

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple - Un But - Une Foi

CONFIDENTIEL

Cour 
des Comptes 23/20-20

CHAMBRE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

**RAPPORT DEFINITIF SUR LE
CONTROLE DE LA GESTION DE LA
COMMUNE DE KOLDA
EXERCICES 2015-2018**

Rapporteur :

➤ René Pascal DIOUF, Conseiller référendaire

Assistants de vérification :

- Mame Dior SARR
- François Mamadou DIOUF
- Papis TECKAGNE

AVERTISSEMENT

Conformément aux dispositions de l'article 49 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes, le présent rapport définitif de contrôle de la gestion de la commune de Kolda, pour les exercices 2015 à 2018, a été adopté par la Chambre des Collectivités territoriales de la Cour des Comptes, à l'unanimité de ses membres, avec l'assistance de Maître Ndéye Ndella SARR DIOUF, greffier de la chambre, en sa séance du 12 mai 2020, au vu du rapport provisoire rédigé par Monsieur René Pascal DIOUF, Conseiller référendaire, et compte tenu des réponses et observations du Maire de la commune, du secrétaire municipal, du président de la commission des marchés, du comptable administratif, du comptable des matières et de l'agent voyer.

SOMMAIRE

INTRODUCTION-----	3
I. ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA COMMUNE-----	5
1.1 Fonctionnement des organes de gouvernance---	5
1.2 Statut du secrétaire municipal et fonctionnement des différents services de la commune et des autres organes -----	10
II. GESTION DU PERSONNEL DE LA COMMUNE-----	21
2.1. Evolution du personnel-----	21
2.2. Procédures de recrutement et gestion de la carrière des agents-----	21
III. GESTIONS BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE LA COMMUNE-----	29
3.1. Tenue du débat d'orientation budgétaire -----	29
3.2. Sincérité des prévisions de recettes-----	30
3.3. Vote des budgets -----	32
3.4. Analyse financière -----	32
IV. EXAMEN DE LA COMPTABILITE DE LA COMMUNE -----	48
4.1. Manquements relevés dans la comptabilité administrative-----	48
4.2. Manquements notés dans la comptabilité des matières -----	54
V. EXAMEN DES DEPENSES DE LA COMMUNE -----	61
5.1. Simulacres d'appels à la concurrence -----	61
5.2. Dépenses relatives aux appuis du Ramadan et de la fête de Tabaski-----	69
5.3. Dépenses relatives aux travaux du marché au poisson et du centre commercial ----	70
5.4. Marché de l'aménagement de l'esplanade-----	70

INTRODUCTION

Par ordonnance n° 06/2019/CC/CCL/G du 04 mars 2019, nous avons été désigné pour procéder au contrôle de la gestion de la commune de Kolda au titre des exercices 2015 à 2018.

Ce contrôle constitue le premier réalisé par la Cour des comptes au sein de cette entité.

La commune de Kolda a été créée par arrêté général n°7562 du 1^{er} décembre 1952. Le périmètre communal actuel est celui fixé par l'arrêté n° 886 APA du 6/02/1952. Il est constitué d'un carré de 3 km de côté dont le centre est le pont Abdoul DIALLO. Sa superficie est de 9 km². Actuellement ce périmètre communal est largement dépassé par l'urbanisation galopante.

La politique de déconcentration et de régionalisation entreprise par l'Etat du Sénégal a abouti en février 1984, à la création de la région de Kolda (loi 84-22 du 22 février 1984). La ville de Kolda, devenue commune de plein exercice en 1960 et chef-lieu de département, a acquis un nouveau rôle administratif, comme capitale régionale.

En termes de découpage en quartiers, depuis 1989, date de l'élaboration du Plan directeur d'Urbanisme (PDU), la ville comptait six quartiers officiels à savoir Doumassou, Gadapara, Sikilo, Bantanguel, Bouna KANE et Saré Moussa.

A ces six quartiers traditionnels initiaux, il s'est ajouté la zone dénommée Saré Kémo, située à l'entrée de la ville sur la route allant vers Sédhiou.

Ces quartiers sont maintenus et classés en deux groupes selon leur position par rapport au fleuve qui constitue l'un des principaux éléments caractéristiques de la ville.

Ce découpage est demeuré inchangé jusqu'en 2015, où le Conseil municipal, par la délibération numéro 0007 /CM/CKD du 7 septembre 2015, a fixé le nombre de quartiers à 15 que sont : Bantanguel, Saré Moussa, Sinthiang Tountourou, Bouna Kane, Sinthiang Idrissa, Saré Kémo, Gadapara, Doumassou, Bel- Air, Ndiobéne, Sikilo Est, Sikilo Hilèle, Sikilo Ouest centre, Médina Chérif et Zone Lycée.

Lors de la phase de planification, l'évaluation du système de contrôle interne et l'identification des principaux risques auxquels la collectivité territoriale est confrontée ont conduit la mission à poursuivre les objectifs suivants :

- ✓ la vérification de la pertinence de l'organisation mise en place par la collectivité territoriale et du bon fonctionnement des organes ;
- ✓ la vérification du respect de la réglementation applicable aux actes de gestion de la collectivité territoriale et l'identification d'éventuels cas de gaspillages des ressources ;
- ✓ l'assurance de l'adéquation du plan communal de développement et du processus de budgétisation ;
- ✓ l'évaluation de la capacité de la commune à mobiliser des recettes ;
- ✓ l'évaluation du respect de la réglementation sur la comptabilité administrative et la comptabilité des matières ;

- ✓ l'évaluation de la performance des organes de passation des marchés et du degré de maîtrise des règles de passation des marchés ;
- ✓ l'évaluation des gestions financière, budgétaire et des ressources humaines ;
- ✓ l'évaluation des 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.

Ce contrôle ne concernant que les gestions 2015 à 2018, les observations contenues dans le présent rapport portent donc, exclusivement, sur la gestion de l'actuel maire, M. Abdoulaye BALDE, en poste depuis les élections locales du 29 juin 2014.

A la fin des travaux d'audit, conformément aux dispositions de l'article 252 alinéa 2 du Code général des Collectivités territoriales, un entretien de fin de mission a été organisé avec le maire. A cette occasion, il a été informé des différentes observations qui figurent dans le rapport provisoire et qui appelleront une réponse écrite de sa part.

Les observations définitives de la Cour ont été arrêtées au vu des réponses aux constatations provisoires reçues du maire, du secrétaire municipal, de l'ancien coordonnateur et de l'actuel coordonnateur de la Cellule de passation des marchés, du président de la commission des marchés, du comptable administratif et du comptable des matières.

Lesdites observations portent, en somme, sur l'organisation administrative, la gestion du personnel, l'analyse financière, la comptabilité administrative, la comptabilité des matières et l'exécution des dépenses.

I- ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA COMMUNE

1.1 . Fonctionnement des organes de gouvernance

L'organisation et la tenue des réunions du conseil municipal (CM) obéissent à des normes établies par le Code général des Collectivités territoriales (CGCT) dont le respect permet d'assurer une bonne participation de tous les acteurs concernés et une gestion efficace des réunions du conseil municipal.

