

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple - Un But - Une Foi



CHAMBRE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

**RAPPORT DEFINITIF SUR LE CONTRÔLE DE LA
GESTION DE LA COMMUNE DE GORÉE
2017-2020**

Rapporteur : M. Djibel NDAO, Conseiller

Assistants de vérification : Mme Mame Dior SARR

M. Cheikh SYLLA

Juillet 2022

A V E R T I S E M E N T	4
Présentation	Erreur ! Signet non défini.
I- Gouvernance et organisation administratives	8
1-1- Fonctionnement des Organes de Gouvernance	8
1.1.1. Manquements dans le fonctionnement de l'Organe délibérant	8
1-1-2- Manquements dans le fonctionnement de l'organe exécutif	12
1-2 - Organisation et fonctionnement de l'Administration communale	13
1-2-1- Absence de formalisation et de structuration de l'organigramme communal	14
1-2-2- Recours abusif aux cumuls de postes	15
1-2-3- Dysfonctionnements dans la gestion de l'hôtel municipal	16
1-2-4- Gestion de la coopération	20
II- Gestion du personnel	22
2.1. Tenue des dossiers du personnel	22
2-2. Niveau d'études du personnel permanent	22
2-3- Inadéquation entre poste et profil	23
III- Gestion budgétaire et financière	27
3-1- Examen de la procédure budgétaire	27
3-1-1- Absence de stratégie de maîtrise du potentiel fiscal	30
3-1-2- Manquements dans le respect des délais de tenue des débats d'orientation budgétaire et de vote des budgets	27
3-1-3- Défaut de sincérité des prévisions budgétaires	28
3-2- Analyse financière	31
3.2.1 Section de fonctionnement et formation de l'autofinancement	31
A. Recettes de fonctionnement	31
B. Dépenses de fonctionnement	34
C. Capacité d'autofinancement	37
3.2.2 Section d'investissement et son financement	38
A. Recettes d'investissement	38
B. Dépenses d'investissement	39
C. Equilibre financier global	40
IV- Comptabilités administrative et des matières	42
4-1-Manquements relatifs à la comptabilité administrative	42
4-1-1 Absence de certains registres obligatoires	42
4-1-2- Mauvaise tenue de la comptabilité administrative	42
4-1-4- Non-respect du délai de vote des comptes administratifs	44
4-2- Manquements relatifs à la Comptabilité des Matières	45

4-2-1- Absence de nomination d'un comptable des matières titulaire et de création de commissions.....	45
4-2-2- Absence de tenue de la comptabilité des matières.....	46
4-2-3- Gestion du carburant.....	47
V- Contrôle des procédures et de l'exécution des dépenses.....	52
5-1 Manquement dans la composition des organes de gouvernance des marchés publics.....	52
5-1-1- Une commission des marchés à la composition et au fonctionnement empreints d'irrégularités	52
5-1-2- Dysfonctionnement de la Cellule de passation des marchés.....	55
5-2- Irrégularités dans les opérations de dépenses.....	56
5-2-1- Achat de billets pour le pèlerinage sans identification des bénéficiaires.....	56
5-2-2- Attributions d'aides et de secours en violation des formalités requises et à des non-ayants droits	57
5-2-3- Paiement irrégulier de dépenses de frais de restauration.....	60
5-2-4- Violation du périmètre légal pour l'allocation des bourses	62

A V E R T I S E M E N T

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 2017 à 2020, de la commune de Gorée a été adopté par la Chambre des Collectivités territoriales de la Cour des Comptes, en sa séance du 27 avril 2023, sur le contenu du projet de rapport définitif, au vu et compte tenu des réponses et observations du maire et des interpellés, avec l'assistance de Maître Ndeye Ndella SARR DIOUF, greffière de la chambre.

Introduction

Par ordonnance n° 014/2021/CC/CCT/G du 20 mai 2021, nous avons été désigné pour procéder au contrôle de la gestion de la commune de Gorée au titre des exercices 2017 à 2020. Ce contrôle constitue le premier du genre réalisé par la Cour des Comptes au sein de cette collectivité territoriale.

En application des indications de ladite ordonnance la réunion de lancement de la mission s'est tenue le 30 juin 2021 à l'hôtel de ville de Gorée en présence du Président de la CCT, du rapporteur d'une part, et du maire et de ses principaux collaborateurs, d'autre part.

A l'occasion de cette mission, les autorités et agents municipaux ci-après ont été rencontrés.

- M. Augustin SENGHOR, maire ;
- M. Djibril NDIAYE, secrétaire municipal ;
- Mme Henriette Anta Faye PINA, Présidente de la commission des finances ;
- Mme Anne M. JOUGA, adjointe au Maire ;
- M. El Hadji Malick GUEYE, Chef bureau financier ;
- M. Amadou Mactar NDIAYE, Chef bureau Etat-civil et Comptable des matières ;
- Mme Khadidiatou NDIAYE, Conseillère municipale, membre Commission de réception.

Des visites de terrain ont été aussi effectuées par l'équipe de vérification notamment :

- Le terrain de Basket-ball de la commune ;
- L'hôtel municipal ;
- Le Centre culturel.

La Commune de Gorée est située dans le département de Dakar, sur l'océan atlantique, au centre de la rade que forme la côte sud de la presqu'île du Cap-Vert. Elle est à 3,5 km de la Ville de Dakar et est l'une des 19 communes qui la compose. L'île de Gorée est un lieu chargé d'Histoire d'où son érection comme site du patrimoine mondial de l'humanité par l'UNESCO depuis 1978.

En 1872, Gorée est érigée en Commune de plein exercice au même moment que Saint-Louis. Le 25 mai 1929, le Conseil Colonial du Sénégal rattacha l'île à la Commune de Dakar. Dans le cadre de la politique de décentralisation en 1996, la commune de Dakar, se voit divisée en 19 communes d'arrondissement. Avec le statut de "Commune d'Arrondissement ", l'île de Gorée se modernise et s'ouvre au monde par de nombreux jumelages avec d'autres villes également chargées d'Histoire : Drancy(France), Robben Island (Afrique du Sud), Sainte-Anne(Martinique), Essaouira (Maroc), etc. De par son passé historique, Gorée s'ouvre au monde grâce à la Maison des Esclaves qui accueille de nombreux visiteurs venus de tous les horizons.

Avec une superficie totale de 17 hectares 57 ares et 87 centiares, l'île de Gorée constitue depuis longtemps un abri sûr pour le mouillage des navires. D'origine volcanique, cette île rocheuse est formée de laves refroidies, comme en témoigne l'utilisation du basalte pour diverses constructions. Gorée est surplombée au sud par un plateau granitique, plus connu sous le nom de Castel. La végétation est constituée notamment de palmiers, de baobabs, de bougainvillées d'hibiscus ainsi que d'autres espèces végétales propres à la nature de l'île. Outre les paysages, des températures variant entre 25° et 17° l'hiver et 24° à 30° l'été contribuent à créer un cadre naturel agréable. Les ressources en eau et en électricité proviennent de Dakar, mais l'île de Gorée dispose d'une centrale électrique et de deux châteaux d'eau dont un seul est fonctionnel. La population de Gorée est estimée à 1296 habitants (ANSD, estimation 2013) constitués à moitié de jeunes. La moyenne d'âge des Goréens est de 23 ans. Comme dans la presqu'île du Cap-Vert, les premiers habitants étaient des Lébous. Aujourd'hui, Gorée est le symbole d'un brassage ethnique et culturel, mêlant des habitants de toutes les régions du globe et de tolérance religieuse, à l'image de la composition des familles multiconfessionnelles et métissées qui y vivent.

L'habitat est caractérisé par des constructions basaltiques avec des toitures en tuiles. La plupart des bâtiments de l'île ont plus d'un siècle d'existence car étant construits depuis l'époque coloniale. Aujourd'hui, plusieurs bâtiments sont menacés de ruine du fait de l'avancée progressive de la mer.

Durant la période sous revue, le Maire de la commune est M. Augustin SENGHOR, réélu pour un second mandat consécutif lors des élections locales de 2014. Monsieur Djibril NDIAYE a exercé les fonctions de Secrétaire municipal.

Les fonctions de comptable public de la commune ont été exercées par les receveurs municipaux, Mme. **Yaye Aïda Mbène TOP** du 1^{er} janvier 2016 au 11 avril 2018 et Mme. DIEGANE THIAM du 12 avril 2018 au 31 décembre 2020.

Messieurs Djiby DIALLO et Alioune Badara SAMB ont été successivement les représentants de l'Etat.

L'évaluation du système de contrôle interne et l'identification des principaux risques ont conduit la mission à viser l'objectif général d'apprécier le degré de conformité des actes de gestion de la collectivité territoriale aux lois, règlements et principes de bonne gestion applicables à la commune. Ainsi, les objectifs spécifiques visent à :

- examiner la pertinence de l'organisation des services et le bon fonctionnement des organes ;
- évaluer les gestions financière, budgétaire et les ressources humaines ;
- vérifier le respect de la réglementation sur la comptabilité administrative et la comptabilité des matières ;
- évaluer la performance des organes de passation des marchés et leur degré de maîtrise des règles de passation des marchés ;
- analyser les dépenses et leur régularité.

Pour la réalisation de la mission, les travaux ont été exécutés conformément aux normes et procédures de contrôle en vigueur au sein de la Cour. Les principaux critères utilisés pour examiner la régularité des opérations et des actes sont tirés, notamment :

- du Code général des collectivités territoriales (CGCT) ;
- du décret portant régime financier des collectivités territoriales ;
- des décrets et instructions relatifs à la comptabilité des matières ;
- du Code du travail ;
- des textes régissant la fonction publique locale ;
- du Code des marchés publics et de ses textes d'application ;
- des règles de bonne gestion généralement acceptées.

Au regard de la disponibilité des informations, de la composition de l'équipe de contrôle et du temps imparti, le niveau d'assurance fixé est relativement raisonnable.

Ainsi, en application des dispositions de l'article 252 du Code général des Collectivités territoriales, l'entretien de fin de mission qui s'est déroulé le 05 octobre 2021, a permis d'informer le maire, Augustin SENGHOR, des constatations devant figurer dans le rapport d'instruction à fin d'observations provisoires.

La chambre a délibéré le 02 septembre 2022 sur le rapport provisoire au vu des conclusions n° 046/2022 /CC/PG/ du 26 juillet 2022 rendues par le Procureur général près la Cour des Comptes.

Ce rapport s'articule autour des principaux domaines examinés qui sont relatifs à la gouvernance et à l'organisation des services (I), à la gestion du personnel (II), à la gestion budgétaire et financière (III), aux comptabilités administratives et des matières (IV), et au contrôle de procédures et de l'exécution des dépenses (V).

I- Gouvernance et organisation administratives

La loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales, en son article 71, dispose que la commune est administrée par deux organes, délibérant et exécutif. En effet, conformément à cette disposition, la commune de Gorée est administrée par un conseil municipal et un maire doté d'une administration pour gérer les affaires communales.

Ainsi, il convient de porter l'analyse d'une part, sur le fonctionnement des organes de gouvernance et d'autre part, sur celui de l'administration communale.

1-1- Fonctionnement des Organes de Gouvernance

L'analyse du cadre de gouvernance qui s'est faite sur la base des dispositions législatives, règlementaires et des bonnes pratiques, a révélé plusieurs dysfonctionnements du conseil municipal et de l'organe exécutif.

1.1.1. Manquements dans le fonctionnement de l'Organe délibérant

Le fonctionnement de l'organe délibérant de la commune est marqué par plusieurs manquements qui tiennent tant du respect des délais légaux de convocation, que de la fréquence des réunions que de la violation des dispositions légales relatives à la publicité des délibérations. Ces manquements concernent aussi les commissions techniques.

A- Violation des règles de convocation du Conseil municipal

L'article 146 du CGCT dispose que « *Toute convocation est faite par le maire [...] et adressée par écrit et à domicile, trois jours francs au moins avant celui de la réunion. [...].* ».

Une fois établie au regard de l'ordre du jour arrêté par le bureau municipal, la convocation doit être transmise aux conseillers contre décharge. Sa transmission permet d'attester le respect des délais légaux de convocation.

Les copies de convocations transmises à la Cour font ressortir que celles relatives à la session du 13 décembre 2018 et du 14 juin 2019 ont été respectivement émises le 10 décembre 2018 et le 11 juin 2019, soit deux (2) jours **francs** au lieu des trois (3) requis.

En outre, aucun document permettant d'attester de la transmission effective des convocations aux conseillers municipaux n'a été communiqué à l'équipe de contrôle. Le secrétaire municipal déclare que « *les convocations sont dans un premier temps communiquées via le groupe WhatsApp des conseillers, suivi de la transmission sans décharge d'un dossier composé de la convocation et du rapport de présentation de la session concernée* ». Une telle pratique ne permet pas d'établir le respect des dispositions légales ci-haut rappelées. Par conséquent, les délais légaux de convocation aux sessions du conseil municipal n'ont pas été rigoureusement respectés sur la période de contrôle. Ce manquement à une disposition légale pourrait ne pas favoriser une participation qualitative et quantitative des conseillers aux sessions.

Recommandation n° 1:

La Cour demande au maire de veiller au respect des délais légaux de convocation des sessions ordinaires du conseil municipal en utilisant les moyens de **communication prévus par la réglementation en vigueur.**

B- Non-respect de la fréquence et de la nature des réunions du Conseil municipal

Les dispositions de l'article 144 alinéa 1 prévoient que « *Le conseil municipal se réunit en session ordinaire une fois par trimestre* ». Ainsi, la commune devait, en cas de respect de cette fréquence, tenir quatre sessions ordinaires par an soit 16 sur toute la période sous revue.

Le tableau ci-dessous récapitule le nombre de sessions **ordinaires et extraordinaires** tenues de 2017 à 2020.

Tableau n°1 : Nombre et nature des sessions

EXERCICES	TRIMESTRES CONCERNES	NOMBRE	NATURE DES SESSIONS	
			Ordinaires	Extraordinaires
2017	1 ^{er} trimestre	3	3	0
	2 ^e trimestre	0	0	0
	3 ^e trimestre	0	0	0
	4 ^e trimestre	0	0	0
Sous-total		3	3	0
2018	1 ^{er} trimestre	1	1	0
	2 ^e trimestre	1	1	0
	3 ^e trimestre	0	0	0
	4 ^e trimestre	2	2	0
Sous-total		4	4	0
2019	1 ^{er} trimestre	3	2	1
	2 ^e trimestre	0	0	0
	3 ^e trimestre	0	0	0
	4 ^e trimestre	0	0	0
Sous-total		3	2	1
2020	1 ^{er} trimestre	0	0	0
	2 ^e trimestre	2	2	0
	3 ^e trimestre	1	1	0
	4 ^e trimestre	2	2	0
Sous-total		5	5	0
TOTAL	16 TRIMESTRES	15	14	1

Source : Procès-verbaux des sessions du conseil municipal

Les exercices 2017 et 2019 sont marqués par une faible activité du conseil municipal avec **3 sessions tenues pour chacun, toutes au 1^{er} trimestre et dont 1 extraordinaire en 2019.**

Les exercices 2018 et 2020 semblent se rapprocher des exigences de l'article 144 CGCT avec respectivement 4 et 5 sessions ordinaires tenues sur les quatre exigées. Cependant, pour l'année 2018 quatre (4) sessions ordinaires ont été tenues dont, une aux 1^{er} et 2^{ème} trimestre et deux au 4^{ème} trimestre. Au 3^{ème} trimestre aucune session ordinaire n'a été tenue. Sur la gestion 2020 cinq (5) sessions ordinaires ont été tenues au 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} trimestre. Le conseil municipal n'a pas tenu de session ordinaire au 1^{er} trimestre.

Au demeurant, le conseil municipal viole les dispositions de la loi qui prescrit la tenue obligatoire d'une session ordinaire par trimestre. En effet, cette violation est observée durant toute la période sous revue.

Durant cette même période, une seule session extraordinaire a été tenue notamment au 1^{er} trimestre de 2019. Au même moment le conseil municipal a tenu, pendant certains trimestres, plus d'une session ordinaire.

La Cour rappelle au maire, qu'en dehors d'une session ordinaire exigée par trimestre, le conseil municipal peut se réunir en session extraordinaire sur convocation du représentant de l'Etat du maire ou d'une majorité de conseillers. Dès lors, la tenue de plus d'une session ordinaire sur un même trimestre viole la disposition ci-avant rappelée et pourrait être évitée en organisant des sessions extraordinaires.

Le maire, dans sa réponse, affirme que la périodicité fixée par l'article 144 n'a pas un caractère impératif et que le caractère insulaire de la commune faisait que le conseil préférerait attendre d'avoir un ordre du jour assez conséquent. Par ailleurs, il déclare prendre acte pour les sessions extraordinaires.

La Cour en prend acte et fait constater que l'article 144 du Code général des Collectivités territoriales ne prête pas à équivoque et invite le maire à se conformer à la réglementation en matière de tenue des conseils pour mieux prendre en charge les intérêts locaux.

Recommandation n° 2 :

La Cour demande au maire de veiller au respect de la tenue régulière des sessions ordinaires et convoquer, au besoin, des sessions extraordinaires.

C- Manquements aux dispositions légales relatives à la tenue du registre des délibérations du Conseil municipal

Aux termes de l'article 146 du CGCT « *Toute convocation[...] est mentionnée au registre des délibérations, affichée à la porte de la mairie [...]* ». Par ailleurs, l'article 154 du même Code dispose que « *Le compte rendu de la séance est, dans la huitaine, affiché par extraits à la porte de la mairie.*

Certification de l'affichage du compte-rendu est faite par le maire et mentionnée au registre des délibérations.

Les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre côté et paraphé par le représentant de l'Etat [...] »

L'examen du registre des délibérations révèle plusieurs violations des dispositions du CGCT. Outre le fait que le registre n'est ni côté ni paraphé par le représentant de l'Etat, les convocations et les délibérations sont écrits sur des feuilles volantes. **De même elles ne sont pas signées par les membres présents.**

De même, le droit des citoyens à l'information à travers la publication systématique par voie d'affichage des comptes rendus des sessions du conseil municipal n'est pas respecté. En effet, l'examen du tableau de publication des décisions du conseil municipal ainsi que les déclarations du secrétaire municipal sur le sujet confirment cet état de fait.

Les violations des dispositions susmentionnées contribuent à la perte de la mémoire des sessions et délibérations de l'organe.

Dans sa réponse, le maire soutient que les délibérations sont bien inscrites sur le registre et admet la non-inscription des convocations et l'absence d'affichage. Il reconnaît également que le registre n'est ni coté ni paraphé et s'engage à remédier à tous ces manquements.

La Cour prend acte et demande au maire de procéder à la transcription formelle des délibérations sur le registre en lieu et place du collage des extraits de délibérations.

