

**RAPPORT SUR LE COMPTE  
ET LA GESTION  
DE LA COMMUNE DE LOME**



**EXERCICE 2007**

**FEVRIER 2013**

## TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>PREMIERE PARTIE : PRESENTATION DE LA COMMUNE DE LOME</b> .....	5
1.1 ORGANISATION ADMINISTRATIVE .....	6
1.2 MISSIONS ET ATTRIBUTIONS DU SECRETARIAT GENERAL ET DES DIRECTIONS ..	6
1.3 EFFECTIF DU PERSONNEL .....	7
1.4 ACTEURS CONCOURANT A LA GESTION DES FINANCES COMMUNALES .....	7
<b>DEUXIEME PARTIE : METHODOLOGIE</b> .....	8
2.1 SOURCES D'INFORMATION .....	9
2.2 INSTRUMENTS D'ANALYSE .....	9
2.3 LIMITES DU CONTROLE .....	10
<b>TROISIEME PARTIE : EXAMEN DES COMPTES ET CONTROLE DE LA GESTION</b> ...	11
3.1 EVALUATION DU CONTROLE INTERNE .....	12
3.2 EXAMEN DES COMPTES .....	15
3.3 CONTROLE DE LA GESTION .....	35
<b>QUATRIEME PARTIE : RECOMMANDATIONS</b> .....	52
4.1 CONCERNANT LE CONTROLE INTERNE .....	53
4.2 CONCERNANT LES PROCEDURES D'ELABORATION, DE VOTE, D'APPROBATION ET DE PUBLICATION DU BUDGET .....	53
4.3 CONCERNANT LA CONTEXTURE DU BUDGET .....	53
4.4 CONCERNANT LA GESTION DES TIMBRES .....	53
4.5 CONCERNANT LA GESTION DES CARBURANTS ET LUBRIFIANTS .....	54
4.6 CONCERNANT LA TENUE DE LA COMPTABILITE DES MATIERES .....	54
4.7 CONCERNANT LES RECETTES .....	54
4.8 CONCERNANT LES PIECES COMPTABLES ET LEURS JUSTIFICATIFS .....	54
4.9 CONCERNANT LES RESSOURCES HUMAINES .....	55
4.10 CONCERNANT LES COTISATIONS A LA CNSS .....	55
4.11 CONCERNANT LA REALISATION DES TRAVAUX .....	55
4.12 CONCERNANT LES CONCESSIONS ET AFFERMAGES .....	55
<b>CONCLUSION</b> .....	55
<b>ANNEXES</b> .....	56

## **INTRODUCTION**

Les articles 9 à 14 de la loi organique n° 98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes définissent ses attributions.

Ces articles précisent, entre autres, que :

- la Cour des comptes juge les comptes des comptables publics ;
- elle assiste le parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ;
- elle assure la vérification des comptes et la vérification de la gestion des collectivités publiques, établissements publics, entreprises publiques, les institutions de sécurité sociale et tous les organismes à caractère public et semi-public quel que soit leur statut juridique ou leur dénomination ;
- elle contrôle les organismes dans lesquels l'Etat ou une collectivité territoriale a pris une participation ;
- le contrôle de la Cour des comptes porte sur la gestion des ordonnateurs et des administrateurs de crédits.

Pour la vérification et le contrôle de la gestion des collectivités territoriales, la Cour a choisi d'examiner les comptes de la commune de Lomé pour l'exercice 2007. Plusieurs raisons ont motivé ce choix :

- la commune de Lomé est la plus ancienne des collectivités territoriales : elle est créée par décret du 29 novembre 1929 ;
- du point de vue financier, son budget est de loin le plus important.

Le tableau ci-dessous donne le classement des sept premières communes selon l'importance de leurs budgets respectifs en 2007 ;

<b>Communes</b>	<b>Montants du budget (FCFA)</b>	<b>Rang</b>
Lomé	3. 293. 500. 000	1 <sup>ère</sup>
Atakpamé	119. 424. 667	2 <sup>e</sup>
Kara	110. 777. 442	3 <sup>e</sup>
Sokodé	101 .641 .568	4 <sup>e</sup>
Dapaong	74. 254. 546	5 <sup>e</sup>
Kpalimé	74. 216. 000	6 <sup>e</sup>
Aného	56. 500. 000	7 <sup>e</sup>

- la commune de Lomé est la seule collectivité territoriale du pays à être dotée d'un comptable s'occupant exclusivement de ses comptes. Dans les autres collectivités, les

comptables tiennent aussi les comptes d'autres organismes tels que les centres hospitaliers préfectoraux et régionaux.

C'est en exécution de ces attributions que les magistrats de la 2<sup>e</sup> chambre ont procédé à la vérification des comptes et au contrôle de la gestion de la commune de Lomé, exercice 2007.

Ledit rapport a respecté la procédure contradictoire et les réponses fournies par les autorités communales figurent intégralement en annexe. Toutefois des extraits ou résumés sont présentés en encadré en dessous des observations concernées. Il comporte quatre parties :

**PREMIERE PARTIE : PRESENTATION DE LA COMMUNE DE LOME**

**DEUXIEME PARTIE : METHODOLOGIE**

**TROISIEME PARTIE : EXAMEN DES COMPTES ET CONTROLE DE LA GESTION**

**QUATRIEME PARTIE : RECOMMANDATIONS**

# **PREMIERE PARTIE**



*PRESENTATION DE LA  
COMMUNE DE LOME*

Conformément aux dispositions du décret n° 71/63 du 1<sup>er</sup> avril 1971, la ville de Lomé est limitée au Sud par l'Océan Atlantique, au Nord par une ligne au niveau du carrefour du Groupement Togolais d'Assurance (GTA), à l'Est par la Raffinerie de pétrole et à l'Ouest par la frontière Togo-Ghana. Sa superficie est de 333Km<sup>2</sup> dont 30 Km<sup>2</sup> de zone lagunaire et une population estimée en l'an 2000 à 1. 000 .000 d'habitants. Cette population devrait être largement au-dessus de ce chiffre en 2007.

Lomé est à la fois une ville commerciale et industrielle. Elle sert de plaque tournante pour les transactions commerciales avec les pays voisins et abrite en même temps que le port du pays, la plupart des entreprises industrielles agréées au statut de zone franche.

## **1.1 - ORGANISATION ADMINISTRATIVE**

L'administration de la Commune de Lomé est assurée par un Maire assisté d'un adjoint permanent et de cinq autres adjoints exerçant les fonctions de Maire d'Arrondissement. Au niveau central, en dehors de l'adjoint permanent, le Maire dispose des services techniques ci-après :

- un Secrétariat Général ;
- une Direction des Services Techniques ;
- une Direction des Ressources Humaines ;
- une Direction des Affaires Financières.

## **1.2 - MISSIONS ET ATTRIBUTIONS DU SECRETARIAT GENERAL ET DES DIRECTIONS**

### **• Secrétariat Général**

Le Secrétariat Général est chargé de :

- assister le Maire dans ses fonctions ;
- superviser, coordonner et animer l'action de l'ensemble des services de la Mairie ;
- préparer les dossiers pour le Maire, le Bureau Municipal, les Commissions, le Conseil ;
- assurer les relations internes et externes ;
- faire exécuter les décisions du Maire et du Conseil Municipal ;
- signer les actes et les documents pour lesquels il a reçu délégation.

### **• Direction des Ressources Humaines**

La Direction des Ressources Humaines a pour attributions de :

- traiter les demandes et les dossiers relatifs au personnel ;
- concevoir des projets de statuts et autres textes ;
- réaliser des études et plans de formation.

### **• Direction des Services Techniques**

La Direction des services Techniques est chargée de :

- procéder à l'adressage de la ville ;
- suivre les implantations des panneaux publicitaires ;
- étudier les demandes de permis de construire ;

- suivre le foncier et le certificat administratif ;
- étudier et suivre le traitement des déchets solides urbains ;
- suivre les travaux de propreté de la ville (balayage, espace vert...) ;
- assurer le désencombrement de la ville ;
- assurer le service des pompes funèbres ;
- traiter les dossiers de la voirie urbaine et des espaces verts ;
- assainir les eaux fluviales et les eaux usées ;
- contrôler les signalisations et l'éclairage public.

- **Direction des Affaires Financières**

La Direction des Affaires Financières est chargée de :

- préparer le budget et les actes à caractère financier ;
- tenir la comptabilité administrative ;
- suivre les régisseurs de recettes et les régisseurs d'avance ;
- préparer les titres de recettes et de dépenses avec les pièces justificatives ;
- tenir la comptabilité des matières.

### **1.3- EFFECTIF DU PERSONNEL**

En 2007, le personnel de la mairie est de 545 agents répartis comme suit :

- personnel administratif : 257 ;
- personnel technique : 263 ;
- personnel social : 15 ;
- personnel sanitaire : 10.

### **1.4 - ACTEURS CONCOURANT A LA GESTION DES FINANCES COMMUNALES**

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

- l'organe de tutelle : le ministère délégué chargé des collectivités locales et de la décentralisation ;
- l'organe délibérant : la délégation spéciale ;
- l'organe exécutif : le Président de la délégation spéciale. Pour la gestion 2007, c'est le vice-président de la délégation spéciale, Monsieur AOUISSI Lodé qui a assumé cette responsabilité, le Président, Monsieur BAETA Koffi, étant empêché pour raison de santé ;
- le comptable : en 2007, c'est Monsieur TCHITARA Rachidou qui est le receveur municipal, donc comptable public principal de la ville de Lomé.

## **DEUXIEME PARTIE**



### ***METHODOLOGIE***

La méthodologie adoptée traite des sources d'information, des instruments d'analyse et des limites du contrôle.

## **2.1 - SOURCES D'INFORMATION**

Pour l'exécution de la mission sanctionnée par le présent rapport, la Cour a eu recours aux sources d'information notamment, des documents, des séances de travail et des correspondances.

- **Les documents**

Les documents utilisés sont :

- le budget primitif ;
- le compte administratif ;
- le compte de gestion ;
- les pièces justificatives des dépenses et des recettes.

- **Les séances de travail**

Plusieurs séances de travail ont eu lieu avec les différents responsables de la commune tant dans les bureaux de la Commune que dans ceux de la Cour.

- **Les correspondances avec les tiers**

Des correspondances ont été échangées avec certains contribuables et prestataires de service de la commune.

## **2.2 - INSTRUMENTS D'ANALYSE**

### **2.2.1 Le cadre juridique**

Plusieurs textes et documents ont servi de cadre à l'examen des comptes :

- constitution du 14 octobre 1992 ;
- loi organique n° 89-09 du 05 mai 1989 relative aux lois de finances ;
- loi n° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation ;
- loi n° 2007-001 du 8 janvier 2007 portant organisation de l'administration territoriale déconcentrée au Togo ;
- loi n° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales ;
- code général des Impôts ;
- l'ordonnance n° 23 du 12 juillet 1973 instituant un conseil municipal dans chaque commune ;
- décret n° 82-221 du 19 octobre 1982 relatif à l'élection des conseillers municipaux ;
- décret n° 89-121 du 1<sup>er</sup> août 1989 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- décret n° 2001-191/PR du 16 novembre 2001 portant nomination de délégations spéciales dans les communes ;
- nomenclature budgétaire.

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. Les 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.

Les fonctions d'ordonnateur et de comptable sont incompatibles.

- 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 dispositions 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.

- la règle de la division du budget en deux sections.

Le budget des collectivités locales est divisé, tant en recettes qu'en dépenses, en deux sections à savoir : la section de fonctionnement et la section d'investissement et d'équipement.

- la règle de l'affectation obligatoire d'une partie des recettes ordinaires 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.

En dehors de ces principes et règles énumérés ci-dessus, la loi 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation a soumis, par les dispositions de ses articles 240 et 271, l'exécution du budget des collectivités locales aux autres principes généraux du droit budgétaire et de la comptabilité publique.

Par ailleurs il est fait recours aux normes généralement admises en la matière notamment celles de l'INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions).

### **2.3 - LIMITES DU CONTROLE**

Les limites du contrôle sont constituées essentiellement par la qualité des comptes produits.

En effet, selon les déclarations du receveur municipal, les comptes ont été confectionnés, à titre expérimental, dans le cadre d'une formation alors qu'il n'avait pas encore la maîtrise de tous les aspects de la matière.

# **TROISIEME PARTIE**



***EXAMEN DU COMPTE  
ET CONTROLE DE  
LAGESTION***

Après une évaluation du contrôle interne, il a été procédé à un examen des comptes et au contrôle de la gestion.

### **3.1 - EVALUATION DU CONTROLE 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 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.

A travers des entrevues, des questionnaires, des analyses, des sondages et des documents, la Cour a procédé à l'évaluation des dispositifs du contrôle interne.

Cette évaluation a permis, d'une part, de déterminer la nature et surtout l'étendue des vérifications à effectuer et, d'autre part, de déceler les insuffisances du système afin de formuler les recommandations jugées utiles. Les premières observations issues de l'évaluation du contrôle interne sont présentées par rapport à chaque impératif le composant.

#### **3.1.1. Organisation**

##### ***Observation n°1 : Organisation administrative empirique et sans base juridique***

Une délibération du 11 juillet 1997 a prévu un organigramme pour la commune accompagné d'un projet d'arrêté définissant les attributions de chaque structure. Mais ce projet d'arrêté n'a jamais été signé.

La Cour a constaté que la plupart des responsables de la Mairie ignorent l'existence même de ce projet d'organigramme. Seul un responsable de la direction des services techniques en a fait référence au cours de l'une de nos séances de travail.

Dans ces conditions, les agents ne disposent concrètement d'aucun document précisant leurs attributions ou tâches et on peut affirmer que la structure organisationnelle de la commune de Lomé ne repose sur aucune base juridique.

*Pour une bonne organisation administrative, la direction des ressources humaines, en étroite collaboration avec les autres directions, fera en toute urgence, à l'exécutif municipal, des propositions concrètes pour la détermination des différents niveaux hiérarchiques (cabinet du Maire, Secrétariat Général, Directions, Divisions, Sections, Bureaux) et la définition de leurs attributions.*

### **Observation n° 2 : Séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable peu efficace**

Conformément aux dispositions de l'article 272 de la loi n° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation, le président de la délégation spéciale exerce les fonctions d'ordonnateur. Les fonctions de comptable sont assurées par le receveur municipal qui est à la fois contrôleur financier et conseiller financier.

Malheureusement, il est à déplorer que ni l'ordonnateur, ni le comptable n'ont suffisamment fait preuve de diligence dans l'exercice de leurs fonctions. Les engagements en dépassement de crédits et leur paiement, les faibles taux de recouvrement de certaines recettes constatés dans les comptes justifient cette assertion.

### **Observation n° 3 : Non opérationnalité du contrôle hiérarchique**

En dehors du régisseur des recettes qui subit un contrôle en fin d'année, les comptables-matières, le régisseur de la caisse d'avance et le magasinier, en l'occurrence, ne sont pas systématiquement contrôlés.

