COUR DES COMPTES

CHAMBRE CHARGEE DU CONTROLE DES COMPTES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

REPUBLIQUE TOGOLAISE

Travail-Liberté-Patrie

RAPPORT DE CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DE LA COMMUNE DE TÔNE 1

EXERCICES 2019-2020

Septembre 2024

SOMMAIRE

INTRODUCTION…… 5

PREMIERE PARTIE : PRESENTATION DE LA COMMUNE DE TÔNE 1 7

1.1. LA CREATION ET LA CARTE GEOGRAPHIQUE…… 8

1.2. LES INFRASTRUCTURES MARCHANDES…… 8

1.3. LES MISSIONS……. 9

DEUXIEME PARTIE : METHODOLOGIE……..….. 10

2.1. SOURCES D'INFORMATION……. 11

2.2. INSTRUMENTS D'ANALYSE……. 11

2.3. LIMITE DU CONTROLE…….. 16

TROISIEME PARTIE : RESULTATS DE L'EXAMEN DU COMPTE ET DU CONTRÔLE DE LA GESTION…… 17

3.1. EVALUATION DU CONTRÔLE INTERNE……..……. 18

3.2. COMPTE DE GESTION…… 23

3.3. L'EXECUTION DES RECETTES…… 25

3.4. EXECUTION DES DEPENSES…… 38

QUATRIEME PARTIE : RECOMMANDATIONS…… 56

4.1. SUR LA GESTION ADMINISTRATIVE……. 57

4.2. SUR LES PROCEDURES BUDGETAIRES ET COMPTABLES.. 58

CONCLUSION…… 59

ANNEXES…… 61

Liste des abréviations et acronymes

Chap. : Chapitre

Emis. : Emissions

Ent. : Entreprise

Ets : Etablissement

Immob. : Immobilisations

Imp. : Imputation

LOLF : Loi Organique relative aux lois de finances

Obs. : Observations

OTR : Office Togolais des Recettes

Pay. : Payement

Prév. : Prévisions

PV : Procès-verbal

Lexique

Comptable : Receveur municipal

Cour : Cour des comptes

Loi de 2019 sur la décentralisation : loi n°2019-006 du 26 juin 2019 portant modification de la loi n° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales

Ordonnateur : Maire

Organe délibérant : Conseil municipal

INTRODUCTION

Dans le cadre des missions dévolues à la Cour des Comptes par la loi n°98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes et conformément à l'ordonnance n°114-13/CC/CCT du 2 mai 2013 du Premier Président de la Cour, une équipe de la Chambre chargée du contrôle des comptes des collectivités territoriales (deuxième chambre) a été désignée pour contrôler les comptes et la gestion de la Commune de Tône 1, exercices 2019 et 2020.

Cette équipe est composée comme suit :

- Monsieur LAWSON-AVUNSU L. Lolo, Magistrat Auditeur : Rapporteur ;
- Monsieur AMOUDOKPO Komi Dotsé, Magistrat Conseiller-Maitre, contre-rapporteur ;
- Monsieur KARKA Sambone-Mibissou, Magistrat Auditeur, Membre ;
- Monsieur PIE Kudzo, Assistant de vérification, Membre.

Les travaux se sont déroulés sous la surveillance du ministère public près la Cour des comptes, représenté par Monsieur AKAKPO Kossi Akomingny, Avocat Général.

Ces travaux se sont déroulés en deux phases : la phase du contrôle sur pièces et celle du contrôle sur place. Cette seconde phase s'est déroulée du 07 au 16 juin 2022.

Ils ont consisté à vérifier :

- l'organisation et le fonctionnement de la Commune de Tône 1 ;
- la gestion du personnel ;
- l'exécution des opérations de recettes et de dépenses ;
- la gestion domaniale et la tenue de la comptabilité des matières.

Le présent rapport a été rédigé suivant la procédure contradictoire qui a consisté à envoyer le rapport d'observations provisoires à l'ordonnateur et au comptable. Les deux acteurs y ont fourni des éléments de réponse qui figurent aux annexes n°5 et 6 du rapport. Au regard de ces éléments de réponse, certaines observations contenues dans le rapport d'observations provisoires ont été abandonnées par la Cour.

Le rapport définitif qui résulte du contrôle ainsi effectué comporte quatre parties :

- Première partie : présentation de la Commune de Tône 1 ;
- Deuxième partie : méthodologie ;

- Troisième partie : résultats de l'examen des comptes et du contrôle de la gestion ;
- Quatrième partie : recommandations.

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION DE LA COMMUNE DE TÔNE 1

La présentation de la commune de Tône 1 porte sur les éléments suivants :

- La création et le cadre géographique ;
- Les infrastructures marchandes ;
- Les missions.

1.1- La création et le cadre géographique

Créée par la loi n°2017-008 du 29 juin 2017 portant création de communes, la commune de Tône 1 est située au Nord du Togo à 650 km de Lomé, la capitale. Aux termes de l'article 1 du décret n°2017-144/PR du 22 décembre 2017 fixant le ressort territorial et chef-lieu des communes des régions maritime et des savanes, elle a pour chef-lieu Dapaong et comprend 7 cantons et 297 villages. Il s'agit des cantons de Dapaong, Toaga, Kourientré, Poissongui, Pana, Natigou et Bidjenga. Elle s'étend sur une superficie de 438 km^2 pour une population estimée en 2018 à 176 605 habitants.

1.2-Les infrastructures marchandes

Les infrastructures marchandes sont des équipements qui constituent les sources de recettes potentielles de la commune. Elles sont de diverses natures comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau n°1 : Les infrastructures marchandes de la commune

N°	Désignation	Nbre
01	Gares	02
02	Marchés	12
03	Boutiques et magasins	24
04	Equipements d'eau (kiosques à eau)	86
05	Stades	01
06	Habitats (logements)	02
07	Hôtels et campement en location gérance	01
08	Immeubles non bâtis	04
09	Immeubles bâtis	08
10	Centres de spectacles	01
11	Abattoirs	03
12	Cimetières	06
13	Latrines publiques	05

Source : La Cour, les informations sont tirées des réponses du Maire au questionnaire de la Cour

1.3- Les missions

Les missions des communes du Togo sont définies aux articles 82, 83 et 84 de la loi n°2019-006 du 26 juin 2019 portant modification de la loi n° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales. Ces missions se rapportent essentiellement aux affaires d'intérêt local et dans une moindre mesure, aux affaires présentant à la fois un intérêt local et national. C'est ainsi que les dispositions des articles évoqués distinguent trois types de compétences reconnues aux communes : les compétences propres, les compétences partagées et les compétences transférées. Aux termes de l'article 88 de la loi du 26 juin 2019 sus citée, « *le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune, telles que définies par les articles 82, 83 et 84 de la présente loi. II programme et met en œuvre les actions de développement de la commune en harmonie avec les orientations nationales* ». De façon plus explicite, l'article 4 du décret n°2020-004/PR du 05 mars 2020 portant régime financier des collectivités territoriales dispose dans le même sens : *« les collectivités territoriales règlent, par leurs délibérations, les affaires relevant de leur compétence. Elles concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie, dans la limite de leur compétence* ». Telles sont les missions principales dévolues aux communes. Leurs détails figurent dans les articles 82, 83 et 84 cités ci-dessus.

DEUXIEME PARTIE

METHODOLOGIE

La Cour a exploité plusieurs sources d'information et a utilisé des instruments d'analyse pour effectuer son contrôle. Elle a effectué un contrôle sur pièces et sur place, conformément à l'article 63 de la loi organique n°2021-025 du 1er décembre 2021 portant organisation, attributions et fonctionnement de la Cour des comptes et des cours régionales des comptes. La Cour a également tenu des séances de travail avec différents responsables de la commune.

2.1- Sources d'information

Les informations exploitées sont obtenues à partir des documents, des séances de travail et des correspondances.

2.1.1- Les documents

Les documents exploités sont essentiellement, les comptes de gestion exercice 2019 et 2020. Ces comptes comprennent :

- les budgets ;
- les comptes administratifs ;
- les pièces justificatives.

2.1.2- Les séances de travail

La Cour a eu plusieurs séances de travail avec les différents responsables de la commune.

2.1.3- Les correspondances

A la suite des séances de travail, la Cour a adressé des correspondances à certains responsables de la commune pour recueillir des informations sur des sujets précis.

2.2- Les instruments d'analyse

2.2.1- Le cadre juridique

Plusieurs textes de diverses natures ont servi de référentiels à l'examen des comptes. Il s'agit de :

- la constitution du 14 octobre 1992 ;
- la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances ;
- la loi organique n°2021-025 du 1er décembre 2021 portant organisation, attributions et fonctionnement de la Cour des comptes et des cours régionales des comptes ;

- la loi organique n°2021-026 du 1er décembre 2021 portant statut des magistrats de la Cour des comptes et des Cours régionales des comptes ;
- la loi n° 2007-001 du 8 janvier 2007 portant organisation de l'administration territoriale déconcentrée au Togo ;
- la loi n° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales ;
- la loi n°2008-006 du 11 juin 2008 portant statut des agents des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2013-002 du 21 janvier 2013 portant statut général de la fonction publique ;
- la loi n° 2018-024 du 20 novembre 2018 portant Code général des impôts ;
- la loi n°2019-006 du 26 juin 2019 portant modification de la loi n° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales ;
- le décret n°2001-191/PR du 16 novembre 2001 portant nomination des délégations spéciales des communes ;
- le décret n°2008-092/PR du 29 juillet 2008 portant régime juridique applicable aux comptables publics ;
- le décret n°2008-101/PR du 29 juillet 2008 portant régime indemnitaire applicable aux comptables publics et aux agents du trésor public ;
- le décret n°2009-277/PR du 11 novembre 2009 portant code des marchés publics et délégations de service public ;
- le décret n°2011-118/PR du 06 juillet 2011 portant organisation et fonctionnement des régies de recettes, des régies d'avances de l'Etat et des autres organismes publics ;
- le décret n°2015-054/PR du 27 août 2015 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- le décret n°2015-120/PR du 14 décembre 2015 portant modalités communes d'application du statut général de la fonction publique ;
- le décret n°2020-004/PR du 05 mars 2020 portant régime financier des collectivités territoriales ;
- l'arrêté n° 2018-191/MEF/SG/DGTCP du 19 octobre 2018 portant nomination de Monsieur ASSOULA Djéna, Trésorier régional des savanes par intérim ;
- l'instruction comptable n°016/MEF/SG/DGTCP/DCP/2012 du 19 septembre 2012 relative à l'élaboration du compte de gestion des collectivités territoriales ;
- l'instruction n°003/MEF/SG/DGTCP/DCP/du 25 février 2011 portant mise en application de la nomenclature comptable des collectivités territoriales.

Ces textes régissent les différents aspects de la gestion financière et comptable des organismes publics en général et des collectivités territoriales en particulier.

2.2.2- Principes et règles de gestion

Les grands principes et règles de gestion édictés par les textes cités ci-dessus et auxquels il est fait référence au cours des travaux de vérification comportent entre autres :

- le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public ;

- le principe de l'annualité : le budget de la commune est prévu et voté pour une année civile ;

- le principe de l'unité : Les ressources et les charges de la commune sont, dans leur ensemble, contenues dans un document unique appelé budget primitif. Cependant, en cours d'exécution, des modifications peuvent être apportées, en cas de besoin, au contenu du budget primitif dans des conditions définies par la loi ;

- le principe de l'universalité : le montant intégral des produits constitue les recettes de la commune sans contraction aucune entre recettes et dépenses. L'ensemble des recettes doit assurer l'exécution de l'ensemble des dépenses dans le respect des textes en vigueur ;

- le principe de la spécialité des crédits : Les crédits sont spécialisés par section, chapitre et article, selon leur nature ou destination ;

- le principe de l'équilibre: le budget de la commune doit être prévu et voté en équilibre réel. Ce principe exige que chacune des deux sections du budget de la collectivité (fonctionnement et investissement) soit votée en équilibre (recettes = dépenses).

- le principe de sincérité : les prévisions de ressources et de charges doivent être effectuées avec réalisme et prudence compte tenu des informations disponibles au moment où le projet de budget est établi ;

- la règle de prélèvement obligatoire d'une partie des recettes ordinaires affectée à l'investissement : les autorités communales sont tenues de prélever obligatoirement une partie des recettes ordinaires du budget de fonctionnement pour l'affecter aux dépenses d'investissement. Le taux de ce prélèvement est arrêté annuellement par l'autorité de tutelle après consultation de l'exécutif local ;

- le principe de la légalité de l'impôt : la création des impôts et taxes relève du domaine de la loi.

En dehors de ces principes et règles énumérés ci-dessus, le budget des collectivités territoriales est soumis, dans son élaboration et son exécution, à bien d'autres règles du droit budgétaire et de la comptabilité publique.

Par ailleurs, il est fait recours aux normes généralement admises en matière de contrôle des finances publiques, notamment celles de l'INTOSAI (International Organisation of Suprem Audit Institutions) ainsi qu'aux bonnes pratiques admises en la matière.

2.2.3- Contrôle sur pièces

La Cour a procédé à une étude préliminaire qui a essentiellement porté sur la vérification des conditions de forme requises pour apprécier la régularité des comptes et de la gestion communale. Cette vérification a été faite à partir des documents budgétaires et comptables y compris les pièces justificatives mis à la disposition de la Cour par le comptable.

Les principaux points de contrôle abordés sont, entre autres, l'état d'examen des comptes, la régularité du budget puis son exécution.

2.2.3.1- L'état d'examen des comptes

Le compte de gestion élaboré par le comptable public doit être en état d'examen avant de parvenir à la Cour des comptes. Cet état d'examen est d'abord contrôlé par la direction générale du trésor et de la comptabilité publique. A la Cour, les greffiers s'assurent de la certification de ce contrôle des comptes avant leur réception. Lorsqu'un contrôle est ouvert, le rapporteur effectue à nouveau le contrôle de l'état d'examen des comptes lors de l'étude préliminaire. Le contrôle de l'état d'examen des comptes par la Cour a porté sur :

- l'existence des budgets ;
- l'existence des comptes administratifs ;
- les comptes de gestion sur chiffres : développement par chapitre des dépenses et des recettes ; le développement des résultats des exercices et plus précisément l'enchainement logique des soldes de sortie et d'entrée ;
- la balance des comptes en deniers ;
- l'état des valeurs inactives ;
- la date et la signature des comptes ;

- le visa du Directeur général du trésor et de la comptabilité publique sur les comptes de gestion ;
- la qualité de l'ordonnateur et du comptable public à travers leurs actes de nomination ou d'élection ;
- les actes d'accréditation mutuels de l'ordonnateur et du comptable public ;
- les actes attestant la prise de service de l'ordonnateur et du comptable public ;
- la constitution du cautionnement par le comptable public ;
- l'acte attestant la prestation de serment du comptable public.

2.2.3.2- La régularité des budgets

La Cour a vérifié le respect de la procédure d'élaboration et d'adoption du budget communal. Cette vérification a porté, entre autres, sur le caractère participatif de la procédure d'élaboration, la régularité des procédures d'adoption des budgets par délibération du conseil municipal et d'approbation par l'autorité de tutelle ainsi que sur leur présentation.

2.2.3.3- L'exécution des budgets

La Cour s'est assuré de la régularité des opérations d'exécution des budgets, notamment la qualité des ordonnateurs et des comptables ainsi que le respect des règles budgétaires et comptables.

2.2.3.4- La formulation des questions

Les questions à poser lors des entretiens avec les responsables de la commune sont préparés à la Cour avant le déplacement de l'équipe de contrôle.

2.2.4- Contrôle sur place

A leur arrivée à Dapaong, les membres de l'équipe chargée de la mission ont eu des séances de travail consistant en :

- des entretiens avec les responsables de la municipalité ;
- des échanges de correspondances avec ces responsables ;
- l'examen des documents budgétaires et comptables, notamment les pièces justificatives des opérations de recettes et de dépenses ;
- des visites de certaines réalisations pour apprécier leur qualité et leur conformité par rapport à leur commande.

2.3- Limites du contrôle

Le temps imparti à la mission était relativement insuffisant par rapport au volume des opérations soumises au contrôle.

TROISIEME PARTIE

RESULTATS DE L'EXAMEN DES COMPTES ET DU CONTROLE DE LA GESTION

Cette troisième partie porte sur :

- L'évaluation du système de contrôle interne ;
- Le compte de gestion ;
- L'exécution des recettes ;
- L'exécution des dépenses.

3.1- L'évaluation du contrôle interne

Le contrôle interne est l'ensemble des mesures et dispositions sécuritaires mises en place par les responsables de l'entité pour contribuer à la maîtrise de la gestion de celle-ci.

Un bon système de contrôle interne repose sur les impératifs ci-après :

- une organisation adaptée dont la séparation des fonctions, la définition des rôles, des attributions et tâches, l'institution des contrôles hiérarchiques et fonctionnels ;

- des méthodes et procédures appropriées notamment, les règles et procédures d'élaboration, d'exécution et de contrôle de l'exécution du budget ainsi que celles de la production des comptes ;

- un personnel de qualité possédant, entre autres, le niveau, la formation, les compétences et aptitudes nécessaires pour chaque poste ;

- une maîtrise des risques notamment, ceux liés à la collecte, la gestion et la conservation des informations dans des conditions optimales ;

- la protection et la sauvegarde du patrimoine de l'entité. Il s'agit de préserver à travers des décisions et des mesures ou dispositions, les intérêts moraux, financiers et matériels de la commune.

