

REPUBLIQUE DU SENEGAL

UN PEUPLE – UN BUT – UNE FOI



CHAMBRE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

**RAPPORT DEFINITIF
SUR LE CONTROLE DE LA GESTION
DE LA COMMUNE DE ROSSO-SENEGAL
POUR LA PERIODE 2015 A 2018**

-JUILLET 2021-

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
1. Présentation de la commune de Rosso	4
2. Déroulement de la mission de contrôle de gestion.....	5
I. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE	8
1.1. Absence de nomination d'un secrétaire municipal	8
1.2. Absence de parité dans la composition du bureau municipal	9
1.3. Registres des délibérations non cotés et paraphés par le représentant de l'Etat	10
1.4. Absence de nomination d'un secrétaire de séance	10
1.5. Délibérations non signées par les conseillers présents à la séance	11
1.6. Non indication du vote des conseillers sur les PV des séances du conseil municipal	12
1.7. Dysfonctionnements dans la gestion d'un service public en régie	12
II. TENUE DES COMPTABILITES ADMINISTRATIVE ET DES MATIERES.....	15
2.1. Tenue de la comptabilité administrative	15
2.2. Tenue de la comptabilité des matières	15
III. IRREGULARITES DANS LA GESTION DU PARC AUTOMOBILE.....	17
3.1. Défaut d'immatriculation de véhicules administratifs	17
3.2. Non-souscription de police d'assurance pour les véhicules de la commune	18
3.3. Manquements dans la gestion du carburant	19
3.3.1. Dotations non justifiées de carburant à un service dépourvu de véhicule.....	20
3.3.2. Absence de carnets de bord.....	21
3.3.3. Non tenue d'une comptabilité matières sur l'utilisation du carburant.....	21
IV. GESTION DU PERSONNEL MUNICIPAL.....	22
4.1. Personnel permanent.....	22
4.1.1. Manquements sur la tenue des dossiers du personnel.	22
4.1.2. Majoration pour retard de versement de cotisations sociales	23
4.2. Paiement irrégulier de salaire à un agent temporaire de la commune.....	24
V. MOBILISATION DES RESSOURCES INTERNES	25
5.1. Modalités de recouvrement des recettes	25
5.2. Analyse par nature de recettes.....	27
5.3. Mobilisation des produits de droits de place.....	29
5.4. Faible recouvrement de la taxe sur la publicité.....	29
5.5. Système non performant de tarification des permis du stationnement	30
5.6. Manquements dans le recouvrement des produits de location de souks.....	31
5.7. Manquements dans le recouvrement des droits d'occupation du domaine public.....	32

VI. CONTROLE DES OPERATIONS DE DEPENSES	34
6.1. Fonds d'avances à régulariser	34
6.2. Paiements irréguliers de dépenses.....	35
6.2.1. Liquidation irrégulière de dépenses de subvention aux lieux de culte	35
6.2.2. Paiement de bourses à des étudiants sans base légale	36
6.2.3. Paiement de consultants sans la fourniture de rapports d'études	37
6.2.4. Absence de facture ou de mémoire du créancier.....	38
6.3. Non-paiement d'une indemnité au comptable des matières	39

AVERTISSEMENT

Conformément aux dispositions de l'article 49 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes, le présent rapport définitif de contrôle de la gestion de 2015 à 2018 de la commune de Rosso a été arrêté par la Chambre des Collectivités Territoriales de la Cour des Comptes, en sa séance du 28 juin 2021, sur le contenu du projet de rapport définitif établi par Monsieur Amadou BA MBODJI, conseiller maître, compte tenu des réponses aux observations du rapport provisoire du Maire de cette collectivité territoriale Monsieur Cheikh GAYE, avec l'assistance de Maître Ndeye Ndella SARR DIOUF, Greffière de la chambre.

Ce rapport contient des observations définitives et des recommandations de la Cour des Comptes sur la régularité et la sincérité des comptes ainsi que sur la qualité de la gestion. En vertu des dispositions de l'article 252 de la loi n° 2013 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales, le maire est chargé de communiquer le contenu du présent rapport au conseil municipal, dès sa plus proche réunion.

INTRODUCTION

1. Présentation de la commune de Rosso-Sénégal

La localité de Rosso-Sénégal, dans le département de Dagana, a été érigée en commune par le décret n°2002-171 du 21 février 2002 portant création des communes de Diarniadio, Cayar, Mboro, Ranérou, Rosso-Sénégal, Niandane et Diawar qui a marqué la poursuite la poursuite et l'approfondissement de la politique de décentralisation du Sénégal.

Aux termes du décret susmentionné, la commune de Rosso-Sénégal est limitée, au Nord par le Fleuve Sénégal, à l'Ouest par la digue de protection de la rive droite, à l'Est par le Fleuve Sénégal et la digue de protection du périmètre de culture de cannes à sucre (Est du poste de douane) et au Sud par la ligne allant de l'intersection de la digue de protection de la rive droite et de la route de Thiagar à la digue de protection du périmètre de culture de cannes à sucre (Sud du poste de douane).

D'une superficie d'environ un (1) km², la commune de Rosso-Sénégal se situe dans une cuvette, donc présente une topographie relativement basse. La nature argileuse du sol qui limite l'infiltration hydrique et sa position en amont du barrage de Diama entraînent souvent des inondations. Le développement spatial de la ville n'est possible que du côté Nord où les espaces disponibles sont réservés pour, le moment, à l'agriculture.

Cette commune se situe à la frontière entre le Sénégal et la Mauritanie. Elle occupe une position stratégique dans le cadre du NEPAD avec la construction projetée de la route Dakar-Tanger. Elle demeure donc un point de passage obligé de la plupart des véhicules de transport de personnes et de marchandises en partance ou en provenance de la Mauritanie et du Maroc. Ces flux entrants et sortants, facilités par le bac, ont contribué au développement du transport multimodal avec la forte présence de taxis brousses, de cars et de pirogues qui assurent les déplacements des populations d'une rive à l'autre, entre Rosso-Sénégal et Rosso-Mauritanie, et le reste du pays.

Le sol, de type limono-argileux, est favorable à toutes sortes de cultures. Le climat est de type sahélien avec des températures pouvant aller jusqu'à plus de 42°C. Le fleuve Sénégal, principale eau de surface, et le barrage anti-sel de Diama ont favorisé l'irrigation des périmètres agricoles le long de la vallée.

Les activités économiques sont constituées par la riziculture, le commerce, l'artisanat et la pêche. Le commerce informel très dynamique du fait de la proximité avec la Mauritanie, constitue, avec l'agriculture, les principaux pourvoyeurs d'emplois, notamment pour les femmes et les jeunes.

La population de la commune a été estimée à 18 569 habitants en 2019 dans le rapport de février 2016 de l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) sur les projections démographiques 2013-2063 du Sénégal.

2. Déroulement de la mission de contrôle de gestion

Par ordonnance n° 005/2019/CC/CCT/G du 04 mars 2019 du Président de la Chambre des Collectivités territoriales (CCT), le conseiller référendaire Mamadou NDONG a été désigné, conformément au programme de contrôle de la Cour des comptes pour l'année 2019, afin de vérifier la gestion de la commune de Rosso-Sénégal au titre des exercices 2015 à 2018.

A la suite de l'affectation de M. NDONG à une autre chambre de la Cour par l'ordonnance n° 16-2020/CC/SG/GC du 28 avril 2020, le Président de la CCT a désigné par ordonnance n° 010/2020/CC/CCT/G du 06 juillet 2020, le conseiller référendaire Amadou BA MBODJI, rapporteur pour finaliser l'instruction, qui était au stade du recueil et de l'analyse des réponses des responsables de la commune aux observations contenues dans le rapport provisoire, devant servir à l'établissement du projet de rapport définitif à délibérer et à arrêter en chambre. Le rapporteur est appuyé dans l'exécution de cette mission de contrôle non juridictionnel par les assistants de vérification de la Cour des Comptes, MM. Latsouck SECK, Abdou NDIAYE, Ousmane Dioum NDIAYE et Moussa KANE.

Le contrôle a été effectué conformément à la lettre de mission n°0089/CC/CCT/SP du 15 juillet 2019 du Président de la Chambre des Collectivités territoriales indiquant le périmètre de contrôle, notamment :

- l'organisation et le fonctionnement ;
- les comptabilités administrative et des matières ;
- la gestion du personnel ;
- la performance réalisée dans la mobilisation des ressources internes ;
- la régularité dans l'exécution des dépenses.

La réunion de lancement de la mission s'est tenue à l'hôtel de ville de Rosso-Sénégal en présence :

- *Pour la Cour des Comptes, de Messieurs :*
 - *Joseph NDOUR, président de la Chambre des Collectivités territoriales ;*
 - *Mamadou NDONG, magistrat rapporteur ;*
 - *Latsouck SECK, assistant de vérification ;*
 - *Abdou NDIAYE, assistant de vérification.*
- *Pour la Commune de Rosso-Sénégal, de Messieurs :*
 - *Cheikh GAYE, maire de la commune ;*
 - *Abdou DIAGNE, 2ème adjoint au maire ;*
 - *El Hadj DIAO, surveillant comptable ;*
 - *Faly NDAO, comptable des matières ;*
 - *Madame Seynabou MBODJ, secrétaire.*

Durant la période sous revue, Monsieur Cheikh GAYE a été maire de la commune. La fonction de secrétaire municipal n'a pas été pourvue durant cette période.