Des préalables sont nécessaires à la tenue de chaque session du conseil. Il s'agit, entre autres de la détermination de l'ordre du jour, de la confection des convocations, de leur transmission aux conseillers, à leur domicile. Il s'y ajoute la transmission d'une copie de la convocation de réunion au représentant de l'État et la mention de la convocation au registre des délibérations.

1.1.1. Fonctionnement informel du bureau municipal

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

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

La rédaction de comptes rendus et ou de procès-verbaux de réunion constitue un indice permettant d'attester le fonctionnement régulier du bureau municipal et, par conséquent, le respect des dispositions de l'article 111 du CGCT.

Sur la période sous revue, aucune documentation attestant le fonctionnement régulier du bureau municipal et le respect des dispositions de l'article 111 n'a été transmise à la Cour, en dépit des déclarations de certains de ses membres.

Cette absence de tenue des réunions a un impact négatif sur le rôle que devrait jouer cet organe dans la réalisation des missions de la collectivité territoriale.

Recommandation n°1 : La Cour demande au maire de veiller à la tenue régulière des réunions du bureau municipal et à leur matérialisation par l'établissement de convocations formelles et de comptes rendus ou procès-verbaux y relatifs.

1.1.2. Fonctionnement du conseil municipal

1.1.2.1. Sur la périodicité des sessions et le respect des formes et modalités légales de convocation

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

Toutefois, l'examen des cahiers de transmission des courriers pour la période de référence montre des situations diverses d'un exercice à un autre, mais marquées toutes par le non-respect des dispositions légales en la matière.

En effet, sur toute la période de référence, seules deux convocations ont été retracées dans le registre de transmission du courrier. Il s'agit de la convocation datée du 27 janvier 2016. Pour sa transmission, les noms de cinquante-cinq (55) conseillers sur les soixante-dix (70) que compte le conseil municipal sont mentionnés sur le registre et quarante-trois (43) conseillers ont signé une décharge attestant la réception de leur convocation. La convocation en date du 15 juillet pour la session du 26 juillet 2016 a été transmise uniquement aux services techniques.

De même, l'examen des copies des convocations ne permet pas de retracer toutes celles qui ont été émises, seules certaines y figurant. On peut citer, par exemple, pour l'exercice 2016, une convocation pour une session du 26 novembre portant débat d'orientation budgétaire, qui n'est transcrite ni dans le registre des délibérations ni dans le cahier de transmission des courriers aux conseillers.

Or, aux termes de l'article 146 du CGCT « Toute convocation est faite par le maire. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée à la porte de la mairie et adressée par écrit et à domicile, trois jours francs au moins avant celui de la réunion ».

Etant un document qui retrace l'activité du conseil municipal, le registre des délibérations constitue un élément permettant de jauger son activité.

Cependant, pour la période sous revue, aucune convocation n'est mentionnée dans le registre des délibérations. L'examen de ce dernier fait apparaître uniquement les extraits de délibérations du CM. En outre, le registre des délibérations, ni côté ni paraphé par le préfet, ne fait pas mention des ordres du jour du conseil, et les procès-verbaux n'y sont pas inscrits, conformément à l'article 154 du Code général des Collectivités territoriales.

Par ailleurs, il a été observé que certaines délibérations font simplement l'objet d'une mention manuscrite avec un numéro, l'objet et la date. En somme, le registre des délibérations est mal tenu, en violation de toutes les dispositions légales en la matière.

Recommandation n°2 : La Cour demande au maire de veiller au respect des formalités préalables à la tenue des réunions du conseil municipal et à la bonne tenue du registre des délibérations, côté et paraphé par le préfet.

1.1.2.2. Matérialité et régularité des sessions du conseil municipal

La tenue de chaque session du conseil municipal est sanctionnée par la rédaction d'un procès-verbal ou d'un compte rendu qui permet de retracer l'exposé préliminaire du maire, les débats et la délibération votée. Il est établi à l'issue de la réunion du conseil municipal et doit être signé par l'ensemble des conseillers présents. De même, la liste de présence signée par l'ensemble des conseillers présents constitue une bonne pratique. Il ressort de l'inventaire des quatorze (14) sessions tenues durant la période sous revue que seuls cinq procès-verbaux sont disponibles.

Tableau n°1 : sessions tenues par le conseil municipal

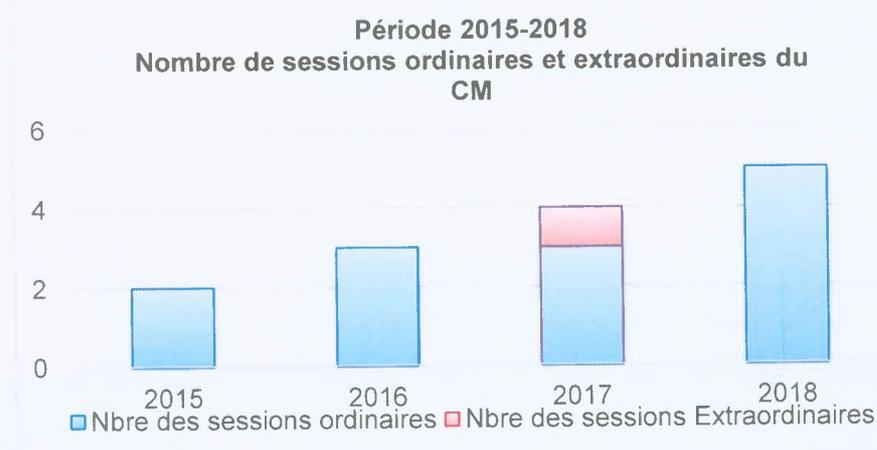
Exercice	Date de session	PV disponibles	Liste de présence
2015	23/02/2015	Oui	Non
	10/03/2015	Non	Non
	08/08/2015	Non	Non
2016	27/02/2016	Non	Non
	26/07/2016	Oui	Non
	26/11/2016	Non	Non
2017	30/01/2017	Oui	Oui
	30/05/2017	Non	Non
	10/06/2017	Oui	Non
	13/07/2017	Non	Non
2018	17/02/2018	Non	Non
	17/08/2018	Non	Oui
	28/09/2018	Oui	Non
	21/11/2018	Non	Non
	29/12/2018	Non	Non

Organe délibérant de la collectivité chargé de régler par ses délibérations les affaires de la commune, le conseil municipal est tenu de par la loi de se réunir selon une périodicité bien définie. Il ressort des dispositions de l'article 144 CGCT qu'il se réunit en session ordinaire au moins une fois par trimestre, ce qui se traduit par la tenue d'au moins quatre (4) sessions ordinaires par an.

Le respect de cette disposition légale devrait donner un minimum de seize (16) sessions ordinaires sur toute la période sous revue.

Toutefois, l'inventaire des extraits de délibération disponibles dans le registre dédié indique un total de quatorze (14) sessions ordinaires et extraordinaires tenues et inégalement réparties pour les quatre exercices contrôlés.

