

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple - Un But - Une Foi



CHAMBRE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

**RAPPORT DEFINITIF SUR LE CONTROLE DE
LA GESTION DE LA COMMUNE DE SEDHIOU**

2015 - 2018

Rapporteur : Amadou BADJI,

Conseiller

Assistants de vérification :

- **Fatou SARR**
- **Cheikh SYLLA**
- **Oumar DIAO**

AVERTISSEMENT

Conformément aux dispositions de l'article 49 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes, le présent rapport définitif de contrôle de la gestion de la commune de Sedhiou de 2015 à 2018 a été arrêté par la Chambre des Collectivités Territoriales de la Cour des Comptes, en sa séance du 16 juin 2022, sur le contenu du projet établi par Monsieur Amadou BADJI, conseiller, compte tenu des réponses aux observations du rapport provisoire des personnes interpellées, avec l'assistance de Maître Ndeye Ndella SARR DIOUF, Greffière de la chambre.

Ce rapport contient des observations définitives et des recommandations de la Cour sur la régularité et la sincérité des comptes ainsi que la qualité de la gestion.

En vertu des dispositions de l'article 252 de la loi n° 2013 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales, le maire est chargé de communiquer le contenu du présent rapport au Conseil municipal, à sa plus proche session.

PRESENTATION	1
I. FONCTIONNEMENT ET ORGANISATION DES ORGANES ET SERVICES	3
1.1. FONCTIONNEMENT DES ORGANES	3
1.1.1 Dysfonctionnements du conseil municipal	3
1.1.2 Dysfonctionnements de l'organe exécutif	7
1.2. ORGANISATION DES SERVICES	11
1.2.1 Défaillances structurelles de l'organigramme de la commune.....	11
1.2.2 Défaillances de plusieurs services municipaux.....	12
II. GESTION DU PERSONNEL	16
2.1 RECRUTEMENT DES AGENTS MUNICIPAUX	16
2.1.1 Déficit d'information du conseil municipal sur les recrutements	16
2.1.2 Défaut de publicité des offres de recrutement.....	16
2.2 GESTION DE LA CARRIERE DU PERSONNEL	17
2.2.1 Faible niveau d'études du personnel entretenu par l'absence d'un plan de formation.....	17
2.2.2 Intégration tardive et irrégulière du personnel dans la fonction publique territoriale.....	18
2.2.3 Faible exercice du droit au congé des agents communaux	19
2.2.4 Evaluation discontinue et partielle du personnel	20
2.2.5 Avancements inconstants et irréguliers des agents municipaux	21
2.2.6 Mandatement partiel des cotisations sociales	23
III. GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE	25
3.1 EXAMEN DE LA PROCEDURE BUDGETAIRE	25
3.1.1 Discordance entre le budget et les autres documents de planification	25
3.1.2 Absence d'une stratégie de maîtrise du potentiel fiscal communal	25
3.1.3 Discontinuité dans la tenue du débat d'orientations budgétaires	26
3.1.4 Manque de sincérité des prévisions de recettes et de dépenses	27
3.1.5 Non-respect du délai de principe de vote des budgets	29
3.2 ANALYSE FINANCIERE	30
3.2.1 Section de fonctionnement et formation de l'autofinancement	30
3.2.2 Section d'investissement et son financement	39
3.3 EXECUTION DES DEPENSES ET DES RECETTES	44
3.3.1 Irrégularités relatives à l'exécution des dépenses	44
3.3.2 Irrégularités relatives à l'exécution des recettes	54
IV. COMPTABILITES ADMINISTRATIVE ET DES MATIERES	56
4.1 COMPTABILITE ADMINISTRATIVE	56
4.1.1 Tenue sommaire des livres comptables obligatoires	56
4.1.2 Absence de la comptabilité de la régie des recettes de l'état civil	56
4.1.3 Retard dans le vote des comptes administratifs	57
4.2 COMPTABILITE DES MATIERES	58
4.2.1 Absence de nomination du comptable des matières et de création de commissions... ..	58
4.2.2 Absence de tenue des documents obligatoires sur la comptabilité des matières	60
4.2.3 Absence de production du compte annuel des matières par l'ordonnateur et le comptable.....	62
4.2.4 Manquements dans la gestion de plusieurs biens mobiliers et immobiliers	63
V. EXERCICE DES COMPETENCES TRANSFEREES	68
5.1 GESTION DE L'ENVIRONNEMENT	68
5.1.1 Absence d'un plan communal d'actions pour l'environnement	68

5.1.2 Gestion des déchets de la commune très dépendante de l'Etat	68
5.1.3 Faible dispositif de lutte contre les incendies	69
5.2 EDUCATION, ALPHABETISATION, PROMOTION DES LANGUES NATIONALES ET FORMATION	70
5.2.1 Participation moyenne de la commune à la gestion des écoles à travers les comités de gestion d'école	70
5.2.2 Absence d'un plan communal de lutte contre l'analphabétisme	72
5.3. GESTION DOMANIALE	73
5.3.1 Affectation de terrains aux projets de l'Etat sans identification préalable du site	73
5.3.2 Affectation irrégulière ou imprécise de terres du domaine national à des privés	75
5.4. URBANISME ET HABITAT	76
5.4.1 Absence d'instruments de gestion de l'espace communal	77
5.4.2 Lotissement administratif de 2016 entaché d'irrégularités	77
5.4.3 Délai de délivrance des autorisations de construire à raccourcir	79

PRESENTATION

Par ordonnance n° 004/2020/CC/CCT/G du 20 janvier 2020, nous avons été désigné pour procéder au contrôle de la gestion de la commune de Sédhiou, au titre des exercices 2015 à 2018.

Historiquement, Sédhiou était le point de départ de l'entreprise coloniale d'annexion du royaume baïnouk entamée en 1936 avec l'installation du Fort Pinet LAPRADE qui servait de cantonnement militaire.

Située sur le bassin versant de la rive droite du fleuve Casamance, Sédhiou a été érigée en commune de plein exercice à travers la loi n° 60-25 du 1^{er} février 1960. Elle est limitée par le marigot et les rizières de Bakhoum au nord, par la commune de Bambaly au sud, le fleuve Casamance à l'est et la commune de Diendé à l'ouest.

Elle s'étend sur une superficie de 10,77 km² avec une population estimée en 2016 à 26 730 habitants, en référence aux estimations de l'Agence nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD). L'activité économique de la population communale, majoritairement composée de mandingues, pulaars, diolas, balantes, wolofs etc., est dominée par les activités agrosylvopastorales relevant essentiellement du secteur informel, avec l'absence, selon la "Situation économique et sociale régionale 2016" éditée par l'ANSD, d'une entreprise moyenne ou grande.

Les objectifs visés à travers ce contrôle, le premier réalisé par la Cour au sein de cette commune consistent à :

- apprécier l'organisation mise en place et le fonctionnement des organes ;
- examiner la régularité des actes de gestion et identifier le gaspillage éventuel de ressources ;
- s'assurer de l'existence d'un plan de développement communal et de sa prise en compte dans le processus de budgétisation ;
- apprécier la capacité de la commune à mobiliser les recettes propres ;
- contrôler l'application de la comptabilité administrative et de la comptabilité des matières ;
- s'assurer du bon fonctionnement des organes de passation des marchés ;
- contrôler la gestion des finances, du budget, du personnel, etc. ;
- examiner la régularité des dépenses et leur rapport à l'intérêt communal ;
- vérifier l'effectivité de l'exercice de compétences transférées par la commune.

Pour ce faire, la mission, lancée le 23 juillet 2020, a été effectuée conformément aux normes et procédures de contrôle au sein de la Cour d'une part, ainsi qu'aux critères de vérification tirés du cadre juridique applicable aux collectivités territoriales, d'autre part.

Les observations contenues dans le rapport, circonscrit aux gestions 2015 à 2018, concernent la gestion du maire Abdoulaye DIOP. En application des dispositions de l'article 252 du Code général des Collectivités territoriales, l'entretien de fin de mission du 20 septembre 2021 a permis de lui présenter les observations devant figurer dans le projet de rapport provisoire.

Ces dernières ont été communiquées à toutes les personnes interpellées, conformément à la procédure contradictoire prévue par les dispositions de l'article 49 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des Comptes. Leurs réponses sont parvenues à la Cour, sauf celle du maire jusqu'à la fin du délai d'un mois requis. A la fin de cette échéance, il a été établi les observations définitives contenues dans le présent rapport.

Elles se rapportent au fonctionnement des organes et à l'organisation des services (I), à la gestion du personnel (II), à la gestion budgétaire assortie de l'analyse financière (III), à la comptabilité administrative et celle des matières (IV) ainsi qu'à la gestion des compétences transférées (V).

I. FONCTIONNEMENT ET ORGANISATION DES ORGANES ET SERVICES

En application des dispositions de l'article 71 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales (CGCT), la commune de Sédhiou est administrée par deux organes, le conseil municipal et le maire.

L'audit a ainsi porté sur d'une part, le fonctionnement des organes et d'autre part, l'organisation des services administratifs et techniques.

1.1. FONCTIONNEMENT DES ORGANES

L'examen du cadre de gouvernance a révélé plusieurs dysfonctionnements du conseil municipal et de l'autorité exécutive.

1.1.1. Dysfonctionnements du conseil municipal

L'étude du fonctionnement du conseil municipal de Sédhiou a permis de relever le non-respect de la périodicité de ses sessions et de la nature de ces dernières, l'inefficacité de ses commissions techniques et l'inconstance dans la tenue du registre des délibérations.

A. Défaut de respect de la fréquence des sessions ordinaires du conseil municipal

L'article 144 du Code général des Collectivités territoriales dispose que « *le conseil municipal se réunit en session ordinaire une fois par trimestre* ». Ainsi, la commune devait, en cas de respect de cette fréquence, compter à son actif une ordinaire session par trimestre et quatre par an.

Le tableau n° 1 ci-dessous récapitule le nombre de sessions trimestrielles tenues par le conseil municipal de 2015 à 2018.

Tableau n° 1 : Nombre de sessions ordinaires tenues par le conseil municipal

EXERCICES	TRIMESTRES CONCERNES	NOMBRE DE SESSIONS ORDINAIRES
2015	1 ^{er} trimestre	2
	2 ^e trimestre	1
	3 ^e trimestre	1
	4 ^e trimestre	2
<i>Sous-total</i>		6
2016	1 ^{er} trimestre	0
	2 ^e trimestre	1
	3 ^e trimestre	0
	4 ^e trimestre	1
<i>Sous-total</i>		2
2017	1 ^{er} trimestre	3
	2 ^e trimestre	1
	3 ^e trimestre	0
	4 ^e trimestre	2
<i>Sous-total</i>		6
2018	1 ^{er} trimestre	1
	2 ^e trimestre	1

	3 ^e trimestre	0
	4 ^e trimestre	2
Sous-total		4
TOTAL	16 TRIMESTRES	18

Source : Procès-verbaux des réunions

L'inventaire des procès-verbaux de réunion renseigne qu'en 2016, 2017 et 2018, le conseil municipal n'a pas respecté le principe de la tenue d'une session ordinaire pour chaque trimestre. Il n'a pas réuni ses membres à leur 3^{ème} trimestre et au 1^{er} trimestre de 2016.

Cette carence ne concourt pas à une célérité dans l'administration des affaires communales. A ce titre, il ressort du procès-verbal de la session ordinaire du 17 octobre 2016 que le troisième point de l'ordre du jour, intitulé « questions diverses », a concerné 18 sous-points proposés par les conseillers municipaux et acceptés par le conseil. Parmi ces derniers figurent la « *situation des fournitures scolaires* ». Or, il est plus pertinent et probable que ce point soit évoqué au troisième trimestre antérieur à la rentrée des classes car dans sa réponse, l'exécutif a indiqué que « *le fournisseur a été sélectionné* ». Pour rappel, le même point a été abordé par les conseillers en 2015 lors d'une session tenue au troisième trimestre, en référence au procès-verbal de la session ordinaire du 14 septembre 2015.

La Cour constate un défaut de respect de la fréquence des sessions ordinaires du conseil municipal qui ne favorise pas la célérité dans l'administration des affaires communales.

Recommandation n° 1 :

La Cour demande au maire de respecter la fréquence trimestrielle et le nombre des sessions ordinaires du conseil municipal.

B. Défaut de respect du formalisme lié à la nature extraordinaire de plusieurs sessions du conseil

Au regard des dispositions combinées des articles 144 et 145 du CGCT, le conseil municipal se réunit en session extraordinaire à chaque fois qu'il a préalablement tenu, dans le même trimestre, une session ordinaire.

Le tableau ci-après distingue les sessions ordinaires de celles extraordinaires tenues durant la période.

Tableau n° 2 : Sessions ordinaires et extraordinaires du conseil municipal

EXERCICES	TRIMESTRES CONCERNES	NOMBRE DE SESSIONS	NATURE DES SESSIONS	
			<u>ordinaires</u>	<u>extraordinaires</u>
2015	1 ^{er} trimestre	2	2	0
	2 ^e trimestre	1	1	0
	3 ^e trimestre	1	1	0
	4 ^e trimestre	2	2	0
Sous-total		6	6	0
2016	1 ^{er} trimestre	0	0	0
	2 ^e trimestre	2	1	1
	3 ^e trimestre	0	0	0
	4 ^e trimestre	1	1	0

Sous-total		3	2	1
2017	1 ^{er} trimestre	3	3	0
	2 ^e trimestre	2	1	1
	3 ^e trimestre	0	0	0
	4 ^e trimestre	2	2	0
Sous-total		7	6	1
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
TOTAL	16 TRIMESTRES	20	18	2

Source : comptes rendus des sessions du conseil municipal

Il ressort de ce tableau, des convocations et des comptes rendus de séance que le conseil municipal a respecté la nature des sessions organisées au 2^{ème} trimestre de 2016 et 2017. En effet, la session ordinaire du 27 avril 2016 a été suivie par la session extraordinaire du 2 juin 2016. De même, la session ordinaire du 19 avril 2017 a précédé celle extraordinaire du 31 mai 2017.

En dehors du cas de ces deux (2) trimestres, le conseil n'a tenu que des sessions ordinaires. Il s'agit des deux (02) sessions ordinaires organisées au premier et quatrième trimestres de 2015, au quatrième trimestre de 2017 et 2018 ainsi que trois (03) sessions ordinaires au premier trimestre de 2017.

Ainsi, sur les vingt (20) sessions organisées sur la période, dix-huit (18) ont été considérées par la commune comme ordinaires contre deux sessions extraordinaires. Or, en bonne règle, seules douze (12) sessions devaient être ordinaires. Incidemment, le nombre des sessions extraordinaires correspondrait à huit (8) au lieu de deux (2) au regard des sessions tenues par le conseil.

La Cour rappelle qu'en violant ainsi la nature de plusieurs sessions, le conseil s'est soustrait de la contrainte inhérente à la session extraordinaire dont la convocation "*précise un ordre du jour déterminé*" non susceptible d'amendement, au regard de l'article 145, alinéa 2, du CGCT.

Recommandation n° 2 :

La Cour demande au maire de respecter la nature ordinaire ou extraordinaire des sessions du conseil municipal.

C. Inertie de la majorité des commissions techniques du conseil municipal

Aux termes des dispositions de l'article 156 du CGCT, le conseil municipal peut former des commissions pour l'étude des questions entrant dans ses attributions. Ainsi, celui de Sédhiou en a créé, au regard de la documentation produite à la Cour, treize. Il s'agit de la :

- "commission des finances" ;
- "commission coopération décentralisée" ;
- "commission domaniale" ;

- "commission environnement" ;
- "commission projets" ;
- "commission santé" ;
- "commission culture" ;
- "commission actions sociales" ;
- "commission éducation" ;
- "commission jeunesse et sport" ;
- "commission mobilité urbaine" ;
- "commission des travaux publics" ;
- "commission communication".

La Cour constate que la commune n'a pas produit la délibération portant création des dites commissions techniques. Celles-ci sont énumérées à travers un document signé par le secrétaire municipal. Or, en référence à l'article 156 du CGCT il sied de les instituer par délibération. Ainsi, la commune ne s'est pas conformée à cette formalité.

S'agissant de l'activité des commissions techniques, il est constaté l'absence d'une feuille de route ou d'un programme d'activités. Or, les membres devraient, en principe, établir ces instruments soit, à la sortie de la formation des commissions, soit pendant ou après la réunion avec le maire qui doit être tenue huit jours après leur constitution. Mais, le maire non plus n'a organisé cette réunion, en violation de l'article 156 susmentionné. Cette absence de planification n'a pas favorisé l'établissement de rapports d'activités par les commissions. En effet, la commune n'a produit que le rapport d'activités de 2016 de la commission éducation.

En dehors de ce rapport, le reste de la documentation est circonscrit à quelques procès-verbaux (PV) des commissions "mobilité urbaine" (PV du 26 avril 2016), "éducation" (PV du 08 janvier 2015, 26 janvier 2016 et 02 mai 2016), "santé" (PV du 17 janvier 2015 et 28 janvier 2017), "actions sociales" (PV du 17 janvier 2015), "coopération décentralisée" (PV du 07 janvier 2015) et "culture" (PV du 25 janvier 2017).

Hormis ces six commissions, l'activité des sept autres n'a pas été prouvée.

Plusieurs présidents de commission justifient partiellement cette situation par le faible niveau d'engagement des membres et le déficit de dialogue avec le bureau municipal.

Recommandation n° 3 :

La Cour demande au maire :

- *de veiller à la création des commissions techniques suivant une délibération du conseil municipal ;*
- *de tenir une première réunion avec les commissions techniques dans les huit jours suivant leur constitution ;*
- *d'examiner l'opportunité de rationaliser le nombre des commissions techniques ;*
- *de veiller au fonctionnement des commissions techniques sur la base de feuilles de route et à travers la production de rapports d'activités annuels.*

D. Inconstance dans la tenue du registre des délibérations

Toute convocation du conseil municipal « *est mentionnée au registre des délibérations* », en référence à l'article 146 du CGCT. De même, la « *Certification de l'affichage du compte-rendu est faite par le maire et mentionnée au registre des délibérations* », conformément à l'article 154 du même Code. Enfin, cet article dispose que « *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 renseigne qu'il est côté et paraphé par le préfet.

Toutefois, les convocations et les délibérations des sessions n'y sont que partiellement inscrites. Quant à la certification de l'affichage des comptes rendus, elle n'y est pas mentionnée.

La Cour rappelle que le défaut de constance dans la tenue du registre des délibérations est une violation de la réglementation qui contribue à la perte de la mémoire des décisions du conseil municipal.

Recommandation n° 4 :

La Cour demande au :

✓ *maire de certifier, dans le registre des délibérations, l'affichage des comptes rendus des sessions du conseil municipal ;*

✓ *secrétaire municipal de veiller à mentionner au registre des délibérations :*
- toutes les convocations du conseil municipal ;
- toutes les délibérations du conseil municipal, par ordre de date.

1.1.2. Dysfonctionnements de l'organe exécutif

Les dysfonctionnements de l'organe exécutif sont relatifs au défaut du suivi-évaluation des documents de planification stratégique, à l'exercice des attributions de maire sans délégation et à la composition non paritaire du bureau municipal dont le fonctionnement est apparu informel.

A. Défaut du suivi-évaluation des documents de planification stratégique

En référence à l'article 315 du CGCT, la commune de Sédhiou doit disposer d'un plan de développement communal. A ce titre, elle a élaboré le plan d'investissement communal 2012-2017 remplacé par le plan de développement communal 2016-2021. En bonne règle, les documents de planification doivent être évalués à terme, après leur suivi annuel.

Toutefois, la commune n'a procédé ni au suivi annuel, ni à l'évaluation à terme du PIC 2012-2017. Il en est de même du suivi du PDC pour les exercices de 2017 et 2018. En effet, aucun rapport de suivi annuel établi par la commune n'a été communiqué à la Cour. De même, le rapport d'évaluation à terme du PIC, dressé avec éventuellement l'appui de l'Agence régionale de Développement (ARD), ne lui a pas été produit.

Cette absence du suivi-évaluation ne concourt pas à, notamment, capitaliser les enseignements pourtant nécessaires à la correcte mise en œuvre de la planification.

Recommandation n° 5 :

La Cour invite le maire à veiller :

- au suivi annuel et à l'évaluation à terme de la mise en œuvre des documents de planification stratégique ;

- à présenter au conseil municipal le rapport de suivi annuel et le rapport d'évaluation à terme des documents de planification stratégique.

B. Exercice des attributions de maire sans délégation

"Le maire peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses attributions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ses adjoints, à des membres du conseil municipal", conformément à l'article 110 du CGCT. Il peut aussi en faire de même pour le secrétaire municipal, en référence au décret n° 2014-1222 du 24 septembre 2014 fixant le statut du secrétaire municipal.

La commune a produit, à cet effet, l'arrêté n° 17/038/C/Sed du 21 novembre 2017 portant délégation de signature des salaires et indemnités des agents à Monsieur Abdoulaye COLY, 1^{er} adjoint au maire. Il s'y ajoute, l'arrêté n° 16/034/C/Sed du 20 mai 2016 portant énumération des missions assignées à chaque adjoint au maire « pour une bonne coordination, un suivi régulier des dossiers et une diligente attention aux différentes activités communales ».

Le tableau ci-après indique les actes signés par le 1^{er} et le 2^{ème} adjoint du maire ainsi que le secrétaire municipal.

Tableau n° 3 : Signatures effectuées au nom du maire sans délégation formelle

N°	ACTES SIGNES EN MATIERE DOMANIALE, GESTION DU PERSONNEL ET URBANISME	SIGNATAIRES
GESTION DOMANIALE		
1	Extrait de délibération n°15/0019/C/Sed du 14 septembre 2015 portant affectation d'un terrain de 4 hectares devant abriter l'état-major de la future compagnie de gendarmerie	1 ^{er} adjoint
2	Extrait de délibération n° 15/0020/C/Sed du 14 septembre 2015 portant affectation d'un terrain destiné à abriter l'école Franco-arabe	1 ^{er} adjoint
3	Plusieurs attestations d'attribution définitive de parcelle	1 ^{er} adjoint
4	Plusieurs attestations d'attribution provisoire de parcelle	2 ^{ème} adjoint
URBANISME		
5	Plusieurs arrêtés portant permis de construire	1 ^{er} adjoint
GESTION DU PERSONNEL		
6	Arrêtés de nomination et de titularisation dans un corps de la fonction publique territoriale de Djibril CISSE, Sankoung DIAITE, Seckou SONKO, Coumba GASSAMA et Maoudo BA	1 ^{er} adjoint
7	Décisions n° 17/011 du 19 mai 2017 portant avancement des agents municipaux dont Sankoung DIAITE, Seckou SONKO, Coumba GASSAMA et Maoudo BA	1 ^{er} adjoint
8	Ordres de paiement des salaires et indemnités de 2018	1 ^{er} adjoint
9	- Décisions accordant un congé administratif à Djibril CISSE (2017 et 2018), Seckou SONKO (2015) et Coumba GASSAMA (2017 et 2018) - Autorisations d'absence accordées à Maoudo BA (2017 et 2018)	Secrétaire municipal (SM)

Ce tableau renseigne que le 1^{er} adjoint du maire a signé des actes dans les matières relatives à la gestion domaniale, au personnel et à l'urbanisme. S'agissant du foncier, il a signé des attestations d'attribution définitive de parcelles. En matière d'urbanisme, il a pris plusieurs arrêtés portant permis de construire.

Au titre de la gestion des ressources humaines, il a signé les actes de reclassement, d'avancement et de titularisation de plusieurs agents.

Quant au 2^{ème} adjoint, sa signature a porté sur plusieurs attestations d'attribution provisoire de parcelles.

De son côté, le secrétaire municipal a également signé plusieurs documents relatifs à la gestion du personnel.

La Cour observe d'abord qu'au regard des arrêtés supra cités, le 1^{er} adjoint dispose d'une délégation de signature. Toutefois, en référence à l'arrêté n° 17/038/C/Sed du 21 novembre 2017 suscitée, sa délégation est circonscrite d'une part, aux salaires et indemnités des agents et d'autre part, à la gestion de 2017. Ainsi, en signant les ordres de paiement des salaires et indemnités de 2018, le 1^{er} adjoint au maire a outrepassé les limites temporelles de la délégation.

Il en est de même des ordres de paiement des salaires et indemnités qu'il a signés avant novembre 2017. Il est constaté que l'arrêté portant délégation de signature date du 21 novembre 2017 alors même que le délégataire avait déjà signé les ordres de paiement des salaires des mois antérieurs. En conclusion, la Cour rappelle que la délégation est non rétroactive.

Ensuite, la Cour relève que l'arrêté n° 16/034/C/Sed du 20 mai 2016 portant énumération des missions assignées à chaque adjoint au maire « *pour une bonne coordination, un suivi régulier des dossiers et une diligence attention aux différentes activités communales* » n'est ni une délégation de signature, ni de pouvoirs. En effet, l'arrêté portant délégation doit être suffisamment précis sur l'objet et l'étendue des matières déléguées. Ainsi, le 2^{ème} adjoint du maire n'a pas formellement reçu délégation pour signer les documents relatifs à la gestion du domaine, tout comme le 1^{er} adjoint en ce qui concerne les actes relatifs à la gestion domaniale et à l'urbanisme.

De ce qui précède, la Cour considère que les actes pris au nom et pour le compte du maire sont, en l'absence d'une délégation formelle, entachés d'une irrégularité qui risque la nullité. En plus, le maire qui s'est abstenu à la fois de déléguer formellement à ses adjoints et de les rappeler à l'ordre ne peut, à l'image des signataires, être exonéré de la responsabilité qu'il tient de sa qualité de chef de l'administration communale.

En réponse, le 1^{er} adjoint du maire a soutenu qu'« *après l'installation du conseil municipal un acte de délégation de signature a été produit* » auquel ont suivi les arrêtés supra cités n° 16/034/C/Sed du 20 mai 2016 et n° 17/038/C/Sed du 21 novembre 2017. Il « *croyait agir dans la légalité* » mais prend acte des observations de la Cour.

Quant au 2^{ème} adjoint, il a concédé avoir agi « *par ignorance* ».

La Cour en prend acte.

Conclusion n° 1 :

En référence à l'article 57-5 de la loi organique sur la Cour des Comptes « *Est punissable le fait d'avoir engagé des dépenses sans avoir reçu à cet effet délégation de signature ou de pouvoirs* ».