Cette évaluation du contrôle interne est effectuée à travers l'analyse de l'organisation administrative, financière et comptable de la commune de Tône 1.

La Cour a procédé par des entrevues, des questionnaires, des analyses et des consultations de documents pour recueillir les informations nécessaires à cet effet.

3.1.1. L'organisation administrative

A l'instar des autres communes du Togo, la commune de Tône 1 est administrée par un conseil municipal issu des élections municipales du 30 juin 2019. Ce conseil est composé de 19 Conseillers qui sont :

- Monsieur YAMPOADEB Gountante : Maire;
- Mme JALOMBI Sayabè : 1er Adjoint au Maire ;
- Monsieur SAMBANE DJILA Yalbondja : 2ème Adjoint au Maire ;
- Monsieur TCHABLI Lorimpo : 3ème Adjoint au Maire ;
- Monsieur KOMOKE Mintilabe : Conseiller ;
- Monsieur LIGLIH Dawoube : Conseiller ;
- Monsieur GOUNTANTE Knfitine : Conseiller ;
- Monsieur GUIDJERLIBE Belinguétié : Conseiller ;
- Monsieur DOUTI Lardagou : Conseiller ;
- Monsieur GOUNDO Dapouguibe : Conseiller ;
- Monsieur SAMBO Ismaila : Conseiller ;
- Monsieur YENTCHABRE D. Matiyendou : Conseiller ;
- Monsieur NABAGUEDJA Nali Banlaguen : Conseiller ;
- Monsieur KOMBATE Damedjoin : Conseiller ;
- Monsieur YARBONDJA Mathieu : Conseiller ;
- Monsieur KOUNTOUNTI Gbartchetebe : Conseiller ;
- Mme BOMH Nounguenbouam : Conseillère ;
- Mme SANKAREDJA Moni : Conseillère ;
- Monsieur KANATI Boundja Amidou : Conseiller.

Comme on peut le constater, le bureau exécutif issu de ce conseil est composé du Maire et de trois Adjoints.

Le Conseil a constitué en son sein des commissions permanentes, chacune s'occupant d'un secteur d'activités précis. Ces commissions au nombre de trois sont les suivantes :

- Commission des affaires économiques, financières, juridiques et de la planification ;
- Commission des affaires domaniales, environnementales, techniques, des travaux et du patrimoine ;
- Commission des affaires sociales, culturelles, de la jeunesse, de handicapées, des personnes âgées, de l'éducation et de l'état civil.

Il faut toutefois souligner que les gestions sous contrôle ont été en partie faites, plus précisément de janvier à octobre 2019, par une délégation spéciale qui était composée de huit membres à savoir :

- Monsieur TCHEDE Yendoupabe Issa : Président ;
- Monsieur DOGOMANGUE Foagote : Vice-président ;

- Monsieur TILATE Yarbondja : Membre ;
- Mme MOATRE Gnaléngue Irène : Membre ;
- Monsieur BANARINE Moniyèle : Membre ;
- Monsieur BOUKARI Yamba Yendouban : Membre ;
- Mme NINANGUE Namkoa : Membre ;
- Monsieur KANTCHO Yendoukoa : Membre.

L'exécutif dispose d'un personnel administratif qui fait partie intégrante de l'administration communale. Ce personnel est composé de différentes catégories d'agents comme l'indiquent les tableaux ci-dessous.

Tableau n°2 : Composition du personnel administratif en 2019 et en 2020

Catégories d'agents	En 2019	En 2020
Personnel cadre administratif	05	08
Personnel cadre technique	03	04
Personnel permanent	14	20
Personnel contractuel	10	21
TOTAL	**31**	**53**

Source : La Cour, les informations sont tirées des budgets primitifs 2019 et 2020

***Observation n°1* : Non-respect de la règlementation relative au statut du personnel**

Cette observation porte sur deux points : la situation des agents contractuels et la procédure de recrutement des agents fonctionnaires.

- **Sur la situation des agents contractuels**

Les relations de travail entre l'administration publique et ses agents sont des relations réglementaires et statutaires. Toutefois, l'administration peut conclure des contrats de travail avec des agents mais à des conditions définies par la loi.

En effet, l'article 13 de la loi de 2008 portant statut des agents des collectivités territoriales, tout comme l'article 132 du décret n°2015-120/PR du 14 décembre 2015 portant modalités communes d'application du statut général de la fonction publique, fixent la durée de ces contrats à deux ans renouvelables une seule fois. Toutefois, la durée du contrat peut, suivant les dispositions de l'article 132, dépasser quatre ans mais sur autorisation du Premier Ministre.

Comme on peut le constater, l'administration publique ne peut pas conclure des contrats de travail pour pourvoir durablement à ses activités normales comme c'est le cas des agents contractuels de la commune de Tône 1 où ces derniers font carrière au sein de l'administration communale. Au sens des articles cités ci-dessus, l'administration ne peut conclure que des contrats à durée déterminée pour une durée maximale de quatre ans. Si les relations de travail se poursuivent à l'expiration de cette durée, le salarié est réputé lié à l'employeur par un contrat à durée indéterminée, conformément à l'article 47 de la loi n°2021-012 du 18 juin 2021portant Code du travail. Ainsi, les agents contractuels de la commune de Tône 1 sont liés à l'administration communale par un contrat de travail à durée indéterminée en méconnaissance des dispositions des articles 13 et 132 sus cités. Il en résulte que le personnel administratif de carrière en fonction dans cette commune sont de deux catégories : les agents fonctionnaires soumis à la loi de 2008 portant statut des agents des collectivités territoriales et du statut général de la fonction publique, et les agents salariés soumis au régime du Code du travail.

Une telle cohabitation des deux catégories d'agents soumis à deux régimes juridiques différents est susceptible de créer des frustrations d'autant plus que ces deux régimes n'accordent pas les mêmes droits.

- **Sur la procédure de recrutement des agents fonctionnaires**

Par ailleurs, la Cour a constaté que le recrutement des agents fonctionnaires se fait sur appel à candidature suivi de l'étude des dossiers. Cette procédure déroge à la procédure normale qui est le concours exigé par le décret du 14 décembre 2015 portant modalités communes d'application du statut général de la fonction publique en son article 34 et la loi de 2008 portant statut des agents des collectivités territoriales en son article 13.

Non seulement cette procédure dérogatoire crée un risque de favoritisme, mais également est contraire au principe d'égalité de chance devant la fonction publique. En outre, elle ne permet pas de mettre en place une administration locale objectivement fondée sur des critères de compétence.

<u>Observation n°2</u> : Absence d'un organigramme

Une bonne organisation administrative repose sur une définition claire des fonctions et des tâches dans un ordre hiérarchisé, à travers un organigramme. L' organigramme est une représentation schématique des liens et des relations fonctionnelles, organisationnelles et hiérarchiques qui existent entre les structures et les individus d'une entité mettant en évidence sa structure organisationnelle. C'est un instrument de

gestion administrative qui offre l'avantage d'une bonne lisibilité dans la répartition des tâches.

L'administration communale de Tône 1 comprend les services suivants :

- Un secrétariat général ;
- Une direction des services techniques ;
- Une direction des affaires financières.

Ces différents services fonctionnent en l'absence d'un organigramme formalisé.

Cette carence est une source potentielle de dysfonctionnement de l'administration communale.

3.1.2. Les acteurs impliqués dans la gestion des finances communales

La gestion financière et comptable de la Commune de Tône 1 fait intervenir les organes suivants :

- la tutelle : le ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et des collectivités locales ;
- le conseil municipal composé de 19 Conseillers dont le Maire et ses 3 adjoints ;
- le bureau exécutif du conseil municipal, composé du Maire, Monsieur YAMPOADEB Gountante et ses 3 adjoints ;
- le receveur municipal : Monsieur ASSOULA Djéna nommé par arrêté n° 2018-191/MEF/SG/DGTCP du 19 octobre 2018 portant nomination de Trésorier régional des savanes par intérim.

3.1.3- Les méthodes et procédures

La gestion des affaires administratives obéit à des méthodes et à des règles procédurales. L'examen des documents administratifs produits par les autorités communales appelle, à cet effet, une observation.

<u>Observation n°3</u> : Non inscription de certaines informations dans les procès-verbaux et dans les délibérations

Les articles 61 à 75 de la loi n°2007-011 du 13 mars 2007 portant décentralisation et libertés locales et les articles 93 à 104 de la loi n°2019-006 du 26 juin 2019 portant modification de cette loi de 2007, prescrivent les procédures de convocation et de tenue des réunions, les informations essentielles à insérer dans les procès-verbaux de réunion et les délibérations du conseil municipal, ainsi que les procédures de publication et de communication des travaux de ces réunions.

Il s'agit, entre autres, du délai de convocation, du quorum exigé pour délibérer valablement, du mode de scrutin, la majorité requise pour la validité des décisions, de l'insertion obligatoire des noms des votants avec la désignation de leurs votes au procès-verbal etc.

L'article 61 de la loi de 2007 fait obligation au conseil municipal de tenir, chaque année, quatre (04) sessions ordinaires (une session par trimestre), pour une durée de dix (10) jours chacune au maximum. Aux termes de l'article 11 de cette même loi, « *Aucun organe d'une collectivité territoriale ne peut délibérer hors session [...] Toute délibération ou tout acte pris en violation de la présente disposition est frappé de nullité…* ».

La plupart des procès-verbaux et des délibérations produits à la Cour pour la période sous contrôle ne comportent pas certaines des informations sus indiquées. Il s'agit entre autres :

- de la date de convocation de la réunion et son initiateur ;
- du mode de scrutin utilisé ;
- des noms des votants avec le sens de leur vote ;
- du résultat des votes ;
- des précisions relatives à la session (ordinaire, extraordinaire et période).

L'absence de toutes ces informations dans les procès-verbaux et dans les délibérations ne permet pas de se prononcer sur la validité des décisions prises par le conseil à travers ces actes.

3.2. Le compte de gestion

Le compte de gestion, tel que défini par l'Instruction comptable N°016/MEF/SG/DGTCP/DCP/2012 du 19 septembre 2012 relative à l'élaboration du compte de gestion des collectivités territoriales, est « *l'ensemble des documents justifiant et résumant la totalité des opérations exécutées, sous sa responsabilité, par un comptable public dans le cadre de la gestion financière d'un organisme public pour un exercice donné* ». Suivant les dispositions de cette Instruction, la reddition des comptes de gestion pour un comptable « *est une obligation d'ordre public. Elle répond à deux objectifs : la justification de l'exécution du budget ; la présentation de l'évolution patrimoniale et financière de la collectivité territoriale* ».
L'examen des comptes sous contrôle a permis de faire l'observation ci-dessous.

<u>Observation n°4</u> : Non-respect de certaines conditions de production des comptes de gestion

L'article 44 de la loi organique N°98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la cour des comptes dispose : « *Les comptes affirmés sincères et véritables sont, sous les peines de droit, datés et signés par les comptables et revêtus du visa de contrôle de leur supérieur hiérarchique sont produits annuellement à la Cour dans les formes et délais prescrits par les règlements. Ces comptes doivent être en état d'examen et appuyés des pièces justificatives classées dans l'ordre méthodique des opérations* ».

L'instruction comptable N°016/MEF/SG/DGTCP/DCP/2012 du 19 septembre 2012 relative à l'élaboration du compte de gestion des collectivités territoriales prescrit dans son Titre II-2 que, le compte de gestion doit être visé par l'ordonnateur et soumis à l'approbation de l'organe délibérant de la collectivité avant sa transmission à la direction générale du trésor et de la comptabilité publique. Au Titre II-1, il est prévu la production d'une balance des comptes.

Après examen des comptes sous contrôle, la Cour a relevé les manquements suivants :

- aucun des deux comptes ne porte la mention « *affirmé sincère et véritable* » ;
- le compte de gestion 2019 ne contient pas la balance des comptes ;
- le visa de l'ordonnateur n'est pas daté.

L'absence de ces éléments ne permet pas de faire une juste lecture des comptes.

Receveur municipal
« La balance de l'année 2019 a été régulièrement produite, il s'agit à ce jour d'une balance unique prenant en compte les opérations du budget de l'Etat et celles des collectivités territoriales gérées par le Receveur »

Après vérification, la Cour a constaté que le receveur municipal a effectivement produit une telle balance, mais elle est jointe au budget et non au compte de gestion. Toutefois, la Cour fait observer que la balance exigée dans le cadre du présent contrôle est la balance des comptes de la commune de Tône 1 et non la balance des comptes de toute la trésorerie de Tône.

3.3. L'exécution des recettes

L'examen de l'exécution des recettes a porté tant sur les recettes de fonctionnement que sur les recettes d'investissement. Les observations de la Cour ont essentiellement porté sur l'exécution des recettes de fonctionnement.

3.3.1. Les recettes de fonctionnement

Aux termes de l'article 315 de la loi n° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales, les recettes de la section de fonctionnement des collectivités comprennent :

- les recettes fiscales ;
- les recettes des prestations de services des collectivités territoriales ;
- les produits du patrimoine et des activités des collectivités territoriales;
- les taxes et redevances relatives aux services d'hygiène et de salubrité publique et aux pompes funèbres ;
- les dotations de l'Etat ;
- les recettes diverses.

Les budgets primitifs, le compte administratif et le compte de gestion ont été élaborés suivant la nomenclature des comptes de la classe 7. Ces comptes se présentent comme suit :

70 : Produits d'exploitation ;
71 : Produits domaniaux ;
72 : Produits financiers ;
73 : Recouvrements participations ;
74 : Produits divers ;
75 : Impôts, taxes et contributions directes ;
76 : Impôts et taxes indirectes ;
79 : Produits exceptionnels.

Les tableaux suivants montrent en grandes masses, soit chapitre par chapitre, l'exécution des recettes de fonctionnement des deux années.

<u>Tableau n° 3</u> : Synthèse de l'exécution des recettes de fonctionnement de 2019

Chap.	Libellés	Prévision (1)	Emission (2)	Taux réalisation (3) =2/1	Recouvrement (4)	Taux de recouv. (5)= 4/2
70	Produits de l'exploitation	38 550 000	32 310 800	83,82%	32 310 800	100%
71	Produits domaniaux	60 678 000	37 797 750	62,29%	37 797 750	100%
72	Produits financiers	360 000	240 000	66,67%	240 000	100%
74	Produits divers	500 000	85 000	17,00%	85 000	100%
75	Impôts, taxes, contributions directs	71 046 352	98 868 429	139,16%	98 868 429	100%
76	Impôts et taxes indirects	5 436 000	1 414 500	26,02%	1 414 500	100%
79	Produits exceptionnels	12 730 773	11 414 590	89,66%	11 414 590	100%
82	Produits antérieurs	35 514 087	0	0,00%	0	----
TOTAL		**224 815 212**	**182 131 069**	**81,01%**	**182 131 069**	**100%**

<u>Source</u> : La Cour, les informations sont tirées du compte de gestion 2019

<u>Tableau n° 4</u> : Synthèse de l'exécution des recettes de fonctionnement de 2020

Chap.	Libellés	Prévision (1)	Emission (32	Taux réalisation (3) =2/1	Recouvrement (4)	Taux recouvrement (5) = 4/2
70	Produits de l'exploitation	55 200 000	40 768 750	73,86%	40 768 750	100,00%
71	Produits domaniaux	65 383 000	43 715 175	66,86%	43 715 175	100,00%
72	Produits financiers	360 000	60 000	16,67%	60 000	100,00%
74	Produits divers	600 000	63 000	10,50%	63 000	100,00%
75	Impôts, taxes, contributions directs	124 201 252	56 149 794	45,21%	56 149 794	100,00%

76	Impôts et taxes indirects	10 800 000	1 512 500	14,00%	1 512 500	100,00%
79	Produits exceptionnels	18 770 815	12 909 301	68,77%	12 909 301	100,00%
82	Produits antérieurs	0	0	#DIV/0!	0	
TOTAL		**275 315 067**	**155 178 520**	**56,36%**	**155 178 520**	**100,00%**

Source : La Cour, les informations sont tirées du compte de gestion 2020

L'analyse de ces tableaux appelle un certain nombre d'observations relatives aux prévisions budgétaires, aux diligences de l'ordonnateur et à celles du comptable.

3.3.1.1 Les prévisions budgétaires

L'analyse des prévisions budgétaires et leur niveau d'exécution révèle des écarts importants qui témoignent de la non sincérité desdites prévisions.

Observation n°5 : La non sincérité des prévisions de recettes

La sincérité des prévisions budgétaires est un principe consacré par la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances (LOLF) en son article 43, à l'article 328 de la loi sur la décentralisation et repris dans le décret portant régime financier des collectivités territoriales. La sincérité exige de la part de l'ordonnateur d'être prudent et surtout réaliste dans l'évaluation des montants prévisionnels aussi bien des recettes que des dépenses. Cette démarche passe par la collecte d'informations fiables et crédibles à tous les niveaux. Cette technique de collecte d'informations est nécessaire, mais elle n'est pas suffisante, l'autorité évaluatrice doit également tirer les conséquences des prévisions budgétaires précédentes, pour pouvoir mieux évaluer les nouvelles prévisions. En d'autres termes, elle doit exploiter les facteurs qui ont rendu non sincères les prévisions précédentes pour ajuster les nouvelles prévisions avec plus d'assurance quant à leur exactitude.
De l'examen des comptes de la commune de Tône 1, il apparait deux cas de figure d'insincérité dans les prévisions de recettes :

- de faibles taux d'exécution de certaines recettes constatés sur les deux années ;
- des taux d'exécution très élevés d'autres recettes.