Les fonctions de receveur municipal ont été exercées par :

- Gabriel Abdel Kader ATTIBA, du 1^{er} janvier 2015 au 21 juillet 2015 ;
- Saya DIA, du 22 juillet 2015 au 15 octobre 2018 ;
- Ousmane DIOUF, du 16 octobre au 31 décembre 2018.

Les représentants de l'Etat ont été Monsieur Guédj DIOUF, du 1^{er} janvier 2015 au 29 novembre 2018, et Madame Oumou DIAMANKA, du 30 novembre au 31 décembre 2018.

Conformément aux dispositions de l'article 252 alinéa 2 du Code général des Collectivités territoriales et, du fait de l'indisponibilité du maire M. Cheikh GAYE à se présenter devant le rapporteur pour un entretien, les principales observations relevées par l'équipe de vérification ont été communiquées par courrier électronique au maire en vue de leur formulation dans le rapport provisoire adopté par la CCCT en sa séance du mardi 05 mai 2020.

Par lettre n° 005/CRS/M du 09 juin 2020, le maire a apporté ses réponses aux observations contenues dans le rapport provisoire que le rapporteur a prises en compte et examinées pour l'établissement du projet de rapport définitif.

La chambre a délibéré et arrêté le rapport définitif au vu des conclusions n° 010 du 19 mars 2021 du Procureur général près la Cour des Comptes.

Ce rapport contient ainsi les observations définitives et les recommandations de la Cour des Comptes à l'issue de ses constatations sur l'organisation et le fonctionnement de la commune, la tenue des comptabilités administrative et des matières, la gestion du parc automobile, la gestion du personnel, la mobilisation des ressources et l'exécution des opérations de dépenses.

I. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE

Le contrôle de l'organisation et du fonctionnement de la Commune a permis à la Cour de constater dans la gestion administrative des dysfonctionnements et des manquements.

1.1. Absence de nomination d'un secrétaire municipal

La revue de l'organigramme de la commune et l'analyse des dossiers du personnel ont révélé que le poste de secrétaire municipal n'a pas été pourvu durant la période sous revue. D'ailleurs, lors d'un entretien avec l'équipe de vérification, le maire a indiqué que le secrétaire municipal en poste au moment de son élection, a fait valoir ses droits à une pension de retraite et sa demande d'affectation d'un autre auprès de l'Etat est restée sans suite.

Toutefois, il faut préciser que selon l'article 112 du Code général des Collectivités territoriales (CGCT), la nomination du secrétaire municipal relève, conformément au principe de libre administration de ces collectivités, de la compétence du maire et non de celle de l'Etat.

Aux termes du décret n° 2014-1222 du 24 septembre 2014 fixant le statut du secrétaire municipal, celui-ci est le supérieur hiérarchique du personnel de la commune et assure une mission générale d'organisation, d'impulsion et de coordination des services communaux. Il assiste le maire dans l'élaboration des documents de planification ainsi que, dans la préparation et la présentation, au conseil municipal, du budget, du compte administratif et tous les autres actes de gestion courante.

Le défaut de nomination d'un secrétaire municipal a eu pour conséquence des manquements sur le fonctionnement de la commune notamment, l'inexistence d'une certaine documentation administrative relative à la gestion des affaires locales, comme signalé par ailleurs.

En réponse, le maire a expliqué qu'« *après le départ à la retraite de notre secrétaire municipal, il est difficile de trouver quelqu'un de son rang. Ainsi, nos agents sur place s'organisaient pour jouer ce rôle. Mais nous prenons acte et on va en nommer* ».

La Cour considère que la nomination d'un secrétaire municipal s'impose au maire du fait de l'importance de cette fonction administrative dans l'atteinte des objectifs de la commune.

Recommandation n° 1 :

La Cour demande au maire de nommer un secrétaire municipal conformément aux dispositions de l'article 112 du Code des Collectivités territoriales.

1.2. Absence de parité dans la composition du bureau municipal

La loi n° 2010-11 du 28 mai 2010 instituant la parité absolue Homme-Femme stipule, en son article premier, que « *la parité absolue homme-femme est instituée au Sénégal dans toutes les institutions totalement ou partiellement électives* ». L'article 2 de la loi précitée précise que « *les listes de candidatures sont alternativement composées de personnes des deux sexes* ».

Ainsi, l'article 2 du décret n° 2011-819 du 16 juin 2011 portant application de la loi instituant la parité absolue Homme-Femme dispose que « *les institutions totalement ou partiellement électives concernées sont les Conseils régionaux, municipaux et ruraux ainsi que leurs Bureaux et Commissions ...* ».

Il a été constaté que le bureau du conseil municipal mis en place lors de la réunion du 26 juillet 2014, n'est pas composé de façon paritaire parce que composé exclusivement d'hommes. En effet, il est constitué comme suit :

- *Monsieur Cheikh GAYE : maire ;*
- *Monsieur Mamadou Aly BA : premier adjoint ;*
- *Monsieur Abou DIAGNE : deuxième adjoint.*

Ainsi, le bureau municipal, bien qu'étant une institution élective, ne respecte pas la parité absolue Homme-Femme. A ce titre, cette délibération du conseil municipal aurait dû faire l'objet, de la part du représentant de l'Etat, d'une demande de seconde lecture, conformément à l'article 243 du CGCT, ou d'un déferé devant la Cour suprême pour illégalité comme l'indique l'article 246 du CGCT.

La Cour constate que d'une part, le conseil municipal n'a pas appliqué les dispositions sur la parité dans la constitution du bureau municipal et d'autre part, le représentant de l'Etat n'a pas fait respecter ces dispositions par le collège des conseillers municipaux.

Recommandation n° 2 :

La Cour recommande au représentant de l'Etat de faire respecter à l'avenir, à l'occasion de l'élection des membres du bureau municipal de la commune, les dispositions de la loi n° 2010-11 du 28 mai 2010 instituant la parité absolue Homme-Femme et son décret d'application n° 2011-819 du 16 juin 2011.

1.3.Registres des délibérations non cotés et paraphés par le représentant de l'Etat

Pendant la période sous revue, la commune a utilisé deux registres de délibérations : un registre de 2001 à 2015 et un autre ouvert en 2016. Toutefois, ces registres n'ont été ni cotés ni paraphés par le représentant de l'Etat, en violation des dispositions de l'article 154 du CGCT qui indique que « *les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre coté et paraphé par le représentant de l'Etat* ».

Le maire a expliqué qu'en 2009, au moment de sa passation de service pour son premier mandat « le registre des délibérations a été bel et bien paraphé et coté aussi bien par le maire sortant, le préfet du département et moi-même ».

La Cour estime toutefois que ces signatures, apposées sur une seule page du registre, ne constituent que les approbations marquant sa prise de fonction et non la sécurisation formelle du registre résultant de la cotation et la paraphe.

En effet, la cote sert à numéroter les pages vierges du registre, tandis que le paraphe consiste à les émarger, pour éviter toute falsification. Ces mentions doivent apparaître sur chaque page du registre des délibérations.

Recommandation n° 3 :

La Cour recommande au maire de communiquer dans les meilleurs délais le registre des délibérations au représentant de l'Etat aux fins de cotation et de paraphe.

1.4.Absence de nomination d'un secrétaire de séance

Les sessions du conseil municipal se sont tenues sans la désignation d'un ou plusieurs secrétaires de séances désignés parmi les conseillers. Lors des sessions, Monsieur Faly NDAO, comptable des matières de la commune, fait office de secrétaire de séance et signe de son nom les procès-verbaux de délibérations.

N'étant pas conseiller municipal, Monsieur NDAO ne peut pas exercer ces fonctions car, selon l'article 150 du CGCT, « *au début de chaque session et pour sa durée, le conseil municipal nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire* ». Au surplus, sa présence pourrait être irrégulière lors des séances à huit-clos du conseil municipal.

La Cour a par ailleurs constaté que cette irrégularité n'a pas été relevée par le représentant de l'Etat dans l'exercice de ses contrôles prévus par les dispositions de l'article 270 du CGCT.

Dans ses réponses, le maire a affirmé que « dorénavant, un ou des secrétaires de séance seront désignés durant les sessions du conseil municipal ».

Considérant l'importance de cette formalité dans l'élaboration des documents issus des sessions du conseil municipal, la Cour demande au maire de veiller à la stricte application des dispositions de l'article 150 du CGCT.

Recommandation n° 4 :

La Cour recommande au maire de s'assurer de la nomination par le conseil municipal, d'au moins un secrétaire de séance, parmi les conseillers, lors de ses sessions.

1.5. Délibérations non signées par les conseillers présents à la séance

L'examen des registres a montré que les délibérations n'ont pas été signées par les conseillers présents aux différentes réunions et, mention n'a pas été faite de la cause qui les a empêchés de le faire.

De même, aucune des délibérations mises à la disposition de la Cour ne comporte la signature des conseillers présents.

Cette pratique est contraire aux dispositions de l'article 154 du CGCT qui indique que les délibérations « sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer ».

La Cour a constaté par ailleurs que le représentant de l'Etat n'a pas soulevé cette irrégularité à l'occasion de ses contrôles exercés en application des dispositions de l'article 270 du CGCT.

Le maire a indiqué que « d'habitude, nous adjoignons les feuilles de présence des conseillers aux délibérations des sessions mais désormais on va se conformer ».