Recommandation n° 3 :

La Cour demande au maire de veiller à :

- **l'inscription des convocations et des délibérations du conseil municipal dans le registre des délibérations ;**
- **la transcription des comptes rendus dans le registre des délibérations.**
- **la cotation et au paraphe du registre par le RE.**

D- Pléthore et léthargie des Commissions techniques du Conseil municipal

La création des commissions techniques est prévue par l'article 156 alinéa 1 du CGCT qui indique que : « *Le conseil municipal ne peut déléguer ses attributions. Cependant, il peut former, au cours de la première session annuelle, des commissions pour l'étude des questions entrant dans ses attributions [...]* ». Le conseil municipal de Gorée a, conformément audit article, créé quinze (15) commissions techniques pour un conseil de 36 membres en exercice. Elles sont, ainsi, dénommées :

1. Urbanisme habitat et infrastructures
2. Education formation et insertion professionnelle
3. Jeunesse et Vie Associative
4. Sports et loisirs
5. Environnement, Assainissement et Cadre de vie
6. Affaires Maritimes et Mobilité
7. Finances, Etudes, Planification et prospective
8. Santé, Hygiène et Action sociales
9. Culture et patrimoine
10. Tourisme et activités économiques
11. Information et communication
12. Coopération Décentralisée, Partenariats et Jumelages
13. Vie communautaire et Famille
14. Sécurité, Affaires Juridiques et Administratives
15. Accueil, organisation et Animation

L'examen des pièces produites par la commune permet de constater le nombre pléthorique avec des chevauchements dans les missions et une inertie dans le fonctionnement. A titre d'exemple, l'existence de deux commissions à vocation jeunesse et sport, à savoir la commission Jeunesse et Vie Associative et la commission Sports et loisirs permet de noter cette redondance. Ces deux ayant les mêmes cibles pourraient être regroupées en une seule commission. Il en est de même

des commissions information et communication et de la commission Accueil, organisation et Animation.

La pléthore et la redondance des rôles ont pour conséquence la léthargie de certaines commissions. Il en est, ainsi, de celles citées plus haut avec des missions et des cibles équivalentes. Au demeurant, pour ces commissions, aucun document attestant de leur fonctionnement régulier sur la période de contrôle n'a été transmis à la Cour.

Font exception à cette inertie les commissions, finances études planification et prospective, Urbanisme habitat et infrastructures, Education formation et insertion professionnelle, Santé, Hygiène et Action sociales Environnement et Assainissement et Cadre de vie. Ces commissions ont transmis à la Cour des documents de travail faisant état de leurs activités respectives notamment les rapports d'activités et feuille de route.

A l'analyse, la Commune de Gorée, devrait veiller à rationaliser les commissions techniques en vue de les rendre plus fonctionnelles.

Recommandation n° 4:

La Cour invite le Maire à examiner l'opportunité de :

- **rationaliser les commissions techniques ;**
- **veiller à leur bon fonctionnement sur la base de feuilles de route et à travers la production de rapports d'activités annuels.**

1-1-2- Manquements dans le fonctionnement de l'organe exécutif

L'audit a révélé des manquements relatifs à l'absence de renouvellement du document de planification du développement communal et des dysfonctionnements dans la coordination du bureau municipal.

A- Absence de renouvellement du document de planification

En référence à l'article 315 du CGCT, la commune de Gorée doit disposer d'un plan de développement communal (PDC). Cet instrument de pilotage et de coordination des interventions communautaires est nécessaire dans un contexte de territorialisation des politiques publiques marqué par l'institutionnalisation de la commune comme nécessaire porte d'entrée de l'ensemble des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). En effet, la gestion de la collectivité territoriale nécessite une maîtrise des atouts, contraintes, potentialités, menaces et priorités de la localité. L'élaboration du PDC est un impératif pour le développement harmonieux de la commune.

L'équipe de contrôle a constaté que la commune de Gorée n'a pas renouvelé son plan de développement. Le dernier plan d'investissement communal (PIC) élaboré en 2014 est arrivé à terme en 2019. À ce jour le pilotage du développement de la commune est basé sur le plan triennal d'investissement élaboré pour satisfaire les exigences du PACASEN et décliné en plan annuel.

Cette absence de document officiel de planification ne permet pas à la commune de se conformer aux dispositions légales mais aussi et surtout de prendre en charge les préoccupations locales qui doivent être capitalisées dans un plan de développement communal.

Recommandation n° 5:

La Cour demande au maire de prendre les dispositions utiles pour renouveler le plan de développement communal.

B-Dysfonctionnement dans la coordination du Bureau municipal

L'article 111, alinéa 3 du Code général des Collectivités territoriales décline les missions dévolues au bureau municipal.

Elles portent sur l'assistance aux services administratifs et techniques de la commune en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre des actions de développement, notamment les actions de participation populaire, sur l'établissement de l'ordre du jour des réunions du conseil municipal, la surveillance des impôts, taxes et droits qui sont versés à la commune, en prenant les mesures susceptibles d'améliorer leur recouvrement et enfin sur la détermination du mode d'exécution des travaux communaux.

L'émission de convocation et la rédaction de **compte-rendu** de réunion constituent un indice permettant d'attester du fonctionnement régulier du bureau municipal et ou de son implication dans la préparation des séances du conseil municipal. Sur la période sous revue, aucune documentation attestant du fonctionnement régulier du bureau municipal et par conséquent du respect des dispositions de l'article 111 n'a été transmise à la Cour. Interrogés sur cette situation le maire et le secrétaire municipal soutiennent que le bureau municipal fonctionne. Cependant, ils n'ont produit, à l'appui de leur déclaration aucune preuve attestant de cette fonctionnalité si ce n'est l'évocation d'échanges réguliers par téléphone et emails notamment au moment de l'élaboration du budget.

Dans sa réponse, le maire reconnaît que les convocations sont faites par voie téléphonique et par mail sans en avoir fourni les preuves, et considère que les compte-rendus devraient être faits par le secrétaire municipal.

La Cour fait remarquer au maire que les convocations doivent être matérialisées et qu'il doit veiller à l'existence de compte-rendu, en tant que responsable au premier chef du bon fonctionnement de la commune.

Recommandation n° 6 :

La Cour demande au maire de veiller au fonctionnement régulier et formel du bureau municipal par notamment, l'établissement de convocation en bonne et due forme et l'élaboration de comptes rendus de ses réunions.

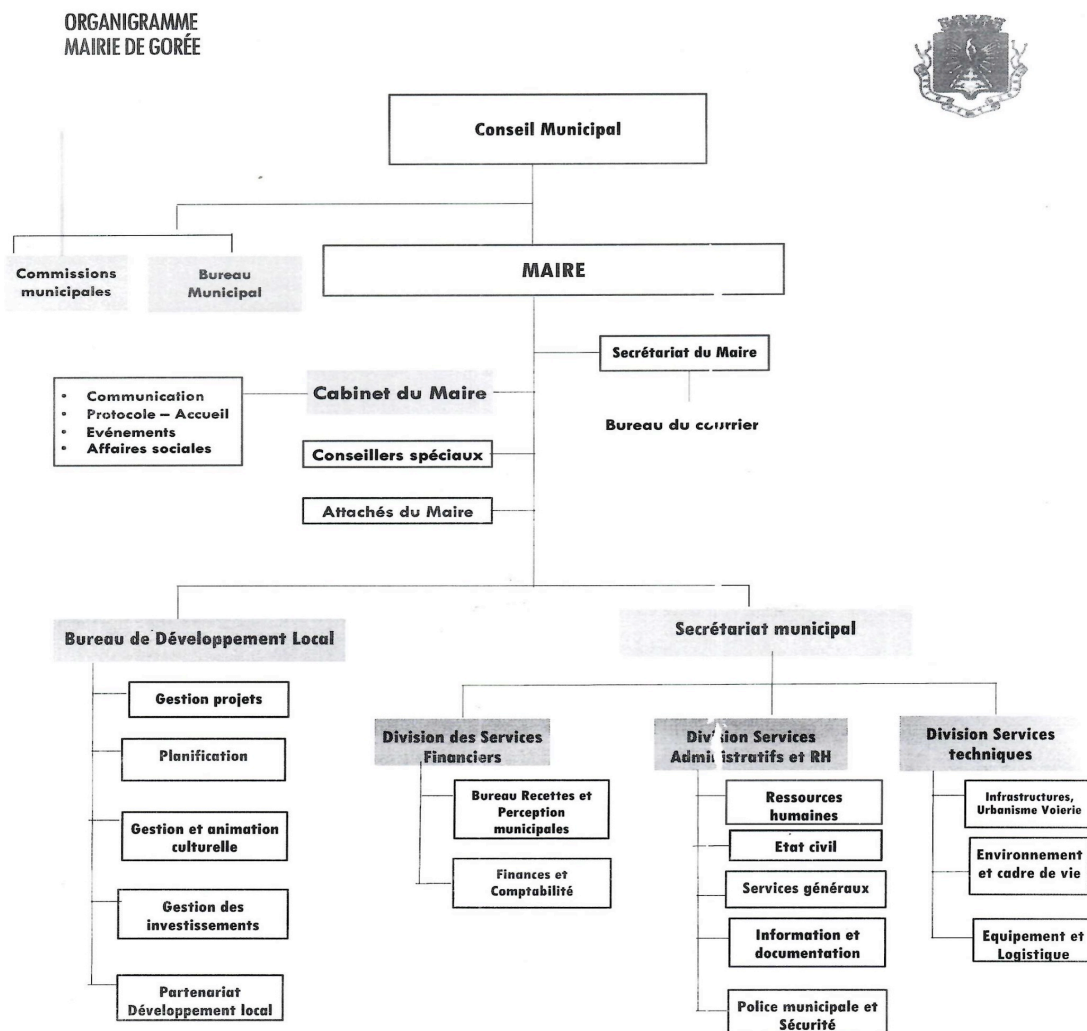
1-2- Organisation et fonctionnement de l'Administration communale

Les manquements concernent l'absence de structuration de l'organigramme, le recours abusif au cumul de postes, les dysfonctionnements dans la gestion de l'hôtel municipal et le suivi de la coopération.

1-2-1- Absence de formalisation et de structuration de l'organigramme communal

La commune a produit l'organigramme qu'elle a présenté à travers le graphique ci-après.

Graphique 1 : Organigramme de la commune de Gorée



A l'analyse, le conseil municipal occupe le sommet auquel lui sont rattachés les commissions techniques et le bureau municipal. Le maire se retrouve au second niveau avec sa secrétaire particulière et son cabinet.

Le troisième niveau est occupé par le secrétaire municipal et le bureau de développement local. Sous la tutelle du secrétaire municipal nous retrouvons la division des services financiers, la division des services administratifs et des ressources humaines et la division des services techniques. Le bureau de développement local est chargé de la gestion des projets, de la planification, de la gestion et l'animation culturelle, de la gestion des investissements et du partenariat développement local.

L'examen de cet organigramme permet de faire trois constatations :

D'abord, l'organigramme n'a pas fait l'objet d'un arrêté du maire le formalisant. En effet, sans cet arrêté et à l'absence de délibération l'organigramme perd tout caractère formel.

Ensuite, cet organigramme présente plusieurs singularités. Au sommet on y retrouve le conseil municipal, les commissions et le bureau municipal. Or ces derniers n'ont pas de rôle défini dans l'organisation de l'administration communale. Au niveau intermédiaire se retrouve le maire, son cabinet et la secrétaire particulière du maire. Les nombreux postes prévus (Conseillers spéciaux, Attaché du Maire, Evènements, Protocoles, Affaires sociales et Communications) constituent des singularités qu'on ne retrouve pas souvent dans une commune. L'autre singularité tient du rapport établi par l'organigramme entre la secrétaire particulière du Maire avec le bureau courrier commun. A ce niveau, il ne saurait avoir de rapport hiérarchique direct.

Enfin la comparaison de cet organigramme avec celui réglementaire présenté dans le tableau ci-après et dont l'entrée en vigueur était prévu en janvier 2022, montre que la commune est loin de se conformer à ce dernier.

Tableau n° 2 : Organigramme-type

Cabinet du maire : <ul style="list-style-type: none">- Un Chef de cabinet ;- Un Assistant du maire ;- Un chargé de communication et des relations publiques.	Secrétariat municipal et les services rattachés : <ul style="list-style-type: none">- Le bureau informatique ;- Le bureau du courrier, des archives et de la documentation.
Division de l'Administration générale et des Finances : <ul style="list-style-type: none">- Un bureau des Finances, du Budget et de la Comptabilité des matières ;- Un Bureau du personnel ;- Un Bureau des recettes.	Division de la Planification et des Compétences transférées : <ul style="list-style-type: none">- Un Bureau de la planification, des Ressources naturelles et du Développement durable ;- Un Bureau de l'Education, de la Culture, de la Jeunesse et des Sports ;- Un Bureau de la Santé, de l'Hygiène et de l'Action sociale.

En somme, cet organigramme, difficile à mettre en œuvre, ne permet pas à l'administration communale de prendre en charge correctement ses missions. En effet, certains postes, surtout au niveau du Cabinet du Maire n'ont pas été pourvus compte tenu du faible effectif du personnel et de la lourdeur de l'organigramme.

Recommandation n° 7 :

La Cour demande au maire de réviser l'organigramme en s'inspirant du décret n° 2020-30 du 8 janvier 2020 fixant les organigrammes-types des collectivités territoriales, de le soumettre à l'adoption du conseil et de prendre un arrêté de formalisation.

1-2-2- Recours abusif aux cumuls de postes

La visite des services et les entretiens avec le personnel révèlent plusieurs cas de cumul de fonctions. Il s'agit notamment des cumuls de fonctions :

- de secrétaire municipal et de chef du Bureau des ressources humaines par M. Djiby NDIAYE
- de Comptable, Régisseur des recettes et billeteur par Monsieur EL Hadji Malick GUEYE
- de comptable des matières avec celles de responsable de l'état civil par Monsieur Amadou Mactar N'DIAYE

Le Secrétaire municipal, de par sa fonction de coordination et d'appui au maire, ne devrait pas se charger de la gestion des ressources humaines qui est un bureau très important dans le dispositif de l'administration communale. Il considère d'ailleurs, lors de l'entretien avec l'équipe de contrôle, que ce cumul n'est pas de nature à favoriser une bonne tenue des dossiers du personnel et d'une meilleure coordination de l'équipe municipale.

En outre, la secrétaire particulière du maire est chargée du bureau du courrier. Elle assure le tri et l'enregistrement du courrier « arrivée » et « départ » sans distinction entre le courrier ordinaire et confidentiel. Ce rattachement du bureau du courrier à la secrétaire particulière du maire constitue une violation des dispositions ci-haut citées. En effet, le bureau du courrier fait partie des services rattachés au secrétariat municipal et ne saurait par conséquent être géré par la secrétaire particulière du maire.

Ces nombreux cas de cumul de fonctions font que, dans la pratique, les divisions administrative et ressources humaines et des services techniques ne sont pas fonctionnelles. Ils ont pour conséquence l'absence d'efficacité dans la gestion des services.

Le maire indique que le cumul est dû à un manque de personnel et à l'exigence de pourvoir de nouveaux postes à l'issue de la communalisation intégrale. Il soutient être confronté aux exigences du PACASEN et à la volonté de maîtrise de la masse salariale tout en admettant lancer le processus de recrutement.

La Cour rappelle en retour que le programme PACASEN dont la finalité est d'aider à améliorer la gestion des CT, n'est en rien incompatible avec les exigences du décret n° 2020-30 du 8 janvier 2020 précité.

Dans tous les cas, il est clairement indiqué, après le rappel de l'obligation pour les CT de tenir compte de leur capacité financière, que les organigrammes-types prévus sont indicatifs et constituent aussi des maxima.

Recommandation n° 8:

La Cour demande au maire de corriger les cas de cumul de postes dans l'administration communale en tenant compte des moyens de la commune.

1-2-3- Dysfonctionnements dans la gestion de l'hôtel municipal

L'hôtel municipal est un centre d'hébergement d'une dizaine de chambres réalisé au profit de la commune dans le cadre du Programme d'Appui aux Communes (PAC).

Par délibération N° 0021/MCIG/SM du 16 MAI 2015, le conseil municipal a opté pour la création d'une régie financière autonome chargée de la gestion du centre. Cette régie dotée de l'autonomie financière est administrée sous l'autorité du maire par un conseil d'exploitation et

un gérant. L'article 4 précise que le conseil règle par délibération les modalités de fonctionnement et arrête le budget spécial de la régie qui est annexé à celui de la commune

Les statuts de la régie autonome ont été adoptés par délibération du conseil municipal N°0027 du 13 janvier 2016. Cette délibération suivie d'une autre N°0030 du 26 janvier 2016, a confié la gestion de l'hôtel à un conseil d'exploitation composé de la liste ci-après

Tableau n° 3: Liste des membres du conseil d'exploitation

Prénom Nom	Fonction
1. M. Augustin SENGHOR	MAIRE
2. Mme Henriette Anta Faye PINA	Présidente de la commission des finances
3. M. Daouda DIA	Président de la commission tourisme et activités économiques
4. M. Jean J. M DIENE	Vice-Président de la commission des affaires juridiques et administratives
5. M. Xavier KANE	Président de la commission mobilité et affaires maritimes
6. M. Moustapha MANGANE	Personne ressource

Source : Délibération n°0030 du 26 janvier 2016

A la demande de l'équipe de vérification de disposer des statuts de la régie les autorités municipales n'ont pas donné suite.

Pour rappel, la loi 2006-16 modifiant la loi 65-61 du 19 juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration en son article 10 nouveau, précise que la participation réalisée par voie de délégation de service public ou sur la base d'un contrat de partenariat public privé. Considérant qu'en l'espèce le partenariat public privé ne peut être appliqué, il convient de retenir que la participation est faite sur la base de la délégation de service public, laquelle délégation se matérialise aux termes de l'article 10 du COA par la concession ou la régie intéressée. En effet, ladite loi définit la régie intéressée comme un mode *« au titre duquel une personne publique confie l'exploitation d'un service public à un cocontractant qui en assume la gestion pour le compte de ladite personne et reçoit de cette personne publique une rémunération calculée en fonction des revenus ou des résultats de l'exploitation du service »*.

Elle considère la concession comme *« un contrat par lequel une personne publique charge le concessionnaire soit d'exécuter un ouvrage public ou de réaliser des investissements relatifs à un tel ouvrage et de l'exploiter en vue d'assurer un service public, soit uniquement d'exploiter un ouvrage ou des équipements publics en vue d'assurer un service public. Dans tous les cas, le concessionnaire exploite le service public en son nom et à ses risques et périls en percevant des rémunérations des usagers de l'ouvrage ou des bénéficiaires du service concédé »*.