Les tableaux ci-dessous permettent d'illustrer ces cas.

<u>Tableau n° 5</u> : L'exécution des recettes de 2019 à des taux faibles ou élevés

Imp.	Libellés	Prév.	Emis.	Taux	Obs.
7021	Droit de fourrière et vente d'animaux	50 000	0	0	Nul
709	Autres produits d'exploitation	1 500 000	0	0,00%	Nul
763	Taxe sur la publicité	4 000 000	186 000	4,65%	Très faible
742	Produits des amendes sanitaires	500 000	85 000	17,00%	Très faible
712	Redevance occupation du domaine public	17 118 000	6 256 850	36,55%	Faible
7503	Taxes professionnelles réelles	31 878 392	66 101 255	207,35%	Très élevé
7505	Taxe professionnelle unique (TPU)	3 850 560	12 599 403	327,21%	Très élevé

<u>Source</u> : La Cour, les informations sont tirées du compte de gestion 2019

<u>Tableau n° 6</u> : L'exécution des recettes de 2020 à des taux faibles ou élevés

Imp.	Libellés	Prév.	Emis.	Taux	Obs.
7021	Drts fourrière et produits vente d'animaux	200 000	0	0,00%	Nul
7053	Location voiture de vidange	2 000 000	0	0,00%	Nul
7515	Surtaxe foncière sur les propriétés bâties ou insuffisamment bâties	1 500 000	0	0,00%	Nul
765	Taxe sur les kiosques à boissons	4 000 000	0	0,00%	Nul
7506	Taxe spéciale sur fabrication des boissons	7 000 000	71 196	1,02%	Très faible
7507	Taxe sur la distribution de l'eau et de l'électricité	105 500	1 500	1,42%	Très faible
763	Taxe sur la publicité	4 000 000	260 500	6,51%	Très faible
7511	Contribution mobilière (bâti et non bâti) à usage professionnel	13 500 000	1 254 592	9,29%	Très faible
7513	Taxe enlèvement ordures ménagères	3 000 000	254 818	8,49%	Très faible
716	Location de terrains et de boutiques	765 000	2 595 000	339,22%	Très élevé

<u>Source</u> : La Cour, les informations sont tirées du compte de gestion 2020

Les tableaux N° 5 et 6 ci-dessus mettent en évidence l'absence de sincérité des prévisions de recettes. Certaines prévisions n'ont pas été exécutées du tout, tandis que d'autres l'ont été à des taux très faibles. Il faut souligner que les recettes de l'exercice 2020 n'ont été exécutées qu'à 56,36% comme l'indique le tableau N°4. A l'inverse, certaines prévisions de recettes ont été exécutées à des taux très élevés largement supérieurs à 100%. C'est le cas par exemple des taxes professionnelles réelles, des taxes professionnelles uniques et de la location de terrains et de boutiques.

Contrairement aux autorisations de dépenses qui limitent la liberté de l'ordonnateur par le plafonnement des crédits, les autorisations de recettes n'imposent pas une telle limite à ce dernier. La seule contrainte qui s'impose à lui est la mise en œuvre de la procédure de recouvrement des recettes autorisées. Peu importe le résultat obtenu s'il justifie, le cas échéant, y avoir rencontré des difficultés qui l'auraient empêché de réaliser le montant prévu. L'environnement de la fiscalité peut offrir au cours de l'exécution du budget, des conditions plus favorables pouvant aboutir à des réalisations plus importantes que les prévisions. Toutefois, lorsque l'écart devient exagérément élevé comme indiqué dans les tableaux ci-dessus, cette liberté va heurter le principe de sincérité budgétaire. La situation illustrée dans ces tableaux prouve que les autorités communales ont manqué de réalisme notamment les diligences requises lors de l'élaboration des budgets.

Maire
« Nous reconnaissons que les prévisions pour l'exercice 2019 ont été établies par la délégation spéciale avant notre prise de fonction le 14 octobre 2019. Nous n'avons donc pas de marge de manœuvre sur ces prévisions. Pour l'exercice 2020, notre première expérience en matière de prévisions et d'exécution des recettes budgétaires et eu égard à la pandémie de COVID 19, nos réalisations ont connu des perturbations considérables. Pour les exercices suivants, nous nous efforçons à améliorer la sincérité de nos prévisions ».

3.3.1.2 Les diligences de l'ordonnateur

L'examen des comptes appelle trois observations relatives aux diligences de l'ordonnateur, à savoir :

- le non-respect de la procédure d'exécution des recettes ;
- la faible mobilisation des recettes domaniales ;
- l'absence d'un fichier des contribuables.

<u>Observation n°6</u> : Le non-respect de la procédure d'exécution des recettes

La diversité des recettes donne lieu à une procédure d'exécution permettant de distinguer les recettes payées au comptant et celles recouvrées sur émission préalable d'un titre de recette. La présente observation concerne cette deuxième catégorie de recettes.

En effet, le principe comptable de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public se traduit en matière de recouvrement des recettes, par une procédure qui consiste pour l'ordonnateur à émettre un titre de recette et pour le comptable à prendre en charge le titre émis, puis à le recouvrer. Cette procédure est décrite aux articles 8 et 17 du Décret n°2015-054/PR du 27 août 2015 portant règlement général sur la comptabilité publique. L'article 8 définit l'ordonnateur comme, « *toute personne ayant qualité au nom de l'Etat de prescrire l'exécution des recettes et/ou des dépenses inscrites au budget* ». Quant à l'article 17, il fait des comptables publics deniers et valeurs, les seules personnes habilitées à effectuer certaines opérations dont, « *la prise en charge et le recouvrement des rôles, titres de perception, bulletins de liquidation et ordres de recettes non fiscales qui lui sont remis par un ordonnateur, des créances constatées par un contrat ou un marché public, un titre de propriété ou tout autre titre ou acte dont il assure la conservation ainsi que l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature que les administrations publiques sont habilitées à recevoir* ».

Ce même principe est énoncé à l'article 369 de la loi révisée de 2019 relative à la décentralisation et aux libertés locales. La Cour a constaté que cette procédure a été substituée par une procédure inverse qui consiste à émettre des titres de régularisation après encaissement des recettes. Une telle procédure implique une absence de prise en charge des titres de recettes par le comptable. Cette absence de prise en charge de titres préalablement émis, ne permet pas au comptable de suivre la situation individuelle de chaque contribuable pour l'amener à payer sa dette fiscale. Cette défaillance dans l'exercice des fonctions respectives de l'ordonnateur et du comptable est préjudiciable aux intérêts de la commune comme en témoignent particulièrement les taux d'émission sur les produits domaniaux qui représentent respectivement 62,29 % et 66,86% des prévisions de recettes en 2019 et 2020.

<u>Observation n°7</u>* : *Une faible mobilisation des recettes domaniales

Les recettes domaniales sont les recettes provenant de l'exploitation du domaine public communal. Elles constituent la deuxième source de revenu de la commune

après les recettes fiscales, comme l'indiquent si bien les tableaux N°3 et 4 ci-dessus. Ces recettes proviennent :

- de la location des propriétés de la collectivité ;
- des redevances pour occupation du domaine public ;
- des droits de place dans les marchés ;
- des droits de stationnement ;
- et des autres produits de diverses natures.

Contrairement aux recettes fiscales recouvrées et reversées par l'OTR, la plupart des recettes domaniales sont sous la maitrise de l'ordonnateur qui en fait les prévisions et émet les titres. Ceci étant, ces prévisions et émissions de titres doivent être les plus réalistes possible.

Or, la Cour constate que les taux d'émission représentent 62,29 % et 66,86 % respectivement en 2019 et 2020 par rapport aux prévisions. C'est le cas notamment des recettes provenant de la location des propriétés de la commune et de l'occupation des places dans les marchés.

Une gestion rigoureuse et rationnelle du patrimoine communal passe par un inventaire en début d'année, de toutes les propriétés en location ou à louer, la matérialisation des places dans les marchés afin d'en connaitre le nombre exact et la tenue d'un fichier des contribuables régulièrement mis à jour. Ce qui permet d'évaluer avec plus de facilité et de certitude les recettes que génèrent ces sources de revenus.

3.3.1.3. Les diligences du comptable

Dans la procédure d'exécution des recettes, le rôle du comptable consiste à prendre en charge les titres de recettes émis par l'ordonnateur et à procéder à leur recouvrement. L'examen des comptes a révélé des manquements dans la mise en œuvre de cette responsabilité. Il s'agit notamment de :

- l'absence de prise en charge des titres de recettes ;
- l'exécution des titres de recettes insuffisamment renseignés.

<u>Observation n°8</u> : L'absence de prise en charge des titres de recettes

Conformément aux dispositions des articles 3 et 4 du décret n°2008-092/PR du 29 juillet 2008 portant régime juridique applicable aux comptables publics, les comptables sont personnellement et pécuniairement responsables de la prise en charge et de l'encaissement régulier des recettes dont le recouvrement leur est confié. A ce titre, ils sont tenus notamment de :

- s'assurer de l'autorisation de percevoir les recettes dont le recouvrement leur est confié ;
- délivrer une quittance régulière au débiteur et d'inscrire les recettes perçues dans leur comptabilité ;
- contrôler la régularité des réductions et des annulations des titres de perception ;
- justifier à l'expiration des délais réglementaires ou le cas échéant, à la clôture de chaque gestion, de l'entière réalisation des droits pris en charge ou des causes qui les ont empêchées, sous peine de verser de leurs deniers personnels les droits non recouvrés.

Le recouvrement des recettes dans la commune de Tône 1 a été fait sur les deux exercices en méconnaissance de cette procédure. Toutes les recettes, du moins celles qui ne sont pas payées au comptant, ont été recouvrées suivant une procédure inverse consistant à recouvrer, puis à émettre ensuite des titres de régularisation. En sa qualité de conseiller de l'ordonnateur prévue à l'article 352 al.3 de la loi de 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales, le comptable était tenu d'exiger de l'ordonnateur l'émission préalable des titres de recettes pour les prendre en charge.
Cette pratique présente plusieurs inconvénients :

- les taux de recouvrement sont irréels. Ils sont de 100% pour tous les redevables alors même qu'il se peut que ceux-ci n'aient pas pu payer la totalité des droits dus à la mairie ou que certains n'aient rien payé du tout ;
- les comptes ne font pas état des restes à recouvrer ;
- les comptes donnent une fausse impression sur les performances du comptable qui, de ce fait se voit dégager de sa responsabilité d'assurer le recouvrement de l'entièreté des titres qui lui sont transmis ou à défaut de justifier les montants non recouvrés ;
- le risque de détournement devient élevé, car le suivi du recouvrement des restes non dévoilés en année n+1 peut être défaillant ou non effectif.

Receveur municipal

« Les taux de recouvrement se calculent par rapport aux émissions des titres de recettes et non par rapport aux prévisions budgétaires. Les taux de 100% traduisent le fait que le recouvrement est égal à l'émission. Cette situation découle du fait que les recouvrements sont souvent effectués au comptant par les services de l'ordonnateur avant l'émission des titres de régularisation et cela n'a rien n'avoir avec une quelconque performance du comptable. Cette situation entraine automatiquement une absence de restes à recouvrer en fin d'année.

Ce fait est irrégulier et peut entrainer un risque élevé de détournement des deniers publics par les agents de recouvrement puise que le suivi des restes à recouvrer en début d'année N+1 n'est pas perceptible.

C'est le lieu de sensibiliser les ordonnateurs en les faisant comprendre la nécessité de mettre à la disposition du comptable public les titres émis avant recouvrement et à mettre également à sa disposition une équipe dynamique de recouvrement et les moyens financiers et matériels nécessaires pour les opérations de prise en charge et de recouvrement desdits… »

La Cour rappelle que le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public est un principe fondamental des finances publiques qui se manifeste sous des formes diverses. Elle fait observer à cet effet ce qui suit :

- **Dans la procédure d'exécution des recettes, les comptables publics sont, conformément à l'article 4 du décret n°2008-092/PR du 29 juillet 2008 portant régime juridique applicable aux comptables publics, seuls « *responsables de la prise en charge et de l'encaissement régulier des recettes dont le recouvrement régulier leur est confié* ». L'intervention des services de l'ordonnateur dans cette procédure est une exception qui découle de l'article 21 du décret n°2015-054/PR du 27 août 2015 portant règlement général sur la comptabilité publique qui permet aux comptables d'avoir sous leur autorité des régisseurs de recette et d'avance et de l'article 5 du décret n°2011-118/PR du 06 juillet 2011 portant organisation et fonctionnement des régies de recettes, des régies d'avances de l'Etat et des autres organismes publics, qui dispose : « *Les agents de l'ordre administratif peuvent être habilités, sous certaines conditions, à exécuter, des opérations de recettes, de dépenses ou de trésorerie en tant que régisseurs* ». En cas de création d'une régie, en l'occurrence la régie de recette, la nomination du régisseur requiert l'avis du comptable de rattachement, comme l'exige l'article 9 du décret du 06 juillet 2011 cité ci-dessus. Le régisseur, généralement assisté des collecteurs,**

exécute les opérations de recouvrement des recettes sous le contrôle et la responsabilité du comptable. Il en résulte que la mobilisation des recettes communales est une responsabilité partagée entre l'ordonnateur et le comptable.

- **La Cour est bien consciente de ce que les restes à recouvrer sont calculés par rapport aux titres émis. Or, il apparait dans le cas d'espèce que, les titres ne sont pas émis préalablement au recouvrement comme l'exigent les textes. Les titres émis sont des titres de régularisation. Le non-respect de la procédure ne permet pas d'apprécier les efforts qu'aurait fournis le comptable pour exécuter les titres qu'il aurait pris en charge. Cette appréciation serait faite à partir des taux de recouvrement et de la situation des restes à recouvrer. En d'autres termes, la pratique d'émission des titres de régularisation érigée en règle ne permet pas d'apprécier la performance du comptable dans le recouvrement des recettes.**

En voulant, en guise de justification des insuffisances relevées, s'exonérer entièrement de sa responsabilité pour la faire supporter par l'ordonnateur, le comptable a manqué de cerner tous les contours et l'étendue réelle de sa responsabilité.

Observation n°9 : L'exécution des titres de recettes insuffisamment renseignés

La prise en charge des titres de recettes prescrite à l'article 17 du Décret n°2015-054/PR du 27 août 2015 portant règlement général sur la comptabilité publique et aux articles 3 et 4 du décret n°2008-092/PR du 29 juillet 2008 portant régime juridique applicable aux comptables publics est précédé des contrôles préalables aux fins de la régularité des encaissements. Les titres de recettes pris en charge doivent à cet effet être suffisamment renseignés par l'ordonnateur. Il est de la responsabilité du comptable de s'assurer que les informations requises ne font pas défaut sur les titres de recettes que l'ordonnateur lui transmet.

La Cour a constaté un déficit de contrôle de la part du comptable. Des titres de recettes insuffisamment renseignés ont été pris en charge et exécutés comme l'illustre le tableau ci-dessous.

<u>Tableau n°7</u> : Des titres de recettes insuffisamment renseignés

N°	Date	Objet	Redevable	Montant	Observations
007	08/01/19	Location de boutique	- STIGOU Bangoule - KOURA Hariama	10 000 40 000	- Les boutiques louées ne sont pas identifiées ; - Manque de précision sur la période concernée par le titre ; - Les titres de régularisation ne sont pas désignés comme tels ; - Des titres de recettes comportant plus d'un redevable ; - Absence des références des quittances délivrées aux redevables
089	05/02/19	Location boutique	- GBEDITE Toutidjoa - TIDJANI Abdoulaye Ets AMADOU et Frères	20 000 20 000 20 000	Idem
064	25/01/19	Location propriété de la collectivité Autorisation d'installation	Eglise biblique bon pâturage MIBARO Tchahlina	15 000 5 000	- Absence de précision sur la nature des activités autorisées ; - Absence de précision sur la superficie occupée (chaque occupant paie 50 F par jour quelle que soit la superficie occupée, après paiement de 5 000 F pour l'autorisation) ; - Les titres de régularisation ne sont pas désignés comme tels ; - Des titres de recettes comportant plus d'un redevable ; - Des titres comportant plus d'un objet
840	15/11/19	Location de propriété de la collectivité	Bar La Source	64 000	Idem

		Autorisation d'installation	ADAKIA Dapati	5 000	
226	28/03/19	Autorisation d'installation	DJONGOU Mindime DJIGBANI Yampoa	5 000 5 000	Idem

Source : La Cour, les informations sont tirées des pièces justificatives du compte de gestion 2019

Les manquements relevés dans ce tableau engagent la responsabilité du comptable à double titre : en vertu de l'obligation de contrôle à laquelle il est astreint et en vertu de sa qualité de conseiller de l'ordonnateur précédemment évoquée. En cette qualité, il était tenu de faire corriger ces titres de recettes avant d'encaisser les montants correspondants à ceux qui y sont inscrits.