La Cour constate que le 1^{er} adjoint du maire a engagé et signé, sans délégation, les ordres de paiement des salaires et indemnités de 2018.

Recommandation n° 6 :

La Cour demande au maire de :

- *signer un arrêté pour déléguer formellement ses attributions à ses adjoints ;*
- *veiller au respect strict des limites temporelle et matérielle de la délégation.*

C. Fonctionnement informel d'un bureau municipal non paritaire

Aux termes des dispositions de l'article 111 du CGCT, le bureau municipal assiste les services municipaux dans la conception et la mise en œuvre des actions de développement, l'établissement de l'ordre du jour des réunions du conseil municipal et la surveillance des impôts, taxes et droits.

Toutefois, la commune n'a pu produire un document (convocation, compte-rendu, procès-verbal) pouvant attester de l'activité du bureau municipal, sur la période sous revue.

Les membres du bureau ont soutenu qu'ils se réunissent régulièrement, mais suivant des convocations non formalisées.

Par ailleurs, l'article 1^{er} de la loi n° 2010-11 du 28 mai 2010 instituant la parité absolue Homme-Femme dispose que "*La parité absolue homme-femme est instituée au Sénégal dans toutes les institutions totalement ou partiellement électives*". Les dispositions de l'article 2, alinéa 2, du décret n° 2011-819 du 16 juin 2011 portant application de ladite loi précisent que « *Les institutions totalement ou partiellement électives concernées sont : les conseils régionaux, municipaux et ruraux ainsi que leurs bureaux et commissions* ».

La Cour constate que le bureau municipal de Sédhiou est constitué du maire, Abdoulaye DIOP et ses deux adjoints, en l'occurrence, Abdoulaye COLY, 1^{er} adjoint et Mouhamadou Lamine DANSO, 2^{ème} adjoint. Il n'y figure, par conséquent, aucune femme en violation des dispositions supra citées.

En l'espèce, le représentant de l'Etat ne devait pas, en principe, procéder à l'installation du bureau municipal dans sa forme actuelle.

En réponse, le représentant de l'Etat, en poste au moment de l'instruction, a évoqué d'abord, l'article 2 de la loi n° 2010-11 du 28 mai 2010 instituant la parité absolue Homme-Femme qui dispose que : « *les listes de candidatures sont alternativement composées de personnes des deux sexes* » pendant que « *l'élection des membres du bureau municipal s'effectue **poste par poste*** ». Ensuite, il a rappelé que la circulaire n° 004547/MINITSP/DGAT/SP du 10 juillet 2014 relatif à l'installation des membres des conseils élus à l'issue des élections départementales et municipales du 29 juin 2014 et élections des bureaux indique au point (4-1 « composition des bureaux ») qu'« *il y a lieu de préciser que la loi n'impose pas le respect de la parité homme/femme dans la composition du bureau* ». Par conséquence, il ne dispose « *aucune prérogative légale pour s'opposer à une quelconque candidature d'un conseiller, au moment du vote* ». Enfin, « *il s'y ajoute, qu'à Sédhiou, aucune candidature féminine n'a jamais été enregistrée à l'occasion du vote* ».

Toutefois, la Cour rappelle les termes de l'arrêt n° 02 du 08 janvier 2015 de la Cour suprême qui précisent qu'utiliser la notion « *des listes de candidatures [...] pour écarter l'application effective de la parité dans les élections à candidatures individuelles, telles que celles du maire et de ses adjoints, c'est méconnaître l'esprit des textes susvisés* ». Ensuite, le procès-verbal ou le compte rendu de la session portant installation du bureau municipal n'a pas été joint pour attester de l'absence objective d'une « *candidature féminine* ».

En définitive, la Cour relève la nécessité d'apporter un traitement approprié à la circulaire susmentionnée en considération, notamment, de l'arrêt de la Cour Suprême susvisé.

Recommandation n° 7 :

La Cour demande au :

- ✓ *maire de tenir régulièrement les réunions du bureau municipal et de les matérialiser systématiquement par des convocations et des comptes rendus ;*
- ✓ *représentant de l'Etat de veiller au respect de la composition paritaire Homme-Femme du bureau municipal.*

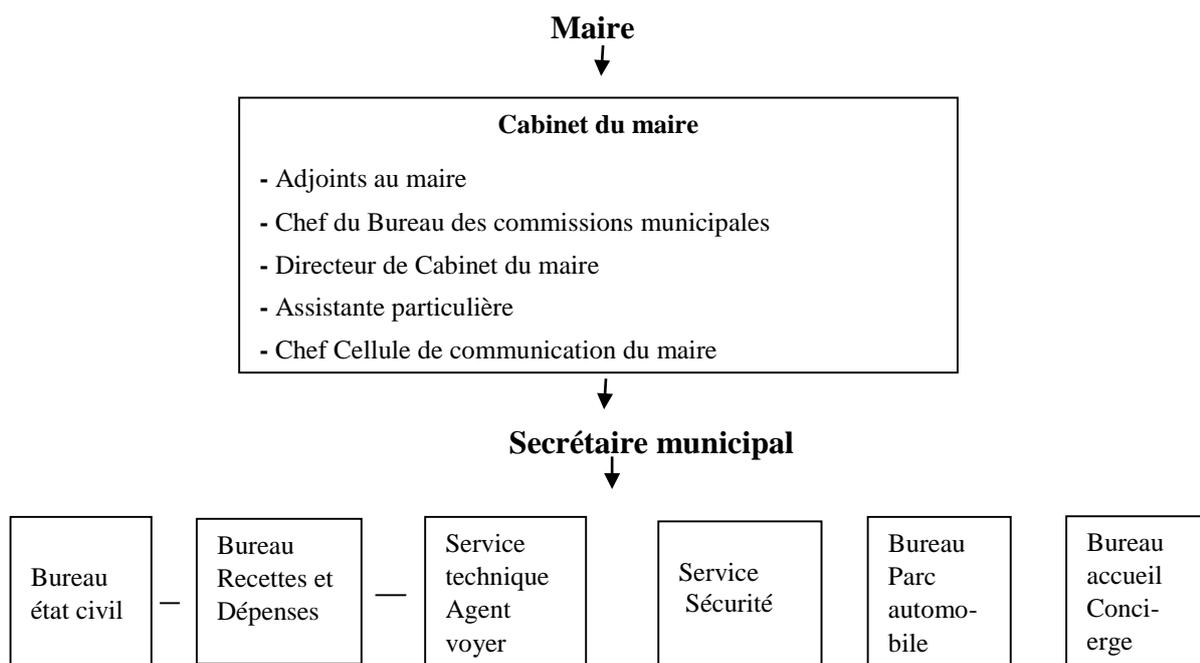
1.2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES SERVICES MUNICIPAUX

L'étude de l'administration municipale a permis de relever des insuffisances inhérentes à l'organigramme et des dysfonctionnements de plusieurs services.

1.2.1. Défaillances structurelles de l'organigramme de la commune

L'article 284 du CGCT prévoit que les services municipaux sont organisés, conformément à un organigramme-type fixé par décret. L'entrée en vigueur des dispositions relatives à cet organigramme-type étant postérieure à la période de contrôle, la commune a produit l'arrêté n° 14/009/C/SED du 25 juillet 2014 fixant l'organigramme des services. Cet organigramme est représenté à travers le graphique ci-après.

Graphique n° 1 : Organigramme de la commune de Sédhiou



Source : *Organigramme de la mairie de Sédhiou transmis à la Cour des Comptes*

L'examen de l'organigramme révèle son défaut de formalisation et sa faible structuration.

A. Organigramme non formalisé

La création des services municipaux est une compétence du conseil municipal.

Toutefois, l'organigramme n'a pas été, en l'absence d'une délibération y relative, adopté par le conseil municipal.

De même, l'arrêté relatif à l'organigramme n'a pas procédé à une distribution des attributions entre les services. Il se contente de les présenter.

B. Organigramme peu structuré

L'examen de l'organigramme révèle l'absence de services dédiés à des cycles importants comme la gestion des ressources humaines et la comptabilité des matières.

S'agissant de la comptabilité des matières, sa tenue aurait pu être à la charge d'un éventuel service administratif et financier. Mais, un tel service n'existe pas non plus.

Il s'y ajoute que l'absence de l'arrêté relatif à l'organigramme n'a pas permis d'indiquer, en l'absence de services dédiés, ceux chargés de la gestion des ressources humaines et de la comptabilité des matières.

La Cour relève de ce qui précède que la commune, chef-lieu de région, doit modifier son organigramme dans le sens de le conformer à celui codifié par le décret n° 2020-30 du 8 janvier 2020 fixant les organigrammes-types des collectivités territoriales.

Recommandation n° 8 :

La Cour demande au maire de :

- conformer l'organisation des services à l'organigramme-type des communes chefs-lieux de région ;*
- soumettre l'organigramme révisé au conseil municipal, pour adoption ;*
- procéder à une claire distribution des attributions entre les services et définition des relations entre eux à travers l'arrêté fixant l'organigramme.*

1.2.2. Défaillances de plusieurs services municipaux

L'étude des services a permis de relever plusieurs défaillances au niveau du secrétariat et de l'état-civil.

A. Secrétariat et courrier

Il a été constaté un large spectre d'intervention du secrétaire municipal et une gestion déficiente du courrier.

❖ Large spectre d'intervention du secrétaire municipal

En référence aux dispositions des articles 3 et 4 du décret n° 2014-1222 du 24 septembre 2014 fixant le statut du secrétaire municipal, ce dernier a pour mission de superviser le personnel administratif et technique, d'organiser, d'impulser et de coordonner les services dans la mise en œuvre des feuilles de route et d'assister le maire dans l'élaboration du budget, du compte administratif et des documents de planification.

Durant la période sous revue, le poste de secrétaire municipal a été, successivement, occupé par Omar NDIAYE jusqu'en mars 2018 et Abdoulaye BIAYE, nommé par arrêté n° 06/C/SDH du 20 mars 2018.

L'audit a révélé l'absence d'une passation de service entre les secrétaires municipaux entrant et sortant. Cette situation n'a pas permis au secrétaire municipal en poste de bénéficier d'une prise en main rapide du service.

S'agissant de l'exercice des attributions, il est constaté que le secrétaire municipal assure lui-même la gestion du personnel, du parc informatique et des matières. Dans plusieurs cas, il accomplit des tâches d'exécution. Le maire explique cette situation par le déficit de personnel dû au manque de ressources financières pour recruter.

La Cour relève que le large spectre de présence du secrétaire municipal dans plusieurs domaines lui laisse peu de temps pour ses missions de supervision des services et d'assistance du maire dans l'élaboration et l'évaluation des documents de planification. Il aurait pu, dans le cadre de la supervision des services, présenter à la validation du maire une feuille de route ou un contrat de gestion pour chaque service et veiller à évaluer régulièrement la mise en œuvre.

Recommandation n° 9 :

La Cour demande au maire de :

- ***veiller à la passation de service entre les chefs de services municipaux ;***
- ***alléger les tâches exécutées par le secrétaire municipal.***

❖ **Gestion déficiente du courrier**

Plusieurs lacunes ont été relevées sur la gestion du courrier. D'abord, les registres spéciaux ne sont pas, contrairement aux registres ordinaires, ouverts. Il s'agit du registre du courrier secret et de celui confidentiel.

Ensuite, la numérotation du courrier "départ" et "arrivée" est effectuée continuellement sans tenir compte des années.

Enfin, les registres du courrier ont été mal conservés. En effet, plusieurs pages renseignées en 2015 et 2016 en sont, au regard de la numérotation et de la pagination, soit détachées soit déchirées en tout ou partie. Il en est de même pour certaines couvertures de registres concernant des gestions aussi récentes.

Quant à l'archivage, il est confronté à une insuffisance de la capacité de conservation des documents. En effet, le secrétariat ne dispose que de deux armoires. Il s'y ajoute enfin, l'étroitesse des locaux abritant ce service.

Ces carences expliquent en partie, les difficultés de la commune à produire avec diligence les documents de contrôle. Ainsi, la secrétaire n'a pas pu produire une quinzaine de documents enregistrés, entre novembre 2015 et mai 2016, dans le registre du courrier « arrivée ». Il s'agit, notamment, de la lettre portant démission du secrétaire municipal enregistrée le 10 novembre 2015, sous le numéro 601 et de la lettre portant arrêt définitif de service signée par Pape Z. M. BA, agent voyer sortant, enregistrée le 14 janvier 2016 sous le numéro 747.

En réponse, la secrétaire justifie les limites relatives à l'archivage et à la gestion du courrier par « l'étroitesse de l'armoire de rangement et le manque du cahier de transmission interne ». S'agissant de la numérotation et de la perte du courrier, elle « compte rectifier ».

La Cour en prend acte.

Recommandation n° 10 :

La Cour demande :

- ✓ *au maire de :*
 - *faire ouvrir les registres spéciaux relatifs au courrier secret et au courrier confidentiel ;*
 - *mettre à la disposition de la secrétaire un espace de rangement propice à une bonne conservation des documents ;*
- ✓ *au maire, au secrétaire municipal et à la secrétaire de veiller, chacun en ce qui le concerne, à l'archivage correcte des documents administratifs ;*
- ✓ *à la secrétaire de :*
 - *conserver le courrier dument enregistré dans les registres « arrivée » et « départ » ;*
 - *numéroter le courrier sans discontinuité en fonction des années ;*
 - *veiller à l'intégrité des couvertures et pages des registres de courrier.*

B. Service de l'état-civil

L'audit de l'état-civil a permis de relever l'absence de nomination du chef de bureau, l'inachèvement de l'informatisation de la gestion de l'état civil ainsi que les contraintes liées à l'archivage et aux conditions de traitement des besoins des usagers.

Le service de l'état civil est officieusement placé sous la responsabilité de Ibrahima DIARRA assisté par plusieurs autres agents, dont une archiviste. En effet, M. DIARRA n'a pas été officiellement nommé chef du Bureau de l'état civil.

Par ailleurs, la gestion de l'état-civil a connu un début d'informatisation dont la phase test a permis la numérisation des registres des années 2017 et 2018. Le service est équipé, à cet effet, du logiciel HERA. Toutefois, ce logiciel n'est plus utilisé. Selon, les agents il serait bloqué et ne pourrait plus recevoir de saisie. Ainsi, le processus d'informatisation de l'état civil est resté inachevé. A l'opposé, aucune initiative locale visant à rendre opérationnel le dispositif n'a été portée à la connaissance de la Cour.

S'agissant des contraintes liées à l'archivage, elles se rapportent à l'étroitesse et à l'humidité du local dédié. L'espace de rangement est circonscrit à seulement quelques étagères surplombées par un plafond endommagé par les infiltrations des eaux de pluie. Ce décor est complété par la présence de plusieurs registres des années 1800. Certains d'entre eux connaissent une détérioration très avancée qui peut conduire à la perte des informations et du patrimoine historique qu'ils constituent. Leur numérisation pourrait contribuer à la préservation de cet héritage. Il s'y ajoute la nécessité de reconstitution des registres en état de dégradation avancée, comme celui de déclaration des naissances et décès des années 1883 à 1903.

Ce défaut d'archivage est aggravé par l'absence de transmission des volets 2 des registres au greffe du tribunal d'instance, en violation de l'article 38 du Code de la Famille.

Ainsi, la commune n'a pas pris des mesures suffisantes pour permettre de reproduire les actes en cas de dégradation à l'interne.

Il s'y ajoute l'absence d'un dispositif de lutte contre les inondations, notamment.

Quant à la qualité du service rendu aux usagers, il est constaté que ces derniers expriment leurs demandes le matin et reçoivent leurs actes l'après-midi. Or, le maire a délégué ses fonctions d'Officier de l'état civil à trois élus. Aussi, la Cour relève qu'une bonne alternance aurait permis de réduire le temps d'attente. Cette préoccupation est d'autant plus importante que la commune ne compte pas un centre d'état civil secondaire pour un service de proximité. Il s'y ajoute que même pendant les périodes de grande affluence, qui coïncident avec la rentrée des classes, un dispositif particulier n'est pas aménagé pour soulager les usagers de, notamment, la chaleur et la pluie.

Recommandation n° 11 :

La Cour demande au maire :

- de nommer un responsable du service de l'état civil ;*
- de préserver, en relation avec les autorités judiciaires locales, l'intégrité du patrimoine de l'état civil, à travers la reconstitution et la numérisation, des actes des anciens registres ;*
- de prendre les dispositions pour parachever la modernisation de l'état civil, notamment, à travers une gestion informatisée des actes ;*
- d'affecter un espace de rangement spacieux et idoine à la conservation des archives ;*
- de transmettre, à la fin de chaque gestion, les volets n° 2 des registres d'état civil au greffe du Tribunal de grande instance ;*
- d'améliorer le dispositif d'accueil des usagers en attente d'une délivrance d'un acte d'état civil.*

II. GESTION DU PERSONNEL

L'audit du « cycle personnel » a dévoilé des insuffisances dans le recrutement et la gestion de la carrière des agents.

2.1. RECRUTEMENT DES AGENTS MUNICIPAUX

L'examen des modalités de recrutement a révélé un déficit d'information du conseil municipal et un défaut de publicité des recrutements.

2.1.1. Déficit d'information du conseil municipal sur les recrutements

L'article 12 du CGCT prescrit que « *Tout recrutement de personnel par une collectivité territoriale doit être prévu et inscrit à son budget* ». A l'occasion de la session budgétaire, le conseil qui est appelé à délibérer « *entend le rapport du maire* » et « *en débat* », en référence à l'article 87 dudit CGCT. A cet effet, le maire est tenu de joindre au projet de budget l'état du personnel, en application des dispositions de l'article 6 du décret n° 66-510 portant régime financier des collectivités territoriales. Cette procédure est requise pour, notamment, informer le conseil municipal sur les recrutements projetés et lui permettre, au besoin, de créer les emplois locaux, en référence à l'article 106, tiret 12, du CGCT.

Toutefois, l'analyse du rapport de présentation des budgets de la période n'a pas permis de relever un projet ou un besoin de recrutement. Il en est de même de l'examen des autres documents budgétaires de la période sous revue, notamment, le rapport de présentation des débats d'orientations budgétaires et les procès-verbaux des sessions budgétaires de la période.

En plus, plusieurs conseillers et présidents de commission ont révélé, lors des entretiens d'audit, méconnaître les recrutements envisagés puis réalisés par le maire. Pourtant, l'effectif du personnel municipal, arrêté à 28 agents en 2015 et 2018, a connu autant de recrutements que de départs enregistrés durant la période.

Ce mouvement de l'effectif a eu lieu sans que l'état du personnel n'ait été joint au projet de budget de la période, en violation du décret portant régime financier des collectivités territoriales.

Ainsi, les budgets de 2015, 2016, 2017 et 2018 ayant supporté le recrutement d'au moins un agent par exercice ont été certes adoptés par le conseil, mais ce dernier n'a été ni informé ni mis dans les conditions d'en connaître les projets.

La Cour constate ainsi un vice sur l'information du conseil en ce qui concerne les projets de recrutements.

Recommandation n° 12 :

La Cour invite le maire à informer, expressément, le conseil municipal sur les projets de recrutement d'agents communaux, à travers le rapport de présentation du budget et l'état du personnel.

2.1.2. Défaut de publicité des offres de recrutement

Aux termes des dispositions de l'article 22 de la loi n° 2011-08 du 30 mars 2011 relative au statut général des fonctionnaires des Collectivités territoriales "*Le recrutement par qualification*

professionnelle, quelle qu'en soit la forme, demeure interdit". Il faut un concours soit direct, soit professionnel.

Par ailleurs, le décret n° 2012-284 du 17 février 2012 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires des Collectivités territoriales précise que ces derniers sont « recrutés sur titre », parmi les candidats titulaires du diplôme ou des qualifications requises, le cas échéant, figurant sur une liste d'attente car, « si le nombre des candidats est supérieur au nombre des places offertes, il est institué un concours (...) ».

Les « places offertes » qui correspondent aux emplois à pourvoir, prévus dans le budget, devraient faire l'objet d'une publicité pour enregistrer le dossier « des candidats » sus mentionnés afin de permettre à la commune de recruter le meilleur profil.

Toutefois, la commune n'a pas produit à la Cour un avis de recrutement ou appel à candidature. Selon les autorités municipales, les recrutements ont été réalisés sur les seuls dossiers de demandeurs d'emploi disponibles.

Par ailleurs, le recrutement doit, en bonne règle, être effectué en tenant compte de la pertinence des profils par rapport aux besoins de la commune. Cela requiert plusieurs préalables notamment, la détermination de l'effectif théorique, l'évaluation des besoins en personnel et la préparation de fiches de poste que la Commune de Sédhiou n'a pas réunis.

La Cour constate que la commune a effectué plusieurs recrutements sans un avis ou appel à candidature.

Recommandation n° 13 :

La Cour demande au maire de publier les projets de recrutements suivant un avis ou appel à candidature.

2.2. GESTION DE LA CARRIERE DU PERSONNEL

Le personnel est composé de fonctionnaires et d'agents non fonctionnaires titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée. Il s'agit, pour l'essentiel, d'agents avec un faible niveau d'études dont la gestion est marquée par une intégration irrégulière dans la fonction publique locale, une faible jouissance du droit au congé, une évaluation discontinue et un avancement inconstant des agents et un mandatement partiel de leurs cotisations sociales.

2.2.1. Faible niveau d'études du personnel entretenu par l'absence d'un plan de formation

Le tableau ci-dessous détaille le niveau d'études du personnel de la commune de Sédhiou.

Tableau n° 4 : Niveau d'études du personnel de la commune de Sédhiou

ANNEES	TITULAIRES LICENCE	TITULAIRES BTS	TITULAIRES BAC	TITULAIRES BFEM	TITULAIRES CFEE	AGENTS SANS DIPLOME	TOTAL
2015	0	1	0	7	9	11	28
2016	0	1	0	8	10	9	28
2017	1	1	0	8	10	8	28
2018	1	2	0	8	10	7	28

Source : Dossier du personnel municipal

Ce tableau révèle qu'en 2018, seul un agent est titulaire d'une licence. Le Brevet de Technicien Supérieur (BTS) est obtenu par deux agents. Il en ressort ainsi que seuls trois agents sur 28 disposent d'un diplôme universitaire, soit 10% de l'effectif. Ce dernier est majoritairement composé de 10 titulaires du Certificat de Fin d'Etudes Elémentaires (CFEE) et de sept agents sans diplôme.

La Cour constate que, malgré ce faible niveau d'études du personnel, la commune n'a pas adopté un plan de formation pour renforcer la capacité des agents.

Recommandation n° 14 :

La Cour invite le maire à adopter et mettre en œuvre un plan annuel de formation pour relever le niveau des agents et renforcer leurs aptitudes professionnelles.

2.2.2. Intégration tardive et irrégulière du personnel dans la fonction publique territoriale

Le personnel municipal a été intégré dans la fonction publique territoriale. Mais, cette intégration est apparue, à l'analyse, tardive et irrégulière.

A. Intégration tardive d'agents dans la fonction publique territoriale

Conformément aux dispositions transitoires de l'article 35 du décret n° 2011-662 du 1^{er} juin 2011 relatif au statut particulier du cadre des fonctionnaires de l'administration générale des collectivités territoriales « Dans un délai de deux ans, à compter de la date d'entrée en vigueur du présent décret et par dérogation des conditions normales de recrutement prévues à l'article 24 de la loi n° 2011-08 du 30 mars 2011 portant statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales, les agents titulaires à cette date, des diplômes requis pour l'accès aux corps d'attaché d'administration locale, de commis d'administration locale et d'agent de recouvrement local, peuvent, sur leur demande, s'ils sont fonctionnaires être intégrés dans ledit corps ou, s'ils sont agents non fonctionnaires, y être nommés stagiaires (...) ». Ainsi, le délai de deux ans courait, en principe, jusqu'au 1^{er} juin 2013.

Toutefois, la commune a produit à la Cour l'arrêté n° 15/23/C. Sed du 19 juin 2015 portant nomination d'agents titulaires du Brevet de Fin d'Etudes Moyennes (BFEM) dans le corps des commis d'administration (hiérarchie C), en qualité de stagiaire comme indiqué dans le tableau ci-après.

Tableau n° 5 : Agents nommés stagiaires dans le corps des commis d'administration

PRENOMS ET NOM	MATRICULE DE SOLDE	GRADE
Maoudo BA	925279/H	Stagiaire
Sountou DABO	925260/P	Stagiaire
Alima SIDIBE	925265/K	Stagiaire
Bineta KEITA	625266/J	Stagiaire

Source : Arrêté n° 15/23/C. Sed du 19 juin 2015

Elle a également fourni leurs arrêtés de titularisation après le stage. Il s'y ajoute deux (02) autres arrêtés concernant un agent de recouvrement local et une commis d'administration locale.

Il ressort de ce tableau et des développements ci-avant que six (06) agents titulaires du BFEM ont été intégrés dans la fonction publique territoriale en 2015. Le reste des agents n'a pas ce diplôme requis pour prétendre au corps plancher de ladite fonction publique.

La Cour constate une intégration tardive, intervenue en 2015, soit deux ans après le délai butoir fixé, par le décret supra mentionné, au 1^{er} juin 2013.

B. Intégration irrégulière d'agents dans la fonction publique territoriale

L'article 36 du décret n° 2011-662 du 1^{er} juin 2011 relatif au statut particulier du cadre des fonctionnaires de l'administration générale des collectivités territoriales dispose que « *pour l'application de l'article 35 du présent décret, il est créé une commission ad hoc d'intégration chargée d'examiner les demandes des intéressés et de soumettre à l'autorité ayant pouvoir de nomination les mesures d'intégration, de reclassement ou d'avancement requis sur la base d'un tableau de concordance dument établi à cet effet* ».

De ce qui précède, la procédure d'intégration des agents dans la fonction publique territoriale requiert du maire d'abord la réception des demandes des intéressés, ensuite l'envoi de ces dernières au ministère chargé des collectivités territoriales pour leur examen par la commission ad hoc et enfin, la prise des actes d'intégration sur la base du tableau des propositions de la commission.

Cependant, la commune n'a pas produit, en ce qui concerne ces six (6) agents, le tableau des propositions d'intégration de la commission ad hoc. Ainsi, elle a intégré son personnel, en violation de la procédure réglementaire ci-dessus décrite.