En outre, le Code général des Collectivités territoriales prévoit la création d'établissements publics locaux. En effet, l'article 236 dispose que *« Les collectivités locales peuvent créer des établissements publics locaux conformément aux dispositions légales relatives aux établissements publics, aux sociétés à participation publique et aux personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique »*.

L'hôtel municipal est considéré comme une régie qui est un mode de gestion par lequel la collectivité publique confie à un tiers public ou privé la gestion ou l'entretien d'un service. La régie peut être simple ou intéressée.

Dans la régie intéressée, c'est toujours la personne publique qui fait fonctionner le service, mais la personne ou la société placée par l'Administration à la tête du service est intéressée financièrement aux résultats de l'exploitation.

La régie municipale est plus proche de la régie intéressée compte tenu du fait que le personnel n'est pas directement recruté par la Commune et que les salaires du personnel sont payés grâce aux ressources tirées de l'exploitation.

Il ressort de l'entretien avec Mme Henriette Anta Faye PINA, Présidente de la commission des finances et actuelle gérante que, depuis la création centre au mois de mai 2020 sa gestion était confiée à M. Mansour SOW (Conseiller spéciale du maire). Elle déclare assurer l'intérim de la gérance de l'hôtel suite au décès de ce dernier. Selon elle, à sa prise de fonction le centre ne disposait pas d'une comptabilité organisée néanmoins depuis sa prise de service elle a reconstitué la comptabilité par le journal des opérations de dépenses et recettes.

Aux termes des analyses et de l'entretien avec les différents acteurs, il a été constaté les manquements ci-après :

- L'absence, durant la période sous revue, de budgets annexés au budget général pour faire fonctionner la régie alors que l'hôtel municipal devrait faire l'objet d'un budget annexé au budget général et approuvé dans les mêmes conditions conformément aux dispositions de l'article 192 du CGCT qui précisent que « Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial sont votés par le conseil de la collectivité locale et approuvés dans les mêmes conditions que son budget général ».
- L'absence de statut de la régie malgré les nombreuses demandes de l'équipe
- L'absence d'actes de nomination des gérants
- L'incomplétude, voir l'absence de la comptabilité de la régie qui se résume à une comptabilité descriptive des dépenses et des recettes
- Une comptabilité reconstituée en contradiction avec la situation bancaire produite par la commune

En somme, la gestion de l'hôtel municipal est caractérisée par un manque de transparence parce que, pendant la période sous revue, aucun budget de la régie n'a été annexé à celui de la commune, aucun document relevant de la gestion du centre n'est retracé dans les comptes de la commune. De même aucune prévision de recettes ou de dépenses n'est faite dans le budget de la commune.

En dernier ressort, l'entretien avec l'actuelle gérante du centre révèle l'existence d'un compte bancaire ouvert au nom du centre à l'agence de la CBAO de Gorée et dont le Maire est, lors du passage de la mission, l'unique signataire

Le tableau ci-après compare les résultats retraités d'exploitation d'après le journal des opérations de dépenses et de recettes et la situation du compte bancaire d'après les relevés bancaires.

Tableau n° 4 : Résultats d'exploitation de l'hôtel municipal après retraitement

Gestion	Résultats d'exploitation d'après journal des opérations recettes/dépenses(A)	Solde Banque au 31 décembre (B)	Solde retraité C=(B-A)	ECARTS D=C-B
GESTION 2016		9 561 254		
GESTION 2017	- 5 119 619	2 084 680	4 441 635	-2 356 955
GESTION 2018	- 2 554 228	1 551 103	1 887 407	-336 304
GESTION 2019	- 928 832	4 332 784	958 575	3 374 209
GESTION 2020(24/08/2020)	309 200	4 153 415	1 267 775	2 885 640

A l'analyse, il ressort du tableau ci-dessus que le solde de la banque au 31 décembre des gestions 2017, 2018 et 2019, est toujours positif. Dans le même temps, les résultats retraités d'après les journaux des opérations recettes/dépenses font état de soldes négatifs. Le solde bancaire à la fin de chaque gestion est différent du solde « théorique » reconstitué par nos soins sur la base de la situation de référence de 2016 tirée du relevé bancaire.

Par ailleurs, le caractère sommaire de la comptabilité et l'indisponibilité des justificatifs des mouvements de trésorerie (souches de chèques, remises d'espèces ou de chèques, factures) n'ont pas permis d'établir un rapprochement bancaire afin de corréliser les résultats des exercices. *De même le résultat d'exploitation n'est pas forcément égal à celui du relevé bancaire. Ce dernier renseigne simplement sur des avoirs qui peuvent coexister avec d'autres.*

La Cour conclut que l'hôtel municipal n'a pas été géré conformément aux dispositions législatives et réglementaires organisant le fonctionnement en régie et constate une gestion peu orthodoxe des ressources générées par l'infrastructure.

Dans sa réponse, le maire, sans produire de document relatif au budget, à la comptabilité et aux statuts de la régie, évoque un vide juridique en matière de création de régie. Il évoque, en outre, que malgré le décès du gérant et l'absence de mise en place d'une comptabilité adaptée, le compte bancaire est positif et qu'aucune dépense hors exploitation n'a été faite.

Il déclare, enfin, que la commune tend vers un changement de mode de gestion privilégiant la concession.

La Cour prend acte de la volonté du maire d'améliorer la gestion du centre mais rappelle que la régie financière a été bien encadrée par la loi 2006-16 modifiant la loi 65-61 du 19 juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration en son article 10 nouveau. Il lui a été demandé de produire les comptes du centre, le budget annexé, les statuts et de justifier les différences entre les situations bancaires et les résultats théoriques de la gestion. Elle retient par conséquent que le maire a manqué à son obligation de planification, de comptabilisation et de respect des règles de gestion d'une régie municipale.

Conclusion n° 1

La Cour considère que la gestion de l'hôtel municipal est faite en violation de la réglementation en matière de régie et de la comptabilité publique.

Recommandation n° 9:

La Cour demande au maire d'opter, dans la gestion de l'hôtel municipal, soit pour :

- **une régie avec un budget annexé et des ressources tirées de l'exploitation à verser à la perception ;**
- **une concession avec une redevance à payer au profit du budget communal ;**
- **un établissement public local.**

1-2-4- Gestion de la coopération

✓ Conventions signées sans suite

Les articles 16 et 19 du CGCT offrent la possibilité aux collectivités territoriales de mener des actions de coopération par le biais de la signature des conventions. A cet effet, la commune de par le biais de son conseil municipal a autorisé le maire à signer plusieurs conventions de coopération décentralisée.

Mais, force est de reconnaître que beaucoup d'entre elles n'ont même pas connu un début d'exécution malgré l'intérêt qu'elles suscitent pour la commune.

Le tableau ci-après retrace les différentes conventions signées sans suite :

Tableau n° 5: Les conventions signées sans suite

Convention	Objet	Date de signature	Partenaires
Convention de partenariat	Exploitation du bateau négrier « le bienfaisant »	22 /05/2017	-Facultés des lettres et sciences humaines UCAD -IFAN ; -Commune de Dionewar
Convention Cadre de Coopération décentralisée	City 2020 INTERREG	NEANT	-Mairie de San Cristobal de la Laguma –Espagne ; -Camara municipal de Angra Do Heroismo -Portugal ; -Camara Municipal de Riberia Grande Santiago – CAP-VERT ; -Commune de Saint-louis
Convention de financement n°02- DK 410	Cofinancement du budget de la commune de l' ile de Gorée (Aménagement des passages piétons)	17/07/2018	Le programme national de développement local (PNDL)
Convention tripartite	Mise à disposition et de gestion d' une vedette ambulance médicalisée à la commune de l' ile de Gorée	NR	-Brigade nationale des sapeurs –pompiers ; -La gendarmerie nationale

✓ Retard dans l'exécution de certaines conventions

L'audit de la mise en œuvre de la coopération décentralisée révèle que deux conventions, à savoir celles signées avec la métropole Grand Nancy, d'une part et avec le PNDL, d'autre part, ont connu des retards dans leur exécution.

En effet, seule, la convention signée avec la métropole Grand Nancy relative à la réalisation du réseau d'assainissement a connu un début d'exécution.

Par lettre n°00002253/MCTDAT/GCDT du 20 Aout 2019 dont l'objet porte sur la disponibilité des fonds du dispositif conjoint de soutien à la coopération décentralisée franco- sénégalaise 2019 et destiné au « renforcement des capacités de maîtrise d' ouvrage de la commune de Gorée en matière d'eau et d' assainissement », le Ministère des Collectivités territoriales de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire déclare avoir versé la somme de 4 849 678 francs représentant sa participation à la mise en œuvre de la convention entre la commune et Grand-Nancy . La lettre susvisée indique que ladite somme est transférée dans le compte du percepteur de Dakar.

Selon le maire et le secrétaire municipal, la commune de Gorée n'est pas entrée en possession de la contrepartie du ministère pour le projet Grand-Nancy, contrairement à ce qu'indique la lettre visée plus-haut. *De telles affirmations ont été vérifiées et confirmées à travers le compte de gestion.*

En ce qui concerne la convention de financement signée entre la Commune de Gorée et le programme national de développement local, l'examen des comptes administratifs des exercices 2018 et 2019 montre leur prise en charge dans le budget d'investissement alors que la mise en œuvre effective de ladite convention de financement tarde toujours à se réaliser.

Interrogés sur de tels retards, le Secrétaire municipal et le Maire évoquent des problèmes de suivi des partenaires et de non disponibilité des fonds promis, et pour le Grand Nancy, le retard de la mise à disposition de la contrepartie du Ministère en charge des Collectivités territoriales.

Le maire ajoute également que des difficultés d'acheminement (bateau le négrier) et la pandémie du COVID 19 (Vedette ambulance médicalisée) ont aussi impacté l'exécution des conventions.

La Cour fait constater, en retour, que, malgré ces motifs évoqués, l'équipe municipale devra mieux organiser le suivi de l'exécution des conventions.

Recommandation n° 10:

La Cour demande au maire de veiller à la mise en œuvre des conventions signées avec les partenaires.

II- Gestion du personnel

2.1. Tenue des dossiers du personnel

Aux termes de l'article 222 du Code du Travail, il est institué un dossier du travailleur. De même l'article 17 de la loi n° 2011-08 du 30 mars 2011 relative au statut général des fonctionnaires des Collectivités territoriales prévoit la tenue de dossier individuel du fonctionnaire contenant toutes les pièces intéressant sa situation administrative enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité.

L'examen des dossiers du personnel a révélé des manquements dans la tenue des dossiers individuels des agents de la Commune de Gorée ainsi que dans le classement exhaustif des pièces devant y figurer. En effet, il a été constaté :

- L'absence des fiches d'évaluation, ce qui ne favorise guère l'avancement des agents municipaux durant toute la période sous revue.
- L'absence des contrats des agents de santé Mme Ndèye Ngoné NDOYE diplômée en chirurgie dentaire sortant de la faculté de médecine de l'université Cheikh Anta DIOP, Ndèye Thiané FALL, Sage – femme d'Etat sortante de l'ENDESS, Mme SALL Fatou DIA, infirmière d'Etat.
- L'absence d'autres pièces comme, l'extrait de naissance, le casier judiciaire, le certificat de mariage et les bulletins de naissance des enfants. C'est le cas, notamment, d'Amadou Mactar NDIAYE avec un dossier individuel sans extrait de naissance, ni casier judiciaire, encore moins un certificat de mariage et les bulletins de naissance des enfants. Il en est de même pour Mme Ndeye Ngoné NDOYE dont le dossier individuel ne contient pas de casier judiciaire et d'extrait de naissance.

En somme, ces pièces manquantes sont importantes, pour renseigner sur le passé judiciaire, déterminer la situation fiscale, salariale, suivre la carrière et l'adéquation profil/rémunération de l'agent municipal.

Recommandation n° 11 :

La Cour demande au Maire de prendre les dispositions nécessaires pour la mise à jour des dossiers du personnel.

2-2. Niveau d'études du personnel permanent

En fonction du diplôme et du niveau de formation, il est possible de déterminer la qualification professionnelle qui se comprend comme la capacité d'une personne à exercer un métier ou une fonction donnée.

L'exploitation des dossiers du personnel de la commune révèle que le niveau d'étude du personnel est relativement bas durant la période sous revue comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 6 : niveau de qualification du personnel permanent de 2017-2020

Année	Médecin	Infirmière d'Etat ,et Sage – femme	Master	BAC	BEP	BFEM	Sans diplômes	Total	% des sans diplômes
2017	1	2	1	0	1	0	4	9	44%
2018	1	2	1	0	1	0	4	9	44%
2019	1	2	0	0	2	3	6	14	43%
2020	1	2	0	0	2	3	6	14	43%

Il ressort de ce tableau, un faible niveau d'études du personnel administratif durant la période sous revue, cinq agents seulement en 2017 et 2018 et 8 agents en 2019 et 2020 présentent un niveau de qualification ou de diplôme satisfaisant. Hormis ces agents, le reste du personnel est constitué de non diplômés dont le pourcentage varie de 43 à 44%.

A cela s'ajoute un déficit de personnel permanent dont la conséquence immédiate est un cumul élevé de fonctions (cf. partie I) qui concerne celles de comptable-matière et responsable du service de l'état-civil, secrétaire municipal et chargé de la gestion du personnel et responsable du service informatique de la commune.

Compte tenu de ce déficit de personnel, la commune gagnerait à recruter un personnel permanent qualifié.

2-3- Inadéquation entre poste et profil

Le cycle d'audit montre une inadéquation entre poste occupé et profil de certains agents. Cette inadéquation concerne divers postes.

Il en est ainsi du poste de secrétaire municipal dont le titulaire, Monsieur Djibril Ndiaye est seulement titulaire du BFEM. Son profil n'est pas conforme à ce qui est indiqué dans le décret n° 2014-1222 du 24 septembre 2014 fixant le statut du secrétaire municipal. En effet, ledit texte, en son article 2 précise que le secrétaire municipal est choisi parmi les agents de la hiérarchie A ou B de la fonction publique ou de niveau équivalent. Or le BFEM ne peut être classé parmi les diplômés d'accès à ces hiérarchies.

De même, le poste de comptable matières est occupé par Monsieur Amadou Mactar NDIAYE suite à la décision n°267 du 25 juillet 2018 provisoirement. Ce dernier fait partie des agents sans diplôme et ne dispose d'aucune qualification ni d'expertise à faire valoir en comptabilité des matières. Son profil est, en effet, inadéquat au poste de comptable des matières.

L'autre inadéquation concerne la fonction d'agent-voyer. En effet, la commune s'est attachée les services de Monsieur Mamadou Lamine GUEYE. Ce dernier est titulaire d'un diplôme en électricité et n'a aucune compétence et expérience en matière de génie civile. L'entretien avec le sieur GUEYE a révélé cette inadéquation.

La Cour constate que le poste d'agent voyer est si stratégique qu'il ne doit être confié qu'à des agents présentant un niveau de qualification et d'expérience suffisant pour une bonne exécution des tâches liées à cette fonction. Ce personnel peut être recherché parmi les agents des travaux publics dont leur statut est prévu par le décret 2012-970 portant statut particulier du cadre des

fonctionnaires des travaux publics et des transports des collectivités territoriales. A défaut d'un agent voyer qualifié, la commune **devrait davantage utiliser les services de l'ARD et/ou faire recours à un service de l'Etat tel que celui de l'Urbanisme**, par la signature de conventions avec l'administration conformément aux dispositions de l'article 285 du code général des collectivités territoriales qui précise que : « les conditions d'utilisation de chaque service de l'Etat par les collectivités territoriales sont déterminées par les conventions passées entre le représentant de l'Etat et le président du conseil départemental ou le maire. Les conventions sont établies suivant des modèles-types fixés par décret. Le président du conseil départemental et le maire donnent, dans le cadre des conventions précitées, toutes les instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'ils confient auxdits services. Ils contrôlent l'exécution de ces tâches ».

Dans sa réponse, le maire soutient que la faiblesse du niveau de qualification et d'études du personnel est dû au fait que les anciennes communes d'arrondissement n'avaient la possibilité de recruter et se contentaient de recevoir des agents de la Ville. Il soutient, cependant, s'adapter en procédant au recrutement dans les limites de la disponibilité des ressources disponibles. Ce projet de recrutement reste, néanmoins, freiné depuis deux années par la pandémie de COVID 19 et sera repris pour corriger cet état de fait.

Enfin il déclare que Monsieur Amadou Mactar Ndiaye est bien titulaire du BFEM sans pour autant en rapporter la preuve.

La Cour comprend les difficultés évoquées et encourage le maire à poursuivre la voie du reprofilage de ses agents dans le respect des normes en matière de gestion du personnel.

Recommandation n°12 :

La Cour demande au maire de veiller :

- **au recrutement d'un personnel administratif qualifié dans le respect des normes en matière de gestion du personnel.**
- **à la nomination du Secrétaire municipal, du comptable des matières et de l'agent-voyer conformément à la réglementation.**

2-4-Recours abusif aux contrats à durée déterminée des agents temporaires.

Les dispositions de l'article 42 alinéa 1^{er} de la loi n° 97-17 du 1^{er} décembre 1997, portant Code du Travail, modifié, précisent que : « *aucun travailleur ne peut conclure avec la même entreprise plus de deux contrats à durée déterminée, ni renouveler plus d'une fois un contrat à durée déterminée.*

La continuation des services en dehors des cas prévus à l'alinéa précédent constitue de plein droit l'exécution d'un contrat à durée indéterminée ».

Durant la période sous revue, la **Commune** de Gorée a procédé à de nombreux renouvellements de contrats à durée déterminée, en violation de l'article 42 de la loi susmentionnée.

Ces renouvellements ont concerné les agents listés dans le tableau ci-après avec le nombre de contrats signé par chacun d'eux.