La Cour estime que la signature par les conseillers municipaux présents aux sessions des délibérations constitue une obligation légale et un dispositif de contrôle réduisant le risque de contestation des délibérations du conseil municipal.

Recommandation n° 5 :

La Cour recommande au maire de veiller à la signature par les conseillers présents des délibérations du conseil municipal conformément aux dispositions de l'article 154 CGCT.

1.6. Non indication du vote des conseillers sur les PV des séances du conseil municipal

A l'issue des séances du conseil, le maire et le secrétaire de séance, Monsieur Faly NDAO, apposent leur signature sur les procès-verbaux (PV) des réunions du conseil municipal. Ceux-ci sont accompagnés de la liste d'émargement des conseillers présents, sans toutefois indiquer de leur vote. A titre illustratif, il peut être cité les procès-verbaux suivants :

- procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 19 mars 2015 portant examen et adoption du budget de l'année ;
- procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 25 février 2016 portant examen et adoption du budget de l'année ;
- procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 20 mars 2017 portant examen et adoption du budget de l'année ;
- procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 28 février 2018 portant examen et adoption du budget de l'année.

Cette omission du sens du vote des conseillers municipaux ayant délibéré constitue une entorse aux dispositions de l'article 148 CGCT qui indiquent que « *les prénoms et noms des votants, avec l'indication de leur vote, sont insérés au procès-verbal* » des séances du conseil municipal.

Selon le maire, « le vote des conseillers est bel et bien indiqué dans tous les procès-verbaux de sessions ».

L'examen des pièces justificatives produites à la Cour notamment, les procès-verbaux des séances du conseil municipal, indique cependant que seuls y figurent les résultats des suffrages exprimés c'est-à-dire, le nombre de votants ainsi que, le nombre de votes favorables, le nombre de votants défavorables et le nombre d'abstention. Les procès-verbaux ne mentionnent donc pas l'indication du vote de chaque conseiller municipal lors des scrutins.

Recommandation n° 6 :

La Cour demande au maire de veiller à l'indication du vote de chaque conseiller présent dans les procès-verbaux des réunions du conseil municipal conformément aux dispositions de l'article 148 du CGCT.

1.7. Dysfonctionnements dans la gestion d'un service public en régie

Pour une meilleure gestion des déchets solides et liquides, la commune, en partenariat avec la ville de Saint-Laurent-Blangy en France et sur financement de l'Union européenne, a mis en

place, en 2016, un dispositif de gestion de l'assainissement, de sensibilisation sur le tri et de valorisation des déchets.

Ce dispositif appelé Service Technique de l'Assainissement de Rosso-Sénégal (STARS) est géré sous la forme d'une régie. Il est chargé de la collecte, de l'évacuation, et du traitement des déchets ménagers et des boues de vidange. Il prend en charge également l'entretien du matériel et des infrastructures de nettoyage et d'assainissement mis à sa disposition à travers son budget.

Le service doit présenter un bilan technique et financier tous les mois devant le comité de nettoyage composé du maire, du représentant du service communal de nettoyage, du service d'hygiène, des délégués de quartier, des conseillers de quartier, de l'infirmier chef de poste (ICP), des représentants des groupements d'intérêt économique et groupement de promotion féminine et des personnes ressources.

Le personnel du service de nettoyage et d'assainissement pour les ménages est composé de 03 agents municipaux et de 13 agents contractuels constitués de conducteurs et de techniciens de surface.

Les moyens logistiques de ce service sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau n° 1 : état du matériel roulant du service de nettoyage

Intitulés	Tracteur GM	Tracteur PM	Tricycle	Motocycle	Véhicule de vidange (4m3)
Nbre de véhicule	01	02	02	02	01

Source : STARS

Le service est assuré aux usagers moyennant 750 F CFA par ménage et par mois pour l'enlèvement des ordures et 2 000 F CFA par opération pour la vidange des fosses septiques.

Les agents collecteurs sont rémunérés à travers un prélèvement de 600 F CFA sur le montant de 750 F CFA versé par ménage pour l'enlèvement des ordures ménagères.

Le maire a précisé que « le responsable du service de nettoyage a produit un rapport sur la marche du service qui, du reste, n'est pas une régie ».

La Cour précise que les modalités de fonctionnement de ce service public aux usagers, décrits par son responsable, renvoient à celles d'une régie. Toutefois, si la Cour n'a pas pu procéder à la qualification juridique du mode de gestion de ce service, c'est dû au défaut de transmission, par le maire, des documents liés à sa mise en place.

Il est par ailleurs constaté que la quasi-totalité des dépenses de fonctionnement du service de nettoyage et d'assainissement sont supportées par la commune qui prend en charge notamment, la rémunération d'une partie du personnel, l'acquisition de moyens logistiques et l'achat de carburant. Selon le maire, les trois quarts de la totalité du carburant de la commune sont absorbés par ce service dont la consommation mensuelle est évaluée à près de 980.000 FCFA pour ses tracteurs et autres tricycles.

La réponse de Abdou Khadre NDIAYE, responsable du STARS, n'est pas parvenue à la Cour.

Recommandation n° 7 :

Il est recommandé :

- **au maire de prendre les dispositions idoines pour une exploitation efficace et rentable du Service Technique de l'Assainissement de Rosso-Sénégal (STARS).**
- **au responsable du STARS de se conformer à la réglementation en vigueur dans la gestion de ce service.**

II. TENUE DES COMPTABILITES ADMINISTRATIVE ET DES MATIERES

2.1.Tenue de la comptabilité administrative

Aux termes des dispositions de l'article 75 du décret n° 66-510 du 04 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales, le maire doit tenir les livres de la comptabilité administrative qui comprennent obligatoirement un journal des recettes, un journal des dépenses, un livre de compte des recettes, un livre-journal des liquidations, un livre de compte des dépenses et le contrôle de solde du personnel communal.

Le maire n'a pas présenté à la Cour les documents comptables demandés dans le cadre du contrôle. Il s'agit notamment, du livre journal des recettes et du livre journal de liquidation des dépenses et des recettes.

Le défaut de tenue de ces livres comptables constitue un écart dans la comptabilité administrative. Une telle situation enfreint les dispositions de l'article 209 du CGCT qui prévoient que « *le maire tient la comptabilité des recettes et des dépenses de la commune* ».

Le maire a reconnu l'exactitude de cette observation de la Cour et s'est engagé à prendre des mesures correctives.

La Cour considère que la tenue de la comptabilité administrative est matérialisée par l'existence des documents comptables énumérés ci-haut. L'inexistence de ces derniers constitue une contrainte non négligeable au contrôle de la gestion de l'ordonnateur en ce qu'elle dissipe la piste d'audit.

Recommandation n° 8 :

La Cour demande au maire d'assurer la tenue de la comptabilité administrative conformément à la réglementation en la matière.

2.2. Tenue de la comptabilité des matières

Selon les dispositions de l'article 214 du CGCT, « *dans chaque collectivité territoriale, l'organe exécutif tient une comptabilité matières dans les conditions fixées par la réglementation en vigueur* ».

En application de ces dispositions, Monsieur Faly NDAO a été engagé par décision n° 005/CRS/M du 02 janvier 2007 en qualité de comptable matières de la commune. Il a ainsi occupé cette fonction pendant toute la période sous revue.

Suivant les dispositions de l'article 13 du décret n°2007-434 du 23 mars 2007 modifiant le décret n° 81-844 du 20 août 1981, remplacé par le décret n°2018-842 du 09 mai 2018, relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics, le comptable principal nommé au sein d'une collectivité territoriale a un rôle de centralisation, d'impulsion, de coordination et de contrôle de toutes les opérations de comptabilité des matières effectuées au sein de cette structure.

En outre, les dispositions de l'article 20 du décret n°2007-434 susvisé, dont les dispositions sont reprises par l'article 78 du décret n°2018-842 du 09 mai 2018, prévoient que les comptables principaux des matières produisent un « *compte de gestion matière* » qui comprend une balance générale des comptes accompagnée, notamment, des pièces justificatives des mouvements d'entrées et de sorties de matières en cours d'année. Toutefois, il a été constaté que le comptable des matières n'a tenu ni de livre journal ni de grand livre des comptes. En outre, il ne détient pas de bons d'entrée ou de bons de sortie, et enregistre les mouvements de matières directement sur son ordinateur.

Par conséquent, le comptable des matières, Monsieur Faly NDAO, ne tient pas sa comptabilité conformément à la réglementation en vigueur.

Le maire a répondu qu'il s'attèlerait « à pourvoir le comptable de tous les documents nécessaires pour la bonne gestion des matières ». La réponse de Monsieur Faly NDAO, comptable des matières, n'est pas parvenue à la Cour.

La Cour estime que la tenue de la comptabilité des matières conformément aux dispositions réglementaires s'impose au maire et au comptable des matières.

Conclusion n° 1 :

La Cour demande :

- **au maire de prendre les dispositions nécessaires à la bonne tenue de la comptabilité des matières ;**
- **au comptable des matières de tenir les documents comptables nécessaires à l'élaboration d'un compte de gestion des matières conformément à la réglementation en vigueur.**

III. IRREGULARITES DANS LA GESTION DU PARC AUTOMOBILE

La Cour a relevé plusieurs irrégularités concernant l'utilisation des véhicules du parc automobile de la commune notamment, le défaut d'immatriculation des véhicules, la non-souscription à une police d'assurance et des manquements dans la gestion du carburant.