3.3.2 : Les ressources d'investissement

Pour pouvoir financer les projets d'investissement, la commune a besoin des ressources provenant d'autres sources que celles des recettes de fonctionnement. Ces ressources énumérées à l'article 318 de la loi de 2007 précitée sont les suivantes :

- *les produits des avances ;*
- *les subventions, les dotations d'investissement et d'équipement allouées par l'Etat ;*
- *les produits de l'aliénation des biens patrimoniaux ;*
- *l'excédent de la section de fonctionnement de l'exercice précédent ;*
- *les prélèvements obligatoires sur les ressources de fonctionnement ;*
- *les fonds de concours accordés par toute personne physique ou morale ;*
- *les dons et legs ;*
- *les emprunts ;*
- *les recettes diverses.*

L'examen des documents budgétaires et comptables a révélé que les potentialités d'investissement qu'offrent ces différentes sources ne sont pas suffisamment exploitées.

<u>Observation n°10</u> : Une faible mobilisation des ressources d'investissement et d'équipement

Comme l'indique l'article 318 cité ci-dessus, les sources de provenance des ressources d'investissement sont nombreuses et diversifiées. Elles constituent des potentialités reconnues aux communes pour leur permettre la mise en œuvre de leurs missions notamment de construction et de réhabilitation des infrastructures de développement socio-économique.

Malheureusement, parmi ces sources et comme c'est le cas dans la plupart des communes, seules, les ressources provenant du prélèvement obligatoire sur les ressources de fonctionnement ont été prévues et exécutées.

Ce prélèvement s'élève à un montant de 76 839 368 F et de 61 003 740 F respectivement en 2019 et 2020 exécuté dans le premier cas à 85,41% et dans le deuxième cas à 9,32%.

La Cour constate que le taux d'exécution des dépenses d'investissement sur ce prélèvement obligatoire qui est de 9,32% est très faible. Cette situation impacte le développement socio-économique de la commune et par voie de conséquence, le bien-être de la population communale.

Maire
« Comme nous l'avions souligné plus haut, la gestion 2019 a été exécutée jusqu'au 14 octobre par la délégation spéciale avant que nous ne prenions les commandes ; ce qui fait que nous n'avions pas la maitrise de l'intégralité de cette gestion.
En 2020, eu égard de la non-sincérité des budgets de toutes les communes du Togo et la pandémie sanitaire (Covid 19), le Ministre de tutelle n'avait pas approuvé les budgets et avait instruit aux collectivités de n'engager uniquement que les dépenses de fonctionnement. Le taux de 9,32% qui est ressorti dans les comptes n'est que le paiement de la partie des investissements de 2019 engagés, dont le service n'étant pas encore fait pour être payer à cette période »

3.4. L'exécution des dépenses

L'examen des opérations de dépenses a porté sur leur régularité et leur performance au regard des critères d'économie, d'efficacité et d'efficience tant en fonctionnement qu'en investissement.

3.4.1. Les dépenses de fonctionnement

L'article 319 de la loi de 2007, énumère les différentes catégories de dépenses de fonctionnement et précise celles qui sont obligatoires :

- les traitements et les indemnités du personnel en fonction dans les services de la collectivité ;
- les frais de fonctionnement des services ;
- les indemnités des élus et les dépenses de fonctionnement du conseil ;
- les primes d'assurance obligatoire ;
- les cotisations des collectivités aux organismes de sécurité sociale et de retraite de leur personnel ;
- les dépenses d'entretien du patrimoine ;
- les dépenses pour la salubrité et la qualité de l'environnement ;

- le remboursement des intérêts d'emprunts ;
- les décisions de justice exécutoires ;
- l'amortissement du déficit du dernier exercice clos ;
- la dotation aux comptes d'amortissements et de provisions.

L'article 321 de la même loi énonce que les autres dépenses ne figurant pas parmi celles précitées sont facultatives.

Conformément à l'instruction N°003/MEF/SG/DGTCP/DCP du 25 février 2011 portant mise en application de la nomenclature comptable des collectivités territoriales, les dépenses sont regroupées en onze chapitres qui sont :

- 60 : denrées et fournitures consommées ;
- 61 : allocations subventions ;
- 62 : impôts et taxes ;
- 63 : travaux et services extérieurs ;
- 64 : participations et prestations au bénéfice de tiers ;
- 65 : frais du personnel ;
- 66 : frais de gestion générale et transport ;
- 67 : frais financiers ;
- 68 : dotations aux comptes d'amortissements et de provisions
- 69 : charges exceptionnelles ;
- 83 : prélèvement sur recettes de fonctionnement.

Les tableaux ci-dessous indiquent en grandes masses l'exécution des dépenses de fonctionnement de 2019 et 2020.

<u>Tableau n° 8</u> : Synthèse de l'exécution des dépenses de fonctionnement en 2019

Chap.	Libellés	Prév. (1)	Emis. (2)	Taux d'émis. (3) =2/1	Pay. (4)	Taux de pay. (5)= 4/2	Restes à payer (6)= 2-4
60	Denrées et fournitures consommées	15 292 000	11 574 676	75,69%	11 574 676	100,00%	0
61	Allocations-subventions	5 400 000	1 625 000	30,09%	1 575 000	96,92%	50 000
62	Impôts et taxes	250 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
63	Travaux et services extérieurs	14 407 327	9 004 328	62,50%	7 792 136	86,54%	1 212 192

64	Participation et prestations de tiers	4 600 000	4 449 560	96,73%	4 449 560	100,00%	0
65	Frais de personnel	69 766 084	67 002 220	96,04%	66 562 220	99,34%	440 000
66	Frais de gestion et de transport	34 928 495	27 753 537	79,46%	27 550 787	99,27%	202 750
67	Frais financiers	2 200 000	59 290	2,70%	59 290	100,00%	0
69	Charges exceptionnelles	1 131 938	1 053 442	93,07%	670 542	63,65%	382 900
83	Excédent de fonct. capitalisé	76 839 368	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
TOTAL		**147975844**	**122 522 053**	**82,80%**	**120 234 211**	**98,13%**	**2 287 842**

Source : La Cour, les informations sont tirées du compte de gestion 2019

Tableau n° 9 : Synthèse de l'exécution des dépenses de fonctionnement en 2020

Chap.	Libellés	Prév. (1)	Emis. (2)	Taux d'émis. (3) =2/1	Pay. (4)	Taux de pay. (5)= 4/2	Restes à payer (6)= 2-4
60	Denrées et fournitures consommées	14 674 800	3 712 410	25,30%	3 712 410	100,00%	0
61	Allocations subventions	6 200 000	275 000	4,44%	275 000	100,00%	0
62	Impôts et taxes	250 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
63	Travaux et services extérieurs	13 596 868	5 812 898	42,75%	2 570 058	44,21%	3 242 840
64	Participation et prestations de tiers	4 540 000	1 650 990	36,37%	1 650 990	100,00%	0
65	Frais de personnel	110 612 159	100 381 340	90,75%	99 956 340	99,58%	425 000
66	Frais de gestion et de transport	60 937 500	39 277 046	64,45%	34 988 170	89,08%	4 288 876
67	Frais financiers	2 300 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
69	Charges exceptionnelles	1 000 000	529 132	52,91%	529 132	100,00%	0

83	Excédent de fonctionnement capitalisé	61 003 740	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
TOTAL		**214 311 327**	**151 638 816**	**70,76%**	**143 682 100**	**94,75%**	**7 956 716**

Source : La Cour, les informations sont tirées du compte de gestion 2020

Les opérations réalisées au titre des dépenses de fonctionnement ont été analysées par la Cour au regard des chiffres et des pièces justificatives. Les observations portent essentiellement sur les irrégularités constatées et se présentent comme suit :

- la non sincérité des prévisions ;
- le taux élevé des dépenses de personnel ;
- des insuffisances dans le contrôle de la liquidation des créances ;
- des insuffisances dans le contrôle de l'obtention de l'acquit libératoire.

Observation n°11 : La non sincérité des prévisions de dépenses

Telle qu'expliquée dans l'observation N°5, la sincérité des prévisions budgétaires exige de la part de l'ordonnateur une démarche prudente et réaliste à partir d'une collecte d'informations suffisantes et crédibles. A défaut de pouvoir traduire la réalité mathématique, les prévisions doivent s'y rapprocher. Elles ne doivent être ni sous évaluées, ni surévaluées.

L'examen des comptes de la commune de Tône 1 révèle cependant des écarts anormalement élevés entre les prévisions et les réalisations témoignant ainsi d'une inobservation manifeste de cette règle. Dans plusieurs cas, non seulement les prévisions ont été exécutées à de très faibles taux, mais aussi et surtout n'ont pas été exécutées du tout, comme le démontrent les deux tableaux ci-dessous.

<u>Tableau n° 10</u> : La non sincérité des prévisions de dépenses en 2019

Chap.	Libellés	Prév. (1)	Emis. (2)	Taux d'émis. (3) =2/1	Pay. (4)	Taux de pay. (5)= 4/2	Restes à payer (6)= 2-4
600	Produits pharmaceutiques	50000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
6019	Autres alimentations	620 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
6031	Lubrifiants	800 000	15000	1,88%	15 000	100,00%	0
604	Produits d'entretien ménager	500 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
62	Impôts et taxes	250 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
6311	Entretien de cimetières	100 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
6314	Entretien mat. out.et mob. De chantier	100 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
636	Frais d'études	300 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
637	Travaux pour le cpte de tiers	200 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
6630	Abonnements	121 500	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
6631	Biblio. Adtive	60 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
6640	Affranchissement	50 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0

6644	Frais de boite postale	36 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
6740	Frais de recouvrement	1 500 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
677	Charges des services concédés ou affermés	500 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0

Source : La Cour, les informations sont tirées du compte de gestion 2019

<u>Tableau n° 11</u> : La non sincérité des prévisions de dépenses en 2020

Chap.	Libellés	Prév. (1)	Emis. (2)	Taux d'émis. (3) =2/1	Pay. (4)	Taux de pay. (5)= 4/2	Restes à payer (6)= 2-4
6019	Autres alimentations	374 400	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
602	Habillement	500 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
6031	Lubrifiants	300 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
604	Produits d'entretien ménager	500 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
605	Fournitures scolaires	1 000 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
607	Fournitures de bureau	1 500 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
62	Impôts et taxes	250 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
6310	Entretien de terrains	500 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
6311	Entretien de cimetières	200 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
6312	Entretien de bâtiments	300 000	12000	4,00%	12000	100,00%	0
63130	Entretien des voies et réseaux (balayage)	500 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
6314	Entretien matériel, outillage	100 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
633	Acquisition de petits matériels, outillage et mobiliers	300 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
636	Frais d'études	300 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
637	Travaux pour le compte de tiers	500 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0

652	Rém. Personnel temporaire	1 680 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
6555	Formation du personnel	500 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
6640	Affranchissements	200 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
669	Dépenses imprévues	800 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
67	Frais financiers	2 300 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0

Source : La Cour, les informations sont tirées du compte de gestion 2020

Les taux d'exécution ainsi présentés dans les deux tableaux laissent penser que les autorités communales éprouvent des difficultés à cerner les contours des finances de leur localité.

En effet, plusieurs lignes de crédits prévues dans le budget 2019 et non consommés ont été reprises dans le budget 2020, avec des montants parfois plus élevés. Alors que suivant le principe de la sincérité, l'ordonnateur devrait tirer les leçons des résultats de l'exécution du budget 2019 pour réajuster les prévisions du budget 2020.

Au demeurant, ces deux tableaux, combinés avec les tableaux N° 5 et 6 confirment l'opinion de la Cour sur la non sincérité des prévisions budgétaires de la commune et de la faible capacité des responsables dans l'exécution de leurs budgets.

Observation n°12 : Des dépenses essentiellement consacrées au personnel dans la section fonctionnement du budget 2020

Le mot personnel désigne à la fois le personnel administratif et l'ensemble des conseillers municipaux. Pris dans ce sens, le personnel engendre des dépenses de diverses natures. Elles comprennent ainsi les dépenses imputées au chapitre 65 (Frais de personnel) et aux articles 6660 (indemnités à l'ordonnateur), 6661 (indemnités aux adjoints), 6662 (indemnités aux conseillers), 667 (indemnités de mission à l'ordonnateur et aux conseillers) et 668 (indemnités de mission du personnel).

Les deux tableaux ci-dessous permettent d'illustrer la part de ces dépenses dans la section fonctionnement du budget 2020 en prévisions et en exécutions.

Tableau n° 12: Détail des dépenses du personnel dans le budget 2020

Imp.	Libellé	Prévision	Réalisation (émis.)
65	Frais de personnel	110 612 159	100 381 340
6660	Indtés aux ordteurs	4 608 000	4 364 000
6661	Indtés aux adjoints	7 680 000	7 145 000
6662	Indtés aux conseillers	20 832 000	14 496 000
667	Indtés de mission ordteurs et conseillers	4 000 000	1 175 360
668	Indtés de mission du personnel	2 500 000	931 600
Total dépenses du personnel		**150 232 159**	**128 493 300**

Source : La Cour, les informations sont tirées du compte de gestion 2020

Tableau n°13 : La part des dépenses du personnel dans le budget 2020 section fonctionnement

Libellés	Prévisions		Emissions	
	Montants	Taux	Montants	Taux
Dépenses du personnel	150 232 159	**70 %**	128 493 300	**85 %**
Autres dépenses de fonctionnement	64 079 168	30 %	23 145 516	15 %
Total budget fonct.	214 311 327	-----	151 638 816	------

Source : La Cour, les informations sont tirées du compte de gestion 2020

Comme on peut le constater à la lecture des deux tableaux ci-dessus, une grande partie, soit 85 % de l'ensemble des dépenses de fonctionnement a été consacrée à l'exécution des charges du personnel.

Dans le même sens, une analyse de l'importance des dépenses de personnel par rapport à l'ensemble des recettes de fonctionnement exécutées confirme cette même opinion.

En effet, sur un montant de 155 178 520 F réalisé au titre des recettes de fonctionnement, 151 638 816 F ont servi à payer les dépenses de personnel, soit un pourcentage de 97,72%.

Cette situation justifie la négligence de l'exécution des autres dépenses de fonctionnement pourtant nécessaires à la vie de la commune, surtout aux citoyens. C'est ainsi qu'il est constaté qu'aucune dépense n'est effectuée sur des lignes comme l'entretien des voies et réseaux, l'entretien des bâtiments, l'entretien des cimetières, l'acquisition de petits matériels, outillage et mobiliers.

Receveur municipal

« ...Les délégations spéciales ont cédé en octobre 2019, la gestion des collectivités locales aux conseils municipaux élus. Vu l'insuffisance des ressources, la non sincérité des prévisions budgétaires et face au fait qu'aucun budget des collectivités territoriales gestion 2020 n'avait été approuvé par le Ministère de tutelle, le Ministre de la tutelle avait instruit les nouveaux élus de n'engager prioritairement que les dépenses obligatoires courantes (salaires, cotisations sociales, assurance, loyer, carburant, entretien…) pour cette première gestion, les dispensant ainsi du prélèvement obligatoire de 20% des recettes de fonctionnement à affecter à l'investissement. Ceci justifie le taux d'exécution de 85% consacré aux dépenses de personnel… ».

3.4.2. Les dépenses d'investissement et d'équipement

Les dépenses d'investissement et d'équipement sont encadrées par des dispositions de la loi de 2007. L'article 324 énumère les différentes catégories de dépenses d'investissement et d'équipement. Elles comprennent :

- les équipements et les immobilisations ;
- les annuités de prêts, les avances, les créances à long et moyen terme ;
- les achats de titres et valeurs mobilières ;
- les projets de développement.

L'article 325 dispose : « *des crédits nécessaires aux dépenses d'équipement et d'investissement sont obligatoirement prévus au budget chaque année, en vue de la promotion du développement à la base* ».

Le tableau ci-dessous présente en grandes masses, l'état des dépenses d'investissement et d'équipement de 2016 à 2018.

Tableau n°14: Synthèse de l'exécution des dépenses d'investissement en 2019

Chap.	Libellés	Prév. (1)	Emis. (2)	Taux d'émis. (3) =2/1	Pay. (4)	Taux de pay. (5)= 4/2	Restes à payer (6)= 2-4
21	Immob. corporelles et incorporelles	37 090 025	31 890 025	85,98%	31 890 025	100,00%	0
23	Immob. en cours	39 749 343	33 741 886	84,89%	33 363 106	98,88%	378780

Source : La Cour, les informations sont tirées du compte de gestion 2019

Tableau n°15: Synthèse de l'exécution des dépenses d'investissement en 2020

Chap.	Libellés	Prév. (1)	Emis. (2)	Taux d'émis. (3) =2/1	Pay. (4)	Taux de pay. (5)= 4/2	Restes à payer (6)= 2-4
21	Immob. corporelles et incorporelles	2 500 000	0	0,00%	0	0,00%	0
23	Immob. en cours	58 503 740	5 686 577	9,72%	5 686 577	100,00%	0

Source : La Cour, les informations sont tirées du compte de gestion 2020

Comme on peut le constater, les dépenses d'investissement de 2020 ont été exécutées à un très faible taux et toutes concernent des immobilisations en cours. Les observations de la Cour ont ainsi porté sur les dépenses réalisées en 2019. Ces observations résultent d'une part, du contrôle sur pièces et sur place et d'autre part, d'une expertise technique demandée par la Cour.