Tableau n° 7 : Liste des agents dont les CDD ont été plusieurs fois renouvelés

Numéro	Prénoms Nom	Nombre de renouvellement
--------	-------------	--------------------------

1	Mame Astou BA	10
2	Abdoulaye DIALLO	10
3	Khady DIEYE	10
4	Adama NIANG	7
5	Modou MBENGUE	6
6	Cellou DIALLO	10
7	Adama NDIAYE	10
8	Mouhamadou aliou DIALLO	10
9	Cheikh BENGA	10
10	Banna DIATTA	10
11	Ndiankou NDIAYE	10
12	Souleymane KEITA	10
13	Francois Xavier SARR	10
14	Goro Diop NDIAYE	10
15	Adama Chimère SARR	10
16	Pierre Antoine SARR	10
17	Kisito MBENGUE	10
18	Madjiguène MBAYE	10
19	Moustapha THIOR	10
20	Amadou Samba BA	10
21	Massar FAYE	3
22	Ndeye DIAGNE	10
23	Maimouna SARR	10
24	El hadji Birame NDIAYE	10
25	Thierno NDIAYE	10
26	Martial CISS	10
27	Ibrahima NDOYE	10
28	Yacine SAGNA	10
29	Ablaye MBAYE	10
30	Mamadou Mactar NDIAYE	06
31	Mamadou Malo SARR	10
32	Khady NDIAYE	06
33	Yaye Aminata MBAYE	10
34	Augustin MENDES	08
35	Dieynaba SALL	06
36	Alioune NDIONGUE	10
37	Moussé Diop DIEYE	06
38	Fatou Haby SALL	06
39	Médoune DRAME	10
40	Papa El Hadji Assane SEYE	10
41	Lamine Ndiaye SYLLA	10
42	Mamadou Lamine GUEYE	06
43	Thierno Souleymane BARRY	10
44	Thérèse FAYE	10
45	Médoune DIOP	7
47	Adama NDOYE	4
48	Léon Mayorosy	3
49	Sokhna Diéye GUEYE	5
50	Doudou SAGNA	3
51	Saer DIENG	4
52	Abdoulaye Gadri SOW	4
53	Mamadou Samba BOIRO	3

Il ressort du tableau ci-dessus que sur les 53 agents temporaires recrutés, durant les quatre exercices, 34 ont vu leurs contrats à durée déterminée renouvelés 10 fois, sept dont les contrats

sont renouvelés 6 fois, et pour le reste du personnel, leur renouvellement est compris entre 5 et 3 fois.

Ainsi, la Cour constate une violation manifeste et répétée des dispositions de l'article 42 alinéa 1^{er} du code du travail et attire l'attention du maire sur les risques qu'encourt la commune en cas de recours formé par les agents concernés.

Le maire admet prendre conscience du risque que constitue le recours aux CDD mais le justifie à travers les nombreuses obligations surtout en matière de prise en charge de certains secteurs à compétences transférées. Il déclare entamer depuis deux ans des mesures correctives aussi bien internes qu'en relation avec la Société nationale de Gestion des Déchets solides ex Unité de Collecte et de Gestion des Déchets solides.

La Cour considère que quelques soient les obligations liées à la prise en charge des préoccupations, la commune ne doit pas outrepasser les dispositions législatives et réglementaires et s'exposer à des risques qui engendreraient des conséquences plus graves. Elle exhorte le maire à respecter scrupuleusement les normes qui gouvernent la gestion du personnel.

Recommandation n° 13:

La Cour demande au maire de cesser la pratique du renouvellement des contrats de travail à durée déterminée, faite en violation des dispositions du code du travail.

III-Gestion budgétaire et financière

L'analyse du cycle budgétaire porte sur la procédure de préparation du budget et l'analyse financière effectuée à partir des données de la prévision et de l'exécution.

3-1- Examen de la procédure budgétaire

L'examen de la procédure budgétaire a révélé des manquements dans le respect des délais de tenue des débats d'orientation budgétaire et de vote du budget ainsi qu'un défaut de sincérité des prévisions budgétaires.

3-1-1- Manquements dans le respect des délais de tenue des débats d'orientation budgétaire et de vote des budgets

L'examen des rapports et pièces mis à la disposition de l'équipe de vérification a permis de constater l'effectivité de la tenue des débats d'orientation budgétaires pour les exercices 2017, 2018 et 2019 et de vote des budgets de la commune de Gorée. C'est seulement en 2020 que le débat d'orientation budgétaire n'a pas été tenu.

Le tableau suivant retrace les dates de tenue des débats d'orientation budgétaire et d'adoption des budgets.

Tableau n° 8 : Dates de tenue des DOB et d'adoption des budgets

Exercices	Date de tenue du DOB	Numéro délibération et dates d'adoption des budgets
2017	14 décembre 2016	Délibération n°0038 /MCIG/CM/SE du 30 janvier 2017
2018	29 décembre 2017	Délibération n°0048/MCIG /CM /SE du 25 janvier 2018
2019	15 décembre 2018	Délibération n °0064/MCIG /CM /SE du 29 décembre 2018
2020	Néant	Délibération n°0074 /MCIG /CM /SE du 20 décembre 2019

Le tableau ci-dessus montre que le délai de tenue des débats d'orientation budgétaires n'a pas été respecté en 2018, 2019 et 2020. En effet, conformément aux dispositions de l'article 253 du CGCT, au moins un mois avant le vote du budget, doit se tenir un débat d'orientation budgétaire.

En ce qui concerne les délais de vote du budget, ils sont retenus conformément aux dispositions de l'article 254 du CGCT qui édictent que les collectivités territoriales votent leurs budgets, en principe, avant le 1er janvier de l'exercice auquel ils s'appliquent. La commune a respecté ce principe pour les gestions de 2019 et 2020, en ce sens qu'ils ont voté les budgets respectivement, le 29 décembre 2019 et le 20 décembre 2020. Au contraire, pour les exercices 2017 et 2018 le principe a été violé car les budgets ont été adoptés, respectivement, les 30 janvier 2017 et 25 janvier 2018.

La Cour constate, ainsi, que pour les deux dernières gestions de la période la commune de Gorée a fait des efforts dans le respect du délai d'adoption du budget et devra faire de même pour les débats d'orientation budgétaire afin de mieux se conformer à la règle.

Recommandation n° 14 :

La cour invite le maire au respect du vote du budget avant le 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique et à la tenue des DOB dans les délais requis.

3-1-2- Défaut de sincérité des prévisions budgétaires

En référence à l'article 255 du CGCT, les recettes et les dépenses doivent être "évaluées de façon sincère". L'analyse du niveau de sincérité des prévisions est effectuée sur la base de la comparaison prévisions/réalisations et celle de la réalisation de la gestion 2020 avec la moyenne triennale.

A- Prévision et réalisation des recettes globales

Le tableau ci-après retrace les prévisions, les réalisations et les écarts.

Tableau n° 9 : Prévisions, réalisations des recettes et écarts

EXERCICES	PREVISIONS	REALISATIONS	ECARTS	TAUX
2017	337 500 000	199 594 608	137 905 392	59%
2018	396 094 417	220 562 980	175 531 437	55%
2019	497 103 505	299 175 239	197 928 266	60%
2020	524 477 981	260 753 339	263 724 642	49%

Ce tableau révèle des écarts continus entre les prévisions et les réalisations variant de 137 905 392 à 263 724 642. Il renseigne globalement sur le niveau élevé des prévisions et donne une idée du niveau de surestimation des recettes.

Pour plus de précision, les prévisions et réalisations de la gestion 2020 sont comparées à la moyenne triennale des réalisations des trois derniers exercices connus, conformément aux dispositions de l'instruction n°160 du 21 février 1997 portant approbation des budgets des collectivités locales qui préconisent que l'évaluation des recettes soient effectuées sur la base de ladite méthode.

Le tableau ci-après a permis de comparer les prévisions de 2020 à la moyenne triennale 2017-2019.

Tableau n° 10 : Rapport prévisions 2020/Moyenne trois dernières années

Moyenne des réalisations de recettes 2017-2019	Prévisions 2020	Réalisations 2020	Rapport prévisions 2020/moyenne réalisations	Rapport Réalisations 2020/moyenne réalisations
239 777 609	524 477 983	260 753 339	2,18	1,087

Il apparaît à travers ce tableau que les prévisions de recettes de 2020, arrêtées à **524 477 983 F CFA**, représentent 2,18 fois la moyenne des recettes des trois dernières gestions qui est de **239 777 609 F CFA**. Par conséquent, la commune n'a pas établi ses prévisions de 2020 en fonction des réalisations antérieures et des réalités économiques locales ; ce qui a favorisé la surestimation des recettes

La Cour considère, à la lumière des résultats de l'analyse des deux tableaux précédents, que les budgets de la commune de Gorée pour la période sous revue se caractérisent par leur manque de sincérité.

B- Prévisions et réalisations par section

L'examen porte sur les taux de réalisation des recettes de fonctionnement et d'investissement pour identifier la section qui a contribué le plus au manque de sincérité.

1) Prévision et réalisation des recettes de fonctionnement

Les prévisions des recettes de fonctionnement et les taux de réalisation, durant la période de contrôle, sont retracées dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 11 : Taux de réalisations des recettes de fonctionnement 2017-2020

Exercices	2017	2018	2019	2020
Prévisions	246 000 000	266 376 203	342 305 168	340 002 433
Réalisations	164 422 904	188 209 769	234 837 053	196 573 188
Ecarts	81 577 096	78 166 434	107 468 115	143 429 245
Taux de réalisation	67%	71%	69%	58%

Source : comptes administratifs 2017-2020

L'analyse de ce tableau montre que la moyenne des réalisations des recettes de fonctionnement s'élève à 66%. Le taux le plus élevé a été noté en 2018 avec un pourcentage de 71%. Pour la période sous revue les taux de réalisation sont supérieurs à ceux des réalisations globales (Cf. tableau 8).

2) Prévision et Réalisations des recettes d'investissement

Tableau n° 12 : Taux de réalisations des recettes d'investissement 2017-2020

EXERCICES	2 017	2018	2019	2020
Prévisions	91 500 000	129 653 211	154 798 337	184 475 548
Réalisations	35 171 704	32 353 211	64 338 186	64 180 151
Ecarts	56 358 296	97 300 000	94 460 151	120 295 397
Taux de réalisation	38%	25%	42%	35%

Le tableau ci-dessus retrace les taux des réalisations des recettes d'investissement. Il en ressort des taux de réalisation très bas avec une moyenne de 35%. Les seules années où les réalisations ont dépassé le taux moyen annuel sont 2017 et 2019 et elles n'ont guère atteint 50%.

En définitive, la lecture de ces deux tableaux fait apparaître que le défaut de sincérité des prévisions budgétaires résulte plus de la non maîtrise des prévisions des recettes

d'investissement même s'il est constaté toujours des déficits importants en matière de réalisation des recettes de fonctionnement. Il est nécessaire d'ajouter qu'un budget souffrant d'un défaut de sincérité ne devrait pas, conformément à l'instruction n°160 du 21 février 1997 portant approbation des budgets des collectivités locales, être approuvé par le représentant de l'Etat.

La Cour considère que pour avoir un budget sincère, la commune de Gorée devrait porter une attention particulière aux prévisions des recettes d'investissement.

Le maire, en réponse aux observations relatives au manque de sincérité, évoque le désengagement du Port autonome de Dakar en 2020 d'intégrer dans son ticketing la perception de la taxe de cession des services municipaux qui devraient entraîner une optimisation substantielle de son recouvrement.

Relativement à l'écart entre les prévisions et les réalisations des ressources d'investissement, le maire évoque le retard dans la prise de connaissance des fonds d'équipement.

La réponse de Monsieur Djiby DIALLO, représentant de l'Etat, n'est pas parvenue à la Cour.

La Cour fait remarquer au maire que les prévisions budgétaires obéissent à des règles précises notamment celle relative à la méthode de la moyenne triennale.

Recommandation n° 15 :

La Cour demande :

- ✓ **au maire de veiller à la sincérité des recettes de la commune et particulièrement celles relatives à la section d'investissement.**
- ✓ **au représentant de l'Etat de veiller, au moment de l'approbation du budget, au respect des règles de prévisions et à la sincérité du budget.**

C- Absence de stratégie de maîtrise du potentiel fiscal

L'analyse du taux de recouvrement de certaines recettes, durant la période sous revue, a révélé un niveau de réalisation très bas. C'est le cas des taxes municipales, des produits domaniaux (Cf tableau 15).

Cela est dû à une absence de maîtrise du potentiel fiscal communal. En effet, l'examen a montré que la commune n'a pas élaboré un plan ou une stratégie de maîtrise de son potentiel fiscal. Cette absence est reconnue par les acteurs rencontrés notamment, le maire, le comptable et la présidente de la commission des finances.

L'insuffisance dans le recouvrement des taxes municipales et des produits domaniaux est due aussi à l'absence de mesures coercitives. En effet, explique le responsable du recouvrement, il y a un fort taux de déperdition des taxes du fait du refus de paiement de certains contribuables sans que la commune ne puisse prendre des mesures contraignantes à leur encontre. Le maire, pour améliorer le recouvrement, devrait respecter et faire respecter la procédure, notamment par l'émission d'ordres de recettes en début de gestion et l'exigence de prise en charge par le comptable.

A cela s'ajoute l'absence de commission de fiscalité locale qui doit être instituée par l'autorité compétente conformément aux dispositions de l'article 308 du code général des impôts (CGI). Le seul document mentionnant des membres de cette commission est signé par le maire et est uniquement constitué de délégués de quartier. Au demeurant, ce document ne saurait être que la proposition faite au chef du centre des services fiscaux **compétent**.

La Cour constate, qu'en l'absence de plan ou d'une stratégie et de commission fiscalité locale inclusive, la commune ne peut pas être en mesure de tirer meilleur profit de son potentiel fiscal.

Dans sa réponse, le maire réfute l'idée selon laquelle le potentiel fiscal n'est pas maîtrisé et considère que le problème résulte de l'éloignement de l'île qui rend inefficaces les services de recouvrement. Il soutient, en outre, que la commission de la fiscalité a bien existé après 2017 et est formée en accord avec l'administration fiscale.

*La Cour reconnaît, certes, que le caractère insulaire peut être pris en charge dans l'analyse du faible niveau de recouvrement, mais la commune n'a présenté aucun document attestant d'une étude sur son potentiel fiscal. Elle fait constater aussi au maire que la commission de fiscalité locale est bien encadrée par les articles 308 et 309 du CGI. Les dispositions de l'article 309 précisent les membres et les modalités de nomination. En effet, la commission dont les membres sont désignés par le chef des services fiscaux territorialement compétents, **sur proposition du conseil municipal ou du maire**, est présidée par un représentant élu de la collectivité territoriale et composée des chefs de quartier. Le document remis à l'équipe de vérification fait état d'une commission composée uniquement de chefs de quartiers et est signé par le maire.*

Recommandation n° 16 :

La Cour demande au maire de :

- **prendre les dispositions utiles pour la mise en place de la commission de fiscalité locale ;**
- **veiller à la maîtrise du potentiel fiscal local et au suivi du recouvrement des recettes.**

3-2- Analyse financière

L'analyse financière a été effectuée sur la base des comptes administratifs de la commune de 2017 à 2020. L'objectif visé est d'obtenir un certain nombre de ratio. Pour cela les recettes comme les dépenses ont été retraitées en y enlevant les reports et les opérations d'ordre.

3.2.1 Section de fonctionnement et formation de l'autofinancement

A. Recettes de fonctionnement

a) Evolution globale des recettes de fonctionnement

Tableau n° 13 : Evolution des recettes réelles de fonctionnement

Exercices	2017	2018	2019	2020	Taux d'évolution Globale	Taux d'évolution. Moyenne annuelle
Réalisations	139 345 323	163 333 563	192 079 366	130 070 755	-7%	-2,26%

Le tableau ci-dessus permet de constater que les recettes réelles de fonctionnement ont enregistré une évolution globale de -7%, soit une évolution moyenne annuelle de 1%.

Cette tendance baissière a été, principalement, marquée, durant les 3 premières années de la période sous revue, par la baisse des recettes réelles en **2020 de 32 % par rapport à 2019**.

Le tableau ci-après permet de retracer la part des reports dans les recettes de fonctionnement.

Tableau n° 14 : Part du résultat de fonctionnement reporté sur les recettes de fonctionnement

EXERCICES	2017	2018	2019	2020
Total des recettes de fonctionnement	164 422 904	188 209 769	234 837 053	196 573 188
Recettes de fonctionnement hors report	139 345 323	163 333 563	192 079 366	130 070 755
Résultat Font. Reporté (RFR)	25 077 581	24 876 206	42 757 687	66 502 433
Part du Résultat Font. Reporté (RFR)	15%	13%	18%	34%

Source : comptes administratifs 2017 à 2020

Ce tableau indique que les reports représentent, en moyenne, 20% des recettes globales ordinaires. Ces reports ont atteint en 2020, 34% des recettes ordinaires. Ce recours, à la comptabilisation des reports aux recettes ordinaires, a un impact négatif sur l'investissement (cf. tableau sur les dépenses d'investissement). Or le principe est que le résultat de fonctionnement doit être utilisé, en partie, pour le paiement des dépenses engagées et non mandatées, et le reste reporté aux recettes d'investissement de l'année N+1.

La Cour constate que la Commune de Gorée fait régulièrement, durant la période sous revue, recours aux reports pour financer une partie significative de son fonctionnement et précise qu'une telle pratique est contrairement au principe de gestion du Résultat de Fonctionnement Reporté (RFR).

b) Structure des recettes réelles de fonctionnement

La structure des recettes réelles de fonctionnement par catégorie et leur évolution, durant la période sous revue, sont retracées dans le tableau ci-après.

Tableau n° 15 : Evolution de la structure des recettes réelles de fonctionnement en F CFA

RUBRIQUES	2017	2018	2019	2020	CUMUL	Taux Moy. an	Evol. globale
Produits d'exploitation	45 126 500	55 070 000	56 181 700	15 159 600	171 537 800	-30,48%	-66%
Produits domaniaux	24 363 759	19 704 268	21 999 337	14 615 656	80 683 020	-15,66%	-40%
Impôts locaux	38 617 957	36 099 366	52 839 669	67 969 555	195 526 547	20,73%	76%

Taxes municipales	5 979 049	6 775 429	4 896 772	5 082 364	22 733 614	-5,27%	-15%
Produits divers	258 058	20 684 500	31 161 888	867 000	52 971 446	49,77%	236%
Total recettes propres de fonctionnement hors report	114 345 323	138 333 563	167 079 366	103 694 175	523 452 427	-3,2%	-9%
Dotations fonctionnement	25 000 000	25 000 000	25 000 000	26 376 580	101 376 580	1,8%	5,50%
Total recettes globales de fonctionnement hors report	139 345 323	163 333 563	192 079 366	130 070 755	624 829 007	-2,26%	-7%

Source : comptes administratifs 2017 à 2020

Le tableau ci-dessus fait état d'un cumul de recettes propres d'un montant de 523 452 427F CFA représentant 84% des recettes globales de fonctionnement hors report arrêtées à 624 829 007F CFA. Ces recettes propres sont portées par les produits d'exploitation et les impôts locaux à hauteur, respectivement, de 33% et de 37%.

Dans la même période, en ce qui concerne l'évolution des recettes, nonobstant leur importante part dans les recettes globales, les produits de l'exploitation ont connu une décroissance de 66%.

En revanche, les produits divers enregistrent la croissance la plus forte (236%), durant la période, suivie par les impôts locaux (76%).

