

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 KAFFRINE**

2015 - 2018

Rapporteur : Amadou BADJI,

Conseiller

Assistants de vérification :

- **Mame Dior SARR**
- **François Mamadou DIOUF**
- **Papis TECKAGNE**

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

Conformément aux dispositions de l'article 49 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes, le présent rapport définitif de contrôle de la gestion de la commune de Kaffrine de 2015 à 2018 a été arrêté par la Chambre des Collectivités Territoriales de la Cour des Comptes, en sa séance du 11 mars 2022, sur le contenu du projet établi par Monsieur Amadou BADJI, conseiller, compte tenu des réponses aux observations du rapport provisoire du maire, Abdoulaye VILANE et des autres 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. Le représentant de l'Etat est informé de cette communication.

SOMMAIRE

PRESENTATION	1
I. GOUVERNANCE ET ORGANISATION ADMINISTRATIVE	3
1.1 FONCTIONNEMENT DES ORGANES	3
1.1.1 Dysfonctionnements du conseil municipal	3
1.1.2 Manquements dans le fonctionnement de l'organe exécutif	8
1.2 ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES SERVICES MUNICIPAUX	9
1.2.1 Organigramme non formalisé et peu structuré	10
1.2.2 Dysfonctionnements du secrétariat et de l'état civil	11
II. GESTION DU PERSONNEL	15
2.1 PROCÉDURES DE RECRUTEMENT PEU TRANSPARENTES	15
2.1.1 Déficit d'information de l'organe délibérant	15
2.1.2 Défaut de publicité des emplois à pourvoir	15
2.2 IRRÉGULARITÉS DANS LA GESTION DE LA CARRIÈRE DES AGENTS	16
2.2.1 Incomplétude des dossiers du personnel.....	16
2.2.2 Non-respect du droit de congé de plusieurs agents.....	17
2.2.3 Absence de régularisation d'un contrat à durée déterminée.....	17
2.2.4 Avancements des agents à l'absence d'une évaluation préalable.....	18
2.2.5 Intégration partielle et tardive d'agents dans la fonction publique territoriale.....	18
2.3 MANQUEMENTS DANS LE TRAITEMENT DES RETENUES SOCIALES ET FISCALES	20
2.3.1 Ecart dans la détermination du nombre de parts.....	20
2.3.2 Incohérences sur le montant de la TRIMF et de l'IR	21
2.3.3 Défaut de liquidation et de paiement des cotisations IPRES.....	23
III. GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE	26
3.1 EXAMEN DE LA PROCEDURE BUDGETAIRE	26
3.1.1 Absence d'une stratégie de maîtrise du potentiel fiscal communal.....	26
3.1.2 Manque de sincérité dans les prévisions de recettes.....	26
3.1.3 Inobservation des modalités et délais réglementaires de vote du budget.....	29
3.2 ANALYSE FINANCIERE	30
3.2.1 Section de fonctionnement et formation de l'autofinancement.....	30
3.2.2 Section d'investissement.....	37
IV. GESTION DES MARCHES	41
4.1 IRRÉGULARITÉS CONCERNANT LES ORGANES DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS	41
4.1.1 Absence de transmission des actes de nomination des membres de la CM et la CPM aux structures de contrôle des marchés publics.....	41
4.1.2 Respect partiel de signature de la déclaration de prise de connaissance de la charte de transparence et d'éthique en matière de marchés publics	42
4.1.3 Composition irrégulière de la commission des marchés publics de 2018.....	42

4.1.4	Défaut d'archivage des dossiers de marchés publics par la Cellu.....	43
4.2	IRRÉGULARITÉS DANS LA PASSATION ET L'EXÉCUTION DES MARCHÉS PUBLICS.....	44
4.2.1	Non-respect des règles de publicité et de concurrence sur plusieurs marchés.....	44
4.2.2	Déficit d'évaluation de la recevabilité des offres et de la capacité des candidats....	46
4.2.3	Défaut de notification aux soumissionnaires non retenus	48
4.2.4	Attribution de marchés à l'entreprise administrée par un agent contractuel de l'Etat	48
4.2.5	Pratique irrégulière de plusieurs cas de fractionnement de marchés.....	49
4.2.6	Non-respect des délais d'exécution du marché de construction d'un poste de santé.	51
V.	COMPTABILITES ADMINISTRATIVE ET DES MATIERES.....	53
5.1	MANQUEMENTS RELATIFS A LA COMPTABILITE ADMINISTRATIVE.....	53
5.1.1	Mauvaise tenue de la comptabilité administrative.....	53
5.1.2	Discontinuité dans la numérotation des mandats	55
5.1.3	Mauvaise imputation budgétaire de plusieurs dépenses.....	56
5.1.4	Vote tardif des comptes administratifs.....	57
5.2	MANQUEMENTS RELATIFS A LA COMPTABILITE DES MATIERES.....	58
5.2.1	Nomination tardive d'un comptable des matières.....	58
5.2.2	Composition irrégulière de la commission de réception et absence de celles de recensement et de réforme	59
5.2.3	Mauvaise tenue de la comptabilité des matières.....	60
5.2.4	Absence de cartes grises et de carnets de bord pour les véhicules	61
5.2.5	Gestion dispendieuse du carburant.....	62

PRESENTATION

Par ordonnance n° 011/2020/CC/CCT/G du 11 septembre 2020, nous avons été désigné pour procéder au contrôle de la gestion de la commune de Kaffrine au titre des exercices 2015 à 2018. Ce contrôle constitue le premier réalisé par la Cour des Comptes au sein de cette collectivité territoriale.

Créée suivant la loi n° 60-025 du 1^{er} février 1960 portant création de communes de plein exercice, la commune de Kaffrine est devenue en 1984 chef-lieu de département puis chef-lieu de région du même nom à la faveur de la loi n° 2008-14 du 18 mars 2008 modifiant la loi n° 72-02 du 1^{er} février 1972 portant organisation de l'Administration territoriale.

Avec une superficie de 4,4 km², la commune de Kaffrine est passée en 2015 de huit (8) quartiers à 20. Sa population est estimée à 50 829 habitants¹ dont 51% de femmes et plus de 60% de jeunes. Elle est composée par une diversité ethnique à dominante wolof.

Les principales activités économiques sont l'agriculture, en l'occurrence, la culture de l'arachide, l'élevage et le commerce dont le développement est propice, en raison de sa position stratégique sur le corridor Dakar-Bamako.

Durant la période sous revue, le Maire de la commune est M. Abdoulaye VILANE, élu en 2009 et réélu le 19 juillet 2014.

Lors de la phase de planification, l'évaluation du système de contrôle interne et l'identification des principaux risques ont conduit la mission à viser l'objectif général de mesurer le degré de conformité des actes de gestion de la collectivité territoriale aux lois et règlements applicables à la commune.

Ainsi, les objectifs spécifiques consistent à :

- examiner l'organisation des services et le bon fonctionnement des organes ;
- s'assurer de l'adéquation du plan communal de développement au processus de budgétisation;
- contrôler les gestions financière, budgétaire et des ressources humaines ;
- vérifier le respect de la réglementation sur la comptabilité administrative et la comptabilité des matières ;
- apprécier le fonctionnement des organes de passation des marchés et leur degré de maîtrise des règles de passation des marchés ;
- analyser les dépenses et leur régularité.

Pour la réalisation de la mission, les travaux ont été exécutés conformément aux normes et procédures de contrôle en vigueur au sein de la Cour.

Les principaux critères utilisés pour examiner la régularité des opérations et des actes sont tirés, notamment :

- du Code général des collectivités territoriales (CGCT) ;

¹ Source ANSD projection 2013-2025

- du décret portant régime financier des collectivités territoriales ;
- des décret et instruction relatifs à la comptabilité des matières ;
- du Code du travail ;
- des textes régissant la fonction publique locale ;
- du Code des marchés publics et de ses textes d'application ;
- du Code électoral ;
- des textes sur le foncier ;
- du Code général des impôts.

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

Ainsi, en application des dispositions de l'article 252 du Code général des Collectivités territoriales, l'entretien de fin de mission du 18 août 2021 a permis d'informer le maire, Abdoulaye VILANE, des constatations devant figurer dans le rapport d'instruction à fin d'observations provisoires. Ces dernières ont appelé, de sa part, des réponses orales et écrites.

La Cour a arrêté ses observations définitives au vu des conclusions du Premier Avocat près la Cour des Comptes et des réponses aux constatations provisoires reçues du représentant de l'Etat, du receveur municipal, du maire, du secrétaire municipal, de la responsable du service administratif et financier, du chef du bureau de l'état civil, de l'officier délégué de l'état civil, de la comptable des matières, de la secrétaire chargée du courrier, du Coordonnateur de la cellule de passation des marchés publics et du président de la commission de passation des marchés publics.

Elles se rapportent, conformément aux principaux domaines examinés dans le sillage de l'objectif général et des objectifs spécifiques, à la gouvernance et à l'organisation administrative (I), à la gestion du personnel (II), à la gestion budgétaire (III), aux marchés publics (IV) et à la comptabilité (V).

I. GOUVERNANCE ET ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Conformément aux dispositions de l'article 71 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales (CGCT) modifiée, la commune de Kaffrine est administrée par deux organes, le conseil municipal et le maire doté d'une administration pour gérer les affaires locales.

Ainsi, le fonctionnement des organes et l'organisation des services ont été examinés.

1.1 FONCTIONNEMENT DES ORGANES

L'analyse des organes, à l'aune de la législation, de la réglementation et des bonnes pratiques a révélé plusieurs dysfonctionnements du conseil municipal et de l'organe exécutif.

1.1.1 Dysfonctionnements du conseil municipal

Le fonctionnement de l'organe délibérant de la commune est marqué par plusieurs manquements.

A. Défaut de respect du délai légal de convocation du conseil municipal

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

Il ressort de la consultation du registre de transmission du courrier et des copies des convocations que celle relative à la session ordinaire du 29 octobre 2015 a été transmise aux conseillers le 26 octobre 2015, soit deux (2) jours francs au lieu des trois (3) requis. Il en est de même de la convocation à la session ordinaire du 06 juillet 2018 communiquée aux conseillers municipaux le 03 juillet 2018. Or, aucune situation d'urgence n'a été évoquée pour raccourcir le délai de convocation.

En conclusion, les délais légaux de convocation de ces sessions du conseil municipal n'ont pas été rigoureusement respectés en 2015 et 2018. La minoration du délai de convocation pourrait ne pas favoriser une participation qualitative et quantitative des conseillers aux sessions. Ainsi, seulement 30 conseillers municipaux sur 56 ont assisté à la session ordinaire du 06 juillet 2018.

En retour, le maire a indiqué que le délai légal de convocation des sessions du conseil municipal « *sera désormais respecté* ».

Recommandation n° 1 :

La Cour demande au maire de respecter le délai légal de convocation des sessions du conseil municipal.

B. Non-respect de la fréquence des sessions du conseil municipal

Les dispositions de l'article 144 alinéa 1 prévoient que « *Le conseil municipal se réunit en session ordinaire une fois par trimestre* ». Ainsi, la commune devait, en cas de respect de cette fréquence, compter à son actif quatre sessions ordinaires par an.

Le tableau suivant récapitule le nombre de sessions ordinaires organisées de 2015 à 2018.

Tableau n° 1 : Nombre des sessions ordinaires du conseil municipal de 2015 à 2018

GESTION	2015	2016	2017	2018
NOMBRE DE SESSIONS ORDINAIRES	1	3	2	7

Source : Procès-verbaux des sessions du conseil municipal

Ce tableau indique que le conseil municipal n'a pas respecté le principe de la tenue d'une session ordinaire pour trois trimestres de 2015, un de 2016 et deux de 2017.

Par ailleurs, l'inventaire des procès-verbaux des sessions du conseil municipal révèle le non-respect des quatre (4) sessions ordinaires obligatoires en 2015, 2016 et 2017. Pendant cette période de trois ans, une faible activité du conseil est notée avec, notamment, une et deux sessions ordinaires, respectivement, tenues en 2015 et 2017.

En définitive, la commune n'a pas, hormis la gestion 2018, régulièrement réuni son conseil municipal.

Dans sa réponse, le maire a mentionné que « *les quatre (04) sessions ordinaires, par année, seront respectées* ».

La Cour rappelle qu'il sied non seulement d'observer le nombre mais aussi la fréquence trimestrielle des sessions ordinaires du conseil municipal.

Recommandation n° 2 :

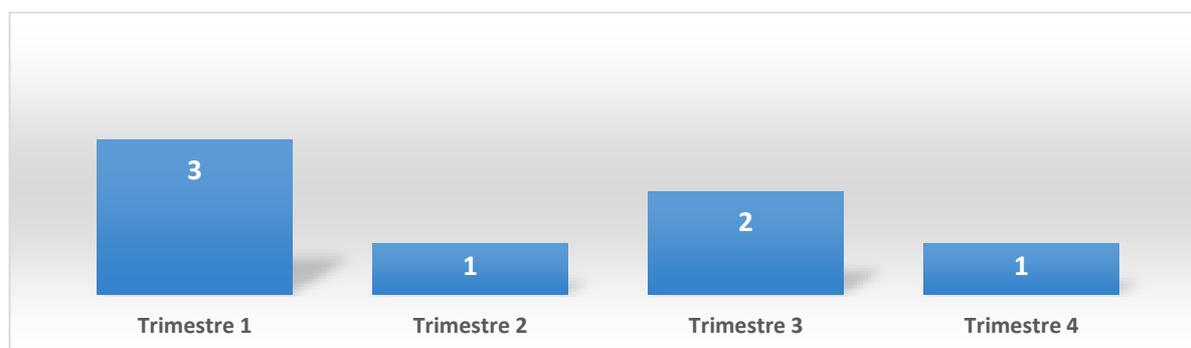
La Cour demande au maire de respecter la fréquence trimestrielle et le nombre des sessions ordinaires du conseil municipal.

C. Violation des dispositions légales relatives à la nature des sessions tenues en 2018

Il ressort des dispositions de l'article 144 du CGCT que le conseil municipal tient une session ordinaire par trimestre. Au-delà, il se réunit en session extraordinaire sur convocation du représentant de l'Etat, du maire ou d'une majorité de conseillers. Ainsi, la commune devait, en cas de respect de la nature des sessions, compter une seule session ordinaire par trimestre soit, au plus, quatre sessions ordinaires en 2018.

Le graphique ci-dessous indique le nombre de sessions ordinaires tenues pendant chaque trimestre de 2018.

Graphique 1 : Nombre de sessions ordinaires tenues par trimestre en 2018



Source : Procès-verbaux des sessions du conseil municipal en 2018

Le graphique renseigne sur l'organisation de 2 et 1 sessions ordinaires de plus, respectivement, au premier et troisième trimestre de 2018. Or, ces trois sessions dites abusivement ordinaires devraient être en réalité des sessions extraordinaires, dont l'organisation requiert des règles spécifiques.

En procédant de la sorte, l'organe délibérant a ainsi contourné la contrainte inhérente à la session extraordinaire. En effet, la convocation de ce type de session "*précise un ordre du jour déterminé et le conseil ne peut traiter d'autres affaires*" au regard des dispositions de l'article 145 alinéa 2 du CGCT. Or, en référence au procès-verbal n° 02/2018/C.KAF de la session ordinaire des 29 janvier et 1^{er} février 2018, le maire a modifié l'ordre du jour de cette deuxième session du trimestre, qui devrait être extraordinaire, en y incluant un point relatif à l'affectation d'un terrain pour abriter la station de pompage prévue dans le cadre de la lutte contre les inondations.

Le maire s'est engagé à respecter la nature ordinaire ou extraordinaire des sessions du conseil municipal.

Recommandation n° 3 :

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

D. Dépassement de la durée légale d'une session ordinaire non budgétaire en 2018

Aux termes des dispositions de l'article 144 alinéa 2 du CGCT « *La durée de chaque session ne peut excéder quinze jours, sauf la session budgétaire qui peut durer trente jours* ».

Cependant, il a été constaté, en référence au procès-verbal n° 06/2018/C.KAF de la session ordinaire du conseil municipal du 28 septembre 2018, que la session ordinaire ouverte le 28 septembre 2018 pour l'examen et le vote du compte administratif de 2017 a été suspendue le même jour et reprise le 18 octobre de la même année. En effet, plusieurs conseillers ont exigé la présence du maire qui était à l'étranger dans le cadre d'une mission parlementaire de la CEDEAO.

La Cour constate que le temps de la suspension de 20 jours dépasse la durée légale de 15 jours requise pour une session non budgétaire. Par conséquent, le dépassement de cinq (5) jours de la session portant vote du compte administratif de 2017 constitue une violation de la durée légale d'une session non budgétaire.

Cette carence n'a pas contribué au règlement diligent des affaires de la commune avec notamment le vote hors délai du compte administratif intervenu après le 1^{er} octobre 2018.

Recommandation n° 4 :

La Cour demande au maire de respecter la durée légale d'une session ordinaire du conseil municipal.

E. Démission tardive d'un conseiller municipal devenu agent communal

La loi n° 2014-18 du 15 avril 2014 portant Code électoral pose à son article L.232 le principe d'incompatibilité entre les fonctions de conseiller municipal et d'agent communal salarié.

En l'espèce, l'article L.233 dispose que « *Les conseillers municipaux nommés postérieurement à leur élection aux fonctions visées (aux articles L.231 et L.232) auront, à partir de la date de nomination, un délai de trente (30) jours pour opter entre l'acceptation de l'emploi et la conservation du mandat. A défaut de déclaration adressée dans ce délai à leurs supérieurs hiérarchiques et à l'autorité de tutelle, ils seront réputés avoir opté pour l'acceptation dudit emploi* ».

L'examen du dossier du personnel a révélé que le conseiller municipal, Benoit NDIONE, élu en 2014, et par ailleurs, président de la commission technique « Etudes et planification » a signé, le 1^{er} avril 2016, un contrat de travail à durée déterminée en qualité de « commis » de la commune de Kaffrine.

En référence au délai de trente (30) jours sus indiqué, M. NDIONE avait jusqu'au 2 mai 2016 pour notifier son choix, à défaut il était réputé avoir renoncé à son mandat. Mais, en lieu et place du 2 mai 2016, il a démissionné de son mandat suivant un courrier du 28 décembre 2017, soit 21 mois (630 jours) après la signature du contrat, en violation du délai de 30 jours requis.

Cependant, malgré la déchéance d'office intervenue le 2 mai 2016, M. NDIONE a assisté aux sessions du conseil des 21 septembre et 8 décembre 2016 ainsi que celle du 29 mai 2017. Au demeurant, il revient au maire, en tant que représentant légal de la commune, de faire appliquer, par le représentant de l'Etat, les dispositions de l'article L. 233 supra citées en considérant que M. NDIONE a « *opté pour l'acceptation dudit emploi* ». N'ayant pas agi de la sorte, le maire a fait courir à la commune le risque de voir les délibérations prises lors de ces séances être, en cas de recours, déclarées entachées d'irrégularité.

Recommandation n° 5 :

La Cour demande au maire de veiller au respect de l'incompatibilité entre les fonctions de conseiller municipal et d'agent de la commune.

F. Violation des dispositions légales relatives à la tenue du registre des délibérations

Aux termes de l'article 146 du CGCT toute convocation « *est mentionnée au registre des délibérations, affichée à la porte de la mairie [...]* ».

L'article 154 du même Code dispose que « *Certification de l'affichage du compte-rendu est faite par le maire et mentionnée au registre des délibérations. Les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre côté et paraphé par le représentant de l'Etat [...]* ».

L'examen du registre des délibérations renseigne qu'il est côté et paraphé par le préfet.

Toutefois, les convocations des sessions tenues n'y sont pas mentionnées. Il en est de même des délibérations et des certifications de l'affichage des comptes rendus. La violation des dispositions susmentionnées contribue à la perte de la mémoire des sessions et délibérations de l'organe délibérant.

En retour, le maire s'est engagé à veiller à la bonne tenue du registre des délibérations.

Recommandation n° 6 :

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.*

G. Pléthore et léthargie des commissions techniques du conseil municipal

Il résulte de l'article 156 alinéa 1 du CGCT que « *Le conseil municipal [...] peut former [...] des commissions pour l'étude des questions entrant dans ses attributions. [...]* ».

Ainsi, le conseil municipal a créé les vingt (20) commissions techniques ci-après :

- commission "Affaires juridiques et administratives" ;
- commission "Finances" ;
- commission "Culture" ;
- commission "Développement économique et Promotion des PME" ;
- commission "Jeunesse et vie associative" ;
- commission "Sociale" ;
- commission "Relations avec les notabilités religieuses et les personnes du troisième âge" ;
- commission "Santé publique et hygiène Assainissement" ;
- commission "Commerce, Artisanat et secteur informel" ;
- commission "Agriculture et Elevage" ;
- commission "Domaniale" ;
- commission "Femmes, enfants et des personnes vivant avec un handicap" ;
- commission "Relation avec les délégués et CCQ de quartier" ;
- commission "Relations extérieures et coopération décentralisée" ;
- commission "Sport et Loisir" ;
- commission "Ethique, Transparence et Bonne Gouvernance" ;
- commission "Aménagement du territoire urbain" ;
- commission "Environnement et Cadre de Vie" ;
- commission "Education, Formation et TIC" ;
- commission "Etudes et Planification".