La Cour considère que l'intégration des agents de la commune dans la fonction publique territoriale est irrégulière.

Recommandation n° 15 :

La Cour demande au maire de régulariser l'intégration des agents dans la fonction publique territoriale sur le fondement du tableau établi par la commission ad hoc portant propositions d'intégration.

2.2.3. Faible exercice du droit au congé des agents communaux

L'article 2 du décret n° 2012-975 du 18 septembre 2012 fixant le régime des congés, permissions et autorisations d'absence des fonctionnaires des collectivités territoriales dispose que « *le fonctionnaire en activité dans une collectivité territoriale a le droit à un congé annuel avec traitement d'une durée de trente jours consécutifs après onze mois de service accomplis* ». Ce droit est également reconnu aux autres catégories de personnel à travers les articles 29 à 31 du décret n° 2012-284 du 17 février 2012 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires des collectivités territoriales.

Le tableau ci-dessous indique les agents ayant bénéficié de leur droit au congé.

Tableau n° 6 : Agents bénéficiaires d'un congé entre 2015 et 2018

ANNEES	AGENTS BENEFICIAIRES DE CONGE	NOMBRE D'AGENTS BENEFICIAIRES DE CONGES PAR ANNEE
2015	Sékou SONKO	1
2016	- Mamadou TRAORE - Coumba GASSAMA	2
2017	- Ibrahima Khalil SAO - Djibril CISSE	2
2018	- Elhadji karamo SANE - Youssouf DIAKHATE - Ibrahima Khalil Sarr DIAO - Abdoulaye TRAORE	4
TOTAL		09

Source : Dossier du personnel municipal

Ce tableau renseigne, au regard des décisions de congé, des actes de cessation et de reprise de service, que la commune n'a pas respecté le droit de congé durant la période sous revue. L'exploitation des permissions déductibles ou non corrobore cette constatation car elle révèle que seuls neuf (09) agents ont joui de leur congé durant la période sous revue. Chacun d'eux n'a pris son congé qu'une seule fois sur la période avec, en moyenne, deux agents annuellement. La Cour constate qu'en l'absence d'un planning annuel et de décisions de congé pour la plupart des agents, la commune n'est pas en mesure de se dédouaner du défaut de bénéfice du congé par la majorité du personnel. Elle s'expose ainsi à une éventuelle réclamation de dommages et intérêts en cas de rupture de contrat avec les agents concernés, en référence à l'article 151 du Code du Travail.

Recommandation n° 16 :

La Cour demande au maire de veiller à :

- établir un planning annuel de congés ;***
- faire bénéficier aux agents leur droit au congé annuel.***

2.2.4. Evaluation discontinuée et partielle du personnel

Les dispositions de l'article 2 du décret n° 2012-285 du 17 février 2012 fixant les modalités d'évaluation des agents des collectivités territoriales prévoient que « *Chaque année, tout fonctionnaire des collectivités territoriales en position d'activité ou en position de détachement promouvable ou non, fait l'objet d'une évaluation se traduisant par une note chiffrée (...)* ». L'alinéa 2 du même article précise que "*Le pouvoir de notation annuelle appartient au supérieur hiérarchique directe*".

La situation des agents évalués, au regard des documents, dont les fiches d'évaluation, produits par la commune de Sédhiou, est décrite dans le tableau ci-après.

Tableau n° 7 : Agents évalués en 2016

NOMBRE	PRENOMS ET NOMS
1	Alima SIDIBE
2	Omar Damas BADJI
3	Sankoung DIAITE
4	Khadidiatou TAMBA
5	Boubacar TAMBA
6	Amadou BALDE
7	Maoudo BA
8	Ibrahima Khalilou Sarr DIAO
9	Djibril CISSE
10	Coumba GASSAMA
11	Bineta KEITA
12	Ibrahima DIARRA

Source : Fiches d'évaluation et dossier du personnel municipal

Ce tableau renseigne que seuls 12 (douze) agents ont été évalués en 2016 sur un effectif de 28. Ainsi, plus de la moitié du personnel n'a pas été évaluée en 2016 alors qu'aucun agent ne l'a été en 2015, 2017 et 2018.

En procédant ainsi à une évaluation discontinue et partielle, la commune n'a pas pleinement jugé la qualité et l'efficacité de ses agents pour promouvoir le professionnalisme et le mérite.

Recommandation n° 17 :

La Cour demande au maire de veiller à l'évaluation annuelle des agents.

2.2.5. Avancements inconstants et irréguliers des agents municipaux

L'article 32 de la loi n° 2011-08 du 30 mars 2011 relative au statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales disposent que "*La commission administrative paritaire apprécie les droits à l'avancement en fonction des éléments contenus dans le dossier et notamment ceux ayant trait à l'évaluation*".

La commune a produit à la Cour la décision n° 17/011 du 19 mai 2017 portant avancement des agents énumérés dans le tableau ci-après.

Tableau n° 8 : Agents bénéficiaires de l'avancement de classe et d'échelon au titre de l'année 2017

PRENOM ET NOMS	FONCTIONS OU GRADE	MATRI-CULE SOLDE	DATE D'EM-BAUCHE	DERNIER AVANCE-MENT	CLASSE /E CHELON
Mamadou Lamine SYLLA	Agent de recouvrement local	925 282/P	01/01/2006	1/1/2015	1/1
Maguette NIANG	Agent de service adjoint	925273/N	17/07/2009	1/1/2015	2/3
Sira TRAORE	Commis d'administration locale adjoint	925258/G	02/01/2004	23/4/2015	2/3
Sountou DABO	Commis d'administration locale adjoint	925260/P	23/04/1992	23/1/2015	P/PL Exceptionnelle
Bambo BIAYE	Agent de service adjoint	925263/M	06/05/2000	6/5/2015	P/PL Exceptionnelle
Sankoung DIAITE	Chauffeur	925261/O	06/05/1994	1/1/2015	1/1

Khadidiatou TAMBA	Agent de service adjoint	925 264/L	01/01/2006	2/1/2015	1/1
Maoudo BA	Commis d'administration locale adjoint	925279/H	01/01/2006	1/1/2015	1/1
Alima SIDIBE	Commis d'administration locale adjoint	925265/K	01/01/2006	1/1/2015	1/1
Kémo CISSE	Agent de service adjoint	925 267/I	01/01/2006	1/1/2015	1/1
Mamadou TRAORE	Agent de service adjoint	925268/H	01/01/2006	1/1/2015	1/1
Ibrahima Khalil Sarr DIAO	Agent de service adjoint	925280/R	01/01/2006	1/1/2015	1/1
Abdou DIOUF	Agent de service adjoint	925274/M	17/07/2009	1/1/2015	2/4
Ibrahima SY	Agent de service adjoint	925272/O	17/07/2009	1/1/2015	2/3
Thierno Souleymane BA	Agent de service adjoint	925276/K	22/10/2009	1/1/2015	2/3
Coumba GASSAMA	Agent de service adjoint	925 275/L	13/07/2009	1/1/2015	2/3
Séckou SONKO	Agent de service adjoint	925269/G	01/01/2006	1/1/2015	1/1
Ibrahima DIARRA	Agent de service adjoint	925 259/F	23/01/1992	23/1/2015	P/PL CL Exceptionnelle

Source : Décision n° 17/011 du 19 mai 2017 portant avancement des agents municipaux de Sédhiou

Ce tableau établit que seuls dix-huit (18) agents ont bénéficié d'un avancement de classe et d'échelon alors que la commune en comptait vingt-huit (28) en 2017. Il apparaît aussi, au regard de la cinquième colonne du tableau, que le dernier avancement date de 2015 pour les mêmes agents. Ainsi, une dizaine d'agents municipaux n'a pas bénéficié d'avancement en 2015, 2016 et 2017, soit trois années successives. Or, en référence au barème des soldes globales arrêté en 2011 par les services du Ministère chargé des Finances, l'avancement d'échelon est automatique tous les deux années pour ces catégories d'agents, excepté les secrétaires assujettis à trois (3) ans.

La Cour constate que le droit à l'avancement automatique d'une dizaine d'agents n'a pas été observé en 2017 et 2018. De même, aucun avancement n'a été constaté pour l'échelon ni prononcé pour le grade ou la classe en 2016 et 2018, d'où un avancement partiel et inconstant des agents municipaux.

Par ailleurs, les décisions d'avancement de grade et d'échelon doivent être transmises au représentant de l'Etat, en référence à l'article 243 alinéa 4 du CGCT.

Toutefois, la commune n'a pu produire la preuve de la transmission, au préfet, de la décision n° 17/011 du 19 mai 2017 portant avancement des 18 agents énumérés au tableau ci-avant.

Enfin, la municipalité n'a pas produit ni l'acte portant création de la commission paritaire ni le procès-verbal de ses travaux encore moins le tableau d'avancement arrêté par le maire. Il en est de même des fiches d'évaluation de 2015 et 2017.

La Cour constate que les avancements de classe prononcés en 2015 et 2017 sans d'une part, l'évaluation préalable des agents et d'autre part, l'existence de la commission paritaire et la transmission des actes y relatifs au préfet, sont irréguliers.

Recommandation n° 18 :

La Cour demande au maire de veiller à :

- *l'avancement régulier des agents municipaux ;*
- *l'avancement des agents sur la base notamment, des travaux de la commission paritaire, d'un tableau d'avancement et, le cas échéant, des fiches d'évaluation ;*
- *la transmission des décisions d'avancement au représentant de l'Etat.*

2.2.6. Mandatement partiel des cotisations sociales

Les sommes dues, par les employeurs et les travailleurs, aux institutions de prévoyance et de sécurité sociale, font l'objet, par l'employeur, d'une retenue à la source sur les salaires au titre des prélèvements obligatoires. A cet effet, les mandats établis mensuellement par le maire sont transmis au receveur municipal qui opère un précompte d'office des cotisations sociales et les reverse à l'Institut de Prévoyance et de Retraite du Sénégal (IPRES) et à la Caisse de Sécurité Sociale (CSS).

L'exploitation des documents comptables renseigne que la commune a régulièrement mandaté les cotisations sociales pour la gestion 2018 avec l'existence des états de versement à l'Institut de Prévoyance et de Retraite du Sénégal (IPRES) et à la Caisse de Sécurité Sociale (CSS).

En revanche, les documents fournis pour 2017 et 2016 indiquent un mandatement parcellaire. En effet, il n'est pas établi de preuve pour le mandatement au titre des mois de janvier à mai 2016 et de janvier à novembre 2017.

Pour 2015, aucun document de vérification n'a été produit.

Par ailleurs, l'état des cotisations sociales de la commune de Sédhiou communiqué par la CSS mentionne des arriérés cumulés à 4 144 612 F CFA, au titre des exercices 2015 à 2018. Le principal s'élève à 2 763 075 F CFA contre des majorations de 1 381 537 F CFA.

La Cour constate ainsi que la commune n'a pas, constamment, effectué le mandatement et le paiement des cotisations sociales au profit de la CSS, tout au moins.

Conclusion n° 2 :

En référence à l'article 57-8 (11) de la loi organique sur la Cour des Comptes « Est punissable le fait d'avoir omis sciemment de souscrire les déclarations obligatoires aux administrations sociales (...) conformément aux codes en vigueur ou d'avoir fourni sciemment des déclarations inexactes ou incomplètes ».

La Cour constate que le maire et son 1^{er} adjoint n'ont pas, régulièrement, ordonné le paiement des cotisations sociales ; ce qui a généré, en partie, des arriérés de 4 144 612 FCFA à l'encontre de la CSS, au titre des exercices 2015 à 2018.

Recommandation n° 19 :

La Cour demande au maire de veiller :

- *au mandatement régulier des cotisations sociales au profit de la CSS et de l'IPRES ;*

- à régulariser, de concert avec le receveur municipal, le versement des cotisations sociales dues à la CSS ;
- au reversement régulier des cotisations sociales par le receveur municipal.

III. GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

L'analyse du cycle budgétaire porte sur la procédure de préparation du budget, l'analyse de la situation financière de la commune et l'examen de la régularité des dépenses et des recettes.

3.1. EXAMEN DE LA PROCEDURE BUDGETAIRE

L'examen de la procédure budgétaire a révélé une discordance entre les documents de planification et le budget, une discontinuité dans la tenue du débat d'orientations budgétaires, un déficit de sincérité des prévisions budgétaires et un non-respect du délai de principe de vote des budgets de la période de contrôle.

3.1.1. Discordance entre le budget et les autres documents de planification

Il ressort des dispositions de l'article 315 du CGCT que la commune de Sédhiou doit disposer d'instruments de planification à travers lesquels elle décline sa vision et son projet de société locale. Les activités planifiées dans ces derniers doivent être ensuite prévues dans le budget communal. En effet, *l'inscription budgétaire permet d'orienter et de diriger le développement de la collectivité* selon l'instruction n° 006/DTCP/BFCL novembre 1999 sur la comptabilité des collectivités territoriales, en son point 1.2.1.

En application de ces dispositions, la commune a produit le "*Plan de Développement communal, Horizon 2016-2021*". Il est annexé à ce plan, le Programme d'actions prioritaires de développement (PAP) 2016-2021 et le Plan annuel d'investissements de 2016 (PAI). Ce dernier est constitué de plusieurs activités extraites annuellement du PAP. Il en a été de même du budget par rapport au PAI de 2016. Il en ressort ainsi une concordance parfaite entre les documents de planification et le budget de 2016.

Toutefois, les PAI de 2017 et 2018 n'ont pas été communiqués à la Cour. Il s'y ajoute que le recouplement entre le budget de ces années et le PAP a révélé d'importants écarts. En effet, plusieurs activités contenues dans le PAP n'ont pas été prévues dans les budgets de ces exercices. A titre d'exemple, il s'agit, pour 2018, de la « *construction de 3 cases des tout-petits* », d'une « *école primaire à Dembaya* », de « *cinq salles de classe à Goudiabya* » et de la « *création de 2 autres CEM (zone 2 et 3)* », notamment.

La Cour constate ainsi que le budget de la commune au titre de 2017 et 2018 n'est pas en phase avec sa planification stratégique. Cette discordance contribue à la matérialisation partielle ou insuffisante de la vision et du projet de société portés par l'exécutif local.

Recommandation n° 20 :

La Cour demande au maire de veiller à :

- l'élaboration constante du plan annuel d'investissement ;***
- la concordance entre les documents de planification stratégiques et les budgets.***

3.1.2. Absence d'une stratégie de maîtrise du potentiel fiscal communal

L'analyse du dispositif de recouvrement des recettes révèle une méconnaissance du potentiel fiscal de la commune. En effet, celle-ci n'a pas produit un plan ou une stratégie à cet effet. Or, plusieurs conseillers municipaux ont évoqué cette carence en janvier 2017 à travers, notamment

le procès-verbal de la session budgétaire de la même année.

Un an après, le maire a soutenu, dans le rapport de présentation du budget de 2018, qu'en ce qui concerne les recettes, *"Les problèmes rencontrés à ce niveau résultent d'une mauvaise connaissance du rendement potentiel des équipements marchands (nombre de souks, cantines et places), du nombre de véhicules taxis en circulation et du nombre des installations fixes occupant le domaine public. Un correct établissement des prévisions de recettes présume un inventaire des équipements et la mise en place d'un fichier"*.

La Cour considère que cette assertion ne tient pas compte de l'existence du Rapport d'enquêtes et d'évaluation du potentiel fiscal de la commune de Sédhiou, édité par l'Agence de Développement municipal (ADM) en août 2013 dans le cadre de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement contenues dans le contrat de ville signé le 02 mai 2008. En effet, il a été procédé, à travers ce rapport validé en relation avec les responsables de la commune, à « *une évaluation du potentiel fiscal de certaines ressources* » comme les produits du permis de stationnement, de la location de souks et des cantines, des droits de place dans le marché, de l'occupation du domaine public, de la taxe sur la publicité et le foncier bâti. Sur la base d'un recensement des unités (cf. page 32 ci-dessous), notamment, le rapport estime le rendement potentiel de chacune de ces catégories de recettes.

La Cour constate que la commune n'a pas tenu compte du rapport de l'ADM ni actualisé le recensement des unités afin d'estimer par elle-même son potentiel fiscal. Cette absence d'une stratégie de maîtrise du potentiel fiscal ne permet pas à la municipalité d'évaluer avec objectivité la qualité du recouvrement de ses recettes.

Recommandation n° 21 :

La Cour demande au maire et au secrétaire municipal, chacun en ce qui le concerne, de partir du rapport d'enquête susmentionné pour actualiser le potentiel fiscal de la commune.

3.1.3. Discontinuité dans la tenue du débat d'orientations budgétaires

L'article 253 alinéa premier du CGCT prévoit la tenue obligatoire, un mois avant l'examen du budget, d'un débat sur les différentes orientations budgétaires.

L'examen des rapports d'introduction audit débat a permis d'observer son effectivité en prélude au vote des budgets de 2016 et 2018. Néanmoins, le défaut de production par la commune des convocations et des comptes rendus n'a pas permis à la Cour d'apprécier le respect du délai réglementaire entre le vote des budgets et la tenue du DOB.

De plus, aucun document produit par la commune n'est susceptible d'administrer la preuve du DOB pour les budgets 2015 et 2017. Par conséquent, la commune n'a pas respecté cette obligation pour les deux dernières gestions précitées.

Recommandation n° 22 :

La Cour demande au maire de veiller à la tenue régulière et annuel du débat d'orientations budgétaires.

3.1.4. Manque de sincérité des prévisions de recettes et de dépenses

En référence à l'article 255 du CGCT, les recettes et les dépenses doivent être "évaluées de façon sincère".

A. Prévisions des recettes

La prévision des recettes requiert plusieurs méthodes dont celle de la pénultième année. Toutefois, aux termes de l'instruction n° 160 du 21 février 1997 sur l'approbation du budget des collectivités territoriales, l'évaluation des recettes de la commune doit être effectuée conformément à la méthode de la moyenne triennale. Elle consiste à calculer la moyenne des réalisations des recettes des trois dernières gestions, les recouvrements au titre de la dernière gestion et à identifier les nouvelles possibilités de recettes.

a) Prévisions des recettes de fonctionnement

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

Tableau n° 09 : Evolution des prévisions des recettes de fonctionnement de 2015 à 2018

EXERCICES	2015	2016	2017	2018	TOTAUX
PREVISIONS	397 042 000	404 210 000	341 208 302	375 436 325	1 517 896 627
REALISATIONS	181 455 533	160 796 157	129 056 800	156 332 790	627 641 280
ECARTS ENTRE PREVISIONS ET REALISATIONS	215 586 467	243 413 843	212 151 502	219 103 523	890 255 347
TAUX DES ECARTS	54%	60%	62%	58%	59%

Source : comptes administratifs de 2015 à 2018

L'analyse de ce tableau renseigne que les prévisions de 2016 et 2018 ont été supérieures à celles de l'année précédente. L'écart total entre les prévisions et réalisations culmine à 890 255 347 F CFA soit, 59% des prévisions cumulées des gestions de 2015 à 2018.

S'agissant spécifiquement de la sincérité des prévisions des recettes de fonctionnement de 2018, elle est analysée sur le fondement de la méthode de la moyenne triennale susmentionnée, en rapportant lesdites prévisions à la moyenne des réalisations des trois exercices précédents (2015-2017), comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 10 : Prévisions de 2018 par rapport à la moyenne des recettes des trois dernières gestions

Moyenne des réalisations de recettes 2015-2017	Prévisions 2018	Réalisations 2018	Rapport prévisions 2018/moyenne réalisations	Rapport réalisations 2018/moyenne réalisations
157 102 830	375 436 325	156 332 790	2,39	1

Source : comptes administratifs de 2015 à 2018

Ce tableau permet de noter que la moyenne des réalisations des recettes de 2015 à 2017 est de 157 102 830 F CFA alors que les prévisions de recettes de 2018 s'élèvent à 375 436 325 F CFA. Ainsi, les prévisions de recettes de 2018 représentent 2,39 fois la moyenne des recettes des trois dernières gestions ; d'où leur déficit de sincérité.

b) Prévisions des recettes d'investissement

L'évolution des prévisions des recettes d'investissement de la période est mentionnée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 11 : Evolution des prévisions des recettes d'investissement de 2015 à 2018

EXERCICES	2015	2016	2017	2018	TOTAUX
PREVISIONS	169 808 000	131 866 816	159 793 302	151 037 097	612 505 215
REALISATIONS	80 000 000	57 386 154	96 793 302	51 355 394	285 534 850
ECARTS ENTRE PREVISIONS ET REALISATIONS	89 808 000	74 480 662	63 000 000	99 681 703	326 970 365
TAUX DES ECARTS	53%	56%	39%	66%	53%

Source : comptes administratifs de 2015 à 2018

Ce tableau renseigne une tendance baissière des prévisions des recettes d'investissement qui n'a pas, pour autant, empêché un écart important par rapport aux réalisations. En effet, 53% des prévisions n'ont pas été réalisées, soit 326 970 365 F CFA.

Pour le cas spécifique des prévisions de 2018, leur conformité à la méthode de la moyenne triennale est analysée, suivant le tableau ci-dessous, en les rapportant à la moyenne des réalisations des trois exercices précédents (2015-2017).

Tableau n° 12 : Prévisions de 2018 par rapport à la moyenne des recettes des trois dernières gestions

Moyenne des réalisations de recettes 2015-2017	Prévisions 2018	Réalisations 2018	Rapport prévisions 2018/moyenne réalisations	Rapport réalisations 2018/moyenne réalisations
78 059 819	151 037 097	51 355 394	1,93	0,66

Source : comptes administratifs de 2015 à 2018

Ce tableau révèle que la moyenne des recettes d'investissement des trois dernières gestions est de 78 059 819 F CFA alors que les prévisions de 2018 s'élèvent à 151 037 097 F CFA. Ainsi, les prévisions de recettes de 2018 représentent 1,93 fois la moyenne des recettes des trois dernières gestions ; d'où leur déficit de sincérité.

De façon générale, la Cour constate que la commune n'a pas utilisé la méthode de la moyenne triennale pour établir ses prévisions budgétaires de recettes de 2018, en violation de l'instruction n° 160 du 21 février 1997 sur l'approbation du budget des Collectivités territoriales.

B. Prévisions des dépenses

Au regard de l'article 201 du CGCT, "*Les dépenses obligatoires doivent faire l'objet d'ouverture de crédits jugé suffisants par le représentant de l'Etat (...) avant qu'il soit possible à la commune d'inscrire les dépenses facultatives*". L'article 202 dudit Code énumère limitativement ces dépenses.

Toutefois, l'examen des budgets approuvés de la période sous revue a permis de constater l'absence d'ouverture de crédits pour plusieurs dépenses obligatoires pour lesquelles il existe, pourtant, un besoin réel de prise en charge. Il s'agit, notamment, de :

- l'entretien de l'hôtel de ville en 2018 ;
- l'entretien des propriétés communales comme le centre touristique "Faradala" et le "Fort Pinet Laprad" ;
- la clôture des cimetières et leur entretien ;
- l'entretien et le nettoyage des places publiques comme les jardins publics, de 2016 à 2018 ;
- les investissements ou actions de développement délibérés par le conseil et inscrits au plan de développement.

L'inspection des lieux a révélé un état de dégradation avancée de l'hôtel de ville, du centre touristique "Faradala", du "Fort Pinet Laprad" et des archives de l'état civil. Les cimetières de Julescounda n'ont pas été régulièrement entretenus avec une importante couverture arborée et herbacée. Il en est de même des jardins publics qui jalonnent l'artère principale liant la mairie au marché central. Enfin, plusieurs investissements inscrits au plan de développement n'ont pas été budgétisés durant la période de contrôle : acquisitions de 2 ambulances, ouverture de canalisations, construction d'un terrain de basketball et de handball en face du Fort P. Laprade, aménagement d'un parcours sportif, etc.

La Cour relève qu'en s'abstenant d'ouvrir des crédits pour ces dépenses à caractère obligatoire, l'organe exécutif a fait adopter des budgets non sincères.

Recommandation n° 23 :

La Cour demande :

- ✓ *au maire :*
- *d'établir les prévisions de recettes selon la méthode réglementaire de la moyenne triennale;*
- *d'ouvrir en priorité des crédits suffisants pour les dépenses obligatoires afin de mettre un terme à la sous-estimation des dépenses de la commune ;*
- ✓ *au représentant de l'Etat de veiller à l'approbation du budget de la commune en respect à l'instruction n° 160 du 21 février 1997 sur l'approbation du budget des Collectivités territoriales.*

3.1.5. Non-respect du délai de principe de vote des budgets

Le budget municipal doit, en principe, être voté avant le 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique en référence à l'article 254 alinéa 1 du CGCT. Le vote doit avoir lieu " (...) *entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre*" conformément au paragraphe 1.2.1 de l'instruction n° 006 de novembre 1999 sur la comptabilité des collectivités territoriales. Toutefois, il peut exceptionnellement intervenir, au regard de l'article susvisé du Code, entre le 1^{er} janvier et le 31 mars de l'année à laquelle le budget s'applique.

Les dates d'adoption des budgets de la commune sont récapitulées à travers le tableau ci-après.

Tableau n° 13 : Récapitulatif des dates d'adoption des budgets de la commune

EXERCICES	DELIBERATIONS PORTANT VOTE DES BUDGETS
2015	Délibération n° 15/02/C/SED du 16 janvier 2015 approuvée le 30 mars 2015
2016	Délibération n° 16/02/C/SED du 21 janvier 2016 approuvée le 18 février 2016
2017	Délibération n° 17/02/C/SED du 31 janvier 2017 approuvée le 03 février 2017
2018	Délibération n° 18/002/C/Sdh du 16 janvier 2018 approuvée le 21 janvier 2018

Source : Délibérations

Il ressort des délibérations portant adoption des budgets 2015 à 2018, le vote de ces derniers entre les 16 et 31 janvier des exercices auxquels ils s'appliquent. Aucun budget n'a été voté avant l'exercice auquel il s'applique. Ils ont tous été adoptés dans la période dérogatoire, allant du 1^{er} janvier au 31 mars.

Ainsi, la collectivité territoriale a fait de l'exception un principe.

La Cour constate que la commune n'a pas voté ses budgets de la période sous revue avant le 1^{er} janvier de l'exercice auxquels ils s'appliquent.