En somme, la forte décroissance des recettes les plus importantes ont entraîné la baisse des recettes globales hors report de 7%.

Les réponses du maire sur la forte décroissance globale des produits de l'exploitation et domaniaux en 2020 font état du contexte de la pandémie de COVID 19 qui a considérablement affecté les activités touristiques.

c) part des dotations de l'Etat dans les recettes de fonctionnement

Les transferts de l'Etat destinés à appuyer le fonctionnement de la commune de Gorée, durant la période sous revue, sont récapitulés dans le tableau ci-après.

Tableau n° 16 : Part des fonds de dotation de l'Etat dans les recettes globales de fonctionnement

Rubrique	2017	2018	2019	2020	CUMUL
Dotations de fonctionnement	25 000 000	25 000 000	25 000 000	26 376 580	101 376 580
Total recettes de fonctionnement hors report	139 345 323	163 333 563	192 079 366	130 070 755	624 829 007
Part dotation Etat	18%	15%	13%	20%	16%

Source : comptes administratifs 2017 à 2020

L'analyse du tableau révèle que le fonds de dotation de l'Etat représente, en moyenne, 16% des recettes totales de fonctionnement de la commune, sur l'ensemble de la période sous revue. Sa part s'est hissée modérément à 18% et 20% respectivement en 2017 et 2020.

Ainsi, la commune n'est pas dépendante des fonds de dotation pour son fonctionnement.

B. Dépenses de fonctionnement

a) Evolution globale des dépenses de fonctionnement

Le tableau ci-après retrace les opérations d'ordre et les dépenses réelles de fonctionnement.

Tableau n° 17 : dépenses réelles de fonctionnement

EXERCICES	2017	2018	2019	2020	CUMUL
Total dépenses Ordinaires (A)	139 546 698	145 452 082	168 315 598	159 984 391	613 298 769
Mouvement financier (B)	0	2 000 000	1 492 523	5 318 630	8 811 153
Total dépenses réelles de fonctionnement (C=A-B)	139 546 698	143 452 082	166 823 075	154 665 761	604 487 616

Il découle du tableau ci-dessus que, durant la période sous revue, les opérations d'ordre ont été estimées à 8 811 153 FCFA ; ce qui porte les dépenses réelles de fonctionnement à 604 487 616 FCFA.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des dépenses de fonctionnement durant la période de contrôle.

Tableau n° 18 : Evolution des dépenses réelles de fonctionnement en Franc CFA

EXERCICES	2017	2018	2019	2020	CUMUL	Taux d'évo l. globale	Taux d'évo moy. annuelle
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	139 546 698	143 452 082	166 823 075	154 665 761	604 487 616	11%	3,48%

Source : comptes administratifs 2017 à 2020.

Les dépenses réelles de fonctionnement de 604 487 616 F CFA ont enregistré, sur la période, une hausse globale de 11% soit, une croissance moyenne annuelle de 4%. Cette tendance positive est atténuée par une baisse de 7% en 2020 par rapport la gestion précédente.

b) Analyse de l'évolution des dépenses par service et par nature.

➤ L'analyse de l'évolution des dépenses par service.

Tableau n° 19 : Evolution des dépenses par service

SERVICES	2017	2018	2019	2020	TOTAUX	%
----------	------	------	------	------	--------	---

Education jeunesse-culture & Sports	9 065 135	7 719 478	13 539 051	4 494 373	34 818 037	6%
Santé-Hygiène Action sociale	19 614 574	18 133 431	18 633 630	19 264 890	75 646 525	12%
Cabinet du Maire	26 898 255	26 034 600	34 892 710	38 851 410	126 676 975	21%
Secrétariat Bureau	19 470 794	20 233 998	24 182 909	32 196 148	96 083 846	16%
Dépenses diverses	39 035 346	37 594 865	33 434 693	8 043 298	118 108 202	20%
Service Perception	3 766 750	3 989 100	4 007 100	4 972 020	16 734 970	3%
Nettoiemnt	1 959 980	1 627 810	5 685 300	16 723 804	25 996 894	4%
Eclairage public	2 988 918	4 491 400	2 206 593	6 906 726	16 593 637	3%
Autres services	16 746 946	25 669 660	28 748 566	17 894 462	89 059 634	15%
TOTAL	139 546 698	143 452 082	166 823 075	154 665 761	604 487 616	100%

Sources : comptes administratifs

Ce tableau fait apparaître que le Cabinet du maire (21%), les Dépenses diverses (20%) et le Secrétariat et Bureau (16%) se répartissent 56% des dépenses durant la période sous revue. Ces services, les plus dépensiers, ne laissent qu'une marge de 44% aux autres services.

➤ Structure des dépenses par nature

Tableau n° 20 : Structure des dépenses par nature et leur taux moyen

RUBRIQUES	2017	2018	2019	2020	CUMUL	TAUX MOYEN
Dépenses de personnel	76 234 487	80 042 776	80 412 007	75 179 939	311 869 209	51%
Dépenses scolaires	5 566 650	3 375 000	1 959 994	-	10 901 644	2%
Dépenses carburant	4 000 000	4 982 734	10 000 000	8 000 000	26 985 000	4%
Secours aux indigents	9 935 000	13 115 000	14 970 000	24 965 000	62 985 000	10%
Dépenses diverses	566 000	1 180 000	1 368 800	5 590 800	8 705 600	1%
Produits pharmaceutiques et hygiène	5 133 578	2 416 050	9 611 720	4 557 160	21 718 508	4%
Dépenses activités jeunesse	2 500 000	5 00 000	840 000	-	3 840 000	1%
Fêtes et cérémonies publiques	6 292 285	9 197 433	12 212 894	5 632 140	33 334 752	6%
Autres dépenses par nature	29 314 698	28 643 089	35 538 660	30 740 722	124 237 169	21%
TOTAL DEPENSES	139 546 698	143 452 082	166 823 075	154 665 761	604 487 616	100%

Le tableau révèle que les charges de personnel (51%) représentent à elles seules plus de la moitié des dépenses ordinaires. Elles sont suivies par les autres nature de dépenses (21%) et celles relatives aux secours et indigents (10%) et aux fêtes et cérémonies (6%).

- Dépenses de personnel

La note de la Direction des Collectivités territoriales prescrit aux communes de consacrer au maximum 40% des recettes de fonctionnement à la couverture des dépenses de personnel.

Le poids des charges de personnel est présenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 21 : Part des dépenses de personnel sur les recettes réelles et dépenses de fonctionnement

Exercices	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Recettes	139 345 323	163 333 563	192 079 366	130 070 755	624 829 007
Dépenses	139 546 698	143 452 082	166 823 075	154 665 761	604 487 616
Dépenses Personnel	76 234 487	80 042 276	80 412 007	75 179 939	311 868 709
Part sur les recettes	56%	49%	42%	58%	50%
Part sur les dépenses	55%	56%	48%	49%	51%

Sources : comptes administratifs

Il ressort de ce tableau que les dépenses de personnel ont représenté, durant la période sous revue, en moyenne 50% des recettes réelles de fonctionnement. Ainsi, la commune, malgré un effectif en personnel permanent faible, dépasse le seuil préconisé et fait montre d'un manque de maîtrise de sa masse salariale.

Recommandation n° 17 :

La Cour demande au maire de veiller à une meilleure maîtrise de la masse salariale conformément à la norme des 40% préconisée par la DCT relative au ratio masse salariale/recettes réelles de fonctionnement.

- Dépenses liées aux domaines de compétences transférées

Pour analyser le niveau de prise en charge de certaines compétences transférées, il est nécessaire d'examiner certaines dépenses en vue de les comparer au fonds de dotation reçu.

La part des dépenses scolaires, de santé et nettoyage dans le total des dépenses de fonctionnement est établie dans le tableau suivant.

Tableau n° 22 : Part des dépenses liées aux domaines de compétences

SERVICES	2017	2018	2019	2020	TOTAUX	MOYENNE
Education jeunesse-culture & Sports	9 065 135	7 719 478	13 539 051	4 494 373	34 818 037	8 704 509
Santé-Hygiène Action sociale	21 574 554	19 761 241	24 318 930	35 988 694	101 643 419	18 911 631
Total	30 639 689	27 480 719	37 857 981	40 483 067	136 461 456	34 115 364
Dotation de fonctionnement	25 000 000	25 000 000	25 000 000	26 376 580	101 376 580	25 344 145

Sources : comptes administratifs

Il résulte du tableau ci-dessus que la commune a dépensé en moyenne 34 115 364 FCFA dans ces trois domaines contre une enveloppe moyenne des fonds de dotation de 25 344 145 F CFA. Ainsi, il est à noter un effort de la commune dans la prise en charge des compétences transférées sur ressources propres.

C. Capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) ou l'épargne brute correspond à l'excédent des recettes réelles de fonctionnement (recettes de la gestion courante hors report) sur les dépenses réelles de fonctionnement (dépenses de la gestion courante). Elle est le surplus dégagé par la section de fonctionnement pour permettre le financement des investissements.

L'épargne brute, l'épargne nette ou l'épargne de gestion renvoient, en l'espèce, à la même réalité car la commune n'a pas eu recours à l'emprunt durant la période sous revue.

a) Evolution de l'épargne brute

L'évolution de l'épargne brute d'un exercice à un autre est retracée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 23 : Epargne brute

RUBRIQUES	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Recettes réelles De Fonctionnement	139 345 323	163 333 563	192 079 366	130 070 755	624 829 007
Dépenses réelles De Fonctionnement	139 546 698	143 452 082	166 823 075	154 665 761	604 487 616
EPARGNE BRUTE	-201 375	19 881 481	25 256 291	-24 595 006	20 341 391

Source : comptes administratifs 2017 à 2020

Durant la période sous revue, les résultats de l'exploitation de la commune ont été positifs avec une épargne brute globale de 20 341 391 FCFA autrement dit, les recettes réelles de fonctionnement ont été largement supérieures aux dépenses réelles. Il en est ainsi en 2018 et 2019 avec une épargne respective de 19 881 481 FCFA et 25 256 291 FCFA.

C'est uniquement en 2017 et 2020 que la section de fonctionnement a enregistré des déficits inapparents du fait des reports importants issus des exercices précédents.

b) Evolution du taux d'épargne brute

Le taux d'épargne brute représente la part des recettes réelles épargnée chaque année et pouvant être consacrée à la couverture des dépenses d'investissement. C'est un indicateur de solvabilité pour le suivi duquel l'instruction n° 00160 du 21 septembre 1997 relative à l'approbation des budgets des collectivités territoriales recommande de consacrer, si possible, au moins 25% des recettes ordinaires aux dépenses d'investissement.

L'évolution du taux d'épargne brut qui résulte de l'épargne brute rapportée aux recettes réelles est décrite dans le tableau ci-après.

Tableau n° 24 : Evolution du taux d'épargne brute

EXERCICES	2017	2018	2019	2020
------------------	-------------	-------------	-------------	-------------

EPARGNE BRUTE	-201 375	19 881 481	25 256 291	-24 595 006
Recettes réelles de fonctionnement	139 345 323	163 333 563	192 079 366	130 070 755
TAUX EPARGNE BRUTE	-0,14%	12%	13%	-19%

Source : comptes administratifs 2017 à 2020

L'analyse du tableau ci-dessus renseigne que la commune n'a obtenu un taux d'épargne brute positif qu'en 2018 et 2019. En revanche, le taux d'épargne de 2020 a atteint -19%, caractéristique d'un déficit qui dépasse l'excédent le plus élevé de la période.

Concernant l'absence d'épargne en 2017 et 2020, le maire évoque l'inefficacité des recouvrements due au caractère insulaire de la commune. En effet, soutient-il, cette spécificité ne facilite pas la présence des agents de la perception et de la force publique.

La Cour prend acte de l'argument relatif à la pandémie mais rappelle au maire que l'épargne négative de 2017 s'est produite dans un contexte normal et que la commune doit se donner les moyens de rendre efficaces les recouvrements des recettes identifiées.

Recommandation n° 18 :

La Cour demande au maire de veiller à obtenir un niveau d'épargne brute suffisant à l'issue de chaque gestion pour soutenir l'investissement.

3.2.2 Section d'investissement et son financement

A. Recettes d'investissement

a) Evolution globale des recettes d'investissement

L'évolution des ressources d'investissement est présentée dans le tableau ci-dessus.

Tableau n° 25 : Evolution des recettes d'investissement en Franc CFA

EXERCICES	2017	2018	2019	2020	CUMUL	Evol. globale	Evol. moyenne annuelle
Réalisations	35 171 704	32 353 211	64 338 186	64 180 151	196 043 252	82%	22,19%

Source : comptes administratifs 2017-2020

Il ressort de ce tableau que les recettes d'investissement arrêtées à 196 043 252 F CFA ont enregistré, sur la période contrôlée, une hausse globale de 82% au taux moyen annuel de 30%. Malgré cette évolution positive, les recettes d'investissement dans la période sont restées globalement modestes.

b)- Structure des recettes d'investissement

La structure des recettes extraordinaires et leur évolution, durant la période sous revue, sont retracées dans le tableau ci-après.

Tableau n° 26 : Structure et évolution des ressources d'investissement

RUBRIQUES	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Total recettes investissement dont:	35 171 704	32 353 211	64 338 186	66 180 151	196 043 252
FECT reçu de l'Etat	16 000 000	15 000 000	33 075 743	15 107 078	79 182 821
Autres fonds de concours	0	2 000 000	0	0	2 000 000
Sous total recettes réelles d'investissement	16 000 000	15 000 000	33 075 743	15 107 078	79 182 821
Résultat investissement reporté	19 171 704	15 353 211	29 769 920	43 754 443	108 049 278
Excédent fonctionnement capitalisé	-	2 000 000	1 492 523	5 318 630	8 811 153
Poids du FECT	45%	46%	51%	22%	40%
Poids résultat investissement reporté	55%	47%	46%	66%	55%
Poids excédent capitalisé	0%	6%	2%	8%	4%
Poids autres fonds de concours	0%	6%	0%	0%	1%

Source : comptes administratifs 2017-2020

Il ressort du tableau que les recettes d'investissement sont largement dominées par le résultat d'investissement reporté durant toute la période. Cela traduit un faible niveau d'exécution des investissements, qui sera mis en exergue dans la partie suivante (dépenses d'investissement).

B. Dépenses d'investissement

a) Evolution globale des dépenses d'investissement

Le tableau ci-après renseigne sur l'évolution des dépenses d'investissement de la période sous -revue.

Tableau n° 27 : Evolution des dépenses d'investissement en Franc CFA

RUBRIQUES	2017	2018	2019	2020	TOTAL	Evol. globale	Evol. moy. annuelle
Dépenses investissement	19 818 493	2 583 291	20 583 743	5 318 630	48 304 157	-73%	-35%

Source : comptes administratifs 2017-2020

Les dépenses d'investissement, d'un montant de 48 304 157 F CFA, ont connu une décroissance globale de 73% sur la période sous revue soit une évolution moyenne annuelle de -30%. Elles sont caractérisées par leur faiblesse notamment en 2018 et 2020 alors que les recettes étaient disponibles. Cette faiblesse est illustrée par le tableau ci-après explicitant les taux d'exécution des crédits d'investissement.

Tableau n° 28 : Taux d'exécution des crédits d'investissement

RUBRIQUES	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Recettes en capital	35 171 704	32 353 211	64 338 186	66 180 151	196 043 252
Dépenses en capital	19 818 493	2 583 291	20 583 743	5 318 630	48 304 157
Taux de Couverture	56%	8%	32%	8%	25%

Source : comptes administratifs 2017-2020

Le niveau d'exécution des dépenses d'équipement s'est limité à 25% en moyenne durant la période sous revue. Ce faible taux d'exécution a été la conséquence d'un investissement quasi-existant en 2018 et 2020 avec 8% d'absorption des crédits.

b) Faible poids des dépenses d'investissement dans les dépenses totales

La part des dépenses extraordinaires dans les dépenses totales est présentée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 29 : Part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales

RUBRIQUES	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Total des dépenses d'investissement	19 818 493	2 583 291	20 583 743	5 318 630	48 304 157
Total général des dépenses	159 365 191	146 035 373	187 406 818	159 984 391	652 791 773
Pourcentage	12%	2%	11%	3%	7%

Source : comptes administratifs 2017-2020

Sur la période sous revue, la Commune de Gorée a plafonné ses dépenses d'investissement en moyenne à 7% du total général des dépenses, soit 48 304 157 F CFA sur les 652 791 773 F CFA. Le niveau des dépenses d'équipement s'est même baissé en 2018 et 2020 à respectivement 2% et 3%.

En définitif, les dépenses de fonctionnement ont absorbé 93% des dépenses totales contre 7% pour les dépenses d'investissement qui sont restées faibles malgré les besoins criards en la matière dans la commune.

C. Equilibre financier global

Le résultat cumulé des opérations budgétaires de la section de fonctionnement et celle d'investissement correspond au fonds de roulement. Ce dernier permet d'apprécier l'équilibre financier global de la commune.

Il s'obtient par la différence entre les recettes réelles totales (recettes réelles de fonctionnement + recettes réelles d'investissement) et les dépenses réelles totales (dépenses réelles de fonctionnement + dépenses réelles d'investissement).

Il s'apparente, s'il est positif, à une réserve financière sur laquelle la commune peut puiser pour financer ses dépenses d'équipement.

L'évolution du fonds de roulement de la commune de Gorée est présentée dans les tableaux suivants.

Tableau n° 30 : Fonds de roulement résultant des deux sections

RUBRIQUES	2017	2018	2019	2020	TOTAUX
Recettes réelles totales	155 345 323	178 333 563	225 155 109	145 177 833	704 011 828
Dépenses réelles totales	159 365 191	146 035 373	187 406 818	159 984 391	652 791 773
FONDS DE ROULEMENT	-4 019 868	32 298 190	37 748 291	-14 806 558	51 220 055

Source : comptes administratifs 2017-2020

Le second tableau permet d'obtenir le fonds de roulement sur la base de l'autofinancement et des ressources et dépenses d'investissement.

Tableau n° 31 : Fonds de roulement résultant de la section d'investissement

RUBRIQUES	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Autofinancement (CAF)	-201 375	19 881 481	25 256 291	-24 595 006	20 341 391
Autres ressources d'invest. (Fonds de Concours)	16 000 000	15 000 000	33 075 743	15 107 078	79 182 821
Total des ressources	15 798 625	34 881 481	58 332 034	-9 487 928	99 524 212
Total des emplois	19 818 493	2 583 291	20 583 743	5 318 630	48 304 157
FONDS DE ROULEMENT	-4 019 868	32 298 190	37 748 291	-14 806 558	51 220 055

Source : comptes administratifs 2017-2020

Le fonds de roulement a affiché un solde global positif de 51 220 055 F CFA sur la période sous revue, à cause notamment du faible niveau d'investissement de 2018 et de la forte capacité d'autofinancement de 2019 due à un taux élevé de réalisation des recettes.