L'examen de ces commissions révèle l'existence de plusieurs d'entre elles à vocation sociale, en l'occurrence, la "commission sociale", la "commission des relations avec les notabilités religieuses et les personnes du troisième âge" et la "commission des Femmes, enfants et des personnes vivant avec un handicap". Ces trois commissions pourraient être regroupées au moins en deux avec d'une part, une commission des femmes et de l'autre, une commission sociale. Il en est de même des commissions "Aménagement du territoire urbain" et "Environnement et Cadre de Vie". Il s'y ajoute les commissions à vocation économique comme celles portant "Développement économique et Promotion des PME", "Commerce, Artisanat et secteur informel" ainsi que "Agriculture et Elevage". Ces trois commissions peuvent être fusionnées.

Il en résulte que le nombre de vingt commissions techniques est pléthorique. Ce jugement est d'autant plus fondé que cette vingtaine de commissions doit être animée que par 56 conseillers municipaux. Or, l'optimisation du temps de travail des conseillers devait conduire à limiter leur statut de membre dans plusieurs commissions.

Mais, au regard du nombre de conseillers et de commissions, les premiers sont obligés d'être membres de plusieurs commissions. Cette situation pourrait impacter négativement leur fonctionnement.

A ce propos, l'examen des procès-verbaux transmis à la Cour et les entrevues avec plusieurs présidents de commission révèlent que seules sept (7) commissions sur vingt (20) disposent d'un plan d'orientations stratégiques ou d'un plan d'actions. De même, seules la commission éducation et la commission sociale fonctionnent régulièrement. En effet, elles ont produit plusieurs documents de travail relatifs notamment aux réunions avec le collectif des directeurs d'école (CODEC) et à l'attribution de secours, d'aides aux indigents et des bourses aux élèves.

Par conséquent, la majorité des commissions n'a pas, durant la période sous revue, élaboré un plan d'actions annuel, réalisé d'activités et produit un rapport d'activités.

Le maire a indiqué dans sa réponse qu'il réduirait le nombre des commissions.

La Cour rappelle qu'en plus de la rationalisation de leur nombre, le maire doit veiller au bon fonctionnement des commissions.

Recommandation n° 7 :

La Cour demande au maire :

- *d'examiner l'opportunité de rationaliser les commissions techniques ;*
- *de veiller à l'élaboration d'un plan d'actions annuel et d'un rapport d'activités pour chaque commission technique.*

1.1.2 Manquements dans le fonctionnement de l'organe exécutif

Les manquements concernent l'absence d'une continuité dans la planification du développement communal et le déficit d'animation du bureau municipal.

A. Dysfonctionnements dans le pilotage continu de la planification stratégique

En référence à l'article 315 du CGCT, la commune de Kaffrine doit disposer d'un plan de développement communal (PDC).

Le document produit à ce titre par la commune est le dernier plan d'investissement communal (PIC) élaboré en 2012 et arrivé à terme en 2017. La commune de Kaffrine n'a pas produit un rapport d'évaluation de ce plan ni procédé à son renouvellement ou son remplacement par un PDC.

En l'absence de l'un de ces documents, le pilotage du développement de la commune est basé sur le plan triennal d'investissement (PTI) préparé pour satisfaire les exigences du Programme d'Appui aux Communes et Agglomérations du Sénégal (PACASEN). Or, en bonne règle, le PTI doit désormais être un extrait du PDC.

Le maire justifie cette carence par l'absence de moyens techniques et financiers pour élaborer le PDC.

Toutefois, la Cour rappelle, conformément à l'article 3 du CGCT, que « *Les collectivités territoriales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social et environnemental d'intérêt local* ».

La prise en charge de cette mission requiert, pour la commune, l'élaboration du PDC qui, en plus de renseigner sur les atouts, contraintes, potentialités, menaces et priorités locaux, décline la vision de développement de la commune ainsi que les modalités de la réaliser.

Il s'y ajoute, enfin, que le PDC pourrait être élaboré avec l'appui des services de l'Etat notamment, l'Agence régionale de Développement (ARD).

Le maire s'est engagé à élaborer un PDC.

La Cour prend acte.

Recommandation n° 8 :

La Cour demande au maire de prendre les dispositions utiles pour élaborer le plan de développement communal, le mettre en œuvre et l'évaluer régulièrement.

B. Dysfonctionnements dans la coordination du bureau municipal

Le bureau municipal est composé du maire et de ses deux adjoints. En référence aux dispositions de l'article 111 du CGCT, il a pour mission d'assister 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, la surveillance des impôts, taxes et droits qui sont versés à la commune et enfin la détermination du mode d'exécution des travaux communaux.

Dans le cadre de l'inventaire des éléments probants (convocations, comptes rendus, procès-verbaux, etc.) relatifs à l'activité du bureau municipal, sur la période sous revue, la commune a produit un seul document, en l'occurrence, le procès-verbal du 20 avril 2017 portant réunion du bureau municipal élargie aux présidents de commissions techniques. Aucun autre document n'a été produit au titre des exercices 2015, 2016 et 2018.

De même, les entretiens d'audit avec plusieurs responsables ont corroboré les dysfonctionnements du bureau. Or, le maire soutient la tenue de réunion systématique avant chaque session du conseil sans pour autant mettre à la disposition de la Cour des éléments probants.

La Cour observe l'absence d'une documentation pour justifier les travaux du bureau.

Dans sa réponse, le maire a mentionné qu'il tiendrait « *régulièrement des réunions du bureau municipal sur la base de convocation de ses membres* ».

La Cour rappelle que des comptes rendus de réunion doivent être élaborés pour formaliser les travaux du bureau municipal.

Recommandation n° 9 :

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.

1.2 ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES SERVICES MUNICIPAUX

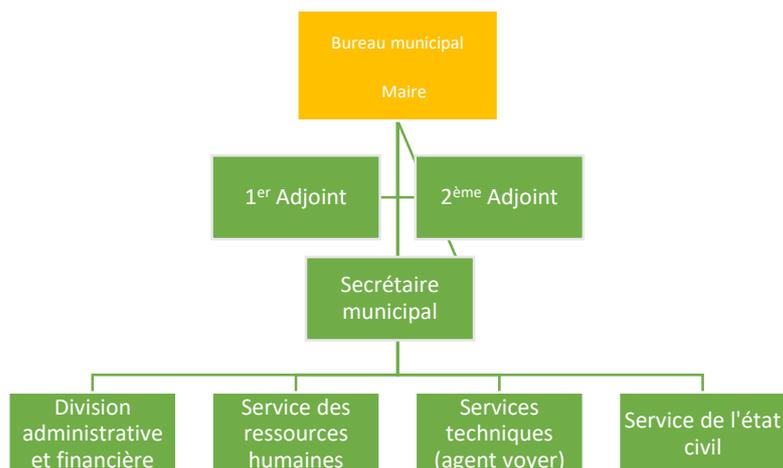
L'audit de l'organisation de la municipalité et du fonctionnement des services a permis de déceler un organigramme non formalisé et peu structuré ainsi que plusieurs dysfonctionnements au niveau du secrétariat et de l'état civil.

1.2.1 Organigramme non formalisé et peu structuré

L'article 284 du CGCT prévoit que les services de la commune sont organisés conformément à un organigramme-type fixé par décret.

A défaut dudit décret, la commune a produit à la Cour un organigramme à travers le graphique ci-après.

Graphique n° 2 : *Organigramme de la commune*



Source : Organigramme transmis à la Cour des Comptes

L'examen de l'organigramme et l'absence d'une délibération relative à son vote, ont permis de relever qu'il n'a pas été adopté par le conseil municipal alors même qu'en bonne gestion, cette formalité est substantielle pour mettre l'organe délibérant dans les conditions de contrôler l'opportunité des recrutements.

De plus, l'organigramme n'a pas été formalisé suivant un arrêté du maire. Or, ledit arrêté devait permettre une claire distribution des attributions entre les services et les relations entre eux. L'absence de cette formalisation a favorisé une dualité inappropriée au sommet suivant la structuration de ce dernier en collège composé du bureau municipal et du maire. En effet, le bureau municipal doit y être extirpé à la faveur du Maire, organe exécutif, chargé sous le contrôle du conseil municipal, d'administrer la commune, de préparer et d'exécuter les délibérations du conseil municipal. Tout au plus, ces deux organes pourraient être séparés dans deux échelons distincts.

L'autre singularité de l'organigramme se situe au niveau de la base où l'on retrouve sur un même palier une division et trois services. Leurs responsables occupent indifféremment les fonctions de "Directeur de la division administrative et financière" et de chef de bureau de l'état civil, notamment. Il en ressort une structuration impropre des services car les divisions et les bureaux ne doivent pas être sur le même échelon administratif. En plus, une division doit être dirigée par un chef de division et non un directeur.

Enfin, le secrétariat ne figure pas sur l'organigramme ; ce qui ne permet pas d'identifier le service auquel il est rattaché.

En conséquence, l'organigramme de la commune doit être revu au regard des observations supra et dans la perspective de le conformer, prochainement, aux dispositions réglementaires du décret n° 2020-30 fixant l'organigramme type d'une collectivité territoriale chef lieux de région.

Dans sa réponse, la maire a indiqué que « *l'organigramme sera révisé (...)* ».

La Cour en prend acte.

Recommandation n° 10 :

La Cour demande au maire de :

- *réviser l'organigramme de la mairie en s'inspirant éventuellement du modèle type des communes chefs-lieux de région et de le soumettre à l'adoption du conseil ;*
- *prendre un arrêté fixant l'organigramme conformément à la délibération du conseil y relative.*

1.2.2 Dysfonctionnements du secrétariat et de l'état civil

L'audit a mis un focus sur les dysfonctionnements du secrétariat et de l'état civil.

A. Du secrétariat

Le secrétariat est tenu par un agent municipal qui fait également office d'assistant du maire. Il est assisté, dans l'exercice des tâches classiques d'un bureau du courrier, de deux agents temporaires chargés de l'enregistrement et du classement du courrier « arrivée » et « départ ».

L'examen des chronos « arrivée » et « départ » et du registre d'enregistrement révèle des ratures, une écriture parfois illisible ou abrégée et une numérotation discontinue. De même, le registre de transmission du courrier n'est pas toujours déchargé par les destinataires. Enfin, le courrier « arrivée » n'est, quelquefois, ni daté ni numéroté.

Le maire a prévu d'instruire ses services pour une bonne tenue du courrier. Quant à la secrétaire, elle a pris acte de la recommandation de la Cour.

Recommandation n° 11 :

La Cour demande au maire, au secrétaire municipal et à la secrétaire de veiller, chacun en ce qui le concerne, à la bonne tenue des registres du courrier.

B. De l'état civil

Le service de l'état civil est composé de six agents dont le chef du Bureau nommé par décision du maire. L'examen du fonctionnement de ce service a révélé plusieurs manquements.

a) Modernisation inachevée de la gestion de l'état civil

L'inspection du service a permis de relever que l'Agence de l'Informatique de l'Etat (ADIE) y a installé, en 2016, dans le cadre de la modernisation de l'état civil avec le Projet d'Appui à la Modernisation de l'Etat Civil (PAMEC), le logiciel HERA avec un serveur de stockage. Selon ce Projet, les avantages escomptés de cette modernisation pourraient être trouvés dans, notamment, le suivi des recettes, la numérisation des registres et l'établissement de statistiques au profit de l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie, en application de

l'article 40 aliéna in fine du Code de la Famille. A cet effet, l'application a été activée pour une période d'essai de quelques mois afin de permettre sa prise en main par les agents municipaux.

Mais, ledit logiciel n'est pas à ce jour fonctionnel. Selon le chef de bureau, il en est ainsi depuis la fin de la période d'essai. A présent, certains ordinateurs installés à cet effet ne sont plus fonctionnels. La Cour n'a relevé aucune initiative ou action visant à rendre opérationnel le dispositif. Il en est de même pour le PAMEC qui a mobilisé des deniers publics pour une politique dont l'objectif n'est pas atteint pour ce qui concerne la commune de Kaffrine. Il est évident que cette situation contrarie les orientations du Conseil des Ministres du 18 février 2015 au cours duquel le Chef de l'Etat a érigé, en priorité nationale, la modernisation de l'état civil.

En retour, le maire a soutenu que « *l'ineffectivité de la gestion informatisée de l'état civil s'explique par le manque d'un logiciel adapté pour la commune* ».

La Cour constate que la réponse du maire n'indique pas en quoi le logiciel serait inadapté. Par ailleurs, elle rappelle que le logiciel HERA a été installé dans plus d'une soixantaine de centres d'état civil et a fait ses preuves dans plusieurs communes.

Recommandation n° 12 :

La Cour invite le maire à parachever la modernisation de l'état civil, notamment, à travers une gestion informatisée des actes.

b) Tenue inappropriée des registres

En matière de gestion de l'état-civil, l'article 38 du Code de la famille dispose expressément que : « *le volet n° 1 est remis immédiatement au déclarant* ».

La Cour a constaté, à titre d'exemple, que le volet n° 1 de l'acte n° 52 du registre des décès de 2017 n'a pas été transmis à qui de droit, comme plusieurs autres actes du registre. De plus, il est signé uniquement par le déclarant en violation de la disposition précitée.

Par ailleurs, il a été constaté sur la période de contrôle que les volets n° 2 et n° 3 concernant les naissances, les mariages et les décès ne sont pas, pour la plupart, signés par l'officier d'état civil et/ou par les déclarants ou comparants, en violation de l'article 43 du Code de la Famille.

Dans d'autres actes, en plus de l'absence de signatures, plusieurs mentions ne sont pas renseignées ou le sont partiellement. A titre d'exemple, sur l'acte n° 2355 du registre des naissances de la gestion 2015, en dehors des prénoms et nom de l'enfant et des renseignements sur la commune portés sur le volet n° 2, aucune autre information n'est mentionnée sur les blancs de ce volet et du volet n° 3. Il en est ainsi des répertoires alphabétiques qui ne sont pas renseignés ou au meilleur des cas, partiellement. C'est aussi le cas des registres n° 3 des mariages pour la gestion 2016, le registre n° 2 des décès de la gestion 2017 et le registre n° 4 des décès pour la gestion 2018.

Enfin, concernant les registres des décès, des volets vierges ont été signés par le déclarant uniquement alors que les blancs n'ont pas été remplis. De même, ces blancs et le reste des actes non remplis du registre en question ne sont pas bâtonnés en violation des dispositions de l'article 40 du Code de la Famille.

Ainsi, outre les risques de fraudes d'actes à travers les volets non renseignés, les autres risques encourus par les usagers sont importants. En effet, en cas d'incapacité subite et/ou irrémédiable (décès, etc.) de l'officier et ou du déclarant, ou encore de perte du volet 1 par l'utilisateur, il n'existe aucun moyen permettant de reconstituer les informations pour offrir aux populations un service public important.

Au demeurant, cette tenue inappropriée des registres est symptomatique de l'absence de contrôle au niveau de la mairie.

Le maire justifie cette absence de contrôle par la délégation de signature au profit de l'officier d'état civil, mais s'engage à y veiller « *profondément par ce que la confiance n'exclut pas le contrôle* ».

Recommandation n° 13 :

La Cour demande au maire de :

- *procéder immédiatement à la vérification des registres et à faire signer par l'officier d'état civil l'intégralité des volets après que tous les blancs des volets soient correctement renseignés ;*
- *faire raturer, après information du juge compétent, les actes dont les champs n'ont pas été renseignés ;*
- *veiller à la bonne tenue et à la conservation des registres d'état civil suivant un contrôle périodique.*

c) Violations par l'officier d'état civil de la procédure de déclaration de mariage

En référence aux articles 122, 126 et 147 du Code de la Famille, la comparution des époux est personnelle et indispensable à toute déclaration ou constatation de mariage. Elle constitue in fine une condition de forme pour le mariage.

L'exploitation des archives a révélé que par correspondance du 19 mai 2016, enregistrée le même jour par le service courrier sous le n° 275, le chef du Bureau de l'état civil a informé le maire avoir introduit, auprès du tribunal départemental de Kaffrine, une demande d'annulation de l'acte de mariage transcrit le 13 mai 2016 dans le registre de mariage de ladite année sous le n° 79. Il a fondé sa demande d'annulation pour défaut de comparution de l'époux et de fausses déclarations, notamment sur l'option de monogamie rapportée, en lieu et place de l'époux, par l'officier d'état civil Monsieur Alioune Badara Mangane.

Par ailleurs, l'exploitation du registre renseigne que l'acte en question procède d'une déclaration tardive de mariage et fait l'objet de manquement de plusieurs mentions obligatoires. Il a été constaté, en effet, que ses volets n° 2 et 3 n'ont pas été signés par l'époux qui aurait opté pour la monogamie. De plus, pour spécifiquement le volet n° 3, les blancs ne sont pas remplis et le numéro de l'acte n'a pas été renseigné.

Dans le même ordre d'idées, par correspondance du 27 mars 2018 reçue le 30 mars 2018 sous le numéro 314, le chef du bureau de l'état civil a porté à la connaissance du maire : « *la violation des règles de procédure de déclaration de mariage par l'officier M. Alioune Badara MANGANE qui a pris, en date du 20 mars 2018, un mariage sans la comparution de l'époux qui vit à l'étranger. M. Alioune Badara MANGANE n'avait pas observé le délai de viduité.*

[...] sa méthode est de se mettre à la place du président du tribunal et d'imaginer une date qui remettra les époux dans leurs droits de déclaration normale ou tardive de leur déclaration de mariage ».

La vérification du registre révèle que l'acte concerné est référencé sous le n° 28. Cependant, les signatures de l'époux sur les volets n° 2 et n° 3 ne sont pas identiques.

Interrogé sur ces manquements imputés à l'officier d'état civil, le maire a d'abord informé l'avoir interpellé verbalement. Mais poursuit-il, le mis en cause aurait réfuté ces accusations.

Toutefois, la Cour rappelle que l'article 50 du Code de la Famille incite à sanctionner l'officier de l'état civil pour tout manquement, même involontaire, aux règles relatives à la tenue des registres et à la délivrance des copies. En conséquence, le maintien par le maire de l'officier d'état civil dans ses fonctions fait encourir des risques sur l'intégrité de l'état civil.

En réponse, le maire indique que « *Les correspondances incriminant l'officier d'état-civil Alioune Badara MANGANE ont fait que je l'ai démis de ses fonctions actuellement* ».

La Cour en prend acte. Elle constate, cependant, que la déclaration de l'exécutif local n'est pas appuyée par un éventuel document administratif mettant fin aux fonctions de cet officier d'état-civil délégué.

Recommandation n° 14 :

La Cour demande à l'officier d'état civil de respecter scrupuleusement les règles relatives à la tenue des registres, à la constatation des faits d'état-civil et à la délivrance des copies.

d) Déficit d'archivage des dossiers d'état civil

Il a été noté, lors du contrôle sur place, que le bureau des archives souffre d'un sérieux problème de conservation des vieux registres dont plusieurs pages sont détachées et déchirées. Au demeurant, l'entreposage des registres les uns sur les autres contribue à les user et, in fine, à détériorer ces documents contenant des informations sensibles et capitales pour les usagers.

De plus, les volets n° 2 n'ont pas été transmis au greffe du tribunal de première instance en violation de l'article 38 du Code de la Famille. Il est d'ailleurs difficile de respecter cette formalité au regard du défaut de signature des volets n° 2 et 3 par l'officier d'état civil.

Pour le maire, « *la délégation de pouvoir avait fait que j'avais laissé à l'officier d'état-civil de transmettre les volets n° 02 des registres, comme le dit l'article 38 du code de la famille* ».

La Cour rappelle qu'aucune disposition de cet article n'a mis à la charge du délégué du maire la transmission des volets n° 02. Ainsi, il revient au maire de veiller à la transmission soit par ses soins, ou par son délégué.

Recommandation n° 15 :

La Cour demande au maire :

- de veiller à la transmission, à la fin de chaque gestion, des volets n° 2 des registres d'état civil au greffe du Tribunal de grande instance ;

- d'étudier l'opportunité de numériser les registres d'état civil endommagés.

II. GESTION DU PERSONNEL

L'examen de la gestion du personnel a révélé plusieurs irrégularités relatives aux modalités de recrutement, à la gestion de la carrière des agents et au traitement des retenues fiscales et sociales.