Graphique n°1 : nombre de sessions ordinaires et extraordinaires tenues par le conseil municipal



Les exercices 2015 et 2016 sont marqués par une faible activité du conseil avec, respectivement, deux et trois sessions ordinaires tenues par an et qui ont porté principalement sur le vote du budget et les autorisations spéciales de recettes et de dépenses pour les fonds de dotation à la décentralisation (FDD) et les fonds d'équipement des collectivités territoriales (FECT).

Il est à noter que la troisième session de 2016 tenue le 26 novembre et portant débat d'orientation budgétaire n'est pas mentionnée dans le registre des délibérations et n'a pas fait l'objet d'un procès-verbal, seule une copie de convocation a été transmise à la Cour.

Pour l'exercice 2017, quatre (4) sessions ont été tenues, dont trois (3) ordinaires et une (1) extraordinaire.

La première tenue le 30 janvier, la seconde, le 30 mai, la troisième, le 10 juin et la quatrième qui est une session extraordinaire, le 13 juillet.

Pour l'exercice 2018, cinq (5) sessions ont été organisées. Toutefois, si ce nombre semble plus en conformité avec la loi, il n'en demeure pas moins que la périodicité fixée par l'article 144 CGCT n'est pas respectée. Le CM s'est réuni au 1^{er}, 3^{ème} et 4^{ème} trimestre, mais n'a pas tenu de réunion au 2^{ème} trimestre.

Les sessions du 3^{ème} trimestre ont eu lieu respectivement les 17 août et 28 septembre et celles du 4^{ème} trimestre les 21 novembre et 29 décembre.

Recommandation n°3 : La Cour demande au maire de :

- **respecter la périodicité des sessions ordinaires du conseil municipal, conformément aux dispositions pertinentes du Code général des Collectivités territoriales ;**
- **veiller à la rédaction et à la conservation des procès-verbaux des réunions du conseil municipal.**

1.1.2.3. Observations concernant certaines délibérations

a) Observations sur la session du 10 juin 2017

A la lecture du rapport de présentation ainsi que du procès-verbal de la session, plusieurs observations peuvent être formulées :

- sur le nombre de conseillers, il a été mentionné que trente-huit (38) sont présents et 42 absents, ce qui donne théoriquement un total de 80 conseillers supérieur aux soixante-dix (70) conseillers que compte la commune ;
- le premier point a été soumis au vote avec trente-huit (38) voix pour, une (01) abstention, quatre (04) voix contre, ce qui est incohérent vu le nombre de conseillers présents, alors qu'il n'est pas fait mention de procurations données par les absents.

Deux points inscrits à l'ordre du jour ont fait l'objet de discussion et de vote. Un troisième point abordé en divers a fait l'objet d'un mandat du conseil donné au maire d'engager la commune dans le processus de mise en œuvre des directives pour le développement des villes secondaires vertes. Ce point est retracé dans le registre des délibérations sous la délibération numéro n°5 et porte «

autorisation au maire à adhérer au processus de mise en œuvre des directives pour développement des villes secondaires vertes », alors que selon les dispositions de l'article 148 du CGCT alinéa 3 « ... *Les délibérations du conseil municipal sont prises à la majorité simple. En cas d'égalité de voix, celle du président est prépondérante. Les prénoms et noms des votants, avec l'indication de leur vote, sont insérés au procès-verbal.* ».

Or, pour cette délibération, le processus de vote n'a pas été explicitement expliqué, avec indication du nombre de votants.

b) Observations sur la session extraordinaire du 13 juillet 2017

Au terme de l'article 145 du CGCT, en cas de session extraordinaire, la convocation précise un ordre du jour déterminé et le conseil ne peut traiter d'autres affaires.

La copie de la convocation à cette session mentionnait un ordre du jour unique portant « délibération autorisant l'implantation d'une station-service au niveau du site des taxis clandestins ». Par conséquent, aucun autre point ne pouvait faire l'objet de discussion et ou de vote.

En l'absence de procès-verbal et de la liste de présence, l'examen du registre des délibérations a révélé l'existence de deux délibérations adoptées lors de cette session, à savoir les délibérations n°06 et 07 relatives respectivement à l'élaboration du plan de développement communal (PDC) et autorisant l'implantation d'une station-service.

Recommandation n°4 : la Cour demande au maire de:

- **veiller d'une part, à la qualité dans la rédaction des procès-verbaux et, d'autre part, au respect des modalités de prise de décision par le conseil municipal ;**
- **respecter strictement les ordres du jour relatifs aux sessions extraordinaires dudit conseil.**

1.1.3. Commissions techniques non fonctionnelles

Le conseil a institué les neuf commissions qui suivent :

- la commission Santé ;
- la commission Education ;
- la commission Assainissement et Hygiène ;
- la commission de l'Action sociale ;
- la commission Culture, Sport et Loisirs ;
- la commission domaniale ;
- la commission Halles et Marchés ;
- la commission des Finances ;
- la commission Mobilité urbaine et Transport.

Il résulte des entretiens avec les présidents de commission ou de leur représentant, à l'exception de la présidente de la commission halles et marchés indisponible, que les commissions, malgré les ambitions initiales, ne fonctionnent pas de façon optimale, en raison de l'indisponibilité de leurs membres ou de leur manque de motivation.

Certains présidents qui ont indiqué avoir un plan d'actions ou tenir des réunions périodiques n'ont pu mettre à disposition une documentation prouvant leurs allégations, à l'exception du président de la commission Mobilité urbaine et Transport. Celui-ci a fourni des procès-verbaux de réunion de sa commission qui a formulé plusieurs propositions à l'endroit du maire aux fins d'améliorer la mobilité au sein de la collectivité territoriale.

Certains présidents ont reconnu que leur commission est en léthargie et ne se réunit que dans la période précédant le vote du budget.

Recommandation n° 5 : la Cour demande au maire :

- de veiller au fonctionnement des commissions, en leur indiquant une feuille de route qui décrit leur mission ;

- d'inviter les présidents desdites commissions à formaliser leurs réunions par la rédaction de procès-verbaux devant être transmis au secrétaire municipal pour archivage.

1.2. Statut du secrétaire municipal et fonctionnement des différents services et autres organes de la commune

1.2.1. Secrétaire municipal

Les fonctions de secrétaire municipal sont occupées par Bourahima DIAO qui a été nommé suivant arrêté n° 03 du 02 mars 2012 pris par le maire et a effectivement pris service le 07 mars de la même année.

Cet arrêté de nomination a été précédé d'une décision de mise à disposition n°01171783/IA/KD/BRH/Cts du 16 septembre 2011, signée par l'Inspecteur d'Académie. Par cet acte, M. DIAO qui exerce cumulativement les fonctions de formateur au CRFPE de Kolda, a été mis provisoirement à la disposition de la commune.

Cette situation administrative n'est pas conforme aux prescriptions de la loi n° 61-33 portant statut général des fonctionnaires qui reconnaît comme positions l'activité, le détachement, la disponibilité et la cessation de fonction.