3.1. Défaut d'immatriculation de véhicules administratifs

La commune dispose d'un parc automobile et de motos dont la composition est retracée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 2: Liste des véhicules du parc automobile de la commune

Véhicules	Immatriculation	Etat
Pickup Foton	-	Neuf
Ambulance		Panne
Camion benne	Non immatriculé	Bon
Tracteur John Deere	Non immatriculé	Bon
Tracteur Foton 454	Non immatriculé	Bon
Moto	Non immatriculé	Bon
Moto	Non immatriculé	Bon
Tricycle	Non immatriculé	Bon
Tricycle	Non immatriculé	Panne

Source : Dossiers comptabilité des matières

Le certificat d'immatriculation et d'aptitude technique communément appelé « carte grise » est indispensable à toute mise en circulation d'un véhicule. En effet, il permet l'identification du véhicule et de son propriétaire. Ce document est obligatoire pendant toute la durée de vie du véhicule.

Toutefois, il a été constaté que certains véhicules comme le Pickup, le camion benne, les motos et les tricycles de la commune ne disposent pas d'une carte grise.

La commune n'a pas ainsi respectée les dispositions des articles 44 et 45 du décret n° 2004-13 du 19 janvier 2004 fixant les règles d'application de la loi n°2002-30 du 24 décembre 2002 portant Code de la route. En effet, l'article 44 dispose que « *tout propriétaire d'un véhicule automobile, y compris les cyclomoteurs dont la cylindrée est comprise entre 40 et 50 cm³, d'une remorque dont le poids total en charge est supérieur à 750 kilos ou d'une semi-remorque mis en circulation pour la première fois au Sénégal, doit adresser, dans les quinze jours, au*

Ministre chargé des transports, une déclaration de mise en circulation établie conformément à des règles fixées à l'annexe L ».

Aux termes des alinéas 1 et 2 de l'article 45, « un récépissé de sa déclaration, dit certificat d'immatriculation et d'aptitude technique, est remis au propriétaire... ».

Dans ses réponses, le maire s'est engagé à la régularisation des pièces manquantes pour les véhicules de service de la commune.

Afin de sécuriser la propriété de la collectivité sur les véhicules qu'elle possède, la Cour estime que l'immatriculation des véhicules de la commune doit être réalisée dans les meilleurs délais.

Conclusion n° 2 :

La Cour demande au maire d'introduire dans les meilleurs délais les dossiers requis auprès du service régional des Transports terrestres compétent pour l'immatriculation des véhicules de la commune.

3.2. Non-souscription de police d'assurance pour les véhicules de la commune

Pendant la période sous revue, le maire n'a pas souscrit de police d'assurance pour les véhicules de la commune malgré l'existence de crédits y afférents dans le budget des exercices considérés. Pourtant, la commune dispose de véhicules lui appartenant en pleine propriété, notamment, un camion benne, deux motos et deux tricycles.

Or, l'article 200 du code CIMA , annexé au Traité instituant la Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances (CIMA) du 10 juillet 1992, dispose que « *toute personne physique ou toute personne morale autre que l'Etat, au sens du droit interne, dont la responsabilité civile peut être engagée en raison de dommages subis par des tiers résultant d'atteintes aux personnes ou aux biens et causés par un véhicule terrestre à moteur, ainsi que ses personnes et semi-remorques, doit, pour faire circuler lesdits véhicules, être couverte par une assurance garantissant cette responsabilité, dans les conditions fixée par le présent code... ».*

Ainsi, la dérogation à l'obligation de souscrire une police d'assurance pour les véhicules concerne exclusivement ceux appartenant à l'Etat central, dont la personnalité juridique est distincte de celle des collectivités territoriales.

Par conséquent, les véhicules, acquis directement en pleine propriété par une collectivité territoriale, demeurent sa propriété exclusive et devraient être couverts par une assurance.

En conséquence, la commune devrait, sur le fondement des dispositions ci-dessus, souscrire une assurance pour ses propres véhicules.

Le maire n'a pas répondu à cette importante interpellation.

La Cour estime que la souscription à une police d'assurance pour les véhicules de la commune est un dispositif essentiel de gestion des risques de non-couverture des conséquences des dommages qu'ils pourraient causer à autrui. En plus de l'irrégularité découlant de ce manquement, le défaut de transfert de ce risque à un assureur pourrait aussi gravement grever les finances de la commune en cas d'accident.

Conclusion n° 3 :

La Cour demande au maire de souscrire des polices d'assurance pour les véhicules de la commune.

3.3. Manquements dans la gestion du carburant

La Cour a procédé à un rapprochement entre la consistance du parc automobile et la consommation de carburant aux fins de vérifier le respect du critère d'efficience dans la gestion des ressources de la commune.

Le tableau ci-dessous présente la composition, l'état du parc automobile de la commune ainsi que l'affectation des éléments.

Tableau n° 3 : affectation par service des véhicules de la commune

Véhicules	Affectation	État
Pickup Foton	Cabinet du maire	Neuf
Ambulance	Santé et hygiène	Arrêt
Camion benne	Ateliers et garages	Bon
Tracteur John Deere		Bon
Tracteur Foton 454		Bon
Moto		Bon
Moto		Bon
Tricycle		Bon
Tricycle		Arrêt

Parallèlement à la situation de l'effectif du parc automobile, les quantités de carburant achetées par service pendant la période sous revue sont indiquées dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 4 : acquisition de carburant par service sur la période sous revue En FCFA

Année	2015	2016	2017	2018
Services				
Cabinet du maire	3 999 930	4 495 065	499 785	3 800 860
Secrétariat et bureaux	2 999 430	2 999 990	4 745 125	1 742 160
Recette municipale	999 810	1 599 955	999 600	999 600
Ateliers et garages	7 200 150	6 999 580	10 222 100	5 435 325
Santé et hygiène	299 460	299 880	303 450	299 880
Total	15 498 780	16 394 470	16 770 060	12 277 825

Source : Compte de gestion 2014/2015/2016/2017 et compte administratif 2018

Les dépenses de carburant ont régulièrement connu une hausse de 2015 à 2017 avant d'enregistrer leur plus faible niveau en 2018 avec un montant de 12 277 825 FCFA. Ce faible niveau en 2018 résulte de la diminution de près de 50% de la consommation de carburant du service « *Ateliers et Garages* » par rapport à l'année 2017.

3.3.1. Dotations non justifiées de carburant à un service dépourvu de véhicule

A la lecture des tableaux ci-haut, il apparaît que le service « *Secrétariat et Bureaux* » ne dispose pas de véhicule alors qu'il a consommé 15 482 409 FCFA de carburant pendant la période sous revue.

Le maire a indiqué que « le carburant se gère de façon globale et n'est pas lié à l'affectation de véhicule par service. D'autre part, les trois quarts du carburant sont consommés par le service de nettoyage qui absorbe à la fois la dotation du service 321 (Secrétariat et Bureaux). Sa consommation mensuelle s'élève à près de 980.000 francs pour ses tracteurs et autres tricycles ».

La Cour considère qu'une telle pratique ne permet pas de justifier les prévisions de dépenses de carburant, par service, figurant dans le budget de la commune.

Recommandation n° 9 :

La Cour demande au maire :

- **de tenir un état consommation de carburant pour chaque véhicule,;**
- **d'ordonner des dotations de carburant qu'aux services affectataires de véhicule conformément aux prévisions budgétaires et à la réglementation en vigueur.**

3.3.2. Absence de carnets de bord

Il a été constaté que les véhicules de la commune ne sont pas munis de carnets de bord. Cette situation constitue une violation de l'article 17 du décret n° 2008-695 du 30 juin 2008 susvisé qui indique que « *les véhicules administratifs, à l'exception des véhicules de fonction, sont obligatoirement munis d'un carnet de bord tenu à jour* ».

Le maire s'est engagé à se conformer à la réglementation en dotant les véhicules de la commune de carnets de bord.

Recommandation n° 10 :

La Cour recommande au maire de doter chaque véhicule de service de la commune d'un carnet de bord, bien tenu et à jour.

3.3.3. Non tenue d'une comptabilité matières sur l'utilisation du carburant

Selon l'instruction n° 0019/PM/SGG/BSC du 5 novembre 2008, il est créé dans les services décentralisés de l'Etat (établissements publics, agences, autres organismes publics et collectivités territoriales) des pools auxquels sont rattachés tous les véhicules de services à l'exception des véhicules pour nécessité de service.

Il est précisé au point 4.3.4 de cette même instruction que la gestion du carburant est assurée exclusivement par le comptable des matières du pool qui doit tenir une comptabilité du carburant avec mention des quantités reçues et utilisées par véhicule. Il est également indiqué au 5.1.3 de ladite instruction que le carnet de bord est rempli par le comptable des matières à chaque dotation et périodiquement visé par l'administrateur des matières

Toutefois, le contrôle a permis de constater que cette forme de comptabilité n'a pas été tenue par la commune.

Le maire reconnaît ce manquement qu'il explique par le fait que le comptable des matières ne disposait pas de documents requis par la réglementation pour la tenue de la comptabilité du carburant.

Recommandation n° 11 :

La Cour demande au maire de s'assurer de la tenue d'une comptabilité de carburant mentionnant les quantités reçues et utilisées par chaque véhicule de service.

IV. GESTION DU PERSONNEL MUNICIPAL

La commune de Rosso-Sénégal dispose d'un personnel permanent et d'un personnel non permanent.