Recommandation n° 24 :

La Cour demande au maire de veiller au vote du budget primitif de la commune dans le délai de principe.

3.2 ANALYSE FINANCIERE

L'analyse financière a été effectuée sur la base des comptes administratifs de la commune de Sédhiou de 2015 à 2018.

3.2.1 Section de fonctionnement et formation de l'autofinancement

L'analyse financière décrit, au niveau de la section de fonctionnement, le flux des opérations réelles de recettes et de dépenses afin de pouvoir apprécier si leur gestion a généré une épargne.

A. Recettes de fonctionnement

L'analyse financière a permis de cerner l'évolution des recettes globales de fonctionnement pour en extraire les opérations réelles, d'apprécier la structure des recettes réelles, de mesurer la part contributive des dotations de l'Etat dans le fonctionnement de la commune et d'identifier l'impact du niveau de réalisation des recettes sur ladite part.

a) Evolution des recettes globales de fonctionnement

L'évolution des recettes globales de fonctionnement, durant la période revue, est retracée dans le tableau suivant.

Tableau n° 14 : Evolution des recettes globales de fonctionnement

EXER-CICES	2015	2016	2017	2018	Total	Evol. globale
Réalisations	181 455 533	160 796 157	129 056 800	156 332 790	627 641 280	-14%

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

Ce tableau permet de constater que les recettes de fonctionnement ont enregistré une évolution globale négative de 14% durant la période sous revue.

Cette tendance baissière a été, principalement, marquée par la baisse des recettes en 2016, 2017 et 2018 arrêtées, respectivement, à 160 796 157 F CFA, 129 056 800 et 156 332 790 F CFA.

Ces recettes globales de fonctionnement sont composées de recettes réelles et de reports (résultat de fonctionnement reporté) détaillés au tableau ci-après.

Tableau n° 15 : Part des reports dans les recettes globales de fonctionnement

EXERCICES	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Total des recettes de fonctionnement	181 455 533	160 796 157	129 056 800	156 332 790	627 641 280
Recettes réelles de fonct.	155 455 533	160 796 157	129 056 800	156 332 790	601 641 280
Résultat Font. Reporté (RFR)	26 000 000	0	0	0	26 000 000
PART DES REPORTS DANS LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT	14%	0%	0%	0%	4%

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

Ce tableau indique que les reports représentent, en moyenne, 4% des recettes globales de fonctionnement.

La Cour constate que l'évolution des recettes de fonctionnement a été, essentiellement, portée par celle des recettes réelles.

b) Structure des recettes réelles de fonctionnement

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

Tableau n° 16 : Evolution de la structure des recettes réelles de fonctionnement *En F CFA*

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	CUMUL	POIDS	Evol. globale
Produits d'exploitation	18 513 430	13 751 258	4 862 400	4 703 360	41 830 448	7%	-75%
Produits domaniaux	28 725 250	37 521 700	24 589 600	19 035 350	109 871 900	18%	-34%
Impôts locaux	8 421 000	12 362 100	5 096 300	10 855 606	36 735 006	6%	29%
Taxes municipales	2 215 203	2 319 659	770 500	12 270 674	17 576 036	3%	454%
Produits divers	7 580 650	1 841 440	738 000	1 467 800	11 627 890	2%	-81%
Sous-total des recettes propres réelles	65 455 533	67 796 157	36 056 800	48 332 790	217 641 280	36%	-26%
Dotations de fonct. de l'Etat	90 000 000	93 000 000	93 000 000	108 000 000	384 000 000	-	-
Sous-total des recettes externes réelles	90 000 000	93 000 000	93 000 000	108 000 000	384 000 000	64%	20%
TOTAL DES RECETTES RELLES DE FONCTIONNEMENT	155 455 533	160 796 157	129 056 800	156 332 790	601 641 280		

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

Ce tableau indique que le cumul des recettes réelles propres d'un montant de 217 641 280 F CFA représente 36% des recettes réelles totales de fonctionnement arrêtées à 601 641 280 F CFA. Ces recettes propres sont portées par les produits domaniaux, les produits d'exploitation et les impôts locaux à hauteur, respectivement, de 18%, 07% et de 06%.

En revanche, en ce qui concerne l'évolution des recettes, les taxes municipales ont enregistré la croissance la plus forte, durant la période, suivie par les impôts locaux. A l'inverse, les produits d'exploitation et les produits domaniaux ont subi la décroissance la plus importante, surtout en 2018, alors qu'ils constituent la source de recettes la plus significative en terme de volume.

Dans leur sillage, ces produits ont entraîné la baisse globale des recettes propres de 26%, laissant ainsi plus d'importance aux dotations de l'Etat.

La Cour constate que la structure des recettes de fonctionnement n'a pas été dominée par les recettes propres de la commune.

c) Poids considérable des dotations de l'Etat dans le fonctionnement de la commune

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

Tableau n° 17 : Part des fonds de dotation de l'Etat dans les recettes globales de fonctionnement

RUBRIQUE	2015	2016	2017	2018	CUMUL
Dotations de fonctionnement	90 000 000	93 000 000	93 000 000	108 000 000	384 000 000
Recettes propres de fonct.	91 455 533	67 796 157	36 056 800	48 332 790	243 641 280
Total des recettes de fonct.	181 455 533	160 796 157	129 056 800	156 332 790	627 641 280
Part des dotations de l'Etat dans les recettes de fonct.	50%	58%	72%	69%	61%

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

Ce tableau révèle que le fonds de dotation de l'Etat représente, en moyenne, 61% des recettes totales de fonctionnement de la commune, sur l'ensemble de la période sous revue. Sa part s'est même hissée à 72% en 2017.

La Cour constate que la commune est fortement dépendante des fonds de dotation de l'Etat pour son fonctionnement en raison, notamment, d'un faible recouvrement des recettes.

d) Faible réalisation des recettes de fonctionnement

Le tableau ci-après retrace l'évolution du recouvrement des recettes durant la période de contrôle.

Tableau n° 18 : Evolution du taux de réalisation des recettes de fonctionnement

EXERCICES	2015	2016	2017	2018	TOTAUX
Prévisions	397 042 000	404 210 000	341 208 302	375 436 325	1 517 896 627
Réalisations	181 455 533	160 796 157	129 056 800	156 332 790	627 641 280
POURCENTAGE	46%	40%	38%	42%	41%

Source : comptes administratifs de 2015 à 2018

Ce tableau rapporte que la réalisation des recettes de fonctionnement n'a pas franchi le seuil moyen de 41% durant la période. Le taux le plus important a été celui de 2015, arrêté à 46%.

La faible réalisation des recettes est tributaire, notamment, de l'absence d'une volonté de maîtrise des recettes et d'amélioration du recouvrement, malgré les déclarations d'intention lors des sessions budgétaires. Le défaut de diligences pour, notamment, la mise en place de la commission de fiscalité locale en est une illustration. En violant ainsi l'article 308 de la loi n° 2012-31 du 31 décembre 2012 portant Code général des Impôts, la commune n'a pas favorisé le recensement des immeubles bâtis et non bâtis situés dans son périmètre.

Dans le même sillage, elle s'est également abstenue d'appliquer les recommandations du Rapport d'enquêtes et d'évaluation du potentiel fiscal de la commune de Sédhiou, édité par l'Agence de Développement municipal (ADM) en août 2013. Il s'agit de : **a)** capitaliser les résultats issus des recensements et enquêtes pour mettre en place des bases de données fiables (page 37), **b)** Effectuer des mises à jour périodiques des bases de données (page 38), **c)** les synchroniser avec les données du Centre des Services Fiscaux et **d)** contractualiser avec les occupants de cantines et souks (page 39).

En réalité, non seulement les données du rapport n'ont pas été consolidées mais elles semblent méconnues, au regard de la déclaration du maire regrettant « *une mauvaise connaissance du rendement potentiel des équipements marchands* » largement exposée au point 3.1.2 de la page 25 du présent rapport. A titre d'exemple, le rapport d'évaluation a recensé pour d'abord, les produits du permis de stationnement (page 27), 65 « *véhicules automobiles* » et 131 « *véhicules hippomobiles, cyclomoteurs* », ensuite pour les droits de place au marché, 437 « *étals* » fixes et enfin concernant les cantines et souks, 775 unités. Ce qui a généré un potentiel fiscal, basé sur une hypothèse basse, de 51 millions F CFA (page 33) soit, 204 millions en quatre ans pour seulement les produits de stationnement, de location (souks/cantines) et des droits de place.

Or, la commune n'a pu recouvrer pour toutes les recettes de produits domaniaux que 109 millions sur la période de contrôle (cf. tableau 16, page 28 du présent rapport), soit un peu plus de 50% des estimations. Il s'y ajoute que les produits domaniaux, qui constituent la source de recettes propres la plus importante, ont subi une décroissance globale de -34% sur la période de contrôle.

La Cour constate un faible taux de réalisation des recettes de fonctionnement 41% favorisé, notamment, par un déficit de diligences de la commune.

Recommandation n° 25 :

La Cour demande au maire de veiller à l'amélioration des recettes propres de la commune pour réduire la dépendance de son fonctionnement aux dotations de l'Etat.

B. Dépenses de fonctionnement

L'analyse financière a permis de retracer l'évolution des dépenses globales de fonctionnement afin d'en extraire les opérations réelles et de cerner la structure de la dépense communale à travers les services municipaux les plus dépensiers et les dépenses par nature les plus significatives avec un focus sur les charges de personnel qui figurent au premier rang.

a) Evolution des dépenses globales de fonctionnement

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

Tableau n° 19 : Evolution des dépenses globales de fonctionnement*En Franc CFA*

EXERCICES	2015	2016	2017	2018	CUMUL	Evol. globale
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	201 053 493	168 857 513	194 565 916	128 493 962	692 970 884	-36%

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

Les dépenses totales de fonctionnement de 692 970 884 F CFA ont enregistré, sur la période, une baisse globale de 36%. Cette tendance négative a débuté en 2016 et s'est amplifiée en 2018 avec de forts replis, respectifs, de 168 857 513 FCFA et 128 493 962 FCFA.

Ces dépenses globales sont constituées d'une opération d'ordre réalisée en 2017 sous la forme d'un « prélèvement pour dépenses d'investissement ». Ainsi, les dépenses réelles de cette année correspondent à 192 972 614 FCFA et celles quadriennales à 691 377 582 FCFA.

L'évolution des dépenses est, en partie, fonction du taux d'exécution des crédits décrit à travers le tableau suivant.

Tableau n° 20 : Taux d'exécution des crédits de fonctionnement

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	TOTAUX
TOTAL DES PREVISIONS	397 042 000	404 210 000	341 208 302	375 436 325	1 517 896 627
TOTAL DES REALISATIONS	201 053 493	168 857 513	192 972 614	128 493 962	691 377 582
POURCENTAGE	51%	42%	57%	34%	46%

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

Le tableau ci-dessus révèle que, sur une prévision totale de 1 517 896 627 F CFA, seulement un montant de 691 377 582 FCFA a été ordonnancé par le maire. Ainsi, la commune n'a exécuté que 46% des prévisions. Cette difficulté à absorber les crédits s'est aggravée en 2018 avec seulement 34% des prévisions.

Par ailleurs, ce taux moyen de consommation cache différentes réalités. En effet, plusieurs services ont réalisé un pourcentage bien supérieur, comme il en ressort du tableau ci-dessous.

Tableau n° 21 : Services à consommation supérieure à la moyenne de 46%

SERVICES	PREVISIONS QUADRIENNALES	REALISATIONS QUADRIENNALES	TAUX
Education-jeunesse-culture & Sports	269 209 698	188 408 917	70%
Dépenses diverses	87 176 871	60 376 977	69%
Service Perception	83 374 000	44 814 132	54%
Nettoyement	54 226 000	28 694 435	53%
Secrétariat-Bureaux	147 249 397	69 296 676	47%
Santé-Hygiène-Action sociale	342 160 000	145 754 962	43%
Cabinet du Maire	265 221 000	99 328 615	37%
Eclairage public	53 935 000	17 011 230	32%
Autres services	215 344 661	37 691 638	15%
TOTAL	1 517 896 627	691 377 582	46%

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

Ce tableau rapporte que cinq services ont dépassé les 46% de réalisation pour atteindre 70% (Education-jeunesse-culture et Sports), 69% (Dépenses diverses), 53% (Nettoisement), 54% (Service de perception) et 47% (Secrétariat-Bureaux).

b) Services municipaux les plus dépensiers

Le poids des dépenses de fonctionnement par services est retracé à travers le tableau ci-après.

Tableau n° 22 : Poids des dépenses de fonctionnement par service

SERVICES	2015	2016	2017	2018	TOTAUX	MOYENNE
Education-jeunesse-culture & Sports	49 290 000	38 199 000	57 661 680	43 258 237	188 408 917	27%
Santé-Hygiène-Action sociale	46 790 831	24 751 695	52 718 391	21 494 045	145 754 962	21%
Cabinet du Maire	30 039 320	29 093 795	24 781 590	15 360 000	99 274 705	14%
Secrétariat-Bureaux	15 821 721	14 244 709	17 736 580	21 493 666	69 296 676	10%
Dépenses diverses	24 683 765	27 408 430	7 384 782	900 000	60 376 977	9%
Service Perception	5 599 867	10 656 660	14 601 433	13 956 172	44 814 132	6%
Nettoisement	10 535 000	4 791 000	6 824 500	6 543 935	28 694 435	4%
Eclairage public	3 605 380	12 258 150	847 700	300 000	17 011 230	2%
Autres services	14 687 609	7 454 074	10 415 958	5 187 907	37 745 548	5%
TOTAL	201 053 493	168 857 513	192 972 614	128 493 962	691 377 582	100%

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

Le tableau ci-dessus renseigne que les trois services, à savoir l'Education-jeunesse-culture et Sports (27%), Santé-Hygiène-Action sociale (21%) et le Cabinet du maire (14%), se répartissent 62% des dépenses de la période sous revue. Ces services, les plus dépensiers, n'ont cédé qu'une marge de 38% aux autres services, dont aucun n'a consommé plus de 10% des charges totales.

La Cour constate que les services à impact direct sur les populations (Education-jeunesse-culture & Sports : 27%, Santé-hygiène-action sociale : 21%, Nettoisement : 4% et Eclairage public : 2%) ont représenté 54% des charges totales de fonctionnement de la commune.

c) Dépenses de fonctionnement par nature les plus significatives

Le poids des dépenses de fonctionnement par nature est indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 23 : Poids des dépenses de fonctionnement par nature

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	CUMUL	TAUX MOYEN
Dépenses de personnel	51 903 061	59 251 667	43 433 215	34 177 857	188 765 800	27%
Dépenses scolaires	37 090 000	23 700 000	43 363 500	25 420 000	129 573 500	19%
Dépenses carburant	22 443 250	10 820 810	14 218 740	9 798 460	57 281 260	8%
Secours aux indigènes	10 600 000	13 400 000	14 863 500	7 907 600	46 771 100	7%

Dépenses diverses	12 320 000	28 590 000	6 631 420	-	47 541 420	7%
Produits pharmaceutiques et hygiène	15 000 000	-	15 000 000	-	30 000 000	4%
Dépenses activités jeunesse	5 800 000	6 100 000	9 490 000	6 700 000	28 090 000	4%
Fêtes et cérémonies publiques	1 000 000	1 000 000	2 000 000	-	4 000 000	1%
Autres dépenses par nature	44 897 182	25 995 036	45 565 541	44 490 045	159 354 502	23%
TOTAL DEPENSES	201 053 493	168 857 513	192 972 614	128 493 962	691 377 582	100%

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

Ce tableau renseigne que les charges de personnel (27%) et les dépenses scolaires (19%) représentent 46% des dépenses ordinaires.

❖ *Les charges de personnel*

Il est 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° 24 : Poids des charges de personnel dans les dépenses et recettes de fonctionnement

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Recettes réelles	155 455 533	160 796 157	129 056 800	156 332 790	601 641 280
Dépenses réelles	201 053 493	168 857 513	192 972 614	128 493 962	691 377 582
Dépenses de personnel	51 903 061	59 251 667	43 433 215	34 177 857	188 765 800
PART DÉPENSES DE PERSONNEL SUR LES RECETTES REELLES	33%	37%	34%	22%	31%
PART DÉPENSES DE PERSONNEL SUR LES DÉPENSES REELLES	26%	35%	23%	27%	27%

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

Il ressort de ce tableau que les dépenses de personnel ont représenté, durant la période sous revue, en moyenne 31% des recettes réelles de fonctionnement. Ainsi, la commune maîtrise sa masse salariale qui n'a pas hypothéqué l'exécution des autres dépenses, notamment les dépenses scolaires.

❖ *Les dépenses scolaires*

La part des dépenses scolaires dans le total des dépenses de fonctionnement est établie dans le tableau suivant.

Tableau n° 25 : Part des dépenses scolaires dans le total des dépenses de fonctionnement

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	CUMUL	TAUX MOYEN
Dépenses scolaires	37 090 000	23 700 000	43 363 500	25 420 000	129 573 500	19%
TOTAL DEPENSES FONCTIONNEMENT	201 053 493	168 857 513	192 972 614	128 493 962	691 377 582	100%

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

Ce tableau indique que la commune a dépensé au total 129 573 500 FCFA dans l'enseignement scolaire, soit 19% du total des dépenses effectuées. Ainsi, les dépenses scolaires constituent la deuxième ligne budgétaire la plus importante des dépenses de fonctionnement.

La Cour relève, de façon générale, que la limitation des dépenses par nature, comme les charges de personnel, a contribué à conférer plus de volume aux dépenses par nature à impact direct sur les populations à l'instar des dépenses scolaires.

C. Capacité d'autofinancement ou épargne brute

La capacité d'autofinancement (CAF) ou l'épargne brute correspond à l'excédent des recettes réelles de fonctionnement (recettes de la gestion courante hors reports) 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.

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° 26 : Epargne brute

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Recettes réelles de fonctionnement	155 455 533	160 796 157	129 056 800	156 332 790	601 641 280
Dépenses réelles de fonctionnement	201 053 493	168 857 513	192 972 614	128 493 962	691 377 582
EPARGNE BRUTE	- 45 597 960	- 8 061 356	- 63 915 814	27 838 828	- 89 736 302

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

Durant la période sous revue, la gestion de la commune a généré une épargne brute négative cumulée à 89 736 302 FCFA autrement dit, les dépenses réelles de fonctionnement ont été largement supérieures aux recettes réelles. Il en est ainsi en 2015, 2016 et 2017 avec une épargne brute négative respective de 45 597 960 FCFA, 8 061 356 FCFA et 63 915 814 FCFA. Durant ces 3 exercices, la commune n'a pas dégagé un surplus de recettes de fonctionnement susceptible de pouvoir financer ses investissements. Au contraire, le fonctionnement de la commune a été supporté, en partie, par l'excédent du résultat de fonctionnement reporté pour 2015.

C'est uniquement en 2018 que la section de fonctionnement a dégagé un surplus susceptible de financer l'investissement. Ce surplus est favorisé par plus la baisse des dépenses que l'augmentation de recettes.

En tout état de cause, l'épargne brute réalisée en 2018 devrait contribuer au remboursement de la dette PRECOL contractée auprès de l'Agence de Développement Municipal (ADM), à travers le contrat de Ville signé le 02 mai 2008 pour un montant total de 381 881 000 F CFA. Ce financement a été supporté à hauteur de 86% (330 725 000 F CFA) par la Banque Mondiale, 8% (29 000 000 F CFA) par l'ADM et 6 % (22 156 000 F CFA), au titre de la contrepartie financière de la commune.

Le montant de 29 000 000 F CFA, seul remboursable à titre de prêt à l'ADM, a été accordé sur une période de 12 ans (144 mois), au taux de 4,25 % et avec un différé d'un an. Ainsi, à partir

du 02 mai 2009, la commune devrait rembourser, mensuellement, 257 438 F CFA, soit un amortissement annuel de 3 089 256 F CFA.

Ainsi, en cas de respect des échéanciers, la commune aurait remboursé 12 357 024 F CFA entre 2015 et 2018.

Toutefois, l'analyse des comptes administratifs et du tableau d'amortissement fourni par l'ADM renseigne que la commune n'a reversé que 34 272 542 F CFA au titre de sa contrepartie et de sa dette, depuis 2009. Il s'y ajoute qu'elle n'a effectué aucun remboursement en 2015, 2016, 2017 et 2018. Or, elle a dégagé en 2018, contrairement aux années précédentes, une épargne brute de 27 838 828 F CFA suffisant pour régler l'ensemble des échéances de la période, comme indiqué dans le tableau ci-après.

Tableau n° 27 : Scenario suivant l'affectation de l'épargne au remboursement des échéances de 2015 à 2018

EXERCICES	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Epargne brute	-45 597 960	-8 061 356	-63 915 814	27 838 828	- 89 736 302
Echéances de la dette PRECOL	3 089 256	3 089 256	3 089 256	3 089 256	12 357 024
DIFFERENCE	-48 687 216	- 11 150 612	-67 005 070	24 749 572	-102 093 326

L'exploitation de ce tableau indique que la commune n'avait pas la capacité de rembourser sa dette au moyen de ses recettes réelles de fonctionnement en 2015, 2016 et 2017.

La Cour constate que la possibilité de rembourser sa dette PRECOL par le seul biais de ses recettes de fonctionnement a, exceptionnellement, existé en 2018 avec la constitution d'une épargne nette de 24 749 572 F CFA. Mais, la commune n'a pas remboursé sa dette qui est pourtant une dépense obligatoire et pour le paiement de laquelle, des crédits budgétaires n'ont pas été, régulièrement, ouverts.

b) Evolution du taux d'épargne brute

Le taux d'épargne brute représente la part des recettes réelles de fonctionnement qui n'ont pas été absorbées par les dépenses ordinaires et pouvant être consacrées à soit, financer des investissements, soit rembourser la dette.

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° 28 : Evolution du taux d'épargne brute

EXERCICES	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Epargne brute	- 45 597 960	-8 061 356	-63 915 814	27 838 828	-89 736 302
Recettes réelles de fonctionnement	155 455 533	160 796 157	129 056 800	156 332 790	601 641 280
TAUX EPARGNE BRUTE	-29%	-5%	-50%	18%	-15%

Source : comptes administratifs 2015 à 2018

Ce tableau renseigne un taux d'épargne brute moyen de -15% sur les quatre ans. En effet, les dépenses réelles de fonctionnement de 2015, 2016 et 2017 ont englouti toutes les recettes réelles de fonctionnement.

En revanche, le taux d'épargne de 2018 s'est élevé à 18% qui correspond à la part des recettes de fonctionnement non absorbées par les dépenses de fonctionnement.

La Cour constate qu'à l'exception de 2018, le fonctionnement de la commune a consommé toutes ses recettes réelles de fonctionnement en 2015, 2016 et 2017.

Recommandation n° 26 :

La Cour demande au maire de privilégier une gestion propice à la constitution d'une épargne pour chaque exercice budgétaire.

3.2.2 Section d'investissement et son financement

L'analyse financière décrit, au niveau de la section d'investissement, le flux des opérations de recettes et de dépenses afin de pouvoir apprécier si leur gestion a généré l'équilibre financier global de la commune.

A. Recettes d'investissement

L'analyse financière a permis de cerner l'évolution des recettes globales d'investissement pour en extraire les opérations réelles et de mesurer l'effort de financement des investissements par les recettes propres à travers l'étude de la structure des recettes d'investissement.

a) Evolution des recettes globales d'investissement

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

Tableau n° 29 : Evolution des recettes globales d'investissement en Franc CFA

EXERCICES	2015	2016	2017	2018	TOTAL	Evol. globale
Réalisations	80 000 000	57 386 154	96 793 302	51 355 394	285 534 850	-36%

Source : comptes administratifs 2015-2018

Ce tableau rapporte que les recettes d'investissement, arrêtées à 285 534 850 FCFA, ont enregistré, sur la période, une baisse globale de 36%.

Cette évolution négative a été modérée par les recettes de 2017 qui ont cru à 96 793 302 FCFA, grâce à un important résultat d'investissement reporté (RIR) précisé au tableau n° 29 ci-dessous.

b) Structure des recettes d'investissement dominée par le RIR

La structure des recettes d'investissement, durant la période sous revue, est retracée dans le tableau ci-après.

Tableau n° 30 : Structure des recettes d'investissement de 2015 à 2018

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	TOTAL	MOYENNE
Total des recettes d'investissement dont :	80 000 000	57 386 154	96 793 302	51 355 394	285 534 850	71 383 713
FECT reçu de l'Etat	10 000 000	25 000 000	27 000 000	16 855 394	78 855 394	19 713 849
Autres fonds de concours (PNDL, ULIS)	65 000 000	32 386 154	0	0	97 386 154	24 346 539
Sous-total des recettes réelles d'investissement	75 000 000	57 386 154	27 000 000	16 855 394	176 241 548	44 060 387
Résultat d'investissement reporté	5 000 000	-	68 200 000	34 500 000	107 700 000	26 925 000
Excédent de fonctionnement capitalisé	-	-	1 593 302	-	1 593 302	398 326
Sous-total des recettes non réelles d'investissement	5 000 000	-	69 793 302	34 500 000	109 293 302	27 323 326
POIDS DE CHAQUE CATEGORIE DE RECETTES						
Poids du FECT	12,5	43,56	27,89	32,82	27,62 %	27,62
Poids du résultat d'investissement reporté	6,25	0	70,46	67,18	37,72 %	37,72 %
Poids de l'excédent de fonct. capitalisé	0	0	1,65	0,00	0,56 %	0,56 %
Poids des autres fonds de concours	81,25	56,44	0,00	0,00	34,11 %	34,11 %

Source : comptes administratifs 2015-2018

Sous la période revue, le résultat d'investissement reporté est la ressource la plus représentative avec, en moyenne, 37,72% des recettes d'investissement, soit 107 700 000 F CFA. En 2017 et 2018, ce taux a culminé respectivement à 70,46% et 67,18% dévoilant ainsi les difficultés de la commune à exécuter correctement ses crédits d'investissement. Le résultat d'investissement reporté est suivi par les autres fonds de concours reçus du PNDL et des ULIS, avec une part contributive de 34,11% sur les recettes d'investissement.