2.1 PROCÉDURES DE RECRUTEMENT PEU TRANSPARENTES

Les recrutements effectués par le maire sont peu transparents en raison du déficit d'implication du conseil municipal et de l'absence de publicité des emplois à pourvoir.

2.1.1 Déficit d'information de l'organe délibérant

Le CGCT dispose à son article 12 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 entend le rapport du maire en référence à l'article 87 dudit CGCT. En plus, 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.

Toutefois, l'examen des documents de présentation du débat d'orientations budgétaires et des budgets, des comptes rendus et procès-verbaux des sessions budgétaires produits à la Cour, n'a pas révélé, sur l'ensemble de la période de contrôle, une mention afférente aux recrutements projetés. De même, l'état du personnel n'a pas été joint au projet de budget des gestions sous revue.

Il en résulte que les quatre recrutements de la période n'ont pas été expressément portés à la connaissance du conseil municipal qui a ainsi voté les budgets respectifs dans le silence de la perspective de les réaliser par le maire.

En retour, le maire a relevé qu'il prendrait les dispositions utiles.

La Cour en prend acte.

Recommandation n° 16 :

La Cour demande au maire d'informer, expressément, le conseil municipal sur les projets de recrutement d'agents communaux.

2.1.2 Défaut de publicité des emplois à pourvoir

Les dispositions de l'article 22 de la loi n° 2011-08 du 30 mars 2011 relative au statut général des fonctionnaires des Collectivités territoriales prévoient pour les collectivités territoriales soit un recrutement par concours direct, sur épreuve ou sur titre ; soit un recrutement par concours professionnel. En tout état de cause, "*Le recrutement par qualification professionnelle, quelle qu'en soit la forme, demeure interdit.*"

S'agissant des autres, 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 (...)* ».

Ainsi, la commune doit publier un avis ou appel à candidature quel que soit le mode de recrutement (concours direct, sur épreuve ou sur titre ; concours professionnel).

La commune n'a pas produit à la Cour un avis de recrutement sur titre ou sur épreuve. En plus, il ressort des entretiens avec la responsable de la Division administrative et financière et le Secrétaire municipal que le recrutement est d'abord effectué sur l'expression de besoins d'un service donné ou suivant une directive du maire. Ensuite, le candidat est choisi parmi les demandeurs d'emploi ayant déposé leur dossier sur leur initiative propre ou sur le souhait du maire. Ainsi, la commune ne lance pas d'appels à candidature pour réaliser ses recrutements.

Ce procédé est une violation des dispositions précitées et a pour conséquence de priver la commune des meilleurs profils avec les compétences et l'expérience nécessaires au poste à pourvoir.

En réponse, le maire a retenu de procéder désormais à « (...) *la publication des emplois à pourvoir* ».

La Cour en prend acte.

Recommandation n° 17 :

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

2.2 IRRÉGULARITÉS DANS LA GESTION DE LA CARRIÈRE DES AGENTS

L'examen de la gestion des carrières a révélé par plusieurs manquements relatifs à la mauvaise tenue des dossiers du personnel, au non-respect du droit à un congé annuel de plusieurs agents, au traitement d'un contrat à durée déterminée, à l'avancement des agents à l'absence d'une évaluation préalable ainsi qu'à une intégration partielle et tardive d'agents dans la fonction publique territoriale.

2.2.1 Incomplétude des dossiers du personnel

Aux termes de l'article 17 de la loi n° 2011-08 du 30 mars 2011 relative au statut général des fonctionnaires des Collectivités territoriales "*Le dossier individuel du fonctionnaire des collectivités locales doit contenir toutes les pièces intéressant sa situation administrative*". Il s'agit, selon l'article 21 de cette loi, d'un certificat de nationalité, d'un extrait d'acte de naissance, d'un extrait du casier judiciaire, d'un certificat de bonne vie et mœurs, la copie certifiée conforme des diplômes et de ces titres, d'un certificat de visite et de contre-visite, notamment.

L'exploitation des dossiers du personnel a permis de constater que le casier judiciaire, le certificat de nationalité et les diplômes ne sont pas fournis dans le dossier de Fatou DIOUF qui occupe pourtant les fonctions de responsable de la Division administrative et financière. Or, l'engagement de tout agent doit au préalable être précédé par la disponibilité de ces documents.

En outre, il est remarqué l'absence de documents relatifs à la situation matrimoniale de plusieurs agents. A titre d'illustration, le certificat de mariage et l'extrait de naissance des enfants manquent au dossier de Pathé GUEYE, Benoit NDIONE, Abdoul A. MANE, Fatou GUEYE. Or, ces actes ont des incidences fiscales et pécuniaires au profit des agents ou de l'employeur, notamment à travers la détermination du nombre de parts.

La Cour relève ainsi que l'incomplétude des dossiers du personnel pourrait générer des difficultés dans la détermination des obligations sociales de l'employé et de l'employeur.

Recommandation n° 18 :

La Cour demande au secrétaire municipal de veiller, en relation avec la chargée des ressources humaines, à la complétude et à la bonne tenue des dossiers du personnel.

2.2.2 Non-respect du droit de congé de plusieurs agents

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.

L'examen des dossiers a permis de constater que les décisions de congés des agents ne sont pas, généralement, documentées dans les dossiers du personnel. Cette situation ne permet pas d'apprécier le degré de respect de ce droit.

Néanmoins, il a été constaté que Fatou DIOUF, Abdou Aziz MANE et Cheikh Tidiane NDAO n'ont pas joui de leurs congés administratifs portant sur la période soumise au contrôle.

La Cour observe que cette situation est favorisée, en partie, par l'absence d'un planning de congés annuel. En l'espèce, la commune pourrait, au regard de l'article 151 du Code du Travail, s'exposer à une éventuelle réclamation de dommages et intérêts en cas de rupture de contrat avec les agents concernés.

Recommandation n° 19 :

La Cour demande au maire de veiller à faire bénéficier aux agents leur droit au congé annuel suivant, notamment, l'établissement d'un planning annuel de congés.

2.2.3 Absence de régularisation d'un contrat à durée déterminée

L'alinéa premier de l'article L44 de la loi n° 97-17 du 1^{er} décembre 1997 portant Code du travail modifié dispose que : « *le contrat de travail à durée déterminée doit être constaté par écrit. A défaut d'écrit, il est présumé conclu pour une durée indéterminée* ».

Il découle de l'analyse des dossiers du personnel que l'agent Benoit NDIONE a signé avec la commune un contrat à durée déterminée allant du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2017. Ce contrat n'a pas été renouvelé à son terme et M. NDIONE, qui n'a pas reçu une notification de non renouvellement, est resté en service pendant plusieurs années malgré l'absence d'un acte formel le liant à la commune.

Les autorités locales doivent régulariser cette situation au regard des dispositions du Code supra visées.

Recommandation n° 20 :

La Cour demande au maire de régulariser la situation contractuelle de Benoit NDIONE, conformément à la législation du travail.

2.2.4 Avancements des agents à l'absence d'une évaluation préalable

L'article 2 du décret n° 2012-285 du 17 février 2012 fixant les modalités d'évaluation des agents des collectivités territoriales dispose que, chaque année, tout fonctionnaire des collectivités territoriales, en position d'activité ou en position de détachement, fait l'objet d'une évaluation se traduisant par une note chiffrée assortie d'une appréciation globale basée sur le professionnalisme et le mérite. Cette évaluation est déterminante pour l'avancement des agents. En effet, les droits à l'avancement sont appréciés « (...) en fonction des éléments contenus dans le dossier et notamment ceux ayant trait à l'évaluation » en référence à l'article 32 de la loi n° 2011-08 du 30 mars 2011 relative au statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales.

La commune n'a pas produit à la Cour les fiches d'évaluation des agents au titre des gestions sous revue. En effet, sur l'ensemble de la période de contrôle, il n'y pas eu de notation. En dépit de cette carence, les agents ont bénéficié de plusieurs avancements de grade. Ces derniers sont ainsi irréguliers.

Par ailleurs, les arrêtés portant avancement transmis à la Cour ne mentionnent pas ceux figurant dans le tableau ci-après.

Tableau n° 2 : Liste des agents non pris en compte dans les arrêtés d'avancement

PRENOMS	NOM	DATE DE NAISSANCE	DATE D'EMBAUCHE	ANNEE DE REFERENCE	ANCIENNETE	FONCTION
Mouhamadou Moustapha	LY	03/02/1961	24/08/1983	31/12/2018	35 ans et 4 mois	CHAUFFEUR
Elhadji Momath Seynabou	NDIAYE	20/05/1976	01/07/2013	31/12/2018	5 ans et 6 mois	CHAUFFEUR
MOR	NDAO	20/07/1983	01/07/2013	31/12/2018	5 ans et 6 mois	CHAUFFEUR

Source : Dossier du personnel

Il ressort de ce tableau que l'ancienneté la moins élevée pour ces agents est de 5 ans et 6 mois. En conséquence, ils devraient tous être concernés par les arrêtés d'avancement pris durant la période de contrôle.

La Cour constate ainsi des avancements de grade partiels et irréguliers, en raison de l'absence de notation du personnel.

Recommandation n° 21 :

La Cour demande au maire de veiller à l'évaluation annuelle des agents et à leur avancement sur la base, notamment et selon le cas, de fiches de notation.

2.2.5 Intégration partielle et tardive d'agents dans la fonction publique territoriale

Le décret n° 2011-662 du 1^{er} juin 2011 relatif au statut particulier du cadre des fonctionnaires de l'administration générale des collectivités territoriales prescrit, suivant son article 35, le reclassement du personnel communal, selon des modalités idoines, dans la fonction publique territoriale. Pour ce faire, la commission ad hoc d'intégration mise en place conformément à la réglementation a proposé l'intégration de six agents au cadre des fonctionnaires de l'administration générale et la nomination dans l'un des corps de ce cadre de 23 agents non fonctionnaires.

Les agents concernés sont listés dans les tableaux en-dessous.

Tableau n° 3 : Agents proposés à intégrer le cadre des fonctionnaires de l'administration générale

N°	MATRICULE	PRENOMS	NOM	POSTE OCCUPE	DIRECTION RATTACHEE	NIVEAU D'ETUDES	DERNIER DIPLOME ACADEMIQUE	PROPOSITIONS DE LA COMMISSION AD HOC D'INTEGRATION
1	831078 E	Fatou	DIOUF	COMMIS	CABINET DU MAIRE	SUPERIEUR	MAITRISE	ATTACHE D'ADMINISTRATION
2	770522 E	Alassane	GAYE	COMMIS	CABINET DU MAIRE	SUPERIEUR	MAITRISE	ATTACHE D'ADMINISTRATION
3	661295 Y	El hadji Seydou Nourou	GAYE	COMMIS	TRESOR	SECONDAIRE	BAC	AGENT DE RECOUVREMENT LOCAL
4	850947 I	Abdoul Aziz	MANE	COMMIS	SECRETARIAT	SUPERIEUR	MAITRISE	ATTACHE D'ADMINISTRATION
5	5500520 C	Papa dit Youssoupha	NDAO	COMMIS	ETAT CIVIL	MOYEN	BEPC	COMMIS
6	731171 V	Maguette Gueye	THIAM	RESPONSABLE RH	CABINET	SECONDAIRE	BAC	COMMIS

Sources : Dossier du personnel

Tableau n° 4 : Agents non fonctionnaires proposés stagiaires dans la fonction publique locale

N°	MATRICULE	PRENOM	NOM	POSTE OCCUPE	DIRECTION RATTACHEE	NIVEAU D'ETUDE	DERNIER DIPLOME ACADEMIQUE	DERNIER DIPLOME PROFESSIONNEL	PROPOSITIONS DE LA COMMISSION AD HOC D'INTEGRATION
1	831145 V	Ibrahima	DIALLO	Chauffeur	CABINET DU MAIRE			PERMIS	CHAUFFEUR
2	650631 W	Ibou	DIALLO	Collecteur	DHM				AGENT DE SERVICE
3	580630 S	Cherif	DIOUF	Collecteur	TRESOR				AGENT DE SERVICE
4	751166 Z	Abdou Ndoye	FALL	Collecteur	TRESOR	ELEMENTAIRE	CFEE		AGENT DE SERVICE
5	689816 F	Saloum	FALL	Collecteur	TRESOR				AGENT DE SERVICE
6	710738 B	Magaye	GAYE	Manœuvre	MAISON DE LA FEMME				AGENT DE SERVICE
7	790848 N	Cheikh	GUEYE	Agent de service	CABINET				AGENT DE SERVICE
8	621297 Z	Pathé	GUEYE	Manœuvre	ETAT CIVIL	ELEMENTAIRE	CFEE		AGENT DE SERVICE
9	608508 A	Nana	KANE	Agent d'administration	CABINET DU MAIRE	ELEMENTAIRE	CFEE		AGENT DE SERVICE
10	618306 C	Mouhamadou	LY	Chauffeur	SERVICE D'HYGIENE			PERMIS	CHAUFFEUR
11	519113 F	Moustapha	MBOUP	Collecteur	DAF				AGENT DE SERVICE
12	660835 I	Amadou	NDAO	Manœuvre	VOIRIE				AGENT DE SERVICE
13	800218 A	Cheikh	NDAO	Chauffeur	CABINET DU MAIRE			PERMIS	CHAUFFEUR
14	691182 Z	Thierno M.	NDAO	Collecteur	DHM	ELEMENTAIRE	CFEE		AGENT DE SERVICE
15	831319 X	Mor	NDAW	Chauffeur	CABINET DU MAIRE			PERMIS	CHAUFFEUR
16	7613197 Y	El Hadji M. Seynabou	NDIAYE	Chauffeur	MAIRIE			PERMIS	CHAUFFEUR
17	811080 P	Oumou Khairy	SAGNANE	Commis	CABINET DU MAIRE	ELEMENTAIRE			AGENT DE SERVICE
18	629711 F	El Hadji A. Aziz	SARR	Chauffeur	CABINET			PERMIS	CHAUFFEUR
19	568709 I	Assane	SEMBENE	Commis	GOVERNANCE				AGENT DE SERVICE
20	578710 O	Bassirou	SINE	Surveillant	DHM				AGENT DE SERVICE
21	630632 B	Birame	SOW	Gardien	MAIRIE				AGENT DE SERVICE
22	701089 F	Malick	VILANE	Gardien	SALLE POLYVALENTE	ELEMENTAIRE			AGENT DE SERVICE
23	801181 S	Mamadou Bamba	VILANE	Chauffeur	GOVERNANCE			PERMIS	CHAUFFEUR

Source : Dossier du personnel

Ces propositions de la commission ad hoc d'intégration ont été signifiées au maire suivant la correspondance n° 289/MGLDAT/DCL/DARH du 19 mai 2015 reçue le 25 mai 2015 sous le numéro 1020. Ce courrier prévoit que les arrêtés de nomination qu'il doit prendre, à l'effet de l'intégration des agents fonctionnaires et non fonctionnaires, parviennent au ministère de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du territoire au plus tard un mois après réception, soit le 24 juin 2015.

Au contraire, les arrêtés n° 019/C.KAF/2017, 20/C.KAF/2017 et 021/C.KAF/2017 du 05 mai 2017 portant nomination dans le cadre des fonctionnaires de l'Administration générale ont été signés par le maire près de deux ans après le délai requis. En plus, sur les six agents proposés, seuls trois ont été intégrés, en l'occurrence, Maguette Gueye THIAM, Abdoul Aziz MANE et Fatou DIOUF, respectivement, dans les corps de commis pour le premier et d'attachés d'administration pour les autres.

Concernant les 23 agents non fonctionnaires proposés à l'intégration à la fonction publique territoriale, aucun arrêté de nomination y afférent n'a été pris 6 ans après le délai requis. Certains agents sont présentement des retraités. C'est le cas de Ousmane SEMBENE, Bassirou SINE et Nana KANE.

Le maire a soutenu avoir déjà « *commencé la signature des arrêtés de nomination (...)* ».

Le Cour constate qu'aucun arrêté n'a été joint à l'appui de la déclaration du maire.

Recommandation n° 22 :

La Cour demande au maire de :

- signer les arrêtés de nomination des agents fonctionnaires et non fonctionnaires concernés à l'effet de les intégrer dans la fonction publique territoriale ;***
- transmettre lesdits arrêtés au ministère de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du territoire.***

2.3 MANQUEMENTS DANS LE TRAITEMENT DES RETENUES SOCIALES ET FISCALES

La réexécution des calculs et l'exploitation des dossiers du personnel ont révélé des écarts dans la détermination du nombre de parts de plusieurs agents et la liquidation de la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal (TRIMF) et de l'impôt sur le revenu (IR).

Il s'y ajoute des arriérés de paiement des cotisations sociales à l'Institut de Prévoyance et de Retraite du Sénégal (IPRES).

2.3.1 Ecarts dans la détermination du nombre de parts

L'article 174 du Code général des Impôts et suivant déterminent les modalités de détermination du nombre de parts des agents.

Le tableau ci-dessous présente d'un côté, les parts servies par la mairie et de l'autre, les résultats de leur reconstitution par la Cour des Comptes.

Tableau n° 5 : Détermination du nombre de parts compte tenu de la situation familiale

N°	PRENOMS	NOM	N° MATRICULE	SITUATION MATRIMONIALE	COMMUNE DE KAFFRINE	RECALCUL
					NBRE DE PARTS	NBRE DE PARTS
1	Abdoul Aziz	MANE	850947/I	Marié, 1 enfant	3,5	2
2	Fatou	DIOUF	831078/E	Mariée, 1 enfant	3	2
3	Fatou	GUEYE	811837/Z	Mariée, 1 enfant	2,5	2
4	Amadou	NDAO	660835/I	Marié, 6 enfants	5	4,5
5	Cheikh Tidiane	NDAO	841172/Y	Marié, 1 enfant	4	2
6	Oumar	NDIAYE	821325/Z	Marié, 1 enfant	3	2
7	Khady	THIOYE	750524/E	Mariée sans enfant	2	1,5

Sources : Dossier du personnel

Ce tableau révèle des écarts sur les parts attribuées à plusieurs agents.

L'exploitation des dossiers du personnel renseigne que la commune a anormalement majoré le nombre de parts de sept agents en raison, notamment, de l'attribution systématique de la demi-part supplémentaire accordée au conjoint au titre de l'abattement pour charges de famille. or, cette allocation est de droit au cas où « *le nom et l'adresse de l'employeur* » du conjoint sont indiqués dans le dossier du salarié. Ce qui n'est pas le cas des sept agents concernés.

Malgré cette carence, la commune leur a octroyé cette demi-part en violation du point 8 de l'article 191 du Code général des impôts qui dispose que « *Dans la mesure où un (e) salarié (e) marié (e) ne communiquerait pas ces renseignements à son employeur, la demi-part supplémentaire accordée au titre de l'abattement pour charges de famille ne lui est pas attribuée* ».

La Cour constate que ces écarts ont pour conséquence la réduction des impôts dus à la Collectivité.

Recommandation n° 23 :

La Cour demande au maire de veiller à l'adéquation entre le nombre de parts attribuées à chaque agent et sa situation matrimoniale, sur la base de documents probants contenus dans le dossier du personnel.

2.3.2 Incohérences sur le montant de la TRIMF et de l'IR

La TRIMP et l'IR sont déterminés en fonction des dispositions respectives des articles 275 à 282 et 173 et suivants du Code général des Impôts.

S'agissant spécifiquement de la TRIMF, l'article 276 du Code susmentionné dispose que "*Les retenues sont effectuées au nom du salarié. Ce dernier est imposable au taux prévu pour sa catégorie, pour lui-même et son conjoint ne disposant pas de revenu*". Ainsi, sauf à trouver dans le dossier individuel de l'agent, « *le nom et l'adresse de l'employeur* » de son conjoint, il serait amené à payer le double du montant de la taxe.

Le tableau ci-dessous présente d'une part, le montant des impositions arrêté par la commune sur un échantillon de seize agents et d'autre part, le montant révisé par la Cour.