*De même, l'effectivité de la comptabilité des matières va faciliter le contrôle des activités du magasinier de la DST ainsi que des gestionnaires de tout autre stock.*

*Enfin, la trésorerie principale prendra des dispositions pour assurer au mieux le contrôle des régisseurs de caisse (caisse d'avances et régies des recettes).*

### **3.1.2. Méthodes et procédures**

#### **Observation n° 4 : Insuffisance dans les méthodes et procédures**

Les méthodes et procédures d'élaboration, d'exécution du budget, de son contrôle et d'élaboration des comptes sont prévues par les textes. Mais on constate qu'elles ne sont pas entièrement respectées. A titre d'exemples :

- à la phase de l'élaboration du budget, la collecte des informations ne fait pas recours à toutes les sources internes et externes alors que l'article 262 de la loi 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation énonce : « Dans le cadre de l'élaboration du budget, l'exécutif local dispose des services de la collectivité et peut recourir aux services compétents déconcentrés de l'Etat, notamment ceux chargés respectivement des finances, de la planification et de l'administration territoriale. Il peut également solliciter les conseils du représentant local de l'Etat ». Le travail d'élaboration se fait seulement en commission au niveau de la Commune sans l'implication effective de toutes les structures dans l'évaluation des besoins. De même, les services financiers de l'Etat ne sont pas sollicités pour les estimations des impôts et des subventions ;

- à la phase d'exécution, l'article 274 de la loi ci-dessus citée impose à l'ordonnateur et au comptable d'établir régulièrement un plan de trésorerie auquel ils doivent se conformer. Cette procédure n'a jamais été suivie, ce qui justifie en partie les constats de non réalisation des dépenses d'investissement et une accumulation de forts taux de restes à payer sur certaines lignes budgétaires ;
- certains engagements sont pris sans respecter les procédures notamment, la signature des contrats pour les services concédés ou affermés.

*Afin de cerner le plus près possible les prévisions des recettes et des dépenses, la Direction des affaires financières fera à l'attention des autorités municipales les propositions nécessaires pour que l'élaboration du budget soit désormais précédée d'un débat d'orientation budgétaire.  
 ....Des efforts seront également faits pour que soient mises à contribution toutes les sources d'informations prévues par les textes ainsi que l'ensemble des responsables impliqués dans la gestion financière et comptable, notamment les services compétents déconcentrés de l'Etat, dans la phase de la collecte d'informations utiles et d'évaluation des prévisions.*

### 3.1.3. Ressources humaines

#### **Observation n° 5 : Gestion des ressources humaines peu efficace.**

Lors de l'évaluation du système de gestion des ressources humaines, il a été constaté que des agents ont été placés à des postes de responsabilité sans qu'ils n'aient le niveau, la formation et les compétences nécessaires. Tel est le cas d'un manoeuvre titulaire du CEPD qui s'est vu confier la tâche de magasinier sans aucune formation professionnelle. Il en est de même du comptable matière et du régisseur de la caisse d'avances.

Les agents de la Commune ont besoin de formation et de recyclages mais le budget alloué à cette fin, soit 5. 000. 000 F. CFA est insuffisant.

*En réponse aux diverses lacunes relevées dans ce domaine, notamment l'insuffisance des crédits alloués par le budget pour la formation et le recyclage des agents, les prochains budgets proposeront un crédit suffisant pour accompagner le plan de formation qui sera élaboré par la direction des ressources humaines en étroite collaboration avec les autres services.*

### 3.1.4. Gestion des informations

#### **Observation n° 6 : Gestion confuse et peu sécurisée des informations financières**

La collecte, le traitement et la conservation des informations financières sont confus. En effet, il est impossible d'avoir accès au livre-journal ainsi qu'au grand livre parce que les données ont été traitées par des systèmes d'exploitation non sauvegardés. Les fichiers de consommation journalière ou hebdomadaire de carburant devant servir de justification au bon d'engagement et au mandat de paiement ne sont pas non plus disponibles. Il en est de même pour d'autres informations ou supports demandés par la Cour.

### 3.1.5. Gestion du patrimoine

#### ***Observation n° 7 : Négligence dans la gestion du patrimoine***

Le souci majeur des autorités d'une entité doit être la protection et la sauvegarde de son patrimoine. Aussi des actes, des décisions et des mesures doivent-ils être pris afin de remplir au mieux les obligations ou les missions. Tel n'avait pas été le cas en 2007, car les différents postes de caisse n'étaient pas du tout sécurisés.

En effet, quelques biens notamment, des véhicules et engins tombés en panne sont abandonnés et exposés aux intempéries dans la cour de la Direction des Services Techniques et dans des garages privés. Aucun agent de la Commune n'est chargé expressément de la tenue et du suivi de la comptabilité de ces véhicules et engins.

Ces dysfonctionnements constatés lors de l'évaluation du contrôle interne ont orienté l'ensemble des travaux de vérification et de contrôle qui ont porté sur les comptes et la gestion.

*Par ailleurs, la municipalité poursuivra les efforts pour sécuriser davantage le patrimoine, notamment les différents postes de caisse. Elle poursuivra également les efforts en cours pour l'effectivité de la tenue de la comptabilité des matières mise en place à la suite de la formation de Kpalimé ; ce qui permettra d'assurer une meilleure protection et sauvegarde du patrimoine pour ainsi éviter la déperdition des biens.*

## 3.2- EXAMEN DES COMPTES

Cet examen a porté sur :

- les pièces générales ;
- le budget primitif ;
- le compte administratif et le compte de gestion ;
- l'exécution des opérations

### 3.2.1. Examen des pièces générales

L'examen des pièces générales a consisté à s'assurer que les comptes produits comportent l'ensemble des documents et pièces exigés, à savoir :

- le budget primitif gestion 2007 ;
- le compte administratif gestion 2007 ;
- le compte de gestion 2007 ;
- les documents relatifs à la situation de l'ordonnateur que sont l'acte de nomination, son spécimen de signature et ceux de ses collaborateurs ;
- les documents relatifs à la situation du comptable (l'arrêté de nomination, le procès-verbal de passation de service ou l'attestation de prise de service) ;
- les délibérations d'adoption du budget primitif et du compte administratif ;
- les pièces justificatives des recettes et des dépenses contenues dans des pochettes.

Cet examen a abouti aux observations suivantes :

### **Observation n° 8 : Non production de certaines pièces**

La Cour a constaté, à l'examen, l'inexistence de certaines pièces qu'elle a réclamées en vain.

Il s'agit notamment :

- des actes d'approbation du budget primitif et du compte administratif délivrés par l'autorité de tutelle ;
- des actes de délégation de pouvoirs de l'ordonnateur à ses proches collaborateurs notamment ses adjoints et le Secrétaire Général, en vertu des dispositions des articles 276 et 277 de la loi sur la décentralisation précitée ;
- de l'acte apportant la preuve que le comptable a constitué une caution;
- de l'acte prouvant que le comptable a prêté serment devant une juridiction compétente ;
- du livre journal.

*En ce qui concerne les pièces comptables et leurs justificatifs, il est évident qu'il y a un problème d'archivage à la trésorerie principale.*

*Le comptable public devra donc joindre effectivement aux mandats et titres de recettes transmis par l'ordonnateur, après paiement et recouvrement, toutes les pièces justificatives nécessaires qui les accompagnent.*

### **3.2.2. Examen du budget primitif**

La loi n° 98-006 portant décentralisation précise que le budget de la collectivité locale est proposé par l'exécutif local, voté par le conseil et approuvé par l'autorité de tutelle. Cette même loi fixe le cadre et les procédures d'élaboration du budget primitif, du budget supplémentaire ou des autorisations spéciales.

Les travaux de vérification ont consisté à s'assurer que le budget 2007 de la commune de Lomé a été élaboré conformément aux dispositions de cette loi et aux autres textes en vigueur en la matière.

Les observations ci-après sanctionnent cette vérification.

### **Observation n° 9 : Non-respect de la date limite d'adoption des modifications**

Au lieu d'être adoptées avant le 1<sup>er</sup> novembre 2007 comme l'indique l'article 265 de la loi n° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation, toutes les modifications l'ont été par une délibération du 05 décembre 2007.

*Des diligences seront également faites pour le vote et l'approbation des budgets primitifs et de leurs modifications, des comptes administratifs et des comptes de gestion dans les délais.*

### **Observation n° 10 : Non approbation du budget primitif et ses modifications**

L'article 267 de la loi n° 98-006 du 11 février 1998 prévoit que le budget primitif et le budget supplémentaire ou les autorisations spéciales le modifiant soient approuvés par l'autorité de tutelle dans un délai d'un mois.

Aucun acte d'approbation n'a pu être produit à la Cour dans ce sens. Toutefois, la même loi ajoute que l'approbation est acquise si, passé le délai d'un mois, aucune suite n'est obtenue.

En conséquence, la mise en exécution du budget primitif n'est pas illégale. Mais la Cour souligne le manque de diligence de la part des autorités communales et surtout de l'autorité de tutelle.

*A propos de l'approbation des budgets et des comptes, la commune fera des démarches pour que les actes d'approbation y afférents soient délivrés par la tutelle.*

### **Observation n° 11 : Non publication du budget**

L'article 270 de la loi n° 98-006 portant décentralisation dispose : « lorsque les budgets des collectivités locales sont votés, ils sont tenus à la disposition du public pour consultation ».

Cette formalité qui, dans la pratique, se fait par l'affichage et la publication des grandes lignes du budget dans les journaux pour l'information du public n'a pas été faite.

La Cour rappelle que le public peut se procurer copie du budget moyennant paiement des frais y afférents.

*Des efforts seront aussi poursuivis pour la publicité des budgets et des comptes, conformément aux dispositions en vigueur. Ainsi, après le compte administratif 2011, le budget 2013 vient d'être affiché au siège à l'Hôtel de Ville, siège du conseil municipal où il peut être consulté par le public.*

### **Observation n° 12 : Inexistence de l'acte de l'autorité de tutelle fixant le taux du prélèvement obligatoire**

L'article 254 de la loi exige que, pour financer la section d'investissement, un prélèvement obligatoire soit dégagé sur les recettes ordinaires de la section de fonctionnement et que le taux de ce prélèvement soit fixé annuellement par l'autorité de tutelle, après consultation de l'exécutif local. La Cour n'a pu obtenir cet acte auprès des autorités communales qui semblent en ignorer l'existence. Cette lacune est le signe d'un manque de diligence de la part des autorités de tutelle.

### **Observation n° 13 : Absence de documents annexes au budget**

L'article 241 de la loi n° 98-006 du 11 février 1998 énonce que « le budget des collectivités locales doit être obligatoirement soutenu par des annexes explicatives. »

Aux termes de l'article 243 de la loi n° 98-006 du 11 février 1998, les budgets des établissements publics locaux sont annexés au budget de la collectivité à laquelle ils appartiennent.

Malgré le rappel détaillé de ces prescriptions fait par le Ministre de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation dans la circulaire n°1392/MAD-SG-DAT du 22 novembre 2005, le budget primitif 2007 de la Commune de Lomé n'est présenté que par un rapport laconique sur les informations pertinentes devant éclairer la décision de son adoption.

A titre d'exemples :

- le rapport annonce, à l'entame, une augmentation du budget en valeur absolue et en pourcentage par rapport à celui de 2006 dont aucun chiffre n'est donné. Il ne décrit pas le contexte global ou les hypothèses qui justifient cette augmentation ;

- le rapport soulève un paradoxe sans en donner la solution lorsqu'il dit en substance : « le recouvrement des recettes non fiscales n'a pas atteint les résultats attendus. Pour l'ensemble du potentiel, le rendement à fin octobre n'est que de 64%. Rapporté à l'année, ce résultat ne permettra pas d'aller au-delà de 77 % malgré l'évolution des activités commerciales (surtout dans le secteur informel) à Lomé » ;
- le rapport a également annoncé qu'il est prévu l'imposition des taxis motos à la taxe de stationnement mais il ne donne ni la base de cette taxe ni son taux ni le montant escompté.

Les prévisions de dépenses budgétaires ne sont pas soutenues par des informations précises particulièrement en ce qui concerne les dépenses d'investissement et les autres immobilisations.

A titre d'exemples :

- pour la ligne 213 « voies et réseaux » prévue pour 30. 000. 000 F.CFA, la seule explication donnée est : « il est prévu sur cet article les dépenses relatives à l'extension du réseau d'électrification des rues » ;
- pour la ligne 233, « travaux de voies et réseaux » dont la dotation prévue est de 18. 000. 000 F.CFA, l'explication est : « il s'agit des travaux de colmatage des rues et autres travaux d'évacuation des eaux pluviales et d'assainissement » ;

Aucune précision n'est donnée sur les rues à éclairer ou à colmater ni sur les zones d'évacuation d'eaux pluviales et d'assainissement. Aucun élément de calcul ayant permis d'obtenir ces montants n'est non plus fourni.

- pour la ligne 214 « matériel, outillage, mobilier » prévue pour 146. 200. 000 F.CFA, le budget a détaillé les montants pour chaque service et arrondissement de la Commune sans fournir d'indications concernant la nature et les montants des acquisitions.

*Conformément aux recommandations, les services financiers feront le devoir de revisiter le contenu de la circulaire n°1392/MADT-SG-DAT du 22 novembre 2005 du Ministre de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation afin de se conformer à ses prescriptions notamment celles touchant à la contexture des budgets à venir.*

#### **Observation n° 14 : Non-respect du principe de la présentation des recettes avant les dépenses**

Sans expressément le prescrire, la loi portant décentralisation précitée et tous les autres textes financiers applicables à la Commune indiquent d'abord les recettes ou les ressources avant les dépenses ou les charges.

Le tableau récapitulatif ci-après présenté par les autorités communales dans le budget et tous ses développements ont placé les dépenses avant les recettes.

## TABLEAU N° 1 : RECAPITULATION GENERALE BUDGET PRIMITIF 2007

	Propositions de l'Ordonnateur	Vote de l'Assemblée locale	Observations
Section de fonctionnement *	2. 843. 500. 000	2. 843. 500. 000	* Excédent de fonctionnement compris
Dépenses	2. 785. 400. 000	2. 785. 400. 000	
Recettes	2. 843. 500.000	2. 843. 500. 000	
Excédent de fonctionnement	58. 100. 000	58. 100. 000	
Section d'investissement	508. 100. 000	508. 100. 000	
Dépenses	508. 100. 000	508. 100. 000	
Recettes ordinaires	450. 000. 000	450. 000. 000	
prélèvement sur recettes de fonctionnement	58. 100. 000	58. 100. 000	
Excédent / déficit d'investissement	0	0	
<b>RESULTAT GLOBAL :</b>			
Total global dépenses	3. 293. 500. 000	3. 293. 500. 000	
Excédent / Déficit global	0	0	

**SOURCE :** budget primitif de la ville de Lomé- exercice 2007

Ce tableau extrait du budget primitif 2007 présenté par la Commune de Lomé fait l'objet des observations n° 15 à 18.