En revanche, le tableau renseigne sur la faible contribution de l'excédent de fonctionnement capitalisé. En effet, les prélèvements de la section de fonctionnement pour l'investissement ont représenté, en moyenne, 0,56% des recettes d'investissement ; soit 1 593 302 F CFA, malgré l'épargne nette de 27 838 828 F CFA, exceptionnellement, réalisée en 2018.

c) Evolution du recouvrement des recettes d'investissement

Le tableau ci-après renseigne sur l'évolution du taux de réalisation des recettes d'investissement.

Tableau n° 31 : Evolution du taux de réalisation des recettes d'investissement

EXERCICES	2015	2016	2017	2018	TOTAUX	MOYENNE
Prévisions	169 808 000	131 866 816	159 793 302	151 037 097	612 505 215	153 126 304
Réalisations	80 000 000	57 386 154	96 793 302	51 355 394	285 534 850	71 383 713
POURCENTAGE	47%	44%	61%	34%	47%	47%

Source : comptes administratifs 2015-2018

Ce tableau indique que les recettes d'investissement ont été réalisées, en moyenne, à hauteur de 47%.

La Cour constate ainsi un faible taux de réalisation des recettes d'investissement qui n'a pas permis à la commune d'avoir une capacité de financement supérieure, en moyenne, à 71 383 713 FCFA.

B. Dépenses d'investissement

L'analyse financière a permis de retracer l'évolution des dépenses globales d'investissement et de cerner la structure de l'investissement communal, marquée par l'inconsistance des dépenses d'équipements en raison, notamment, du faible taux d'exécution.

a) Evolution globale des dépenses d'investissement

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

Tableau n° 32 : Evolution des dépenses d'investissement en Franc CFA

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	TOTAL	Evol. globale
Dépenses investissement	25 291 924	46 031 664	40 439 160	25 811 650	137 574 398	2,1%

Source : comptes administratifs 2015-2018

Les dépenses d'investissement, d'un montant de 137 574 398 F CFA, ont globalement augmenté de 2,1% sur la période.

Par ailleurs, le tableau suivant dévoile le taux d'exécution budgétaire des dépenses d'investissement.

Tableau n° 33 : Taux d'exécution budgétaire des dépenses d'investissement

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Recettes en capital	80 000 000	57 386 154	96 793 302	51 355 394	285 534 850
Dépenses en capital	25 291 924	46 031 664	40 439 160	25 811 650	137 574 398
TAUX DE COUVERTURE	32%	80%	42%	50%	48%

Source : comptes administratifs 2015-2018

Le niveau d'exécution des dépenses d'investissement s'est établi à 48% sur la période. Ce taux supérieur à celui des dépenses ordinaires arrêté à 46% pourrait être assimilé, à première vue, à un effort. Toutefois, il sied de relever qu'il a été bonifié par la performance de 80% réalisée en 2016. Ce taux exceptionnel s'explique par la baisse des recettes d'investissement cumulée à

l'importance, quoique modérée, des investissements.

La Cour constate que ce faible taux d'exécution a contribué à limiter le volume des investissements, en moyenne, à 34 393 599 F CFA par an.

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

La part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales est présentée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 34 : Part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Total des dépenses d'investissement	25 291 924	46 031 664	40 439 160	25 811 650	137 574 398
Total général des dépenses	226 345 417	214 889 177	233 411 774	154 305 612	830 545 282
POURCENTAGE	11%	21%	17%	17%	17%

Source : comptes administratifs 2015-2018

Sur la période sous revue, la moyenne cumulée des dépenses d'investissement est plafonnée à 17% du total général des dépenses, soit 137 574 398 F CFA sur les 830 545 282 F CFA. Le niveau des dépenses d'investissement s'est hissé en 2016 à 21%, contre 11% en 2015.

En définitif, les dépenses de fonctionnement ont absorbé 83% des dépenses totales contre 17% pour l'investissement.

La Cour constate que l'investissement est resté faible alors même qu'il devait permettre à la commune de renforcer son patrimoine et d'impacter positivement le sort de la population à travers la construction des équipements, bâtiments et infrastructures.

C. Equilibre financier global

L'équilibre financier global de la commune est apprécié sur la base du fonds de roulement qui correspond au résultat cumulé des opérations budgétaires de la section de fonctionnement et celle d'investissement.

Au travers la comptabilité administrative, il s'obtient notamment 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.

Le tableau ci-après présente l'évolution du fonds de roulement de la commune sur la base des deux sections.

Tableau n° 35 : Fonds de roulement résultant des deux sections

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	TOTAUX
Recettes réelles totales	230 455 533	218 182 311	156 056 800	173 188 184	777 882 828
Dépenses réelles totales	226 345 417	214 889 177	233 411 774	154 305 612	828 951 980
FONDS DE ROULEMENT	4 110 116	3 293 134	-77 354 974	18 882 572	-51 069 152

Source : comptes administratifs 2015-2018

Ce tableau indique un fonds de roulement négatif de 77 354 974 F CFA en 2017, d'où l'absence d'un équilibre financier de cet exercice, avec des recettes réelles totales des deux sections inférieures aux dépenses réelles des mêmes sections.

Toutefois, le tableau ne permet pas d'identifier, pour ce qui concerne les recettes, la source du déficit entre les recettes réelles de fonctionnement et celles réelles d'investissement.

Le tableau suivant, qui présente le fonds de roulement résultant des seules opérations de la section d'investissement, répond à ce besoin.

Tableau n° 36 : Fonds de roulement résultant de la section d'investissement

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Autofinancement (CAF)	- 45 597 960	-8 061 356	-63 915 814	27 838 828	-89 736 302
Autres ressources d'invest. (Fonds de concours)	75 000 000	57 386 154	27 000 000	16 855 394	176 241 548
Total des ressources	29 402 040	49 324 798	-36 915 814	44 694 222	86 505 246
Total des emplois	25 291 924	46 031 664	40 439 160	25 811 650	137 574 398
FONDS DE ROULEMENT	4 110 116	3 293 134	-77 354 974	18 882 572	-51 069 152

Source : comptes administratifs 2015-2018

Le fonds de roulement a affiché un solde global négatif de 51 069 152 F CFA sur la période sous revue, à cause notamment de la forte dépression de 77 354 974 F CFA accusée en 2017. Le déséquilibre financier de 2017 s'explique par le fait que les dépenses réelles ont atteint le seuil le plus élevé de la période, soit 233 411 774 FCFA contre le niveau le plus bas des recettes réelles, établies à 156 056 800 FCFA.

En effet, l'importance des dépenses réelles de fonctionnement par rapport aux recettes réelles de fonctionnement a généré un déficit significatif de 63 915 814 FCFA qui n'a pas pu être compensé, contrairement aux deux années précédentes, par les autres ressources d'investissement arrêtées à 27 000 000 FCFA. Le déséquilibre financier de 2017 a tiré sa source de la section de fonctionnement.

La Cour considère que le fonds de roulement négatif de 2017 doit conduire les autorités locales à éviter la présentation et le vote d'un budget affichant un équilibre apparent et à mieux piloter la section de fonctionnement pour générer une trésorerie mobilisable pour les investissements.

Recommandation n° 27 :

La Cour demande au maire de :

- *veiller à accroître la part de l'excédent de fonctionnement capitalisé dans les ressources d'investissement ;*
- *relever le niveau d'exécution des dépenses d'investissement ;*
- *poursuivre à assurer l'équilibre financier de la commune suivant d'une part, la mobilisation des ressources et d'autre part, la maîtrise de l'évolution des charges.*

3.3. EXECUTION DES DEPENSES ET DES RECETTES

L'audit a dévoilé plusieurs irrégularités relatives à l'exécution des dépenses et des recettes.

3.3.1. Irrégularités relatives à l'exécution des dépenses

Les manquements relevés dans l'exécution des dépenses concernent d'une part, le fonctionnement des organes de passation des marchés publics et d'autre part, la passation et l'exécution de plusieurs marchés.

A. Manquements des organes de passation des marchés publics

Les manquements décelés concernent aussi bien la Cellule de passation des marchés publics (CPM) que la Commission des marchés publics (CM).

a) Dysfonctionnements de la cellule de passation des marchés (CPM)

L'audit a révélé l'absence de production de la déclaration signée attestant que les membres de la CPM ont pris connaissance de la Charte de transparence et d'éthique en matière de marchés publics, l'inertie de cette dernière et sa composition irrégulière en 2018.

- ❖ Absence de preuve de la signature de la charte de transparence et d'éthique en matière de marchés publics

Aux termes de l'article 4 de l'arrêté n° 865 du 22 janvier 2015 relatif à l'organisation et au fonctionnement des cellules de passation des marchés des autorités contractantes, le responsable et tous les membres de la cellule de passation des marchés signent, avant leur prise de service, une déclaration dans laquelle « *ils indiquent avoir pris connaissance des dispositions du décret portant Charte de Transparence et d'Éthique en matière de marchés publics* ».

Toutefois, la commune n'a pas produit les copies de la déclaration portant prise de connaissance de la charte devant être signée par les concernés, durant la période sous revue.

- ❖ Inertie de la cellule de passation des marchés

En référence aux dispositions de l'article 1^{er} de l'arrêté supra cité, les cellules de passation des marchés doivent procéder, notamment, à :

- l'examen préalable des dossiers d'appel à la concurrence, des rapports d'analyse, des procès-verbaux d'attribution provisoire ;

- l'établissement de rapports trimestriels sur la passation et l'exécution des marchés et, avant le 31 mars de chaque année, d'un rapport annuel sur l'ensemble des marchés passés à l'année N-1, le tout destiné à la DCMP et à l'ARMP.

Le contrôle sur place a permis de constater l'incapacité de la commune à produire les pièces relatives au fonctionnement de l'organe. Il s'agit notamment des convocations de réunion et des rapports de travail. En effet, la cellule n'a pas contrôlé les dossiers d'appel à la concurrence, les rapports d'analyse et les procès-verbaux d'attribution provisoire. D'ailleurs, MM. Abdoulaye COLY et Karamo MARIA, respectivement, président et membre titulaire de la commission des marchés ont affirmé que : « *la Cellule n'exerçait aucun contrôle sur le travail de la Commission* ».

De même, la Cellule n'a pas établi les rapports trimestriels et annuels sur la passation et l'exécution des marchés pour notamment, transmission au pôle régional des marchés publics et à l'ARMP.

❖ Composition irrégulière de la CPM

L'ancien secrétaire municipal, M. Omar NDIAYE, par ailleurs, coordonnateur de la Cellule n'a pas été remplacé à la direction de cette dernière à la suite de la nomination d'un nouveau secrétaire par arrêté n° 06/C/SDH du 20 mars 2018. En effet, l'arrêté nommant les membres de la cellule n'a pas été modifié en conséquence. La Cellule a ainsi fonctionné les trois derniers trimestres de 2018 sans un coordonnateur.

En plus, M. NDIAYE a été nommé coordonnateur de la Cellule de passation des marchés alors que le secrétaire municipal est membre d'office de la commission de passation des marchés, en référence aux dispositions de l'article 2-b de l'arrêté n° 0864 du 22 janvier 2015 fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés des autorités contractantes. L'analyse de cette situation conduit à rappeler que les membres de la commission des marchés « *ne doivent pas être des agents relevant (...) de la cellule de passation de marché de l'autorité contractante* », au regard de l'article 4 de l'arrêté susmentionné. Ainsi, le secrétaire municipal ne peut pas être le Coordonnateur de la cellule de passation censée contrôler les travaux de la commission ; d'où l'entorse aux règles de séparation des fonctions de la cellule et de la commission.

En définitive, la Cour relève l'absence de veille sur la qualité des dossiers de marchés en raison du dysfonctionnement de la cellule de passation des marchés.

En réponse, le secrétaire municipal a soutenu que « *tous les membres titulaires et suppléants signaient la Charte de Transparence* ». De même, les rapports sur la passation et l'exécution des marchés « *étaient établis* ». « *La difficulté fondamentale reviendrait au suivi des dossiers archivés* ».

La Cour observe que les réponses du secrétaire municipal n'ont pas été étayées par des documents.

Recommandation n° 28 :

La Cour demande

✓ ***au maire de veiller :***

- à la signature régulière de la déclaration de prise de connaissance de la charte de trans-

parence et d'éthique en matière de marchés publics par les membres de la cellule de passation de marchés publics avant leur prise de fonction ;

- à ne plus nommer le secrétaire municipal, membre d'office de la commission de passation des marchés, aux fonctions de Coordonnateur de la cellule de passation des marchés publics;

✓ au Coordonnateur de la cellule de passation des marchés publics :

- d'archiver les déclarations de prise de connaissance de la Charte de Transparence et d'Ethique signée par les membres de la cellule ;

- de contrôler, notamment, la qualité des dossiers préparés par la commission des marchés et de transmettre trimestriellement et annuellement les rapports sur la passation et l'exécution des marchés au pôle régional sur les marchés publics et à l'ARMP.

b) Dysfonctionnements de la commission des marchés

L'audit a révélé l'absence de preuve de la signature de la déclaration attestant que les membres de la commission ont pris connaissance de la charte de transparence et d'éthique en matière de marchés publics et le non-respect des règles de convocation des membres.

❖ Absence de preuve de la signature de la déclaration attestant la connaissance de la charte de transparence et d'éthique en matière de marchés publics

La commune n'a pas justifié le respect des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 6 de l'arrêté n° 0864 du 22 janvier 2015 fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés des autorités contractantes.

Elles prescrivent que les membres de la commission des marchés doivent signer, avant le démarrage de leurs activités, une déclaration portant prise de connaissance de la Charte de Transparence et d'Ethique en matière de marchés publics. En effet, il n'a été présenté aucun document susceptible de prouver cette formalité substantielle.

La Cour observe que les déclarations orales du Président de la commission auditionné, Abdoulaye COLY, ne sont pas suffisantes pour suppléer l'absence d'archives.

❖ Non-respect des règles de convocation des membres

L'article 39 du décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des Marchés publics prévoit la convocation des membres de la commission cinq jours avant la date retenue pour les réunions.

Mais, les membres sont, selon le Président, convoqués par téléphone en messages écrits. En l'absence de convocations écrites pouvant être archivées, la Cour n'a pas été en mesure de vérifier le respect du délai requis entre la convocation des membres et la date de la réunion.

En réalité, les missions de la commission ont été exercées à sa place par son secrétaire qui, selon MM. Abdoulaye COLY et Karamo MARIA, respectivement, président et membre titulaire de la commission des marchés, *sélectionne les fournisseurs à consulter et établit les procès-verbaux d'ouverture des plis ainsi que ceux relatifs à l'attribution provisoire et définitive des marchés.* Ils justifient cela par le fait que « Omar NDIAYE détenait seul les connaissances et faisait à lui seul tout le travail de la commission. A son arrivée, M. Boubacar BIAYE, l'actuel secrétaire municipal, a continué sur cette lancée ».

La Cour relève que cette situation a été favorisée par notamment, l'occupation concomitante irrégulière par le secrétaire municipal des fonctions de "rapporteur" de la commission des marchés et de coordonnateur de la cellule de passation des marchés.

En réponse, le secrétaire municipal a soutenu que « *toutes les convocations étaient signées* » par le Président de la commission, mais sans avoir joint un document à l'appui de son assertion.

Quant au président de la commission de passation des marchés, il suggère « *la formation des nouveaux élus pour améliorer considérablement les pratiques au niveau des administrations territoriales* ».

La Cour constate, en définitive, que l'une des causes profondes des manquements des organes des marchés est le déficit de connaissances de leurs membres en matière de passation de marchés. A l'instar de la cellule, la plupart des membres de la commission ne dispose ni d'un exemplaire du Code des marchés publics ni d'une expérience dans le domaine.

Recommandation n° 29 :

La Cour demande

✓ *au maire de veiller :*

- *à la signature régulière de la déclaration de prise de connaissance de la charte de transparence et d'éthique en matière de marchés publics par les membres de la commission de passation de marchés publics avant leur prise de fonction ;*

- *à la formation des membres des organes de passation des marchés en matière de marchés publics ;*

✓ *au président de la commission de passation des marchés :*

- *de formaliser le fonctionnement de la commission suivant des convocations écrites, des rapports ou comptes rendus des séances ;*

- *d'associer tous les membres à l'exercice des attributions de la commission de passation des marchés.*

B. Manquements dans la passation et l'exécution des marchés

L'examen de plusieurs marchés a dévoilé un manque de rigueur dans leur préparation, dans la réception des commandes et le mandatement pour leur paiement. Cette situation a favorisé une confusion sur l'objet de plusieurs marchés, le mandatement sans service fait du paiement du marché de construction du mur de clôture de l'Ecole 8 et l'absence d'évaluation de la capacité des candidats au marché d'acquisition de produits pour le fonctionnement des ASC.

a) Confusion sur l'objet de plusieurs marchés

La confusion sur l'objet des marchés concerne ceux relatifs à l'« achat de matériaux de construction d'un hangar au District sanitaire » et la « Formation service culture ».

❖ **Marché relatif à l'achat de matériaux de construction d'un hangar au District sanitaire**
Ce marché de 2 000 000 FCFA, qui a généré le mandat sans numéro du 14 août 2017, a pour objet l'acquisition de matériaux de construction d'un hangar, conformément à l'avis d'appel à la concurrence et aux différentes factures produites par les soumissionnaires au marché.

Paradoxalement, la lettre portant notification de l'attribution provisoire adressée au titulaire du marché mentionne « *des travaux de construction d'un hangar* » et non plus l'« *acquisition de matériaux de construction d'un hangar* ».

Cette confusion a été aggravée par le procès-verbal de réception du 20 juillet 2017 à travers lequel, la commission de réception affirme « *s'être rendue sur les lieux pour constater l'effectivité des travaux [...] exécutés dans les règles de l'art...* ».

En somme, les pièces justificatives produites par la commune ne clarifient pas la nature de la dépense relative au hangar du District sanitaire.

En réponse, Abdoulaye COLY, 1^{er} adjoint du maire, membre de la commission de passation des marchés et de la commission de réception a soutenu que « *la notion de hangar serait juste une erreur* ». « *Il s'agit de travaux de réhabilitation de toiture emportée par le vent et réhabilitation de mur* ».

A contrario, le secrétaire municipal Omar NDIAYE soutient que « *ce marché était destiné à ériger un hangar à l'intérieur du District sanitaire de Moricounda pour accueillir les malades et les accompagnateurs* ».

La Cour constate que les deux réponses, non plus, n'ont pas permis d'identifier l'objet de ce marché.

❖ **Marché pour la « Formation service culture »**

Ce marché de 1 400 000 FCFA, qui a pour objet « Formation service culture », a été ordonnancé suivant le mandat, sans numéro, du 12 septembre 2018 imputé aux comptes "Participations diverses du Service Education, Culture et Sport". Le même objet (Formation service culture) figure sur le mandat et sur l'avis de DRP n° 05/2018/CS du 26 juin 2018.

Toutefois, plusieurs autres documents mentionnent un objet différent. D'abord, l'avis d'appel à la concurrence spécifie dans son préambule « *l'acquisition d'équipements sanitaires pour le District sanitaire de Sédhiou* ». Ensuite, le procès-verbal de dépouillement a visé, dans le même sillage, l'acquisition d'« *équipements sanitaires* ».

Par ailleurs, la lettre n° 14/CS du 16 juillet 2018 portant attribution provisoire indique que « *suite au dépouillement du 16/07/2018 relatif à l'acquisition d'équipements sanitaires pour le District sanitaire de Sédhiou, votre entreprise a été déclarée attributaire provisoire du marché **Formation service culture** (...) pour un montant d'un million quatre cent mille (1.400.000) TTC* ».

A l'inverse des « objets » supra cités relatifs à la « formation service culture » et à l'« acquisition d'équipements sanitaires », l'attribution définitive du 24 juillet 2018 fait suite, selon le signataire, au « *dépouillement relatif à la fourniture de mobilier et matériel administratifs de la commune de Sédhiou* ».

La Cour constate des contradictions à plusieurs niveaux.

Recommandation n° 30 :

La Cour demande au maire et au président de la cellule de passation des marchés, de veiller,

chacun en ce qui le concerne, à la concordance de l'ensemble des pièces constitutives d'un marché public.

b) Irrégularités relatives au marché de construction du mur de clôture de l'Ecole 8

Les irrégularités relatives au marché de construction du mur de clôture de l'Ecole 8 concernent des incohérences dans la chronologie de préparation et d'exécution du marché, le défaut d'application des pénalités pour retard d'exécution et le mandatement, sans service fait, de son paiement.

❖ **Incohérences dans la chronologie de préparation et d'exécution du marché**

Ce marché lancé en juillet 2017 avait été initialement attribué à l'Etablissement Babacar NDIAYE, avant d'être résilié pour défaut d'exécution par une lettre du 13 octobre 2017.

Par la suite, il a été attribué à l'Entreprise Dramé et fils suivant un procès-verbal de dépouillement des offres du 27 novembre 2017 suivi de la lettre de notification du 20 décembre 2017 et de l'ordre de service du 22 décembre 2017 prévoyant le début des travaux à la même date.

Quant au contrat, il a été signé entre les parties le 1^{er} janvier 2018, plus d'une semaine après l'établissement de l'ordre de service. Le devis estimatif de l'entrepreneur d'un montant de 17 956 650 FCFA a été produit le 08 janvier 2018, soit postérieurement à la signature du contrat.

Enfin, le procès-verbal de réception définitive des travaux, émargé par MM. Abdoulaye COLY et Omar NDIAYE ainsi que Mme Alima SIDIBE, attestant que "*la livraison est conforme à la commande*", date du 10 juin 2018 alors que le mandat de paiement est du 29 janvier 2018.

La Cour constate, après recoupement de ces différents documents, que la chronologie des opérations de ce marché est erronée. En effet, l'ordre de service date de décembre 2017 tandis que le contrat a été signé le 1^{er} janvier 2018. Or, en bonne règle la signature du contrat précède celle de l'ordre de service. Dans le même sillage, le devis estimatif des travaux daté le 08 janvier 2018 est postérieur au contrat signé le 1^{er} janvier 2018. Il en est de même du mandat de paiement ordonnancé le 29 janvier 2018 avant la réception des travaux le 10 juin 2018.

❖ **Défaut d'application des pénalités de retard dans l'exécution de ce marché**

L'Entreprise Dramé et fils n'a pas respecté le délai de 120 jours calendaires pour la livraison des travaux à compter de la date de démarrage des travaux fixée le 22 décembre 2017. Les travaux réceptionnés le 10 juin 2018 ont duré 170 jours ; soit 50 jours de retard.

Malgré le non-respect du délai contractuel, aucune pénalité pour retard n'a été prononcée à l'encontre de l'entrepreneur. Or, l'article 20 du contrat fixe ladite pénalité à "*1/1000^{ème} du prix des travaux et par jour de retard*". Cet article précise que "*Le montant des pénalités sera déduit au dernier décompte à verser à l'entrepreneur [...]*". Ce montant est estimé par la Cour à 897 832 FCFA.

Toutefois, la Cour constate qu'en violation de ces dispositions contractuelles, l'entrepreneur a été intégralement payé suivant l'émission du mandat et de l'avis de crédit du 29 janvier 2018 pour le montant global de 17 956 650 FCFA.

Conclusion n° 3 :

En référence à l'article 57-12 de la loi organique sur la Cour des Comptes « Est punissable le fait d'avoir manqué de diligences pour faire prévaloir les intérêts de l'Etat » et de la collectivité.

La Cour constate que le maire a fait payer le montant global de 17 956 650 FCFA sans y défalquer les pénalités de retard d'exécution du marché de construction du mur de clôture de l'Ecole 8.

- ❖ Mandatement sans service fait du paiement du marché de construction du mur de clôture

L'équipe de contrôle a constaté, lors de la visite des lieux, que les travaux étaient encore en cours au moment de l'instruction, soit deux (02) ans et demie après la fin supposée des travaux par la commission de réception des travaux. Elle a constaté avec la Direction de l'établissement scolaire que les finitions sur le mur n'étaient pas terminées et le portail n'était pas encore posé.

La Cour constate une violation du principe du paiement après service fait.

Dans sa réponse, le secrétaire municipal NDIAYE a précisé qu'il « ne se déplaçait pas toujours pour aller constater de visu l'effectivité et la conformité des travaux sollicités » ; Donc, il a signé le procès-verbal de réception « sur la base des informations servies par le 1^{er} adjoint au maire, sur place avec l'entrepreneur ».

La Cour observe une légèreté qui a conduit à la violation d'un principe de la comptabilité publique.

Conclusion n° 4 :

En référence à l'article 57-7 (i) de la loi organique sur la Cour des Comptes « Est punissable le fait d'avoir autorisé et ordonné des paiements après délivrance d'un titre de paiement ne correspondant pas aux prestations effectivement fournies ou à des prestations incomplètes ou non-conformes ».

La Cour constate que le maire a ordonné le paiement du montant global de 17 956 650 FCFA suivant un seul mandat (chapitre et article : 7062/220805) et l'avis de crédit du 29 janvier 2018 alors que la construction du mur de clôture de l'Ecole 8 n'était pas fini.

Recommandation n° 31 :

La Cour demande :

- ✓ **au maire de :**
 - **respecter la chronologie des opérations de passation, d'exécution et de paiement des marchés publics ;**
 - **veiller à appliquer les pénalités de retard d'exécution des marchés conformément aux dispositions contractuelles ;**
 - **mandater le paiement d'un acompte après l'effectivité du service fait ;**
- ✓ **aux membres de la commission de réception de réceptionner des travaux conformes aux spécifications techniques du marché.**

c) Absence d'évaluation de la capacité des candidats au marché d'acquisition de produits pour le fonctionnement des ASC

Ce marché de 3 380 000 FCFA, générateur du mandat de paiement du 09 octobre 2018, a pour objet l'acquisition de produits (riz, huile, mil) pour la participation de la commune au bon fonctionnement des Associations sportives et culturelles (ASC). Au regard du montant, la vérification de la capacité des soumissionnaires est obligatoire pour cette DRP à compétition restreinte en vertu de l'article 3 de l'arrêté n° 2015-107 du 7 janvier 2015 pris en application de l'article 78 du Code des Marchés publics.