Tableau n° 6 : Détermination de l'impôt dû compte tenu de la situation familiale des agents

PRENOMS	NOM	SITUATION MATRIMONIALE	BRUT FISCAL ANNUEL	COMMUNE DE KAFFRINE			REEXECUTION (recalculé)			ECART 1 E= A-C	ECART 2 F=B-D	ECART GLOBAL G=E+F
				NBRE DE PARTS	TRIMF « A »	IR « B »	NBRE DE PARTS	TRIMF « C »	IR « D »			
Abdoul Aziz	MANE	Marié, 1 enfant	2 486 616	3,5	9 600	-	2	24 000	45 700	- 14 400	- 45 700	- 60 100
Fatou	DIOUF	Marié, 1 enfant	2 486 616	3	6 000	-	2	24 000	45 700	- 18 000	- 45 700	- 63 700
Fatou	GUEYE	mariée, 1 enfant	1 960 044	2,5	4 800	-	2	9 600	-	- 4 800	-	- 4 800
Amadou	NDAO	mariée, 6 enfants	1 110 252	5	9 600	-	4,5	9 600	-	-	-	-
Cheikh Tidiane	NDAO	Marié, 1 enfant	1 305 972	4	9 600	-	2	9 600	-	-	-	-
Oumar	NDIAYE	Marié, 1 enfant	2 313 852	3	9 600	-	2	24 000	9 100	- 14 400	- 9 100	- 23 500
Khady	THIOYE	Mariée sans enfant	1 399 548	2	4 800	-	1,5	9 600	-	- 4 800	-	- 4 800
Moustapha	DIAGNE	Célibataire	1 960 044	1	4 800	147 600	1	4 800	148 400	-	- 800	- 800
Babacar	DIA	Célibataire	1 281 336	1	4 800	51 600	1	4 800	53 200	-	- 1 600	-1 600
Talla	NIANG	Célibataire	1 960 044	1	4 800	147 600	1	4 800	148 400	-	- 800	- 800
Mactar	THIOBANE	Célibataire	1 241 496	1	4 800	46 800	1	4 800	47 600	-	- 800	- 800
Ibrahima	LY	Marié, 3 enfants	1 383 696	3	9 600	-	3	9 600	-	-	-	-
Thierno	MANGANE	Marié, 5 enfants	1 241 496	4,5	14 400	-	4,5	9 600	-	4 800	-	4 800
Fatou Leye	NDAO	Célibataire	1 545 876	1	4 800	87 600	1	4 800	90 200	-	- 2 600	-2 600
Adama	SANE	Célibataire	1 757 508	1	4 800	118 800	1	4 800	119 600	-	- 800	- 800
Cheikh	GUEYE	Marié, 4 enfants	1 110 252	3,5	9 600	-	3,5	9 600	-	-	-	-
TOTAUX			26 544 648		116 400	600 000		168 000	707 900	- 51 600	- 107 900	- 159 500

Sources : Dossier du personnel

Il ressort du tableau plusieurs écarts entre l'impôt liquidé par la commune et celui qui est réellement dû, en référence aux calculs révisés de la Cour des Comptes. En effet, les sept premiers agents ont été imposés, seulement, pour eux-mêmes alors que leur dossier individuel ne contient pas « *le nom et l'adresse de l'employeur* » de leur conjoint. De ce fait, l'état actuel de leur dossier commande le paiement du double du montant de la taxe.

Ainsi, l'impôt supporté a été minoré de 159 500 FCFA dont 51 600 FCFA pour la TRIMF et 107 900 FCFA au titre de l'IR. Cette différence de 159 500 FCFA correspond à un trop perçu au bénéfice des agents et au détriment de l'Etat. Exception faite de Thierno MANGANE qui a subi une retenue supplémentaire de 4 800 FCFA.

Pour des agents comme Amadou NDAO et Cheikh T. NDAO, l'anomalie constatée sur le nombre de parts ne produit pas d'effets à caractère fiscal ou financier pour le niveau de revenu donné. Toutefois, la Cour fait observer qu'en cas de changement de revenu imposable, le statu quo engendrera un préjudice pour l'Etat.

Selon le maire, « *le manque à gagner causé à l'Etat par la mauvaise liquidation de la TRIMF et de l'IR est à mettre sous le coup de l'inexpérience des agents (...)* ».

Recommandation n° 24 :

La Cour demande au maire, au secrétaire municipal et à la chargée des ressources humaines de veiller, chacun en ce qui le concerne, à la correcte liquidation de la TRIMF et de l'IR.

2.3.3 Défaut de liquidation et de paiement des cotisations IPRES

Par lettre de relance n° 343/2018/DABR/SPB/mmm du 26 septembre 2018, l'IPRES a adressé à la commune un redressement relatif aux cotisations pour retraite pour un total de 43 164 260 FCFA ainsi réparti :

- principal : 29 747 931 FCFA ;
- majorations de retard : 13 416 329 FCFA.

Ce redressement porte sur des exercices allant de 1987 à 2018. Pour ce qui est de la période de contrôle, le tableau ci-dessous présente, pour chaque année, les arriérés de cotisations et les majorations y afférentes.

Tableau n° 7 : Etat des cotisations IPRES dues de 2015 à 2018

PERIODE	EFFECTIFS	COTISATIONS DUES	COTISATIONS VERSEES	SOLDES DEBITEURS	TAUX	MAJORATIONS	MONTANT DÛ
2015	42	8 816 793	2 209 464	6 607 329	50%	3 303 665	9 910 994
2016	38	7 950 748	2 387 371	5 563 377	50%	2 781 689	8 345 066
2017	38	7 950 748	3 654 131	4 296 617	50%	2 148 309	6 444 926
janv-18	38	662 562		662 562	40%	265 025	927 587
févr-18	38	662 562		662 562	35%	231 897	894 459
mars-18	38	662 562		662 562	30%	198 769	861 331
avr-18	38	662 562		662 562	25%	165 641	828 203
mai-18	38	662 562		662 562	20%	132 512	795 074
juin-18	38	662 562		662 562	15%	99 384	761 946
juil-18	38	662 562		662 562	10%	66 256	728 818
août-18	38	662 562		662 562	5%	33 128	695 690
TOTAUX		30 018 785	8 250 966	21 767 819		9 426 273	31 194 092

Source : Etat des créances établi par l'IPRES le 24 septembre 2018

Sur la période soumise au contrôle, les arriérés de cotisations dus à l'IPRES s'élèvent à 21 767 819 FCFA de principal pour des majorations d'un montant de 9 426 273 FCFA, soit au total 31

194 092 FCFA. Il en résulte que le redressement porte essentiellement sur la période sous revue dont la quote-part représente 72,27% du montant total du redressement.

Au vu de ce tableau et de la liste du personnel fournie par la commune, plusieurs agents n'ont pas été déclarés à l'IPRES. En effet, de 2016 à 2018, l'effectif pris en compte par l'IPRES est de 38 agents alors que sur les listes du personnel fournies à la Cour, il est de 41 pour les années 2016 et 2017 et de 42 pour l'année 2018. Le défaut d'établissement et de transmission aux services fiscaux des états annuels d'impôts et de cotisations sociales, au mois de janvier de chaque année en violation à l'article 191 du Code général des impôts, a favorisé cette situation.

Du reste, interrogés sur les suites données à cette note, les responsables de la commune ont estimé d'abord que le problème se situe au niveau de la perception municipale. Selon le secrétaire municipal, « *les mandats y relatifs ont toujours été signés par le maire et transmis au trésor public en même temps que les autres mandats de salaires et n'avaient pas fait l'objet d'un quelconque rejet de la part du Payeur* ». Il s'y ajoute que l'absence de transmission de la situation d'exécution budgétaire par ce dernier « *empêchait de suivre correctement la situation de nos dépenses, celles relatives aux cotisations à l'IPRES, notamment* ».

La Cour relève que le paiement des mandats dûment signés est du ressort du receveur qui devra répondre, en tout ou partie, du redressement pour défaut de reversement. Toutefois, la non déclaration des agents à l'IPRES est de la responsabilité du maire. En raison d'une, plusieurs agents encourent le risque de ne pas bénéficier de leur droit à une pension une fois à la retraite. C'est le cas de Assane SEMBENE, retraité depuis 2016, mais confronté à la difficulté de percevoir sa pension de retraite pour défaut de cotisation.

En retour, le maire a indiqué que le retard de « *reversement pourrait découler d'une situation de trésorerie déficitaire* » mais il sera traité « *si les prévisions budgétaires le permettent* ».

La Cour rappelle d'abord qu'en cas d'insuffisance de fonds, c'est « *le maire qui fixe l'ordre dans lequel il sera procédé au paiement des mandats en suspens* », conformément à l'alinéa premier de l'article 45 du régime financier des collectivités territoriales. En l'espèce, il ne peut pas s'empêcher de prioriser les retenues à la charge des employés et les contributions à la charge de l'employeur, en raison de leur statut de dépenses obligatoires. En bonne règle, ces dépenses doivent être payées avant celles dites facultatives.

Ainsi, il est inadmissible que non seulement le redressement n'ait pas été réglé depuis 2018, mais le maire ne soit pas en mesure de prouver la prise d'une initiative pour l'extinction de cette dette en relation avec le receveur municipal qui est tenu de lui communiquer régulièrement la situation de trésorerie de la commune. Aucun moratoire n'a été proposé à l'IPRES, le statu quo ayant été privilégié par la commune.

Ensuite, il revient à la commune de s'assurer, en tant qu'employeur, de l'absence d'omission d'agents dans les livres de l'IPRES et du calcul correct des cotisations salariales et patronales dues aux organismes sociaux ainsi que du suivi de leur versement effectif.

Recommandation n° 25 :

La Cour demande au maire de veiller à :

- régulariser, sans délai, la situation des agents non déclarés à l'IPRES ;

- *établir et à transmettre aux services fiscaux l'état annuel des impôts et des cotisations sociales, au mois de janvier de chaque année ;*
- *reverser, de concert avec le receveur municipal, les cotisations sociales à l'origine du redressement suivant éventuellement un moratoire accepté par l'IPRES ;*
- *résoudre, sans délai, la situation du retraité Assane SEMBENE pour lui permettre de percevoir sa pension de retraite ;*
- *liquider les cotisations sociales de tous les agents et leur reversement régulier par le receveur.*

III. GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

L'examen de la gestion budgétaire, articulé sur la procédure de préparation du budget et l'exécution de ce dernier, a été rehaussé par l'analyse financière qui a révélé des tendances sur la situation de la commune.

3.1 EXAMEN DE LA PROCEDURE BUDGETAIRE

L'étude de la procédure budgétaire a révélé un déficit de sincérité des prévisions budgétaires, l'absence d'une stratégie de maîtrise du potentiel fiscal communal et l'adoption tardive des budgets.

3.1.1 Absence d'une stratégie de maîtrise du potentiel fiscal communal

Sous la période revue, la commune a procédé au recensement des cantines et des contribuables soumis au paiement de la taxe sur la publicité. Mais, cette action s'est révélée à l'analyse insuffisante pour une connaissance du potentiel fiscal local.

D'abord, la commune n'a pas su appréhender le produit estimé de la location des cantines, malgré leur recensement et leur numérotation. Il est impossible d'établir avec ce recensement la correspondance entre les cantines et les taux applicables. Cette carence n'a pas permis in fine de déterminer le potentiel de cette catégorie de recettes.

Ensuite, ce recensement effectué par la commune a été circonscrit aux cantines et à la taxe sur la publicité laissant ainsi en rade plusieurs catégories de recettes. Les plus accessibles sont les produits du permis de stationnement (nombre de véhicules automobiles, véhicules hippomobiles et de cyclomoteurs) et les droits de place au marché suivant le décompte des « étals » fixes.

Enfin, s'agissant des impôts sur le foncier, la Cour observe également une posture attentiste de la collectivité territoriale se reposant uniquement sur les services de l'Etat. Or, elle peut, en rapport avec les services fiscaux, initier un recensement des contribuables soumis au paiement de la contribution foncière sur le bâti et le non bâti. D'ailleurs, la commission de la fiscalité locale prévue à cet égard à travers l'article 308 du Code général des impôts n'a pas été créée durant la période sous revue.

La Cour constate que la commune s'est contentée d'initiatives partielles qui ne lui ont pas permis de déterminer son potentiel fiscal.

Recommandation n° 26 :

La Cour demande au maire et à la responsable de la Division administrative et financière, chacun en ce qui le concerne, de :

- procéder, de façon exhaustive, au recensement des cantines du marché en précisant la surface de chacune et le montant du loyer ;*
- veiller à l'opérationnalisation de la commission de fiscalité locale ;*
- veiller, en collaboration avec le service des impôts et domaines, au recensement des contribuables assujettis à l'impôt sur le foncier bâti et celui non bâti.*

3.1.2 Manque de sincérité dans les prévisions de recettes

L'article 255 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales dispose que le budget d'une collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque "les recettes et les dépenses" ont "été évaluées de façon sincère".

L'évaluation des recettes doit ainsi être effectuée conformément à la méthode de la moyenne triennale en application de l'instruction n° 0160 du 21 février 1997 sur l'approbation des budgets des collectivités territoriales. 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. Sur la base de toutes ces informations, le maire peut faire les analyses et ajustements nécessaires qui lui permettront d'arrêter des prévisions crédibles.

A. Prévisions des recettes de fonctionnement

L'évolution des prévisions des recettes ordinaires de la période est détaillée dans le tableau ci-après.

Tableau n° 8 : Evolution des prévisions des ressources ordinaires de 2015 à 2018

RUBRIQUES	PREVISIONS	REALISATIONS	ECARTS ENTRE PREVISIONS ET REALISATIONS	TAUX DES ECARTS
2015	419 599 902	211 788 295	207 811 607	50%
2016	410 917 594	223 125 780	187 791 814	46%
2017	381 598 727	202 591 842	179 006 885	47%
2018	311 763 507	246 001 509	65 761 998	21%
TOTAL	1 523 879 730	883 507 426	640 372 304	42%

Source : comptes administratifs de 2015 à 2018

Ce tableau renseigne certes une tendance baissière des prévisions mais ces dernières sont sans commune mesure avec les réalisations. Il en ressort qu'en moyenne, plus de 40% des prévisions cumulées des gestions revues sont irréalistes, soit un montant total de 640 372 304 F CFA.

Au regard des données du tableau, l'appréciation des prévisions de 2018, selon la méthode de la moyenne triennale en application de l'instruction n° 0160 du 21 février 1997 sur l'approbation des budgets des collectivités territoriales, est analysée en les rapportant à la moyenne des recouvrements réalisés sur les trois exercices précédents (2015-2017) comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 9 : 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
212 501 972	311 763 507	246 001 509	1,47	1,16

Source : comptes administratifs de 2015 à 2018

Les prévisions de recettes de 2018 d'un montant de 311 763 507 FCFA représentent 1,47 fois

la moyenne des recettes réalisées au cours des trois dernières gestions de 212 501 972 FCFA. Ainsi, malgré les efforts de baisse constatés en 2018, la commune n'a pas suffisamment ajusté les prévisions en fonction des réalisations des exercices passés ainsi que des réalités économiques locales.

B. Prévisions des ressources d'investissement

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

Tableau n° 10 : Evolution des prévisions des ressources extraordinaires de 2015 à 2018

RUBRIQUES	PREVISIONS	REALISATIONS	ECARTS ENTRE PREVISIONS ET REALISATIONS	TAUX DES ECARTS
2015	167 019 219	100 713 193	66 306 026	40%
2016	92 687 914	70 473 484	22 214 430	24%
2017	99 506 899	76 185 334	23 321 565	23%
2018	128 750 000	86 932 110	41 817 890	32%
Total	487 964 032	334 304 121	153 659 911	31%

Source : comptes administratifs

Il résulte de ce tableau une tendance baissière des prévisions d'investissement qui a fait qu'en moyenne, 31% des prévisions cumulées des gestions revues sont irréalistes, soit un montant de 153 659 911 F CFA.

S'agissant spécifiquement des prévisions de 2018, leur conformité à la méthode de la moyenne triennale est analysée en les rapportant à la moyenne des réalisations des trois exercices précédents (2015-2017) comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 11 : 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
82 457 337	128 750 000	86 932 110	1,56	1,05

Source : comptes administratifs de 2015 à 2018

Les prévisions de recettes de 2018 d'un montant de 128 750 000 FCFA représentent 1,56 fois la moyenne des recettes réalisées au cours des trois dernières gestions, arrêtée à 82 457 337 FCFA. Comme pour les recettes de fonctionnement, les prévisions des recettes d'investissement ont été aussi largement surestimées.

En réponse sur l'approbation du budget de 2018, le représentant de l'Etat a relevé que « *le compte administratif de la gestion de 2016 était adopté par le conseil municipal de Kaffrine en même temps que le budget de la gestion 2018. Cette pratique de la collectivité territoriale, faite à dessein et au mépris des nombreux rappels à l'ordre, visait tout simplement à rendre opaque le calcul des recettes réalisées au cours des trois dernières années. Pour preuve, le maire s'est abstenu de me transmettre la situation de l'exécution des recettes et des dépenses de l'exercice 2017 malgré mon insistance (...). Pour contourner cette difficulté, j'ai recueilli l'avis du*

Payeur sur la teneur du projet de budget de 2018. Ce dernier me fit un certain nombre d'observations pertinentes que je fis à mon tour notifier au maire (...) pour une seconde délibération. (...). C'est seulement après satisfaction de ces observations, visant la sincérité du budget que le Préfet procédait à l'approbation ».

Quant au maire, il a soutenu que « *les prévisions de 2018 n'étaient pas surestimées mais basées sur des recettes attendues non recouvrées* ».

La Cour constate l'effectivité du contrôle de légalité du représentant de l'Etat, au regard des courriers produits.

Toutefois, les prévisions de 2018 représentent au moins 1,50 fois de la moyenne des réalisations des trois exercices précédents (2015-2017). L'importance de cet écart infirme la déclaration du maire qui sème le doute sur sa volonté d'évaluer correctement les ressources compte tenu des potentialités financières et des réalités économiques locales.

Recommandation n° 27 :

La Cour :

- demande au maire d'établir les prévisions de recettes selon la méthode réglementaire de la moyenne triennale ;

- encourage le représentant de l'Etat à poursuivre 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.

3.1.3 Inobservation des modalités et délais réglementaires de vote du budget

L'article 5 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales dispose que « *le budget de la collectivité est voté par chapitres et articles* ».

L'exploitation des procès-verbaux de l'ensemble des sessions budgétaires de la période sous revue, a révélé la violation systématique de ces modalités avec un budget voté dans sa globalité.

En outre, les dispositions de l'article 254 du CGCT édictent que les collectivités territoriales votent leurs budgets, en principe, au plus tard le 31 décembre de l'exercice n-1 auquel ils s'appliquent. Le budget des gestions de 2015 et 2017 ont respecté ce principe, en sens qu'ils ont été votés respectivement, le 24 décembre 2014 et le 08 décembre 2016.

Au contraire, ceux des exercices 2016 et 2018 ont été adoptés, respectivement, les 15 janvier 2016 et 12 mars 2018.

Il en ressort que l'exception de voter le budget au-delà du 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique a concurrencé, durant la période sous revue, le principe de s'y prendre avant. Or, la primauté doit être accordée au respect du principe qui permet en l'espèce d'exécuter significativement le budget de la commune.

Recommandations n° 28 :

La Cour demande au maire de veiller au vote du budget primitif de la commune dans le délai de principe et en respect aux modalités prescrites.

3.2 ANALYSE FINANCIERE

L'analyse financière a été effectuée sur la base des comptes administratifs de la commune, arrêtés au titres des exercices 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 pour apprécier si leur gestion a généré une épargne.

A. Recettes de fonctionnement

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

a) Evolution globale des recettes de fonctionnement

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

Tableau n° 12 : Evolution des recettes de fonctionnement

En Franc CFA

RUBRIQUE	2015	2016	2017	2018	Evol. globale
Total recettes	211 788 295	223 125 780	202 591 842	246 001 509	16%

Source : comptes administratifs

Les recettes réelles de fonctionnement ont enregistré une croissance globale de 16%. L'augmentation a été continue sur toute la période, sauf pour 2017 où les recettes ont subi un net repli de 9%. La cause est à rechercher dans la dégradation des produits divers, impôts locaux et produits d'exploitation, comme indiqué dans le tableau ci-après.

b) Structure des recettes réelles de fonctionnement

La structure des recettes réelles de fonctionnement par catégorie, durant la période de contrôle, est retracée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 13 : Evolution de la structure des recettes réelles de fonctionnement

En Franc CFA

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	CUMUL	Part dans les recettes	Evol. Globale
Produits d'exploitation	2 118 850	5 014 400	3 673 300	3 974 300	14 780 850	2%	88%
Produits domaniaux	41 140 700	42 359 823	41 771 050	58 815 253	184 086 826	21%	43%
Impôts locaux	35 671 539	38 212 767	25 196 218	27 116 370	126 196 894	14%	-24%
Taxes municipales	17 297 971	26 230 040	25 298 074	34 419 220	103 245 305	12%	99%
Produits divers	5 515 235	12 308 750	7 653 200	22 676 366	48 153 551	5%	311%
Sous-total des recettes réelles propres	101 744 295	124 125 780	103 591 842	147 001 509	476 463 426	54%	44%
Dotations fonctionnement	92 000 000	99 000 000	99 000 000	99 000 000	389 000 000	44%	8%
Fonds de concours fonct. (761)	18 044 000	0	0	0	18 044 000	2%	-

Sous-total des recettes réelles externes	110 044 000	99 000 000	99 000 000	99 000 000	407 044 000	46%	-10%
TOTAL DES RECETTES RELLES DE FONCTIONNEMENT	211 788 295	223 125 780	202 591 842	246 001 509	883 507 426	100%	16%

Source : comptes administratifs

Il ressort de ce tableau que les recettes propres représentent 54% des recettes réelles de fonctionnement de la commune. Celles-ci, sont portées par les produits domaniaux et les impôts locaux à hauteur respectivement de 21% et de 14%.