*Sur les constats des vérifications et analyses sur les comptes, la municipalité a pris bonne note de la forme proposée pour la présentation des tableaux des recettes et des dépenses. Cette proposition est prise en compte dans le budget 2013.*

**Observation n° 15 :** Confusion entre les rubriques « Prélèvements obligatoires sur les ressources de fonctionnement » et « Excédent de la section de fonctionnement de l'exercice précédent ».

Ces deux rubriques sont prévues par l'article 248 de la loi n° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation au titre des ressources d'investissement et d'équipement.

La rubrique « Prélèvement obligatoire sur les ressources de fonctionnement » constitue, comme cela est précisé à l'article 254 de la même loi, un prélèvement qui doit être opéré sur les recettes ordinaires et affecté aux dépenses d'investissement. Son taux doit être fixé annuellement par l'autorité de tutelle, après consultation de l'exécutif local.

Par contre, « l'excédent de la section fonctionnement de l'exercice précédent », comme son nom l'indique, est le résultat positif du compte de gestion de l'exercice précédent. Il doit être porté en ressources d'investissement de l'année suivante conformément aux dispositions de l'article 248 de la loi. Dans le cas d'espèce, il s'agit plutôt du « Prélèvement obligatoire sur les ressources de fonctionnement » dont le taux indiqué dans le rapport de présentation est de 2% des ressources de fonctionnement.

*Par ailleurs, ils vont travailler pour lever la confusion faite jusqu'ici entre les deux rubriques « prélèvement obligatoire sur les ressources de fonctionnement » et « excédent de la section de fonctionnement de l'exercice précédent ».*

**Observation n° 16 : Mauvaise présentation de la rubrique « prélèvement sur recettes de fonctionnement »**

Avant d'être considéré comme ressource de la section d'investissement et d'équipement, le prélèvement sur recette de fonctionnement (obligatoire) doit être prévu en dépenses dans la section de fonctionnement mais cela n'a pas été le cas.

**Observation n° 17 : Usage inapproprié de la rubrique 729 « Excédent des services à comptabilité distincte revenant au budget primitif »**

Telle que libellée dans la nomenclature des collectivités locales, cette rubrique est destinée à recevoir un des produits du patrimoine de la commune à savoir, le résultat dégagé de l'exploitation de ses établissements publics en l'occurrence l'EPAM.

Dans le cas d'espèce, il s'agit plutôt d'une contribution versée chaque année par l'EPAM.

*De même, la contribution de l'EPAM qui n'est pas le résultat de l'exploitation de cet établissement public local mais plutôt une simple contribution au budget communal ne sera plus comptabilisée sur l'article 729 excédent des services à comptabilité distincte. Cette recette est donc logée dans un autre compte de recettes (7329 autres participations) au budget 2013. Il ne serait pas inutile de rappeler que l'EPAM ne fonctionne pas en réalité comme un établissement public local.*

**Observation n° 18 : Absence de prévision de recettes au titre des Taxes sur les jeux de hasard**

Aucun montant n'est inscrit au budget au titre de cette rubrique. Les autorités locales expliquent cette situation en ces termes dans le document budgétaire : « le code général des impôts prévoit un versement de 20% des prélèvements effectués au profit des collectivités locales. En l'absence de la clé de répartition, le Trésor Public n'a jamais procédé à ce reversement ».

Or, l'article 351 du code général des impôts énonce que : « les produits bruts des jeux de hasard réalisés par les cercles, les maisons de jeux, les casinos et la loterie nationale sont soumis à une taxe dont le taux est fixé à hauteur de 80% au budget général et 20% aux collectivités locales. L'article 353, quant à lui, fixe le taux de la taxe à 5% ».

Sur ces bases, les autorités communales doivent s'accorder avec celles du Trésor public pour récupérer cette ressource.

**Observation n° 19 : Non-respect des procédures de collecte et de gestion des informations relatives à l'élaboration du budget**

Contrairement aux dispositions de l'article 262 de la Loi n° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation, tous les services devant fournir les informations et contribuer à un débat d'orientation budgétaire n'ont pas été sollicités notamment, les responsables d'arrondissement, les responsables impliqués dans la gestion financière et comptable à tous les niveaux de la Commune et les services financiers de l'Etat.

*Afin de cerner le plus près possible les prévisions des recettes et des dépenses, la Direction des affaires financières fera à l'attention des autorités municipales les propositions nécessaires pour que l'élaboration du budget soit désormais précédée d'un débat d'orientation budgétaire.*

*...Des efforts seront également faits pour que soient mises à contribution toutes les sources d'informations prévues par les textes ainsi que l'ensemble des responsables impliqués dans la gestion financière et comptable, notamment les services compétents déconcentrés de l'Etat, dans la phase de la collecte d'informations utiles et d'évaluation des prévisions.*

### **3.2.3 Examen du compte administratif et du compte de gestion**

Le compte administratif de l'ordonnateur et le compte de gestion du comptable étant présentés dans la même contexture, leurs analyses sont faites de façon conjointe.

#### **Observation n° 20 : Adoption hors délai du compte administratif**

Le compte administratif est adopté par le conseil municipal le 18 septembre 2008 alors que l'article 286 de la loi n° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation fixe le délai d'approbation au 1<sup>er</sup> juillet de l'année suivant celle de l'exécution.

*A propos de l'approbation des budgets et des comptes, la commune fera des démarches pour que les actes d'approbation y afférents soient délivrés par la tutelle.*

#### **Observation n° 21 : Non adoption du compte de gestion par le Conseil municipal**

Le compte de gestion du Receveur municipal n'est pas adopté par le Conseil municipal comme le prescrit l'article 228 du décret 89-121 du 1<sup>er</sup> août 1989 portant règlement général sur la comptabilité publique.

### **3.2.4. Examen de l'exécution des opérations budgétaires**

L'examen de l'exécution du budget a porté sur la vérification des chiffres et leurs pièces justificatives (actes de l'ordonnateur constatant le droit au profit de la collectivité ou celui créant la dette à la charge de la collectivité, les pièces à l'origine de la prise de décision de l'ordonnateur, la régularité des pièces comptables) ainsi que la régularité des opérations.

#### **3.2.4.1. L'examen des opérations de recettes.**

##### **3.2.4.1.1. Recettes de fonctionnement**

Aux termes de l'article 245 de la loi n° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation, les recettes de la section de fonctionnement des collectivités comprennent :

- les recettes fiscales ;
- les recettes des prestations de services des collectivités locales ;
- les produits du patrimoine et des activités des collectivités locales ;
- 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.

Le compte administratif et le compte de gestion ont utilisé une nomenclature qui regroupe dans la classe 7 les recettes de fonctionnement.

Il s'agit de:

- 70 : Produits de l'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.

Le tableau suivant, tiré du compte de gestion et complété par les écarts d'exécution et les taux, permet d'analyser les recettes de fonctionnement.

**TABLEAU N° 2 : SITUATION DE L'EXECUTION DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT**

CHAP	ARTI CLES	LIBELLES	A PREVISIONS I	B EMISSIONS OU PRISES EN CHARGE II	C		E RECOUVREMENTS	F RESTES A RECOUVRER
					ECARTS= B-A	D TAUX = II/I		
		<b><u>SECTION DE FONCTIONNEMENT</u></b>						
<b>70</b>		<b>Produits de l'exploitation</b>	<b>280.500.000</b>	<b>339.526.775</b>	<b>59.026.775</b>	<b>121%</b>	<b>339.252.900</b>	<b>273.875</b>
	703	Droits d'expédition des actes administratifs et d'état civil	280.000.000	339.252.900	59.252.9000	121%	<b>339.252.900</b>	
	704	Produits maternité de la collectivité (journée hospitalisation)	500.000	273.875	-226.125	55%		273.875
<b>71</b>		<b>Produits domaniaux</b>	<b>189.500.000</b>	<b>36.113.380</b>	<b>-153.386.620</b>	<b>19%</b>	<b>31.318.780</b>	<b>7.819.400</b>
	712	Redevances occupation domaine public	30.000.000	17.948.630	-12.051.370	60%	19.461.030	1.512.400
	713	Concession dans les cimetières	9.500.000	14.115.000	4.615.000	149%	7.808.000	6.307.000
	715	Droit de stationnement	150.000.000	4.049.750	-145.950.250	3%	4.049.750	
<b>72</b>		<b>Produits financiers</b>	<b>71.000.000</b>	<b>58.839.600</b>	<b>-12.160.400</b>	<b>83%</b>	<b>58.839.600</b>	
	727	Produits services concédés ou affermés	11.000.000	8.839.600	-2.160.400	80%	8.839.600	
	729	Excédents services à comptabilité distincte revenant au budget primitif.	60.000.000	50.000.000	-10.000.000	83%	50.000.000	
<b>73</b>		<b>Recouvrement, participations</b>	<b>270.000.000</b>	<b>170.000.000</b>	<b>-100.000.000</b>	<b>63%</b>	<b>170.000.000</b>	
	7320	Participation de l'Etat	270.000.000	170.000.000	-100.000.000	63%	170.000.000	
<b>74</b>		<b>Produits divers</b>	<b>10.000.000</b>	<b>26.566.000</b>	<b>16.566.000</b>	<b>266%</b>	<b>26.566.000</b>	
	741	Produits des amendes de police	10.000.000	26.200.000	16.200.000	262%	26.200.000	
	742	Amendes sanitaires		366.000	366.000		366.000	

<b>75</b>		<b>Impôt, taxes, contributions directes</b>	<b>1.811.000.000</b>	<b>1.715.880.767</b>	<b>-53.482.752</b>	<b>95%</b>	<b>1.715.880.767</b>	
	7503	Taxe professionnelle (au réel)	800.000.000	893.482.752	93.482.752	112%	893.482.752	
	7504	Taxe de résidence	70.000.000	67.191.428	-2.808.572	96%	67.191.428	
	7505	Taxe professionnelle unique (forfait)	265.000.000	108.192.896	-156.807.104	41%	108.192.896	
	7506	Taxe spéciale sur fabrication et commercialisation de boissons	276.000.000	173.183.447	-102.816.553	63%	173.183.447	
	7511	Construction mobilière (bâtie et non bâtie) à usage professionnel	400.000.000	473.830.244	73.830.244	118%	473.830.244	
<b>76</b>		<b>Impôts et taxes indirectes</b>	<b>176.500.000</b>	<b>359.256.633</b>	<b>182.756.633</b>	<b>204%</b>	<b>132.327.990</b>	<b>226.928.643</b>
	760	Taxe sur les spectacles	5.000.000	5.380.900	380.900	108%	5.380.900	
	763	Taxe sur la publicité	150.000.000	324.541.283	174.541.283	216%	105.473.640	219.067.643
	767	Redevance appareils distribution (carburant)	10.000.000	11.889.000	1.889.000	119%	9.565.000	2.324.000
	768	Autres taxes indirectes	11.500.000	11.908.450	408.450	104%	11.908.450	
<b>79</b>		<b>Produits exceptionnels</b>	<b>35.000.000</b>	<b>10.113.556</b>	<b>-24.886.444</b>	<b>29%</b>	<b>42.448.494</b>	<b>32.334.938</b>
	799	Autres produits exceptionnels	35.000.000	10.113.556	-24.866.444	29%	42.448.494	32.334.938
<b>TOTAL SECTION FONCTIONNEMENT</b>			<b>2.843.500.000</b>	<b>2.716.296.711</b>		<b>96%</b>	<b>2.516.634.531</b>	<b>199.662.180</b>

**SOURCE** : *Compte de gestion*

**NB** : L'écart et le taux sont calculés par la Cour

Les écarts et taux d'exécution sont calculés à partir des prévisions et des prises en charge du comptable qui correspondent toutes aux émissions de l'ordonnateur.

**Observation n° 22 : Insuffisance d'informations de base relatives à certaines recettes**

**- Acte fixant le taux de contribution de l'EPAM ;**

La Commune n'a pas été en mesure de produire l'acte fixant le montant de la contribution de l'EPAM à son budget.

**- Documents ayant permis de déterminer le montant des fonds de dotation ;**

Selon la nomenclature comptable de la Commune, les fonds de dotation proviennent d'une taxe indirecte appelée « taxe de péage » collectés au cordon douanier par la STE (Société Togolaise d'Entreposage) et versés en partie, sur le compte de dépôt de la commune au Trésor public.

Cette recette est destinée uniquement à financer les dépenses d'investissement de la Commune.

Pour une prévision de 350.000.000 F.CFA, la réalisation s'est élevée à 434.994.109 F.CFA, soit un taux de réalisation de 124 %.

Aucune pièce justificative des recettes de péage n'a été produite à la Cour ;

**- Documents ayant permis de déterminer le montant des impôts, taxes et contributions directs ;**

Ils sont composés de la taxe professionnelle (au réel), la taxe professionnelle unique (forfait), la taxe spéciale sur la fabrication et la commercialisation des boissons, la taxe de résidence et les contributions immobilières (bâties ou non bâties) à usage professionnel.

Tous ces impôts et taxes sont collectés par la Direction Générale des Impôts (DGI) et reversés à la Commune. Pour une prévision de 1.811.000.000 F.CFA, la réalisation s'est élevée à 1.715.880.767 F.CFA (95%) avec un écart de 95.119.233 F.CFA.

Les bordereaux ayant servi au reversement de ces produits sur le compte de la commune ne sont pas accompagnés des données qui ont permis de déterminer les montants qui y sont inscrits.

*Pour mémoire, à la phase de l'estimation des prévisions, les réponses aux demandes de notification des bases des impôts et de la taxe de péage attendues au titre de 2012 pour le compte de la commune n'ont pas été satisfaisantes parce qu'elles renvoient simplement à la loi de finances 2012 pour les informations nécessaires demandées.*

*Cependant, dans le cadre du Projet Environnement Urbain de Lomé (PEUL), un protocole d'accord de partenariat est en cours d'exécution entre la Mairie et la Direction Générale des Impôts (DGI). Cet accord prévoit l'appui en matériel pour l'informatisation des Centres Des Impôts (CDI) et l'utilisation des données de l'adressage par la DGI. L'objectif de ce partenariat est non seulement l'amélioration du rendement des recettes recouvrées au profit de la ville mais aussi la connaissance et la notification de l'assiette, ainsi que la connaissance de la situation des restes à recouvrer afin de permettre à la commune de faire des prévisions beaucoup plus objectives dans ses budgets. Les matériels informatiques prévus ont été déjà livrés et les travaux de câblage des CDI déjà réalisés. Une commission mixte composée des agents de la DGI et de la Mairie est à pied d'œuvre pour un recensement des matières.*

**Observation n° 23 : Absence de titres de régularisation de recouvrement de recettes**

Au titre du compte « 799 autres produits exceptionnels », le comptable a pris en charge tous les titres émis par l'ordonnateur qui s'élèvent à 10.113.536 F.CFA. Ce qui indique que des recouvrements pour un montant de 32.334.938 F.CFA ont été réalisés sans titre.