Pour ce faire, la commune a demandé aux candidats par « un avis de DRP du 27 août 2018 », entre autres références techniques, « *la liste détaillée de fournitures similaires et autres livraisons exécutées, les attestations de service fait ou les PV de réception de matériels dûment approuvés par les commanditaires* » et les documents administratifs ci-après : un registre de commerce, un NINEA, une attestation de la Caisse de Sécurité sociale, une attestation de l'IPRES, une attestation de l'Inspection du Travail et un quitus fiscal.

L'examen des dossiers du marché et des pièces justificatives a révélé que l'offre du candidat "Avenir Groupe Techno-com" a été déclarée la moins-disante. Toutefois, aucune des pièces relatives aux références techniques et documents administratifs demandés par la commune n'a été jointe au dossier remis à la Cour.

Il en est de même du procès-verbal d'évaluation des offres. En réalité ce dernier n'existe pas car la commune a évoqué sommairement quelques aspects de l'évaluation dans le procès-verbal de dépouillement. A titre d'exemple, ce dernier mentionne que « *du point de vue de l'offre administrative : les trois soumissionnaires sont en règle* ».

La Cour rappelle que le procès-verbal de dépouillement est différent du procès-verbal d'évaluation des offres. Ce dernier présente, au regard de l'avis de DRP diffusé par la commune, un tableau relatif à la conformité ou non de chaque offre aux documents demandés pour attester la capacité juridique, technique et financière des candidats. Mais, cette évaluation n'a pas été effectuée.

Ainsi, en violant l'obligation de l'évaluation de la capacité des candidats, la commune s'expose au risque d'attribuer le marché à un candidat qui n'a pas la capacité technique. En l'espèce, les trois entreprises soumissionnaires (Avenir Groupe Techno-com, Kawara, Millenium Technology Group) sont toutes spécialisées dans la consultance, la communication, le marketing et l'informatique.

Recommandation n° 32 :

La Cour demande au maire et au président de la commission des marchés de veiller à :

- l'évaluation préalable de la capacité des candidats aux marchés publics ;

- l'établissement du procès-verbal d'évaluation des offres distinctivement du procès-verbal de dépouillement.

d) Fractionnements et justification déficiente de marchés de fournitures de denrées alimentaires

La commune a régulièrement sollicité la fourniture de denrées alimentaires imputée au compte 64510 ‘secours aux indigents’ pour le même service 451. Plusieurs d’entre eux sont répertoriés dans le tableau ci-après.

Tableau n° 37 : Denrées alimentaires pour secours aux indigents

EXERCICES	REFFERENCES	OBJET DE LA DEPENSE	COMPTES	MODE DE PASSATION DE LA COMMUNE	BENEFICIAIRES	MONTANTS
2016	Mandat n° 73 sans date	Fournitures de denrées alimentaires destinées aux populations	451/64510	DRP simple	Ets Babacar NDIAYE	2 000 000
	Mandat n° 65 du 08/02/2016	Fournitures de denrées alimentaires destinées aux populations		DRP simple		2 000 000
	Mandat du 16/06/2016	Fournitures de denrées alimentaires destinées aux populations		DRP simple	Ets Kalidou DIOP	4 400 000
	Mandat du 11/08/2016	Fournitures de denrées alimentaires destinées aux populations		DRP simple		4 000 000
	SOUS-TOTAL 2016					12 400 000
2018	Mandat du 24/05/2018	Acquisition de denrées alimentaires pour les populations	451/64510	DRP simple	Entreprise Dieng et frères	2 000 000
	Mandat du 24/05/2018	Acquisition de sucre pour les populations		DRP simple		5 907 500
	SOUS-TOTAL 2018					7 907 500

L’examen de ces dossiers, au regard des montants en cause, révèle plusieurs fractionnements de marchés et des opérations insuffisamment justifiées.

❖ Fractionnements du marché de fourniture des denrées alimentaires

L’article 54 du Code des Marchés publics prescrit que « les autorités contractantes ne peuvent en aucun cas fractionner les dépenses ou sous-estimer la valeur des marchés de façon à les soustraire aux règles qui leur sont normalement applicables ».

Dans ce sillage, l'article 3 de l'arrêté n° 2015-107 du 7 janvier 2015 pris en application de l'article 78 du Code des Marchés publics précise que la procédure de demande de renseignements et de prix à compétition restreinte (DRPCR) s'applique aux commandes de fournitures dont le montant estimé est supérieur à trois (3) millions et inférieur à 15 millions FCFA toutes taxes comprises.

Il ressort du tableau qu'en 2016, les fournitures de denrées alimentaires, acquises à travers le seul compte 451/64510, ont cumulé à 12 400 000 FCFA. Cette commande a été effectuée en quatre DRP simples.

Il en est de même pour les fournitures de denrées alimentaires d'un montant de 7 907 500 FCFA acquises en 2018 suivant deux DRP simples.

La Cour rappelle que contrairement à la pratique de la commune, ces différentes opérations devaient faire l'objet, en 2016 et 2018, d'une DRP à compétition restreinte.

❖ **Marchés de fourniture de denrées alimentaires insuffisamment justifiés**

Au regard des points 5.00 et 5.01 de l'annexe de l'arrêté n° 6058 du 22 août 2003 portant établissement de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat, la justification des '*Aides, secours et allocations*' requiert d'une part, « *la décision d'attribution de l'aide ou du secours et éventuellement le procès-verbal de la commission d'attribution* » et d'autre part, « *le mandat collectif ou le mandat nominatif visé par l'ordonnateur et appuyé de la liste des bénéficiaires afin de justifier les quantités à acquérir. Si le nombre des bénéficiaires est supérieur à 50, un certificat administratif de l'administrateur des crédits précisant le nombre peut en tenir lieu* ».

Toutefois, les dossiers mis à la disposition de la Cour ne contiennent ni le procès-verbal de la commission d'attribution devant être joint au mandat collectif ni la liste des bénéficiaires ou le certificat administratif.

La Cour relève que ces carences ne justifient pas les quantités acquises, ne garantissent pas la transparence des allocations et n'administrent aucune preuve sur la destination finale des denrées.

Conclusion n° 5 :

En référence à l'article 57 (f) de la loi organique sur la Cour des Comptes « Est punissable le fait d'avoir fractionné des dépenses en vue de se soustraire au mode de passation normalement applicable (...) ».

La Cour relève que le maire a procédé au fractionnement de plusieurs dépenses en DRP simples cumulées à 12 400 000 FCFA en 2016 et 7 907 500 FCFA en 2018.

Recommandation n° 33 :

La Cour demande au maire de mettre un terme :

- au fractionnement des marchés de denrées alimentaires ;***
- à l'allocation de secours à des indigents sans l'implication de la commission de l'action sociale ou une commission d'attribution ;***
- l'utilisation des denrées alimentaires acquises sans justification du nombre de bénéficiaires.***

3.3.2. Irrégularités relatives à l'exécution des recettes

Les irrégularités relatives à l'exécution des recettes concernent la location du Centre touristique et l'émission des ordres de recettes de 2018.

A. Location à perte du Centre touristique, dénommé, Faradala

La commune de Sédhiou et l'entreprise SOSENETT, représentée par Ousmane DIAÏTE, ont conclu le contrat n° 14/004/C/SED du 18 mars 2014 portant location du Centre touristique, FARADALA, pour une durée de cinq ans, soit soixante (60) mois. En contrepartie, le preneur s'est engagé à verser mensuellement 100 000 FCFA pour l'exploitation du centre composé, notamment, d'un bar-restaurant avec cuisine incorporée ainsi que de quatre blocs constitués chacun de trois (3) chambres avec douche intérieure, un espace de travail et de détente. Ainsi, ce bail devait générer à la commune un montant total de 6 000 000 FCFA.

Mais, après quarante-six (46) mois d'exploitation, le bailleur et le preneur ont, avec la médiation du Préfet, signé un procès-verbal de conciliation le 09 janvier 2018 pour constater la rupture à l'amiable du contrat, la cession de l'exploitation et la libération des locaux contre le versement, au profit de SOSENETT, d'une indemnité de rupture de contrat de 6 000 000 FCFA payable en deux (2) tranches, en 2018 et 2019. De ce qui précède, la commune devait percevoir 4 600 000 FCFA en lieu et place du montant initial de 6 000 000 FCFA.

Toutefois, l'exploitation des comptes administratifs n'a pas permis d'identifier les recettes éventuellement perçues par la commune au titre de ce contrat et les informations y relatives n'ont pas été communiquées à la Cour.

Dans sa réponse, le receveur municipal a précisé « *qu'aucun versement au titre de ces produits n'a été encaissé* ».

A l'inverse, le maire a, en application du procès-verbal de conciliation, mandaté suivant la décision n° 18/15 du 05 septembre 2018, la somme de 3 000 000 FCFA au profit de M. Ousmane DIAÏTE pour le paiement partiel des 6 000 000 FCFA. Ainsi, la commune a commencé à l'indemniser.

De ce fait, le preneur a retrouvé la possession des 6 000 000 F CFA qu'il était censé verser à la commune en plus du profit encaissé au courant de près de quatre années d'exploitation du centre.

La Cour estime que cette opération correspond, du point de vue financier, à un gaspillage de deniers publics. En effet, la commune a consenti, d'abord, à verser 6 000 000 F CFA alors qu'elle n'a rien recouvré. Ensuite, elle aurait pu privilégier l'option de laisser courir le contrat jusqu'à son terme au lieu de demander sa rupture, intervenue, en janvier 2018, soit à un an et deux mois avant la fin de la durée légale du contrat. Cette période devrait être, en bonne gestion, utilisée par le bailleur pour envoyer un préavis de rupture de bail qui, conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article 6 du contrat, doit être notifié « *un an auparavant au Preneur* ». Enfin, la visite sur place a permis de constater que le centre touristique n'était pas encore rénové. Or, il ressort du procès-verbal approuvé par le Préfet que la médiation qu'il a effectuée fait « *suite à la volonté de la mairie de rénover FARADALA, alors qu'il est exploité,*

sous contrat ... ». Cette situation affaiblit le bien-fondé supposé de la rupture du contrat par la commune et du versement de l'indemnité de six (6) millions qu'elle a généré.

Par ailleurs et malgré cette expérience non profitable à la collectivité, le centre est à nouveau exploité par un autre privé, « Auberge chez nous ». Toutefois, ce dernier n'a versé aucun loyer à la commune. Le secrétaire municipal justifie cette perte de recettes par le fait que l'actuel exploitant « *a entièrement remis en état le centre de ses propres moyens* ».

Cette justification pourrait être recevable s'il existait une évaluation contradictoire du coût de la rénovation et un contrat entre les parties. Mais, aucun de ces deux documents n'a pu être produit par la commune.

La Cour constate, en définitive, que la concession de la gestion du centre touristique n'a pas généré une recette budgétaire mais a créé une dépense d'au moins 3 000 000 FCFA et des charges non décaissables liées à l'amortissement de l'infrastructure ; d'où un manque à gagner pour la collectivité.

Conclusion n° 6 :

En référence à l'article 57-12 de la loi organique sur la Cour des Comptes « *Est punissable le fait d'avoir manqué de diligences pour faire prévaloir les intérêts de l'Etat* » et de la collectivité.

La Cour constate que l'administration par le maire de la délégation de la gestion du centre touristique n'a pas du tout contribué au budget local sur les 4 600 000 FCFA escomptés mais a, à l'inverse, généré une dépense d'au moins 3 000 000 FCFA.

Recommandation n° 34 :

La Cour demande au maire de veiller à une exploitation judicieuse du centre touristique.

B. Emission irrégulière des ordres de recettes de 2018

En référence à l'article 18 du décret portant régime financier des collectivités territoriales, les ordres de recettes doivent être établis par le maire.

L'examen des titres de recettes produits à la Cour a permis de constater que ceux de 2018 ont été signés par le secrétaire municipal.

Toutefois, ce dernier n'a produit ni l'arrêté relatif à une éventuelle délégation, ni la preuve de son accréditation suivant la notification au comptable du Trésor de l'acte de nomination et de son spécimen de signature. Or, l'article 15 du décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant Règlement général sur la Comptabilité publique « *interdit à quiconque non pourvu d'un titre légal, résultant d'une nomination et d'une accréditation, de s'immiscer dans la gestion des biens et deniers de l'Etat ou de tout autre organisme public* ».

En réponse, le secrétaire municipal M. BIAYE a déclaré avoir signé les ordres de recettes « *par continuité de service car, c'est mon prédécesseur qui s'en chargeait avant mon arrivée* ».

La Cour rappelle que les titres émis dans ces conditions sont ainsi irréguliers.

Recommandation n° 35 :

La Cour demande au maire de veiller à l'établissement régulier des ordres de recettes.

IV. COMPTABILITES ADMINISTRATIVE ET DES MATIERES

L'examen des pièces et documents a permis de déceler des manquements liés à la tenue de la comptabilité administrative et de la comptabilité des matières.

4.1. COMPTABILITE ADMINISTRATIVE

La loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales et le décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales font obligation au maire de tenir ou de faire tenir, sous sa responsabilité, une comptabilité administrative des recettes et des dépenses.

4.1.1. Tenue sommaire des livres comptables obligatoires

L'article 75 du décret n° 66-510 du 04 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales fait obligation aux communes de tenir les livres comptables suivants :

- un journal des recettes constitué par le recueil de bordereaux de titres de recettes ;
- un journal des dépenses constitué par le recueil des bordereaux de mandats ;
- un livre de compte de recettes signalant par section, chapitre et article les prévisions budgétaires et les titres émis au profit de la commune ;
- un livre de compte des dépenses signalant par section, chapitre et article les crédits ouverts, les mandatements effectués et les crédits disponibles ;
- un 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 contrôle sur place a permis de constater que seul le journal des recettes a été ouvert par la commune de Sédhiou pour la période du 02 janvier 2015 au 08 mars 2016. Il a été aussi observé des enregistrements partiels à travers le logiciel COMMAIR en 2015 et 2016.

Ainsi, la commune n'a pas tenu les quatre (04) autres livres comptables obligatoires en plus de la tenue inconstante du journal des recettes et du logiciel COMMAIR.

La Cour relève que cette violation de la réglementation ne permet pas à la municipalité d'élaborer convenablement son compte administratif, de connaître les droits et obligations vis-à-vis des tiers, de disposer des preuves y relatives et de pouvoir à tout moment donner une information fiable qui est en partie caractéristique d'une bonne gestion.

Recommandation n° 36 :

La Cour demande au maire et au secrétaire municipal de veiller, chacun en ce qui le concerne, à :

- *ouvrir tous les autres livres comptables obligatoires prévus par la réglementation dont le compte des dépenses, le livre-journal des liquidations et le contrôle de solde du personnel ;*
- *tenir régulièrement le journal des recettes et les autres livres comptables obligatoires.*

4.1.2. Absence de la comptabilité de la régie des recettes de l'état civil

Aux termes des articles 7 et 8 du décret n° 2003-657 du 14 août 2003 relatif aux régies de

recettes et aux régies d'avances de l'Etat, également applicable aux collectivités territoriales, le régisseur encaisse les recettes réglées par les redevables par versement en numéraire, notamment, et justifie au comptable assignataire, au minimum une fois par mois, les recettes encaissées ou lorsque le plafond de l'encaisse arrêté dans l'acte de création de la régie est atteint.

Pour ce faire, il est astreint, conformément, à l'article 14 dudit décret « *à tenir une comptabilité* » à travers :

- un livre journal de caisse côté par le comptable afin de retracer les entrées d'espèces et le solde de chaque journée pour enfin les totaliser à la fin de chaque mois ;
- un quittancier à souche ;
- et, accessoirement, tout carnet de détails utiles.

La Cour constate que le régisseur encaisse les produits issus de la vente des timbres fiscaux, remis par le Trésor pour la légalisation des documents et la délivrance d'actes d'état-civil. Toutefois, il ne dispose que de bons de commande de vignettes établis pour s'approvisionner en timbres et de quittances qui lui sont remises par le Trésor, après chaque reversement de recettes.

Ainsi, il ne dispose pas du livre journal de caisse coté par le comptable.

En l'espèce, ni la commune ni la Cour n'a la possibilité d'établir la concordance entre les versements au Trésor et les bons de commande.

Enfin, l'acte de création de la régie et celui nommant le régisseur n'ont pas été produits.

Recommandation n° 37 :

La Cour demande au :

- ✓ ***maire de :***
- ***créer, en relation avec le receveur municipal, la régie des recettes de l'état civil ;***
- ***nommer, en relation avec le receveur municipal, le régisseur de l'état civil ;***
- ✓ ***régisseur d'ouvrir et de tenir un livre journal de caisse côté par le receveur municipal et, accessoirement, tout carnet de détails utiles.***

4.1.3. Retard dans le vote des comptes administratifs

L'article 259 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales dispose que « *Le vote du conseil arrêtant les comptes doit intervenir avant le 1^{er} octobre de l'année suivant l'exercice* ».

Le tableau suivant renseigne sur les dates de vote des comptes administratifs de Sédhiou.

Tableau n° 38 : Dates de vote des comptes administratifs (CA)

EXERCICES	DATES DE VOTE DES CA	RETARD ACCUSE
2015	31 janvier 2017	4 mois de retard
2016	16 janvier 2018	3 mois et 15 jours de retard
2017	30 octobre 2018	29 jours de retard
2018	26 octobre 2019	25 jours de retard

Source : Procès-verbaux d'adoption des CA

Ce tableau renseigne que tous les comptes administratifs de la période de contrôle ont été votés en dehors des délais requis, avec au moins vingt-cinq (25) jours après le délai de rigueur.

Par ailleurs, l'article précité du CGCT prévoit que le vote du compte administratif soit effectué en présence du compte de gestion du receveur. Cependant, cette formalité n'a pas été respectée. Selon le secrétaire municipal, « *la commune demande sans résultat le compte de gestion du comptable. Alors pour éviter d'enregistrer un retard plus grand, on est obligé de voter le compte administratif seul* ».

La Cour rappelle que le vote du compte administratif, en l'absence du compte de gestion, ne permet pas aux conseillers municipaux de rapprocher, au besoin, les écritures comptables de l'ordonnateur de celles du receveur.

Recommandation n° 38 :

La Cour demande au maire de :

- *prendre les diligences nécessaires pour faire voter le compte administratif dans le délai légal;*
- *veiller au vote du compte administratif en présence du compte de gestion du receveur.*

4.2. COMPTABILITE DES MATIERES

L'examen de la comptabilité des matières a permis de constater l'absence de nomination du comptable des matières, de création de commissions réglementaires, de tenue par l'ordonnateur notamment de documents comptables obligatoires et de production du compte annuel des matières ainsi que des manquements dans la gestion de plusieurs biens mobiliers et immobiliers.

4.2.1. Absence de nomination du comptable des matières et de création de commissions

L'audit a révélé l'absence de plusieurs acteurs comme le comptable des matières et la commission de recensement des matières.

A. Absence de nomination du comptable des matières

En référence aux dispositions de l'article 10 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, *l'exécution de la comptabilité des matières est assurée par l'ordonnateur (...) et le comptable des matières secondé éventuellement par un responsable de magasin.*

Les fonctions de comptable des matières ont été exercées par M. Mamadou SY. Cependant, il n'a pas été officiellement remplacé depuis son décès en 2016. En août 2017, le maire a mentionné la nécessité de le remplacer suivant une correspondance adressée au représentant de l'Etat. Mais, la procédure n'a pas abouti.

En 2018, le maire acquit la plénitude de nommer le comptable des matières en référence à l'article 22 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières, mais il n'y a pas procédé.

Il ressort ainsi des entretiens d'audit que la gestion des matières a été effectuée par, notamment, les secrétaires municipaux Omar NDIAYE et Boubacar BIAYE. En l'absence du comptable des matières, ils « *assurent les entrées, effectuent les sorties, réunissent les pièces justificatives des opérations, et sont chargés de l'entretien et de la conservation des matières sous leur contrôle* ».

La Cour constate que ces agents ne disposent d'aucune habilitation (acte de nomination) pour exercer les fonctions de comptable des matières ou de responsable de magasin. Contrairement à Omar NDIAYE, Boubacar BIAYE pourrait être, par conséquent, déclaré « *comptable de matières de fait* » pour la gestion des matières à compter de l'entrée en vigueur du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières. En effet, l'article 28 dudit décret dispose que « *toute personne qui exerce les fonctions de comptable des matières sans titre légal, est déclarée comptable des matières de fait* ».

Conclusion n° 7 :

En référence à l'article 57-3 de la loi organique sur la Cour des Comptes « *Est punissable le fait d'avoir enfreint la réglementation en vigueur concernant la comptabilité des matières* ».

La Cour constate que le maire n'a pas nommé un comptable des matières en 2018.

Recommandation n° 39 :

La Cour demande au maire de nommer le comptable des matières de la commune.

B. Défaut de création de la commission de recensement des matières

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 ordonnateurs de mettre en place une commission de recensement. Cette commission est sensée dresser un procès-verbal portant inventaire de l'existant en fin d'année et en cas d'installation d'un comptable des matières.

Mais, cette commission n'a pas été mise en place.

Ainsi, la commune n'a pas produit le procès-verbal d'inventaire de l'existant au 31 décembre 2018, 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 service et en attente d'affectation dans le magasin de stockage.

La vérification de ce dernier a permis de constater qu'il n'est pas de nature à garantir l'intégrité et la sécurité des matières. En effet, bien que la porte se ferme à clé, le magasin est dans un état de délabrement et de désordre total.

Il s'y ajoute qu'il ne contient quasiment que du matériel de nettoyage. Le premier adjoint au maire et le secrétaire municipal ont justifié cette situation en déclarant qu'en dehors des fournitures de bureau entreposées dans le bureau de ce dernier, la commune se fait livrer « *juste le strict nécessaire en cas de besoin afin d'éviter d'avoir à stocker les matières à la commune. Et c'est après plusieurs réceptions que des procès-verbaux de réception des matières sont établis* ».

La Cour objecte qu'il s'agit là d'une régularisation qui est irrégulière.

Recommandation n° 40 :

La Cour demande au maire de :

- ***créer la commission de recensement des matières ;***
- ***veiller au recensement global des matières à la fin de chaque exercice budgétaire.***

4.2.2. Absence de tenue des documents obligatoires sur la comptabilité des matières

L'article 18 de l'instruction n° 4 MEF du 08 mars 1988 relative à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics, repris par l'article 76 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières, prescrit que " *Tout comptable des matières est tenu d'enregistrer les faits de sa gestion sur les documents suivants :*

- *un livre-journal où sont portées chronologiquement toutes ses opérations ;*
- *un grand livre des comptes tenu sur registre ou sur fiche et ;*
- *des registres auxiliaires destinés, le cas échéant, à présenter des développements propres à chaque nature d'opérations".*

Pour les titres de mouvement, il doit viser les bons d'entrée et de sortie provisoire ou définitive pour augmenter ses prises en charge des matières ou s'en décharger, conformément aux dispositions de l'article 19a de l'instruction n° 004 du 08 mars 1988 supra citée.

La cour rappelle que les autres documents comptables qui intéressent le comptable des matières, en référence au décret n° 81-844 du 20 août 1981 remplacé par celui référencé sous le n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières, sont, suivant les articles 67 à 72, regroupés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 39 : *Supports et documents de gestion de la comptabilité des matières*

SUPPORTS DE RECEPTION	MOUVE-MENTS ENTREES ET SORTIES	MOUVE-MENTS INTERNES	ENREGIS-TREMENTS COMP-TABLES	INVENTAIRES	TRAVAUX DE FIN D'EXERCICE
-Bordereau de livraison	- Bon d'entrée ;	-Borde-reau	- Livre-journal ;	- Fiche d'inventaire ; - Fiche de détenteur ;	✓ Compte de gestion des matières comprenant: - pièces générales ;

appuyé de la facture ; -Procès-verbal de réception.	- Bon de sortie ; -Bordereau des mouvements divers ; - PV de réforme ; - PV de vente, de destruction ou de démolition	d'affectation ; -Bordereau de mutation.	-Grand-livre des comptes.	- Fiche matricule des propriétés bâties et non bâties ; - Fiche des bâtiments pris en bail ; - PV de passation de service ; - PV d'inventaire ; - Certificat administratif de l'ordonnateur pour la régularisation des écarts.	- balance générale des comptes ; - bordereau de centralisation des PV d'inventaire ; - pièces justificatives. ✓ Compte central des matières comprenant : - l'état consolidé des opérations d'entrée et de sortie du comptable ; - les bordereaux de centralisation des PV d'inventaire du comptable.
--	--	--	---------------------------	--	---

L'examen des dossiers a révélé que seuls les supports dédiés à la réception des fournitures et travaux (première colonne du tableau ci-avant) sont, au meilleur des cas, disponibles. Il s'agit des bordereaux de livraison appuyés de la facture et des procès-verbaux de réception.

En revanche, aucun livre comptable devant être tenu par le comptable des matières n'a été ouvert.

Par ailleurs, l'article 214 du CGCT dispose que « *Dans chaque collectivité territoriale, l'organe exécutif tient une comptabilité des matières dans les conditions fixées par la réglementation en vigueur* ». A cet effet, le maire, ordonnateur des matières, doit tenir « *par ses soins* » un « *journal d'enregistrement de toutes les opérations d'entrée, de sortie définitive et de sortie provisoire (...)* », conformément à l'article 14 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières.

Toutefois, ce journal n'a pas été tenu par le maire 2018.

La commune n'a pas non plus produit les bons d'entrée, de sortie provisoire et de sortie définitive devant être visés par l'ordonnateur et le comptable des matières. Aussi, l'ordonnateur des matières n'a pas prouvé le contrôle par ses soins de la gestion des matières de 2015 à 2018.

La Cour constate que les matières de la commune sont utilisées sans un suivi comptable qui induit un manque de transparence et l'impossibilité d'une part, prouver leur utilisation selon les besoins prévus et d'autre part, identifier les différents utilisateurs-détenteurs des matières.