En revanche, les produits divers enregistrent la croissance la plus forte durant la période avec une évolution globale exceptionnelle de 311%. Ils sont suivis par les taxes municipales (+99%), les produits d'exploitation (+88%) et les produits domaniaux (+43%). A l'inverse, les impôts locaux ont subi une décroissance globale de 24%.

La Cour constate que la structure des recettes de fonctionnement n'a pas été, essentiellement, portée par les recettes propres de la commune, en raison de l'importance des recettes externes comme indiqué dans le tableau ci-après.

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 Kaffrine durant la période sous revue sont récapitulés dans le tableau ci-après.

Tableau n° 14 : Part des dotations de l'Etat dans les recettes de fonctionnement

En Franc CFA

Rubrique	2015	2016	2017	2018	CUMUL
Dotations de fonctionnement	92 000 000	99 000 000	99 000 000	99 000 000	389 000 000
Recettes propres de fonct.	119 788 295	124 125 780	103 591 842	147 001 509	494 507 426
Total des recettes de fonct.	211 788 295	223 125 780	202 591 842	246 001 509	883 507 426
Part des dotations Etat	43%	44%	49%	40%	44%
Part des recettes propres	57%	56%	51%	60%	56%

Source : comptes administratifs

Ce tableau renseigne que la dotation de fonctionnement reçue de l'Etat représente 44% des recettes totales de fonctionnement de la période sous revue. Elle représente ainsi, la source la plus importante des recettes de fonctionnement.

La Cour constate que la commune a été fortement dépendante des fonds de dotation reçus de l'Etat pour la prise en charge de ses dépenses de fonctionnement, en raison notamment d'un recouvrement moyen des recettes propres.

d) Réalisation moyenne des recettes ordinaires

L'évolution du taux de réalisation des recettes, durant la période revue, est retracée dans le tableau ci-après.

Tableau n° 15 : Evolution du taux de réalisation des recettes ordinaires

EXERCICES	2015	2016	2017	2018	TOTAL
PREVISIONS	419 599 902	410 917 594	381 598 727	311 763 507	1 523 879 730
REALISATIONS	211 788 295	223 125 780	202 591 842	246 001 509	883 507 426
POURCENTAGE	50%	54%	53%	79%	58%

Source : comptes administratifs 2015-2018

Durant la période revue, la réalisation des recettes ordinaires a été en moyenne de 58%. Le taux le plus important de 79% est obtenu en 2018 grâce à la fois à la baisse considérable des prévisions et l'augmentation des recettes. Cette dernière est portée par les produits domaniaux et les taxes municipales, notamment.

En revanche, le taux de réalisation le plus bas de la période a été réalisé en 2015, soit 50%. Il s'explique par l'importance des prévisions.

Selon le maire, « *des mesures sont prises avec les services financiers que sont le trésor public et les impôts et domaines pour booster les recettes municipales* ».

La Cour relève qu'aucune preuve n'a été produite à l'appui de cette déclaration du maire.

Recommandation n° 29 :

La Cour demande au maire de prendre, en relation avec les services financiers de l'Etat, les mesures requises pour augmenter les recettes municipales.

B. Dépenses de fonctionnement

L'analyse financière a permis de retracer l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement 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 globale des dépenses de fonctionnement

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

Tableau n° 16 : Evolution des dépenses de fonctionnement

En Franc CFA

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	Evol. globale
Total dépenses	211 534 339	223 208 968	200 359 785	281 072 792	33%

Source : comptes administratifs

Les dépenses réelles de fonctionnement ont enregistré sur la période une hausse de 33%. Entre 2015 et 2016, elles ont progressé de 211 534 339 francs à 223 208 968 francs, avant de baisser à 200 359 785 francs en 2017, puis sont remontées à 281 072 792 francs en 2018.

Le repli de 10% observé en 2017 a été causé par la régression des dépenses du Service Santé, Hygiène et Actions Sociales, du Service Voirie Squares et Jardin, du Service Cabinet du Maire, du Service Secrétariat et Bureau, du Service Education, Jeunesse, Culture et Sport et du Service Perception.

Le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement, durant la période de contrôle, est décrit dans le tableau ci-après.

Tableau n° 17 : Taux d'exécution des crédits de fonctionnement

EXERCICES	2015	2016	2017	2018	TOTAL
TOTAL DES PREVISIONS	419 599 902	410 917 594	381 598 727	311 763 507	1 523 879 730
TOTAL DES REALISATIONS	211 534 339	223 208 968	200 359 785	281 072 792	916 175 884
POURCENTAGE	50%	54%	53%	90%	60%

Source : comptes administratifs 2015-2018

L'analyse du tableau révèle que sur une prévision totale de 1 523 879 730 F CFA, seulement 916 175 884 FCFA ont été ordonnancés. Ainsi, la commune n'a exécuté en moyenne que 60% des prévisions. Ce taux est bonifié par celui de 90% réalisé en 2018. Le niveau d'exécution en 2015, 2016 et 2017 a été, respectivement, de 50%, 54% et 53%.

b) Services municipaux les plus dépensiers

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

Tableau n° 18 : Poids des dépenses de fonctionnement par service

En Franc CFA

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	CUMUL	TAUX MOYEN
TOTAL DEPENSES	211 534 339	223 208 968	200 359 785	281 072 792	916 175 884	100%
Cabinet du maire	27 139 700	33 086 610	25 682 785	31 979 775	117 888 870	13%
Secrétariat et bureau	35 309 014	39 899 489	32 775 169	67 672 213	175 655 885	19%
Educat. Jeun. Cult. et Sport	31 244 818	30 465 225	25 453 558	41 449 206	128 612 807	14%
Santé, Hygiène et Act° Sociales	35 392 610	42 010 745	29 293 231	35 535 618	142 232 204	16%
Autres services	82 448 197	77 746 899	87 155 042	104 435 980	351 786 118	38%

Source : comptes administratifs

Le Service Secrétariat et Bureau constitue le poste le plus dépensier avec une part de 19% des dépenses de fonctionnement. Il est suivi par le Service Santé, Hygiène et Actions Sociales qui pèse 16% des charges totales. Ces services devançant ceux de l'Education, Jeunesse, Culture et Sport ainsi que du Cabinet du Maire qui captent respectivement 14 et 13% des dépenses.

Par ailleurs, ces quatre services ont absorbé à eux seuls, sur la période, 62% des ressources budgétaires nécessaires au fonctionnement de la commune contre 38% pour les autres services.

c) Dépenses par nature les plus significatives

Les dépenses de fonctionnement par nature les plus significatives en termes de consommation sont indiquées dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 19 : Dépenses par nature les plus significatives

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	CUMUL	TAUX MOYEN
Dépenses de personnel	68 261 081	82 218 201	69 809 040	106 254 248	326 542 570	36%
Carburant	47 996 814	27 998 545	30 998 310	46 496 860	153 490 529	17%
Dépenses diverses	36 530 000	40 582 457	41 144 785	34 960 739	153 217 981	17%
Dépenses liées aux activités jeunesse	9 000 000	15 450 000	-	14 000 000	38 450 000	4%
Dépenses scolaires	11 825 928	3 948 000	2 662 995	13 498 271	31 935 194	3%
Fêtes et cérémonies publiques	3 999 760	8 000 000	3 999 590	4 000 000	19 999 350	2%
Autres dépenses par nature	33 920 756	45 011 765	51 745 065	61 862 674	192 540 260	21%
TOTAL DEPENSES	211 534 339	223 208 968	200 359 785	281 072 792	916 175 884	100%

Source : comptes administratifs

Il ressort du tableau précédant que les dépenses par nature les plus significatives sont les charges de personnel (36%), l'achat de carburant (17%) et les dépenses diverses (17%). Elles représentent 70% des dépenses de la période. Néanmoins, le carburant devant être examiné au chapitre n° 4 relatif notamment à la comptabilité des matières et les mandats imputés au compte 6490 "dépenses diverses" n'étant pas disponibles à la mairie et à la Cour afin d'examiner les achats auxquels elles se rapportent, les développements ci-après sont essentiellement circonscrits à l'étude des charges de personnel.

A cet effet, il sied de rappeler qu'il est prescrit aux collectivités territoriales de consacrer au maximum 40% des recettes réelles de fonctionnement à la couverture des dépenses de personnel.

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

Tableau n° 20 : Poids des dépenses de personnel dans les dépenses et les recettes fonctionnement

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	CUMUL
Recettes réelles	211 788 295	223 125 780	202 591 842	246 001 509	883 507 426
Dépenses réelles	211 534 339	223 208 968	200 359 785	281 072 792	916 175 884
Dépenses Personnel	68 261 081	82 218 201	69 809 040	106 254 248	326 542 770
Part sur les recettes	32%	37%	34%	43%	37%
Part sur les dépenses	32%	37%	35%	38%	36%

Source : comptes administratifs

Les charges de personnel représentent en moyenne 36% des dépenses totales de fonctionnement de la période. Elles constituent ainsi le poste de dépense le plus important. Leur part dans les dépenses de fonctionnement s'élevait à 32% en 2015 puis à 37% en 2016. En 2017, elle a baissé en s'établissant à 35% avant de remonter à 38% en 2018.

De plus, le tableau renseigne qu'elles ont été couvertes en moyenne par 37% des recettes réelles de fonctionnement sur la période. Toutefois, le taux de couverture de ces charges s'est hissé à 43% en 2018. Il s'agit là d'un précédent qui s'explique néanmoins par la prise en charge sur le budget de 2018 des deux derniers mois d'arriérés de salaires de 2017, pour insuffisance de fonds de la gestion close. Cette situation est une source d'inquiétude pour les fournisseurs,

malheureusement l'état des mandats non payés n'a pas été produit pour mesurer l'ampleur de la situation.

Au regard de la cause du dépassement en 2018 du seuil préconisé, la Cour considère que l'exécutif local doit veiller à maintenir l'évolution de ses charges en fonction des recettes pour ne pas faire courir à la commune le risque de défaut de paiement de salaires. Les autres charges comme le carburant doivent être modulées à cet effet.

En définitive, les deux tableaux précédents renseignent que le cumul des dépenses scolaires (fournitures scolaires, bourses et allocations scolaires) et de celles en faveur des activités de jeunesse (coupes, récompenses et prix, participations à la semaine nationale de la jeunesse, subventions aux ASC) stagne à 7% sur la période sous revue, contre 17% pour le carburant et 36% pour les charges de personnel. Cela signifie une nette prédominance des dépenses liées à l'administration de la mairie au détriment de celles à impact direct sur les populations.

Dans sa réponse, le maire a estimé que « *les tensions de trésorerie de la commune pourraient expliquer le faible niveau d'exécution des dépenses scolaires et des activités de jeunesse* ».

La Cour fait remarquer que les raisons évoquées par le maire n'ont pas empêché le cumul des achats de carburant à 17% des dépenses totales de fonctionnement de la période.

Recommandation n° 30 :

La Cour demande au maire de veiller :

- *à prioriser, en relation avec le receveur, le paiement des salaires qui sont des dépenses obligatoires sur les dépenses facultatives ;*
- *à la maîtrise continue de la masse salariale ;*
- *au relèvement du niveau des dépenses à impact direct sur les populations.*

C. Capacité d'autofinancement

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

a) Evolution de l'épargne brute

L'évolution de l'épargne brute est retracée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 21 : Evolution de l'autofinancement

En Franc CFA

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	CUMUL	Evol. globale
Recettes réelles	211 788 295	223 125 780	202 591 842	246 001 509	883 507 426	16%
Dépenses réelles	211 534 339	223 208 968	200 359 785	281 072 792	916 175 884	33%
EPARGNE BRUTE	253 956	-83 188	2 232 057	-35 071 283	-32 668 458	

Source : comptes administratifs

La CAF a enregistré, sur la période, une décroissance globale considérable de 32 668 458 FCFA. Cette situation résulte d'un rythme de croissance plus élevé des dépenses réelles sur les recettes réelles.

En 2015 les recettes ont été seulement de 253 956 F CFA, soit +0,12% fois, plus importantes que les dépenses, d'où le faible résultat positif.

Pour 2016, les dépenses ont été plus importantes que les recettes provoquant ainsi un déficit de 83 188 Francs CFA.

Sur l'exercice 2017, les recettes et les dépenses ont diminué respectivement de 9% et 10% par rapport à 2016. Il en a résulté un excédent de fonctionnement de 2 232 057 Francs CFA. La baisse des dépenses en 2017 a été succédée en 2018 par une hausse plus conséquente (+40%) par rapport aux recettes (+21%) donnant lieu à une forte décreue du résultat à -35 071 283 FCFA.

La Cour constate que la gestion de la commune a causé une épargne brute négative en 2016 qui a été aggravée en 2018.

b) Evolution du taux d'épargne brute

Le taux d'épargne brute représente la part des recettes réelles épargnée chaque année et destinée à la couverture des dépenses d'investissement. C'est un indicateur de solvabilité de la commune qui résulte de l'épargne brute rapportée aux recettes réelles.

Son évolution est décrite dans le tableau ci-après.

Tableau n° 22 : Evolution du taux d'épargne brute

En Franc CFA

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018
Epargne brute	253 956	-83 188	2 232 057	-35 071 283
Recettes réelles	211 788 295	223 125 780	202 591 842	246 001 509
Taux épargne brute	0,12%	-0,04%	1%	-14%

Source : comptes administratifs

La commune de Kaffrine a réalisé un excédent de fonctionnement en 2015 et 2017. Le niveau d'épargne obtenu en 2015 s'élevait à 0,12%, soit 0,12 franc seulement économisé sur 100 francs de recettes. Il s'est légèrement amélioré en 2017 en s'établissant à 1% soit 1 franc seulement sur les 100 francs recouverts. Ces résultats attestent une capacité très marginale à épargner pour financer les projets d'investissement.

A cette faiblesse du taux d'épargne, se sont associés des déficits de trésorerie sur les exercices 2016 et 2018 chiffrés respectivement à -0,04% et -14% des recettes ordinaires. La commune a ainsi dépensé au-delà de ses capacités réelles jusqu'à engendrer un déficit qui a atteint un niveau critique de 14% en 2018.

La Cour constate que la situation financière de la commune a été très fragile sur la période sous revue, avec un taux d'épargne brute négatif en 2016 et 2018.

Recommandation n° 31 :

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

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 et de mesurer l'effort de financement des investissements par les recettes propres de la commune, à travers l'étude de la structure des recettes d'investissement.

a) Evolution des recettes globales d'investissement

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

Tableau n° 23 : Evolution des recettes globales d'investissement

En Franc CFA

RUBRIQUE	2015	2016	2017	2018	Evol. globale
Recettes investissement	100 713 193	70 473 484	76 185 334	86 932 110	-14%

Source : comptes administratifs

L'étude du tableau informe que les recettes d'investissement ont enregistré sur la période une décroissance globale de 14%. Elles ont régressé sensiblement de 30 239 709 FCFA soit 30% entre 2015 et 2016, suivie d'une augmentation de 5 711 850 FCFA en 2017 soit 8% et enfin de 10 746 776 FCFA en 2018 soit 14%.

La Cour constate une évolution baissière des recettes globales d'investissement imprimée par la trajectoire décroissante du « Résultat investissement reporté », comme indiqué au tableau n° 24 ci-dessous.

b) Participation significative des transferts de l'Etat aux investissements locaux

Pour la réalisation de ses investissements, la commune de Kaffrine fait recours, en plus de ses recettes propres, à des transferts provenant du Fonds d'Equipement des Collectivités territoriales (FECT).

Le tableau ci-dessus montre la part de ce fonds dans les recettes d'investissement de la commune.

Tableau n° 24 : Poids des transferts issus du FECT de l'Etat dans les recettes d'investissement

RUBRIQUE	2015	2016	2017	2018	TOTAL	MOYENNE
Total des recettes investissement dont :	100 713 193	70 473 484	76 185 334	86 932 110	334 304 121	83 576 030
FECT reçu de l'Etat	26 447 860	50 000 000	34 850 000	86 878 116	198 175 976	49 543 994
Résultat d'investissement reporté	74 265 533	-	41 335 334	53 994	115 654 861	38 551 620
Excédent de fonctionnement capitalisé	-	20 473 484	-	-	20 473 484	20 473 484
PART DU FECT	26%	71%	46%	99,94%	-	61%

PART DE L'EXCEDENT CAPITALISE	0%	29%	0%	0%	-	7%
POIDS DU RESULTAT D'INVESTISSEMENT REPORTE	74%	0%	54%	0,06%	-	32%

Source : comptes administratifs

Sous la période revue, la part des fonds de concours dans les ressources d'investissement est considérable dans la mesure où, elle constitue une moyenne générale de 61%. Cette dernière a été dépassée de 10 points en 2016, malgré la réalisation exceptionnelle de l'excédent de fonctionnement capitalisé avec qui il forme, dans le cas présent, les recettes réelles d'investissement. En 2018, la part des fonds de concours a même représenté 99,94% des ressources d'investissement.

La Cour constate que le fonds de concours a été le principal levier de financement des investissements de la commune durant la période de contrôle.

B. Dépenses d'investissement

L'analyse financière a révélé une évolution baissière des dépenses d'investissement et de leur taux d'exécution ainsi qu'un poids faible des dépenses d'investissement dans les dépenses totales effectuées par la commune durant la période de contrôle.

a) Evolution baissière des dépenses d'investissement

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

Tableau n° 25 : Evolution des dépenses d'investissement

En Franc CFA

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	Evol. globale
Dépenses investissement	80 239 709	29 138 150	3 000 000	54 642 680	-32%

Source : compte administratif

Les dépenses d'investissement ont globalement régressé sur la période de 32 %. Elles ont accusé une tendance baissière soutenue de 2015 à 2017 avec un volume passant respectivement, de 80 239 709 FCFA à 3 000 000 FCFA, soit à - 90%.

En 2018, les dépenses ont connu une reprise significativement importante par rapport 2017.

La Cour constate un très faible niveau des investissements en 2017.

b) Taux de réalisation moyen des crédits d'investissement

Le taux de réalisation des crédits d'investissement est traité au tableau ci-après.

Tableau n° 26 : Taux de réalisation des dépenses d'investissement

RUBRIQUES	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Recettes en capital	100 713 193	70 473 484	76 185 334	86 932 110	334 304 121
Dépenses en capital	80 239 709	29 138 150	3 000 000	54 642 680	167 020 539
TAUX DE COUVERTURE	80%	41%	4%	63%	50%

Source : comptes administratifs

Le niveau de réalisation des dépenses d'équipement s'est établi, sur la période, à globalement 50%. En 2015 et 2018, ce taux est supérieur à la moyenne quadriennale. Il a été respectivement, de 80% et 63%.

Cependant, il est resté en deçà de la moyenne quadriennale pour les gestions 2016 et 2017.

La Cour constate que le très faible taux d'exécution de 4% en 2017 a fortement contribué à dégradé le taux global sur la période.

c) Faiblesse 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° 27 : Poids des investissements dans les dépenses globales

En Franc CFA

RUBRIQUE	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Dépenses d'investissement (1)	80 239 709	29 138 150	3 000 000	54 642 680	167 020 539
Total général dépenses (2)	291 774 048	252 347 118	203 359 785	335 715 472	1 083 196 423
PART (1)/(2)	28%	12%	1%	16%	15%

Source : comptes administratifs

La part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales a été faible sur l'ensemble de la période, soit 15% en moyenne. En 2015, elle a représenté 28% du total des dépenses. Cette part s'est réduite en 2016 à 12% et en 2017 à 1%, soit la proportion la plus faible de la période. Le niveau des dépenses d'équipement a enregistré un léger mieux en 2018 en se hissant 16%.

La Cour constate que l'investissement a été faible en raison, notamment, des taux d'exécution bas en 2016 et très bas en 2017. Pendant ce dernier exercice, la commune a presque manqué de renforcer son patrimoine avec seulement un investissement de 3 000 000 F CFA.

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 de la section d'investissement. Il s'apparente, s'il est positif, à une réserve financière que la commune pourra utiliser pour financer ses dépenses d'équipement.

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

Le tableau ci-après présente le fonds de roulement de la commune sur la base des deux sections.