De même, des recouvrements sans titre préalable ont été effectués pour un montant de 1.512.400 F.CFA au profit du compte «712 redevance occupation du domaine public».

Conformément aux dispositions des articles 65 et 208 du décret n° 89-121 du 1er août 1989 portant règlement général sur la comptabilité publique ces recouvrements doivent être constatés par un ordre de recette de régularisation qui les justifient avant la fin de l'année.

**Observation n°24 : Non-exécution des opérations nécessaires à la mise en place des ressources d'investissement.**

En vue de matérialiser le prélèvement sur recettes de fonctionnement rendu obligatoire par la loi et inscrit au budget et de doter la section investissement et équipement des ressources du même montant, les autorités communales doivent procéder ainsi :

- Emission d'un mandat de 58.100. 000 F.CFA en dépense de fonctionnement et
- Emission d'un titre de recette de 58.100. 000 F.CFA ;

Ces deux titres donneront lieu à une passation de deux écritures d'ordre qui n'auront aucune incidence sur la trésorerie communale mais conféreront un caractère régulier aux imputations concernées.

**Observation n°25 : Ambiguïté dans l'usage du compte «729 excédents des services à comptabilité distincte revenant au budget primitif ».**

Il est prévu dans le compte «729 excédents des services à comptabilité distincte revenant au budget primitif » un montant de 60.000. 000 F.CFA. La réalisation donne un chiffre de 50.000. 000 F.CFA qui provient d'une contribution forfaitaire de l'EPAM au budget communal.

La cour n'a pu obtenir l'acte instituant cette contribution et qui en fixe le taux. La Cour relève que :

- si, l'EPAM est un établissement public local, c'est son résultat réel d'exploitation excédentaire qui doit être affecté à ce compte ;
- si, l'EPAM n'est pas un établissement public local, un texte devrait l'instituer.

La Cour observe également que la nature juridique de l'EPAM est incertaine et mérite d'être clarifiée.

*De même, la contribution de l'EPAM qui n'est pas le résultat de l'exploitation de cet établissement public local mais plutôt une simple contribution au budget communal ne sera plus comptabilisée sur l'article 729 excédent des services à comptabilité distincte. Cette recette est donc logée dans un autre compte de recettes (7329 autres participations) au budget 2013. Il ne serait pas inutile de rappeler que l'EPAM ne fonctionne pas en réalité comme un établissement public local.*

**Observation n° 26 : Insuffisance des dotations de l'Etat**

Le compte « 7320 participation de l'Etat », enregistre les dotations pour couvrir les frais d'éclairage public et les charges d'enlèvement des ordures ménagères. Sur une prévision de 270.000.000 F.CFA, la réalisation s'élève à 170.000.000 F.CFA. L'écart est donc de 100.000.000 F.CFA et le

taux de réalisation de 63%. Cette réalisation est insuffisante au regard des besoins en investissement dans la ville de Lomé et des problèmes d'enlèvement d'ordures ménagères et de salubrité que rencontrent les populations.

**Observation n° 27 : Absence de diligence dans le recouvrement de certaines recettes**

• **Impôts et taxes indirects**

Les impôts et taxes indirectes sont composés de taxes sur le spectacle, taxes sur la publicité, redevance sur les appareils de distribution de carburant et autres taxes indirectes. La collecte de ces produits constitue un « baromètre » permettant de mesurer la capacité de recouvrement de la commune.

Leur contribution au budget s'élève à 359.256.633 F.CFA en réalisation contre 176.500.000 F.CFA de prévision, soit un taux de réalisation de 204 %. Ce taux cache une contre-performance qui mérite d'être soulignée.

En effet, avec des émissions s'élevant à 359. 256. 633 F.CFA et entièrement prises en charge par le comptable, les recouvrements n'atteignent que 132. 327. 990 F.CFA soit un taux de 37%. Les restes à recouvrer s'élèvent à 226. 928. 643 F.CFA, représentant un taux de 63 %. Ceci indique que la capacité de recouvrement de la commune est très faible. Lors de ses investigations, la Cour a observé :

- un manque d'organisation et de suivi dans la gestion des taxes sur la publicité (problème de tarif, non maîtrise de la durée des affichages, fichiers non mis à jour...);
- un manque de contrôle des recouvrements.

• **Produits domaniaux ;**

Les produits domaniaux comprennent les revenus provenant des redevances d'occupation du domaine public, des concessions dans les cimetières et des droits de stationnement. Le montant de ces produits s'élève à 36.113.380 F.CFA contre une prévision de 189.500.000 F.CFA, soit un écart de 153. 386. 620 F.CFA et un taux de réalisation de 19%.

Il convient d'observer que ce faible taux est la conséquence d'une politique d'occupation anarchique du domaine public, d'un manque de suivi des recettes provenant des concessions dans les cimetières et des droits de stationnement.

**3.2.4.1.2 Recettes d'investissement**

Conformément à l'article 248 de la loi n° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation, les ressources de la section d'investissement et d'équipement comprennent :

- les produits des emprunts et 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 recettes diverses.

Sur ces huit rubriques, seules trois ont été dotées en prévision au titre des recettes d'investissement (fonds de dotation, dons et legs en capital, excédent de fonctionnement capitalisé). Comme l'indique le tableau ci-après, sur ces trois rubriques dotées en prévision, une seule a connu de réalisation en cours de gestion.

**TABLEAU N° 3 : SITUATION D'EXECUTION DES RECETTES D'INVESTISSEMENT (EN F CFA)**

CH AP	ARTI CLES		SOMMES A RECOUVRER			D PRISES EN CHARGE	E ECARTS D-C	F TAUX	G RECOUVREM ENTS	H RESTES A RECOU VRER
			A PREVISIONS	B MODIFICAT IONS	C TOTAL					
		<b>SECTION D'INVESTISSEMENT</b>								
		<b>Recettes</b>	<b>508.100.000</b>	<b>3.000.000</b>	<b>511. 100. 000</b>	<b>434. 994. 109</b>	<b>-76. 105. 891</b>	<b>85 ,1 09%</b>	<b>434. 994. 109</b>	
	105	Fonds de dotation	350 .000 .000		350 .000. 000	434. 994. 109	84. 994 .109	124%	434. 994 .109	
	106	Dons et legs en capital	100. 000. 000		100. 000 .000	0	-100. 000 .000	0		
	11	Prélèvement obligatoire	58. 100. 000	3.000.000	61. 100. 000	0	-61.100.000	<b>0</b>		
		<b>TOTAL SECTION INVESTISSEMENT</b>	<b>508.100.000</b>	<b>3.000.000</b>	<b>511. 100. 000</b>	<b>434. 994. 109</b>	<b>-76. 105. 891</b>		<b>434. 994. 109</b>	

**SOURCE :** Les éléments du tableau sont tirés du compte de gestion

**NB :** Le tableau du compte de gestion n'a pas tenu compte de la modification de 3.000.000 et a confondu le prélèvement obligatoire avec l'excédent de fonctionnement capitalisé.

*En ce qui concerne les recettes, la municipalité est consciente de la nécessité de redynamiser les structures de recouvrement malgré l'insuffisance chronique de l'effectif des agents affectés à la collecte...*

### 3.2.4.2. L'examen des opérations de dépenses.

Cet examen a porté sur la concordance des chiffres des comptes avec ceux des pièces ainsi que sur la régularité des opérations.

L'article 250 de la loi n° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation, 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 conseillers 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.

L'article 252 de la même loi énonce que les autres dépenses ne figurant pas parmi celles précitées sont facultatives.

Les dépenses sont regroupées en neuf chapitres que sont :

- 60 : denrées et fournitures consommées ;
- 61 : allocations subventions ;
- 62 : impôts et taxes ;
- 63 : travaux et services extérieurs ;
- 64 : participations et prestations (tiers) ;
- 65 : frais de personnel ;
- 66 : frais de gestion général et transport ;
- 67 : frais financiers ;
- 69 charges exceptionnelles.

L'analyse du tableau suivant renseigne sur l'exécution des dépenses.

**TABLEAU N° 4 : SITUATION DE L'EXECUTION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT EN FCFA**

Art .	Libellés	A Prévisions	B Modifications	C Total	D Emissions ou Prises en Charge	E Ecart	F Taux d'exécution	G Paiements	H Restes à payer
60	Denrées et fournitures consommées	144.500.000	5.100.000	149.600.000	146.703.211	2.896.789	97%	139.259.359	7.443.852
61	Allocations subventions	15.600.000	1.000.000	16.600.000	15.871.431	728.569	95%	15.871.431	
62	Impôts et taxes	100.000	0	100.000	30.000	70.000	30%	30.000	
63	Travaux et services extérieurs	1.788.359.134	42.064.000	1.830.423.134	1.808.214.571	22.208.563	98%	1.243.238.957	564.975.614
64	Participation et prestation (tiers)	10.000.000	0	10.000.000	6.680.335	3.319.665	67%	4.902.500	1.777.835
65	Frais de personnel	507.810.703	-6.100.000	501.710.703	493.926.591	7.784.112	98%	470.876.817	23.049.774
66	Frais de gestion générale	232.155.000	19.800.000	251.955.000	218.897.373	33.057.627	87%	178.199.036	40.698.337
67	Frais financiers	7.000.000	0	7.000.000	5.093.901	1.906.099	73%	5.089.501	4.400
69	Charges exceptionnelles	79.875.163	-64.864.000	15.011.163	12.673.800	2.337.363	84%	11.407.500	1.266.300
83	Prélèvement obligatoire	58.100.000	3.000.000	61.100.000					
	<b>TOTAL</b>	<b>2.843.500.000</b>		<b>2.843.500.000</b>	<b>2.708.091.213</b>	<b>74.308.387</b>	<b>97%</b>	<b>2.068.875.101</b>	<b>639.216.112</b>

**SOURCE:** Les éléments du tableau sont tirés du compte de gestion

**NB : Le comptable a omis de prendre en compte dans le calcul du montant total des paiements, les frais de télégramme, télex et télécopie article 6642 qui s'élèvent à 20.175.**

### **Observation n°28 : Transferts et virements irréguliers**

Des modifications sont intervenues en cours de gestion sur les comptes 60, 61, 63, 65, 66, 69, 21, 23 et 26 par les virements et transferts visés à l'article 276 de la loi n° n° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation. Mais certaines de ces opérations ne sont pas régulières. La décision municipale n°48 ML qui autorise un virement d'une section à une autre (6610 à 223) alors que les virements doivent se faire à l'intérieur d'une même section et d'un même chapitre.

La décision n° 49 ML qui autorise à la fois, un virement et un transfert alors que les procédures légales des deux types de modification sont différentes. La décision n° 089 ML qui doit autoriser un virement, porte au contraire sur un transfert.

### **Observation n° 29 : Dépassement de crédit**

Conformément aux dispositions des articles 12 et 204 du décret n°89-121 du 1<sup>er</sup> août 1989, le comptable n'est pas autorisé prendre en charge ni à payer des mandats en l'absence de crédits disponibles. Cependant, il a été observé que des mandats ont été pris en charge et parfois même payés en dépassements de crédit dans le compte de gestion. Ces situations sont récapitulées dans le tableau ci-après.

### **TABLEAU N° 5 : RECAPITULATIF DES DEPASSEMENTS OBSERVES**

Cpte	Intitulés	Crédits ouverts	Pris en charge	Dépassement	Paiement	Observations
6030	Carburant	117.000.000	120.333 .664	3.333.664	115.797 004	
618	Versement sur recette	9.600.000	11.142 .000	1.542.000	11.142 000	Payé en dépassement
63130	Entretien des voies et réseaux	308.219.200	210.067 876	-98.151.324	307.123 376	
63131	Eclairage public (feux tricolores)	45.000.000	45.886 649	886.649	45.886 649	Payé en dépassement
63132	Ordures ménagères	969.000.000	985.122 985	16.122.985	743.281 606	
6315	Entretien matériel de transport	24.200.000	25.086. 445	886.445	25.082 485	Payé en dépassement
63400	Electricité bâtiment	45.000.000	45.586 .102	586.102	38.732 408	
6510	Rémunération pers. Perm. administratif	111.248. 234	114.705 324	3.457.090	111.912.147	Payé en dépassement
6553	Primes gratification Autres personnel	32.500. 000	40..342 .736	7.842.736	40.342.736	Payé en dépassement
6600	Fêtes et cérémonies locales	19.000.000	19.797.596	797.596	17.329.009	
6643	Téléphones	55.000.000	56.416.538	1.416.538	40.794.617	

**SOURCE** : *Compte de gestion 2007*

**Observation n° 30 : Non-respect du principe de la spécialité des crédits**

La nomenclature comptable fait une distinction entre le carburant (6030) et les lubrifiants (6031) mais les autorités communales ont fondu les deux natures de dépenses dans la seule rubrique carburant (6030). Cette pratique ne permet pas de rendre compte de manière transparente et sincère de la gestion car elle contourne le principe de la spécialité des crédits.

*Pour plus de transparence et de sincérité dans la gestion, les dépenses des rubriques « carburants » et « lubrifiants », confondues jusqu'en 2010, sont séparées depuis 2011.*

**Observation n° 31 : Non concordance entre certains montants du compte sur chiffre et ceux des pièces justificatives**

En comparant la somme des montants des mandats produits avec les montants inscrits dans les comptes, on observe parfois des écarts. Les cas concernés sont présentés dans le tableau ci-après :

**TABLEAU N° 6 : CAS DE NON CONCORDANCE ENTRE CERTAINS MONTANTS DU COMPTE ET CEUX DES PIÈCES JUSTIFICATIVES**

N° de comptes	Intitulé	Montant du compte	Montant des mandats	Différences	Observations
617	Subvention	3.977.700	2.027.700	1950.000	Manque de pièces justificatives
6030	Carburant	120.333.664	172.651.159	-52.317.495	Le montant des pièces justificatives dépasse celui inscrit dans le compte
63132	Ordures ménagères	985.122.985	946.245.628	38.877.357	Manque de pièces justificatives
65	Frais de personnel	493.926.591	391.442.341	102.484.250	Manque de bordereau récapitulatif des dépenses

**SOURCE** : données tirées du compte de gestion par la Cour des comptes

Le recours au grand livre aurait pu permettre de savoir si ce sont des mandats qui manquent ou si les écarts ont d'autres causes, mais cela n'a pas été possible en raison de dysfonctionnement dans le système informatique évoqué par le comptable.

**Observation n° 32 : Mauvais acquittement des mandats de paiements**

L'examen des mandats de paiement produit révèle de nombreuses insuffisances.

D'abord les mandats sont acquittés au verso alors qu'il existe un endroit réservé à cet effet au recto. Ensuite certains acquittements ne mentionnent que la signature du bénéficiaire sans son identité ni les références de la pièce d'identité ou vice versa.

Enfin certains acquittements sont effectués par d'autres personnes que les bénéficiaires indiqués sur les mandats sans qu'une description d'un acte de pouvoir n'ait été faite.

