise Comptable indépendant, régulièrement inscrit au Tableau d'un Ordre des Experts-Comptables reconnu au plan international par l'IFAC ou la FIDEF, ayant une expérience confirmée en audit financier des programmes et projets de développement.

L'équipe chargée des audits sera dirigée par un Expert-Comptable Diplômé inscrit à un ordre professionnel comptable et devra être composée du personnel clé suivant :

a. Un (01) Expert - Comptable Diplômé, chef de mission justifiant d'au moins dix (10) années d'expérience en matière d'audit financier et ayant exécuté au moins cinq (5) missions d'audit de projets et programmes au cours des cinq dernières années ;
b. Deux réviseurs comptables confirmés de niveau universitaire minimum BAC + 4 ou équivalent et ayant au moins cinq années d'expériences professionnelles et ayant exécuté trois (3) missions d'audit financier au cours des cinq dernières années dans les projets /programmes.
c. Un (01) spécialiste en passation des marchés de niveau au moins BAC+4, justifiant d'au moins cinq (05) ans d'expériences en matière de passation des marchés dont au moins deux (02) ans d'expériences en matière de passation de marchés.

XI. PROCEDURES DE SELECTION

L'auditeur externe (cabinet/bureau) sera sélectionné sur la méthode de sélection au moindre coût (SMC) en accord avec les procédures de passation des marchés pour la sélection de consultants.