4.1. Personnel permanent

Au moment du contrôle, la commune de Rosso-Sénégal dispose de 13 agents permanents. Il n'y a aucun agent cadre parmi le personnel permanent et le diplôme le plus élevé reste le baccalauréat.

L'examen des dossiers du personnel permanent a révélé des irrégularités quant à la tenue des dossiers et aux versements des cotisations sociales.

4.1.1. Manquements sur la tenue des dossiers du personnel.

La revue des dossiers du personnel permanent a permis de constater que certaines pièces permettant d'apprécier leur situation administrative sont manquantes notamment, la décision d'engagement, le diplôme ou tout autre acte justifiant la capacité à exercer l'emploi.

Les vérifications ont pu ainsi détecter les cas particuliers de six employés de la commune présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 5 : situation des dossiers du personnel

N°	Prénoms et nom	Emploi	Pièces manquantes
1	Amadou Sow	Manœuvre	- Décision d'engagement
2	Yérim Keita	Commis	- Décision d'engagement
3	Faly Ndao	Comptable matières	- Diplôme
4	Mame Fara Diaw	Commis	- Décision d'engagement
5	Seynabou Mbodj	Secrétaire sténo	- diplôme de Bac G1
6	Babacar Ba	Chauffeur	- permis de conduire

Source : dossiers du personnel

Cette mauvaise tenue des dossiers du personnel constitue une violation de l'article 17 de la loi n° 2011-08 du 30 mars 2011 relative au statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales qui dispose que « *le dossier individuel du fonctionnaire des collectivités territoriales doit contenir toutes les pièces intéressant sa situation administrative. Celles-ci doivent être enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité. Les décisions de sanctions*

disciplinaires et de récompenses sont également versées au dossier individuel du fonctionnaire des collectivités territoriales ».

Sur cette observation, le maire a indiqué que « le dossier du personnel sera mis à jour ».

Recommandation n° 12 :

La Cour demande au maire de :

- **faire compléter les pièces manquantes des dossiers du personnel ;**
- **veiller à la mise à jour des dossiers individuels des agents de la commune notamment, le renouvellement des pièces intéressant leur situation administrative.**

4.1.2. Majoration pour retard de versement de cotisations sociales

Sur la base de la situation des cotisations sociales de la commune de 2015 à 2018, transmise à la Cour par la Caisse de Sécurité Sociale (CSS), il a été noté trois majorations de cotisation d'un montant total de **112 896 FCFA**, pour cause de retard de paiement.

Il s'agit :

- de deux majorations du 25 avril 2017, pour des montants de 48 384 F CFA et 32 256 F CFA ;
- d'une autre majoration du 3 mai 2017, pour un montant de 32 256 FCFA.

Le maire a expliqué dans ses réponses que « le retard de paiement n'est pas imputable à la commune parce que dès le 15 du mois en cours, les salaires sont établis et acheminés au Trésor de Dagana et toutes les cotisations (IPRES et CSS) y sont incluses. La Caisse de Sécurité sociale durant notre mandature, ne nous a jamais notifié une absence ou un retard de versement ».

La Cour relève néanmoins que les pénalités en question sont bien mentionnées sur les pièces qui lui sont transmises par la CSS indiquant la situation des cotisations sociales de la commune.

Recommandation n° 13 :

La Cour recommande au maire de :

- **se rapprocher de la CSS pour vérifier pour ces cas de majorations ;**
- **veiller au suivi, en relation avec le receveur municipal, des délais de paiement des cotisations à la Caisse de Sécurité sociale au profit du personnel communal.**

4.2. Paiement irrégulier de salaire à un agent temporaire de la commune

Le personnel temporaire de la commune est majoritairement employé dans le service du nettoyage et dans celui de la perception municipale pour la collecte de certaines recettes communales. Cependant, il arrive que des recrutements ponctuels soient effectués pour assurer le fonctionnement de structures fournissant des services sociaux de base à la population.

C'est ainsi que, par contrat du 1^{er} janvier 2012, la commune a recruté M. Ousmane SECK, en qualité d'infirmier breveté pour servir dans un poste de santé de la commune. Celui-ci, tout en étant sous contrat avec la commune, a bénéficié le 17 novembre 2017, d'un autre contrat avec le ministère chargé de la Santé, pour occuper le même poste. Ledit contrat a été notifié au comité de santé et au maire le 20 novembre 2017 par le médecin Chef de district de Richard-Toll.

Cependant, jusqu'au 31 août 2019, M. Ousmane SECK a continué à percevoir le salaire de 150 000 FCFA de la commune, soit un montant cumulé de 3 300 000 FCFA. Ainsi, pour le même travail, M. Ousmane SECK a perçu deux rémunérations durant cette période.

Le maire a indiqué que « dans le cadre de la coopération décentralisée avec la ville de Saint Laurent Blangy, un poste de Santé a été créé et il nous incombait de prendre en charge l'Infirmier Chef de poste qui du reste était utilisé par le district pour d'autres services. C'est en cours de contrat que le programme du JICA est venu pour leur proposer un salaire. C'est ainsi qu'avant d'être informé de la situation, nous continuons à le payer. Néanmoins, je l'ai convoqué pour lui faire part de la situation et des négociations sont en cours pour les voies et moyens allant dans le sens du remboursement de ce montant trop perçu ».

La réponse de Monsieur Ousmane SECK n'est pas parvenue à la Cour.

La Cour considère que le remboursement du montant indûment perçu par cet ex-agent de la commune est impératif et que le maire doit utiliser toutes les voies de recours à sa portée pour réparer le préjudice financier subi par la collectivité.

Conclusion n° 4 :

La Cour demande au maire d'émettre sans délai un ordre de recette à l'encontre de M. Ousmane SECK pour le remboursement au profit de la commune de l'intégralité du montant de 3 300 000 FCFA indûment perçu.

V. MOBILISATION DES RESSOURCES INTERNES

Le tableau suivant indique des taux de recouvrement des recettes faibles par rapport aux prévisions annuelles.

Tableau n° 6 : Réalisations des recettes propres

En FCFA

Rubriques	2015	2016	2017	2018	Total	Moyennes annuelles
Recettes propres prévues	193 802 865	193 104 867	209 120 397	193 231 845	789 259 974	197 314 994
Recettes propres recouvrées	121 684 993	113 166 428	100 051 261	86 791 632	421 694 314	105 423 579
Taux de recouvrement	63%	59%	48%	45%	53%	53%

Source : comptes administratifs

Au cours de la période sous revue, la commune n'a pu recouvrer, en moyenne annuelle, que 105 423 579 FCFA, sur des prévisions moyennes annuelles de 197 314 994 FCFA, soit un taux moyen de recouvrement de 53%.

Selon le maire, « la faiblesse du taux de recouvrement des taxes internes peut être liée à :

- la tournée PPA que nous réalise le service des Impôts en association avec le Trésor est insuffisante puisque ne permet même de couvrir les 15% de l'assiette existante ;
- le faible nombre du personnel de collecte ;
- le retard sur la mise en place de la commande de tickets ;
- le problème de procédure avec le Payeur DIA : rupture de tickets en pleine année de collecte et impossibilité de refaire une autre commande ; du mois de juillet à novembre 2018 il y'a pas eu de collecte pour les produits de droits de place ».

La Cour rappelle qu'après avoir préparé et proposé le budget, le maire est chargé d'ordonnancer les dépenses et de prescrire l'exécution des recettes. A ce titre, le bureau municipal qu'il préside, doit « surveiller la rentrée des impôts, taxes et droits municipaux, de prendre ou de proposer les mesures propres à améliorer le recouvrement » (article 111 du CGCT).

5.1. Modalités de recouvrement des recettes

Il a été constaté que Monsieur El Hadj DIAO, surveillant comptable, effectue le recouvrement de certaines recettes communales et encaisse les sommes recouvrées par les collecteurs. Il peut garder ainsi ces montants, pendant plusieurs jours, avant leur versement au trésor, contre quittance, comme le ferait un régisseur de recettes.

En effet, à titre illustratif, il peut être cité les ordres de recettes et les quittances de versement figurant aux tableaux ci-dessous.

Tableau n° 7 : recouvrement d'ordre de recettes

Item	Service et Compte		Ordre de recettes		
	N°	Libellé	N°	Date d'émission	Montant TTC FCFA
1	70/7095	Produits de l'exploitation/légalisation	01	14 janvier 2016	955 000
2	70/7094	Produits de l'exploitation/Produit de l'expédition des actes d'état – civil	02	14 janvier 2016	54 000
3	71/7110	Produits domaniaux/ Produit de droits de place	03	14 janvier 2016	130 000
4	71/7114	Produits domaniaux/ Permis de stationnement	04	14 janvier 2016	1 549 000
Total recouvrement : 2 688 000					

Source : pièces justificatives

Le montant total de 2 688 000 FCFA de ces ordres de recettes a fait l'objet d'un reversement au niveau du trésor en contrepartie de la *quittance n°263252 du 14 janvier 2016*.