Il y a donc lieu, pour le secrétaire municipal, de mettre un terme à cette position irrégulière en obtenant un détachement formel.

En réponse, le maire et le secrétaire municipal ont déclaré prendre en compte les observations de la Cour et s'attèleront à saisir les ministères compétents pour obtenir son détachement en bonne et due forme.

En ce qui concerne les avantages reconnus à M. DIAO, conformément à l'article 6 du décret n°2014-1222 du 24 septembre 2014 fixant le statut du secrétaire municipal, il a droit à une indemnité de fonction de 100 000 FCFA, une indemnité compensatrice de logement de 150 000 FCFA et une indemnité kilométrique.

Toutefois, il a été constaté qu'en plus des deux indemnités précitées payées par la commune, au lieu d'une indemnité kilométrique, le secrétaire municipal reçoit des dotations de carburant alors qu'il dispose d'un véhicule personnel, ce qui contrevient aux dispositions du décret n° 2008-695

du 30 juin 2008 réglementant l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs et fixant les conditions dans lesquelles les indemnités compensatrices peuvent être allouées à certains utilisateurs de véhicules personnels pour les besoins du service.

En effet, ne peuvent être dotés de carburant que les véhicules appartenant à la collectivité territoriale. Le secrétaire municipal n'ayant pas droit à la dotation de carburant, il peut lui être octroyé une indemnité kilométrique, sur décision du maire, après dépôt des pièces exigées par la réglementation et énumérées au point 9 de l'instruction n°0019/PM/SGG/BSC du 05 novembre 2008 portant application du décret précité.

Sur ce point, le secrétaire municipal a rétorqué que seul le maire dispose d'une dotation de carburant.

Toutefois, si dans son acception une dotation de carburant signifie une inscription budgétaire spécifique dans le budget, les fiches de consommation du carburant renseignent bien que du carburant lui a été attribué, en violation de la réglementation.

Recommandation n°6 : La Cour demande :

- au maire de mettre un terme à la dotation du secrétaire municipal en carburant et d'examiner la possibilité de lui accorder une indemnité kilométrique, conformément à la réglementation ;

- au maire et au secrétaire municipal de procéder à la régularisation de la situation administrative de ce dernier, conformément au statut des fonctionnaires.

1.2.2. Service de l'état civil

Outre son chef, ce service est composé de treize (13) agents qui s'occupent de l'enregistrement dans les registres des déclarations de naissances, de décès, des mariages. Ils rédigent également des extraits d'actes et gèrent les archives relatives à l'état civil.

Dans le cadre de la modernisation de l'état civil, la commune dispose du logiciel HERA et d'un serveur de stockage. Ledit logiciel a l'avantage de générer des statistiques, en ce qui concerne notamment les recettes générées par la vente des vignettes, l'état des naissances, des mariages, des divorces, des décès et des enfants sans vie. Le logiciel permet à l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie de recevoir les données, en application de l'article 40 in fine du Code de la Famille.

Toutefois, la commune devrait tirer plus d'avantages de ce logiciel en numérisant les registres qui sont en piteux état. En effet, la visite des archives a permis de constater de sérieux problèmes de conservation de certains vieux registres dont des pages sont détachées et déchirées. Du reste, les locaux ne présentent pas toutes les garanties de sécurité en raison des infiltrations des eaux de pluie au regard des traces observées sur le plafond. Une attention particulière doit donc être accordée à ce local qui mérite d'être réhabilité.

S'agissant des registres, il a été constaté que les volets n° 2 n'ont pas été détachés et transmis au greffe du tribunal. D'après les explications données par Abbass DIALLO, agent au service de l'état civil, un envoi avait été fait mais les volets ont été restitués à la commune au motif qu'il n'y aurait pas suffisamment d'espace au sein de la juridiction pour les conserver.

Toutefois, la Cour rappelle l'obligation qui est faite par l'article 38 du Code de la Famille d'envoyer les volets n° 2 au greffe du tribunal d'instance. En conséquence, la commune doit respecter son obligation légale en veillant à documenter l'envoi et la restitution éventuelle du greffe du tribunal d'instance, pour dégager sa responsabilité.

Par ailleurs, concernant la tenue des registres, il a été constaté que plusieurs volets concernant les naissances et les décès portent le cachet de la commune mais n'ont pas été signés par l'officier d'état civil et/ou par les déclarants, comme requis par l'article 43 du Code de la Famille.

Dans le même ordre d'idées, concernant les décès, il a été relevé que des volets vierges ont été signés par le déclarant alors que les blancs n'ont pas été renseignés. Cet état de fait induit un risque de fraude avec la possibilité pour une personne malintentionnée d'établir des actes frauduleux.

Recommandation n°7 : la Cour demande au maire :

- **d'examiner la possibilité de numériser les registres d'état civil endommagés ;**
- **de veiller à la transmission des volets n°2 des registres d'état civil au greffe du tribunal d'instance et de la documenter;**
- **de faire procéder à la vérification des registres et à faire signer par l'officier d'état civil les volets non signés ;**
- **de raturer les actes dont les champs n'ont pas été renseignés;**
- **de veiller à la bonne tenue des registres d'état civil.**

1.2.3. Secrétariat

Les fonctions de secrétaires sont tenues par Mmes Diouana KONTE et Oulèye TALL, la première étant chargée de la saisie des documents administratifs (convocations, lettres...) et la seconde de l'enregistrement des courriers et de l'archivage des documents.

En termes de formation, Mme KONTE et Mme TALL ont suivi des cours de bureautique dans un institut privé et au CDEPS. Toutefois, aucune d'elles ne dispose d'un diplôme d'Etat.

De leurs déclarations, il résulte qu'elles ont grandement besoin de renforcement de capacité. Ce défaut de maîtrise de l'outil informatique transparait dans leur pratique puisqu'aucune d'elles ne disposait, lors du passage de la mission, de mot de passe pour son poste de travail.

S'agissant des registres tenus, ils concernent les courriers « arrivée », courriers « départ », les délibérations et arrêtés. Toutefois, il n'existe pas de courrier spécial pour les courriers confidentiel ou secrets.

Ils sont relativement bien tenus avec une numérotation en continu et peu de ratures. Toutefois, il y a lieu d'assurer la permanence des pratiques en systématisant les renseignements à porter sur le registre du courrier arrivée par la mention du numéro et de la date de la lettre reçue et en renseignant la date de réponse du maire.

Par ailleurs, il est à relever que sur le registre des transmissions, beaucoup de correspondances remises aux destinataires n'ont pas été déchargées.

Recommandation n°8 :

La Cour demande au maire et au secrétaire municipal de veiller au renforcement des capacités des secrétaires et à une meilleure tenue des registres et des cahiers de transmission.

1.2.4. Services chargés de la perception des recettes et potentiel de recettes à exploiter

1.2.4.1. Inexistence d'un dispositif efficace de suivi des recettes au sein de la commune

La perception des recettes est assurée par le surveillant comptable Assane NGOM qui supervise onze (11) collecteurs divisés en zone et chargés de la collecte qui journalièrement lui versent les produits de leur collecte contre délivrance d'une quittance.