Quelques-uns de ces cas sont retracés à titre d'exemples dans le tableau suivant :

**TABLEAU N° 7 : CAS DE MANDATS MAL ACQUITTES**

Mandats					Pièces justificatives		Observations
Date	N°	Créancier	Objet	Montant	Acte	facture	
07/03/07	178	WMS	Ordures ménagères	6.092.590	Marché	Décompte	Signature sans nom et sans pièce d'identité
24/05/07	437	WMS	Ordures ménagères	11.587.708	Marché	Décompte	Signature sans nom et sans pièce d'identité
24/01/07	32	RADIO LOME	Aides exceptionnelles	100.000	Décision	X	Acquitté par un agent sans procuration ou mandat
15/06/07	515	Ministère de la ville	Aides exceptionnelles	450.000	Décision	Pro-forma Carre jeune et Chorale UL	Acquitté par un agent sans procuration ou mandat

**SOURCE** : données tirées du compte de gestion par la Cour des comptes

L'article 12 du décret n°89-121 du 1<sup>er</sup> août 1989 portant règlement général sur la comptabilité publique cite parmi les contrôles à effectuer par le comptable, la vérification du caractère libératoire du règlement.

L'article 118 du même décret précise, entre autres, que les justifications des dépenses sont constituées par « les documents établissant la qualité des créanciers et leur capacité à donner quittance, l'acquit des créanciers ou les mentions attestant le paiement ainsi que les titres, valeurs ou coupons remis par les créanciers lors du paiement ».

**Observation n° 33 : Insuffisance des pièces justificatives des dépenses**

Les articles 12 et 118 du règlement général sur la comptabilité publique précités imposent au comptable de vérifier, avant tout paiement les pièces justificatives de la dépense.

Dans certains cas, il a été constaté que les mandats ne sont pas accompagnés de lettres de commande, ou de bons de commande, de factures dûment signées ou d'état d'émargement.

Les cas ci-après sont donnés à titre d'exemples.

## TABLEAU N° 8 : EXEMPLES DE PIÈCES JUSTIFICATIVES NON SUFFISANTES

Date	N°	Mandat			Pièces justificatives			Observations
		Créancier	Objet	Montant	Acte	facture	montant	
25/01/07	33	Divers créanciers	Per diem aux ouvriers	2.296.500	x	x	x	Absenced'état d'émargement
13/02/07	79	Divers créanciers		2.54.500	x	x	x	
25/07/07	694	CNSS	cotisation	6.298.992	x	x	x	Pas de décompte, pas de reçu de la CNSS, pas de déclaration de salaire
25/07/07	695	CNSS	cotisation	6.302.945	x	x	x	Pas de décompte, pas de reçu de la CNSS, pas de déclaration de salaire

**SOURCE** : données tirées du compte de gestion par la Cour des comptes

*En ce qui concerne les pièces comptables et leurs justificatifs, il est évident qu'il y a un problème d'archivage à la trésorerie principale*

### **Observation n° 34 : Non-respect de la nomenclature comptable**

Les factures d'achat distinguent bien le carburant des lubrifiants mais ces deux produits sont commandés sur un même bon et les imputations sont faites sur le compte « 60 30 carburant » au lieu de les imputer sur leurs comptes respectifs à savoir :

- 6030 carburant ;
- 6031 lubrifiant.

*Pour plus de transparence et de sincérité dans la gestion, les dépenses des rubriques « carburants » et « lubrifiants », confondues jusqu'en 2010, sont séparées depuis 2011.*

## **3.3 CONTROLE DE LA GESTION**

Les travaux du contrôle de la gestion ont consisté à s'assurer de la fiabilité des comptes, à apprécier la qualité de la gestion à travers certaines analyses financières et celle de la sincérité des évaluations budgétaires.

### **3.3.1. Fiabilité des comptes**

#### **Observation n° 35 : Non production de l'état détaillé des restes à recouvrer**

Le compte de gestion ne contient aucune liste détaillée des restes à recouvrer.

#### **Observation n°36 : Non production de l'état détaillé des restes à payer**

Le compte de gestion ne contient aucune liste détaillée des restes à payer.

**Observation n° 37 : Mauvaise détermination du montant des restes à recouvrer**

Le compte de gestion a enregistré dans la colonne des restes à recouvrer les montants des recouvrements sans titre avec un signe négatif. Ceci a eu pour conséquence de diminuer à dû concurrence le montant réel des restes à recouvrer. Il aurait fallu émettre des titres de régularisation et les prendre en charge. Ainsi, le montant total des restes à recouvrer de la section fonctionnement serait de 233.509. 518 F.CFA au lieu de 199.662. 180 F.CFA, soit une augmentation de 33.847. 338 F.CFA.

**Observation n° 38 : Mauvaise détermination des restes à payer**

L'addition des chiffres inscrits dans la colonne paiements du tableau d'exécution des dépenses de fonctionnement dans le compte de gestion donne 2.068.875.101 F.CFA au lieu de 2.068.824.926 F.CFA inscrits par le comptable. Ce redressement modifie les restes à payer en les ramenant à 239.216.112 F.CFA.

**Observation n°39: Balance générale des comptes peu exploitable**

La balance produite dans le compte de gestion est intitulée balance générale des comptes du mois de Décembre 2007. Elle comporte de nombreuses insuffisances dont :

- l'absence du solde d'entrée au 1<sup>er</sup> Janvier 2007 pour les comptes ;
- l'inscription de montants en solde débiteur et en solde créditeur pour certains comptes alors qu'en réalité un compte ne peut avoir qu'un solde débiteur ou créditeur mais pas les deux à la fois car les opérations de réflexion ne doivent pas figurer dans la balance produite.
- le compte 66 porte le même montant en solde créditeur et solde débiteur alors qu'aucun montant n'est inscrit dans la colonne solde crédit au niveau des sous comptes.

**TABLEAU N° 9 : EXTRAIT DES COMPTES PRESENTANT UN SOLDE AU DEBIT ET AU CREDIT**

N° de compte	Intitulé	Solde débit	Solde crédit
43	Etat	3.403. 933	219.129. 943
60	Denrées et fournitures consommées	146.703. 211	146.703. 211
61	Allocations et subventions	15.871. 431	15.871. 431
62	Impôts et taxes	30. 000	30. 000
63	Travaux et services extérieurs	1.808. 214. 571	1.808. 214. 571
64	Participation et prestations (tiers)	6.680 .335	6.680. 335
65	Frais de personnel	493.926. 591	493.926. 591
66	Frais de gestion générale	218.897. 373	218.897. 373
67	Frais financiers	5.093. 901	5.093. 901

**SOURCE** : Extrait de la balance présentée dans le compte de gestion

**Observation n° 40 : Non production de la situation des valeurs inactives dans le compte de gestion par le Receveur municipal**

L'article 11 du décret 89-121 du 1<sup>er</sup> août 1989 portant règlement général sur la comptabilité publique met dans les attributions exclusives du comptable public, la tenue de la comptabilité des fonds, titres et valeurs.

En rendant son compte de gestion, le comptable est donc tenu de produire, non seulement la situation des fonds, mais aussi celle des titres et des valeurs comme c'est également précisé par l'article 225 du même décret.

Le compte de gestion produit ne contient pas la situation des valeurs inactives. Or on sait que les timbres de légalisation constituent l'essentiel des moyens de perception des produits de l'exploitation dont le montant prévu au budget 2007 est de 280. 000. 000 F.CFA avec une réalisation s'élevant à 339. 526. 775 F.CA.

### 3.3.2. Analyse financière

L'analyse financière permet de mesurer certaines performances de l'entité. Elle se sert des données statistiques générales des indicateurs de performance tirés des documents de politique générale ou du plan stratégique de l'entité ou des normes de contrôle généralement admises dans le secteur concerné.

#### 3.3.2.1. Données de base

##### **Observations n° 41 : Absence de statistiques générales**

Les éléments statistiques tels que la population de la ville et le nombre de contribuables par nature d'impôt ne sont pas disponibles ou le sont mais, sans précision.

##### **Observation n° 42 : Absence de document de politique générale ou de plan stratégique de la commune.**

En 2007, la commune ne dispose pas d'un document de politique générale ou d'un plan de développement stratégique.

#### 3.3.2.2. Analyses des recettes.

En l'absence des statistiques fiables sur la population de la commune, le niveau des moyens financiers de la commune et le niveau de prélèvement local ne peuvent être déterminés.

##### **Observation n° 43 : Très faible capacité de contribution des recettes propres de la commune à la constitution de ses ressources.**

Niveau de la contribution du patrimoine	=	$\frac{\text{produits du patrimoine}}{\text{Recettes totales fon}}$	=	$\frac{94.952.980 \times 100}{2.716.296.711}$	=	0,035%
---	---	---	---	---	---	--------

Avec un taux de 3,5%, le patrimoine de la commune qui comprend les produits domaniaux(redevance occupation du domaine public, concession dans les cimetières et droit de stationnement) et les produits financiers (produits des services concédés ou affermés et la contribution de l'EPAM), participe très faiblement à ses recettes de fonctionnement.

##### **Observation n° 44 : Très faible capacité de la commune dans le recouvrement de ses ressources propres**

Capacité de recouvrement des ressources propres	=	$\frac{\text{Recouvrement des ressources propres}}{\text{Prise en charge des ressources propres}}$	=	$\frac{222.486.370 \times 100}{454.209.613}$	=	48,9%
---	---	--	---	--	---	-------

Ce taux de 48,9% indique que la commune n'arrive même pas à recouvrer la moitié de ses ressources propres.

*En ce qui concerne les recettes, la municipalité est consciente de la nécessité de redynamiser les structures de recouvrement malgré l'insuffisance chronique de l'effectif des agents affectés à la collecte.*

### 3.3.2.3. Analyse des dépenses

#### **Observation n° 45 : Effort d'investissement non significatif**

$$\boxed{\text{Effort d'investissement}} = \frac{\text{Dépenses d'investissement}}{\text{Dépenses totales}} = \frac{166.585.263 \times 100}{2.874.676.476} = 5,8\%$$

Les dépenses d'investissement représentent à peine 6% des dépenses totales. Ce taux est extrêmement faible.

#### **Observation n° 46 : Evaluation du service rendu à la population communale**

Le ratio utilisé permet d'indiquer l'importance des dépenses utiles par rapport aux dépenses totales de fonctionnement. Les dépenses utiles sont celles qui, en dehors des dépenses d'investissement, profitent directement à la population communale, notamment, l'entretien des voies et réseaux, l'éclairage public, l'entretien des feux tricolores, l'entretien des cimetières, l'entretien des espaces verts et l'enlèvement d'ordures ménagères dans la commune.

$$\boxed{\text{Evaluation du service rendu}} = \frac{\text{Dépenses utiles}}{\text{Dépenses totales de fonctionnement}} = \frac{1.671.407.026}{2.708.091.113} = 61,7\%$$

Bien que ce ratio soit de 61,7 %, il ne rend pas bien compte de la réalité des travaux effectués (voir observation n°61). De plus, le montant des restes à payer aux différents prestataires de ces services s'élève à 554.403.068 F. CFA, soit 20,4% des engagements et concernent essentiellement les ordures ménagères et l'éclairage public.

Ce ratio permet de déduire à contrario que les charges directes de fonctionnement (frais de personnel, achats de biens et services et frais de gestion générale et de transport occupent 38,3 % du budget de fonctionnement.

### 3.3.3. Qualité des opérations budgétaires et comptables.

#### **Observation n° 47 : Absence de sincérité dans les évaluations budgétaires**

L'absence de sincérité sur certaines rubriques s'est traduite par de simples reconductions, des diminutions ou des augmentations d'un exercice à un autre sans aucune explication.

Les tableaux ci-après donnent quelques exemples.

**TABLEAU n° 10 : PREVISIONS DE RECETTES AVEC DES VARIATIONS INJUSTIFIEES (FCFA)**

Chap	Art	Libellés	A Prévisions 2006	B Réalizations 31/10/06	C Bud. Prim. 2007	D Variations		observations
						Montants	Taux	
70	04	Redevances maternités de la collectivité	500.000	42.500	500.000	0	0%	Simple reconduction sans aucune justification alors que la réalisation au 31/10/07 était inférieure à 10%
71	05	Droits de stationnement	39.000.000	12.521.750	150.000.000	111.000.000	284%	Augmentation spectaculaire sans justification
75	03	Taxes professionnelles (réelles)	850.000.000	627.093.336	800.000.000	-50.000.000	5%	Cette diminution paraît contraire à la tendance des activités commerciales. En plus, aucune information n'est obtenue auprès de la DGI
75	11	Contribution immobilière (bâtie et non bâtie) à usage professionnel	450.000.000	308.411.604	400.000.000	-50.000.000	11%	Cette diminution paraît contraire à la tendance des activités commerciales. En plus, aucune information n'est obtenue auprès de la DGI

**Source : Budget primitif**

**TABLEAU N° 11 : PREVISIONS DE DEPENSES AVEC DES VARIATIONS INJUSTIFIEES (FCFA)**

Ch	Art	Libellés	A Prévisions 2006	B Réalizations 31/10/06	C Bud. Prim. 2007	D Variations		observations
						Montants	Taux	
60	11	Hôtel du maire	500 .000	171. 500	3. 000. 000	+2. 500. 000	500%	Cette augmentation de 500% n'est pas justifiée par une délibération approuvée.
61	11	Entretien des cimetières	5. 000. 000	0	3. 000. 000	-2. 000. 000	-40%	Baisse de 40% paraît injustifiée par rapport à l'état de délabrement des cimetières municipaux.
64	0	Contingent et participation	650. 000. 000	22. 500	650. 000. 000	0	0	Cette reconduction ne se justifie pas pour cette rubrique lorsqu'on parle de forfait. En principe, les divers taux pratiqués par les organismes doivent être connus d'avance. Le niveau de l'exécution au 31/10/06 ne le justifie pas non plus.
65	55	Formation du personnel	5. 000. 000	661. 500	5. 000. 000			Cette reconduction n'est soutenue par aucun pro forma ni devis de formation. Le montant paraît même dérisoire par rapport aux besoins de formation identifiés lors de l'évaluation du contrôle interne.

SOURCE : *Budget primitif*

**Observation n° 48: Sous-estimation des produits divers**

Au titre du compte « 74 produits divers », on distingue les produits des amendes de police dont le montant en prévision est de 10.000.000 F.CFA et exécuté à hauteur de 26.200.000 F.CFA, soit une réalisation de 262 %. Quant aux amendes sanitaires qui n'étaient pas inscrites dans les prévisions, elles ont connu une réalisation de 366.000 F.CFA. Une meilleure estimation devrait prendre en compte ces situations.

**Observation n° 49 : Exécution de marchés publics au-delà du terme**

Il a été constaté également que bien qu'étant arrivés à terme, certains contrats de marchés publics conclus avec les sociétés pour le ramassage des ordures et déchets solides ont continué à être exécutés.

**Observation n° 50 : Accumulation d'arriérés au titre des dépenses de personnel**

Les restes à payer au titre des dépenses de personnel s'élèvent à 23. 049.0 774 F.CFA dont plus de la moitié c'est-à-dire, 12. 460. 960 F.CFA concernent les cotisations de sécurité sociale.