Tableau n° 8 : recouvrement d'ordres de recettes

Item	Service et Compte		Ordre de recettes		
	N°	Libellé	N°	Date d'émission	Montant TTC FCFA
1	70/7095	Produits de l'exploitation/légalisation	05	21 janvier 2016	515 500
2	70/7094	Produits de l'exploitation/Produit de l'expédition des actes d'état – civil	06	21 janvier 2016	40 000
3	71/7110	Produits domaniaux/ Produit de droits de place	07	21 janvier 2016	170 000
4	71/7114	Produits domaniaux/ Permis de stationnement	08	21 janvier 2016	1 522 000
5	73/7301	Taxes municipales/ Taxe sur les véhicules hippomobiles	09	21 janvier 2016	30 000
Total recouvrement : 2 277 000					

Source : pièces justificatives

Le montant total de 2 277 000 FCFA de ces ordres de recettes a fait l'objet d'un reversement au niveau du trésor en contrepartie de la *quittance n°263331 du 21 janvier 2016*.

Pour respecter l'orthodoxie en matière de finances publiques, le maire gagnerait à créer une régie de recettes d'autant plus que l'essentiel des recettes internes est constitué des produits des taxes perçues par M. El Hadj DIAO.

En effet, l'article 16 du décret 66-510 du 04 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales prévoit que « pour faciliter le recouvrement des produits recouvrables au comptant, des régies de recettes peuvent être instituées par décision du maire prises après avis conforme du receveur municipal (...) ». Les régisseurs « sont nommés par le maire après avis conforme du receveur municipal. Ils sont soumis aux obligations et responsabilités des régisseurs de l'Etat et, notamment, au contrôle direct du receveur municipal »

Le maire a informé la Cour qu'il a « en concertation avec le payeur » procédé à la nomination d'un régisseur des recettes sans toutefois, produire la décision prise à cet effet.

La Cour prend acte de la décision du maire d'avoir créé une régie des recettes.

5.2. Analyse par nature de recettes

Cette analyse permet de mettre en évidence les recettes pour lesquelles la commune dispose de marges de manœuvre.

Tableau n° 9 : les principaux postes de recettes

Rubriques	2015	2016	2017	2018	Total
Produits de l'exploitation	28 625 800	25 499 000	19 993 250	16 419 794	90 537 844
Produits domaniaux	66 896 000	70 793 465	63 779 000	51 137 200	252 605 665
Impôts locaux	15 216 334	13 011 893	10 693 535	8 854 282	47 776 044
Taxes locales	3 333 718	1 273 299	1 957 872	3 709 696	10 274 585
Produits divers	7 613 141	2 588 771	3 627 604	6 363 715	20 193 231
Recettes propres (1)	121 684 993	113 166 428	100 051 261	86 484 687	421 387 369
Dotations de fonctionnement (2)	18 000 000	19 000 000	19 000 000	20 500 000	76 500 000
Recettes réelles (1)+(2)	139 684 993	132 166 428	119 051 261	106 984 687	497 887 369

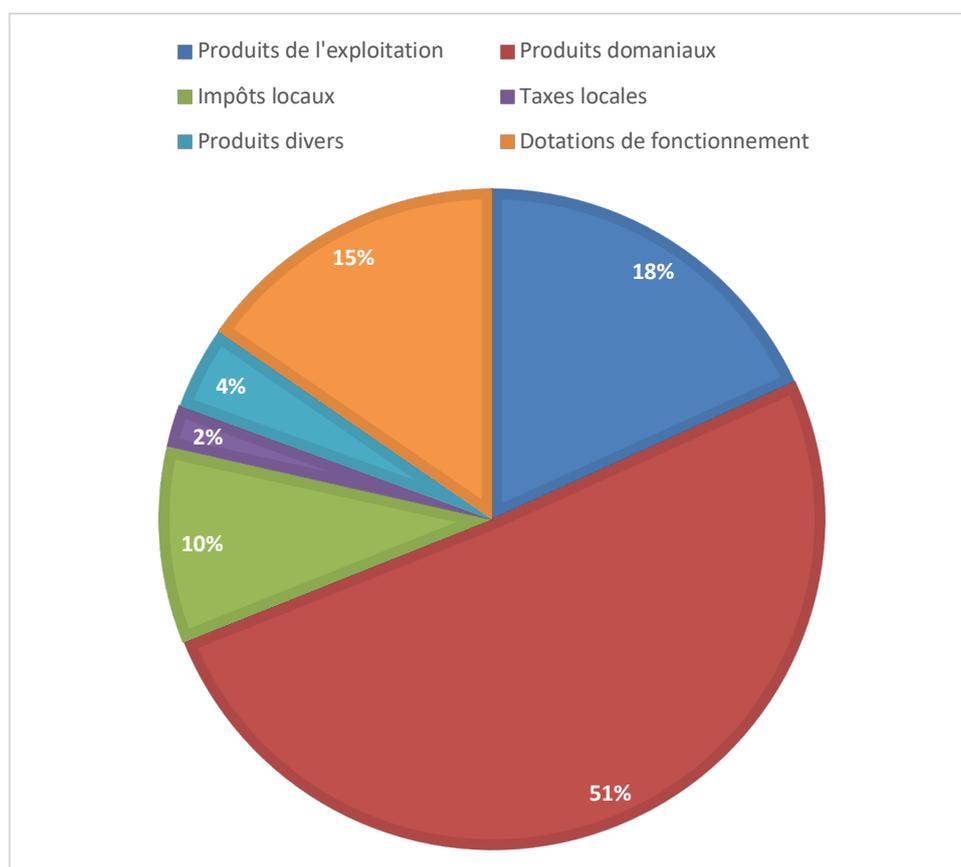
Source : comptes administratifs et comptes de gestion

L'examen du tableau ci-dessus permet de constater que les recettes réelles sont essentiellement tirées par les produits domaniaux, les produits de l'exploitation, le fonds de dotation de la décentralisation (FDD) et les impôts locaux.

- les produits domaniaux représentent en moyenne 51% des recettes ordinaires réelles. Ils proviennent essentiellement des droits de stationnement perçus, au niveau du débarcadère, sur les camions de marchandises en partance ou en provenance de la Mauritanie ou du Maroc ;

- les produits de l'exploitation viennent en deuxième position, avec un taux de 18% des recettes recouvrées (hors reports). Ces produits sont essentiellement tirés par les droits de traversée, communément appelés « légalisation » et payés par tout sénégalais voulant se rendre en Mauritanie. Cette taxe, a été fixée à 500F par personne, pour une validité d'un mois, par délibération du conseil municipal n°09/CRS/M du 16 mars 2016 portant création de taxes dans le territoire communal ;
- Les dotations de fonctionnement (FDD) représentent en moyenne 15% des recettes ordinaires, ce qui traduit une contribution importante de l'Etat dans le fonctionnement de la commune.

Le graphique ci-dessous illustre en termes de pourcentage, la proportion des recettes par nature.



5.3. Mobilisation des produits de droits de place

Ce produit constitue le deuxième poste de recettes le plus important des produits du domaine, après celui des permis de stationnement.

Le tableau ci-dessous renseigne sur les prévisions et les réalisations des droits de place.

Tableau n° 10 : prévisions et réalisations sur les produits des droits de place

Exercice	2015	2016	2017	2018
Prévisions	9 000 000	10 000 000	10 000 000	12 000 000
Recouvrements	7 820 000	7 552 600	9 000 000	5 890 000
Taux de recouvrement	87%	76%	90%	49%

Source : comptes administratifs et comptes de gestion

Ces montants relativement importants ne doivent pas masquer les manquements en matière de recouvrement constatés sur place par la Cour. En effet, certains assujettis ont déclaré que les agents de recouvrement ne se présentent pas tous les jours pour collecter cette taxe, ce qui entraîne un manque à gagner pour la commune.

5.4. Faible recouvrement de la taxe sur la publicité

La taxe sur la publicité fait partie des produits des taxes communales indirectes prévues à l'article 195 du CGCT. Elle concerne notamment les panneaux-réclames, les affiches et les enseignes lumineuses.

Par délibération n°09/CRS/M du 16/03/2016, le conseil municipal a fixé le taux de la taxe sur la publicité à 2000F par jour.

Le tableau ci-dessous présente les taux de réalisation de cette taxe qui sont passés de 1 138 093 FCFA en 2015 à 58 000 FCFA en 2018 soit, une baisse globale de 94,90%.

Tableau n° 11 : Comparaison entre prévisions et des réalisations de la taxe sur la publicité

Exercices	2015	2016	2017	2018
Prévisions	250 000	1 200 000	1 000 000	2 000 000
Réalisations	1 138 093	51 000	160 680	58 000
Taux	455,23 %	4,25 %	16,06 %	2,9 %

Source : comptes administratifs et comptes de gestion

Il ressort des entretiens avec le maire et le surveillant comptable, un manque de maîtrise du périmètre et de l'assiette de cette taxe. Il en résulte des prévisions budgétaires sans base objective et des taux de réalisations très fluctuants, tel que le montre le tableau suivant.

Le maire a réaffirmé que « *la faiblesse du recouvrement des droits de place apparaît de manière significative en 2018. Cet état de fait était dû à un problème de procédure sur la commande de tickets, qui après rupture en milieu d'année budgétaire, une autre commande n'était pas possible selon le Percepteur d'alors Monsieur Saya DIA. Concernant la publicité, effectivement il y'a un problème de maîtrise du domaine mais des efforts seront faits sur son éventail mais aussi sur les modalités de taxation et de recouvrement* ».

La Cour estime que des efforts doivent être accomplis pour optimiser et rendre plus performant le système de recouvrement de ces recettes.

Recommandation n° 14 :

La Cour recommande au maire de prendre les mesures nécessaires à l'amélioration du recouvrement des droits de place et de la taxe sur la publicité.