Tableau n° 28 : Fonds de roulement résultant des deux sections

RUBRIQUE	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Recettes réelles totales	238 236 155	273 125 780	237 441 842	332 879 625	1 081 683 402
Dépenses réelles totales	291 774 048	252 347 118	203 359 785	335 715 472	1 083 196 423
FONDS DE ROULEMENT	-53 537 893	20 778 662	34 082 057	-2 835 847	-1 513 021

Source : comptes administratifs

Le fonds de roulement a affiché un solde négatif global de 1 513 021 sur la période revue. Ce solde cache des déficits plus importants pour les années 2015 et 2018 où ils ont respectivement chuté à 53 537 893 FCFA et 2 835 847 FCFA.

Pour 2015, la cause de ce déficit résulte, essentiellement, dans la faiblesse des recettes réelles d'investissement qui ont été à leur plus bas niveau sur la période sous revue. C'est la raison pour laquelle le déficit a été plus important que celui de l'exercice 2018. Pour ce dernier, l'explication est à rechercher dans une croissance des dépenses plus soutenue que celle des recettes.

En résumé, les autorités communales n'ont réussi à réaliser l'équilibre financier qu'en 2016 et 2017. Le fonds de roulement négatif constaté en 2015 et 2018 atteste que les budgets de ces exercices ont affiché un équilibre apparent.

Par conséquent, elles doivent consentir des efforts pour maîtriser les dépenses.

Recommandation n° 32 :

La Cour demande au maire de prendre les dispositions requises pour :

- accroître les ressources d'investissement à travers notamment le prélèvement sur les recettes de la section "fonctionnement" au profit de la section "investissement" ;*
- relever le taux d'exécution des dépenses en capital ;*
- 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.*

IV. GESTION DES MARCHES

L'audit des marchés publics a permis de relever des manquements relatifs à aux organes ainsi qu'aux procédures de passation et d'exécution de plusieurs marchés.

4.1 IRRÉGULARITÉS CONCERNANT LES ORGANES DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

L'étude de la cellule de passation (CPM) et la commission des marchés publics (CM) a révélé des manquements relatifs à la transmission des actes de nomination de leurs membres, la signature de la déclaration de prise de connaissance de la charte de transparence et d'éthique en matière de marchés publics, la composition de la CM de 2018 et à l'archivage des dossiers.

4.1.1 Absence de transmission des actes de nomination des membres de la CM et la CPM aux structures de contrôle des marchés publics

En référence à l'article 6 de l'arrêté n° 2015-864 du 1^{er} janvier 2015 portant application de l'article 36 du Code des marchés publics, *les copies des actes de nomination des membres des commissions et de leurs suppléants sont communiquées, au plus tard le 05 janvier de chaque année, à l'Autorité de Régulation des marchés publics (ARMP) et à la Direction centrale des Marchés publics (DCMP).*

Cependant, la commune n'a pas produit à la Cour un document pour justifier le respect de cette obligation. Autrement dit, le respect de ces dispositions requiert, en partie, la signature des arrêtés de nomination des membres de la commission des marchés publics au plus tard à cette date butoir.

Le tableau ci-après renseigne sur la date de signature des arrêtés supra mentionnés.

Tableau n° 29 : Arrêtés de nomination des membres de la commission des marchés publics

GESTION	RÉFÉRENCES DES ARRÊTÉS DE NOMINATION DES MEMBRES DE LA CM
2015	Arrêté n° 02/2015/C.KAF/SM du 11 mars 2015
2016	Arrêté n° 02/2016/C.KAF/SM du 18 janvier 2016
2017	Arrêté n° 02/2017/C.KAF/SM du 30 janvier 2017
2018	Arrêté n° 02/2018/C.KAF/SM du 16 janvier 2018

Source : arrêtés de nomination des membres de la commission des marchés publics

Il ressort de ce tableau qu'aucune commission des marchés n'a été, durant la période sous revue, instituée avant le 05 janvier de la gestion concernée. Ainsi, la prise des arrêtés de nomination après le 15 janvier ne permet pas leur éventuelle transmission dans les délais réglementaires aux organes de contrôle.

S'agissant des cellules, elles ont été instituées annuellement à la même date que les commissions quand bien même que cette fréquence de création ne soit pas obligatoire. A l'inverse, la transmission des actes de création aux organes de contrôle est requise conformément à l'article 4 de l'arrêté n° 2015-865 du 22 janvier 2015 portant application de l'article 35 du Code des marchés publics.

Toutefois, la commune n'a pas produit les preuves relatives à leur transmission.

Le maire a confirmé le défaut de transmission de ces actes qu'il considère comme un manquement administratif à « éviter à l'avenir ».

Recommandation n° 33 :

La Cour demande au maire de transmettre les actes de nomination des membres de la commission des marchés publics et de la cellule de passation à l'ARMP et à la DCMP et, le cas échéant, dans les délais réglementaires pour ceux de la commission.

4.1.2 Respect partiel de signature de la déclaration de prise de connaissance de la charte de transparence et d'éthique en matière de marchés publics

Aux termes de l'article 6 de l'arrêté n° 2015-864 du 1^{er} janvier 2015 portant application de l'article 36 du Code des marchés publics, *avant le démarrage de leurs activités, les membres des commissions et leurs suppléants signent une déclaration, dans laquelle ils indiquent avoir pris connaissance des dispositions du décret n° 2005-576 du 22 juin 2005 portant approbation de la Charte de Transparence et d'Éthique en matière de marchés publics.*

Cette formalité a été respectée en 2015 et 2018.

Toutefois, la commune n'a pas produit à la Cour une documentation attestant de la signature de cette charte par les concernés pour les gestions 2016 et 2017 alors que cela constitue une condition préalable à tout exercice de la fonction.

Recommandation n° 34 :

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 et de la cellule de passation de marchés publics avant leur prise de fonction.

4.1.3 Composition irrégulière de la commission des marchés publics de 2018

Selon les dispositions de l'article 37 du Code des Marchés Publics, la commission des marchés d'une collectivité territoriale est composée de deux (2) représentants de l'autorité contractante, deux (2) représentants de l'organe délibérant et le receveur municipal ou son représentant. L'arrêté n° 2015-864 du 22 janvier 2015 pris en application de cet article précise à son article 2 que les représentants de l'Autorité contractante correspondent dans une commune à l'organe exécutif et au secrétaire municipal.

En 2018, le maire a pris l'arrêté n° 002/018/CKAF/SM du 16 janvier 2018 portant création de la commission des marchés dont les membres sont énumérés dans le tableau suivant.

Tableau n° 30 : *Liste des membres de la commission des marchés pour la gestion 2018*

PRENOMS	NOM	STATUT	FONCTION
Ibrahima	THIOMBANE	Conseiller municipal	Président
Moussa	NDAO	Conseiller municipal	Membre
Abdoul Aziz	MANE	Secrétaire municipal (SM)	Membre
Fatou	DIOUF	Membre de la CPM	Rapporteur

Source : Arrêté n° 002/018/CKAF/SM du 16 janvier 2018 portant création de la commission des marchés

La lecture du tableau révèle la sous-représentation de l'autorité contractante. En lieu et place de l'organe exécutif et du secrétaire municipal, elle a été représentée que par seulement ce dernier. En effet, le maire ne s'est pas fait représenter au sein de la commission.

De ce qui précède, la Cour souligne que la composition de la commission des marchés de 2018 est irrégulière.

Pour le maire, la désignation du représentant de l'organe exécutif dans la commission de passation des marchés publics de 2018 « *était impossible car l'on me rétorquait le manque de formation dans le domaine des marchés publics si ce n'était pas le niveau d'instruction des conseillers qui posait problème* ».

La Cour rappelle d'abord que le niveau de maîtrise des conseillers n'est pas visé en l'espèce. Son observation concerne, plutôt, la faible représentation de l'organe exécutif dans la commission des marchés. Ensuite, pour éviter la survenance de ce problème en 2018, le maire avait la possibilité de former le personnel municipal en 2015, 2016 et 2017. Enfin, son explication est faillible dans la mesure où la composition de ladite commission en 2015 et 2016 a été régulière.

Recommandation n° 35 :

La Cour demande au maire de se conformer à la composition type de la commission de passation des marchés publics d'une commune.

4.1.4 Défaut d'archivage des dossiers de marchés publics par la cellule

L'article 1^{er} de l'arrêté n° 2015-865 du 22 janvier 2015 portant application de l'article 35 du Code des marchés publics prescrit le classement et l'archivage de tous les dossiers de marchés publics par la cellule de passation des marchés publics. Ce classement des dossiers a pour objectif de garantir notamment leur disponibilité à toute demande autorisée.

L'examen des dossiers a révélé que la commune de Kaffrine a passé, durant les gestions 2015 à 2018, quatre (4) marchés de travaux. Il s'agit de demandes de renseignements et de prix à compétition ouverte (DRPCO) et restreinte (DRPCR) portant réhabilitation du centre de santé de Kaffrine, construction du siège des handicapés, construction de seize (16) classes et construction du mur de clôture de l'école 8. Ainsi, la commune doit être en mesure de produire au moins, quatre procès-verbaux (PV) de réception provisoire et autant de PV de réception définitive pour ces marchés dont certains, bien que lancés avant la période de contrôle, ont été réceptionnés en 2015.

Le tableau ci-dessous renseigne l'état de la production des procès-verbaux de réception desdits travaux.

Tableau n° 31 : Etat de production des procès-verbaux des différents marchés de travaux

REF DU MARCHE	PV DE RECEPTION PROVISOIRE	PV DE RECEPTION DEFINITIVE	COUT (FCFA)
DRPCO n° 001/2014/COM.KAF portant réhabilitation du centre de santé de Kaffrine	NON FOURNI	NON FOURNI	35 952 042
DRPCO n° 04/2013/COM.KAF portant construction de 16 salles de classe	Fourni	NON FOURNI	84 327 898

DRPCR n° 03/2017/COM.KAF portant construction du mur de clôture de l'école 8	Fourni	NON FOURNI	8 845 000
DRPCO n° 03/2013/COM.KAF portant construction du siège des handicapés	NON FOURNI	NON FOURNI	14 994 431

Source : Dossiers des marchés publics

Il est constaté à travers ce tableau que la commune a produit deux PV de réception provisoire sur les quatre devant être disponibles. En revanche, aucun n'a été produit pour la réception définitive. Le coordonnateur de la CPM justifie l'indisponibilité des PV par leur transmission au receveur municipal pour les besoins de paiement.

La Cour objecte que les besoins de paiement ne font pas obstacle à l'obligation pour la commune d'archiver les dossiers de marché.

Par ailleurs, l'inspection des bureaux a permis de constater l'absence d'un dispositif d'archivage des pièces de marchés. Le coordonnateur de la cellule les classe sur le parquet ; ce qui n'est pas adéquat à la bonne conservation des documents.

Recommandation n° 36 :

La Cour demande :

- au maire de mettre à la disposition de la Cellule de passation des marchés l'espace et le mobilier de rangement idoines pour l'archivage des dossiers de marchés publics ;

- au coordonnateur de la cellule de passation des marchés de veiller à la conservation des dossiers des marchés publics.

4.2 IRRÉGULARITÉS DANS LA PASSATION ET L'EXÉCUTION DES MARCHÉS PUBLICS

L'examen de la procédure de passation et l'exécution des marchés publics a conduit au constat de plusieurs irrégularités.

4.2.1 Non-respect des règles de publicité et de concurrence sur plusieurs marchés

L'article 5 de l'arrêté n° 2015-107 du 7 janvier 2015 pris en application de l'article 78 du Code des Marchés publics prévoit que la procédure de demande de renseignements et de prix à compétition ouverte (DRPCO) s'applique, concernant les collectivités territoriales, lorsque le montant d'un marché de travaux est inférieur à 70 000 000 FCFA et supérieur ou égal à 25.000.000 FCFA. Cette procédure requiert notamment la publication sur un journal de grande diffusion de l'avis d'appel à concurrence ainsi que des avis d'attribution provisoire et définitif.

L'examen des dossiers de la DRPCO n° 1/ComKaf/2018 relative à la construction du poste de santé à Ndiobène d'une valeur de 37 834 360 FCFA a permis de constater l'absence de publication de l'avis d'appel à concurrence ainsi que des avis d'attribution provisoire et définitif sur un journal de grande diffusion. Dans tous les cas, aucun document y relatif n'a été produit à la Cour.

Par ailleurs, l'article 3 dudit arrêté établit que, dans le cadre des DRP à compétition restreinte (DRPCR), l'autorité contractante sollicite simultanément, par écrit, des prix auprès d'au moins 5 entreprises. Cette disposition n'a pas été respectée en ce qui concerne la DRPCR n° 03/2017 du 23 août 2017 portant construction du mur de clôture de l'école 8, attribuée à ECCOTRA

SARL pour un montant de 8 845 000 FCFA. La Cour a relevé l'absence de lettres d'invitation adressées aux entreprises présélectionnées en violation des dispositions précitées.

Enfin, le décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des Marchés publics proscrit la conclusion d'un marché public sans la mise en concurrence, à l'exception des cas limitativement énumérés.

Toutefois, l'examen des dossiers de marchés a permis de révéler des similitudes d'écritures relevant d'une personne unique sur plusieurs factures renseignées à main levée. Ce soupçon d'absence d'une véritable concurrence, entre les candidats a été confirmé à l'aune de recoupements et d'entretiens avec plusieurs responsables dont les présidents des commissions des marchés, le coordonnateur de la Cellule de passation de marchés publics (CPM) et le secrétaire municipal.

Les marchés concernés sont énumérés au tableau ci-dessous.

Tableau n° 32 : *Marchés exécutés suivant la régularisation de la mise en concurrence requise*

GESTIONS	REFERENCE MARCHE	TITULAIRE	MONTANT
2015	DRPCR n° 01 du 24 mars 2015 portant location du matériel de terrassement et engins divers	SOWENNE ENTREPRISE	4 997 300
	DRPS n° 2 du 07 mai 2015 portant fourniture de pièces de rechange électriques	ETF	2 995 430
	DRPS n° 5 du 07 mai 2015 portant fourniture de pièces de rechange électriques	ETF	1 994 200
2016	DRPCR n° 4 du 22 février 2016 portant fournitures de coupes, récompenses et prix	STS	4 000 000
	DRPCR n° 9 du 18 juillet 2016 portant fourniture de coupes, récompenses et prix	ETB SUARL	5 000 000
	DRPCR1 du 9 février 2016 relative aux fournitures de bureau	SOWENNE ENTREPRISE	4 000 000
	DRPCR n° 8 du 15 juillet 2016 relative aux fournitures de bureau	ETB SUARL	5 000 000
2017	DRPCR n° 1 du 20 janvier 2017 relative à la fourniture des équipements scolaires	SOWENNE ENTREPRISE	7 999 928
	DRPCR n° 2 du 02 février 2017 relative à la location de matériels de terrassement et d'engins divers	G.COM SARL	4 997 300
	DRPCR n° 3 du 22 mars 2017 relative à la fourniture de produits d'hygiène	ETB SUARL	4 000 000
	DRPCR n° 4 du 20 février 2017 relative à la fourniture du matériel de rechange	ETF	6 500 000
2018	DRPCR n° 1 du 22 février 2018 relative à la fourniture de riz	ETB SUARL	4 000 000
	DRPCR n° 4 du 02 avril 2018 relative aux fournitures scolaires	SOWENNE ENTREPRISE	7 999 276
	DRPCR n° 5 du 19 avril 2018 portant pièces de rechange électriques	ETF	9 000 000
	DRPCR n° 6 du 17 août 2018 relative à la fourniture d'équipements sportifs	NTS	5 000 000
TOTAL DES MONTANTS			77 483 434

Source : Dossiers des marchés publics

Il ressort de ce tableau que la commune a dépensé, sous la période, une somme totale de 77 483 434 F CFA en commande publique en violation des règles de mise en concurrence des marchés.

La commune feint respecter cette procédure après seulement avoir déjà attribué le marché.

La Cour rappelle que cette violation de la procédure de passation des marchés est de nature à priver à la commune un éventuel rendement d'échelle.

En réponse, le maire affirme que « *le manque d'expérience de mes agents justifiait le non-respect des règles de publicité des marchés publics* ».

La Cour relève que les marchés en cause ne sont pas complexes. Il s'agit pour l'essentiel de DRP à compétition restreinte dont la passation ne requiert pas une expérience particulière. Il s'y ajoute que le fait en cause est la similitude d'écritures relevant d'une personne unique sur plusieurs factures renseignées à main levée et appartenant à des candidats censés être soumis à une concurrence réelle.

Conclusion n° 1 :

Considérant le défaut de respect des règles de publicité et de concurrence sur la DRPCO n° 1/ComKaf/2018 relative à la construction du poste de santé à Ndiobène, la DRPCR n° 03/2017 du 23 août 2017 portant construction du mur de clôture de l'école 8 et les autres DRP récapitulées au tableau n° 32 ci-dessus, la Cour estime que le maire a enfreint la réglementation sur les marchés publics.

4.2.2 Déficit d'évaluation de la recevabilité des offres et de la capacité des candidats

L'article 44 du décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des Marchés publics prévoit que *"tout candidat à un marché public doit justifier qu'il dispose des capacités juridiques, techniques, financières et environnementales requises pour exécuter le marché en présentant tous les documents et attestations appropriés énumérés par le dossier d'appel à la concurrence"*. Ces documents et attestations sont "(...) *quel que soit le mode de passation du marché* » notamment, le registre de commerce, le NINEA, l'attestation de non liquidation, la garantie de soumission, la déclaration de prise de connaissance de la charte de transparence et d'éthique, le savoir-faire du candidat en matière de protection de l'environnement, la note de présentation du candidat (moyens humains, techniques et marchés de référence) ainsi que les attestations ou quitus délivrés par la CSS, l'IPRES, l'Inspection du Travail et les services fiscaux de l'Etat.

Ces pièces justificatives sont d'autant plus importantes qu'en référence à l'article 59 du Code « *la qualification du candidat qui a présenté l'offre évaluée la moins-disante au regard des capacités juridiques, techniques, environnementales et financières requises, est examinée indépendamment du contenu de son offre, au vu des justifications qu'il a soumises* ». La vérification de la capacité d'exécuter est obligatoire même pour les DRP à compétition restreinte au regard 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.

La production de ces pièces dans les dossiers de marchés est établie dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 33 : Etat de la justification de la capacité de plusieurs attributaires de marchés

GESTION	REFERENCE MARCHÉ	ENTREPRISES ATTRIBUTAIRES	MONTANT DES MARCHES	PIECES JUSTIFICATIVES DES CAPACITES FOURNIES
2015	DRPCR n° 8 du 23 mars 2015 portant travaux d'entretien des canaux et caniveaux	ETB	7 000 000	NINEA et RC
	DRPCR du 28/09/202015 portant fournitures scolaires	SOWENNE ENTREPRISE	7 999 928	Néant
	DRPCR n° 7 du 05 novembre 2015 portant équipements scolaires	G.COM SARL	3 927 040	Néant
2016	DRPCR n° 01 et 08 du 22 février et 15 juillet 2016 portant fourniture de bureau	SOWENNE ENTREP. ET ETB SUARL	6 000 000	NINEA et RC
	DRPCR n° 09 du 06 au 16 juillet 2016 portant fourniture d'équipement scolaire	S.T.S	4000 000	Néant
	DRPCR n° 11 du 15 juillet 2016 portant location du matériel de terrassement	ENT. DIANATOUL MAKHWA,	4 997 300	Néant
2017	DRPCR n° 1 du 20 janvier 2017 portant fourniture des équipements scolaires	SOWENNE ENTREPRISE	7 999 928	NINEA et RC
	DRPCR des 22 février et 13 août 2017 portant fourniture des produits d'hygiène	ETB SUARL	4 000 000	Néant
2018	DRPCR n° 01 du 16 mars 2018 portant fourniture de riz	ETB SUARL	4 000 000	Néant
	DRPCR n° 3 et 6 respectivement des 02 avril et 17 août 2018 portant équipements sportifs	KASNACK et NTS	4 000 000	Néant
	DRPCR n° 5 du 19 avril 2018 portant fournitures de pièces de rechange électrique	ETF	9 000 000	Néant
	DRPCO n° 1/COM/KAFF du 04 juillet 2018 portant construction du poste de sante à Ndiobène	TSA SARL	37 834 360	Néant

Source : Dossiers des marchés publics

Il ressort de ce tableau que, sur une douzaine de marchés, seuls trois attributaires ont tenté de prouver leur capacité juridique, technique et financière. Il s'y ajoute que seule la facture est produite afin de renseigner sur le NINEA et le Registre de commerce.

La Cour observe qu'au regard de la nature des marchés et du seuil applicable, conformément à l'article 1^{er} de l'arrêté n° 2015-860 du 22 janvier 2015 pris en application de l'article 114 du Code des Marchés publics, tout candidat doit être amené à présenter tous les documents et attestations visés par l'article 44 du Code, à l'exception éventuelle de la garantie de soumission et des renseignements sur le savoir-faire du candidat en matière de protection de l'environnement.