**Observation n° 51 : Non concordance dans la comptabilisation des cotisations sociales**

Dans la comptabilité de la commune, les sommes versées à la CNSS correspondent effectivement au prélèvement sur les salaires du personnel actuel et la part patronale. Cependant, au niveau de la CNSS, ces versements sont comptabilisés comme des arriérés.

Cette comptabilisation non concordante expose les agents de la commune au risque de la non jouissance de leurs pensions à la retraite.

*La situation des arriérés de cotisation vis-à-vis de la CNSS qu'il convient d'élucider semble confuse jusqu'à ce jour. Des écarts importants existent entre les données produites par la trésorerie principale et celles établies et communiqués périodiquement par la CNSS. La dette d'avant 1998 (sur laquelle la CNSS et la TPLC ne s'accordent pas depuis un certain temps) serait à l'origine de cette situation.*

*Pour que cette situation soit définitivement clarifiée, une équipe composée des représentants des services centraux de la Mairie vient d'être composée pour travailler avec les représentants de la CNSS sur la question. Cette commission devra établir, à l'issue de leur travail, un calendrier pour l'apurement de la dette et le règlement des droits des agents.*

**Observation n° 52 : Classification peu rationnelle de certaines dépenses dans la nomenclature budgétaire et comptable**

La nomenclature budgétaire et comptable de la commune comporte des classifications qui ne paraissent pas rationnelles et ne sont pas susceptibles de faciliter certaines analyses.

A titre d'exemple, le chapitre « 66 frais de gestion générale et de transport » englobe plusieurs types de dépenses, à savoir, les dépenses liées aux fêtes et cérémonies locales, jumelages, échanges internationaux, fêtes et manifestations nationales, transport des élus, transport du

personnel, frais d'impression, frais de reliure, autres prestations de service, abonnements, bibliothèque communale, affranchissement, téléphone, télex, télécopie et télégramme, frais de boîte postale, frais d'actes et de contentieux, indemnités aux ordonnateurs, indemnités aux adjoints, indemnités aux conseillers, indemnités de mission d'ordonnateurs adjoints, conseillers, indemnités de mission du personnel, dépenses imprévues.

**Observation n° 53 : Attribution de subventions sans aucune procédure rationnelle**

Des subventions ont été accordées à certaines confréries religieuses ou à des associations ou encore à des personnes physiques sans qu'on ne trouve, à l'appui des mandats, la demande des bénéficiaires ou les décisions accordant ces subventions.

Du reste, les critères d'octroi de ces subventions ne sont pas communiqués à la Cour.

**Observation n° 54 : Négligence notoire des investissements**

Aux termes des dispositions de l'article 255 de la loi sur la décentralisation, les dépenses d'investissement et d'équipement comprennent :

- les équipements et les immobilisations ;
- les remboursements des avances et des emprunts ;
- les prêts, les avances, les créances à long et moyen termes,
- les achats de titres et valeurs mobilières ;
- les projets de développement.

Les dépenses d'investissement ont été regroupées en quatre grandes masses présentées dans le tableau suivant :

**TABLEAU N° 12 :EXECUTION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT**

Art.	Libellés	prévisions			Prises en charge D	Ecart E = C-D	Taux d'exécution en % F = D/C	Paiements G	Restes à payer H = D-G
		Prévisions initiales A	Modifications B	Total C					
13	Frais extraordinaires	5.000.000		5.000.000	1.062.000	3.938.000	21	900.000	162.000
21	Immobilisations	365.100.000	-10.000.000	355.100.000	135.504.203	219.595.797	38	111.850.310	23.654.641
23	Immobilisations en cours	138.000.000	3.000.000	141.000.000	25.191.120	115.808.880	17	21.380.596	3.810.524
26	Titres et valeurs		10.000.000	10.000.000	4.827.192	517.208	48	4.281.228	545.964
<b>TOTAL</b>		<b>508.100.000</b>	<b>3.000.000</b>	<b>511.100.000</b>	<b>166.585.263</b>	<b>344.515.485</b>	<b>32</b>	<b>138.492.134</b>	<b>28.173.129</b>

**SOURCE** : *Compte de gestion*

L'analyse de l'exécution des dépenses d'investissement montre que des recettes de la section d'investissement ont servi à payer les dépenses de fonctionnement. Les points ci-après justifient cette affirmation :

- le prélèvement obligatoire sur recettes de fonctionnement prévu pour 58.100.000 F.CFA n'a pas été réalisé ;
- les recettes provenant de la taxe de péage versées sur les comptes de la commune et qui doivent servir à couvrir uniquement les dépenses d'investissement n'ont été utilisées à cette fin qu'à hauteur de 138.412.134 F.CFA soit 32% ;
- sur des dépenses d'investissement s'élevant à 166.585.263 F.CFA soit 38% des sommes reçues, le comptable a laissé 28.173.129 F.CFA d'impayés.

Tous ces faits démontrent à suffisance que les autorités communales ont négligé les investissements.

**Observation n° 55 : Modifications sans fondement de certaines prévisions initiales**

Certaines modifications des prévisions initiales ont été faites sans motif valable. C'est le cas par exemple du compte « 23 immobilisation en cours ». La prévision est de 138.000.000 F.CFA. Par un virement de 3.000.000 F.CFA, la prévision a été portée à 141.000.000 F.CFA. Elle a été exécutée à hauteur de 25.191.000 F.CFA, avec un écart de 115.808.880 F.CFA, soit un taux de 17%.

**Observation n° 56: Affectation des recettes d'investissement au paiement des dépenses de fonctionnement**

On constate que les autorités locales se sont peu intéressées à l'investissement en 2007. Ainsi les recettes de la section d'investissement, pour une grande partie (368.409.646 F.CFA), ont été utilisées pour payer les dépenses de la section de fonctionnement alors que la loi prescrit le contraire.

**Observation n° 57 : Violations des règles de passation de marchés publics.**

Selon le décret n° 94-034/ PR du 10 juin 1994 dont les dispositions ont été rendues applicables aux communes par l'article 216 du décret n° 89-121 du 1<sup>er</sup> août 1989 portant règlement général sur la comptabilité publique, tout achat d'un montant supérieur ou égal à 15.000.000 F. CFA doit faire l'objet d'un appel d'offres ouvert à la concurrence.

En 2007, le montant total des achats de carburant et lubrifiants s'élève à 120.333.000 F.CFA soit plus de huit fois le seuil de passation de marché public sur appel d'offres.

Au mépris des dispositions précitées, ces achats ont été effectués selon les deux procédures ci-après :

- des achats mensuels de tickets de carburant ;
- des consommations d'avance auprès d'une station-service choisie par les autorités communales puis régularisées mensuellement par facturation et paiement.

Cette pratique constitue un fractionnement de marchés.

*La Cour relève que le système de passation des marchés publics n'est pas respecté pour les achats de carburants et lubrifiants et que le système de gestion des stocks n'est pas fiable.*

*En ce qui concerne les approvisionnements des engins et véhicules de liaison à la pompe, les fiches de consommation établies par la commission de trois membres représentant la DST, la DAF et la TPLC accompagnent les bordereaux de livraison et les factures y relatives. La station-service CAP avait été choisie pour avoir consenti une réduction sur le prix unitaire.*

*Pour ce qui est de la gestion des stocks, afin de permettre le rapprochement de la consommation du kilométrage pour le suivi des sorties et des consommations, la nécessité d'équiper les engins de carnets de bord, de compteurs kilométriques et de fiches de sortie et de demandes de carburants a été discutée avec les services techniques. Des propositions seront faites dans ce sens.*

**Observation n° 58: Règlement de dépenses par un mode inadéquat.**

Les paiements des factures d'achat de tickets de carburant dont les montants s'élèvent en moyenne à plus de 5.000.000 F.CFA ont été effectués en espèces, alors que le montant autorisé exceptionnellement pour le paiement des dépenses d'acquisition des biens et services par les comptables publics aux fournisseurs ou prestataires est de 100.000 F.CFA.

**Observations n° 59: Procédures d'acquisition de timbres communaux trop onéreuses et à hauts risques**

En 2007, les commandes de timbres dont le montant total s'élève à **48.797.130 F.CFA** ont été opérées suivant deux procédures différentes :

- d'abord, deux commandes de 11.018.250 F.CFA ont été effectuées auprès d'un fournisseur local, un établissement privé d'imprimerie (**Sans Dieu Rien**) sis à Lomé, comme cela se faisait depuis 2002, au lieu de s'adresser à une entreprise spécialisée en France (Imprimerie des Timbres-poste et des valeurs financières).
- ensuite, les autorités communales ont eu recours à une autre société de la place (**Expert SARL**) pour préfinancer la commande de timbres auprès du fournisseur habituel en France pour une valeur totale de 37.778.880 F.CFA en raison du constat de piraterie ou de vente parallèle de timbres.

Ces deux procédures comportent des risques élevés de ventes parallèles de timbres et des surcoûts.

Les surcoûts liés à ces deux procédures inhabituelles d'achat de timbres, s'élèvent à **23.716.340 F.CFA**. Ce montant est obtenu en comparant les coûts d'acquisition par ces deux procédures à un coût de référence auprès du fournisseur habituel, l'**Imprimerie des Timbres-poste et des Valeurs fiduciaires** en France. Ce coût de référence est de 10,29 F.CFA l'unité quelle que soit la valeur faciale des timbres.

Le tableau ci-après donne les détails de la détermination des surcoûts.

**TABLEAU N° 13 : DETERMINATION DES SURCOUTS**

MANDATS		FOURNISSEURS	COMMANDES				Coûts fournisseur France	Surcoûts écarts	Observations
N°	Date		Valeurs faciales	Quantités	PU	Coûts			
263	12/04/2007	Ets Sans Dieu Rien Lomé	100	125.000	18,88	2.360.000	1.286.250	1.074.000	Fabriqués à Lomé par une entreprise locale, les timbres sont facturés selon leur valeur faciale, ce qui n'est pas la pratique en imprimerie.
			500	100.000	21,24	2.124.000	1.029.000	1.095.000	
563	29/06/2007	Ets Sans Dieu Rien Lomé	100	100.000	18,88	1.888.000	1.029.000	859.000	
			500	125.000	21,24	2.655.000	1.286.250	1.368.750	
			2.500	25.000	23,60	590.000	257.250	332.750	
			5.000	12.500	47,20	590.000	128.625	461.375	
			10.000	12.500	64,90	811.250	128.625	682.625	
572 1046	29/06/2007 24/09/2007	Expert Sarl Lomé	100	400.000	18,88	7.552.000	4.116.000	3.436.000	Le fournisseur, une autre entreprise locale, s'est approvisionné auprès de l'imprimerie spécialisée en France. Il a pratiqué un tarif unique mais 83,4%.plus élevé qu'en France
			500	1.200.000	18,88	22.656.000	12.348.000	10.308.800	
			2.500	5.000	18,88	94.400	51.450	42.950	
			500	6.000	18,88	113.280	61.740	51.540	
			10.000	5.000	18,88	94.400	51.450	42.950	
1048	24/09/2007	Expert Sarl Lomé	500	385.000	18,88	7.268.800	3.307.150	3.307.150	
<b>TOTAL</b>				<b>2.501.000</b>		<b>48.797.130</b>	<b>25.080.790</b>	<b>23.716.340</b>	

**SOURCE** : données tirées des informations complémentaires obtenues par la Cour des comptes

Ces surcoûts de 23.716.340 F.CFA résultent d'une faute de gestion et constituent des préjudices à la collectivité.

*Afin de protéger les timbres des risques de falsification d'une part, et d'éviter des surcoûts de fabrication, la municipalité a repris les approvisionnements auprès de l'imprimerie des timbres postes et des valeurs fiduciaires en France.*

*Un dispositif de contrôle des ventes aux différentes caisses des mairies et des états civils a été mis en place depuis l'année 2008 pour aider à détecter les éventuelles ventes de timbres parallèles.*

**Observation n° 60: Quasi inexistance d'une comptabilité des matières.**

L'article 54 du décret 89-121 du 1<sup>er</sup> août 1989 portant règlement général sur la comptabilité publique dispose : « Les comptabilités spéciales des matières, valeurs et titres ont pour objet, la description des existants et des mouvements comprenant :

- les stocks marchandises, fournitures, déchets, produits semi-ouvrés, produits finis, emballages commerciaux ;
- les matériels et objets mobiliers ;
- les titres nominatifs au porteur ou à ordre et les valeurs diverses appartenant ou confiés aux organismes publics ainsi que les objets qui leur sont remis en dépôt ;
- les formules, les titres, tickets, timbres et vignettes destinés à l'émission et à la vente ».

L'objectif de la vérification a consisté à s'assurer que les personnes désignées avaient les qualifications requises pour la tenue de ces comptabilités spéciales des matières et que celles-ci ont été bien tenues à travers des documents fiables.

Qu'il s'agisse des véhicules et engins, des biens mobiliers et immobiliers, ou qu'il s'agisse de carburants, de fournitures de bureau comme de matériels électriques et autres, ou de cartes téléphoniques, ou enfin, qu'il s'agisse de timbres ou autres valeurs, le constat est le même. Le système de comptabilité des matières est caractérisé par les insuffisances ci-après :

- **Négligence dans la gestion des ressources humaines.**

Parmi les préposés aux fonctions de comptables matières et de magasinier, une seule personne est régulièrement nommée. Elle ne s'occupe que de la distribution de tickets de carburant et d'une partie des fournitures.

Le niveau et la formation de ces agents ne répondent nullement à leurs fonctions.

- **Absence de documents comptables et non fiabilité des documents existants.**

La Cour n'a pas obtenu les documents de comptabilité des timbres communaux, du parc automobile, des fournitures de bureau dans leur ensemble, de consommation de carburant à la pompe, des matériels et mobiliers de bureaux ainsi que des matériels et outillage d'électricité et autres.

Les documents obtenus concernent uniquement la distribution des tickets de carburant, la distribution de fournitures à l'hôtel de ville seulement, ainsi que le stock de bâches et des accessoires pour les appâtâmes.

Ces documents (cahiers d'écolier) sont tenus de manière empirique et ne permettent pas de partir d'un stock à une date donnée et de suivre les mouvements d'entrée et de sortie afin d'obtenir un solde à la fin d'une année donnée.

*Elle poursuivra également les efforts en cours pour l'effectivité de la tenue de la comptabilité des matières mise en place à la suite de la formation de Kpalimé ; ce qui permettra d'assurer une meilleure protection et sauvegarde du patrimoine pour ainsi éviter la déperdition des biens.*

**Observation n° 61 : Insuffisance d'informations relatives à la réalisation de certains travaux.**

Différents travaux sont à la charge de la Commune, entre autres, l'entretien et le curage des caniveaux, l'extension du réseau d'éclairage des voies publiques, le ramassage des ordures ménagères...