5.5. Système non performant de tarification des permis du stationnement

Les dispositions de l'article 121 du CGCT indiquent que le maire « *peut, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics, sous réserve que cette attribution puisse avoir lieu sans gêner la voie publique, la navigation et la circulation* ».

En application de ces dispositions, une délibération n°09/CRS/M du 16 mars 2016 portant création de taxes dans le territoire communal, dont notamment des droits de stationnement des véhicules sur le quai du fleuve, a été prise par le conseil municipal. Son taux a été fixé comme suit :

- 2000 F pour une voiture particulière ;
- 3000 F pour un camion de 10 tonnes ;
- 4000 F pour un camion de 15 tonnes ;
- 5000 F pour un camion de 20 tonnes.

Toutefois, les modalités de recouvrement de cette taxe ne permettent pas à la commune de profiter de son potentiel dans ce domaine. En effet, le paiement des droits de stationnement se fait sur la base du passage des véhicules et non selon la durée du stationnement. Ainsi, un véhicule qui stationne pendant plusieurs jours pour des formalités de douane paye le même montant qu'une voiture de même catégorie qui ne reste que quelques heures sur le quai.

Cette situation crée non seulement un manque à gagner pour la commune mais provoque une rupture d'égalité dans le traitement fiscal des redevables.

Le maire a indiqué que « *par rapport au constat fait sur la durée du stationnement des camions en partance pour la Mauritanie, il faut préciser que c'est indépendant de leur volonté parce que la traversée est assurée par le bac qui souvent, pour des problèmes techniques, fait qu'ils sont obligés de patienter souvent pendant 2 ou 3 jours* ».

La Cour retient ces explications du maire mais lui suggère, en dehors de telles situations, de privilégier les intérêts de la commune, d'une part, et d'autre part, de veiller au respect du principe d'égalité dans le traitement fiscal des redevables.

Recommandation n° 15 :

La Cour recommande au maire de fixer le montant de la taxe sur les droits de stationnement des véhicules en fonction de la durée de leur présence sur le quai du fleuve et, en prévoyant la non-application de la taxe sur les tranches horaires du séjour prolongé occasionné par des raisons techniques de fonctionnement du bac.

5.6. Manquements dans le recouvrement des produits de location de souks

La commune de Rosso ne dispose que de 06 souks occupés dont le loyer mensuel est fixé à 6 000F soit, 432 000 F de revenus locatifs annuels. Une visite sur site, en compagnie du maire, a permis de constater leur existence physique.

Ainsi, les occupants étant identifiés, le nombre de souks et le montant de la location mensuelle connus, il ne devrait y avoir de discordances entre les prévisions et les réalisations.

Cependant, les données du tableau suivant indiquent un faible recouvrement de ce produit, sauf pour l'exercice 2018.

Tableau n° 12 : prévisions et réalisations sur les produits de location de souks

Exercices	2015	2016	2017	2018
Prévisions	432 000	432 000	400 000	400 000
Réalisations	138 000	238 000	234 000	336 000
Taux	31,94%	55,09 %	58,5 %	84 %

Source : comptes administratifs et comptes de gestion

Par ailleurs, l'attribution des souks construits par la commune devrait se faire par contrat écrit avec les personnes exerçant des activités commerciales sur le site.

Le contrôle a permis cependant de constater que les commerçants attributaires de cantines n'ont signé aucun contrat de location avec la commune.

Selon le maire, « à l'origine, les souks étaient destinés à l'Association des bouchers qui n'ont pas pu regagner les lieux. Après un long temps d'attente, ces souks ont été récupérés et mis à la disposition des vendeuses qui en font leurs magasins. Pour les cantines, effectivement il n'y avait pas de contrat de location mais depuis le passage de la Cour, les procédures sont entamées pour leur établissement ».

La Cour estime que la signature de contrat de location des souks ou cantines permet d'assurer la sécurité juridique des relations entre la commune et ses usagers et d'améliorer le système de recouvrement de ces recettes locatives.

Recommandation n° 16 :

La Cour invite le maire à poursuivre les mesures initiées afin d'améliorer le recouvrement du produit de la location des souks et de mieux assurer la protection du patrimoine communal.

5.7. Manquements dans le recouvrement des droits d'occupation du domaine public

Par délibération N°09/CRS/M du 16/03/2016, le conseil municipal a fixé la taxe sur l'occupation du domaine public à 500F/m².

Cependant, aucun recensement des occupants du domaine public n'est effectué par la commune pour disposer d'un fichier des redevables et avoir une bonne maîtrise de l'assiette de cette taxe.

Or, c'est sur la base de ce recensement que le maire aurait pu délivrer des ordres de recettes permettant le recouvrement des montants dus par les redevables.

Tableau n° 13 : prévisions et recettes sur les droits d'occupation du domaine public

Exercices	2015	2016	2017	2018
Prévisions	1 000 000	1 000 000	1 200 000	1 200 000
Réalisations	715 000	791 895	708 000	813 000
Taux	72 %	79 %	59 %	68 %

Source : comptes administratifs et comptes de gestion

Le maire a affirmé que « depuis le passage de la Cour, des procédures sont entamées pour le recensement des occupants du domaine public ».

La Cour encourage le maire à poursuivre et renforcer les mesures visant à assurer le recouvrement et l'optimisation de ces recettes.

Recommandation n° 17 :

La Cour demande au maire de procéder au recensement des redevables des droits d'occupation du domaine public en vue de prévoir ces recettes par rapport au potentiel de la commune et de faciliter leur recouvrement.

VI. CONTROLE DES OPERATIONS DE DEPENSES

La Cour a vérifié les opérations de dépenses de la commune de Rosso-Sénégal durant la période sous-revue. Elle a relevé l'irrégularité de certaines dépenses et le non-paiement d'une indemnité à un ayant droit.

6.1. Fonds d'avances à régulariser

Durant la période sous revue, le maire a ordonnancé le paiement de dépenses relatives à des fonds d'avances à régulariser. Des mandats relatifs à ces fonds d'avances sont indiqués dans le tableau suivant.

Tableau n° 14 : fonds d'avances

Item	Service et Compte		Mandat				
	N°	Libellé	N°	Objet	Date d'émission	Bénéficiaire	Montant TTC
1	508/63380	Fêtes et cérémonies publiques/Fêtes officielles	142	Organisation de la fête nationale de l'indépendance 2016	31 mars 2016	Seynabou DIENE	500 000
2	313/6490	Cabinet du maire/dépenses diverses	145	Organisation de la semaine nationale de la jeunesse	01 avril 2016	Issoub GUEYE	400 000

Source : pièces justificatives

Les dispositions des arrêtés créant ces fonds d'avances prévoient que les trésoriers des comités d'organisation qui exercent les fonctions de régisseurs d'avances temporaires, sont tenus de justifier l'emploi des fonds mis à leur disposition par la production des pièces justificatives, conformément à la réglementation en vigueur.

Or, la preuve de la production de ces pièces justificatives n'a pu être faite par les gérants de ces caisses d'avances.

Le maire a indiqué avoir transmis les observations de la Cour à Monsieur Issoub GUEYE de la préfecture de Dagana et à Madame Seynabou DIENE de la Sous-préfecture de Ndiaye pour les justificatifs des dépenses liées aux fonds qui leur avaient été alloués pour la fête de l'indépendance et la semaine de la jeunesse de l'année 2016.

Selon Monsieur Issoub GUEYE, « d'habitude, on ne fournissait pas de factures comme pièces justificatives après l'organisation de l'événement. On se contentait seulement de l'arrêté du préfet nommant le trésorier et la décision du maire comme pièces justificatives. N'empêche, je vous envoie cette facture ci-jointe pour régulariser et vous promet d'en tenir compte pour tous les autres fonds d'avances à venir ».

Il a effectivement joint à sa réponse la facture n° 95 du 01 avril 2016 d'un montant de 400 000 FCFA délivrée par Assane GAYE, commerçant à Dagana, pour la location de matériel de sonorisation, la location de chaises et la fourniture de coupes, récompenses et prix.

La Cour prend acte de la transmission de la pièce concernée mais, fait observer au régisseur d'avances que ce document devrait être transmis à la Cour, comme le mandat indiqué dans le tableau ci-haut.

La réponse de Madame Seynabou DIENE n'est pas parvenue à la Cour.

Recommandation n° 18 :

La Cour recommande à Issoub GUEYE et Seynabou DIENE de transmettre à l'avenir les mandats de paiement demandés par la Cour, accompagnés des pièces justificatives des opérations de paiements imputées aux avances mises à leur disposition.

6.2. Paiements irréguliers de dépenses

Les paiements irréguliers de dépenses concernent des subventions aux lieux de culte, des bourses à des étudiants, le paiement de prestation de consultant et le règlement d'une créance sans facture.

6.2.1. Liquidation irrégulière de dépenses de subvention aux lieux de culte

Le maire a ordonné, de 2015 à 2018, le paiement de mandats pour un montant total de 4 974 680 FCFA imputés au service 313 "cabinet du maire" et au compte 64521 "subventions pour l'entretien des lieux de culte".

Toutefois, ces mandats ne sont pas accompagnés de pièces justificatives exigées par la réglementation notamment, les statuts ou toute autre pièce justifiant la personnalité juridique du bénéficiaire.