3.4.2.1 : Les observations résultant du contrôle sur pièces et sur place

L'étude de certains mandats ont permis de formuler les observations suivantes :

- l'utilisation des moyens de paiement inappropriés ;
- l'absence de contrôle de la régularité des avenants.

<u>Observation n°13</u> : Des dépenses payées par des moyens de paiement inappropriés

Le décret de 2015 portant règlement général sur la comptabilité publique dispose en son article 51 : « *les règlements de dépenses sont faits par remise d'espèces, de chèques, virement, ou d'autres instruments de paiement fixés par la loi uniforme relative aux instruments de paiement* ». Le choix de l'un ou l'autre de ces moyens de paiement n'est pas laissé à la discrétion du comptable, il est réglementé. C'est ainsi que l'Instruction N°01/2003/SP du 08 mai 2003 de la BCEAO relative à la promotion des moyens de paiement scripturaux et à la détermination des intérêts exigibles en cas de défaut de paiement, interdit le paiement en numéraire des montants supérieurs à 100 000 F. En 2022, le Directeur général du trésor et de la comptabilité publique a, par note circulaire n°141/MEF/SG/DGTCP/TGE/2022 du 01 avril 2022, réglementé ce mode de paiement en numéraire en fixant son montant plafond à cinq cent mille (500 000) francs CFA.

La Cour a constaté que des paiements aux montants largement supérieurs au plafond fixé par l'Instruction de la BCEAO en vigueur au moment des opérations, ont été effectués, comme l'indique le tableau ci-dessous.

<u>Tableau n°16</u> : Des mandats payés par des moyens de paiement inappropriés

Mandats						
N°	**Imp.**	**Date**	**Objet**	**Bénéficiaire**	**Paiement**	**Observations**
639	233	08/10/19	Avance de démarrage de la construction d'un caniveau rectangulaire 80 x 80 au commissariat de la ville de Dapaong	Entreprise Dogomangue et Fils	740 000	Paiement en numéraire au lieu d'un virement ou d'un chèque
690	233	06/11/19	Avance de démarrage de la construction d'un dalot cadre à Natébagou dans la commune de Dapaong	EN.SA.CO.	624 149	Paiement en numéraire au lieu d'un virement ou d'un chèque

<u>Source :</u> La Cour, les informations sont tirées du compte de gestion 2019

Observation n°14 : Absence de contrôle de la régularité des avenants

Aux termes de l'article 100 du décret n°2009-277/PR du 11 novembre 2009 portant code des marchés publics et délégations de service public, le montant de l'avenant doit être compris dans la limite de 20% de la valeur totale du marché de base et ne peut pas en modifier l'objet. La Cour a constaté que des mandats ont été payés sur des marchés comportant des avenants conclus dans des conditions irrégulières tenant notamment à leur montant et à leur objet comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau n°17 : **Des mandats payés en l'absence de contrôle de la régularité des avenants**

Mandats						
N°	**Imp.**	**Date**	**Objet**	**Bénéficiaire**	**Paiement**	**Observations**
633	233	30/9/19	Règlement du décompte N°1 de la facture N°3 du projet de construction d'un caniveau demi-circulaire sur la rue carrefour Kondian-carrefour des jeunes	Entreprise ELB Dapaong	2 397 565	-Les travaux ont été exécutés suivant un marché initial de 3 988 902 F et un avenant de 4 513 264 F: le montant de l'avenant est supérieur à celui du marché initial, soit un taux de 113,15 % -Modification de l'objet du marché de base : l'avenant couvre une partie de la construction du caniveau et le rechargement systématique de toute la rue
828	233	24/12/19	Règlement de décompte N°003 des travaux de construction de deux dalots cadre 1x1x9, d'une passerelle et de rechargement systématique de la rue non dénommée menant au Lycée Dapaong Ville 2, selon le marché N°01/19/RS/CD	Ent. ALBATROS -GENIE	5 724 817	Les travaux ont été exécutés suivant un marché initial de 9 143 459 F et un avenant de 2 241 257 F soit un taux de 24,51 %

Source : La Cour, les informations sont tirées du compte de gestion 2019

Ls manquements relevés dans ce tableau mettent en exergue des irrégularités commises dans la conclusion des avenants au regard de la législation sur les marchés publics. La restriction des conditions de conclusion des avenants a pour objectif d'empêcher des recours abusifs et clientélistes à de tels contrats conclus en dehors des règles de mise en concurrence des candidats aux marchés publics. La procédure concurrentielle offre un gage de qualité des prestations demandées et permet en même temps de réaliser des économies. En concluant des avenants dans les conditions indiquées ci-dessus, les autorités communales ont posé des actes susceptibles de causer un préjudice à la collectivité quant à la qualité et au coût des ouvrages réalisés.

3.2.2.2 : Les observations de l'expertise technique

Aux termes de l'article 37 de la loi organique n° 98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la cour des comptes, *« la Cour peut recourir pour les enquêtes à caractère technique, à l'assistance d'experts commis par le premier président…* ». Conformément à cette disposition, la Cour a, par lettre en date du 08 septembre 2022, sollicité et obtenu la mise à sa disposition par le ministère en charge des travaux publics, d'un expert en génie civil pour procéder à l'expertise de certains projets d'investissement afin de s'assurer de la régularité et de la sincérité de leur exécution.

Quatre projets réalisés ont été audités par l'expert. Selon les termes de référence, l'expertise devrait répondre aux questions suivantes :

- Existe-t-il une identification précise et préalable à la réalisation de chaque ouvrage (description, spécifications techniques et plan) ?
- Existe-t-il des devis préalables ?
- Les devis sont-ils réalisés selon les règles de l'art ?
- Les coûts pratiqués sont-ils corrects ou exagérés ?
- Les travaux réalisés sont-ils conformes aux commandes (spécifications techniques, descriptions, finitions etc.) ?

Les résultats de l'audit ont donné lieu à des observations que la Cour a scindées en deux catégories à savoir, les observations propres à chaque projet et les observations communes aux quatre projets. Ces observations couvrent le cycle complet des marchés publics. Dans sa méthodologie, l'expert a examiné les trois aspects suivants :

- Identification et préparation des projets ;

- Passation des marchés et analyse des coûts ;

- Suivi et gestion de l’exécution des travaux.

Il a en outre examiné physiquement les ouvrages réalisés et s’est prononcé sur les éléments ci-après :

- Quantité des travaux exécutés ;
- Qualité des travaux réalisés ;
- Utilisation et fonctionnalité des ouvrages.

La synthèse des résultats de cette expertise ont révélé un certain nombre de manquements résumés dans le tableau ci-dessous.

<u>Tableau n° 19</u> : Observations issues de l'expertise technique des travaux d'investissement

Numéros d'ordre	Projets réalisés	Observations par projet	Observations communes
01	Travaux de construction de deux dalots, d'une passerelle et du rechargement de la rue non dénommée menant au lycée Dapaong Ville 2	- Lettres de notification d'attribution aux candidats et de marché à l'attributaire non fournies ; -Dépassement du délai d'exécution des travaux	- L'absence de documents archivés qui retracent la description détaillée du projet ainsi que son importance ; - Le répertoire des données prestataires constitué ne présente pas les candidats sélectionnés par catégories ou domaines d'activités concernées pour une meilleure lecture ; -L'Avis à manifestation d'intérêt est trop simplifié et ne met pas l'accent sur les expériences dans le domaine, en travaux de complexité similaire à justifier par les attestations de bonne fin d'exécution par les candidats. - L'Avis à manifestation d'intérêt ne met pas l'accent sur la qualification et l'expérience en travaux similaires du
02	Construction d'un caniveau sur la rue Carrefour KONDIAN-Carrefour des jeunes	- Description non conforme des travaux de radiers et des voiles pour les caniveaux demi-circulaires ; - Lettres de notification d'attribution aux candidats et de marché à l'attributaire non fournies ;	
03	Construction de caniveaux rectangulaires 80x80 au commissariat de la ville de Dapaong	- Non insertion de l'aspect qualité du matériau de remblai contigu pour les caniveaux à construire et sa mise en œuvre, de même que la	

		définition du curage selon les règles de l'art ; - Lettre de notification d'attribution aux candidats non fournie ; -Dépassement du délai d'exécution des travaux	personnel clé des candidats dont le nombre et la nature du poste n'est pas mentionnés ; - Les critères de l'évaluation et d'élimination ne sont guère mentionnés ;
04	Construction d'un dalot cadre à Natebagou dans la commune de Dapaong	- Non prise en compte de l'aspect qualité exigée du matériau pour remblai d'accès et sa méthodologie d'exécution ; - Entreprise DELTA NEGOCES-FORAGES non invitée pour la demande de cotation, mais a déposé une offre reçue ; - Lettres de notification d'attribution aux candidats et de marché à l'attributaire non fournies ; -Dépassement du délai d'exécution des travaux	- Certains candidats invités ne figurent pas dans le répertoire des données prestataires ; - L'absence des documents de suivi et gestion des projets à l'exception des PV de réception (faible niveau d'implication et d'appropriation de l'exécution du projet par le représentant du Maitre d'ouvrage)

<u>Source</u> : Rapport de l'audit de l'expert

Comme on peut le constater, les observations formulées par l'expert dans cet audit mettent en lumière les manquements qui ont caractérisé toute la procédure relative au cycle des marchés publics notamment la préparation, la passation, l'analyse des coûts, le suivi et la gestion de l'exécution des travaux d'investissement au cours de l'exercice budgétaire considéré. Ces manquements ne permettent pas de garantir une gestion saine des fonds publics en ce sens qu'ils altèrent la portée de la recherche de l'atteinte des critères d'économie, d'efficacité et de l'efficience.

QUATRIEME PARTIE

RECOMMANDATIONS

Au regard des observations contenues dans le présent rapport, ainsi que des éléments de réponse fournis par les acteurs de l'administration communale de Tône 1, la Cour formule les recommandations suivantes regroupées en deux catégories : la gestion administrative, les procédures budgétaires et comptables qui figurent dans le tableau ci-dessous.

Ce tableau indique le numéro d'ordre des recommandations, les numéros des observations concernées, les recommandations elles-mêmes, ainsi que leurs destinataires.

4-1- SUR LA GESTION ADMINISTRATIVE

Numéros		Recommandations	Destinataires
Ordre	**Observations**		
01	01	Appliquer les textes réglementant le recrutement du personnel administratif	-Le conseil municipal -Le Maire et ses adjoints
02	02	Elaborer et adopter par délibération un organigramme adapté à la taille et aux capacités financières de la commune.	-Le conseil municipal -Le Maire et ses adjoints
03	03	Inscrire dans les procès-verbaux et dans les délibérations, toutes les informations prescrites par la loi	-Le conseil municipal -Le Maire et ses adjoints

4-2- SUR LES PROCEDURES BUDGETAIRES ET COMPTABLES

Numéros		Recommandations	Destinataires
Ordre	Observations		
01	04	Respecter les conditions de forme relatives à la production des comptes de gestion	Le comptable
02	05 et 11	Recueillir les informations adéquates en impliquant toutes les parties prenantes dans la procédure d'élaboration du budget pour faire des prévisions sincères	- Le Conseil municipal - Le Maire
03	06 et 8	Respecter le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable en matière d'exécution des recettes. L'ordonnateur émet les titres de recettes et les transmet au comptable qui a l'exclusivité de leur prise en charge et de leur recouvrement.	- Le Maire - Le comptable
04	07	Faire les diligences requises pour mobiliser au maximum les recettes provenant des produits domaniaux, principale source de recettes propres de la commune. Dans ce sens, il faudra notamment procéder à un recensement exhaustif des stands, boutiques, baraques et autres points d'occupation du domaine public et en tenir un fichier régulièrement mis à jour.	Le bureau exécutif (le Maire et ses adjoints)
05	09	Inscrire sur les titres de recettes toutes les informations ayant servi de base pour la liquidation et contrôler l'effectivité de ces informations avant l'exécution du titre	- Le Maire - Le comptable
06	13	Respecter la réglementation relative aux moyens de paiement	- Le Maire - Le comptable
07	14	Respecter la réglementation relative à la conclusion des avenants aux marchés publics	- Le Conseil municipal - Le Maire - Le Contrôleur financier délégué

CONCLUSION

Au regard de toutes les observations consignées dans ce rapport et des éléments de réponses des acteurs de la gestion communale, la Cour conclut à une gestion non suffisamment respectueuse des principes et règles de la gestion budgétaire et comptable.

En effet, parmi les insuffisances et dysfonctionnements relevés dans la gestion de cette collectivité, on peut rappeler entre autres :

- La non sincérité des prévisions budgétaires en recettes comme en dépenses. Les résultats de l'exécution des budgets révèlent des écarts importants ;

- Le non-respect de la procédure d'émission des titres de recette. Cette pratique ne permet pas d'apprécier la performance du comptable et de dégager les restes à recouvrer ;

- Une faible capacité d'investissement. Les dépenses d'investissement sont quasi inexistantes sur les deux exercices. Les dépenses effectuées concernent essentiellement la charge du personnel ;

- Une faible mobilisation des recettes domaniales. La location des propriétés de la commune et l'occupation des places dans les marchés ne suivent pas une démarche rationnelle qui consiste notamment à en faire un inventaire, à matérialiser les places dans les marchés et à confectionner un fichier des contribuables régulièrement mis à jour ;

- Des irrégularités commises dans la procédure de passation des marchés publics notamment le non-respect des règles relatives à la conclusion des avenants et surtout à la concurrence entre les candidats.

La Cour exhorte les acteurs de la gestion des affaires de la commune de Tône 1 à prendre en compte les observations et recommandations contenues dans le présent rapport afin d'arrêter ou d'éviter à l'avenir les irrégularités et les mauvaises pratiques constatées. Pour ce faire et conformément aux dispositions de l'article 18 du décret n°2009-049/PR du 24 mars 2009 portant application de la loi n°98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes, elle les invite à porter à sa connaissance dans un délai de trois (03) mois à compter de la date de réception du présent rapport, les mesures et actions envisagées assorties d'un calendrier pour donner suite aux recommandations formulées.

ANNEXES

<u>Annexe n°1</u> : Tableau détaillé de l'exécution des recettes du budget 2019

Imputation	Libellé	Prévision A	Emissions B	Taux d'émis. (B/A)	Recouv. C	Taux recouv. (C/B)	Restes à recouv. (B-C)
70	**Produits d'exploitation**	**38 550 000**	**32310800**	**83,82%**	**32 310 800**	**100,00%**	**0**
7010	Redevances de l'abattoir	2 500 000	1 951 900	78,08%	1 951 900	100,00%	0
7021	Droit de fourrière et vente d'animaux	50 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
7030	Vente de timbres	25 000 000	20 975 400	83,90%	20 975 400	100,00%	0
7031	Enregistrement des actes de naissance et de décès	2 500 000	2 457 000	98,28%	2 457 000	100,00%	0
7032	Droit de mariage	2 000 000	3 337 000	166,85%	3 337 000	100,00%	0
7033	Autres actes d'état civil	2 000 000	2 417 500	120,88%	2 417 500	100,00%	0
7053	Location voiture de vidange	3 000 000	1 172 000	39,07%	1 172 000	100,00%	0
709	Autres produits d'exploitation	1 500 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0

71	**Produits domaniaux**	**60 678 000**	**37 797 750**	**62,29%**	**37 797 750**	**100,00%**	**0**
711	Location propriété de la collectivité	500 000	905 000	181,00%	905 000	100,00%	0
712	Redevance occupation du domaine public	17 118 000	6 256 850	36,55%	6 256 850	100,00%	0
714	Droit de place (marchés et marchands ambulants)	25 000 000	18 875 800	75,50%	18 875 800	100,00%	0
715	Droit de stationnement dans les gares	5 000 000	2 085 400	41,71%	2 085 400	100,00%	0
716	Location de terrains et boutiques	3 060 000	2 202 000	71,96%	2 202 000	100,00%	0
719	Autres produits domaniaux	10 000 000	7 472 700	74,73%	7 472 700	100,00%	0
72	**Produits financiers**	**360 000**	**240 000**	**66,67%**	**240 000**	**100,00%**	**0**
727	Produits des services	360 000	240 000	66,67%	240 000	100,00%	0

	concédés ou affermés						
74	**Produits divers**	**500 000**	**85 000**	**17,00%**	**85 000**	100,00%	0
742	Produits des amendes sanitaires	500 000	85 000	17,00%	85 000	100,00%	0
75	**Impôts, taxes et contributions directes**	**71 046 352**	**98 868 429**	**139,16%**	**98 868 429**	**100,00%**	**0**
7503	Taxes professionnelles réelles	31 878 392	66 101 255	207,35%	66 101 255	100,00%	0
7504	Taxe d'habitation (TH)	13 711 900	5 244 734	38,25%	5 244 734	100,00%	0
7505	Taxe professionnelle unique (TPU)	3 850 560	12 599 403	327,21%	12 599 403	100,00%	0
7506	Taxe complémentaire sur salaire (TCS)	7 000 000	2835786	40,51%	2 835 786	100,00%	0
7507	Taxe complémentaire	105 500	36 000	34,12%	36 000	100,00%	0