Ces travaux constituent la plus grande partie des services rendus à la population par la municipalité. Les vérifications effectuées ont montré que :

- pour les ordures ménagères, les travaux ont été attribués à différentes entreprises par lot. Les dossiers indiquent le numéro des lots et annoncent que des plans de délimitations des zones sont joints.

Mais la Cour n'a ni obtenu ces plans ni accédé aux dossiers d'attribution des marchés relatifs à ces travaux.

- pour les travaux d'éclairage public, les lettres de commande tout comme les mandats y relatifs sont restés vagues dans leur libellé. Ils portent « travaux d'éclairage de rue dans le quartier X ».

Cette imprécision ne permet pas d'identifier la rue ou les rues qui sont concernées et, partant, rend difficile voire impossible tout contrôle de la réalité, de la qualité et de l'efficacité des prestations.

*Pour ce qui concerne les travaux, la commune veillera désormais que les commandes donnent suffisamment de précisions sur la nature et les lieux des travaux afin d'aider à suivre la réalité de ces travaux. Dans le même ordre d'idée, elle veillera à ce que les travaux à inscrire dans les plans de passation des marchés publics s'appuient sur des devis afin de faciliter les prévisions au budget.*

### **Observations n° 62 : Laxisme dans la gestion des latrines publiques**

Les services de latrines publiques précédemment gérés directement par la commune ont été affermés.

Plus d'une centaine de latrines publiques ou à vocation de service public ont été recensées dans les cinq arrondissements de la Commune de Lomé. Leur répartition figure dans le tableau ci-dessous.

**TABLEAU N°14 : REPARTITION DES LATRINES PAR STATUT**

Appartenance (statut)	Répartition par Arrondissements					Total
	1 <sup>er</sup>	2 <sup>e</sup>	3 <sup>e</sup>	4 <sup>e</sup>	5 <sup>e</sup>	
Latrines municipales	10	30	30	08	19	97
Latrines privées	03	04	04	00	01	12
Latrines du Port Autonome de Lomé			05			05
<b>Totaux</b>	<b>13</b>	<b>34</b>	<b>39</b>	<b>08</b>	<b>20</b>	<b>114</b>

**SOURCE** :données fournies par laDirection des Affaires Financières de la Commune

Sur les 97 latrines réalisées par la municipalité et exploitées par des personnes physiques ou morales de droit privé, plus d'une douzaine ne sont plus fonctionnelles.

Il est aussi constaté que le montant des redevances est disparate. Sur une prévision de 11 000 000 F.CFA, il a été recouvré 8 839 600 F.CFA soit un taux de réalisation de 80%. Les exploitants de l'ensemble de ces latrines sont de statuts variés. Il s'agit, soit de particuliers soit d'associations (ONG) soit de Comité de Développement du Quartier (CDQ), soit d'établissements privés ou même publics comme l'EPAM.

En outre, la gestion des latrines publiques ou à vocation de service public échappe à la Commune.

En effet, concernant les 97 latrines construites mais exploitées par les tiers, on note trois situations :

- certains exploitants ne disposent d'aucun contrat lesliant à la Commune. Ils sont les plus nombreux.
- d'autres ont un contrat dit « convention de gestion » ;
- d'autres encore ont un contrat dit de concession.

Par ailleurs, les redevances prévues dans ces contrats et perçues par la Commune ne sont pas uniformes. Elles sont fixées à 10% des recettes mensuelles pour certaines et à 5% pour d'autres. Les obligations des parties concernant l'entretien des infrastructures, la vidange et le curage des fosses septiques ne sont pas bien définies ni respectées.

En revanche, pour les 17 latrines à vocation de service public construites par des personnes physiques ou morales autres que la Commune, il n'existe aucun contrat ; par voie de conséquence, la Commune ne perçoit aucune redevance.

*Contrairement aux cimetières municipaux pour lesquelles l'exploitation a été confiée à deux sociétés de la place à l'issue d'un appel d'offres en 2010, la situation au niveau des latrines publiques n'a pas beaucoup évolué jusqu'à ce jour. La plupart de ces latrines confiées à des privés par les maires d'arrondissement sont dans un état de délabrement plus ou moins avancé. Un état des lieux de ces ouvrages apparaît indispensable.*

*Cependant, pour permettre à la Mairie de maîtriser ce secteur, un dossier de consultation sera monté pour confier la gestion à des privés. Les cahiers de charges peuvent prévoir la réhabilitation partielle ou totale de ces ouvrages.*

*Par ailleurs, la Trésorerie principale poursuivra les diligences nécessaires pour le recouvrement des impayés dus à la Commune par les deux sociétés (DEGBAVA et ATTIKOU) ayant exploité les cimetières jusqu'en 2010.*

**Observations n° 63 : Absence de contrat et paiement aléatoire des produits des concessions dans les cimetières**

La Commune de Lomé dispose de trois cimetières :

- Cimetière de la plage ;
- Cimetière de Camalodo ;
- Cimetière de Bè-Kpota.

Tout comme pour les latrines publiques, la commune s'est désengagée de la réalisation des tombes dans les cimetières par le mode de concession.

L'exclusivité de la construction des tombes dans ces cimetières est confiée à deux entreprises à savoir :

- L'entreprise ATTIKOU ;
- L'entreprise DEGBAVA.

Toutefois ces deux entreprises concessionnaires de ces services publics ne sont liées à la commune par aucun contrat formel.

L'arrêté municipal n° 005/10/0D/ML/DAF du 02 octobre 2007 a fixé à 80. 000 F.CFA les frais à payer pour l'acquisition d'une tombe dans les cimetières municipaux.

Sur la somme de 80. 000 F.CFA payée aux concessionnaires, seulement 12. 000 F.CFA reviennent à la Commune au titre de l'achat de la parcelle de la tombe.

L'arrêté cité ci-dessus vient combler le vide juridique qui existait en la matière. Cependant il est constaté qu'aucun contrat formel ne lie la commune à ces deux entreprises concessionnaires.

Cette situation dénote un manque de diligence du comptable et un laxisme de la part de l'ordonnateur.

*Voir réponse : 61*

**Observation n° 64 : Manque de sincérité dans l'utilisation de certaines ressources affectées**

La commune bénéficie de certaines ressources destinées exclusivement à couvrir ou à contribuer à la couverture de dépenses spécifiques. Il s'agit de :

- La taxe de péage destinée exclusivement à payer les dépenses de la section investissement à hauteur de 434.994. 109 F.CFA ;
- La participation de l'Etat destinée à concourir avec les fonds de la commune, au paiement du service de l'éclairage public pour 100.000. 000 F.CFA.

L'analyse des émissions de titres et des paiements des dépenses concernées montre, comme l'indique le tableau ci-après, que la plus grande partie de ces fonds a servi à payer des dépenses d'autres natures.

**TABLEAU n° 16 : CAS DE MANQUE DE SINCERITE DANS L'UTILISATION DES RESSOURCES AFFECTEES**

Dépenses concernées	Ressources encaissées	Titres émis	Montant payé	Reste à payer	Paiement autres dépenses	Observations
Section investissement	434.994. 909	166.585 .263	166.585. 263		268.409 646	Plusieurs dépenses d'investissement non engagées
Eclairage public	100.000. 000	324..853. 020	15..320. 831	309.622. 169	84.769 169	Important reste à payer
<b>TOTAL</b>	<b>534.994 .109</b>	<b>491.438 283</b>	<b>181.816 094</b>	<b>309.622. 169</b>	<b>353.178. 015</b>	

**SOURCE :** données tirées du compte de gestion par la Cour des comptes

**Observation n° 65 : Négligence des dépenses obligatoires**

L'article 250 de la Loi 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation dresse la liste des dépenses obligatoires parmi lesquelles figurent « les cotisations des collectivités aux organismes de sécurité sociale et retraite du personnel en fonction dans les services de la collectivité ».

Bien que la Commune accumule d'importants arriérés de versement de cotisations du personnel à la CNSS, force est de constater qu'elle engage, liquide et paiedes dépenses facultatives telle que l'insertion publicitaire dans un agenda de l'UEMOA. Le montant payé pour cette insertion suivant le mandat n° 155 du 28 février 2007 s'élève à 4. 720 .000 F.CFA.

Ce fait démontre combien les autorités communales se préoccupent peu des intérêts du personnel et du respect de la législation applicable.

# **QUATRIEME PARTIE**



Au regard de toutes les observations faites ainsi que des réponses données par les autorités communales, la Cour formule les recommandations suivantes :

#### **4.1 - CONCERNANT LE CONTROLE INTERNE**

Les autorités communales consacreront davantage d'effort à la mise en place et au renforcement de leur système de contrôle interne.

Dans ce sens, elles devront, entre autres :

- instituer une organisation administrative moderne ;
- adopter une politique de gestion rationnelle du personnel ;
- veiller au respect des règles et procédures en vigueur en matière de gestion des finances publiques ;
- avoir un système sécurisé de collecte et de gestion des informations ;
- prendre toutes les mesures nécessaires à la protection et à la sauvegarde du patrimoine de la collectivité.

#### **4.2- CONCERNANT LES PROCEDURES D'ELABORATION, DE VOTE, D'APPROBATION ET DE PUBLICATION DU BUDGET**

Les autorités communales veilleront au respect des textes et usages en la matière. Particulièrement, elles devront :

- recourir à toutes les sources d'information prévues par les textes, associer l'ensemble des responsables des services impliqués dans la gestion financière et comptable de la commune, et utiliser les méthodes rationnelles pour cerner le plus près possible, les prévisions de recettes et dépenses ;
- faire toutes les diligences nécessaires afin que le budget primitif et ses modifications, le compte administratif et le compte de gestion soient votés par le conseil et qu'ils soient approuvés par l'autorité de tutelle dans les délais.
- mettre toutes les informations relatives au budget et à son exécution à la disposition du public conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur.

#### **4.3 - CONCERNANT LA CONTEXTURE DU BUDGET**

Le budget devra être accompagné de toutes les annexes explicatives et respecter les prescriptions de la lettre circulaire n° 1392/MADT-SG –DAT du 22 novembre 2005 du Ministre de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation.

#### **4.4 - CONCERNANT LA GESTION DES TIMBRES**

Les autorités communales devront poursuivre la mise en œuvre des mesures nécessaires à une bonne gestion des timbres, à savoir, assurer la commande, surveiller la réception, bien gérer les stocks, contrôler les mouvements et assurer leur conservation. Elles devront, en outre, veiller à ne s'approvisionner qu'à la source originelle en lui donnant les instructions de sorte qu'aucune autre entité en dehors de la commune, à travers ses représentants légaux, ne passe commande en son nom.

#### **4.5 - CONCERNANT LA GESTION DES CARBURANTS ET LUBRIFIANTS**

Un véritable système de gestion rationnelle et comptable devra être mis en place.

Ce système devra intégrer les mesures de contrôle interne que sont, entre autres :

- la dotation de chaque véhicule d'un carnet de bord ;
- l'équipement de chaque véhicule d'un compteur kilométrique en état de fonctionnement.
- l'institution de fiches de sorties de véhicules et de demandes de carburants avec des visas de contrôle.

En outre les règles de passation de marchés publics devront être respectées.

#### **4.6 - CONCERNANT LA TENUE DE LA COMPTABILITE DES MATIERES**

Un effort soutenu devra être déployé afin de mettre en place un système de comptabilité des matières avec des ressources humaines qualifiées et régulièrement nommées.

#### **4.7- CONCERNANT LES RECETTES**

Les autorités communales devront:

- redynamiser au plus tôt les structures de recouvrement des produits ;
- poursuivre leur relation avec la Direction Générale des Impôts et la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité publique afin d'obtenir toutes les informations relatives aux taxes et impôts qui reviennent à la commune ;
- revoir le système d'occupation du domaine public en informant les usagers sur les modalités de son occupation et en maîtrisant le recouvrement des taxes subséquentes ;
- procéder à la régularisation de tous les recouvrements sans ordonnancement préalable et éviter la reproduction des mêmes irrégularités.

#### **4.8 - CONCERNANT LES PIECES COMPTABLES ET LEURS JUSTIFICATIFS**

Le comptable veillera à la régularité et à la conservation de toutes les pièces de recettes et de dépenses. Entre autres, il devra :

- s'assurer d'obtenir au profit de la commune l'acquit libératoire de tous les paiements en indiquant en entier les nom, signature, numéro de pièce d'identité sur tous les mandats et à l'endroit indiqué ;
- appuyer tous les mandats de l'ensemble des pièces justificatives requises ;
- appuyer également tous les titres de recettes des pièces justificatives requises ;
- adopter une nomenclature homogène.

#### **4.9 - CONCERNANT LES RESSOURCES HUMAINES**

La commune devra accorder plus d'attention à la gestion de son personnel en :

- renforçant les capacités des agents ;
- élaborant un plan de formation et de carrière approprié ;
- procédant à une affectation judicieuse du personnel.

#### **4.10 - CONCERNANT LES COTISATIONS A LA CNSS**

- Les autorités communales devront faire toute les diligences nécessaires pour arrêter de commun accord avec les responsables de la CNSS, le montant de leurs arriérés de même qu'un échéancier qui prendra en charge les droits des cotisants actuels tout en réglant progressivement les dettes de la Commune. La commission déjà mise en place devra s'y atteler et trouver une solution dans les meilleurs délais.

#### **4.11- CONCERNANT LA REALISATION DES TRAVAUX**

Les dossiers de commande des travaux de la Commune comporteront toutes les indications permettant de bien identifier à tout moment la nature et les lieux des travaux effectués.

De même, les dossiers d'attribution des marchés devront être disponibles pour tout contrôle.

#### **4.12 - CONCERNANT LES CONCESSIONS ET AFFERMAGES**

Les autorités communales devront entreprendre les actions d'encadrement des services concédés ou affermés et faire toutes les diligences pour recouvrer les impayés dus à la Commune.

S'agissant des latrines, la procédure de consultation de gestionnaires privés envisagée par les autorités communales devra être accélérée tout en prévoyant les conditions d'entretien et de réhabilitation des ouvrages.

### **CONCLUSUION**

La Cour a examiné, conformément aux règles et diligences en la matière, les comptes de la commune de Lomé, exercice 2007. Considérant l'importance des constats effectués, elle souligne la nécessité impérieuse pour les autorités communales ainsi que celles de tutelle, de prendre en compte les observations et recommandations contenues dans le présent rapport.

Elle apprécie à leur juste valeur les réponses apportées par les autorités communales, surtout les actions déjà entreprises ou envisagées pour répondre à ses observations. La Cour les y encourage afin d'assurer une meilleure gestion de la ville de Lomé.

Enfin, les autorités communales sont invitées à porter à la connaissance de la Cour, dans un délai de trois mois, toutes les actions engagées après ce rapport pour répondre aux autres observations 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 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour des comptes.