En somme, ce fonds de roulement positif pendant la période sous revue doit être relativisé du fait d'un niveau d'investissement très faible qui a favorisé ce résultat de la commune.

Répondant à nos constatations sur le faible niveau des dépenses d'équipement et sur le défaut d'équilibre réel en 2017 et 2020, le maire a servi les mêmes arguments relatifs à l'inefficacité du recouvrement qui serait liée au caractère insulaire de Gorée.

Recommandation n° 19 :

La Cour demande au maire de relever le niveau d'exécution des crédits d'investissements et de veiller à l'équilibre réel des résultats budgétaires.

IV- Comptabilités administrative et des matières

L'examen des pièces et le contrôle sur place effectué dans la commune ont permis de déceler des manquements relatifs à la tenue de la comptabilité administrative et celle de la comptabilité des matières.

4-1-Manquements relatifs à la comptabilité administrative

Les manquements concernent principalement les livres comptables obligatoires, la comptabilité du régisseur des recettes et le vote des comptes administratifs.

4-1-1 Absence de certains registres obligatoires

L'article 75 du décret N°66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales dispose que les livres de la comptabilité administrative comprennent obligatoirement ;

- le journal des recettes, constitué par le recueil des bordereaux de titres de recette,
- le journal des dépenses, constitué par le recueil des bordereaux de mandats,
- le livre de compte des recettes, signalant par section, chapitre et article les prévisions budgétaires et les titres émis au profit de la commune,
- le livre journal des liquidations, destiné à l'enregistrement immédiat et successif des factures et autres titres produits par les créanciers et des liquidations effectuées,
- le livre de compte des dépenses, signalant par section, chapitre et article les crédits ouverts, les mandatements effectués et les crédits disponibles,
- le contrôle de solde du personnel communal.

En sus de la tenue de la comptabilité, l'ordonnateur doit assurer un suivi régulier des recettes de la commune ainsi que leur mode de perception.

A Gorée, la commune tient une comptabilité sur Excel avec un journal des recettes et un journal des dépenses. En dehors de ces journaux aucun des documents exigés par l'article 75 précité n'est tenu par la commune.

La Cour considère que cette situation n'est pas de nature à faciliter la comptabilisation des opérations et l'élaboration du compte administratif et devra être corrigée.

4-1-2- Mauvaise tenue de la comptabilité administrative

L'examen du journal des dépenses révèle des négligences ou des irrégularités dans l'enregistrement de certaines opérations. En effet, dans l'enregistrement de certaines dépenses, il est noté la confusion entre l'objet de la dépense et le bénéficiaire de la dépense enregistrée. De même il est observé que pour certaines opérations, seul le prénom du bénéficiaire est enregistré ; ce qui rend difficile le rapprochement avec les pièces de mandat. Cette situation est particulièrement récurrente pour les dépenses de secours aux indigents.

Cette situation a pour conséquence une perte d'informations sur la situation financière de la commune et la dépendance du maire dans la confection de son compte administratif.

Recommandation n° 20:

La Cour demande au maire, au chef de la division financière de veiller à une meilleure tenue des livres de la comptabilité administrative tel que défini par la réglementation ;

4-1-3- Dysfonctionnements dans la gestion de la Régie des recettes

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* ».

A Gorée, une régie des recettes a été créée par arrêté du maire N°005 /MCIG en date du 06 janvier 2015. A la suite de cette création, Monsieur El Hadji Malick GUEYE comptable de la commune en a été nommé régisseur par arrêté n°006/MCIG du 06/01/2015 L'article 2 de l'arrêté fixe la liste des recettes concernées en l'occurrence le produit de l'occupation de la voie publique, la taxe sur les spectacles, jeux et divertissements, les droits de services municipaux, taxe sur le stationnement, droits de concessions des cimetières, taxes sur le permis de stationnement, taxes sur les établissements de nuit, taxes sur les entrées payantes de visiteurs, taxe sur la publicité, taxes municipales diverses. Et, suivant l'article 4 le régisseur devrait procéder au versement des sommes encaissées à chaque fois que **le plafond d'un (1) million est atteint ou obligatoirement le 25 de chaque mois quel que soit le montant.**

Malgré ces dispositions, il a été constaté des manquements récurrents dans le fonctionnement de cette régie :

L'exploitation des quittances de versement a permis de noter que plusieurs versements de toute la période sous revue dépassent largement le plafond d'un (1) million, en violation de l'article 4 ci-avant cité.

A titre d'illustration, le tableau ci-dessous indique quelques dates de versement de montants supérieurs au plafond :

Tableau 32 : Dépassement du plafond d'encaisse pour les gestions 2017, 2019 et 2020

Versement du 08 septembre 2017		
N° Quittance	Montant	Partie Versante
675 895	2 373 000	El Hadji Malick Gueye
675 896	40 000	
675 897	109 000	
675 898	64 000	
675 899	20 000	
675 900	2 000	
TOTAL	2 608 000	

Versement du 26 Juillet 2019		
N° Quittance	Montant	Partie Versante
1003737	3 500 000	El Hadji Malick Gueye
1003738	157 000	
1003739	50 000	
1003740	46 000	
1003741	100 000	

1003742	223 272	
1003743	409 763	
1003744	15 000	
TOTAL	4 501 035	

Versement du 23 Janvier 2020		
<i>N° du reçu</i>	<i>Montant</i>	<i>Partie versante</i>
430053	2 017 000	El Hadji Malick Gueye
430054	110 000	
430055	24 000	
430056	12 000	
430057	151 600	
TOTAL	2 314 600	

Par ailleurs, l'entretien avec le régisseur a permis de constater qu'il ne détient pas de coffre-fort pour la garde des sommes collectées.

La Cour constate que ces deux manquements sont des violations flagrantes de la réglementation et constituent, pour la commune de Gorée, des risques réels de déperdition des ressources.

Dans sa réponse, le maire déclare n'avoir jamais un retour du Receveur fustigeant le non-respect du plafond et suppose que cela doit être une tolérance compte tenu des spécificités de Gorée.

Pour l'absence de coffre, le maire considère qu'il en existait mais malheureusement, le système de sécurité était défectueux. Il compte y remédier.

La réponse du régisseur, El hadji Malick Guêye n'est pas parvenue à la Cour.

La Cour considère que le maire et El Hadji Malick Gueye ont violé l'arrêté créant la régie et que l'attitude du Receveur ne doit pas conditionner le respect ou non des règles établies.

Recommandation n° 21 :

La Cour demande au maire et à El Hadji Malick GUEYE de :

- **respecter les termes de l'arrêté portant création de la régie de recettes, notamment ceux relatifs au plafond de versement ;**
- **disposer d'un coffre-fort pour la sécurisation des fonds collectés.**

4-1-4- Non-respect du délai de vote des comptes administratifs

Le compte administratif(CA) est le document qui permet de faire le bilan de l'exécution budgétaire établi par le maire. Il récapitule toutes les opérations de recettes et de dépenses de l'ordonnateur réalisées par la collectivité territoriale. Le CGCT en son article 259 dispose que le compte administratif doit faire l'objet d'un examen et vote par l'organe délibérant avant le 1^{er} octobre de l'année suivant l'exercice auquel il s'applique.

L'examen des différents procès-verbaux de délibérations a permis de relever les dates d'adoption des comptes administratifs des gestions sous revue. Le tableau ci-après retrace les dates et les sources.

Tableau 33 : Dates de vote des comptes administratifs

GESTION	DATE DE VOTE	SOURCE
2017	13 décembre 2018	Délibération portant adoption du CA 2017
2018	31 Octobre 2019	Délibération portant adoption du CA 2018
2019	30 Septembre 2020	Délibération portant adoption du CA 2019
2020	07 Octobre 2021	Documents PACASEN

Sources : Procès-verbaux des sessions du conseil municipal

Pour la période contrôlée, l'arrêté des comptes de la commune est intervenu en violation des dispositions ci-avant rappelées. Ces violations portent aussi bien sur respect des délais légaux pour l'adoption (*avant le 1^{er} octobre de l'année suivant l'exercice*) que sur la présentation lors de ce même vote du compte de gestion.

Sur la période sous revue, hormis le CA 2019 adopté le 30 septembre 2020, le vote du compte administratif de la commune est intervenu hors délais. Le compte administratif de 2017 a été adopté le 13 décembre 2018, et ceux de 2018 et 2020 ont été adoptés respectivement les 31 et 07 octobre suivant leurs exercices

Par ailleurs, il est constaté que le compte de gestion du comptable n'accompagne pas le compte administratif lors du vote du conseil municipal, tel qu'exigé par la réglementation.

Recommandation n° 22 :

La Cour demande au maire de veiller au vote du compte administratif conformément à l'article 259 du Code général des Collectivités territoriales.

4-2- Manquements relatifs à la Comptabilité des Matières

4-2-1- Absence de nomination d'un comptable des matières titulaire et de création de commissions

L'article 214 du CGCT fait obligation au Maire de tenir une comptabilité des matières et renvoie, à cet égard, à la réglementation en l'occurrence au décret n° 81-844 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics, à celui n° 2007-434 abrogeant et remplaçant certains articles du premier et au décret n°2018-842 du 09 mai 2018.

Pour les gestions sous revue, celle de 2017 est marquée par la non désignation d'un comptable des matières. Certes, le Maire n'avait pas le pouvoir de nomination d'un comptable des matières en vertu des dispositions réglementaires en vigueur en 2017, mais il n'a non plus fait usage de son pouvoir de proposition à l'autorité habilitée. Le service n'en avait même pas prévu dans son organigramme.

Sur les gestions suivantes, un comptable matière a été désigné à titre provisoire par décision N°267/MCIG du 27 juillet 2018. Monsieur Amadou Mactar NDIAYE agent au service de l'état civil a été nommé cumulativement à ses fonctions comptable matière par intérim de la commune

S'agissant de la commission de recensement, la commune est tenue d'en créer une pour le recensement des matières. En effet, les articles 10.c. et 17.b de l'instruction ministérielle n° 0004 du 8 mars 1988 abrogeant et remplaçant l'instruction n° 6680 du 21 novembre 1985 relative à la comptabilité des matières, repris à travers les dispositions de l'article 48 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières, font obligation aux organismes publics de mettre en place une commission de recensement. En effet, il est demandé, à la fin de chaque année et en cas d'installation d'un comptable des matières, que cette commission dresse un procès-verbal portant inventaire de l'existant.

La Cour a noté que cette commission n'a pas été mise en place. Par ailleurs, la commune n'a pas produit de procès-verbal d'inventaire de l'existant au 31 décembre durant la période sous revue en violation de l'article 60 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières qui précise qu'à la fin de chaque exercice budgétaire, l'ordonnateur des matières doit organiser un inventaire physique, en vue d'effectuer un recensement global des matières en attente d'affectation et en service.

La Cour constate que ces manquements sont une violation de la réglementation et constituent un facteur de non maîtrise du patrimoine mobilier et immobilier de la commune.

4-2-2- Absence de tenue de la comptabilité des matières

Aux termes de l'article premier du décret n° 81-844 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics il est mentionné que « *la comptabilité des matières est une comptabilité d'inventaire permanent des biens immobiliers ou mobiliers autres que les derniers, valeurs et archives administratives appartenant à l'Etat, à une collectivité territoriale ou à un établissement public* ».

A Gorée, la comptabilité des matières n'est pas tenue même si un comptable des matières intérimaire a été désigné et une commission de réception constituée.

En référence à l'article 18 du décret N°81-844 du 20 août 1981 précité, modifié par le décret n°85-434 du 20 avril 1985 et repris par l'article 76 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières, il est à remarquer que tout comptable des matières est tenu d'enregistrer les faits de sa gestion sur les documents ci-après :

- Un livre-journal où sont portées chronologiquement toutes ses opérations ;
- Un grand livre des comptes de matières tenu sur registre ou sur fiches ;
- La balance générale des comptes établie à partir du grand livre ;
- Des registres auxiliaires destinés, le cas échéant, à présenter des développements propres à chaque nature d'opérations.

Le comptable des matières désigné par le maire ne détient aucun des documents comptables prévus par la réglementation en vigueur. Il n'existe, en effet, ni livre journal, ni grand livre des comptes, encore moins des registres auxiliaires destinés à présenter des développements propres à chaque nature d'opération. En dépit du fait que la commune a procédé durant la période sous revue, à des acquisitions de fournitures et mobiliers de bureau, de carburant, etc. pour un montant total de **47 750 319**, celles-ci n'ont fait l'objet d'aucun suivi comptable.

Le contrôle sur place et l'entretien avec le comptable désigné ont permis de confirmer cette situation. Ce dernier déclare « *ne pas être impliqué dans la gestion des matières* » suffisamment. Selon toujours ses déclarations, son rôle se limite à stocker des matières dans le magasin dont il a la garde. Les matières gardées sont mises à la disposition des agents sur instruction verbale du secrétaire municipal. Face cette situation, la Cour n'a donc pas été en mesure d'effectuer un contrôle exhaustif de la gestion des matières. Cela est illustré par la non transmission de l'état du patrimoine mobilier de la collectivité à l'équipe de vérification.

En outre, le maire n'a pas produit de compte annuel des matières comme prévu par l'article 87 alinéa 3 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales.

La Cour constate que ces manquements relevés dans le suivi et le contrôle des matières ne favorisent pas une bonne gestion des matières et la sauvegarde du patrimoine de la commune.

En réponse aux constatations relatives à la non tenue des documents obligatoires et à l'immixtion d'autres agents dans la gestion des matières, le maire en attribue la responsabilité au Secrétaire municipal qui, selon lui, n'a pas veillé à la mise en place des instruments prévus.

Les réponses du comptable des matières Amadou Mactar Ndiaye ne sont pas parvenues à la Cour.

La Cour rappelle au maire qu'il est l'ordonnateur des matières et, à ce titre, il doit s'assurer personnellement de l'existence et de la bonne tenue des documents. Le Secrétaire municipal coordonne les services administratifs et cette prérogative ne prive pas le maire de sa fonction d'ordonnateur des matières.

Recommandation n° 23 :

La Cour demande :

- ✓ **nommer un comptable des matières titulaire conformément à la réglementation en vigueur;**
- ✓ **créer une commission de recensement des matières.**
- ✓ **au maire et au comptable des matières nommé de veiller à la disponibilité et à la bonne tenue des livres et documents prévus par la réglementation en comptabilité des matières ;**
- ✓ **au maire de faire cesser l'implication dans la gestion des matières d'agents autres que le comptable.**

4-2-3- Gestion du carburant

4-2-3-1- Gestion dispendieuse et non transparente

Aux termes du décret n° 2008-695 du 30 Juin 2008 réglementant l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs par l'Etat, les collectivités locales et l'instruction n° 0019/PM/SGG/BSC du 09 Novembre 2008, l'achat et la consommation du carburant doivent être proportionnels à la consistance du parc automobile et des missions.

Sur la période sous revue, la consommation de carburant de la commune de Gorée s'est élevée à **37 781 litres** représentant un montant de 26 982 734 FCFA dont 4 000 000F sur le service 331(Recette régionale, municipale et rurale) et 22 982 734FCFA sur le service 401(Ateliers et garages). En moyenne, la consommation annuelle s'établit à 9 445 litres. Le tableau ci-après récapitule les quantités et montant de carburant acquis durant la période sous revue.

Tableau n° 34 : Consommation de carburant par service et par exercice

Exercice	Service	Montant
2017	401	3 000 000
	331	1 000 000
	Total	4 000 000
2018	401	3 982 734
	331	1 000 000
	Total	4 982 734
2019	401	9 000 000
	331	1 000 000
	Total	10 000 000
2020	401	7 000 000
	331	1 000 000
	Total	8 000 000
TOTAL		26 982 734

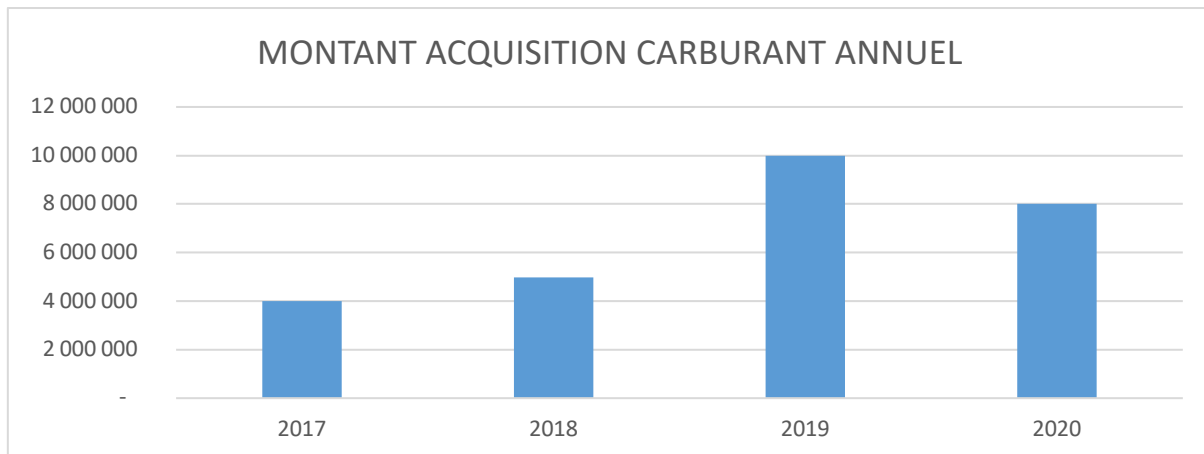
Sources : *comptes administratifs*

Au regard de ce tableau dressé sur la base des pièces de dépenses reçues, les dépenses de carburant s'établissent sur la période à **26 982 734F CFA**.

Or, le décompte du parc roulant de la commune est arrêté à une vedette d'évacuations sanitaires, une pirogue de transport des déchets et un corbillard.

Concernant les services d'acquisition du carburant, il ressort du tableau que sur chaque gestion contrôlée, l'essentiel de l'acquisition de carburant est fait sur le service 401. Néanmoins un montant de 1 000 000 FCFA est dégagé sur chaque exercice pour le service 331. **Cette acquisition de carburant pour la perception est certes prévue par les textes mais le caractère insulaire de la commune, le faible taux de recouvrement et, selon le maire, la faible fréquence des agents de recouvrements ne permettent pas de justifier la finalité de son utilisation pour un recouvrement des recettes locales.**

Graphique n°2 : Montant acquisition de carburant par année



Sources : comptes administratifs

Concernant l'évolution de la consommation de carburant, elle est passée de 4 000 000 FCFA en 2017 à 10 000 000 FCFA en 2019 et 8 000 000 F CFA en 2020. Il en résulte que la quantité utilisée en 2019 est la plus importante.