En effet, le point 71.711 (paiement à des associations) de l'annexe de l'arrêté ministériel n° 6058 MEF- DGCPT du 22 août 2003 portant établissement de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat exige une expédition ou une copie des statuts timbrée, certifiée par le représentant habilité dont la signature est légalisée ainsi qu'une copie du récépissé de la déclaration de l'association délivrée par le Ministère de l'Intérieur et l'insertion dans un journal d'annonces légales.

Dans le tableau ci-dessous figurent les dépenses en question.

Tableau n° 15 : subventions aux lieux de cultes

Item	Service et Compte		Mandat				
	N°	Libellé	N°	Objet	Date d'émission	Bénéficiaire	Montant TTC FCFA
1	313/64521	Cabinet du maire/Subventions pour entretien des lieux de culte	316	Subventions aux lieux de culte	02 juillet 2015	Mamadou DIALLO	1 250 000
2	313/64521	Cabinet du maire/Subventions pour entretien des lieux de culte	434	Subventions aux lieux de culte	10 septembre 2015	Mamadou LY	750 000
3	313/64521	Cabinet du maire/Subventions pour entretien des lieux de culte	424	Subventions aux lieux de culte	25 aout 2016	Mamadou LY	2 000 000
4	313/64521	Cabinet du maire/Subventions pour entretien des lieux de culte	252	Subventions aux lieux de culte	12 juillet 2018	Mamadou DIALLO	974 680

Source : pièces justificatives

Le maire n'a apporté aucune justification ou explication à cette irrégularité.

Conclusion n° 5 :

La Cour demande au maire d'assurer la production des pièces exigées par la réglementation avant de liquider les dépenses relatives à l'entretien aux lieux de culte.

6.2.2. Paiement de bourses à des étudiants sans base légale

Le maire a émis des mandats de paiement de dépenses imputés sur le compte 441/64552 (*Education, Jeunesse, Culture et Sports /Bourses et allocations scolaires*).

Il s'agit du mandat n°141 d'un montant de 3 989 400 FCFA payé le 14 avril 2016 à El Hadji DIAO, billeteur de la commune, pour le versement de bourses scolaires à des étudiants ressortissants de la localité. La liste de paiement concerne 122 étudiants à raison de 32 700 FCFA chacun.

Le maire a également ordonnancé le paiement du mandat n°596 d'un montant de 3 595 500 FCFA payé le 29 décembre 2016 à El Hadji DIAO pour les bourses scolaires à des étudiants ressortissants de la commune. La liste de paiement comprend 140 étudiants dont 127 ont reçu chacun 23 500 FCFA et 13 ayant perçu individuellement 47 000 FCFA.

La Cour a ainsi constaté que le maire a payé des bourses à des étudiants, alors que l'enseignement supérieur n'est pas une compétence transférée à la commune. En effet, aux termes de l'article 313 du CGCT, en matière d'éducation, la commune ne reçoit que des compétences de l'Etat relatives aux écoles élémentaires et préscolaires, aux écoles franco-arabes et aux écoles communautaires de base.

Le maire n'a pas répondu sur cet aspect.

Conclusion n° 6 :

La Cour demande au maire d'agir dans la limite des compétences de la commune en matière d'allocation et de répartition de bourses et d'aides scolaires conformément aux dispositions de l'article 313 du CGCT.

6.2.3. Paiement de consultants sans la fourniture de rapports d'études

Des dépenses de prestations de services ont été réglées sans les pièces justificatives légalement exigées. Ces paiements concernent les mandats indiqués dans le tableau suivant.

Tableau n° 16 : paiement de consultants

Item	Service et Compte		Mandat			
	N°	Libellé	N°	Date d'émission	Bénéficiaire	Montant TTC
1	721/2025	Etudes Générales /Autres études générales	370	31 juillet 2015	EUREKA Audit et conseils	846 840
2	509/655	Dépenses diverses/ Frais de recyclage et de formation professionnelle	483	12 novembre 2018	Services Keur	979 400
3	721/2025	Etudes Générales /Autres études générales	484	12 novembre 2018	Mame Yacine	1 311 912
4	509/655	Dépenses diverses/ Frais de recyclage et de formation professionnelle	530	19 novembre 2018	Collectif des enseignants de Saint-Louis	1 021 880

Source : pièces justificatives

Aucun rapport final matérialisant les résultats attendus de ces différentes études n'a été fourni par le maire.

Ces dépenses ont été ordonnancées en violation de la réglementation sur le paiement des prestataires de services. En effet, le point 30.14. relatif à la prestation de services de l'annexe de l'arrêté ministériel n° 6058 MEF- DGCPT du 22 août 2003 portant établissement de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat exige de joindre au mandat de paiement des consultants la copie du rapport final des prestations intellectuelles réalisées.

Le maire a précisé que « *les rapports d'études d'Eureka, Services Keur, Mame Yacine et Collectif des Enseignants ont été bel et bien remis au Trésor au moment du mandatement des dites dépenses* ».

La Cour fait observer au maire que ces documents devraient être joints aux mandats sus-indiqués.

Conclusion n° 7 :

La Cour demande au maire de :

- **joindre les rapports des prestataires de services aux mandats pour servir de pièces justificatives de l'effectivité des prestations réalisées ;**
- **conserver les pièces justificatives à l'appui de ses mandats.**

6.2.4. Absence de facture ou de mémoire du créancier

Les mandats figurant dans le tableau ci-dessous ont été émis par le maire en l'absence des pièces justificatives exigées par la réglementation en vigueur.

Tableau n° 17 : dépenses en l'absence de facture ou de mémoire

Item	Service et Compte		Mandat			
	N°	Libellé	N°	Date d'émission	Bénéficiaire	Montant TTC ECEA
1	508/63381	Fêtes et cérémonies publiques/Réceptions	675	25 novembre 2015	Amadou Gueye DIALLO	1 463 200
2	391/6490	Nettoisement/Dépenses diverses	143	31 mars 2016	Le Partenariat	6 916 830
3	508/63380	Fêtes et cérémonies publiques/Fêtes officielles	122	26 mars 2018	Station Api Rchard Toll	999 600
4	509/6490	Dépenses diverses / Dépenses diverses	486	12 novembre 2018	Sénégal Jardins Modernes	2 716 360

Source : pièces justificatives

Le maire a ordonné le paiement de dépenses sans la production d'une facture ou d'un mémoire contenant les mentions relatives notamment au nom ou à la raison sociale du créancier, à la désignation du service à l'origine de la commande et aux éléments de décompte des sommes dues.

Cette situation est contraire au point 30.0 « Pièces générales » de l'annexe de l'arrêté ministériel n° 6058 MEF-DGCPT du 22 août 2003 portant établissement de nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat qui exige la production de l'original de la facture ou du mémoire du créancier.

Le maire a indiqué que « *toutes ces dépenses sont accompagnées de factures définitives liquidées qui d'ailleurs, sont exigées par le Trésor sans quoi leur paiement ne peut se faire* ».

La Cour rappelle que le maire, ordonnateur du budget de la commune, doit joindre aux mandats les documents justificatifs exigés par la réglementation en vigueur.

Conclusion n° 8 :

La Cour demande au maire de joindre les factures et les mémoires des créanciers de la commune aux mandats comme pièces justificatives de leur paiement.

6.3. Non-paiement d'une indemnité au comptable des matières

Le décret n°75-1110 du 11 novembre 1975 relatif à l'indemnité de responsabilité allouée aux administrateurs-comptables ainsi qu'aux comptables des matières de l'Etat, des organismes et collectivités publics, prévoit une indemnité pour, entre autres, les comptables des matières.

Selon l'article 3 dudit décret, l'indemnité de responsabilité est basée, pour les comptables des matières, sur la valeur des approvisionnements en magasin ou du matériel en dépôt ou en service au dernier jour de la gestion précédente.

Aux termes des dispositions de l'article 4 du décret susvisé, l'indemnité de responsabilité est payée mensuellement sur production, pour les comptables-matières, du compte de gestion ou de l'inventaire. Tandis que les dispositions de l'article 5 du même décret précisent que les taux de l'indemnité de responsabilité, pour les comptables des matières, sont fixés comme indiqué au tableau ci-dessous.

Tableau n° 18 : Barème des indemnités de responsabilité

Montant mensuel des Opérations	Taux annuel de l'indemnité	
	Comptables gestionnaires et gérants d'annexes	Dépositaires comptables
Jusqu'à 2.000.000	3.000	1.500
de 2.000.000 à 3.000.000	6.000	3.000
de 3.000.001 à 6.000.000	12.000	6.000
de 6.000.001 à 20.000.000	24.000	12.000
de 20.000.001 à 50.000.000	36.000	18.000
de 50.000.001 à 100.000.000	42.000	24.000
au-dessus de 100.000.000	48.000	28.000

Le comptable des matières, Monsieur Faly NDAO, a toutefois déclaré qu'il ne bénéficie pas de cette indemnité que la réglementation lui alloue. Aussi, l'examen des pièces justificatives ne permet pas de s'assurer du paiement de cette indemnité par la commune.

Le maire a répondu que « *le non-paiement de cette indemnité est seulement lié à la non-maitrise de la procédure par rapport au comptable des matières* ».

La Cour rappelle au maire l'importance du paiement de cette indemnité au comptable des matières notamment, dans la réduction des risques inhérents à la garde et la conservation des matières de la commune.

Recommandation n° 19:

La Cour recommande au maire de prendre les mesures nécessaires au paiement de l'indemnité de responsabilité due au comptable des matières.

Le Président de chambre

Joseph NDOUR