Recommandation n° 41 :

La Cour demande au :

- ✓ ***maire de :***
- ***faire ouvrir, à l'attention du comptable des matières, tous les livres, registres et imprimés obligatoires de la comptabilité des matières ;***
- ***tenir, par ses soins, le journal d'enregistrement de toutes les opérations d'entrée, de sortie définitive et de sortie provisoire ;***
- ***viser, avec le comptable des matières, les bons d'entrée, de sortie provisoire et de sortie définitive des matières ;***

- ✓ *comptable des matières de :*
- *tenir tous les livres, registres et imprimés obligatoires de la comptabilité des matières ;*
 - *garder tous les supports et documents de gestion de la comptabilité des matières ;*
 - *viser, avec l'ordonnateur des matières, les bons d'entrée, de sortie provisoire et de sortie définitive des matières.*

4.2.3. Absence de production du compte annuel des matières par l'ordonnateur et le comptable

En vertu de l'article 87 alinéa 3 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales, le maire doit, en tant que responsable des mouvements des matières qu'il ordonne, veiller à la confection de son compte annuel des matières qu'il soumet au conseil municipal pour délibération. Par ailleurs, le décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières l'astreint, à travers les dispositions de l'article 14, à produire le « *compte administratif des matières* » au plus tard le 30 juin suivant la clôture de la gestion précédente.

De son côté, le comptable des matières doit produire un « *compte de gestion matière* » à transmettre au comptable centralisateur des matières désigné par le ministre des Finances en vue de l'établissement du compte central des matières de l'Etat, en référence aux dispositions combinées des articles 20 et 13 du décret n° 2007-434 du 23 mars 2007 abrogeant et remplaçant les articles 5, 7, 13, 9 alinéa 3 et 4 et 20 du décret 81-844 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics, modifié.

Ledit compte annuel des matières est composé, notamment, de la « *balance générale des comptes* » établie à partir des comptes du grand livre et d'un « *bordereau de centralisation des procès-verbaux* » d'inventaire ou de recensement des matières, au regard des articles 20 du décret n° 2007-434 du 23 mars 2007 supra cité d'une part, 14 et 78 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 susvisé, d'autre part.

Toutefois, la commune n'a communiqué aucun compte annuel des matières ni de l'ordonnateur, en violation de l'article 87 alinéa 3 du CGCT, ni du comptable des matières au mépris de l'article 20 du décret n° 2007-434 du 23 mars 2007 supra mentionné.

La Cour constate que la commune ne s'est pas ainsi assurée de la concordance entre les écritures et l'existant d'une part, et ne favorise pas l'atteinte des objectifs visés par la nouvelle réglementation relative à cette comptabilité en ce qui concerne, entre autres, la « *meilleure sauvegarde du patrimoine des personnes publiques* » et « *la centralisation des comptes principaux des matières* ». Pour l'application de cette réglementation, le maire doit prendre les dispositions utiles pour produire son compte administratif des matières indépendamment du compte de gestion matière du comptable des matières.

Recommandation n° 42 :

La Cour demande au maire de :

- *produire son compte administratif des matières et de le soumettre au conseil municipal ;*
- *veiller à la production du compte de gestion-matière du comptable des matières.*

4.2.4. Manquements dans la gestion de plusieurs biens mobiliers et immobiliers

La comptabilité des matières requiert l'inventaire permanent des biens mobiliers et immobiliers autres que les deniers, valeurs et archives administratives, en référence à l'article 1^{er} du décret n° 81-844 du 20 août 1981 sur la comptabilité des matières.

L'examen de l'administration de plusieurs biens a révélé une gestion peu rigoureuse du parc automobile et dispendieuse du carburant ainsi qu'une affectation inappropriée de plusieurs matières.

A. Gestion peu rigoureuse du parc automobile

Le contrôle effectué sur place a permis de constater la composition du parc automobile de la commune qui s'établit comme suit.

Tableau n° 40 : Inventaire du parc automobile

NUMERO	DESCRIPTIONS	MATRICULE	ETAT
01	Renault Trafic (corbillard) ; certificat de vente à la commune signée le 16/08/2018	non immatriculé	En bon état
02	Station Wagon Great Wall / Haval H5 (04/11/2015)	AD 24955	En panne (2017)
03	Tracteur New Holland TT75	non immatriculé	En bon état
04	Mitsubishi L200	non immatriculé	En panne (2018)
05	Renault 21 ; immatriculée le 26/08/1999	KD 0913 A	Epaves
06	Cyclomoteur KTM ''Jakarta''	non immatriculé	Epaves

Source : Cartes grises disponibles

L'examen des dossiers et de ce tableau révèle plusieurs manquements dans la gestion de ces six (06) véhicules que la commune comptait durant la période sous revue.

❖ Absence d'immatriculation des véhicules

"Les véhicules des collectivités territoriales sont immatriculés dans les séries administrative et, sous réserve de certaines conditions, civile" en référence aux dispositions de l'article 16 du décret n° 2008-695 du 30 juin 2008 réglementant l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs et fixant les conditions dans lesquelles des indemnités compensatrices peuvent être allouées à certains utilisateurs de véhicules personnels pour les besoins du service.

Toutefois, plus de la moitié des six (06) véhicules de la commune n'est immatriculée ni dans la série administrative ni celle civile. C'est le cas du Renault Trafic (corbillard), du tracteur New Holland TT75, de la Mitsubishi L200 et du cyclomoteur.

La Cour constate que ces quatre (04) véhicules ont été mis en circulation sans être immatriculés.

❖ Absence d'ouverture et de tenue d'un carnet de bord et d'une fiche d'entretien

L'article 17 du décret susvisé dispose que « *Les véhicules administratifs, à l'exception des véhicules de fonction, sont obligatoirement munis d'un carnet de bord tenu à jour* ».

La Cour constate que les véhicules de service de la commune ne disposent pas d'un carnet de bord.

Cette carence ne permet pas à la municipalité de suivre leur utilisation par les personnes habilitées et de rationaliser le carburant à travers le décompte exact des distances parcourues et de la quantité du carburant consommé mensuellement par chaque véhicule.

En plus, l'instruction n° 019/PM/SGG/BSC du 5 novembre 2008 portant application du décret n° 2008-695 du 30 juin 2008 susvisé prescrit, en son point 514, la « tenue pour chaque véhicule » d'une « fiche d'entretien ».

Mais, la commune n'a présenté aucune fiche ou tout autre document afférent à l'entretien régulier des véhicules.

La Cour a constaté l'impossibilité pour la commune de suivre les coûts et périodicités de maintenance des véhicules. L'absence de ces informations précieuses pourrait concourir à accélérer l'amortissement des véhicules dont la durée de vie pourrait être écourtée de ce fait.

❖ Absence de réforme de plusieurs matières

« Lorsque les objets en service ou les objets en attente d'affectation ne sont plus susceptibles d'être utilisés, ou que leur degré d'usure ou de vétusté justifie leur réforme, le comptable des matières en établit la liste qu'il adresse par la voie hiérarchique à l'autorité compétente », conformément à l'article 9 alinéa 1 du décret n° 85-434 du 30 avril 1985 abrogeant et remplaçant les articles 3, 7, 8, 9, 13, 15 et 19 du décret n° 81-844 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières.

Mais, cette disposition n'a pas été appliquée alors que le véhicule de la marque Renault 21 et le cyclomoteur sont des épaves qui trônent dans l'enceinte de la mairie.

❖ Absence de contrats d'assurance responsabilité civile pour les véhicules

Les dispositions de l'article 200 du Code CIMA du 10 juillet 1992 font obligations aux personnes morales, autres que l'Etat, comme les collectivités territoriales à souscrire à une police d'assurance responsabilité civile.

Cependant, les véhicules de la commune n'ont pas été assurés. Cette carence l'expose à des risques financiers pour tout dommage qu'ils pourraient causer à autrui.

En définitive, la Cour constate une gestion peu rigoureuse du parc automobile.

Recommandation n° 43 :

La Cour demande au maire de :

- *procéder à l'immatriculation des véhicules de la commune ;*
- *doter chaque véhicule, autre que de fonction, d'un carnet de bord et de veiller à sa correcte tenue ;*
- *faire tenir une fiche d'entretien pour chaque véhicule ;*
- *créer une commission de réforme et proposer la réforme des véhicules amortis et non utilisés ;*
- *souscrire à un contrat d'assurance pour les véhicules de la commune.*

B. Gestion dispendieuse du carburant

Il ressort des pièces produites à la Cour que la consommation en carburant, durant la période sous revue, est établie comme suit.

Tableau n° 41 : Achats de carburant de 2015 à 2018

EXERCICES	COMPTES	MONTANTS (EN FCFA)	QUANTITES (EN LITRES)
2015	313 / 6130	4 646 460	7 809,17
	321 / 6130	3 000 000	5 042,01
	331 / 6130	1 998 930	3 359,54
	441 / 6130	1 900 000	3 193,27
	451 / 6130	5 899 500	9 915,12
Sous-total 2015		17 444 890	29 319,11
2016	313 / 6130	2 541 445	4 271,33
	321 / 6130	2 780 850	4 673,69
	331 / 6130	500 000	840,33
	441 / 6130	2 499 000	4 200
Sous-total 2016		8 321 295	13 985,35
2017	313 / 6130	1 969 250	3 309,66
	321 / 6130	1 094 800	1 840
	441 / 6130	2 448 460	4 115,05
	451 / 6130	5 098 745	8 569,31
Sous-total 2017		10 611 255	17 834,02
2018	441 / 6130	1 699 320	2 856
	451 / 6130	5 099 745	8 571
Sous-total 2018		6 799 065	11 427
TOTAL GENERAL		43 176 505	72 565,48

Source : Comptes administratifs

Au regard de ce tableau dressé sur la base des dossiers de dépenses reçus, les charges de carburant s'établissent sur la période à 43 176 505 F CFA contre 57 281 260 FCFA enregistrés dans les comptes administratifs. Ce décalage résulte du défaut de transmission de l'ensemble des pièces en raison, notamment, du déficit d'archivage des dossiers.

Concernant l'évolution de la consommation de carburant, elle est passée de 17 444 890 FCFA en 2015 à 6 799 065 FCFA en 2018. Il en résulte que la quantité de carburant utilisée en 2015 est la plus importante de la période.

Or, le décompte du nombre de véhicules du parc en 2015 est arrêté à trois (03), en l'occurrence, la Great Wall/Haval H5, la Mitsubishi L200 et le tracteur New Holland TT75. Il s'y ajoute que le premier véhicule a été immatriculé à la fin de l'année 2015, précisément le 4 novembre. Au regard de la faiblesse du nombre de véhicules en 2015, les dépenses de carburant de cette année sont excessives. En effet, «*La dotation maximale en carburant*» est fixée, par mois, à 350 litres pour les véhicules de fonction et à 200 litres pour les véhicules de service, en référence au point 4.3 de l'instruction présidentielle n° 0019/PM/SGG/BSC du 5 novembre 2008 prise en application du décret n° 2008-695 du 30 juin 2008 réglementant l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs et fixant les conditions dans lesquelles des indemnités compensatrices peuvent être allouées à certains utilisateurs de véhicules personnels pour les besoins du service. Ces trois (03) voitures de la commune étant des véhicules de service, leur consommation de

200 litres mensuellement par unité correspond à 600 litres ; soit un total de 7 200 litres par an. Ces sept mille deux cent litres sont de loin inférieurs à la consommation de 2015 arrêtée à 29 319,11 litres.

Par ailleurs, la destination finale du carburant n'est pas retracée. Or, la tenue d'une « *comptabilité du carburant avec mention des quantités reçues et utilisées par véhicule* » est requise conformément au point 4.3 de l'instruction présidentielle n° 0019/PM/SGG/BSC du 5 novembre 2008 prise en application du décret n° 2008-695 du 30 juin 2008 réglementant l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs et fixant les conditions dans lesquelles des indemnités compensatrices peuvent être allouées à certains utilisateurs de véhicules personnels pour les besoins du service.

Cependant, la commune n'a pas tenue une comptabilité du carburant. Ainsi, plus de la moitié du carburant a été engagée pour le compte des services 441 et 451 mais l'absence d'une comptabilité et de pièces justificatives, comme les décharges éventuelles de ces services déconcentrés éligibles au fond de dotation, ne permet pas d'en cerner les bénéficiaires réels.

Recommandation n° 44 :

La Cour demande au maire de :

- *poursuivre la rationalisation de la consommation de carburant amorcée en 2018 ;*
- *veiller à ce que les structures concernées par le fond de dotation de la décentralisation déchargent, systématiquement, les bons de sortie définitive après réception avec tous les éléments probants ;*
- *faire tenir une comptabilité spécifique au carburant avec mention des quantités reçues et utilisées par véhicule.*

C. Affectation illégale de matières de la commune à un service déconcentré de l'Etat

L'arrêté interministériel n° 10830 MEFP/M.INT du 1^{er} décembre 1993 relatif à la nomenclature du budget des collectivités territoriales modifié, fixe limitativement les services budgétaires en faveur desquels il sied d'ouvrir des crédits. Les services déconcentrés de l'Etat n'y figurent pas. Néanmoins, le CGCT prévoit la possibilité pour les CT d'appuyer les services déconcentrés qui concourent avec elles à l'exercice des compétences transférées. Cet appui pourrait également être valable lorsqu'ils ont passé une convention type prévue par les dispositions de l'article 285 du CGCT, cette dernière pouvant prévoir la mise à disposition mutuelle de services ou de moyens.

Le tableau, ci-après, présente les dépenses prises en charge par la commune de Sédhiou au profit de la Préfecture.

Tableau n° 42 : Dépenses prises en charge pour le compte de service de l'Etat

EXERCICES	TITRES DE PAIEMENT	COMP-TES UTILISES	SERVICES (NOMENCLATURE)	OBJET DE LA DEPENSE	SERVICE BENEFICIAIRE	MONTANTS
2017	Mandat n° 323 du 06/06/2017	313 / 616	Fournitures de bureau du Cabinet du Maire	« Acquisition de fournitures de bureau destinées à la Préfecture de Sédhiou »	Préfecture	1 072 500

2018	Mandat sans numéro du 24/05/2018	441/6462	Participations aux dépenses de l'enseignement	« Acquisition de fournitures de bureaux pour les services de la Préfecture de Sédhiou »		1 000 000
TOTAL						2 072 500

Source : Mandats

L'examen des mandats a permis de relever que des dépenses d'un montant de 2 072 500 F CFA ont été effectuées par la commune pour servir au fonctionnement de la Préfecture de Sédhiou. Or, ce service dispose de crédits propres et n'exerce pas spécifiquement une compétence transférée et ne peut, en principe, être lié à la commune par une convention-type. Il s'y ajoute que la dépense de 2018 a été imputée au service 441 "Education, Jeunesse, Culture et Sports " qui concerne plusieurs compétences transférées.

La Cour estime que cette pratique s'assimile à un détournement des matières d'autant que le maire a engagé de telles dépenses sans avoir sollicité l'autorisation de l'organe délibérant.

Recommandation n° 45 :

La Cour demande au maire d'administrer les matières de la commune conformément aux règles en vigueur.

D. Absence de titre de propriété de plusieurs propriétés locales

L'article 71 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières prescrit, au titre des supports d'inventaire des matières, « la fiche matricule des propriétés bâties et non bâties ». Auparavant, l'article 14 du décret portant régime financier des collectivités territoriales précise que le receveur municipal détient les fonds de la commune « ainsi que les copies de ses titres fonciers ».

Les autorités locales de Sédhiou ont cité parmi les biens immobiliers de la commune, l'hôtel de ville, l'abattoir municipal, le marché central, la gare routière, le centre touristique "Faradala" et le marché de Santassou.

Toutefois, la Cour constate que la commune n'a pas prouvé disposer d'un droit réel sur ces propriétés locales. En effet, ces dernières sont bâties sur le domaine national sans aucune affectation, ni préalable ni à titre de régularisation, en faveur de la commune. Or, l'article 301 du CGCT précise que les terrains du domaine national sis dans les communes peuvent être affectés aux communes en tant que de besoin.

Cependant, la commune n'a pas pris les dispositions requises pour l'affectation à son profit des terrains sur lequel elle a bâti plusieurs infrastructures. Cette carence ne permet pas de valoriser l'assiette foncière bâtie dans son patrimoine immobilier mais aussi pourrait constituer un risque en cas de remembrement du territoire communal.

Recommandation n° 46 :

La Cour demande au maire de prendre les dispositions utiles pour obtenir, en relation avec les services compétents de l'Etat, des titres de propriété ou d'affectation relatifs au patrimoine immobilier communal.

V. GESTION DES COMPETENCES TRANSFEREES

L'examen de la gestion des compétences transférées a porté d'abord sur l'environnement, ensuite sur l'éducation à travers la promotion des langues locales et la formation professionnelle, puis sur les domaines et enfin sur l'urbanisme et l'habitat.

5.1. GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

Aux termes des dispositions de l'article 305 de la loi n° 2013 -10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales, la commune est compétente en matière d'environnement pour, notamment :

- l'élaboration des plans communaux d'actions pour l'environnement ;
- la gestion des déchets et la lutte contre l'insalubrité.

Elle a également compétence à la lutte contre les incendies, en référence à l'article 81 dudit Code.

L'audit a permis de constater que la commune a dépensé 60 156 755 FCFA, soit 7% des dépenses totales, pour la prise en charge de l'environnement. Néanmoins, plusieurs dysfonctionnements relatifs à l'exercice des trois (03) compétences supra citées ont été notés.

5.1.1. Absence d'un plan communal d'actions pour l'environnement

Afin de concourir à la protection et à la mise en valeur de l'environnement à côté de l'Etat conformément à l'article 278 GCCT, la commune doit élaborer notamment un plan communal d'actions pour programmer ses activités.

Toutefois, la commune de Sédhiou n'a pas produit un plan d'actions pour l'environnement. En plus, elle ne dispose d'aucun autre instrument de gestion environnementale.

Cette absence de planification a laissé la place à des intentions disparates annoncées à travers le PDC 2016-2021. Il s'agit notamment de l'"achat de véhicules de ramassage des ordures" en 2017 et de "promouvoir l'activité de vidange des fosses septiques auprès du privé" en 2016. Du reste, la Cour observe que ces projets n'ont pas été réalisés.

Recommandation n° 47 :

La Cour demande au maire d'élaborer un plan communal d'actions pour l'environnement, de le soumettre à l'adoption du conseil municipal et de procéder à sa mise en œuvre.

5.1.2. Gestion des déchets de la commune très dépendante de l'Etat

En référence à l'article L 32 et suivants de la loi n° 2001-1 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement, il est requis un système d'élimination ou de recyclage de manière écologiquement rationnelle des déchets afin de supprimer ou de réduire leurs effets nocifs sur la santé de l'homme, sur les ressources naturelles, la faune et la flore.

La commune a construit en 2016 quelques bacs de dépôt des ordures pour un montant de 1 250 000 F CFA et aménagé une décharge dans le quartier de GOUDIABYA, sis derrière le domaine industriel. Elle procède au ramassage des déchets en collaboration avec l'Unité de Coordination

de la Gestion des Déchets solides (UCG). Cette dernière s'emploie au moyen d'un camion loué, suivant un plan hebdomadaire de rotation.

L'analyse du système de gestion des ordures a permis de déceler qu'il est principalement animé par l'UCG, du ramassage à l'incinération, en passant par le transport. En effet, outre l'exécution des opérations, leur planification à travers le plan hebdomadaire de rotation est laissée au seul technicien de l'UCG. C'est l'une des raisons pour laquelle la commune n'a pas pu pallier l'indisponibilité de l'UCG lorsque celle-ci a connu un arrêt de ses activités, dans la municipalité, pour la période du 31 décembre 2017 au 3 janvier 2019 pour non-paiement des salaires. Le procès-verbal de constatation du 26 février 2018 signé notamment par le 1^{er} adjoint du maire ainsi que les entretiens d'audit ont rapporté que cet arrêt de travail a provoqué une insalubrité notoire dans la commune, avec « *la prolifération de dépôts sauvages dans toute la commune* » mais aussi le long du fleuve.

L'insalubrité est encore apparue persistante dans cette zone du fleuve limitrophe avec le marché central et le Fort Pinet LAPRAD où des ordures sauvages importantes ont été observées lors de l'inspection.

Cette dernière a également permis de déceler un environnement malsain autour d'un des blocs sanitaires du marché central. Ces toilettes ont été infectées de plusieurs types d'insectes comme des larves, poissons d'argent, fourmis et mouches. Cette invasion d'insecte résulte de l'absence d'entretien.

La Cour constate qu'en plus de l'absence d'un système de secours pour la commune, les ordures font l'objet d'une incinération. Ainsi, la qualité de l'environnement de la décharge est déficiente.

Il s'y ajoute que la commune ne dispose pas d'un site de dépotage des boues de vidange des fosses septiques. De ce fait, les boues de vidange et les eaux usées sont déversées dans la nature ou « les rues » comme il ressort du procès-verbal de la session ordinaire du 17 octobre 2016.

En définitive, la seule mesure portant création d'une décharge et l'état de cette dernière ne protègent pas des effets nocifs des ordures sur la santé, sur les ressources naturelles, la faune et la flore. Les risques olfactifs, ceux liés à la fumée et les infiltrations sur le sol sont bien réels.

Recommandation n° 48 :

La Cour invite le maire à :

- mettre en place un système de mitigation des risques en matière de gestion des ordures pour faire face à un éventuel dysfonctionnement de l'UCG ;*
- veiller à la salubrité le long du fleuve, dans la zone limitrophe entre le marché central et le Fort Pinet LAPRAD et au niveau des toilettes publiques du marché central ;*
- améliorer la qualité environnementale de la décharge ;*
- aménager un site de dépotage des boues de vidange.*

5.1.3. Faible dispositif de lutte contre les incendies

L'arrêté interministériel n° 5945/MINT/DPC du 14 mai 1969 instituant les règles de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant de public (ERP),

complété par l'arrêté n° 00231 du 12 janvier 1998 portant règlement de sécurité des marchés, prescrit l'obligation d'installer des extincteurs et des bouches d'incendies dans les établissements de cette catégorie.

Il a été constaté que seule la gare routière est pourvue d'une bouche d'incendie. Le marché central et plusieurs structures sanitaires et scolaires n'en sont pas équipés. La situation du marché central est, particulièrement, préoccupante au regard de la présence de plusieurs installations précaires aménagées avec, notamment, du bois.

Quant aux extincteurs, seul le siège de l'hôtel de ville en dispose un, placé au niveau de l'accueil. Toutefois, la date limite de validé de cet extincteur est dépassé et les mentions pouvant attester de l'effectivité de son contrôle annuel n'y figurent pas. En plus, aucun agent n'a été formé pour son utilisation. Enfin, le service des archives n'en est pas équipé alors qu'il conserve un patrimoine de registres des années 1800.

La Cour rappelle que ce faible dispositif préventif ne permet pas de minimiser les risques d'incendie et est peu propice à une intervention rapide des sapeurs-pompiers, au besoin.

Recommandation n° 49 :

La Cour demande au maire de veiller à l'installation d'extincteurs et de bouches d'incendie à la mairie, au marché central et dans les autres ERP.

5.2. EDUCATION, ALPHABETISATION, PROMOTION DES LANGUES NATIONALES ET FORMATION

Aux termes de l'article 313 du Code général des Collectivités territoriales, « *la commune reçoit les compétences* », en matière d'éducation, alphabétisation, promotion des langues nationales et formation professionnelle pour, notamment :

- la participation à la gestion et à l'administration des écoles élémentaires, préscolaires, communautaires de base, les daaras et écoles franco arabes ;
- l'élaboration et la mise en œuvre du plan communal de lutte contre l'analphabétisme.

L'audit a révélé, à côté des efforts consentis dans le financement de l'éducation avec 170 252 085 F CFA, soit 20% des dépenses totales pour notamment, la réduction des abris provisoires, plusieurs contraintes relatives aux deux compétences supra mentionnées.

5.2.1. Participation moyenne de la commune à la gestion des écoles à travers les comités de gestion d'école

Le Comité de Gestion d'Ecole (CGE) a pour but d'œuvrer à, notamment, l'amélioration du cadre de vie de l'école et à la gestion participative, efficace, efficiente et transparente de l'école, en référence à l'arrêté ministériel n° 1383 du 30 janvier 2015 portant application du décret n° 2014-904 du 23 juillet 2014 relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement des Comités de Gestion d'Ecole et des Unions de Comités de Gestion d'Ecole. Le CGE doit être reconnu par arrêté du maire, conformément aux dispositions de l'article 3 dudit arrêté.

Toutefois, sur les neuf (09) établissements publics du cycle primaire, la commune a produit quatre (4) arrêtés de reconnaissance de CGE signés en 2015 et 2017. Ceux non communiqués concernent l'école de Moricounda, l'école 8, Chérif Makhfouss AIDARA, Chérif Younouss AIDARA et l'école franco-arabe (EFA). Or, il est important pour le maire de reconnaître le

CGE de ces cinq (05) écoles afin de lui permettre, en application des dispositions de l'article 23 de l'arrêté suscité, de convoquer et de présider l'assemblée générale constitutive de l'Union des Comités de Gestion d'Ecole. En effet, l'arrêté de reconnaissance de l'UCGE n'a pas été produit.

En plus, certains directeurs des cinq établissements inspectés, comme ceux des écoles préscolaire et élémentaire de Goudiabya ainsi que de l'école 8, ont souligné la non représentation de la mairie dans leurs comités de gestion.

La Cour constate ainsi une participation moyenne de la commune dans les comités de gestion. Cette participation ne favorise pas la remontée directe à l'exécutif local de petites difficultés dont la résolution, ne nécessitant pas parfois d'importants moyens, contribuerait, sans doute, à l'amélioration des résultats scolaires. Ces difficultés impactent le cadre de vie et l'environnement de l'école, notamment, l'hygiène et la salubrité.

En effet, les visites effectuées ont permis de constater que plusieurs établissements scolaires sont dépourvus de latrines, d'une clôture, d'un point d'eau et d'un terrain sportif. D'autres sont confrontés à l'insuffisance de table-bancs. L'école élémentaire de Goudiabya ne dispose pas de latrines, d'un point d'eau et d'une clôture. Ainsi, les motocyclistes (taxi-motos) la traversent aux heures de cours générant, à l'occasion, une nuisance sonore défavorable à la concentration des élèves. De même, elle ne dispose pas d'un terrain sportif quand bien même l'espace existe. De ce fait, le sport est pratiqué dans la cour de l'école avec une incidence négative sur les autres élèves. Le déficit des table-bancs justifie que les élèves y sont assis à quatre dans certaines salles de classe, tout comme au niveau de l'EFA.

Dans cette école franco-arabe, la seule toilette disponible est utilisée par les enseignants et les élèves. Cette situation est très éloignée des standards de salubrité. A cela s'ajoute l'absence d'un espace pour pratiquer convenablement l'activité sportive, partie intégrante de la formation des écoliers.