En l'absence de ces pièces obligatoires, la commission ne peut pas vérifier convenablement la justification de la capacité du candidat. En l'espèce, en déclarant conformes les offres et en attribuant le marché, elle a violé les dispositions de l'article 59 du Code.

En procédant avec une telle légèreté, la commission des marchés participe éventuellement aux difficultés d'exécution de la commande en cause.

Recommandation n° 37 :

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.

4.2.3 Défaut de notification aux soumissionnaires non retenus

Aux termes de l'article 3 de l'arrêté du n° 2015-107 du 07 janvier 2015 pris en application de l'article 78 du Code des marchés publics, *la personne responsable du marché informe les candidats dont les offres n'ont pas été retenues* après avoir attribué le marché au candidat présentant l'offre conforme évaluée la moins-disante.

L'examen des pièces des DRP à compétition restreinte et ouverte n'a pas permis de constater l'existence de lettres de notification de rejet. De même, les entretiens avec le secrétaire municipal, membre de la commission des marchés et l'agent voyer, coordonnateur de la CPM, ont confirmé que l'envoi des lettres de notification de rejet aux candidats non retenus n'est pas de rigueur.

En procédant de la sorte, la commune viole le droit de réponse que cette disposition confère aux candidats à la commande publique.

Le maire a renseigné, sans y apporter une preuve, que « *la notification obligatoire des offres non retenues aux candidats concernés est effective actuellement* ».

La Cour en prend acte.

Recommandation n° 38 :

La Cour demande au maire de respecter l'obligation de notifier les offres non retenues aux candidats concernés.

4.2.4 Attribution de marchés à l'entreprise administrée par un agent contractuel de l'Etat

En vertu des dispositions de l'article 29 b.3 du décret n° 74-347 du 12 avril 1974 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires de l'Etat, il est interdit à ces derniers « *d'exercer une activité privée lucrative* » même quand ils jouissent d'une autorisation d'absence sans rémunération.

L'analyse des marchés a révélé que l'entreprise « Ndoucoumane Technologie Service » a été attributaire de marchés de la commune dont l'un portant entretien des ordinateurs d'un montant d'un million cent quatre-vingt mille (1 180 000 F CFA) en 2016 et l'autre relatif à la fourniture d'équipements sportifs d'une valeur de cinq millions (5 000 000 F CFA) en 2018.

Toutefois, cette entreprise est administrée par Monsieur Coumba Ndoiffène DIOUF, par ailleurs, professeur de l'enseignement moyen en Mathématiques et Sciences de la Vie et de la Terre au Collège d'Enseignement Moyen de Diamaguène TP. Il l'a créé en 2010 après son élection aux fonctions de conseiller municipal en 2009.

Au regard du décret supra visé, le statut d'agent public de M. DIOUF est incompatible avec sa qualité de fournisseur et de prestataire de service. En l'espèce, les autorités locales doivent veiller à l'application de la réglementation ; le maire en premier dans la mesure où il n'est pas censé ignorer le statut de la personne en cause.

Toutefois, en réponse, le maire qui qualifie cette situation de « *faute grave* », soutient qu'« *à vrai dire, les deux attributs de Coumba Ndoiffène DIOUF nous étaient inconnus* ».

La Cour rappelle, comme mentionné plus haut, que le maire ne peut pas ignorer le statut du mis en cause au regard des différentes fonctions qu'il a occupées en tant que trésorier de la commission de paie des œuvres sociales, coordonnateur de la cellule de passation des marchés publics en 2017, président de la commission technique "*relations extérieures et coopération décentralisée*" et membre de la commission des finances en tant que conseiller municipal.

Dans tous les cas, il lui appartient en tant que maire, de veiller à l'exécution des lois et règlements conformément à l'article 107 du CGCT. En l'espace, le maire a passé un marché avec un candidat dont le statut d'agent public est incompatible avec la qualité de fournisseur et de prestataire de service.

Recommandation n° 39 :

La Cour demande au maire de mettre fin à la consultation et à l'attribution de marchés à une entreprise créée et administrée par un agent de l'Etat.

Conclusion n° 2 :

Considérant que le maire a passé deux marchés publics avec l'entreprise « Ndoucoumane Technologie Service » administrée par un agent contractuel de l'Etat, par ailleurs conseiller municipal, la Cour estime que le maire a enfreint la réglementation notamment sur les marchés publics.

4.2.5 Pratique irrégulière de plusieurs cas de fractionnement de marchés

En référence à l'article 2 de l'arrêté n° 2015-107 du 7 janvier 2015 pris en application de l'article 78 du Code des Marchés publics, la procédure de demande de renseignements et de prix simple (DRPS) s'applique aux commandes de fournitures dont le montant estimé est inférieur à trois (3) millions de FCFA toutes taxes comprises. Par ailleurs, 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* ».

L'examen des marchés passés durant la période sous revue a révélé plusieurs fractionnements illustrés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 34 : Liste des marchés fractionnés

GES- TION	OBJET DU MARCHE	ATTRIBU- TAIRE	REFERENCE MARCHE	MONTANT MARCHE	CUMUL DES MONTANTS
2015	Fourniture des pièces de rechange électriques	ETF	DRP n° 2 du 07/05/2015	2 995 430	4 989 630 _{FCFA}
			DRP n° 5 du 07/05/2015	1 994 200	
2016	Fourniture des pièces de rechange électriques	ETF	DRP n° 03 du 22 février 2016	1 994 200	4 493 440 _{FCFA}
			DRP n° 10 du 15 juillet 2016	2 499 240	
2017	Fournitures de bureau	GCOM SARL	Cotation du 26 mai 2017	1 000 000	4 994 200 _{FCFA}
		SCBS	Cotation du 20 août 2017	1 994 200	
		GIE FIDELE	Cotation du 15 mars 2017	2 000 000	
TOTAL					14 477 270_{FCFA}

Source : Dossiers des marchés publics

Le tableau révèle qu'en 2015, les montants des DRP n° 2 et 5 du 07 mai 2015 portant sur la fourniture des pièces de rechange électriques, dont EFT est attributaire, sont cumulés à 4 989 630 F CFA. Ce montant est supérieur au seuil de 3 000 000 F CFA au-dessus duquel la DRP restreinte est obligatoire. Le fractionnement a permis ainsi à la commune de se soustraire aux règles de la DRP restreinte pour deux marchés passés le même jour.

En 2016, l'entreprise supra citée a été attributaire des DRP simples n° 3 et 10 portant sur le même objet pour un cumul de 4 493 440 F CFA. Il s'agit là aussi d'un autre cas de fractionnement.

De même, le cumul des cotations de 2017 relatives aux fournitures de bureau des 15 mars, 26 mai et 20 août 2017 s'élève à 4 994 200 F CFA. En bonne règle, ces différentes opérations devaient faire l'objet d'une DRP restreinte. Mais tel n'a pas également été le cas.

Le maire justifie cette situation par « *les contraintes de trésorerie* » auxquelles la commune a été confrontée.

La Cour rappelle que cet article prescrit que « *les autorités contractantes ne peuvent en aucun cas fractionner les dépenses* ». Ainsi, la raison relative aux « *contraintes de trésorerie* » ne saurait être recevable.

Conclusion n° 3 :

Considérant que le maire a fractionné les dépenses sus indiquées, la Cour estime qu'il a enfreint la réglementation sur les marchés publics.

De son côté, la responsable de la Division administrative et financière estime, à l'instar du président de la commission des marchés, que le fractionnement a été également favorisé par la méconnaissance des dispositions du Code des marchés publics notamment celles de l'article 54 proscrivant le fractionnement.

La Cour précise, à cet effet, que « *les représentants des autorités contractantes membres des commissions des marchés et leurs suppléants sont choisis en priorité parmi les agents dont la compétence en matière de passation de marchés publics est avérée* » en référence à l'article 4 de l'arrêté n° 2015-864 du 22 janvier 2015 pris en application de l'article 37 du Code. Mais, cette formalité substantielle n'a pas été observée. En effet, le maire et le secrétaire municipal ont auparavant précisé, à l'occasion du contrôle sur place, que le choix des membres de la commission et de la cellule a été fondé pour l'essentiel sur la disponibilité des agents et des membres du conseil municipal.

Enfin, elle souligne que la formation en matière de marchés publics est d'autant plus cruciale que la responsable de la Division administrative et financière qui en a fait mention est la Coordinatrice de la cellule des marchés publics en 2018. Ainsi, son niveau de connaissance en la matière affectera inévitablement le fonctionnement de la cellule qui est censée veiller sur la qualité des dossiers de marchés publics.

Recommandation n° 40 :

La Cour demande :

- au maire de privilégier les personnes dont la compétence en matière de passation de marchés publics est avérée dans la nomination des membres de la cellule et de la commission de passation des marchés et de veiller à leur formation ;

- au maire, au président de la commission des marchés et à la directrice des affaires administratives et financières de mettre fin à la pratique de régularisation de marchés en se conformant aux règles de passation des marchés publics.

4.2.6 Non-respect des délais d'exécution du marché de construction d'un poste de santé

La commune a lancé en 2018 une DRPCO pour la construction du poste de santé de Diamaguène Ndiobène. Le marché arrêté à 37 834 360 F CFA a été attribué à l'entreprise TSA SARL et signé le 15 décembre 2018 pour une durée des travaux fixée à six mois. Après exécution de 50% des travaux, l'entreprise a demandé conformément au contrat, le versement d'un acompte de 18 917 180 F CFA, soit la moitié du montant contractuel correspondant au niveau d'exécution facturé.

Un an et demi après le délai prévu pour la fin des travaux, ces derniers n'ont pas dépassé le seuil de 50%. En effet, le gérant de l'entreprise TSA SARL a affirmé n'avoir reçu aucun paiement et se trouve ainsi dans l'incapacité de poursuivre les travaux. Or, cette opération a été retracée dans le journal des dépenses de la commune, le compte administratif du maire et le compte de gestion du receveur au titre de l'année 2018.

Le maire qui considère avoir pris toutes les diligences nécessaires pour le paiement de cette somme, ayant constaté l'arrêt anormalement long des travaux, a mis en demeure l'entrepreneur, résilié le contrat et est dans la dynamique de lancer un nouveau marché en vue d'achever les travaux.

La Cour observe que l'exploitation de l'extrait du relevé bancaire de l'entreprise TSA SARL, communiqué par la banque, n'a pas permis de constater le versement de la somme en cause. Or, sauf paiement non libératoire notamment, ce compte mentionné dans le contrat est le seul devant recevoir le paiement.

En réponse, le receveur a communiqué à la Cour « *le détail des virements effectués pour le compte de l'entreprise TSA SARL* », selon lui, dans le cadre de ce marché.

La Cour fait remarquer qu'il ressort du tableau présenté dans la réponse du receveur que les ordres qu'il a donnés au Trésorier général et les paiements effectués par ce dernier à travers le système SICA-STAR sont intervenus entre le 07 août et 22 octobre 2018. Or, la première borne de cette période correspond à la date de signature du procès-verbal d'attribution provisoire du marché à l'entreprise TSA SARL. Ainsi, il est aisé de s'accorder sur l'impossibilité matérielle de régler un marché avant son attribution définitive et la signature de son contrat le 15 décembre 2018.

De toute évidence, le receveur n'a pas convenablement justifié le paiement de ce marché qui n'a pas été exécuté dans les délais.

Recommandation n° 41 :

La Cour demande au maire de veiller au respect des délais contractuels d'exécution des marchés publics.

V. COMPTABILITES ADMINISTRATIVE ET DES MATIERES

L'article 209 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales et l'article 74 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales imposent au maire de tenir ou de faire tenir, sous sa responsabilité, une comptabilité administrative des recettes et des dépenses.

En plus de cette comptabilité administrative, l'organe exécutif local est dans l'obligation de tenir une comptabilité des matières, en référence à l'article 214 dudit Code.

L'analyse de ces comptabilités révèle plusieurs défaillances.

5.1 MANQUEMENTS RELATIFS A LA COMPTABILITE ADMINISTRATIVE

Par arrêtés n° 22/C.KAF/SM du 27 octobre 2011 et n° 10/C.KAF/SM du 15 février 2018, Fatou DIOUF a été nommée aux fonctions respectivement de comptable et de responsable de la Division administrative et financière. Elle a donc en charge la tenue de la comptabilité administrative, sous la supervision du maire.

Toutefois, l'exploitation de la documentation fournie et l'analyse des données issues des entretiens d'audit font ressortir la mauvaise tenue de la comptabilité administrative, la discontinuité dans la numérotation des mandats, la mauvaise imputation budgétaire de plusieurs dépenses et le vote tardif des comptes administratifs.

5.1.1 Mauvaise tenue de la comptabilité administrative

La mauvaise tenue de la comptabilité administrative renvoie au défaut d'ouverture de plusieurs livres comptables et aux défaillances constatées dans l'enregistrement des écritures dans les rares livres ouverts.

A. Défaut de tenue de plusieurs livres comptables

En référence à l'article 75 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales, les livres de la comptabilité administrative comprennent obligatoirement :

- un journal des recettes, constitué par le recueil des bordereaux de titres de recettes ;
- un journal des dépenses, constitué par le recueil des bordereaux de mandats ;
- un livre de compte des recettes, signalant par section, chapitre et article les prévisions budgétaires et les titres émis au profit de la commune ;
- 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 ;
- un livre de compte des dépenses, signalant par section, chapitre et article les crédits ouverts, les mandatements effectués et les crédits disponibles ;
- le contrôle de solde du personnel communal.

La Cour constate que la mairie tient, manuellement, le journal des recettes et le journal des dépenses.

Toutefois, plusieurs livres obligatoires prévus par la réglementation n'ont pas été tenus. Il s'agit du livre de compte des recettes, de celui des dépenses, du livre-journal des liquidations et du contrôle de solde du personnel.

En l'absence du logiciel COMMAIR pour la tenue de la comptabilité, celles des livres journaux susmentionnés constitue, notamment, une limite à la mise en œuvre de diligences de contrôles comme la vérification de la concordance entre les données des livres de la comptabilité et celles du compte administratif. Elle est également une source d'insécurité pour une maîtrise exacte des droits des créanciers de la commune.

B. Défaillances dans la tenue des deux livres ouverts

Comme indiqué plus haut, les seuls livres ouverts sont le livre-journal des recettes et celui des dépenses.

S'agissant des dépenses, l'article 75 du régime financier des collectivités territoriales susmentionné précise que le journal des dépenses est constitué par le recueil des bordereaux de mandats.

Le tableau ci-dessous énumère les bordereaux de mandat qui n'ont pas été enregistrés dans les livres journaux des dépenses.

Tableau n ° 35 : Etat des bordereaux non enregistrés dans le journal des dépenses

GESTION	NUMEROS DE BORDEREAUX DE MANDATS NON ENREGISTRES DANS LE LIVRE JOURNAL DES DEPENSES
2015	4,5,6,7,9,19,27,32 et 60
2016	8,9,21,33 et 91
2017	3,4,5,6,9,10,11,12,15,17,18,28,29,33,36,40,47,53,55,68,71,72,73,75 et 76
2018	4,8,11,14,20,21,22,23,24,47 et 48

Source : Livres journaux des dépenses

Il résulte de ce tableau qu'une cinquantaine de bordereaux de mandats n'a pas été enregistré au journal des dépenses. Cette anomalie est constatée sur l'ensemble des gestions faisant l'objet de contrôle. En conclusion, le journal des dépenses de la commune n'est pas exhaustif.

La non prise en compte des bordereaux induit le défaut d'enregistrement des mandats dont ils constituent le recueil et des transactions y afférentes. Par ailleurs, cela témoigne de l'absence de procédures de contrôle visant à s'assurer de la bonne tenue des livres comptables et de l'impossibilité d'attester que le compte administratif synthétise parfaitement les transactions retracées dans les livres comptables et vice versa.

S'agissant des recettes, elles sont enregistrées dans le journal de recettes à la date du 31 décembre de chaque année. Il en résulte que la date d'établissement des bordereaux, des ordres de recettes et celle de leur enregistrement dans le livre journal de recettes sont concomitantes. Toutes ses opérations n'interviennent ainsi qu'en fin d'année alors que le recouvrement est quotidien.

La Cour relève qu'une telle pratique constitue en réalité une régularisation érigée en principe par la commune, alors qu'elle devrait être l'exception. En effet, les recettes ne sont pas perçues

d'un seul coup, le même jour et en fin d'année. En plus, l'établissement d'un titre de recettes est, en principe, un préalable nécessaire à leur recouvrement.

Enfin, l'article 77 alinéa 2 du décret portant régime financier des collectivités territoriales dispose que "*Les livres de la comptabilité administrative sont totalisés et arrêtés mensuellement et définitivement clos à la fin de l'année financière*".

L'examen des livres-journaux de recettes et de dépenses a montré qu'ils ne font pas l'objet d'un arrêté mensuel ou définitif en fin d'exercice.

En retour, la comptable a indiqué que la commune ne reçoit « *pas les CL6 pour avoir la totalité des informations relatives aux recettes et procéder régulièrement à leur enregistrement dans les livres-journaux* ».

La Cour conçoit que l'indisponibilité du "relevé des recettes perçues avant émission des ordres de recettes", autrement dit CL6, obère l'exhaustivité de la comptabilité. Toutefois, elle ne saurait justifier le défaut d'enregistrement, au fil de l'eau, dans le journal des recettes, des ordres de recettes émis par le maire.

Recommandation n° 42 :

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

- *ouvrir tous les livres comptables obligatoires prévus par la réglementation dont le compte des recettes, le compte des dépenses, le livre-journal des liquidations et le contrôle de solde du personnel ;*
- *tenir correctement le journal des recettes et le livre journal des dépenses ;*
- *procéder à des arrêtés mensuels des livres de la comptabilité administrative ainsi qu'à la clôture définitive en fin de gestion.*

5.1.2 Discontinuité dans la numérotation des mandats

L'article 34 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales dispose que « *chaque mandat est daté et numéroté à suivre* ». En conséquence, pour une gestion donnée un numéro est attribué à un et un seul mandat.

Le tableau ci-dessous illustre les numéros de mandats enregistrés sur des bordereaux différents.

Tableau n° 36 : Numéros de mandats doublons enregistrés sur des bordereaux différents

GESTIONS	MANDATS	BORDEREAUX DE MANDATS
2015	1894	85 et 86
2017	731 à 741	30, 30 bis, 31 et 32
	1099 et 1100	50 et 51
	1259 à 1311	65, 65 bis, 66 et 67
2018	341 à 349	17 et 18
	350	17 et 19

Source : Journaux des dépenses

Cet état de fait résulte d'une part, d'un contrôle interne inopérant et d'autre part, d'une absence de centralisation de l'élaboration des bordereaux de mandats.

En effet, les entretiens réalisés avec la responsable de la DAF et la chargée des salaires renseignent que chacune d'elles établit des bordereaux en fonction des dépenses préparées par soi-même et la coordination fait souvent défaut.

Recommandation n° 43 :

La Cour demande au maire, au secrétaire municipal et à la responsable de la Division administrative et financière de veiller, chacun en ce qui le concerne, à la numérotation des mandats dans une série ininterrompue afin d'éviter des doublons.

5.1.3 Mauvaise imputation budgétaire de plusieurs dépenses

L'arrêté interministériel n° 10830/M.E.F.P./M.INT du 1^{er} décembre 1993 relatif à la nomenclature du budget des collectivités territoriales, modifié, définit pour chaque nature de dépenses un compte spécifique. Ainsi, le compte approprié pour le carburant est référencé sous le numéro 6130.

L'examen des pièces justificatives a révélé l'imputation d'opérations portant achat de carburant sur plusieurs comptes inappropriés. Le tableau ci-dessous présente essentiellement les transactions concernées.

Tableau n° 37 : Dépenses imputées majoritairement sur des comptes inappropriés

GESTIONS	MANDATS	CHAPITRES	ARTICLES	LIBELLES DES OPERATIONS	MONTANTS
2015	1030	508	63380	FETES OFFICIELLES	3 999 760
	1031	508	63381	RECEPTIONS PUBLIQUES	3 999 760
	1208	441	6462	PARTICIPATION AUX DEPENSES DE L'ENSEIGNEMENT	1 499 564
	1410	313	6469	PARTICIPATION DIVERSES	2 999 820
	1580	451	6469	PARTICIPATIONS DIVERSES	7 499 610
Sous-total 2015					19 998 514
2016	420 à 421	508	63380	CARBURANT	8 000 000
	1284	441	6462	CARBURANT	1 499 995
	1396	441	6469	CARBURANT	2 499 595
	1564	313	6469	CARBURANT	2 999 990
Sous-total 2016					14 999 580
2017	733	441	6469	PARTICIPATION DIVERSES	1 999 795
	1259	451	6469	PARTICIPATION DIVERSES	4 999 785
Sous-total 2017					6 999 580
2018	396	451	6469	PARTICIPATION DIVERSES	1 999 795
	604	451	6469	DEPENSES DIVERSES	1 999 795
	817	441	6462	PARTICIPATION AUX DEPENSES DE L'ENSEIGNEMENT	1 499 995
	961	441	6469	PARTICIPATION DIVERSES	2 999 990
Sous-total 2018					8 499 575
TOTAL GENERAL					50 497 249

Source : mandats

Ces transactions concernent exclusivement l'achat de carburant imputé sur des comptes autres que le 6130 pour un montant de 50 497 249 F CFA. Il s'agit des comptes n° 63380 "fêtes officielles", n° 63381 "réceptions publiques", n° 6462 "participation aux dépenses de l'enseignement" et n° 6469 "participations diverses".