Ces quantités de carburant acquises par la commune, n'ont fait l'objet d'aucune prise en charge dans la comptabilité des matières. Elles ont été réceptionnées et gérées entièrement par le chef de la division financière de la commune en l'occurrence Monsieur El Hadji Malick GUEYE. Ce dernier, interrogé sur sa gestion du carburant affirme ne pas tenir une comptabilité de l'utilisation. Il déclare que « *après avoir réceptionné et distribué le carburant au gré des demandes, il est impossible d'en suivre l'utilisation* ». Interrogés, les conducteurs ont unanimement reconnu l'inexistence d'un carnet de bord pour justifier la consommation, hormis celui de la vedette qui tient de manière non formelle un cahier où il retrace les différents déplacements. Ils déclarent recevoir leur dotation de M. GUEYE soit en tickets, soit en espèce (et parfois par transfert d'argent).

En somme, il n'existe ni fiche de consommation des stocks de carburant, ni bons de sortie définitive après chaque dotation des bénéficiaires.

Il est à constater que **le parc flottant** est sans proportion avec la quantité de carburant achetée. En effet, l'entretien avec les responsables des engins et de l'Infirmier chef de poste montre que, d'une part la vedette comme la pirogue consomme 100L de carburant pour 2 navettes (aller-retour) et d'autre part les évacuations sont de 2 en moyenne par mois.

La Cour constate un manque de transparence dans la gestion du carburant effectuée par M. GUEYE.

Dans sa réponse, le maire souligne que la commune dispose de quatre bateaux dont un acquis hors période sous revue et un corbillard. Pour les bateaux, l'un (Vanessa Love appartenant au maire) fait office de vedette d'évacuation d'urgence, l'autre (la Victoria) et le troisième sert de pirogue de transport de poubelle. Quant au corbillard, il est servi, à Dakar, pour les décès de goréens et est souvent prêté à d'autres collectivités.

La Cour précise au maire que la consommation du carburant obéit à des règles strictes conformément aux dispositions de l'Instruction n°0019/PM/SGG/BSC. Aux termes du point 4.3, elle est fonction du type de véhicules (de fonction ou de service) et est conditionnée à l'existence

d'un carnet de bord pour le service normal ou d'un carnet de bord et d'un ordre de mission pour les tournées et missions.

Conclusion n° 2:

La Cour considère que les quantités de carburant consommées ne sont pas justifiées conformément à la réglementation sur la comptabilité des matières en vigueur.

4-2-3-2- Immixtion dans les fonctions de comptable des matières

Le décret 2018-842 portant comptabilité des matières, en son article 13 précise que : « *Il est interdit à toute personne non pourvue d'un titre légal d'exercer les fonctions d'ordonnateur des matières ou de comptable des matières.*

Le titre légal résulte de la nomination et de l'accréditation de l'ordonnateur des matières ou du comptable des matières, ainsi que de leurs préposés respectifs, conformément à la réglementation en vigueur ». Conformément à cette disposition le comptable des matières de la commune, Monsieur Amadou Mactar NDIAYE a été nommé par la décision N°267/MCIG du 27 juillet 2018.

Cependant, le contrôle a permis de constater que la gestion des matières est éclatée entre trois acteurs.

Outre le carburant géré exclusivement par Monsieur El Hadji Malick GUEYE, la garde des autres matières est éclatée entre le comptable matières qui en assure le stockage et **le SM qui donne des instructions pour leur utilisation sans délégation du maire**. Il ressort des déclarations du comptable des matières que son rôle se limite à la garde du matériel et à la mise à disposition sur instruction du SM. Dans le même ordre d'idées, il n'a jamais été convié à la réception des matières. En effet, l'exploitation des procès-verbaux de réception transmis à la Cour a permis de corroborer ces déclarations avec l'absence de signature du comptable des matières sur ces documents.

Au demeurant, M. GUEYE responsable de la Division des services financiers de la commune et membre des commissions de réception a déclaré lors de l'entretien *qu'il réceptionne les matières sans la présence du comptable matière, contrôle et signe les bordereaux de livraison. Le procès-verbal est signé à des fins de justificatifs du mandat, dicit M. GUEYE.*

La Cour constate qu'en vertu des dispositions de l'article 29, alinéa 2 de la loi organique 2012-23 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes et de l'article 28 du décret 2018-842 portant comptabilité des matières, Monsieur El Hadji Malick GUEYE exerce, sans y être habilité, les fonctions de comptable des matières de la commune de Gorée.

Le maire reconnaît, dans ses réponses, que l'immixtion du responsable de la Division des services financiers, El hadji Malick GUEYE, n'est pas normale et que des mesures correctives sont prises pour y mettre un terme.

Les réponses de El hadji Malick GUEYE ne sont pas parvenues à la Cour.

La Cour prend acte de la réponse du Maire.

Conclusion n° 3 :

La Cour considère que Monsieur El Hadji Malick GUEYE a géré le carburant sans y être habilité.

Déferé

4-2-4- Manquement dans le fonctionnement de la commission de réception des matières

Conformément aux dispositions du décret n° 81-844 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics, modifié, et du décret 2018-842 du 9 mai 2018 sur la comptabilité des matières, il est institué dans la commune une commission de réception des matières.

Sur la période contrôlée, le maire a désigné, pour chaque gestion, une commission de réception des fournitures et services et une commission pour la réception des travaux.

Le tableau ci-après retrace la composition des différentes commissions de réception mises en place sur la période sous revue.

Tableau n° 35 : Liste des membres des commissions de réception

Commission de réception des travaux		Commission de réception des fournitures et services	
Maire	Président	Maire	Président
Comptable matières	Secrétaire	Comptable matières	Secrétaire
Un conseiller municipal	Membre	Un conseiller municipal	Membre
Le secrétaire municipal	Membre	Le secrétaire municipal	Membre
Le chef de la division financière et comptable	Membre	Le chef de la division financière et comptable	Membre
Agent voyer	Membre		

Il ressort du tableau, une distinction entre commission de réception des travaux et celle de réception des fournitures et services. Cette distinction n'a pas été consacrée par la réglementation.

En ce qui concerne le fonctionnement de la commission de réception, il a été constaté que, sur plusieurs procès-verbaux de réception, ne figure pas la signature du comptable des matières. Cette absence de signature du comptable des matières constitue un motif d'invalidité de ces procès-verbaux dans la mesure où, au regard de la réglementation, ce dernier est un membre de droit parmi les trois membres au moins prévus. En plus il a été constaté un défaut de prise en charge des matières.

La Cour rappelle que le comptable des matières est une fonction consacrée et attributive de certaines tâches. La commune ne saurait outrepasser ses compétences sans violer de façon expresse la réglementation. Il convient de le rétablir dans ses fonctions.

En réponse à l'absence de signature du comptable des matières, le maire considère que le non émargement de celui-ci ne fait pas obstacle à la validité des procès-verbaux dès lors que le nombre de signature requis est atteint.

La Cour fait constater au maire qu'aux termes des articles 7 du décret 81-844 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux Collectivités locales et aux Etablissements publics, et 45 du décret 2018-842 portant comptabilité des matières, le comptable des matières est de droit membre de ladite commission et doit, au même titre que l'ordonnateur, réceptionner les matières.

Recommandation n° 24 :

La Cour demande au maire et à Amadou Mactar Ndiaye de veiller au respect des règles de réception des matières conformément aux dispositions du décret 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières.

V-Contrôle des procédures et de l'exécution des dépenses

En l'absence des pièces de dépenses de 2020, le contrôle de l'exécution des dépenses de la commune a porté sur les gestions 2017, 2018 et 2019.

L'étude des dépenses de Gorée a permis de révéler plusieurs irrégularités relatives aux organes de passation des marchés, à la procédure d'attribution de certains marchés et à leur exécution.

5-1 Manquements relatifs aux organes de gouvernance des marchés publics

5-1-1- Manquements relatifs à la commission des marchés

A- Manquements dans les délais de transmission et la composition des Commissions des marchés

Le code des marchés en ses articles 35 et 36 fait obligation pour toute collectivité territoriale de créer une commission des marchés.

L'article 6 de l'arrêté n° 2015-864 du 1er janvier 2015 portant application de l'article 36-1 du Code des marchés publics, exige du maire de communiquer « les copies des actes de nomination des membres des commissions et de leurs suppléants sont communiquées, au plus tard le 05 janvier de chaque année, à l'Autorité de Régulation des marchés publics (ARMP) et à la Direction centrale des Marchés publics (DCMP) ». Le tableau ci-après récapitule les dates de création de la commission des marchés de la commune sur la période sous revue.

Tableau n° 36 : Dates de création des commissions des marchés

Gestion	Référence décisions portant création CM
2017	Pas de commission des marchés
2018	Décision N°000215/MCIG du 09 mars 2018

2019	Décision N°294/MCIG du 11 février 2019
2020	Décision N°459/MCIG du 19 décembre 2019

Source : PV de délibérations commune

A la lecture de ce tableau, il apparaît que pour la gestion 2017 la commune n'a pas respecté l'obligation consacrée par le code des marchés. Sur les gestions suivantes, à l'exception de 2020, les commissions ont été mises en place en violation des dispositions ci-avant citées. En effet, le respect des dispositions rappelées requiert que la signature des arrêtés de nomination des membres de la commission des marchés, intervienne au plus tard à la date butoir du 05 Janvier de la gestion concernée. En l'espèce, la commission des marchés de 2018 a été créée le 09 mars de la même année et celle de 2019 le 11 février.

Outre le retard dans leur mise en place, il est aussi observé une irrégularité dans leur composition. Il s'agit plus précisément de celles créées en 2018 et 2020. En effet, selon les dispositions de l'article 37 du Code des Marchés Publics, la commission des marchés d'une collectivité territoriale est composée de deux (2) représentants de l'autorité contractante, deux (2) représentants de l'organe délibérant et le receveur municipal ou son représentant. L'arrêté n° 2015-864 du 22 janvier 2015 pris en application de cet article précise en son article 2 que les représentants de l'Autorité contractante correspondent dans une commune à l'organe exécutif et au secrétaire municipal. A Gorée, les commissions des marchés mises en place pour les exercices 2018 et 2020 sont ainsi composées :

Tableau n° 37 : Listes des membres des commissions des marchés de 2018

Commission des marchés 2018		
Prénom Nom	Statut	Fonction
1. Augustin SENGHOR <i>Anne M. JOUGA</i>	Maire <i>1^{er} adjoint au maire</i>	Président <i>Suppléant président</i>
2. M. Adama SALL <i>Khadidiatou Madeleine NDIAYE</i>	Conseiller municipal <i>Conseiller municipal</i>	Membre <i>Suppléant</i>
3. Yaye Aïda Mbéne TOP <i>M. Khassim SALL</i>	Receveur municipal <i>Adjoint percepteur</i>	Membre <i>Suppléant</i>
4. M. Djibril NDIAYE	Secrétaire municipal	Membre
5. Mamadou Lamine GUEYE	Attaché cabinet	Membre
6. Adama DIOP	Chef de cabinet du Maire	Membre
7. Mansour Sow	Conseiller spéciale du maire(membre de la CPM)	Rapporteur

Tableau n° 38 : Listes des membres des commissions des marchés de 2020

Commission des marchés de 2020		
Prénom Nom	Statut	Fonction
1. Augustin SENGHOR <i>Anne M. JOUGA</i>	Maire <i>1^{er} adjoint au maire</i>	Président <i>Suppléant président</i>
2. M. Adama SALL <i>Khadidiatou Madeleine NDIAYE</i>	Conseillère municipale <i>Conseillère municipale</i>	Membre <i>Suppléant</i>
3. Xavier RICOU <i>Clarice de St D. HAZOUME</i>	Conseiller municipal <i>Conseiller municipal</i>	Membre <i>Suppléant</i>
4. M. Khassim SALL <i>Abibatou DIOP</i>	Adjoint au percepteur municipal <i>Agent à la perception municipale</i>	Membre <i>suppléant</i>

5. El Hadji Malick GUEYE <i>Dieynaba SALL</i>	Chef division financière et comptable <i>Assistante comptable</i>	Membre <i>Suppléant</i>
6. M. Djibril NDIAYE <i>Mamadou Adama DIOP</i>	Secrétaire municipal	Membre
	<i>Chef de cabinet</i>	<i>Suppléant</i>

Au regard du statut des membres indiqué dans les arrêtés ci-dessus reproduits, il ressort que sur les exercices 2018 et 2020, l'organe exécutif est surreprésenté dans la commission des marchés avec respectivement 4 et 3 représentants au lieu des 2 prévus. Une telle composition viole les dispositions de l'article 37 susmentionnées.

Si dans sa composition, la commission de 2019 est en conformité avec les textes la régissant, il n'en demeure pas moins que son fonctionnement lors de cette gestion est empreint d'irrégularités.

Recommandation n° 25 :

La Cour demande au maire de veiller au respect des délais de transmission des actes de création des commissions des marchés et à leur composition conformément à la réglementation.

B- Irrégularités dans le fonctionnement de la commission des marchés

De l'examen des pièces de mandats des gestions 2017-2019, il ressort que sur l'ensemble des marchés passés par la commune au cours de cette période, seuls deux ont été attribués par la commission des marchés.

L'analyse des procès-verbaux établis à ces occasions, révèle des violations du code des marchés. Il s'agit du PV N°197/MCIG/SM le 28/06/2019 portant dépouillement des offres relatives à la formation à la norme ISO14001 et à l'audit des systèmes de management environnemental et du PV N°501/MCIG/SM du 12/12/2019 portant dépouillement et attribution du marché relatif aux travaux d'aménagement du terrain de basket du jardin Adanson.

Concernant le marché portant formation à la norme ISO14001 et à l'audit des systèmes de management environnemental, il est noté la présence et l'émargement de personnes n'ayant pas la qualité de membres. Il s'agit Abibatou Sylla, EL Hadji Malick Gueye (Chef service comptable et financier), Mamadou Adama Diop, Mamadou Lamine Gueye (Agent voyer) et Abdou Wahab SOW. Ces présences sont aussi valables pour l'attribution du marché portant travaux d'aménagement du terrain de basket du jardin Adanson de Gorée. De telles présences, si elles sont de nature à faire atteindre le quorum demeurent une entorse à la réglementation.

Outre ce manquement, il est relevé la simultanéité de deux étapes de la procédure d'attribution de marché, à savoir la phase d'ouverture des plis et de dépouillement des offres et celle de l'attribution. Aux termes de l'article 40 alinéa 2 du code des marchés « *En dehors des séances*

publiques d'ouverture des plis et de dépouillement des offres, les commissions des marchés délibèrent à huis clos et ces débats sont revêtus du secret absolu ».

Par ailleurs, il a été noté que la commune n'utilise pas les dossiers types à l'usage des communes disponibles sur le site des marchés publics. En conséquence, les dossiers d'appel à la concurrence sont souvent constitués d'une lettre d'invitation et du cadre de devis estimatif. A titre d'exemple, la lettre d'invitation et le devis estimatif transmis aux candidats pour le marché portant aménagement du terrain de basket ressemblent plus à un marché de fournitures qu'à des travaux. En effet, le devis estimatif liste simplement les fournitures et la nature des travaux attendu du prestataire.

Enfin, aucun des marchés passés par cotation n'est accompagné des offres des candidats consultés. Les PV d'attribution se limitent simplement à citer le montant de leur offre.

5-1-2- Dysfonctionnement de la Cellule de passation des marchés

La mise en place d'une cellule de passation des marchés (CPM) est une exigence posée par l'article 35 du code des marchés. Elle a essentiellement des missions de contrôle-qualité, de tenue du secrétariat de la commission des marchés, d'archivage des dossiers de marchés et de point d'entrée des missions de contrôle. Sur la période sous revue, une cellule de passation des marchés a été mise en place chaque année à l'exception de 2017. Les membres de la Cellule de passation des marchés de la commune ont été nommés par décision N°000214/MCIG du 09 mars 2018, N°293/MCIG du 11 février 2019 et N°460/MCAG du 19 décembre 2019.

L'article 4 de l'arrêté N° 00865 du 22.01.2015 relatif à l'organisation et au fonctionnement des cellules de passation des marchés des autorités contractantes, dispose que : « *Au sein des départements ministériels et des collectivités territoriales, les responsables des cellules de passation des marchés sont nommés par arrêté [...], de préférence, parmi les agents appartenant à la hiérarchie B au moins ou assimilée* ».

A Gorée, avec peu de variation dans la désignation des membres, la conseillère municipale, par ailleurs présidente de la commission des finances est désignée responsable de la CPM. **Cela va à l'encontre des dispositions de l'article 4 de l'arrêté précité.**

Il y a lieu de rappeler au maire que le Code des Marchés publics ne lui fait pas obligation de nommer chaque année les membres de ladite Cellule. En effet, aux termes des articles 35 et 36 dudit Code, seuls les membres de la commission des marchés sont nommés chaque année.

En dehors des PV de la commission des marchés précédemment cités, aucun document ne permet de démontrer que les autres missions de la Cellule sont exécutées, notamment l'examen préalable des dossiers d'appel à la concurrence, les rapports d'analyse des offres, les procès-verbaux d'attribution et les contrats.

Dans ses réponses, le maire attribue, la signature des procès-verbaux de dépouillement par les agents n'ayant pas la qualité de membres, à une méconnaissance de ces derniers. Il souligne, par ailleurs, que la désignation de la présidente de la commission des finances comme responsable de la CPM se justifie par une interprétation large de l'article 4 de l'arrêté n° 00865 du 22 janvier 2015 et un déficit en ressources humaines de qualité. Les autres aspects des observations n'ont pas connu de réponse.

La Cour considère que la Cellule de Passation des Marchés constitue un service à part entière de la Commune. Par conséquent, la présence de la conseillère municipale ne saurait être acceptée dans cette CPM.

Recommandation n° 26 :

La cour demande au maire de :

- Faire signer les PV des commissions des marchés que par les membres ;
- faire séparer les étapes de dépouillement des offres et d'attribution provisoire
- faire utiliser les dossiers types de passation des marchés
- faire archiver les offres des autres candidats consultés dans les marchés à cotation
- nommer un agent de l'ordre administratif responsable de la CPM conformément à la réglementation

5-2- Irrégularités dans les opérations de dépenses

5-2-1- Achat de billets pour le pèlerinage sans identification des bénéficiaires

Le maire a ordonné le paiement de dépenses relatives au transport de pèlerins aux lieux saints de l'Islam au cours des exercices 2017 et 2018. Le tableau suivant retrace les mandats émis par le maire pour le règlement des factures y relatives.