	à l'impôt sur le revenu (TCIR)						
7511	Contribution immobilière (bâtie et non bâtie)	13 500 000	10 193 031	75,50%	10 193 031	100,00%	0
7513	Taxe sur enlèvement d'ordures ménagères	1 000 000	1 858 220	185,82%	1 858 220	100,00%	0
76	**Impôts et taxes indirectes**	**5 436 000**	**1 414 500**	**26,02%**	**1414500**	**100,00%**	0
760	Taxes sur les spectacles	500 000	511 500	102,30%	511 500	100,00%	0
763	Taxe sur la publicité	4 000 000	186 000	4,65%	186 000	100,00%	0
767	Redevances appareil de distribution de carburant	936 000	717 000	76,60%	717 000	100,00%	0
79	**Produits exceptionnels**	**12 730 773**	**11 414 590**	**89,66%**	**11 414 590**	**100,00%**	0
799	Autres produits exceptionnels	12 730 773	11 414 590	89,66%	11 414 590	100,00%	0

82	**Produits antérieurs**	**35 514 087**	**0**	**0,00%**	**0**	#DIV/0!	0
820	Résultat de fonctionnement reporté	35 514 087	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
TOTAL BUDGET FONCTIONNEMENT		**224 815 212**	**182 131 069**	**81,01%**	**182 131 069**	**100,00%**	0

<u>Annexe n°2</u> : Tableau détaillé de l'exécution des recettes du budget 2020

Imputation	Libellé	Prévision A	Emissions B	Taux d'émis. (B/A)	Recouv. C	Taux recouv. (C/B)	Restes à recouv. (B-C)
70	**Produits d'exploitation**	**55 200 000**	**40 768 750**	**73,86%**	**40 768 750**	**100,00%**	**0**
7010	Redevances de l'abattoir (taxe abatage, droit de visite viande)	5 000 000	2 253 800	**45,08%**	2 253 800	**100,00%**	**0**
7021	Drts fourrière et produits vente d'animaux	200 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**
703	Drts d'expédition d'actes adtifs et d'état civil	42 000 000	32 356 950	**77,04%**	32 356 950	**100,00%**	**0**
7053	Location voiture de vidange	2 000 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**
709	Autres produits d'exploitation	6 000 000	6 158 000	**102,63%**	6 158 000	**100,00%**	**0**
71	**Produits domaniaux**	**65 383 000**	**437 15 175**	**66,86%**	**43715175**	**100,00%**	**0**
711	Location de la propriété de la collectivité	3 000 000	2 423 000	**80,77%**	2 423 000	**100,00%**	**0**
712	Redevances pour occupation du domaine public	19 116 000	2 918 000	**15,26%**	2 918 000	**100,00%**	**0**
714	Drts de place (marchés, marchands ambulants)	25 002 000	25 330 075	**101,31%**	25 330 075	**100,00%**	**0**
715	Drts de stationnement	50 000 00	2 468 100	**49,36%**	2 468 100	**100,00%**	**0**
716	Location de terrains et de	765 000	2 595 000	**339,22%**	2 595 000	**100,00%**	**0**

	boutiques						
718	Redevances de vidange, de curage des caniveaux	2 500 000	420 000	**16,80%**	420 000	**100,00%**	**0**
719	Autres produits domaniaux	10 000 000	7 560 100	**75,60%**	7 560 100	**100,00%**	**0**
72	**Produits financiers**	**360 000**	**60 000**	**16,67%**	**60 000**	**100,00%**	**0**
727	Produits des services concédés et affermés	360 000	60 000	**16,67%**	60 000	**100,00%**	**0**
74	**Produits divers**	**600 000**	**63 000**	**10,50%**	**63 000**	**100,00%**	**0**
742	Amendes sanitaires	600 000	63 000	**10,50%**	63 000	**100,00%**	**0**
75	**Impôts, taxes et contributions directes**	**124 201 252**	**56 149 794**	**45,21%**	**56 149 794**	**100,00%**	**0**
7503	Taxes professionnelles	72 696 321	38 670 940	**53,20%**	38 670 940	**100,00%**	**0**
7504	Taxe d'habitation	13 711 900	3 218 604	**23,47%**	3 218 604	**100,00%**	**0**
7505	Taxe professionnelle unique	9 687 531	11 682 014	**120,59%**	11 682 014	**100,00%**	**0**
7506	Taxe spéciale sur fabrication des boissons	7 000 000	71 196	**1,02%**	71 196	**100,00%**	**0**
7507	Taxe sur la distribution de l'eau et de l'électricité	105 500	1 500	**1,42%**	1 500	**100,00%**	**0**
7511	Contribution mobilière (bâti et non bâti) à usage professionnel	13 500 000	1 254 592	**9,29%**	1 254 592	**100,00%**	**0**
7513	Taxe enlèvement ordures ménagères	3 000 000	254 818	**8,49%**	254 818	**100,00%**	**0**
7514	Taxe foncière sur les propriétés non bâties			**#DIV/0!**		**#DIV/0!**	**0**

7515	Surtaxe foncière sur les propriétés bâties ou insuffisamment bâties	1 500 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**
7516	Taxe additionnelle aux droits de mutation	1 000 000	996 130	**99,61%**	996 130	**100,00%**	**0**
76	**Impôts et taxes indirectes**	**10 800 000**	**1 512 500**	**14,00%**	**1 512 500**	**100,00%**	**0**
760	Taxe sur spectacle	1 000 000	151 000	**15,10%**	151 000	**100,00%**	**0**
763	Taxe sur la publicité	4 000 000	260 500	**6,51%**	260 500	**100,00%**	**0**
765	Taxe sur les kiosques à boissons	4 000 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**
767	Redevances pour appareil de distribution de carburant	1 800 000	1 101 000	**61,17%**	1 101 000	**100,00%**	**0**
79	**Produits exceptionnels**	**18 770 815**	**12 909 301**	**68,77%**	**12 909 301**	**100,00%**	**0**
799	Autres produits exceptionnels	18 770 815	12 909 301	**68,77%**	12 909 301	**100,00%**	**0**
82	**Produits antérieurs**	**0**	**0**	**#DIV/0!**	**0**	**#DIV/0!**	**0**
820	Résultat de fonctionnement reporté	0	0	**#DIV/0!**	0	**#DIV/0!**	**0**
TOTAL FONCTIONNEMENT		**275 315 067**	**155 178 520**	**56,36%**	**155 178 520**	**100,00%**	**0**

<u>Annexe n° 3</u> : Tableau détaillé de l'exécution des dépenses du budget 2019

DEPENSES DE FONCTIONNEMENT							
Imputation	**Libellé**	**Prév. A**	**Emis. B**	**Taux Emis. (B/A)**	**Pay. C**	**Taux de pay. (C/B)**	**Restes à payer (B-C)**
60	**Denrées et fournitures consommées**	**15 292 000**	**11 574 676**	**75,69%**	**11 574 676**	**100,00%**	**0**
600	Produits pharmaceutiques	50 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
6010	Hôtel du Président	960 000	960 000	100,00%	960 000	100,00%	0
6019	Autres alimentations	620 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
602	Habillement	200 000	180 000	90,00%	180 000	100,00%	0
6030	Carburant	10 362 000	9 178 066	88,57%	9 178 066	100,00%	0
6031	Lubrifiants	800 000	15 000	1,88%	15 000	100,00%	0
604	Produits d'entretien ménager	500 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
607	Fourniture de bureau	1 000 000	602 110	60,21%	602 110	100,00%	0
608	Autres fournitures	800 000	639 500	79,94%	639 500	100,00%	0
61	**Allocations-subventions**	**5 400 000**	**1 625 000**	**30,09%**	**1 575 000**	**96,92%**	**50 000**
611	Primes, secours et dots	500 000	500 000	100,00%	500 000	100,00%	0

617	Subventions	4 900 000	1 125 000	22,96%	1 075 000	95,56%	50 000
62	**Impôts et taxes**	**250 000**	**0**	**0,00%**	**0**	#DIV/0!	0
620	Impôts et taxes sur rémunération	250 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
63	**Travaux et services extérieurs**	**14 407 327**	**9 004 328**	**62,50%**	**7 792 136**	**86,54%**	**1 212 192**
630	Loyer et charges locatives et co-p.	420 000	420 000	100,00%	420 000	100,00%	0
6310	Entretien de terrains	500 000	174 000	34,80%	162 000	93,10%	12 000
6311	Entretien de cimetières	100 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
6312	Entretien des bâtiments	300 000	120 000	40,00%	120 000	100,00%	0
6313	Entretien des voies et réseau	500 000	211 494	42,30%	211 494	100,00%	0
6314	Entretien mat. out.et mob. De chantier	100 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
6315	Entretien matériel de transport	4 000 000	3 716 908	92,92%	3 400 716	91,49%	316 192
6316	Entretien mat. Et mob. de bureau	800 000	726 350	90,79%	726 350	100,00%	0
633	Acquis. petit matériel et outillage	200 000	182 600	91,30%	182 600	100,00%	0
6340	Electricité bâtiment	5 000 000	1 782 110	35,64%	1 724 110	96,75%	58 000

6341	Eau	700 000	571 501	81,64%	571 501	100,00%	0
6343	Assainissement	1 000 000	973 100	97,31%	174 100	17,89%	799 000
636	Frais d'études	300 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
637	Travaux pour le cpte de tiers	200 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
638	Primes d'assurance	287 327	126 265	43,94%	126 265	100,00%	0
64	**Participation et prestations de tiers**	**4 00 000**	**4 449 560**	**96,73%**	**4 449 560**	**100,00%**	**0**
643	Frais de séjour et de stage	800 000	630 000	78,75%	780 000	123,81%	-150 000
645	Autres prestations au bénéfice de tiers	3 800 000	3 819 560	100,51%	3 669 560	96,07%	150 000
65	**Frais de personnel**	**69 766 084**	**67 002 220**	**96,04%**	**66 562 220**	**99,34%**	**440 000**
6500	Rém, personnel cadre adtif	11 252 888	11 154 379	99,12%	11 154 379	100,00%	0
6501	Rém, personnel cadre techq	6 925 724	6 925 648	100,00%	6 925 648	100,00%	0
651	Rém, personnel permanent	12 864 000	12 166 934	94,58%	12 166 934	100,00%	0
652	Rém, personnel temporaire	675 000	560 000	82,96%	120 000	21,43%	440 000
653	Rém, personnel contractuel	11 447 000	10 957 658	95,73%	10 957 658	100,00%	0

6550	Primes, indtés et gratif. au personnel cadre et chefs	800 000	620 000	77,50%	620 000	100,00%	0
6551	Primes et remises aux collecteurs	7 067 700	6 390 207	90,41%	6 390 207	100,00%	0
6554	Indté de gestion du receveur municipal	240 000	240 000	100,00%	240 000	100,00%	0
6555	Formation du personnel	500 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
6559	Autres primes et indtés diverses	5 936 878	5 930 500	99,89%	5 930 500	100,00%	0
6580	Prestations sociales de retraite	1 756 000	1 756 000	100,00%	1 756 000	100,00%	0
6582	Cotisation patronale pour CNSS	7 478 521	7 478 521	100,00%	7 478 521	100,00%	0
6589	Cotisations diverses (INAM)	2 822 373	2 822 373	100,00%	2 822 373	100,00%	0
66	**Frais de gestion et de transport**	**34 928 495**	**27 753 537**	**79,46%**	**27 550 787**	**99,27%**	**202 750**
6600	Fêtes et manifestations locales	2 000 000	1 228 650	61,43%	1 163 900	94,73%	64 750
6601	Fêtes et manifestations	1 000 000	873 000	87,30%	873 000	100,00%	0

	nationales						
6603	Jumelage	4 638 323	4 638 323	100,00%	4 638 323	100,00%	0
6610	Transport des élus	2 700 000	1 775 746	65,77%	1 775 746	100,00%	0
6611	Transport du personnel	1 500 000	1 386 360	92,42%	1 386 360	100,00%	0
6620	Frais d'impression	4 832 793	4 509 290	93,31%	4 391 290	97,38%	118 000
6630	Abonnements	121 500	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
6631	Biblio. Adtive	60 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
6640	Affranchissement	50 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
6642	Télégramme, télex, télécopie et internet	392 000	55 000	14,03%	55 000	100,00%	0
6643	Téléphone	1 308 000	1 282 531	98,05%	1 282 531	100,00%	0
6644	Frais de boite postale	36 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
6649	Autres frais de communication	1 000 000	147 002	14,70%	147 002	100,00%	0
6660	Indtés aux ordteurs	720 000	710 000	98,61%	710 000	100,00%	0
6661	Indtés aux adjoints	1 023 432	1 023 432	100,00%	1 023 432	100,00%	0
6662	Indtés aux conseillers	4 695 000	4 695 000	100,00%	4 695 000	100,00%	0
667	Indtés de mission ordteurs, adjoints et conseillers	2 800 000	1 763 333	62,98%	1 763 333	100,00%	0
668	Indtés de mission au	3 000 000	2 963 370	98,78%	2 963 370	100,00%	0

	personnel						
669	Dépenses imprévues	3 051 447	702 500	23,02%	682 500	97,15%	20 000
67	**Frais financiers**	**2 200 000**	**59 290**	**2,70%**	**59 290**	**100,00%**	**0**
672	Frais financiers divers	200 000	59 290	29,65%	59 290	100,00%	0
6740	Frais de recouvrement	1500 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
677	Charges des services concédés ou affermés	500 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
69	**Charges exceptionnelles**	**1 131 938**	**1 053 442**	**93,07%**	**670 542**	**63,65%**	**382 900**
699	Autres charges exceptionnelles	1 131 938	1 053 442	93,07%	670 542	63,65%	382 900
83	**Excédent de fonct. capitalisé**	**76 839 368**	**0**	**0,00%**	**0**	#DIV/0!	0
831	Prélèvemt recettes de fonct. pour invest.	76 839 368	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
TOTAL FONCTIONNEMENT		**147 975 844**	**122 522 053**	**82,80%**	**120 234 211**	**98,13%**	**2 287 842**
DEPENSES D'INVESTISSEMENT							
21	**Immob. corporelles et incorporelles**	**37 090 025**	**31 890 025**	**85,98%**	**31 890 025**	**100,00%**	**0**

215	Matériel de transport	2 500 000	0	0,00%	0	#DIV/0!	0
218	Immob. incorporelles	34 90 025	31 890 025	92,19%	31 890 025	100,00%	0
23	**Immob. en cours**	**39 749 343**	**33 741 886**	**84,89%**	**33 363 106**	**98,88%**	**378 780**
233	Travaux de voiries et réseaux	39 749 343	33 741 886	84,89%	33 363 106	98,88%	378780
TOTAL INVESTISSEMENT		**76 839 368**	**65 631 911**	**85,41%**	**65 253 131**	**99,42%**	**378 780**
TOTAL GENERAL		**224 815 212**	**188 153 964**	**83,69%**	**185 487 342**	**98,58%**	**2 666 622**

<u>Annexe n°4</u> : Tableau détaillé de l'exécution des dépenses du budget 2020

DEPENSES DE FONCTIONNEMENT							
Imputation	**Libellé**	**Prév. A**	**Emis. B**	**Taux Emis. (B/A)**	**Pay. C**	**Taux de pay. (C/B)**	**Restes à payer (B-C)**
60	**Denrées et fournitures consommées**	**14674800**	**3 712 410**	**25,30%**	**3 712 410**	**100,00%**	**0**
6019	Autres alimentations	374 400	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**
602	Habillement	500 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**
6030	Carburant	9 500 400	3 557 410	**37,44%**	3 557 410	**100,00%**	**0**
6031	Lubrifiants	300 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**
604	Produits d'entretien ménager	500 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**
605	Fournitures scolaires	1 000 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**
607	Fournitures de bureau	1 500 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**
608	Autres fournitures	1 000 000	155 000	**15,50%**	155 000	**100,00%**	**0**
61	**Allocations subventions**	**6 200 000**	**275 000**	**4,44%**	**275 000**	**100,00%**	**0**
611	Primes, secours et dots	500 000	125 000	**25,00%**	125 000	**100,00%**	**0**
617	Subventions	5 700 000	150 000	**2,63%**	150 000	**100,00%**	**0**
62	**Impôts et taxes**	**250 000**	**0**	**0,00%**	**0**	**#DIV/0!**	**0**
620	Impôts et taxes sur rémunérations	250 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**

63	**Travaux et services extérieurs**	**135 96 868**	**5 812 898**	**42,75%**	**2 570 058**	**44,21%**	**3 242 840**
6310	Entretien de terrains	500 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**
6311	Entretien de cimetières	200 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**
6312	Entretien de bâtiments	300 000	12 000	**4,00%**	12 000	**100,00%**	**0**
63130	Entretien des voies et réseaux (balayage)	500 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**
6314	Entretien matériel, outillage	100 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**
6315	Entretien matériel de transport	3 000 000	1 180 338	**39,34%**	775 858	**65,73%**	**404 480**
6316	Entretien matériel et mobiliers de bureau	754 369	326 200	**43,24%**	326 200	**100,00%**	**0**
633	Acquisition de petits matériels, outillage et mobiliers	300 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**
63400	Electricité bâtiment	2 000 000	1 987 229	**99,36%**	94 500	**4,76%**	**1 892 729**
6341	Eau	945 631	945 631	**100,00%**	0	**0,00%**	**945 631**
6343	Assainissement	4 000 000	1 240 330	**31,01%**	1 240 330	**100,00%**	**0**
636	Frais d'études	300 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**
637	Travaux pour le compte de tiers	500 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**
638	Primes d'assurances	196 868	121 170	**61,55%**	121 170	**100,00%**	**0**