La Cour observe qu'une telle pratique viole le principe de la spécialité des crédits et est de nature à fausser l'analyse financière des comptes de la commune.

Recommandation n° 44 :

La Cour demande au maire, au secrétaire municipal et à la responsable de la Division administrative et financière de veiller, chacun en ce qui le concerne, à l'application strict de la nomenclature budgétaire en imputant chaque dépense sur le compte dédié.

Conclusion n° 3 :

Considérant que le maire a procédé à la mauvaise imputation budgétaire de plusieurs dépenses, la Cour estime qu'il a enfreint la réglementation sur la comptabilité publique.

5.1.4 Vote tardif des comptes administratifs

L'article 259 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales, prévoit que le vote du conseil arrêtant les comptes doit intervenir avant le 1^{er} octobre de l'année suivant l'exercice après transmission, du compte de gestion établi par le comptable. L'article 79 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales précise que : « *le compte administratif du maire est soumis à la délibération du conseil municipal en même temps que le compte de gestion du comptable* ».

Le tableau ci-dessous rend compte des différentes dates relatives à l'arrêté définitif des comptes administratifs.

Tableau n° 38 : *Dates de vote des comptes administratifs*

EXERCICE	DATE DE VOTE DES COMPTES	RETARD ACCUSE
2015	08 décembre 2016	2 mois et 8 jours de retard
2016	12 janvier 2018	3 mois et 12 jours de retard
2017	18 octobre 2018	17 jours de retard
2018	23 septembre 2019	sans retard

Source : PV et extraits de délibération

Au vu des différentes dates de vote contenues dans le tableau ci-dessus, la Cour constate que, sur la période sous revue, exception faite de la gestion 2018, les comptes administratifs de la commune ont été votés hors du délai réglementaire. De plus, les votes ont été faits en l'absence du compte de gestion du receveur.

Pour le cas de la gestion 2017, le procès-verbal n° 06/2018/C.KAF portant examen et vote du compte administratif de 2017 est daté du 28 septembre 2018 laissant croire une adoption dans les délais. Or, à la lecture de son paragraphe 4, il apparaît que la session ordinaire du conseil

municipal en date du vendredi 28 septembre 2018 a été suspendue au jeudi 18 octobre 2018, soit une durée de 20 jours excédent les 15 jours légalement requis, pour motif d'absence du maire en mission parlementaire à l'étranger. Ce faisant, cette suspension a participé à l'adoption du compte administratif de 2017 le 18 octobre 2018 et non le 28 septembre.

Seul le vote du compte administratif de la gestion 2018 est intervenu avant la date butoir. La commune devrait s'évertuer à satisfaire effectivement une telle performance qui constitue une des exigences du PACASEN.

Recommandation n° 45 :

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.*

5.2 MANQUEMENTS RELATIFS A LA COMPTABILITE DES MATIERES

L'examen des pièces et documents ainsi que l'inspection des matières a permis de déceler plusieurs irrégularités allant de la nomination tardive du comptable des matières à une gestion dispendieuse du carburant.

5.2.1 Nomination tardive d'un 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, l'administrateur et le comptable des matières secondé éventuellement par un responsable de magasin.

Cependant, la nomination d'un comptable des matières, en la personne de Fatou GUEYE, n'est intervenue qu'en 2018, suivant l'arrêté n° 038/2018/Ckaf du 03 avril 2018. Auparavant, El Hadji Seydou Nourou GAYE faisait office de comptable des matières pour les gestions 2015 et 2016. Mais, il ne disposait pas d'un titre légal à cet effet.

Dans sa réponse, le maire renseigne que « *le retard dans la nomination et la prise de service du comptable des matières résident dans le fait qu'il fallait d'abord trouver le profil parmi mes agents, ce qui faisait défaut* ».

La Cour considère que la volonté de « *trouver le profil* » pourrait expliquer, sans pour autant le justifier, « le retard dans la nomination » du comptable des matières. En revanche, la même volonté ne peut en rien expliquer la prise de service tardive de la comptable des matières.

Conclusion n° 4 :

Considérant que le maire n'a pas pris les dispositions nécessaires pour la nomination du comptable des matières avant 2018, la Cour estime qu'il a enfreint la réglementation sur la comptabilité des matières.

5.2.2 Composition irrégulière de la commission de réception et absence de celles de recensement et de réforme

L'article 7 du décret n° 85-434 du 20 avril 1985 modifiant le 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, repris par l'article 45 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières, dispose que le comptable des matières est membre de la commission de réception.

Sous la période revue, l'autorité locale a désigné des commissions de réception des matières suivant les arrêtés ci-après : n° 03/2015/C.KAF/SM du 10 janvier 2015, n° 03/2016/C.KAF/SM du 18 janvier 2016, n° 004/2017/C.KAF/SM du 30 janvier 2017 et n° 04/2018/C.KAF/SM du 16 janvier 2018.

Toutefois, l'exploitation des documents et les entretiens d'audit avec les différents responsables ont renseigné l'absence, dans les commissions de réception de 2015 à 2018, d'un comptable des matières pourvu d'un titre légal.

Malgré, la nomination de Fatou GUEYE en qualité de comptable des matières en avril 2018, la commission de réception créée en janvier n'a pas été modifiée pour l'y intégrer. Il s'y ajoute son exclusion de la procédure en 2018.

Ainsi, les commissions de réception de la période n'ont pas été régulièrement constituées.

Par ailleurs, l'article 17 b de l'instruction générale n° 004 du 8 mars 1988 sur la comptabilité des matières prévoit que l'installation de tout comptable des matières est supervisée par la commission de recensement qui dresse un procès-verbal portant inventaire de l'existant qu'il doit prendre en charge.

Cependant, le maire n'a pas mis en place cette commission. Ainsi, l'installation de la comptable des matières nommée en avril 2018, a été effectuée sans ladite commission.

Enfin, l'inspection des magasins de la commune révèle l'existence de matériels à la fois vétuste et défectueux. Cependant, le maire n'a pas créé la commission de réforme pour sortir du patrimoine communal ce matériel inutilisable et encombrant.

En réponse, le maire dit « avoir toujours pensé » que « *la commission de réception, dont fait partie le comptable des matières, devrait être la commission de recensement des matières* ».

La Cour précise que la commission de recensement des matières est différente de la commission de réception même si leurs membres sont nommés dans les mêmes conditions, en référence à l'article 48 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières. A titre d'exemple, elles comprennent au moins trois membres dont deux d'office, l'ordonnateur des matières et le comptable des matières.

Recommandation n° 46 :

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

- la composition régulière de la commission de réception ;***
- la création de la commission de recensement des matières ;***

- la mise en place de la commission de réforme des matières vétustes ou inutilisables.

5.2.3 Mauvaise tenue de la comptabilité des matières

L'article 18 du décret n° 81-844 modifié, repris par l'article 76 du décret n° 2018-842 précité, dispose que tout comptable des matières est tenu d'enregistrer les faits de sa gestion sur les documents ci-après :

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

Il ressort de l'analyse de la documentation fournie et les différents entretiens avec les concernés que seuls les carnets de bons d'entrée et de sortie définitive ont été tenus.

En outre, l'exploitation de ces carnets de bons fait ressortir les constats ci-après :

- les bons d'entrée et de sortie définitive ne sont ni datés, ni numérotés et signés ou visés par le comptable des matières (absence de prise en charge des matières et de décharge du comptable matières) en violation aux dispositions des articles 12-a et 19-a de l'instruction n° 004 du 08 mars 1988 ;
- les bons d'entrée définitive ont été uniquement signés par l'ordonnateur des matières sur l'ensemble de la période de contrôle ;
- les bons d'entrée ne portent pas mention du numéro, de la date du procès-verbal de réception et éventuellement de celle d'approbation du marché, au mépris de l'article 7-b de l'instruction visée plus haut ;
- les bons de sortie définitive certifiés par l'administrateur/ordonnateur des matières sont généralement réceptionnés par lui comme bénéficiaire final sans la signature du comptable des matières. Les bons concernés sont estimés à hauteur de 75% en 2015, 50% en 2016, 53% en 2017 et 70% en 2018 ;
- au mépris de l'article 12-c de l'instruction susvisée, plusieurs bons de sortie définitive n'ont pas été certifiés par l'ordonnateur ni visés par le comptable des matières et le réceptionnaire (bénéficiaire) ou réceptionnés sans aucune identification ou mention de la qualité de la personne ayant réceptionnée.

Ces cas concernent notamment, les achats en 2016 de 12 500 litres de carburant (8 000 000 FCFA), d'équipements sportifs dont 35 jeux de maillots, 68 ballons et 449 bas (9 000 000 FCFA) ; en 2017 de fournitures électriques (6 500 000 FCFA), de tickets de perception (2 360 000 FCFA), de 8 403 (2 017 + 6 386) litres de gasoil (4 999 785 FCFA) et en 2018, de 6 722 litres de gasoil pour une valeur de 3 999 590 FCFA.

Par ailleurs, l'article 60 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières précise qu'à la fin de chaque exercice budgétaire, l'ordonnateur des matières doit organiser un

inventaire physique, en vue d'effectuer un recensement global des matières en attente d'affectation et en service.

Mais, aucun inventaire n'a été réalisé à la fin de la gestion 2018. Ainsi, les fiches d'inventaire affichées sur les portes des bureaux ne sont pas à jour. Elles datent de 2014 pour la plupart et mentionnent des détenteurs de matières souvent différents des occupants réels des bureaux.

Le maire justifie cette situation par « *un manque de formation de la comptable des matières* » et éventuellement « *d'imprimés* ». La comptable des matières a confirmé ces faits. Toutefois, elle a précisé qu'après sa « *nomination aucune passation de service n'a été tenue* » durant la période de contrôle mais elle a suivi une formation en la matière.

Le Cour considère que le maire doit s'assurer, pour la bonne marche du service, de la disponibilité des imprimés.

Recommandation n° 47 :

La Cour demande :

✓ ***au maire de :***

- ***mettre à la disposition de la comptable des matières tous les livres, registres et imprimés obligatoires de la comptabilité des matières ;***
- ***certifier les sorties de matières ;***
- ***mettre un terme à la signature, par ses soins, de documents en qualité de réceptionniste des matières dont il n'est pas le consommateur ou l'utilisateur final ;***
- ***faire procéder, chaque année, à l'inventaire physique suivant le recensement global des matières en attente d'affectation et en service ;***

✓ ***au comptable des matières de :***

- ***tenir tous les livres obligatoires de la comptabilité des matières ;***
- ***faire figurer les mentions obligatoires sur les bons d'entrée et de sortie des matières, notamment la signature du réceptionnaire des matières ;***
- ***signer tous les bons d'entrée et de sortie.***

5.2.4 Absence de cartes grises et de carnets de bord pour les véhicules

L'état du parc automobile communal fait ressortir six (6) véhicules de service qui sont tous en panne. Toutefois, seules deux copies de cartes grises ont été transmises à la Cour. En outre, aucune documentation afférente au suivi de l'entretien régulier des véhicules n'a été fournie.

Par ailleurs, les véhicules ne disposent pas de carnets de bord en violation de l'article 17 du décret n° 2008-695 du 30 juin 2008 qui dispose expressément que « *Les véhicules administratifs, à l'exception des véhicules de fonction, sont obligatoirement munis d'un carnet de bord tenu à jour* ».

La Cour rappelle qu'en l'absence desdits carnets, il est impossible ni pour elle ni pour le comptable des matières de contrôler le mouvement des véhicules et les dotations de carburant en fonction des consommations et des distances parcourues.

En retour, le maire a relevé que les cartes grises « ont été égarées ». En outre, « les chauffeurs ne pouvaient tenir correctement un carnet de bord d'où leur absence pour les véhicules ».

La Cour relève que le carnet de bord doit d'abord être mis à la disposition du chauffeur sans considération de sa capacité à le tenir. Une fois le carnet disponible, le chauffeur concerné, pourrait être aidé à sa tenue par, notamment, le comptable des matières.

Recommandation n° 47 :

La Cour demande au maire de :

- doter chaque véhicule d'un carnet de bord et de veiller à sa correcte tenue ;
- chercher un duplicata des cartes grises des quatre véhicules de la commune déclarés perdus par le maire et de faire bien les conserver par, notamment, la comptabilité des matières.

5.2.5 Gestion dispendieuse du carburant

Les données utilisées ne sont pas circonscrites aux comptes administratifs. Elles sont également issues de l'exploitation des carnets de bon d'entrée d'une part, et des pièces justificatives de paiement enregistrées dans le livre journal des dépenses, d'autre part.

Sur la base de ces éléments, le tableau ci-après détaille la consommation de carburant de 2015 à 2018.

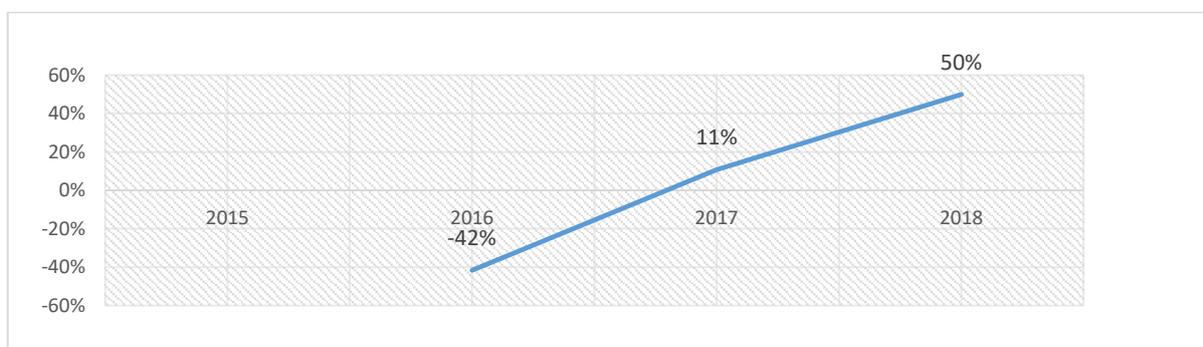
Tableau n° 39 : Consommation de carburant de 2015 à 2018

	GESTION				TOTAL	MOYENNE
	2015	2016	2017	2018		
Montant en FCFA	47 996 814	27 998 545	30 998 310	46 496 860	153 490 529	38 372 632
Taux d'évolution de la consommation de carburant		-42%	11%	50%	-03%	-1%

Sources : comptes administratifs, pièces justificatives de paiement, carnets de bon d'entrée, registres des dépenses

Il ressort de ce tableau que l'achat global de carburant s'est élevé à 153 490 529 FCFA, soit une consommation moyenne annuelle de 38 372 632 FCFA. Le graphique suivant en retrace l'évolution par année.

Graphique n° 3 : Evolution du carburant de 2015 à 2018



Il ressort de ce tableau que la consommation de carburant a cru continuellement de 2016 à 2018, en passant de 27 998 545 FCFA à 46 496 860 FCFA.

La répartition du carburant par service est présentée dans le tableau qui suit.

Tableau n° 40 : Achats de carburant par service

SERVICES	INTITULES	GESTIONS				TOTAUX	%
		2015	2016	2017	2018		
210	Contingents et participations		-	2 999 990	1 999 795	4 999 785	3%
313	Cabinet du maire	4 999 700	2 999 990	4 999 785	4 999 775	17 999 250	12%
321	Secrétariat et bureaux	3 999 760			4 999 785	8 999 545	6%
331	Recette municipale	4 999 680	4 999 785	4 999 785	4 999 785	19 999 035	13%
371	Police municipale et protection des populations			-	3 999 590	3 999 590	3%
381	Voirie, squares et jardins	3 999 760		3 999 590	3 999 590	11 998 940	8%
391	Nettoyement	2 999 820		2 999 990	2 999 990	8 999 800	6%
401	Ateliers et garages	2 999 820		-	3 999 590	6 999 410	5%
441	Education, jeunesse, culture et sports	4 499 384	7 999 180	5 999 385	8 499 575	26 997 524	18%
451	Santé, Hygiène et Actions sociales	11 499 370	3 999 590	4 999 785	5 999 385	26 498 130	17%
508	Fêtes et cérémonies publiques	7 999 520	8 000 000			15 999 520	10%
	TOTAUX	47 996 814	27 998 545	30 998 310	46 496 860	153 490 529	100%

Sources : comptes administratifs, registres de dépenses, pièces justificatives de paiement, carnets de bon d'entrée

Il ressort du tableau ci-dessous que les services 441 et 451 sont les mieux dotés avec respectivement 18% et 17% sur la consommation de la période.

Toutefois, la commune n'a pas produit de décharges sur les bons de sortie définitive prouvant que les structures concernées par le fond de dotation de la décentralisation ont bien été les bénéficiaires de carburant.

En réalité, elle n'a pas tenu une comptabilité spécifique du carburant, en violation 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. Celle-ci requiert, au point 4.3.4, du comptable des matières la tenue d'une « *comptabilité du carburant avec mention des quantités reçues et utilisées par véhicule* ».

En plus, l'approvisionnement du carburant a été effectué à la pompe sous la forme de "bons".

De même, il ressort des entretiens avec plusieurs responsables et la comptable des matières que la gestion du carburant est du domaine exclusif du maire. Ils sont, soutiennent-ils, dans l'incapacité de fournir une information y relative.

La comptable des matières se borne à enregistrer les achats/entrées de carburant sur les carnets de bon d'entrée et procède systématiquement et mécaniquement à leur sortie pour les mêmes quantités sur les carnets de bon de sortie définitive, sans même être détentrices des titres de carburant encore moins disposer de la documentation relative à sa destination.

La Cour rappelle d'abord que l'approvisionnement en carburant sous la forme de "bons" est une pratique proscrite qui inverse le processus d'exécution de la dépense publique. Ensuite, la

réception du carburant est une prérogative de la commission de réception avec une présence effective des membres. Enfin, la détention des matières, y compris les titres de carburant, est du ressort de la comptable des matières qui prend en charge les ordres donnés par le maire et les journalise dans une comptabilité spécifique.

La maire concède qu'« *il n'est pas facile de justifier l'approvisionnement à la pompe sous forme de bons* ». En outre, le carburant a été utilisé pour répondre aux « *sollicitations* » « *de services déconcentrés de l'Etat* », pour « *l'évacuation sanitaire des hôpitaux* », pour le fonctionnement « *des services municipaux, etc.* ». Mais, ces dotations ont été faites à « *l'absence de visas des bons de sortie définitive* » et de « *décharges* ».

La Cour rappelle d'abord, dans le sillage de l'interdiction des bons, que les tickets ou cartes de carburant doivent faire l'objet d'une réception par la commission dédiée et comptabilisés par le comptable des matières avant toute utilisation. Ensuite, il importe pour le maire de discerner les services déconcentrés devant être appuyés par la commune en raison de leur contribution à l'exercice de compétences transférées.

Conclusion n° 5 :

Considérant que :

- **le carburant a été acquis suivant une modalité proscrite pour un montant total de 153 490 529 F CFA ;**
- **la consommation du carburant à hauteur du montant sus indiqué est disproportionnelle au regard de l'état et de la faible consistance du parc automobile ;**
- **l'utilisation et la destination du carburant n'ont pas été justifiées par le maire ;**

la Cour estime que le maire a enfreint la réglementation sur les dépenses publiques et la comptabilité des matières.

Recommandation n° 48 :

La Cour demande :

✓ **au maire de :**

- ***mettre un terme à l'approvisionnement du carburant à la pompe sous la forme de "bons" pour adopter les commandes sous forme de tickets ou de cartes ;***
- ***veiller à la réception des tickets de carburant par la commission de réception ;***
- ***placer les tickets de carburant réceptionnés sous la garde de la comptable des matières ;***
- ***ordonner les mouvements de carburant sur les bons prévus à cet effet ;***

✓ **à la comptable des matières de :**

- ***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 ;***
- ***tenir une comptabilité spécifique au carburant.***

Le Président de Chambre

Joseph NDOUR