# **ANNEXE**

## **REPONSES DES AUTORITES COMMUNALES AUX OBSERVATIONS DE LA COUR**

# REPONSES DES AUTORITES COMMUNALES AUX OBSERVATIONS DE LA COUR TRANSMISES LE 18 JANVIER 2013.

## COMMENTAIRES SUR LE RAPPORT DES TRAVAUX DE CONTROLE DE LA COUR DES COMPTES SUR LA GESTION 2007 DE LA COMMUNE DE LOME

La Chambre des Collectivités Territoriales de la Cour des Comptes a transmis, par lettre n° 248-12/CC/CCT du 21 novembre 2012, au Président de la Délégation Spéciale, la nouvelle version du rapport de ses travaux de contrôle sur la gestion 2007 de la ville de Lomé.

Ce rapport fait un certain nombre d'observations après l'analyse des comptes et de la gestion de la commune. La Cour a relevé que bon nombre des insuffisances constatées ne sont pas encore comblées. Au regard de ces insuffisances, elle a formulé des recommandations pour aider à l'amélioration de la gestion communale.

Par rapport aux observations et recommandations, les précisions suivantes sur les efforts entrepris par les autorités municipales actuelles mais aussi sur les mesures à envisager afin d'éviter la répétition des lacunes constatées vis-à-vis des impératifs sur lesquels repose le contrôle interne peuvent être apportées.

Au préalable, il convient de signaler une coquille à la page 7, 5<sup>ème</sup> tiret : écrire « déchets solides urbains » au lieu de « dossiers solides urbains ». Par ailleurs le suivi des régisseurs de recettes et du régisseur de la caisse d'avance relève de la TPLC. C'est seul le suivi de la carrière administrative des régisseurs rétribués sur le budget municipal qui est assuré par les services de l'ordonnateur.

### **1 – Sur le système de contrôle interne**

Pour une bonne organisation administrative, la direction des ressources humaines, en étroite collaboration avec les autres directions, fera en toute urgence, à l'exécutif municipal, des propositions concrètes pour *la détermination des différents niveaux hiérarchiques* (cabinet du Maire, Secrétariat Général, Directions, Divisions, Sections, Bureaux) *et la définition de leurs attributions*.

Par ailleurs, la municipalité poursuivra les efforts pour sécuriser davantage le patrimoine, notamment les différents postes de caisse. Elle poursuivra également les efforts en cours pour l'effectivité de la tenue de la comptabilité des matières mise en place à la suite de la formation de Kpalimé ; ce qui permettra d'assurer une meilleure protection et sauvegarde du patrimoine pour ainsi éviter la déperdition des biens.

De même, l'effectivité de la comptabilité des matières va faciliter le contrôle des activités du magasinier de la DST ainsi que des gestionnaires de tout autre stock.

Enfin, la trésorerie principale prendra des dispositions assurer au mieux le contrôle des régisseurs de caisse (caisse d'avances et régies des recettes).

## **2 – En ce qui concerne les procédures d'élaboration, de vote et d'approbation du budget**

Afin de cerner le plus près possible les prévisions des recettes et des dépenses, la Direction des affaires financières fera à l'attention des autorités municipales les propositions nécessaires pour que l'élaboration du budget soit désormais précédée d'un débat d'orientation budgétaire. C'est dans ce sens qu'en prélude à l'élaboration du budget 2013 un débat public qui a connu la participation des membres du quadrilogue des cinq arrondissements de Lomé a eu lieu le mercredi 14 novembre 2012 dans la salle de Délibérations. Il a permis de recueillir les besoins des arrondissements en ce qui concerne l'assainissement des quartiers, l'amélioration du réseau de voirie et de l'éclairage public, etc.

Des efforts seront également faits pour que soient mises à contribution toutes les sources d'informations prévues par les textes ainsi que l'ensemble des responsables impliqués dans la gestion financière et comptable, notamment les services compétents déconcentrés de l'Etat, dans la phase de la collecte d'informations utiles et d'évaluations des prévisions.

Pour mémoire, à la phase de l'estimation des prévisions, les réponses aux demandes de notification des bases des impôts et de la taxe de péage attendues au titre de 2012 pour le compte de la commune n'ont pas été satisfaisantes parce qu'elles renvoient simplement à la loi de finances 2012 pour les informations nécessaires demandées.

Cependant, dans le cadre du Projet Environnement Urbain de Lomé (PEUL), un protocole d'accord de partenariat est en cours d'exécution entre la Mairie et la Direction Générale des Impôts (DGI). Cet accord prévoit l'appui en matériel pour l'informatisation des Centres Des Impôts (CDI) et l'utilisation des données de l'adressage par la DGI. L'objectif de ce partenariat est non seulement l'amélioration du rendement des recettes recouvrées au profit de la ville mais aussi la connaissance et la notification de l'assiette, ainsi que la connaissance de la situation des restes à recouvrer afin de permettre à la commune de faire des prévisions beaucoup plus objectives dans ses budgets. Les matériels informatiques prévus ont été déjà livrés et les travaux de câblage des CDI déjà réalisés. Une commission mixte composée des agents de la DGI et de la Mairie est à pied d'œuvre pour un recensement des matières.

Des diligences seront également faites pour le vote et l'approbation des budgets primitifs et de leurs modifications, des comptes administratifs et des comptes de gestion dans les délais.

Des efforts seront aussi poursuivis pour la publicité des budgets et des comptes, conformément aux dispositions en vigueur. Ainsi, après le compte administratif 2011, le budget 2013 vient d'être affiché au siège à l'Hôtel de Ville, siège du conseil municipal où il peut être consulté par le public.

### 3 – Sur la contexture du budget

Conformément aux recommandations, les services financiers feront le devoir de revisiter le contenu de la circulaire n°1392/MADT-SG-DAT du 22 novembre 2005 du Ministre de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation afin de se conformer à ses prescriptions notamment celles touchant à la contexture des budgets à venir.

Par ailleurs, ils vont travailler pour lever la confusion faite jusqu'ici entre les deux rubriques « *prélèvement obligatoire sur les ressources de fonctionnement* » et « *excédent de la section de fonctionnement de l'exercice précédent* ».

De même, la contribution de l'EPAM qui n'est pas le résultat de l'exploitation de cet établissement public local mais plutôt une simple contribution au budget communal ne sera plus comptabilisée sur l'article 729 *excédent des services à comptabilité distincte*. Cette recette est donc logée dans un autre compte de recettes (7329 autres participations) au budget 2013. Il ne serait pas inutile de rappeler que l'EPAM ne fonctionne pas en réalité comme un établissement public local.

Pour plus de transparence et de sincérité dans la gestion, les dépenses des rubriques « carburants » et « lubrifiants », confondues jusqu'en 2010, sont séparées depuis 2011.

Sur les constats des vérifications et analyses sur les comptes, la municipalité a pris bonne note de la forme proposée pour la présentation des tableaux des recettes et des dépenses. Cette proposition est prise en compte dans le budget 2013.

A propos de l'approbation des budgets et des comptes, la commune fera des démarches pour que les actes d'approbation y afférents soient délivrés par la tutelle. De même, les actes de délégation de signature de l'ordonnateur à ses proches collaborateurs que sont les adjoints au maire, le secrétaire général, le DAF, l'adjoint au DAF, le DST, l'adjoint au DAF seront préparés et présentés au comptable public avec les spécimens de signature.

Il est important de signaler ici qu'en cas d'absence du président, c'est seule la signature des maires adjoints qui peut transmettre valablement des ordres à payer ou des titres de recettes au comptable public.

L'indisponibilité des dossiers des marchés publics attribués a été aussi évoquée. Cette lacune pourrait émaner des problèmes d'archivage ne peut plus se répéter, les deux structures chargées des dossiers des marchés publics (Commission de Passation des Marchés Publics, Commission de Contrôle des Marchés Publics) étant déjà installées depuis le courant de l'année 2011, dans le cadre des réformes en cours dans l'administration publique.

#### **4 – Sur la gestion des timbres**

Afin de protéger les timbres des risques de falsification d'une part, et d'éviter des surcoûts de fabrication, la municipalité a repris les approvisionnements auprès de *l'imprimerie des timbres postes et des valeurs fiduciaires* en France.

Un dispositif de contrôle des ventes aux différentes caisses des mairies et des états civils a été mis en place depuis l'année 2008 pour aider à détecter les éventuelles ventes de timbres parallèles. Ce système consiste à soumettre tout achat de timbres municipaux en vue de la légalisation à la délivrance préalable de vignettes. Le système permet d'assurer un meilleur suivi des ventes.

Actuellement, il reste pour la commune, en dehors de la garde des valeurs dont la compétence revient à la trésorerie, de faire un suivi régulier des stocks de timbres afin de prévenir les ruptures de stocks préjudiciables aux finances municipales. Le chargé de la comptabilité des matières (une des attributions de la section patrimoine prévue pour être créée à la DAF dans le cadre de la réorganisation des services municipaux en 1997) sera mis à contribution. Il devra aussi participer aux réceptions des commandes de timbres.

Il en sera de même pour les autres valeurs (tickets d'encombrement et de stationnement) ainsi que les différents registres et imprimés des actes d'état civil.

#### **5 – Sur la gestion des carburants et lubrifiants**

La Cour relève que le système de passation des marchés publics n'est pas respecté pour les achats de carburants et lubrifiants et que le système de gestion des stocks n'est pas fiable.

En ce qui concerne les approvisionnements des engins et véhicules de liaison à la pompe, les fiches de consommation établies par la commission de trois membres représentant la DST, la DAF et la TPLC accompagnent les bordereaux de livraison et les factures y relatives. La station service CAP avait été choisie pour avoir consenti une réduction sur le prix unitaire.

Pour ce qui est de la gestion des stocks, afin de permettre le rapprochement de la consommation du kilométrage pour le suivi des sorties et des consommations, la nécessité d'équiper les engins de carnets de bord, de compteurs kilométriques et de fiches de sortie et de demandes de carburants a été discutée avec les services techniques. Des propositions seront faites dans ce sens.

#### **6 – Concernant les recettes**

En ce qui concerne les recettes, la municipalité est consciente de la nécessité de redynamiser les structures de recouvrement malgré l'insuffisance chronique de l'effectif des agents affectés à la collecte.

En février 2010, un pôle financier de trois agents a été créé pour consolider les actions du projet PEUL notamment dans le domaine de la mobilisation des ressources financières. Dans ce cadre, cette équipe procède depuis 2010 à l'identification des ménages abonnés à la collecte des ordures ménagères dans les quartiers des 1<sup>er</sup> et 4<sup>ème</sup> arrondissements d'une part, et au recouvrement des redevances subséquentes. Elle apporte également un appui à la collecte des taxes perçues sans titre préalable et au recensement des valeurs à taxer.

Pour améliorer le rendement de la taxe d'encombrement, le bureau de contrôle des taxes effectue actuellement, par quartier, un recensement des occupants du domaine public. Les données collectées seront informatisées pour un meilleur suivi de la collecte. L'analyse des données confirme que Lomé fait l'objet d'une occupation anarchique et spontanée, donc sans aucune autorisation municipale. Un travail énorme reste donc à faire pour définir les règles d'occupation privative temporaire et sensibiliser le citoyen sur cette question.

S'agissant de la taxe sur la publicité, le budget 2012 prévoit de commander une étude pour redéfinir les règles d'accès à ce service. L'objectif de l'étude est :

- d'abord, définir un plan global d'implantation des supports pour l'ensemble des rues et autres places publiques ;
- ensuite, définir les types et formats de supports selon la voie et place publique ;
- également, s'assurer d'un meilleur entretien régulier des supports,
- enfin, faciliter le recouvrement effectif des recettes provenant de ce secteur pour ainsi relever le rendement.

L'application effective des propositions de cette étude permettra d'éviter la défiguration de la ville d'une part, et de faire payer effectivement les sociétés publicitaires privées qui ne cessent de se plaindre à tort ou à raison des taux de la taxe malgré les allègements successifs, passant de 65.000 Francs le mètre carré par an à 35.000 Francs en 2007, puis de 35.000 Francs à 16.800 Francs en 2008.

Lors du vote du budget 2013, le conseil a donné son accord de principe sur l'allègement des taux. Cependant, il ne se prononcera sur cette question qu'après l'envoi d'une mission dans les villes capitales des pays voisins pour une idée des taux pratiqués par ces villes. En attendant, la municipalité poursuit le recensement des valeurs taxables et la mise à jour périodique des fichiers pour un relèvement du niveau des recettes.

## **7 – Concernant les ressources humaines**

En réponse aux diverses lacunes relevées dans ce domaine, notamment l'insuffisance des crédits alloués par le budget pour la formation et le recyclage des agents, les prochains budgets proposeront

un crédit suffisant pour accompagner le plan de formation qui sera élaboré par la direction des ressources humaines en étroite collaboration avec les autres services.

## **8 – Les pièces comptables et leurs justificatifs**

En ce qui concerne les pièces comptables et leurs justificatifs, il est évident qu'il y a un problème d'archivage à la trésorerie principale.

Le comptable public devra donc joindre effectivement aux mandats et titres de recettes transmis par l'ordonnateur, après paiement et recouvrement, toutes les pièces justificatives nécessaires qui les accompagnent.

## **9 – Concernant la réalisation des travaux**

Pour ce qui concerne les travaux, la commune veillera désormais que les commandes donnent suffisamment de précisions sur la nature et les lieux des travaux afin d'aider à suivre la réalité de ces travaux.

Dans le même ordre d'idée, elle veillera à ce que les travaux à inscrire dans les plans de passation des marchés publics s'appuient sur des devis afin de faciliter les prévisions au budget.

## **10 – Concernant les concessions et affermages (les cimetières et les latrines publiques)**

Contrairement aux cimetières municipaux pour lesquelles l'exploitation a été confiée à deux sociétés de la place à l'issue d'un appel d'offres en 2010, la situation au niveau des latrines publiques n'a pas beaucoup évolué jusqu'à ce jour. La plupart de ces latrines confiées à des privés par les maires d'arrondissement sont dans un état de délabrement plus ou moins avancé. Un état des lieux de ces ouvrages apparaît indispensable.

Cependant, pour permettre à la Mairie de maîtriser ce secteur, un dossier de consultation sera monté pour confier la gestion à des privés. Les cahiers de charges peuvent prévoir la réhabilitation partielle ou totale de ces ouvrages.

Par ailleurs, la Trésorerie principale poursuivra les diligences nécessaires pour le recouvrement des impayés dus à la Commune par les deux sociétés (DEGBAVA et ATTIKOU) ayant exploité les cimetières jusqu'en 2010.

## **11 – A propos des cotisations à la CNSS**

La situation des arriérés de cotisation vis-à-vis de la CNSS qu'il convient d'élucider semble confuse jusqu'à ce jour. Des écarts importants existent entre les données produites par la trésorerie

principale et celles établies et communiqués périodiquement par la CNSS. La dette d'avant 1998 (sur laquelle la CNSS et la TPLC ne s'accordent pas depuis un certain temps) serait à l'origine de cette situation.

Pour que cette situation soit définitivement clarifiée, une équipe composée des représentants des services centraux de la Mairie vient d'être composée pour travailler avec les représentants de la CNSS sur la question. Cette commission devra établir, à l'issue de leur travail, un calendrier pour l'apurement de la dette et le règlement des droits des agents.