Le surveillant comptable et les collecteurs sont rattachés au receveur et aux dires d'Assane NGOM, des ordres de recettes de régularisation sont dressés par la commune sur la base des CL6 envoyés par le payeur. Toutefois, ces ordres de recettes n'ont pas été mis à la disposition de la Cour.

Il n'est pas tenu une comptabilité des recettes par la commune qui ne dispose pas d'un journal des recettes.

Par ailleurs, l'absence d'un service dédié aux recettes explique les difficultés évoquées par le surveillant comptable en ce qui concerne la perception des taxes sur la publicité, de la taxe sur les distributeurs de carburant et avec la LONASE, en ce qui le paiement des droits d'occupation du domaine public.

C'est dans l'optique de pallier ce manquement que le maire a créé, par arrêté n° 03 du 11 janvier 2018, une division de suivi des recettes municipales dont l'une des missions est d'inventorier les niches de recettes dans la commune et d'en suivre le recouvrement. Dans le même ordre d'idées, Chérif Alhaiba GUEYE, professeur de portugais au lycée Alpha Molo BALDE, a été nommé chef de cette division par arrêté n° 04 du 11 janvier 2018.

Toutefois, cette nomination pose problème dans la mesure où la personne concernée est un fonctionnaire en activité qui n'a aucun lien juridique formel avec la collectivité et ne saurait valablement occuper ce poste, à moins d'être en position de détachement ou de disponibilité. Cette nomination n'a donc aucune base légale et elle est surtout dangereuse car elle place la personne concernée dans un secteur où des deniers publics sont manipulés.

Il convient, cependant, de souligner l'effort consenti par la commune en matière de recensement et d'enrôlement des contribuables concernant le foncier bâti et non bâti. En effet, les listes des personnes concernées ont été transmises à la Direction générale des Impôts et Domaines pour enrôlement. La commune est en attente de la finalisation du processus par les services compétents, ce qui pourrait augmenter sensiblement ses ressources.

Au total, la Cour constate d'une part, l'absence d'une organisation optimale au sein de la commune de nature à lui permettre d'optimiser la perception de ses recettes et d'autre part, l'irrégularité de la nomination de Chérif Alhaiba GUEYE comme chef de division de suivi des recettes municipales.

Recommandation n°9 :

La Cour demande au maire de mettre en place un véritable service chargé de la gestion des recettes de la commune et de rapporter l'acte de nomination de Chérif Alhaiba GUEYE, en l'absence d'un détachement formel le concernant.

1.2.4.2. Niches de recettes à exploiter

Il s'agit d'identifier les principales sources de recettes dont l'exploitation est susceptible de produire un résultat dans un délai relativement court. Ces recettes, issues de l'exploitation du domaine public et ou du domaine privé de la commune ont la particularité d'être gérées en toute autonomie et avec une maîtrise du mécanisme de recouvrement.

De manière spécifique, il s'agit de :

- ✓ identifier les sources de recettes régulièrement collectées par la commune dans ses marchés ;
- ✓ évaluer le potentiel par type de recettes sur la base des tarifs et taux applicables suivant les délibérations en vigueur dans la commune ;
- ✓ comparer le rendement actuel et le rendement potentiel des taxes ciblées.

La première étape pour ces travaux d'estimation du potentiel des marchés a été l'identification des catégories de recettes qui y sont régulièrement recouvrées et dont le rendement pouvait être amélioré. En l'espèce, il s'agit de la location des cantines, des souks et stalles, les droits de places et de l'occupation du domaine public.

Cependant, l'exploitation des informations issues de l'entretien avec le surveillant comptable et des fichiers transmis à la Cour permet de formuler deux observations :

- ✓ la non exhaustivité des fichiers liée à l'absence de ceux concernant les droits de place, et aux informations partielles concernant les occupations du domaine public (ODP) ne portant que sur le marché central ;
- ✓ le caractère relativement obsolète de certaines informations relatives aux recettes de la commune qui, pour certaines, datent de 2013.

En effet, les données issues de l'entretien avec le surveillant comptable ainsi que les fichiers transmis, ne font pas état du nombre de droits de places. Sur cette faille dans le recensement, le secrétaire municipal a renvoyé au recensement réalisé en 2013 par l'ADM portant « diagnostic financier et enquêtes pour l'amélioration de la mobilisation des ressources dans la commune de Kolda » comme le seul fichier disponible en la matière.

Dès lors, c'est ce fichier de l'ADM sur le nombre d'étals soumis au paiement de droit de place qui a servi de base pour l'évaluation de cette catégorie de recettes. Le recensement réalisé lors de cette étude avait identifié 337 étals soumis au paiement du droit de place sans donner leur répartition dans la commune.

L'évaluation du potentiel des équipements marchands a consisté à appliquer les tarifs en vigueur à la base de données obtenue de la commune. Ces tarifs ont été fixés par les délibérations n°0003 du 26 mars 2011 sur les nouvelles taxes municipales et n°00003 du 18 août 2018 portant révision des prix des cantines et magasins des nouveaux marchés.

Les tarifs pratiqués pour la location des cantines et souks diffèrent d'un marché à un autre. Ils varient entre 3 500 FCFA et 11 500 FCFA pour les souks et entre 2 500 FCFA et 75 000 FCFA pour les cantines, selon les marchés.

Le tableau n°2 ci-dessous rend compte du rendement prévisionnel des différentes catégories de recettes ciblées.

Tableau n°2 : recettes escomptées par la commune sur les équipements marchands

Localisation	Nombre	Montant
CANTINES		
Marché Central	12	4 284 000
Marché Sikilo	152	7 686 000
Marché Friperie	57	4 338 000
Marché Zone lycée	71	4 260 000
Centre Commercial	100	15 750 000
<i>Marché Gare</i>	28	1 680 000
TOTAL	420	37 998 000
SOUKS		
Marché Central	187	12 510 000
TOTAL	187	12 510 000
ODP		
Marché Central	32	1 404 000
TOTAL	32	1 404 000
LOGES		
Marché Central	16	960 000
TOTAL	16	960 000
DROITS DE PLACES		
Recensement ADM	337	12 132 000
Total	337	12 132 000
Total Général		65 004 000