Tableau n° 39 : Frais de transport Pèlerinage aux lieux saints de l'Islam

Gestion	Service/ Compte	Références Mandat			
		N°	Date d'émission	Bénéficiaire	Montant TTC FCFA
2017	509/629	795	28/07/2017	Agence de voyages « Le Firmament »	2 800 000
2017 (Pour le pèlerinage de 2016)	509/629	835	21/08/2017	Agence de voyages « Le Firmament »	2 800 000
2018	509/629	817	18/07/2018	Agence de voyages « Le Firmament »	3 000 000

Source : pièces de dépenses

L'examen des pièces justificatives accompagnant les mandats ci-avant cités, ainsi que les éléments de la comptabilité administrative de l'ordonnateur n'ont pas permis aux auditeurs d'identifier les bénéficiaires ni de la réalité de ces déplacements (pas de copies de passeport ni de visa ou de titre de transport). Cette pratique est contraire aux dispositions du point 31.12.20 (*Prise en charge directe par l'Administration*) 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 qui prévoit que le paiement de telles dépenses est subordonné, notamment, à un bon de commande (comportant les noms, objet du déplacement, lieu, classe autorisée) ou toute pièce en tenant lie. De même, rien dans la documentation transmise à la Cour ne permet de vérifier le rattachement des bénéficiaires à la commune ni du processus de désignation.

Le maire, dans sa réponse, précise que les mandats sont nominatifs et les bénéficiaires identifiés, tout en expliquant le processus participatif qui a prévalu. Il a produit, en outre, les mandats accompagnés de certaines pièces justificatives telles que la facture définitive et le certificat administratif.

La Cour relève à travers les pièces fournies que les mêmes informations ont été déjà communiquées à l'équipe de vérification et n'apportent aucun élément nouveau quant à l'identité des bénéficiaires et l'effectivité du pèlerinage. Par ailleurs, le processus participatif décrit n'est pas documenté. Or, il importe de mettre en place en l'espèce, un dispositif permettant de s'assurer que le choix des bénéficiaires a été transparent et repose sur des critères objectifs.

Recommandation n° 27 :

La Cour demande, au maire de produire, à l'avenir, les pièces justifiant d'un choix objectif et transparent, la liste des bénéficiaires des billets et la preuve de l'effectivité du pèlerinage.

5-2-2- Attributions d'aides et de secours en violation des formalités requises et à des non-ayants droits

En référence, à l'article 307 du CGCT, la commune a compétence pour l'organisation et la gestion de secours au profit des nécessiteux. *L'exercice de cette compétence obéit à une procédure bien déterminée, en vertu de la bonne pratique. En effet, il doit être institué une commission sociale chargée d'instruire les demandes ; lesquelles sont accompagnées de certificat d'indigence délivré par le Chef du Service départemental de l'Action sociale.* A la suite de l'instruction, la commission arrête la liste et la soumet au Maire qui convoque le Conseil municipal pour délibération.

Pendant la période sous revue, la Commune a effectué des dépenses en aides et secours d'un montant de 62 985 000 F sur la base de la délibération N° 003 MCIG/SM/SE du 12 septembre 2014, « à accorder des secours aux indigents ».

Il émane aussi des pièces de règlement des dépenses de secours que l'octroi des aides et secours a été effectué discrétionnairement par le Maire en dépit de l'existence d'une commission technique santé et action sociale et d'une commission sociale créée par décision N°0404 du 12 mars 2019.

Interrogée, Mme Khadidiatou Ndiaye, conseillère municipale et membre de la commission sociale déclare : « à Gorée nous nous connaissons tous, pas besoin d'un service extérieur pour savoir qui est indigent ou pas ». Ce qui justifie, selon elle, la non implication des services de l'action sociale dans le travail de la commission sociale,

Par ailleurs, l'examen des listes de bénéficiaires révèle la présence de membres du personnel de la commune (agents temporaires et permanents) mais aussi de conseillers municipaux. Aucun document permettant de prouver là aussi leur état d'indigence n'a été fourni à l'appui des mandats ou à l'équipe de contrôle.

Les tableaux ci-après retracent les secours versés à certains des agents permanents et temporaires de la commune pour des montants allant de 150 000 à 300 000FCFA au titre des gestions 2018 et 2019.

Tableau n° 40: Liste des agents municipaux bénéficiaires de secours ou aides en 2018

GESTION 2018 : LISTE AGENTS BENEFICIAIRES DE SECOURS						
Date	Service/Cpte	N° Bord	N° Mandat	Bénéficiaires	Montant	Fonction
13/03/2018	313/64510	15	59	Amadou Mactar Ndiaye	150 000	Comptable matière et responsable service état civil
05/06/2018	313/64510	52	345	Dieynaba Sall	150 000	Secrétaire comptable
13/09/2018	313/64510	93	903	Amadou Mactar Ndiaye	300 000	Comptable matière et responsable service état civil
05/06/2018	313/64510	52	343	Fatou Haby Sall	150 000	Secrétaire administratif
05/06/2018	313/64510	52	344	Amadou Mactar Ndiaye	150 000	Comptable matière et responsable service état civil
05/06/2018	313/64510	52	346	Thérèse Faye	150 000	Agent administratif
05/06/2018	313/64510	52	347	Médoune Drame	150 000	Agent de recouvrement
05/06/2018	313/64510	52	348	Mamadou Malo Sarr	150 000	Agent administratif
05/06/2018	313/64510	52	349	Mamadou Lamine Gueye	150 000	Attaché de cabinet du maire
05/06/2018	313/64510	52	350	Abdoul Wahab Sow	150 000	Agent administratif Responsable environnement
TOTAL					1 650 000	

Tableau n° 41 : Liste des agents municipaux bénéficiaires de secours ou aides en 2019

GESTION 2019 :						
Date	Service/Compte	N° Bord	N° Mandat	Bénéficiaires	Montant	Fonction
21/05/2019	313/64510	47	344	Amadou Mactar Ndiaye	250 000	Comptable matière et responsable service état civil
26/03/2019	313/64510	24	85	Amadou Mactar Ndiaye	250 000	Comptable matière et responsable service état civil
26/03/2019	313/64510	24	90	Fatou Haby Sall	250 000	Secrétaire administratif
26/03/2019	313/64510	24	91	Mamadou Adama Diop	250 000	Agent voyer
26/03/2019	313/64510	24	92	Mamadou Lamine Gueye	250 000	Attaché de cabinet du maire
26/03/2019	313/64510	24	87	Dieynaba Sall	250 000	Secrétaire comptable

21/05/2019	313/64510	47	341	Gora Diop Ndiaye	250 000	Agent service technique
26/03/2019	313/64510	24	94	Mamadou Malo Sarr	250 000	Agent administratif
21/05/2019	313/64510	47	345	Mamadou Malo Sarr	150 000	Agent administratif
26/03/2019	313/64510	24	86	Médoune Dramé	250 000	Agent de recouvrement
21/05/2019	313/64510	47	343	Médoune Dramé	250 000	Agent de recouvrement
26/03/2019	313/64510	24	88	Thérèse Faye	250 000	Agent administratif
TOTAL					2 900 000	

Pour avoir bénéficié de plusieurs allocations de secours sur la période contrôlée pour un montant cumulé de **600 000FCFA en 2018 et 500 000FCFA** en 2019, M. Amadou Mactar Ndiaye comptable matière de la commune a été interpellé par l'équipe de contrôle sur son état d'indigence. Celui-ci déclare « *en réalité l'argent encaissé est destiné aux personnes âgées de la commune qui ne peuvent pas se déplacer à la perception. Une fois reçu, l'argent est remis à M. El Hadji Malick Gueye chef de la division financière, après remise je ne sais pas comment il procède pour la distribution* ». **Cette déclaration du comptable des matières n'a pas été niée par le chef de la division financière.**

La Cour constate que cette pratique constitue une violation flagrante de la réglementation en matière de secours et paiement collectif et ne favorise pas la transparence dans l'octroi des secours. Elle considère que l'autorisation donnée par l'organe délibérant au maire d'octroyer des secours vaut uniquement pour le budget en cours d'exécution lors de son adoption et ne saurait servir ad vitam aeternam. Dès lors cette délibération doit être renouvelée pour chaque gestion. De même, rien dans la documentation transmise à la Cour ne permet de déterminer les critères préalablement définis pour l'attribution des secours aux indigents.

Dans sa réponse, le maire considère que face aux difficultés des citoyens à trouver une attestation d'indigence auprès des services compétents, une tolérance a été accordée par le Receveur-percepteur pour allouer les aides et secours sur la base des travaux de la commission de l'action sociale. Il conteste, par ailleurs, l'exclusion, par la loi, des agents municipaux des bénéficiaires des secours et aides aux indigents.

La Cour retient que l'octroi des aides et secours aux indigents obéit à une procédure d'identification et de reconnaissance, par un service habilité, des personnes concernées et le paiement doit se faire dans les règles d'exécution des dépenses publiques. Elle considère, en outre, que l'indigence des agents municipaux n'est pas attestée par un quelconque document notamment un certificat. Par conséquent ils ne peuvent bénéficier de secours aux indigents. En outre ils ne peuvent, en aucune manière, sans y être habilité, de par leur nomination comme régisseur d'avance ou billeteur, recevoir les fonds de la Commune pour en assurer la redistribution.

Recommandation n° 28:

La cour demande au maire de respecter les procédures d'identification des indigents et de paiement par les personnes habilitées ;

5-2-3- Paiement irrégulier de dépenses de frais de restauration

Sur la période de contrôle, le maire a ordonné des dépenses de frais d'hôtel et de restauration ci-après :

Tableau n° 42 : Dépenses de frais d'hôtels et restauration pour la gestion 2018

N° Service et Compte	Objet	N° Mandat	Date d'émission	Bénéficiaire	Montant TTC FCFA
508 /6334	Frais d'hôtel et de restaurant	860	31 Aout 2018	Restaurant ANN SABRAN	621 742
508 /6334	Frais d'hôtel et de restauration	861	31 Aout 2018	Restaurant ANN SABRAN	368 750
508 /6334	Frais d'hôtel et de restauration	983	31 Aout 2018	Restaurant ANN SABRAN	2 124 000
508 /6334	Frais d'hôtel et de restauration	1030	08 Novembre 2018	Restaurant ANN SABRAN	303 805
508 /6334	Frais d'hôtel et de restauration	859	17 décembre	Restaurant ANN SABRAN	283 200
TOTAL					3 701 497

Source : pièces justificatives

L'ordonnement du paiement de ces dépenses s'est fait en violation de la réglementation en vigueur. En effet, le point 31.2 (Frais de réception et de représentation) 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 l'ordonnateur l'établissement d'un certificat administratif indiquant l'objet de la réception ou de l'invitation ainsi que le nombre ou la liste des convives. Les certificats administratifs accompagnant les mandats susvisés ne renseignent ni sur l'objet ni les rationnaires de ces prestations. De même, certains des PV d'attribution ou réception mentionnent de façon vague « *invités partenaires coopération décentralisée* ».

Par ailleurs, les procès-verbaux de la commission de prestation présentent des incohérences comme en atteste la réception diner buffet à 15H ou l'établissement de procès-verbaux postérieurs à la prestation à laquelle ils se portent.

Le tableau ci-après illustre des incohérences notées sur la réception de certaines prestations relatives à de la restauration.

Tableau n° 43 : Liste des incohérences décelées dans certains mandats

Service compte	Man dat N°	Date d'émission	Objet	Bénéficiaire	Montant	Nbre de Pax	Incohérences notées sur
----------------	------------	-----------------	-------	--------------	---------	-------------	-------------------------

508/63381	77	08 mars 2019	Règlement de la facture pour les frais de réception publique de la commune	ETS OUSMANE GUEYE	2 986 344	456	Le PV N°395/MCIG de prestation est daté du 26 février à 15h pour les services de restauration (Diner-Buffer) pour une prestation réalisée le 13 mars 19 2019
508/6334	1019	23/09/2019	Règlement facture frais de restauration	ETS MARABI RAHIM AÏDARA	2 950 000	500	Le PV de prestation N°465/MCIG est daté du 16/09/2019 alors que la prestation a été réalisée le 02/09/2019
508/6334	1056	22/10/2019	Règlement facture frais de restauration Facture N°2019/007 du 22/10/2019	Le Saint Germain	708 000		Le PV de prestation est daté du 16/10/19 à 15H pour un diner buffer « pour les invités de la commune »

S'agissant des dépenses liées à la fête de l'Indépendance, sur les gestions contrôlées, le maire a ordonné les mandats suivants relatifs à la fête du 04 avril de 2017 et 2018.

Tableau n° 44 : Mandats à l'occasion des fêtes de l'Indépendance de 2017 et 2018

Date	Service/compte	Objet/Nature	N° Mandat	Nombre de Pax ¹	Montant	Bénéficiaires
21/03/2017	508/63380	Fêtes officielles Restauration	81	1 000	2 749 400	NDEYNA DESIGN Facture N° 10 BC N°001
16/03/2018	508/63380	Fêtes officielles Restauration	218	1 000	2 997 200	ETS Ousmane GUEYE Facture 03/2018 BC N° 01

Ces deux dépenses présentent des incohérences qui portent tant sur leur objet et leur processus d'exécution que sur leur mandatement avant service fait.

¹Pax est l'abréviation dans l'hôtellerie, la gastronomie et le tourisme pour le nombre approximatif / exact de personnes (Eng. Personnes environ).

Par PV d'attribution N°178/MCIG/SM du 02/03/2017 et N°297 du 01 mars 2018, le maire a attribué les marchés portant acquisition de sacs de riz parfumé pour la fête nationale du 04 avril, respectivement à NDEYNA DESIGN et à Etablissement Ousmane Gueye. Les bons de commande formalisant ces achats font référence non pas au riz parfumé mais à la restauration à raison de 1000 Packs pour chacune des commandes. De même, les factures définitives N°10 du 21/03/2017 produite par le fournisseur NDEYNA DESIGN et celle N°03/2018 du 16/03/2018 produite par Ets Ousmane GUEYE sont conformes au bon de commande. Cette contradiction entre le marché attribué et la commande réalisée constitue une irrégularité et une violation des dispositions du décret 66-510 du 10 juillet 1966.

La prestation du 04 avril 2017, a été réceptionnée avant date par PV de réception N°01 du 21/03/2017. Concernant la prestation de 2018, le PV n'est pas produit dans les pièces justificatives de la dépense. En tout état de cause par les mandats N°81 émis le 21 mars 2017 et N° 218 émis le 16 mars 2018, le maire a ordonné le paiement de dépenses avant la date censée être celle de son exécution. Cette pratique viole les dispositions réglementaires ci-haut citées.

Le maire, dans sa réponse, précise que c'est une anticipation des opérations d'engagement et de mandatement et pas forcément de paiement pour éviter aux fournisseurs les lourdeurs dans la procédure.

En retour, la Cour insiste sur l'obligation de suivre les étapes de la dépense, telles que présentées par la réglementation en vigueur. Elle précise par ailleurs que la réponse du maire ne prend pas en charge les incohérences notées sur le processus notamment entre le riz parfumé mentionné dans le PV d'attribution et les Packs figurant dans le bon de commande.

Conclusion n° 4 :

La Cour considère que le maire n'a pas respecté les étapes de la dépense, notamment le respect de l'ordonnancement après service fait.

5-2-4- Violation du périmètre légal pour l'allocation des bourses

Aux termes de l'article 313 du CGCT, les compétences transférées à la commune en matière d'éducation sont celles relatives aux écoles élémentaires et préscolaires, aux écoles franco arabes et aux écoles communautaires de base. Par conséquent, l'octroi de bourses ou aides scolaires doit se limiter uniquement à ces ordres d'enseignement.

Par délibération N°0039/MCIG/CM/SM du 03 janvier 2017, le CM a autorisé le maire à octroyer des bourses et aides scolaires aux élèves et étudiants avec la création d'une commission d'octroi. Aucun document attestant de la mise en place de cette commission n'a été communiqué à l'équipe de vérification. L'exploitation des pièces transmises à la Cour révèle que la commission technique éducation s'est chargée de l'étude des demandes adressées au maire à la place de celle prévue par la délibération ci-avant citée. Au demeurant la commission éducation ayant statué sur les demandes a été élargie aux membres du personnel administratif sans qu'aucun acte ne formalise cet élargissement.

Faisant suite aux travaux de la commission Education, le maire a, par décisions N° 244.MCIG/SM du 30 mars 2018 et N°411/MCIG/SM du 07/05/2019, octroyé des aides

scolaires à des étudiants de l'enseignement supérieur et des filières professionnelles. Le montant alloué à chaque bénéficiaire est de 200 000 FCFA pour la gestion 2018 et 100 000 FCFA pour la gestion 2019.

A titre d'illustration, les tableaux ci-dessous donnent, pour 2018 et 2019, des exemples de mandats octroyant des bourses ou aides scolaires à des étudiants de l'enseignement supérieur.

Tableau n° 45 : Liste des bénéficiaires de bourses pour la gestion 2018

N°	PRENOM NOM	Montant alloué	Institut / Université	Niveau
1.	François Joseph NGOM	200 000	ISI Dakar	BTS Informatique et gestion
2.	Jean Pierre A. F.DIENG	200 000	Institut Supérieur Information	Licence 2
3.	Marie Pierre MBENGUE	200 000	Ensup Afrique	Licence 1
4.	Daniel SENGHOR CAMARA	200 000	Université Catholique de l'Afrique de l'Ouest(UCAO)	Licence 1
5.	Seynabou DIOKHANE	200 000	Université Hampathe BA	Licence 1
6.	Khadija Poulo Ardo SOW	200 000	UCAD / IFACE	Master 1
7.	Khady Suzanne Ndiaye	200 000	Université Catholique de l'Afrique de l'Ouest(UCAO)	Master 1
8.	Dieynaba BA	200 000	NR	NR
9.	Ibrahima Kéne WADE	200 000	Centre national des cours professionnels industriels	1 ^{ère} année

Il ressort de ces deux tableaux que la commune a payé des bourses à des étudiants de l'enseignement supérieur et professionnel, alors que **ce domaine** n'est pas une compétence transférée aux collectivités territoriales.

La Cour rappelle au maire que les compétences transférées sont bien circonscrites et le respect du champ de compétences s'impose à toutes autorités territoriales.

En réponse à la prise en charge des bourses des étudiants, le maire affirme se baser sur l'article 313 du CGCT et considère que la réglementation n'interdit pas une telle pratique et se dit disposé à apporter des correctifs.

La Cour rappelle que l'article 313 du CGCT fait état de soutiens scolaires et non universitaires et par conséquent limite l'intervention de la commune, en la matière, au seul domaine élémentaire et à la formation professionnelle.

Recommandation n° 29 :

La Cour demande au maire de limiter le paiement de bourses au seul domaine des compétences transférées que le CGCT indique.

Le Président

Joseph NDOUR