64	**Participation et prestations de tiers**	**4 540 000**	**1 650 990**	**36,37%**	**1 650 990**	**100,00%**	**0**
643	Frais de séjour et stage	540 000	45 000	**8,33%**	45 000	**100,00%**	**0**
645	Autres prestations de services au bénéfice de tiers	4 000 000	1 605 990	**40,15%**	1 605 990	**100,00%**	**0**
65	**Frais de personnel**	**110 612 159**	**100 381 340**	**90,75%**	**99 956 340**	**99,58%**	**425 000**
6500	Rém.personnel cadre adtif	14 790 213	14 334 987	**96,92%**	14 334 987	**100,00%**	**0**
6501	Rém.personnel cadre techq	9 805 800	7 655 021	**78,07%**	7 655 021	**100,00%**	**0**
651	Rém. Personnel permanent	25 075 870	24 913 256	**99,35%**	24 913 256	**100,00%**	**0**
652	Rém. Personnel temporaire	1 680 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**
653	Rém. Personnel contractuel	25 302 942	24 725 665	**97,72%**	24 725 665	**100,00%**	**0**
6550	Primes, indtés, gratifications au personnel cadre	1 604 000	1 082 000	**67,46%**	1 082 000	**100,00%**	**0**
6551	Primes et remises aux collecteurs et aux billeteurs	7 000 000	6 360 176	**90,86%**	6 325 176	**99,45%**	**35 000**
6555	Formation du personnel	500 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**

6559	Autres primes et indtés diverses	2 740 000	1 125 000	**41,06%**	735 000	**65,33%**	**390 000**
6580	Prestations sociales	2 500 000	1 516 318	**60,65%**	1 516 318	**100,00%**	**0**
6582	cotisations patronales pour sécurité sociale	14 518 122	13 607 090	**93,72%**	13 607 090	**100,00%**	**0**
6589	Cotisations INAM	5 295 212	5 061 827	**95,59%**	5 061 827	**100,00%**	**0**
66	**Frais de gestion et de transport**	**60 937 500**	**39 277 046**	**64,45%**	**34 988 170**	**89,08%**	**4 288 876**
6600	Fêtes et cérémonies locales	1 500 000	854 000	**56,93%**	520 500	**60,95%**	**333 500**
6601	Fêtes et manifestations nationales	1 000 000	75 000	**7,50%**	75 000	**100,00%**	**0**
6603	Jumelage	3 000 000	1 015 776	**33,86%**	0	**0,00%**	**1 015 776**
6610	Transport des élus	3 000 000	952 610	**31,75%**	952 610	**100,00%**	**0**
6611	Transport du personnel	2 000 000	443 500	**22,18%**	443 500	**100,00%**	**0**
6620	Frais d'impression	6 000 000	5 750 440	**95,84%**	5 750 440	**100,00%**	**0**
6630	Abonnements	121 500	60 000	**49,38%**	60 000	**100,00%**	**0**
6640	Affranchissements	200 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**
6642	Télégramme, télex, télécopie et internet	660 000	660 000	**100,00%**	660 000	**100,00%**	**0**
6643	Téléphone	1 500 000	1 252 760	**83,52%**	1 229 160	**98,12%**	**23 600**
6644	Frais de boite postale	36 000	36 000	**100,00%**	0	**0,00%**	**36 000**
6649	Autres frais de communication			**#DIV/0!**		**#DIV/0!**	**0**

6660	Indtés aux ordteurs	4 608 000	4 364 000	**94,70%**	4 364 000	**100,00%**	**0**
6661	Indtés aux adjoints	7 680 000	7 145 000	**93,03%**	7 145 000	**100,00%**	**0**
6662	Indtés aux conseillers	20 832 000	14 496 000	**69,59%**	11 616 000	**80,13%**	**2 880 000**
667	Indtés de mission ordteurs et conseillers	4 000 000	1 175 360	**29,38%**	1 175 360	**100,00%**	**0**
668	Indtés de mission du personnel	2 500 000	931 600	**37,26%**	931 600	**100,00%**	**0**
669	Dépenses imprévues	800 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**
67	**Frais financiers**	**2 300 000**	**0**	**0,00%**	**0**	**#DIV/0!**	**0**
672	Frais financiers divers	200 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**
6740	Frais de recouvrement	1 600 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**
677	Charges services concédés ou affermés	500 000	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**
69	**Charges exceptionnelles**	**1 000 000**	**529 132**	**52,91%**	**529 132**	**100,00%**	**0**
699	Autres charges exceptionnelles	1 000 000	529 132	**52,91%**	529 132	**100,00%**	**0**
83	**Excédent de fonctionnement capitalisé**	**61 003 740**	**0**	**0,00%**	**0**	**#DIV/0!**	**0**
831	Prélèvement sur recettes de fonctionnement pour investissement	61 003 740	0	**0,00%**	0	**#DIV/0!**	**0**

TOTAL FONCTIONNEMENT		**214 311 327**	**151 638 816**	**70,76%**	**143 682 100**	**94,75%**	**7 956 716**
DEPENSES D'INVESTISSEMENT							
21	**Immob. corporelles et incorporelles**	**2 500 000**	**0**	**0,00%**	**0**	0,00%	0
215	Matériel de transport	0	0	#DIV/0!	0	0,00%	0
218	Immob. incorporelles	2 500 000	0	0,00%	0	0,00%	0
23	**Immob. en cours**	**58 503 740**	**5 686 577**	**9,72%**	**5 686 577**	**100,00%**	0
233	Travaux de voiries et réseaux	53 503 740	5 686 577	10,63%	5 686 577	100,00%	0
235	Autres travaux de la collectivité	5 000 000	0	0,00%	0	0,00%	0
TOTAL INVESTISSEMENT		**61 003 740**	**5 686 577**	**9,32%**	**5 686 577**	100,00%	0
TOTAL GENERAL		**275 315 067**	**157 325 393**	**57,14%**	**149 368 677**	**94,94%**	**7 956 716**

<u>Annexe n°5</u> : Réponses de l'administration communale de Tône 1

MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE
DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT
DES TERRITOIRES
******
REGION DES SAVANES
******
PREFECTURE DE TONE

REPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail – Liberté – Patrie

Dapaong le 23 février 2024

COMMUNE DE TONE 1

N°126/2024/MATDDT/RS/PT/CT1

Le Maire

A

Monsieur le Président de la Chambre du contrôle des comptes des collectivités territoriales.

Lomé

Objet : ***Réponse de l'administration Communale de Tône1 au rapport d'observations provisoires du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Tone 1.***

Monsieur le président,

Suite à votre lettre n°271.23/CC/CCT du 25 août 2023, nous transmettant le rapport d'observations provisoires du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Tone1 période 2019-2020, j'ai l'honneur de prendre connaissance du contenu dudit rapport émis par la Chambre du contrôle des comptes des collectivités territoriales concernant notre commune. Je vous remercie pour l'attention portée à notre gestion financière et administrative.
Après une analyse minutieuse du document, je tiens à apporter les éléments de réponse sur quelques observations qui relèvent de la diligence de l'ordonnateur:

I- Observations sur les Recettes :

1) **Observation n°1 : Non-respect de la réglementation relative au statut du personnel**: Nous reconnaissons la pertinence de cette observation. Des mesures correctives sont mises en place pour améliorer notre conformité à

la réglementation. Actuellement tous les agents sont reclassés selon leur catégorie en respectant la règlementation.

2) **Observation n°2 : Absence d'un organigramme**: Nous sommes conscients de cette lacune et travaillons à élaborer un organigramme clair et complet pour notre administration.

3) **Observation n°3 : Non-inscription de certaines informations dans les procès-verbaux et les délibérations**: Nous prenons acte de cette observation et veillerons à ce que toutes les informations pertinentes soient correctement consignées dans nos procès-verbaux et délibérations.

4) **Observation n°5 : La non-sincérité des prévisions de recettes**: Nous reconnaissons que les prévisions pour l'exercice 2019 ont été établies par la délégation spéciale avant notre prise de fonction le 14 octobre 2019. Nous n'avions donc pas de marge de manœuvre sur ces prévisions. Pour l'exercice 2020, notre première expérience en matière de prévisions et d'exécution des recettes budgétaires et eu égard à la pandémie de COVID 19, nos réalisations ont connu des perturbations considérables. Pour les exercices suivants, nous nous efforçons à améliorer la sincérité de nos prévisions.

5) **Observation n°7 : Une faible mobilisation des recettes domaniales**: Nous sommes conscients de ce défi et mettons en place des mesures pour renforcer la mobilisation des recettes provenant des domaines publics. Nous disposons désormais d'un fichier des contribuables qui nous permet dorénavant, de connaitre notre potentiel fiscal et par conséquent faisons des prévisions budgétaires en tenant compte de ce potentiel. Nous avons aussi bénéficié d'un personnel qualifié (un administrateur civil du cycle III de l'ENA) mis à notre disposition par l'Etat central pour nous appuyer dans la mobilisation des ressources.

6) **Observation n°6 : Le non-respect de la procédure d'exécution des recettes**: Nous prenons cette observation au sérieux et travaillons à garantir une exécution rigoureuse des procédures relatives aux recettes.

7) **Observation n°9 : L'exécution des titres de recettes insuffisamment renseignés**: Nous nous engageons à améliorer la qualité des informations associées à l'exécution des titres de recettes.

8) Observation n°11 : Une faible capacité d'investissement de l'administration communale :

Comme nous l'avions souligné plus haut, la gestion 2019 a été exécutée jusqu'au 14 octobre par la délégation spéciale avant que nous ne prenions les commandes ; ce qui fait que nous n'avions pas la maîtrise de l'intégralité de cette gestion.

En 2020, eu égard de la non-sincérité des budgets de toutes les communes du Togo et la pandémie sanitaire (Covid 19), le Ministre de tutelle n'avait pas approuvé les budgets et avait instruit aux collectivités de n'engager uniquement que les dépenses de fonctionnement. Le taux de 9,32% qui est ressorti dans les comptes n'est que le paiement de la partie des investissements de 2019 engagés, dont le service n'étant pas encore fait pour être payer à cette période.

II- Observations sur les dépenses :

Je vous remercie pour votre retour concernant les observations sur nos dépenses. Nous prenons ces remarques très au sérieux et nous sommes conscients de leur pertinence. Notre administration s'engage à apporter les améliorations nécessaires pour rectifier les points soulevés.

Nous sommes ouverts à toute collaboration supplémentaire avec la Chambre du contrôle des comptes des collectivités territoriales afin d'assurer une gestion transparente et responsable des fonds publics.

Tout en vous réitérant nos sentiments de gratitudes, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

REGION DES SAVANES PREFECTURE DE TONE COMMUNE DE TONE 1 DAPAONG

YAMPOADEB Gountante

<u>Annexes n°6</u> : Réponses et réactions de l'ex-receveur de la commune de Tône 1

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES
===°°=°=°°===
DIRECTION GENERALE DU TRESOR ET DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE
===°°=°=°°===
TRESORERIE PRINCIPALE DES MISSIONS DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRE
===°°=°=°°===
N° 19 / 19 / MEF / DGTCP / TRS

REPUBLIQUE TOGOLAISE
COUR DES COMPTES
ARRIVEE LE 27/10/23
ENREGISTRE SOUS LE
N° 001

REPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail – Liberté - Patrie
===°°=°=°°===

Lomé, le 18/10/ 2023.....

Le Trésorier Principal

A
Monsieur le Président de la Chambre chargée du contrôle des comptes des collectivités territoriales.
<u>Lomé - Togo</u>

<u>Objet</u> : Réactions et observations de l'ex-receveur municipal de la commune de Tône 1 sur le rapport d'observations provisoires issu des travaux de contrôle effectués sur la période 2019-2020 par la cour des comptes

Monsieur le Président,

Suite à votre correspondance N° 272 . 23 / CC / CCT du 25 août 2023 nous transmettant le rapport provisoire issu des travaux de contrôle effectués dans la Commune Tône 1, période 2019-2020,

Nous avons l'honneur de vous faire parvenir, en pièce jointe, nos réactions et observations sur ledit rapport. Nos observations porteront essentiellement sur les points du rapport relevant de notre responsabilité en tant que comptable public c'est-à-dire les points suivants du rapport d'observations provisoires :

3.2. Compte de gestion ;
3.3. Exécution des recettes
3.4. Exécution des dépenses

Nous nous excusons pour le retard, indépendamment de notre volonté, constaté dans la transmission de nos observations sur ce rapport provisoire. Ce retard est dû, en partie, à un changement de poste au moment du contrôle et de la transmission du rapport au receveur municipal de la Commune de Tône 1.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, les assurances de notre considération distinguée

REPUBLIQUE TOGOLAISE Trésorerie Principale des Missions Diplomatiques et Consulaires

Djena ASSOULA

REACTIONS ET OBSERVATIONS
SUR LE RAPPORT D'OBSERVATIONS PROVISOIRES ISSU DES TRAVAUX DE CONTRÔLE EFFECTUES DANS LA COMMUNE DE TÔNE 1
EXERCICES 2019-2020

3.2. COMPTE DE GESTION

Observation N°4
Non-respect de certaines conditions de production de comptes de gestion

a) **Aucun des deux comptes ne porte la mention :** « ***affirmé sincère et véritable*** »

Note : cette observation a été déjà relevée dans le « rapport d'instruction N°004/2022 à fin d'arrêt de la commune de Tône 1 » en date du 28/12/2022 à la fin de la page 8, observation N°1

La formule « ***affirmé sincère et véritable*** » est consacrée certes, mais elle se retrouve de façon diffuse dans le premier paragraphe des pages portant les visas des comptes de 2019 et 2020 comme suit : « *Le comptable soussigné affirme sous peines de droit que les recettes et les dépenses portées sur le présent compte de gestion, sont sans exception, toutes celles qui ont été faites et déclarées à la Trésorerie Régionale des Savanes pour le compte de la Commune de Tône 1, pendant l'exercice 2020 et qu'il n'en existe aucune autre à sa connaissance* ».

Nous notons et tiendrons compte de cette observation pour les prochains comptes de gestion.

b) **Le compte de gestion 2019 ne contient pas la balance des comptes :**

Note : cette observation a été déjà relevée dans la correspondance N°01/2022/GE/CC/CCT en date du 16/08/2022, à la page 1, observation N°1. Elle a été une seconde fois relevée dans le « rapport d'instruction N°004/2022 à fin d'arrêt de la commune de Tône 1 » en date du 28/12/2022 à la page 13, observation N°4

La balance de l'année 2019 a été régulièrement produite, il s'agit à ce jour d'une balance unique prenant en compte les opérations du budget de l'Etat et celles des collectivités territoriales gérées par le Receveur (*une copie a été produite à la cour des comptes*)

c) **Le visa de l'ordonnateur n'est pas daté :**

Messieurs ***Yendoupabe Issa TCHEDE*** et ***Gountante YAMPAODEB***, Ordonnateurs Principaux du budget de la Commune de Dapaong ont apposé leur visa à la page N°39 du compte de gestion 2019 et Monsieur ***Gountante YAMPAODEB***, Ordonnateur Principal du budget de la Commune de Tône 1 a apposé son visa à la page N°34 du compte de gestion 2020. L'absence de date de visa est un manquement regrettable du service de secrétariat de l'ordonnateur et nous nous en excusons.

3.3. L'EXECUTION DES RECETTES

3.3.1. RECETTE DE FONCTIONNEMENT

Observation N°5 ; 6 et 7

La non sincérité des prévisions des recettes
Le non-respect de la procédure d'exécution de recettes
Une faible mobilisation des recettes domaniales

a) **Le non-respect de la procédure d'exécution des recettes ;**
b) **La faible mobilisation des recettes domaniales ;**
c) **L'absence d'un fichier des contribuables**

Ces observations relèvent, en grande partie, de la compétence de l'organe exécutif. Il faut noter que l'élaboration des budgets des collectivités n'est pas suffisamment participative et que les observations formulées par les différents corps de contrôle ne sont souvent pas prises en compte et ne font l'objet d'aucun suivi. Cette situation est à revoir pour une prévision budgétaire sincère (aussi bien des recettes que des dépenses) et pour une mobilisation plus accrue des recettes. Cette observation a été également relevée par le Ministre de l'Administration Territoriale, de la décentralisation et des collectivités Locales à travers la note N°0092/MATDCL/CAB du 06 avril 2020, jointe à ce document.

Cependant, on note une amélioration dans la gestion des collectivités territoriales avec la communalisation intégrale du pays et la mise en place de nouveaux conseils municipaux élus depuis 2019. On note également une amorce d'élaboration et de mise à jour des fichiers de contribuables pour faciliter les opérations de mobilisation des recettes et accroitre, par la même occasion, les ressources propres des communes (annexe 1).

Observation N°8 et 9

L'absence de prise en charge des titres de recettes
L'exécution des titres de recettes insuffisamment renseignée

Note : cette observation a été déjà relevée dans la correspondance N°01/2022/GE/CC/CCT en date du 16/08/2022, à la page 2, observation N°4

a) **Les taux de 100% de recouvrement sont irréels donnant une fausse impression sur les performances du comptable ; absence de restes à recouvrer ; risque élevé de détournement.**

Les taux de recouvrement se calculent par rapport aux émissions des titres de recettes et non par rapport aux prévisions budgétaires. Les taux de 100% traduisent le fait que le recouvrement est égal à l'émission. Cette situation découle du fait que les recouvrements sont souvent effectués au comptant par les services de l'ordonnateur avant l'émission des titres de régularisation et cela n'a rien n'avoir avec une quelconque performance du comptable. Cette situation entraine automatiquement une absence de restes à recouvrer en fin d'année.