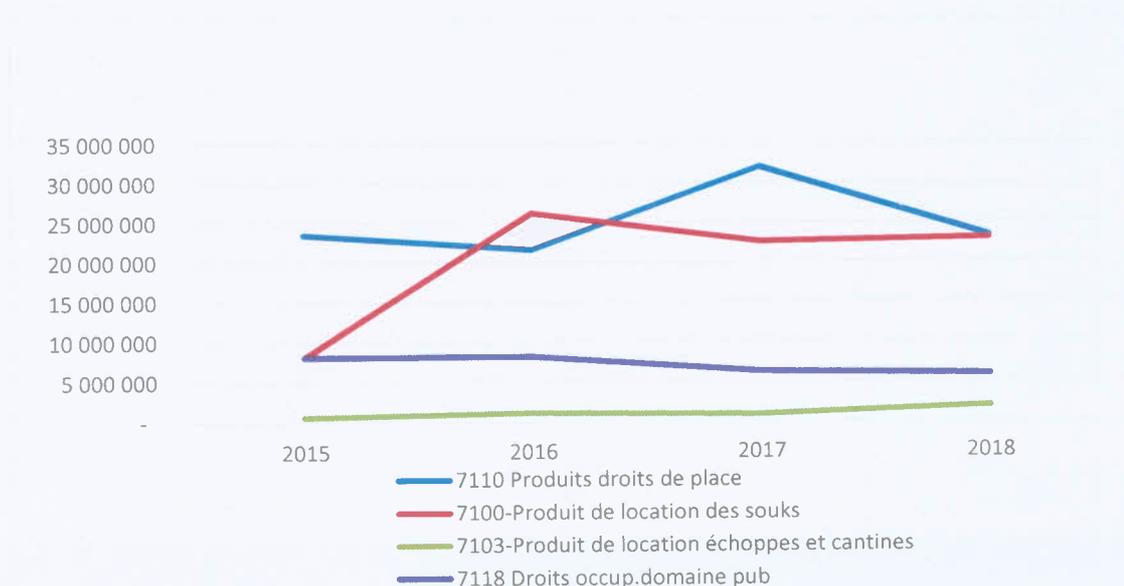
Les performances réalisées par la commune en matière de recettes issues de ses équipements marchands sont indiquées au tableau n°3 qui suit.

Tableau n°3 : État du rendement actuel des niches analysées

	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018	Total sur la période	Rendement moy sur la période
7100-Produit de location des souks	8 058 800	26 187 980	22 537 150	22 933 500	79 717 430	19 929 358
7101-Produit location des loges et stalles	769 500	449 500	983 000	980 000	3 182 000	795 500
7103-Produit de location échoppes et cantines	532 000	1 025 500	795 000	1 778 000	4 130 500	1 032 625
7110 Produits droits de place	23 482 350	21 542 700	31 978 310	23 238 050	100 241 410	25 060 353
7118 Droits occup.domaine pub	8 058 800	8 104 400	6 172 100	5 794 800	28 130 100	7 032 525
Totaux	40 901 450	57 310 080	62 465 560	54 724 350	215 401 440	53 850 361

Le tableau ci-dessus montre une prédominance des produits de droits de place avec un rendement moyen de 25 060 353 FCFA par exercice, suivi du produit de la location de souks avec en moyenne 19 929 538 FCFA de recettes par exercice.

Graphique n°2 : Evolution du recouvrement des produits des droits de place, de la location des souks, location des cantines et ODP



La location des droits de place connaît une évolution en dents de scie avec une hausse significative notée en 2017 suivie d'une forte baisse en 2018 passant de 31 millions FCFA à 23 millions FCFA.

Néanmoins, son rendement moyen sur la période sous revue reste le plus important des recettes analysées.

En effet, le montant des recouvrements de cette recette représentait pour les exercices 2017 et 2018 respectivement 28% et 21% des produits domaniaux.

Cette forte baisse constatée en 2018 mérite une attention particulière dans le cadre de la mise en œuvre d'une stratégie de mobilisation des ressources.

Le produit de la location des souks connaît une évolution relativement stable avec une forte hausse entre les exercices 2015 et 2016 passant de 8 millions FCFA à 26 millions FCFA avant de se stabiliser à environ 22 millions FCFA en 2017 et 2018.

Le recouvrement du produit des droits d'occupation du domaine public est marqué par une tendance baissière passant de 8 millions FCFA en 2015 à 5 millions FCFA en 2018.

Toutefois, pour mesurer les efforts à consentir, il y a lieu de rapprocher le potentiel de la commune et les réalisations en matière de perception de recettes.

Tableau n°4 : rapprochement entre potentiel estimé et rendement des niches de recettes analysées

Rubriques	Potentiel des niches analysées	Rendement Moyen sur la période	Marge de progression	Taux de marge
7100-Produit de location des souks	12 510 000	19 929 358	-7 419 358	-37%
7101-Produit location des loges et stalles	960 000	795 500	164 500	21%
7103-Produit de location échoppes et cantines	37 998 000	1 032 625	36 965 375	3580%
7110 Produit des droits de place	12 132 000	25 060 353	-12 928 353	-52%
7118 Droits d'occupation du domaine public	1 404 000	7 032 525	-5 628 525	-80%
TOTAL	65 004 000	53 950 360	11 053 640	20%

L'analyse du tableau ci-dessus montre un potentiel estimé pour les équipements marchands de la commune de 65 004 000 FCFA par exercice pour un rendement moyen annuel de 53 950 360 FCFA correspondant à une marge de progression de 11 053 640 FCFA par an soit 20%.

Si globalement la marge de progression est de 20% de recouvrement par an, il n'en demeure pas moins que deux situations particulières sont notées. D'une part, il est observé des recettes avec une marge de progression positive concernant le produit de la location des loges et stalles et le produit

de la location des échoppes et cantines et, d'autre part, les recettes avec une marge de progression négative, en l'espèce, le produit de location des souks, le produit droits de place et celui des droits d'occupation du domaine public.

Le potentiel annuel pour le produit de la location des échoppes et cantines est estimé à 37 998 000 FCFA pour un rendement moyen annuel de 1 032 625 FCFA, soit une marge de progression de 3580%. Le faible montant recouvré contraste avec les investissements consentis pour rendre fonctionnel le centre commercial qui compte au moins cent (100) cantines.

De même, le potentiel estimé pour le produit de la location des loges et stalles est de 960 000 FCFA pour un rendement moyen annuel de 795 500 FCFA soit une marge de progression de 21%.

La marge de progression négative observée pour les produits de location des souks, produits droits de place et produit des droits d'occupation du domaine public montre que le montant des recouvrements pour ces recettes est supérieur à ce qui est estimé, ce qui pose alors la question de la fiabilité des données transmises à la Cour. En effet, le montant des recouvrements estimés pour les produits des droits de places est inférieur de 52% par rapport au recouvrement effectif. De même, le potentiel estimé du produit de la location des souks est inférieur de 80% au montant recouvré par la commune.

Cette situation appelle de la commune la mise à jour de sa base de données concernant les droits de place et l'occupation du domaine public, puisque comme précédemment dit, les données ayant fondé l'analyse sont contenues dans une étude de l'ADM qui date de 2013.