Quant à l'école préscolaire de Goudiabya, elle ne comprend aucun point d'adduction ni en eau ni en électricité.

La Cour constate que les efforts consentis dans la résorption des abris provisoires n'ont pas été consolidés par une généralisation, au niveau des écoles, des points d'eau et d'électricité, des terrains sportifs, des murs de clôture ainsi que des latrines pour d'une part, les enseignants et d'autre part, les filles et les garçons.

Recommandation n° 50 :

La Cour :

✓ demande au maire de :

- signer l'arrêté de reconnaissance du Comité de Gestion d'Ecole des établissements scolaires de Moricounda, Chérif Makhfouss AIDARA, Chérif Younouss AIDARA, de l'école 8 et de l'école franco-arabe (EFA) ;***
- signer l'arrêté de reconnaissance de l'Union des Comités de Gestion d'Ecole ;***
- convoquer et présider l'assemblée générale constitutive de l'Union des Comités de Gestion d'Ecole ;***

- assurer la représentation de la commune au sein de tous les comités de gestion d'école, notamment, ceux des établissements préscolaire et élémentaire de Goudiabya ainsi que de l'école 8 ;

✓ invite le maire à :

- aménager des latrines, un point d'eau, une clôture et un terrain sportif à l'école élémentaire de Goudiabya ;

- installer un point d'eau et de l'électricité à l'école préscolaire de Goudiabya ;

- résoudre l'insuffisance de toilettes et de l'espace pour pratiquer convenablement l'activité sportive à l'école franco-arabe ;

- augmenter les table-bancs dans plusieurs salles de l'EFA et de l'école élémentaire de Goudiabya.

5.2.2. Absence d'un plan communal de lutte contre l'analphabétisme

Le plan communal de lutte contre l'analphabétisme renvoie aux modalités de prise en charge de, notamment, la promotion des langues nationales et de la tradition orale.

Considérant que le dernier recensement général de la population par l'ANSD estime que l'analphabétisme concerne dans le pays 54,6% de sénégalais avec 62,3% de femmes contre 46,3% pour les hommes, ledit plan devrait aider à réduire ces proportions à l'échelle communale.

Toutefois, l'audit a révélé que la commune ne dispose pas d'un plan de lutte contre l'analphabétisme.

Or, le besoin existe selon la Coordination régionale des opérateurs en alphabétisation du Sénégal (CROAS). Celle-ci a tenu, en 2018, dans le cadre du Programme National d'Education de Base des Jeunes et des Adultes Analphabètes (PNEBJA/TIC) cinq (5) classes d'alphabétisation fonctionnelle « *tout en laissant en rade plusieurs demandes insatisfaites* ».

Ces demandes auraient dû être prises en charge par la commune dans l'exercice concomitant de cette compétence aux côtés de l'Etat dans le cadre de la décentralisation de l'alphabétisation. Mais, tel n'a pas été le cas. Il s'y ajoute qu'auparavant, la commune n'a contribué ni matériellement ni financièrement à la tenue des cinq (5) classes d'alphabétisation fonctionnelle.

Auparavant, l'alphabétisation articulée aux métiers a été administrée par des partenaires comme LuxDev en 2017 à plusieurs maîtres artisans dans un processus de formation professionnelle par apprentissage appliquée aux métiers para-agricoles.

Ces deux programmes d'alphabétisation de l'Etat et des partenaires attestent de l'existence d'un besoin local en alphabétisation et démontrent que celle-ci est une opportunité pour les opérateurs, les animateurs et les analphabètes.

Enfin, la commune n'a pas produit de document pouvant attester un éventuel accompagnement des éditions de la semaine de l'alphabétisation organisées en 2015 et 2018. Or, ces moments étaient propices pour alphabétiser les populations en langues nationales, en français ou arabe. Ce qui les aurait permis d'acquérir l'aptitude à lire et à écrire dans une de ces langues au moins.

La Cour constate l'absence d'un plan communal de lutte contre l'analphabétisme et d'accompagnement des acteurs locaux en alphabétisation.

Recommandation n° 51 :

La Cour demande au maire d'élaborer un plan communal de lutte contre l'analphabétisme, de le soumettre au conseil municipal et de procéder à sa mise en œuvre.

5.3. GESTION DOMANIALE

Aux termes de l'article 293 du CGCT, la commune reçoit compétence, dans le respect des dispositions, notamment, de la loi n° 64-46 du 11 juin 1964 relative au domaine national, pour la gestion et l'utilisation, entre autres, des terres du domaine national.

Il ressort des dispositions de plusieurs textes domaniaux dont le décret n° 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi n° 64-46 du 11 juin 1964 relative au domaine national et le manuel des procédures foncières édité en 2012 par le Ministère des Collectivités territoriales que la procédure d'affectation requiert d'abord, la demande d'affectation, ensuite l'enquête foncière ou la mission de prospection de la commission domaniale appuyée par les services déconcentrés compétents pour, notamment, la localisation du site afin d'apprécier le type de mise en valeur au regard du zonage du plan d'occupation et d'aménagement des sols (POAS), l'évaluation de la disponibilité de l'espace demandé pour éviter les conflits relatifs à l'emprise de l'affectation, puis la délimitation avec précision de la parcelle suivant l'enregistrement, le cas échéant, des coordonnées des points au moyen d'un GPS (Géopositionnement par satellite) et enfin l'évaluation de la capacité de mise en valeur du demandeur.

A la suite de ces formalités, le conseil délibère en toute connaissance de cause.

L'examen des dossiers a révélé que la commune de Sédhiou a, à travers son assemblée délibérante, procédé à l'affectation de plusieurs terrains du domaine national. Certaines de ces affectations, au profit de projets de l'Etat et privés locaux, sont apparues déficientes.

5.3.1. Affectation de terrains aux projets de l'Etat sans identification préalable du site

Durant la période sous revue et au vu des documents de vérification reçus, le conseil municipal a donné plusieurs avis sur des projets initiés par l'Etat qui requièrent l'affectation de terrains du domaine national.

Ces avis sont récapitulés dans le tableau ci-après.

Tableau n° 43 : Avis d'affectation de terrains pour des projets initiés par l'Etat

ANNEE	REFERENCE DU PV	OBJET DE LA DELIBERATION
2015	PV de la session ordinaire du conseil municipal du 14 septembre 2015	- Affectation d'un terrain de quatre (04) ha pour le siège de l'état-major de la future compagnie de gendarmerie de Sédhiou ; - Affectation de deux (2) ha à l'usage industriel pour implantation d'un hangar industriel dans la zone de Goudiabya
2016	PV de la session du conseil municipal du 27 avril 2016	Affectation d'un terrain d'une superficie de 40ha pour la zone industrielle sise à Goudiabya
2017	PV de la session du conseil municipal du 19 avril 2017	- Affectation d'un terrain de 300 m ² au Ministère de la justice pour la maison de la justice ;

		- Affectation de 3 ha au Ministère de la formation professionnelle pour la construction d'un centre de formation professionnelle.
	PV de la session ordinaire du conseil municipal du 10 octobre 2017	Affectation d'un terrain de 900m ² au quartier Moricounda, à côté de l'école 6, pour abriter une case des tout-petits et une maison de la femme 70/70 m
2018	PV de la session du conseil municipal du 4 avril 2018	Affectation d'un terrain d'une superficie de 3 ha à Moricounda pour la construction d'un CEM
	PV de la session du conseil municipal du 27 décembre 2018	- Attribution du site de 4 hectares dont 100m ² pour l'implantation des infrastructures de la gestion des déchets solides dans le cadre du PROMOGED ; - Affectation d'un site de 0,5 hectare pour la construction d'une plateforme multifonctionnelle et d'une unité de transformation agricole pour programme d'appui au plan sectoriel de l'éducation et de la formation (PAPJEF) au profit des femmes.

Source : Procès-verbaux de réunion du conseil municipal 2015-2018

Ce tableau renseigne que le conseil municipal a délibéré sur neuf (09) affectations de terrains pour des projets initiés par l'Etat.

Toutefois, il a été constaté, au regard du procès-verbal de la session ordinaire du 14 septembre 2015 et des extraits de délibération de 2015, que les terrains objet desdites affectations n'ont pas été identifiés au préalable. L'affectation ou l'avis a, d'abord, été donné, ensuite l'organe délibérant a demandé à la commission domaniale ou au service de l'urbanisme de trouver, dans l'espace indiqué, un terrain correspondant.

Il en est ainsi de l'extrait de délibération n° 15/0019 du 14 septembre 2015 portant affectation d'un terrain de quatre (04) ha devant abriter l'état-major de la future compagnie de gendarmerie de Sédhiou et de l'extrait de délibération n° 15/07 du 15 juin 2015 portant affectation de deux (02) ha à usage industriel pour l'édification d'un hangar pour les producteurs locaux dans la zone de Goudiabya. D'ailleurs, le conseil municipal confirme cette constatation à travers le procès-verbal supra cité en mentionnant qu'il « *donne mandat au chef de la Division régionale de l'urbanisme de faire des travaux d'identification d'un site approprié apte à recevoir ce genre d'infrastructure* ».

Or, en référence à la procédure d'affectation sus décrite l'enquête foncière ou la mission de prospection de la commission domaniale, appuyée par les services déconcentrés compétents pour la localisation du site était nécessaire pour éviter d'éventuels conflits fonciers.

La Cour observe que cette pratique de la commune favorise une occupation anarchique du sol et peut être source d'un contentieux foncier.

Recommandation n° 52 :

La Cour demande au maire de veiller à la correcte application de la procédure d'affectation des terres du domaine national suivant, notamment, les préalables relatifs à l'enquête foncière pour la localisation du site et la disponibilité de la surface.

5.3.2. Affectation irrégulière ou imprécise de terres du domaine national à des privés

Les affectations au profit de privés sont détaillées dans le tableau suivant.

Tableau n° 44 : Affectations de terrains pour des projets locaux privés

ANNEE	REFERENCE DU PV	OBJET DE LA DELIBERATION
2015	PV de la session ordinaire du conseil municipal du 14 septembre 2015	<ul style="list-style-type: none"> - Affectation d'un terrain à Monsieur MANSAL pour l'établissement d'hébergement touristique à Moricounda ; - Affectation d'un terrain de 4 hectares pour abriter le Daara moderne de Monsieur Cheikhouna SOUANE ; - Affectation d'un terrain pour abriter le Complexe scolaire et sportif Keur MADIOR ; - Affectation d'un terrain pour abriter le Siège de l'union régionale des anciens combattants.
2017	PV du conseil municipal du 31 janvier 2017	Affectation d'un terrain d'une superficie de 2ha dans le quartier de Dembaya, route de Tambana, pour une ferme Natangué de Monsieur Seckou NDIAYE
	PV du conseil municipal du 6 mars 2017	Régularisation de la délibération du 5 mars 2006 portant sur 8 ha affectés à la coopérative de l'UDEN pour une construction de 200 logements
	PV du conseil municipal du 19 avril 2017	Affectation de 1ha pour la ferme Natangué de Pape Lamine DIAITE
2018	PV de la session du conseil municipal du 4 avril 2018	<ul style="list-style-type: none"> - Affectation d'un lot pour un centre de formation professionnelle au profit de l'Institut Casamançaise de Formation Professionnelle (ICAFOP) ; - Affectation d'un terrain d'une superficie d'un (01) ha pour abriter le projet d'hôtel de Madame Adama COLY
	PV de la session du conseil municipal du 27 décembre 2018	<ul style="list-style-type: none"> - Affectation de 20 lots de parcelles à la congrégation des filles de Saint Cœur de MARIE pour la délocalisation de l'école préscolaire ; - Affectation d'un terrain de 300m² à usage de construction de poulailler au profit de Mme Ami MANE.

Source : PV des sessions du conseil municipal 2015-2018

Ce tableau renseigne que la commune de Sédhiou a effectué onze affectations d'une partie du domaine national pour des projets privés agricoles, d'hôtellerie, de formation et de logement.

Leur étude a révélé que les unes ne sont pas conformes au cadre juridique relatif à l'affectation de terres à vocation agricole situées en zone urbaine et les autres souffrent d'une imprécision.

A. Affectation irrégulière de terres à vocation agricole situées en zone urbaine

En référence au décret n° 64-574 du 30 juillet 1964 portant application de l'article 3 de la loi n° 64- 46 du 17 juin 1964, les terres du domaine national situées dans les zones urbaines comprennent d'une part, les *terrains à bâtir* (zones résidentielles, commerciales, mixtes, centres lotis et les zones d'extension immédiate desdits centres) et d'autre part, *les terrains à vocation agricole* (cultivés ou plantés avec des aménagements d'infrastructures).

L'alinéa 3 de l'article 302 du CGCT dispose que ces terrains à vocation agricole situées dans les zones urbaines sont gérés conformément aux dispositions de la loi sur le domaine national,

en l'occurrence, la loi n° 64-46 et ses textes d'application, dont le décret n° 66-858 du 7 novembre 1966. L'article 17 dudit décret dispose que « *Les terrains du domaine national situés dans les zones urbaines autres que celles regroupées en sections rurales peuvent faire l'objet de permis d'exploiter* ».

Leur affectation doit être, en référence à l'article 21 du même décret, accordée par le Préfet après avis d'une commission qu'il préside, composée, de : *trois (03) membres du conseil municipal désignés par le conseil, du receveur des domaines ou son représentant, de l'inspecteur régional d'agriculture ou son représentant, de l'inspecteur régional de l'élevage ou son représentant, du représentant du ministre chargé de l'urbanisme, etc.*

Enfin, les articles 22 et suivants de ce décret imposent des sujétions d'utilisation au bénéficiaire qui, à défaut d'être respectées, peuvent conduire au retrait du permis.

Or, la commune a affecté en 2017 deux terrains d'une superficie de deux ha et d'un ha respectivement, à Seckou NDIAYE et Pape Lamine DIAITE pour l'établissement d'une ferme natangué. Ces affectations à usage agricole n'ont pas été effectuées par le Préfet ni proposées par la commission supra citée. En plus, elles ne couvrent pas la forme d'un permis d'exploiter. Enfin, la commune n'a imposé aucune sujétion d'utilisation aux bénéficiaires ni à travers la délibération ni une convention. Or, celle-ci aurait pu contenir des engagements de l'exploitant qui pourraient être, à des échéances précises, contrôlées par la commune.

La Cour constate ainsi deux affectations irrégulières de terrains à vocation agricole situés en zone urbaine.

B. Affectation imprécise de terrains pour des projets d'hôtellerie, de formation et de logement

Les extraits de délibération de 2015 ont pour objet l'affectation de terres pour, notamment, l'établissement d'hébergements touristiques à Moricounda, le Complexe scolaire et sportif Keur MADIOR et le siège de l'Union régionale des Anciens Combattants.

Toutefois, ces trois affectations ont en commun l'absence d'une précision sur la superficie attribuée. Il en ressort un déficit de rigueur dans l'affectation des terres.

La Cour observe que cette gestion déficiente est effectuée sans considération de ce que les faibles marges foncières actuelles, ont conduit le maire à estimer que le progrès de la commune requiert l'extension de son périmètre.

Recommandation n° 53 :

La Cour demande au maire de veiller à l'affectation des terrains à usage agricole par la commission dédiée présidée par le représentant de l'Etat.

5.4. URBANISME ET HABITAT

Le Code général des Collectivités territoriales attribue aux communes, à travers notamment son article 319, plusieurs compétences relatives à l'urbanisme et à l'habitat. Parmi ces dernières figurent :

- l'élaboration des plan et schéma directeurs d'urbanisme ;
- les lotissements, leur extension ou restructuration ;

- et les autorisations de construction, à l'exception de celles délivrées par le ministre en charge de l'urbanisme.

L'audit a révélé des insuffisances dans la prise en charge de ces compétences transférées.

5.4.1. Absence d'instruments de gestion de l'espace communal

Conformément aux dispositions de l'article 319 du CGCT, la commune doit disposer, pour une gestion rationnelle de son espace communal, d'« *un plan directeur d'urbanisme (PDU) et du schémas directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), etc.* ». Ces derniers doivent s'inscrire, selon l'article 6 du Code de l'Urbanisme, dans le cadre du plan national d'aménagement du territoire ainsi que du plan de développement économique et social.

Toutefois, la commune n'a produit à la Cour aucun de ces instruments de planification et de gestion. La Cour relève néanmoins que la municipalité a retenu, à travers son PDC (2016-2021), comme "*hypothèse de solutions, l'application de la réglementation de l'urbanisme*" à savoir la mise en œuvre d'un PDU.

La Cour objecte que cette action du PDC n'est pas encore réalisée. Ce qui a pour conséquence, un déficit de planification de l'espace communal. En effet, l'absence du SDAU n'a pas permis l'aménagement du territoire communal pour l'exercice harmonieux des activités agricoles et industrielles ainsi que la préservation de l'environnement.

En ce qui concerne le PDU, son absence n'a pas favorisé la répartition et l'organisation du sol en zones vouées à accueillir les voies de circulation, les emprises des infrastructures de transport, les emplacements des installations classées à usage public, les espaces libres ou boisés ainsi que les zones d'extension.

L'absence de ces instruments de gestion de l'espace communal explique, en partie, l'exhumation des corps au niveau des cimetières par le ravinement, l'existence de ravins dans les anciens quartiers, les inondations aggravées par l'insuffisance de réseau d'évacuation et d'épuration des eaux usées et pluviales ainsi que l'insuffisance des espaces verts dans le périmètre communal.

De ce qui précède, il urge que la commune élabore et applique ces instruments pour favoriser une gestion adéquate et rationalisée du peu d'espace qui lui reste.

Recommandation n° 54 :

La Cour demande au maire de veiller à élaborer un plan directeur d'urbanisme et un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.

5.4.2. Lotissement administratif de 2016 entaché d'irrégularités

Au regard de l'article 301 du CGCT, les terres du domaine national sises dans les communes peuvent être immatriculées au nom de l'Etat et affectées aux communes dans le cadre de lotissements de terrains. A cet effet, la commune de Sédhiou a réalisé en 2016 un lotissement de 168 lots à Santassou.

L'analyse des documents et les entretiens d'audit ont permis d'établir que ce lotissement a été réalisé suivant la violation de plusieurs dispositions législatives et réglementaires.

A. Absence d'une autorisation de lotir délivrée par le ministre chargé de l'urbanisme

Conformément à l'article R 148 du décret n° 2009-1450 portant partie réglementaire du Code de l'urbanisme, tout lotissement requiert une autorisation administrative du ministre chargé de l'urbanisme. Cette formalité permet à l'autorité d'imposer éventuellement des prescriptions au lotisseur. En effet, la demande d'autorisation « [...] *peut être refusée ou n'être accordée que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales, si le lotissement est de nature à porter atteinte à la salubrité publique* [...] », au regard de l'article R. 157 du Code de l'urbanisme.

La commune n'a pas produit à la Cour l'arrêté portant autorisation de lotir devant être signé par le Ministre chargé de l'Urbanisme. Il en ressort que ce lotissement est irrégulier.

De plus, l'absence d'autorisation administrative ne donne aucune garantie sur d'une part l'adéquation du site à abriter des habitations comme prescrit par l'article R 157 du Code de l'Urbanisme et d'autre part, la distribution du lotissement entre la surface réservée à l'habitat (maximum 70%), à la voirie (maximum 15%) et aux activités et équipements (maximum 15%) conformément aux seuils prescrits à l'article R78 du Code sus visé partie réglementaire.

De même, « (...) *la délivrance de l'autorisation de construire ne peut être effectuée qu'après l'obtention de l'autorisation de lotir et l'exécution de toutes les prescriptions imposées au lotisseur par cette autorisation* », en référence à l'article 163 du décret précité. Ainsi, les acquéreurs des lots pourraient être confrontés à l'impossibilité d'obtenir l'autorisation de construire et aux difficultés d'habitat par l'absence de prescription du ministre de l'Urbanisme.

Il s'y ajoute que le président de la commission domaniale a affirmé qu'il n'a pas été associé, au même titre que les autres membres, au processus de ce lotissement. Or, cette commission constitue, en référence à l'article 156 du CGCT, le bras technique du conseil municipal en matière de gestion foncière.

La Cour constate que le lotissement bouclé de 2016 est irrégulier et expose ainsi le lotisseur à des sanctions pénales et des amendes financières au regard des dispositions de l'article 80 de la loi n° 2008-43 du 20 août 2008 portant de Code l'urbanisme.

Recommandation n° 55 :

La Cour demande au maire :

- de solliciter l'autorisation du ministre chargé de l'urbanisme pour tout lotissement ;***
- de veiller à associer la commission domaniale à tout lotissement.***

B. Défaut de commodités élémentaires dans le lotissement

L'article R150 (2) du Code de l'urbanisme prescrit que le projet de lotissement fasse apparaître un plan qui renseigne sur, notamment, l'emprise des voies carrossables, l'alimentation en eau et électricité, l'évacuation des eaux et matières usées et tout ouvrage d'intérêt collectif.

La Cour constate que la commune n'a pas produit un plan de lotissement qui porte des informations sur les voies, réseaux et divers (VRD) et les ouvrages d'intérêt collectif.

L'inspection du site et l'audition de plusieurs affectataires ont révélé l'absence de réseaux d'eau et d'électricité. Seul un puits sert d'un point d'eau principal pour les actuels occupants.

La viabilisation ne répond pas aux normes élémentaires, notamment, la voirie, l'assainissement et la salubrité. Ce qui peut entraîner des difficultés avec des conséquences sanitaires pour les résidents.

Recommandation n° 56 :

La Cour demande au maire de viabiliser le lotissement de Santassou par une adduction d'eau et d'électricité.

5.4.3. Délai de délivrance des autorisations de construire à raccourcir

L'article 68 de la loi n° 2008-43 du 20 août 2008 portant partie législative du Code de l'urbanisme dispose que « nul ne peut entreprendre, sans autorisation administrative, une construction de quelque nature que ce soit ou apporter des modifications à des constructions existantes sur le territoire communale [...] ». Aux termes de l'article R 197 du Code de l'urbanisme, l'autorisation de construire est délivrée par le maire dans la commune où la construction est envisagée après instruction par les services de l'urbanisme. Elle devient exécutoire après approbation du représentant de l'État.

Il convient de rappeler que la commune de Sédhiou n'est pas, à cet effet, habilitée à utiliser la plateforme Télé-Demande d'Autorisation de Construire (TeleDAC). En lieu et place, elle s'appuie sur le guichet unique institué par le Gouvernement à travers les directives du Conseil présidentiel de l'investissement du 25 mars 2010 consacré à la facilitation de l'accès au foncier au Sénégal. Ce dispositif qui permet à l'utilisateur, en l'absence de la plateforme TELEDAC, d'avoir un interlocuteur unique vise à réduire les délais de délivrance des permis de construire de 28 jours pour les dossiers dits simples et de 40 jours pour ceux dits complexes.

Le tableau ci-après renseigne, à titre d'exemple, sur les délais de traitement des demandes d'autorisation de construire produites à la Cour par la commune.

Tableau n° 45 : Délais de traitement des dossiers de demandes d'autorisation de construire

N° du dossier	Délai de dépôt	Réponse de l'autorité	Délais d'attente de l'utilisateur
N° 28/DRUH/Sed	29/01/2015	28/05/2015	04 mois
N° 64/DRUH/Sed	21/01/2016	18/03/2016	56 jours
N° 01/DRUH/Sed	21/01/2017	20/12/2017	11 mois
N° 027/2018/GU-SDH	07/11/2018	16/09/2019	10 mois et 09 jours

Source : Dossiers d'autorisation de construire transmis par la commune

Ce tableau permet de noter d'abord que la Cour a reçu, au titre de la période sous revue, quatre dossiers d'autorisation de construire. Ensuite, il est constaté le respect de la procédure, à travers notamment, l'alignement de toute décision du maire à l'avis des services de l'urbanisme et de l'habitat, du cadastre, des domaines et de l'hygiène.

Toutefois, l'objectif du guichet unique de raccourcir les délais de traitement n'a pas été atteint. En effet, le délai d'attente le moins long est de cinquante-six (56) jours relatif au dossier n° 64/DRUH/Sed déposé le 21 janvier 2016. Alors que ce dossier est simple.

Pour le dossier n° 28/DRUH/Sed déposé le 29 janvier 2015, l'utilisateur a attendu quatre (4) mois pour obtenir une réponse de l'administration. Néanmoins, cette longue attente n'est pas directement imputable à l'autorité communale. En effet, le visa du bureau des permis de

construire du service de l'urbanisme est intervenu le 21 mai 2015, soit sept (7) jours avant ladite réponse.

A l'inverse, l'arrêté portant autorisation de construire du dossier n° 01/ DRUH/Sed déposé le 21 janvier 2017 a été pris, malgré l'intervention de tous les visas au plus tard le 13 mars 2017, le 20 décembre 2017 ; soit presque neuf (09) mois d'attente. Ainsi, l'usager a attendu deux cents soixante-dix (270) jours avant que l'autorité locale prenne l'arrêté n°17/052/C/Sed du 20/12/2017.

Il en est de même du dossier n° 027/2018/GU-SDH déposé le 07 novembre 2018. Ce dossier a été d'abord examiné et rejeté par le Guichet unique de l'autorisation de construire pour défaut de quittance de paiement de la taxe d'urbanisme, en référence au procès-verbal n° 007/2019 du 30 janvier 2019. Ensuite, après présentation de cette quittance, le dossier a été accepté suivant procès-verbal n° 007/2019 du 20 mars 2019. Toutefois, l'arrêté portant autorisation de construire a été signé le 16 septembre 2019, soit près de 6 mois après l'avis favorable du Guichet unique. L'attente a fatalement perduré en raison de l'obligation de la transmission de l'arrêté au représentant de l'Etat, pour approbation. Bien que la Cour n'ait pas reçu l'arrêté approuvé pour mieux apprécier l'ampleur du retard, celui-ci est déjà considérable au regard du délai de rigueur de 28 jours.

En somme, le processus de délivrance des autorisations de construire dépasse sur plusieurs cas les délais visés par le guichet unique.

Recommandation n° 57 :

La Cour demande au maire de veiller à raccourcir le délai de traitement des demandes d'autorisation de construire.

Le Président de Chambre

Joseph NDOUR