Ce fait est irrégulier et peut entrainer un risque élevé de détournement des deniers publics par les agents de recouvrement puise que le suivi des restes à recouvert en début d'année N+1 n'est pas perceptible.

C'est le lieu de sensibiliser les ordonnateurs en les faisant comprendre la nécessité de mettre à la disposition du comptable public les titres émis avant recouvrement et à mettre également à sa disposition une équipe dynamique de recouvrement et les moyens financiers et matériels nécessaires pour les opérations de prise en charge et de recouvrement desdits titres. Les délégations spéciales mises en place depuis 2001n'avaient pas compris le principe de séparation de pouvoir entre ordonnateurs et comptables.

Observation N°10

Non inscription des ressources d'investissement dans les comptes de gestion

Note : cette observation a été déjà relevée dans la correspondance N°01/2022/GE/CC/CCT en date du 16/08/2022, à la page 2, observation N°3

Sur instruction du Ministère chargé de l'Administration territoriale, les Ordonnateurs ont l'obligation de procéder à un prélèvement de 20% de leurs recettes de fonctionnement pour alimenter la section d'investissement.

Pour ce faire, ils doivent émettre en début de période des titres d'ordre (de recettes et de dépenses) à concurrence du montant des 20%, ce qui n'a pas été le cas pour la commune de Tône1 pour la gestion 2019.

A défaut de titres de prise en charge du prélèvement obligatoire, le montant total du budget correspond à celui de la section de fonctionnement et non à la somme des deux sections (fonctionnement + investissement).

Par conséquent, le montant inscrit par la Commune en section d'investissement n'a pas été pris en compte dans le calcul du montant global de leur budget qui est de ***deux cent vingt-quatre millions huit cent quinze mille deux cent douze (224 815 212) F CFA*** correspondant au montant arrêté de la section de fonctionnement (même situation pour l'exercice 2020).

L'absence de titres de prise en charge du prélèvement et le calcul erroné du montant total du budget ne permettent pas au comptable de retracer le prélèvement dans le compte de gestion.

(La délibération N°25/19/RS/CD portant collectif budgétaire de la commune de Dapaong gestion 2019 a été déjà transmise à la cour des comptes pour attestation)

3.3.2. LES RESSOURCES D'INVESTISSEMENT

Observation N°11
Une faible capacité d'investissement de l'administration

Cette observation fait référence à l'investissement de la gestion 2020 de la commune de Tône 1 qui n'était que de 9,32% par rapport aux prévision de l'année.

Les délégations spéciales ont cédé la gestion des collectivités territoriales aux conseils municipaux élus en octobre 2019. Vu l'insuffisance des ressources et face au fait qu'aucun budget des collectivités territoriales gestion 2020 n'avait été approuvé par le Ministère de tutelle, le Ministre de la tutelle avait instruit les nouveaux élus de ne se consacrer qu'aux dépenses de fonctionnement pour cette première gestion, les dispensant ainsi du prélèvement obligatoire de 20% des recettes de fonctionnement à affecter à l'investissement. **voir en annexe 1 la note du Ministre N°0092/MATDCL/CAB du 06 avril 2020)**

Le taux d'investissement de 9,32% constaté par le contrôle de la cour des comptes correspond à au mandat N°227 bordereau N° 85 d'un montant de ***cinq millions six cent quatre-vingt-six mille cinq cent soixante-dix-sept (5 686 577) francs CFA*** émis le 25 juin 2020 et payé le 30 novembre 2020. Ce mandat correspond à la première facture d'un investissement engagé pour le compte des années antérieures et précisément l'année 2019. **(Voir en annexe 2 le bon de commande N°07/2019/RS/CD du 11 novembre 2019)**

3.4. EXECUTION DES DEPENSES

3.4.1. DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Observation N°12
La non sincérité des prévisions de dépenses (Confère observation N°5)

Observation N°13
Des dépenses essentiellement consacrées au personnel dans la section fonctionnement du budget 2020

Comme nous le disions plus haut en observation N°11, les délégations spéciales ont cédé, en octobre 2019, la gestion des collectivités locales aux conseils municipaux élus. Vu l'insuffisance des ressources, la non sincérité des prévisions budgétaire et face au fait qu'aucun budget des collectivités territoriales gestion 2020 n'avait été approuvé par le Ministère de tutelle, le Ministre de la tutelle avait instruit les nouveaux élus de n'engager prioritairement que les dépenses obligatoires courantes (salaires, cotisations sociales, assurance, loyer, carburant, entretien…) pour cette première gestion, les dispensant ainsi du prélèvement obligatoire de 20% des recettes

de fonctionnement à affecter à l'investissement. Ceci justifie le taux d'exécution de 85% consacré aux dépense de personnel et relevé pour la cour des comptes dans leur rapport d'observations provisoires. **(Voir en annexe 1 la note du Ministre N°0092/MATDCL/CAB du 06 avril 2020)**

Observation N°14

Des avances d'indemnité de mission non régularisées

Cette observation a fait l'objet de deux réponses successives par le receveur municipal dont voici la teneur :

Note 1 : cette observation a été déjà relevée dans la correspondance N°01/2022/GE/CC/CCT en date du 16/08/2022, à la page 3, observation N°5

Réponse du receveur

- Absence de visa départ et arrivé

Ce point concerne les mandats N° 680 et 708. Généralement les missions sont payées d'avance au vue d'un mandat et d'une copie de l'ordre de mission. Les intéressés sont tenus de ramener à la fin de la mission leur ordre de mission dûment déchargé à l'arrivée et au départ, ce qui n'a pas été le cas.

Il revenait donc aux services du receveur municipal de faire toutes les diligences pour récupérer ces copies déchargées.

Pour le mandat N°708 nous avons réussi à obtenir la copie du passeport avec les cachets à l'entrée et à la sortie du territoire béninois **(une copie du passeport avait été transmise à la cour des comptes)**

- Base de calcul des frais de mission

Un mandat de mission devrait être précis et contenir les éléments tels que : l'objet, la durée et le lieu de la mission, le bénéficiaire, le montant journalier en conformité avec la grille réglementaire.

Ces éléments permettent au comptable de procéder aux vérifications nécessaires et de s'assurer de la régularité du montant.

Malheureusement les ordonnateurs ne sont toujours pas disposés à fournir ces informations et généralement les mandats arrivent à la veille de la mission dans les Trésoreries et pression est faite au comptable pour le paiement de la dépense.

Il est difficile de pouvoir résister à chaque fois que cela arrive. C'est avec l'arrivée du contrôle financier dans les régions et la communalisation intégrale du pays que les choses ont commencé par évoluer et ces situations sont souvent évitées.

Note 2 : cette observation a été une nouvelle fois relevée dans le « rapport d'instruction N°004/2022 à fin d'arrêt de la commune de Tône 1 » en date du 28/12/2022 à la page 19, observation N°7

Nouvelle réponse du receveur après une recherche complémentaire d'informations

Des paiements effectués sans véritable contrôle de la liquidation

Sur ce point, nous précisons qu'une analyse de l'extrait du passeport de Monsieur BADABA Aklésso, bénéficiaire d'une mission au Benin, révèle que l'intéressé a effectué en 2019 deux types de missions dont voici, ci-dessous, les visas des services d'immigration aux sorties et entrées sur les différents territoires ;

1ère mission : 16 au 24 septembre 2019 en France
Visa de sortie du Togo par l'aéroport international GNASSINGBE EYADEMA le 16 septembre 2019 ;
Visa d'entrée en France par l'aéroport ROISSY CDG le 17 septembre 2019 ;
Visa de sortie de la France par l'aéroport ROISSY CDG le 24 septembre 2019 et l'entrée au Togo le même jour ;

2ème mission : 17 au 20 novembre 2019 au Benin
Visa de sortie du Togo par Sanvi Kondji le 17 novembre 2019 et l'entrée au Benin le même jour ;
Visa de sortie du Benin le 20 novembre 2019 et l'entrée au Togo le même jour en passant par Sanvi Kondji ;

Cette analyse démontre que les commentaires fait par le rapporteur à la page 22 de l'instruction à fin d'arrêt sont tout simplement erronés. En effet, la mission de France a été ignorée et les dates de cette mission ont été utilisées pour commenter la mission du Benin comme si celle effectuée en France n'existait pas, laissant ainsi planer un doute sur l'effectivité de cette mission au Benin (**L'extrait du passeport de Monsieur BADABA avait été transmis à la cour des comptes**)

En outre, le rapporteur déclare, je cite « *Pourtant l'activité à laquelle il aurait pris part s'est déroulée selon la lettre d'invitation, du 18 au 22 novembre 2019, soit une activité de cinq (05) jours. Ces contradictions jettent un doute sérieux sur l'authenticité des éléments de preuve ainsi présentés par le comptable et peuvent à priori être perçus comme constitutifs d'un acte délictueux. Dans ces conditions, il y a lieu de retenir que le comptable a payé des frais de mission irréguliers et litigieux* »

Effectivement la mission était prévue du 18 au 22 novembre mais les activités se sont déroulées en plusieurs étapes. Monsieur BADABA Aklésso n'a pris part qu'à l'activité le concernant. L'accueil des participants a eu lieu le 17 novembre et le discours de clôture a été prononcé le 20 novembre dans la matinée. Les activités du 21 et 22 novembre ne concernant pas Monsieur BADABA, il y a donc pas lieu de parler de contradictions (**la lettre d'invitation et programme de l'atelier ont été également transmis à la cour des comptes**)

Par ailleurs, les bénéficiaires des deux missions mises en cause par le rapporteur ont réussi à nous faire parvenir les copies des ordres de mission déchargées au départ et à l'arrivée à Dapaong par le Maire, Ordonnateur du budget de la Commune Tône1 (**Les copies des ordres de mission ont été transmises à la cour des comptes**)

Observation N°15
Des insuffisances dans le contrôle de l'obtention de l'acquit libératoire pour dépenses de fonctionnement

Note : cette observation a été déjà relevée dans la correspondance N°01/2022/GE/CC/CCT en date du 16/08/2022, à la page 5, observation N°6

Généralement le Mandat arrive accompagné d'un Bon de caisse ou d'un avis de crédit, après dépouillement, les mandats sont classés pour transmission à la cour des comptes, les bons de caisse sont transmis à la caisse pour paiement en numéraire et les avis de crédit au règlement pour le virement ou le paiement par chèque.

Par conséquent, c'est sur les bons de caisse et les avis de crédit que sont inscrites les références du bénéficiaire (nom et prénom, signature, Numéro de pièce d'identité, date de paiement).

Les dispositions de l'article 48 du décret N°2015-054/PR du 27 août 2015 ne fait à aucun moment obligation au comptable de faire acquitter les mandats en lieu et place des bons de caisse et avis de crédit

Ici les observations relevées par le contrôle ont porté sur une analyse des mandats de paiement sur lesquels les références ci-dessus ne sont pas inscrites. (**Des exemples de bons de caisse ayant servi au paiement ont été transmis à la cour des comptes**).

3.4.2. DEPENSES D'INVESTISSEMENT ET D'EQUIPEMENT

Observation N°16
Des insuffisances dans le contrôle de l'obtention de l'acquit libératoire pour travaux d'investissement

Note : cette observation a été déjà relevée dans la correspondance N°01/2022/GE/CC/CCT en date du 16/08/2022, à la page 5, observation N°6

a. Chèques émis au nom des personnes physiques

Mandats N° 294 et 740 :
Il s'agit ici d'un même bénéficiaire, Monsieur ADAM Karim de l'entreprise ALBATROS-GENIE.

Après renseignements, ce monsieur n'avait pas un compte ouvert au nom de son entreprise. Les travaux étant déjà exécutés, nous n'avions pas eu d'autre choix que de libeller les chèques en son nom propre.

b. Absence de copie de chèque dans le dossier du mandat

Mandat N° 419 :
La copie du chèque est jointe au bon de caisse (**copie du chèque déjà transmise à la cour des comptes**). Nous avions manqué de joindre une autre copie au mandat

c. Nom du bénéficiaire non n'inscrit sur le chèque

Mandat N° 828 :
C'était un manquement du payeur qui avait été corrigé avant la remise du chèque au bénéficiaire sauf que la copie avait été faite avant correction, la copie du chèque avec inscription du nom du bénéficiaire a été jointe au bon de caisse.

Observation N°17
Des dépenses payées par des moyens de paiement inappropriés

Note : cette observation a été déjà relevée dans la correspondance N°01/2022/GE/CC/CCT en date du 16/08/2022, à la page 7, observation N°7

Il s'agit ici des mandats N° 639 de 740 000 et N° 690 de 624 149 Francs CFA. Par manque de personnel, la section règlement n'avais pas été créée pour assurer les paiements par chèque et par virement bancaire, seul le caissier assumait toutes ces responsabilités en plus du paiement en numéraire et du dégagement / renflouement de la caisse.

Il nous arrivait, en vue de libérer la caisse, de faire exception à la réglementions pour effectuer certaines dépenses en numéraires dans une proportion bien déterminée évitant ainsi le déplacement pour un dégagement vers la Banque.

Certes, l'instruction N°01/2003/SP du 8 mai 2003 de la BCEAO a interdit le paiement en numéraire des montants supérieurs à 100 000 F CFA. Vu les difficultés rencontrées dans l'application de cette instruction et les changements opérés au niveau du ministère des finances, la direction générale du trésor et la comptabilité publique a relevé tout dernièrement ce plafond à 500 000 F CFA. (**Voir copie de la note circulaire N°141/MEF/SG/DGTCP/TGE/2022 du premier janvier 2022 en annexe 3**)

Observation N°18
Absence de contrôle de la régularité des avenants

Note : cette observation a été déjà relevée dans la correspondance N°01/2022/GE/CC/CCT

	en date du 16/08/2022, à la page 7, observation N°8 Il s'agit ici des mandats N° 633 et 828 dont les avenants aux marchés initiaux ont été conclus dans des conditions irrégulières. Une des particularités dans la Région des Savanes est que les ordonnateurs n'associent jamais le comptable public, ni à l'élaboration des marchés publics ni à celui des avenants y afférents. La preuve en est que ces documents ne comportent pas de visa du contrôleur financier, rôle que le comptable était censé jouer. Le comptable n'est informé de l'existence du marché que lorsqu'il a sur sa table un mandat de paiement du premier décompte, les travaux ayant déjà commencé. A ce stade, difficile de remettre en cause le dossier puisqu'on lui oppose déjà la situation urgente dans laquelle les travaux ont été commandés. Les irrégularités constatées dans la conclusion des marchés et des avenants relèvent de la responsabilité de l'ordonnateur qui ne laisse pas la liberté au comptable de jouer dans ce domaine son rôle en tant que contrôleur financier. Seul l'arrivé des services du Contrôle Financier permettra de résoudre ce problème

Fait à Lomé, le 18 octobre 2022

Le Trésorier principal

ASSOULA Diéna

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION……..... 5

PREMIERE PARTIE : PRESENTATION DE LA COMMUNE DE TÔNE 1….. 7
1.1. LA CREATION ET LA CARTE GEOGRAPHIQUE ……..... 8
1.2. LES INFRASTRUCTURES MARCHANDES…… 8
1.3. LES MISSIONS…… 9

DEUXIEME PARTIE : METHODOLOGIE…… 10
2.1. SOURCES D'INFORMATION……..... 11
2.2. INSTRUMENTS D'ANALYSE……..……..... 11
2.2.1. CADRE JURIDIQUES……..... 11
2.2.2. PRINCIPES ET REGLES DE GESTION …..... 13
2.2.3. CONTROLE SUR PIECES…… 14
2.2.4. CONTROLE SUR PLACE…… 15
2.3.. LIMITE DU CONTROLE…….. 16

TROISIEME PARTIE : RESULTATS DE L'EXAMEN DU COMPTE ET DU CONTROLE DE LA GESTION……..... 17
3.1. EVALUATION DU CONTROLE INTERNE……. 18
3.1.1. ORGANISATION ADMINISTRATIVE ……..... 18
3.1.2. ACTEURS IMPLIQUES DANS LA GESTION DES FINANCES COMMUNALES…….. 22
3.1.3. METHODES ET PROCEDURES……..... 22
3.2. COMPTE DE GESTION……..... ……. 23
3.3. L'EVALUATION DES RECETTES…… 25
3.3.1. RECETTES DE FONCTIONNEMENT…… 25
3.3.2. RESSOURCES D'INVESTISSEMENT…… 37
3.4. EXECUTION DES DEPENSES…….. 38
3.4.1. DEPENSES DE FONCTIONNEMENT…… 38
3.4.2. DEPENSES D'INVESTISSEMENT ET D'EQUIPEMENT…… 47

QUATRIEME PARTIE : RECOMMANDATIONS…….. 56
4.1. SUR LA GESTION ADMINISTRATIVE…… 57
4.2. SUR LES PROCEDURES BUDGETAIRES ET COMPTABLES…….. 58

CONCLUSION……..... 59

ANNEXES…… 61

Le Premier Président

Jean Koffi EDOH

Le Rapporteur

LAWSON-AVUNSU Laté Lolo