Recommandation n°10 : La Cour demande au maire :

- **de mettre à jour les données de la commune relatives à ses équipements marchands en faisant procéder à un nouveau recensement ;**
- **d'examiner les moyens idoines pour la mise en exploitation effective des cantines, en recouvrant les droits de location dus par les attributaires et au besoin, en réaffectant les cantines des attributaires qui ne s'acquittent pas de leurs obligations.**

1.2.5. Commission des marchés

Durant la période sous revue, la commission des marchés a été régulièrement mise en place, conformément aux dispositions de l'article 35 du Code des marchés publics. Toutefois, à l'exception de l'exercice 2015 où elle a été créée le 02 janvier, la commission des marchés a été mise en place le 08 janvier 2016, le 25 janvier 2017 et le 29 janvier 2018, alors que l'article 6 de l'arrêté n°00864 du 22 janvier 2015 fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés des autorités contractantes, fixe la date butoir au 5 janvier.

Par ailleurs, pour les exercices 2015 et 2016, il a été constaté que le rapporteur, membre de la cellule de passation des marchés, a été désigné comme membre de la commission des marchés, ce qui a fait que les représentants du maire sont en fait au nombre de trois et non de deux comme indiqué à l'article 2 de l'arrêté précité.

En outre, sur la durée de la période sous revue, Dieynaba DIACK a été nommée cumulativement membre de la commission des marchés et de la cellule de passation des marchés, cumul incompatible.

S'agissant de la Charte de Transparence et d'Ethique, les membres de la commission interrogés ont déclaré l'avoir signée, sans que les éléments de preuve soient rapportés.

Concernant le fonctionnement de la commission, il a été noté que la commune n'utilise pas les dossiers types à l'usage des communes disponibles sur le site des marchés publics. En conséquence, les dossiers d'appel à la concurrence sont souvent constitués d'une lettre d'invitation et du cadre de devis estimatif. Du reste, il n'y a aucun mécanisme de nature à s'assurer que les lettres ont été effectivement reçues et ont fait l'objet de décharges.

Après l'ouverture des plis, aucune information ne permet d'attester que la commission respecte l'obligation qui lui est faite de transmettre le procès-verbal aux candidats, en l'absence d'un registre des marchés.

Bien souvent, les offres des candidats sont constituées du cadre de devis estimatif remplis au stylo et non par des soumissions en bonne et due forme.

Lors de l'évaluation, il a été relevé que bien souvent, les « critères de qualification » annoncés dans les dossiers d'appel à la concurrence ne sont pas appliqués, ou bien la commission déclare qu'ils sont respectés alors que les offres des candidats ne comportent pas les pièces réclamées.

A titre d'exemples, il peut être cité les marchés suivants :

- la DRP relative à la construction du mur de clôture et de dallage du marché aux poissons, passée en 2015 ;
- la DRP ayant pour objet le curage des caniveaux, en 2016 ;
- la DRP concernant la pose de toiture au marché central, en 2017 ;
- la DRP passée en 2018 pour des travaux de pose de panneaux d'arrêts de bus.

Pour ces marchés, il était requis au titre des pièces administratives de produire des attestations de la Caisse de Sécurité Sociale, de l'Inspection du Travail, de l'IPRES, un quitus fiscal, une attestation de non faillite et une déclaration de prise de connaissance de la Charte de Transparence et d'Ethique dans les marchés publics.

Par ailleurs, les candidats devaient fournir une attestation justifiant leur expérience dans des travaux similaires et un planning d'exécution des travaux.

Pour les marchés concernés, les candidats n'ont pas fourni les pièces énumérées et n'ont pas justifié réunir les critères de qualification requis, sans que la commission en ait tiré les conséquences de droit.

Recommandation n° 11 : La Cour demande au maire :

- ✓ de mettre en place les organes de passation des marchés dans le délai fixé par l'arrêté précité ;
- ✓ de veiller, en rapport avec le secrétaire municipal, au non cumul de fonctions incompressibles et à la signature de la Charte de Transparence et d'Éthique par les concernés;
- ✓ en rapport avec la présidente de la commission des marchés, de veiller à :
 - l'utilisation des dossiers types dédiés aux communes ;
 - la décharge des lettres d'invitation par les candidats ;
 - la mise en place d'un registre des marchés publics ;
 - la transmission des procès-verbaux d'ouverture des plis aux candidats ;
 - l'application des critères de qualification arrêtés dans les dossiers d'appel à la concurrence.

1.2.6. Cellule de passation des marchés (CPM)

Les observations relatives à la tardiveté de la mise en place de la commission des marchés et à la signature de la Charte de Transparence et d'Éthique sont aussi valables pour la CPM.

En ce qui concerne ses attributions, il convient de rappeler que la Cellule a essentiellement des missions de contrôle-qualité, de tenue du secrétariat de la commission des marchés, d'archivage des dossiers de marchés et de point d'entrée des missions de contrôle.

En dehors du secrétariat de la commission des marchés, aucun document ne permet de démontrer que les autres missions de la Cellule sont exécutées, notamment l'examen préalable des dossiers d'appel à la concurrence, les rapports d'analyse des offres, les procès-verbaux d'attribution et les contrats. Cet examen doit être matérialisé par des rapports ou, à tout le moins, par l'apposition du cachet, « vu et approuvé ».

Il s'y ajoute qu'il appartient à la cellule d'identifier les besoins en formation des membres des organes de passation des marchés publics qui, pour la plupart, n'ont pas une formation spécifique dans le domaine. Ces besoins en formation doivent trouver réponse dans le programme annuel de renforcement des capacités (PARCA) de la collectivité territoriale.

Par ailleurs, la Cellule ne tient pas non plus de tableaux de bord sur les délais de passation et d'exécution des marchés de la commune.

Enfin, la Cellule ne procède pas à la confection de rapports trimestriels et annuels sur les marchés publics, comme requis par la réglementation.

Recommandation n° 12: la Cour demande au maire et au Coordonnateur de la Cellule de passation des marchés de veiller à son fonctionnement normal et à l'exécution des tâches qui lui sont dévolues par la réglementation.

II. GESTION DU PERSONNEL DE LA COMMUNE

2.1. Evolution du personnel

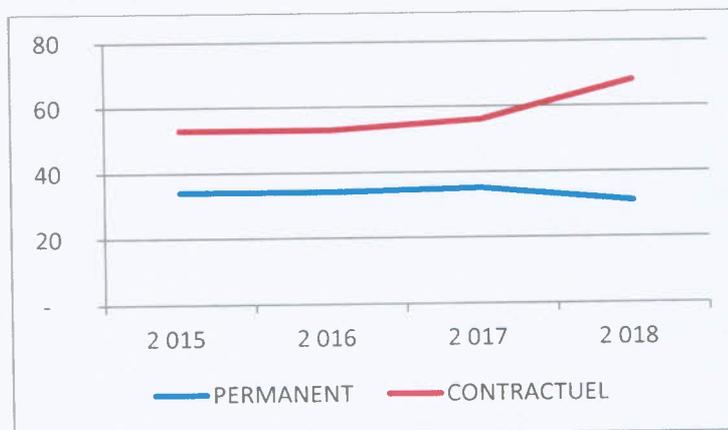
Le personnel de la commune est majoritairement constitué de contractuels (CDD et CDI) représentant 63% de l'effectif global, comme le montre le tableau n°5 ci-dessous.

Tableau n°5 : composition du personnel de la commune

GESTION	2015	2016	2017	2018
Personnel permanent	34	34	35	31
Personnel contractuel	53	53	56	68
EFFECTIF TOTAL	87	87	91	99

L'analyse du tableau précité et du graphique ci-dessous montre un effectif relativement stable de 2015 à 2017. En 2018, l'effectif global a augmenté. Cette augmentation est due au personnel contractuel qui a enregistré douze (12) nouveaux recrutements alors que le personnel permanent a diminué de quatre (4) agents.

Graphique n°3 : évolution du personnel de la commune



2.2. Procédures de recrutement et gestion de la carrière des agents

2.2.1. Procédures de recrutement du personnel

Il n'existe pas de procédures formelles de recrutement. Les recrutements s'effectuent sur la base d'une demande de l'intéressé, à la suite de laquelle, sur instruction du maire, un contrat est établi.

Sur la période sous revue, aucune mention relative au recrutement n'est faite lors du débat d'orientations budgétaires et dans le rapport de présentation du projet de budget. Or, tout nouveau recrutement doit être planifié et exposé, à tout le moins, lors du vote du budget pour être pris en compte par les conseillers. C'est, du reste, cette exigence qui justifie que l'état du personnel doive être annexé au projet de budget soumis au conseil municipal.

Recommandation n°13 : la Cour demande au maire :

- de mettre en place des procédures formalisées et transparentes pour le recrutement du personnel ;
- d'informer le conseil municipal de tout recrutement envisagé lors du processus de vote du budget.

2.2.2. Dossiers du personnel inexistants ou non mis à jour

Les dossiers du personnel ne sont pas exhaustifs et ne sont pas mis à jour. Pour les dossiers disponibles, il n'existe pas de documentation sur la situation matrimoniale du personnel (certificat de mariage, acte de naissance...). Le tableau n°6 qui suit rend compte de la situation d'agents ne disposant pas de dossier.

Tableau n°6 : agents ne disposant pas de dossier

PRENOMS	NOM	DATE DE RECRUTEMENT
BABAYEL	NDJIM	29/03/2010
MAMADOU	TOUNKARA	31/05/1996
IDRISSA	BOCANDE	29/03/2010
MOCTAR	DIALLO	01/01/2008
MOUSSA	BODIAN	01/01/2007
DAME	MBALLO	15/12/2018

Dans sa réponse, le secrétaire municipal a déclaré que « tous les agents de la commune disposent de dossiers comportant des actes de mariage et de naissance sans quoi ils ne peuvent pas prétendre aux prestations sociales (caisse de sécurité sociale et IPRES).

Les agents qui figurent au tableau n°6 disposent tous de dossiers que nous pouvons mettre à votre disposition ».

Toutefois, cette allégation du secrétaire municipal, non étayée par la production des dossiers dont il s'agit, est contredite par les constatations de l'équipe de vérification qui a pu établir le fait relevé après consultation des dossiers du personnel.

Par ailleurs, l'examen des dossiers du personnel existants a permis d'établir que les décisions de congés ne sont pas documentées.

De plus, il n'existe pas de bulletins de salaire et d'états annuels permettant de vérifier l'effectivité de congés et la régularité des retenues fiscales et sociales.

Dans le même ordre d'idées, il a été relevé que le personnel n'a pas fait l'objet d'évaluation sur la période, le processus de notation pour l'exercice 2017 n'ayant pas abouti.

Or, 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 promouvable ou non, fait l'objet d'une évaluation se traduisant par une note chiffrée assortie d'une appréciation globale basée sur le professionnalisme et le mérite. Le pouvoir d'évaluation appartient au supérieur hiérarchique direct.

Dans ce cas d'espèces, sur la période soumise au contrôle, les agents de la commune n'ont pas fait l'objet de notation ou d'évaluation.

Le maire et le secrétaire municipal ont pris acte de cette constatation et disent avoir pris les mesures pour procéder à la notation des agents pour l'exercice en cours.

Recommandation n°14 : la Cour demande au maire et au secrétaire municipal :

- **d'ouvrir des dossiers personnels pour les agents qui n'en disposent pas ;**
- **de mettre à jour les dossiers des agents ;**
- **de procéder, chaque année, à l'évaluation du personnel municipal.**

2.2.3. Processus d'avancement irrégulier

Sur la période sous revue, seul l'arrêté n° 41/C.KD du 18 septembre 2018 portant avancement de grade et d'échelon d'agents non fonctionnaires communaux a été pris.

Cependant, il y a lieu de relever que le processus est entaché de vices de forme. En effet, pour l'avancement de grade, l'article 7 du décret n° 2012-284 du 17 février 2012 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires des collectivités territoriales dispose que « les propositions d'avancement de grade sont établies sous forme de tableaux et envoyées au Ministre chargé des collectivités territoriales, pour l'ensemble des agents relevant d'un même corps de référence dans une collectivité territoriale ».

Dans le même ordre d'idées, l'article 8 du même décret précise que les propositions d'avancement de grade, accompagnées des fiches d'évaluation, sont soumises à l'avis d'une commission nommée par le Ministre chargé des collectivités territoriales.

Or, il ne résulte ni des visas de l'arrêté précité ni d'aucune autre pièce que ces formalités ont été respectées.

Par ailleurs, tout le personnel permanent n'est pas concerné par cet arrêté d'avancement.

Le tableau n°7 ci-dessous contient la liste des agents permanents ne figurant pas sur l'arrêté.

Tableau n°7 : liste des agents non concernés par l'arrêté portant avancement

PRENOMS	NOM	DATE DE RECRUTEMENT
Sidy	Camara	28/07/89
Moussa	Diallo	29/10/85
Abasse	Diallo	19/09/00
Mamadou	Drame	13/04/95
Mamadou Haby	Koïta	13/06/84
Aliou dit Macca	Ndiaye	08/08/88
Assane	Ngom	29/10/85
Samba	Niang	29/06/07
Dame	Wade	13/04/95
Mama Aly	Sanoko	04/06/12
Idrissa	Bocandé	29/03/10
Pokhara	Diaw	29/10/85

Au vu de la date de recrutement et de leur ancienneté au sein de la commune, ces agents étaient en droit de prétendre à un avancement. Or, la commission mise en place dans les conditions rappelées ci-dessus est seule compétente pour rejeter l'avancement d'agents proposables.

Le maire et le secrétaire municipal ont reconnu que « (...) l'arrêté d'avancement pris ne respecte pas toutes les dispositions du décret 2012-284 du 17 février 2012 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires des collectivités territoriales, par une simple méconnaissance des textes ».

Ils ont ajouté, toutefois, que « pour ce qui concerne l'omission de certains agents permanents dans cet arrêté (tableau n°7), la plupart de ceux-ci avait plafonné dans leurs corps respectifs, il s'agit de: Sidi Camara, Moussa Diallo, Abass Diallo, Mamadou Dramé, Mamadou Haby Koïta, Rokhaya Diaw, Dame Wade, Assane Ngom, Aliou Dit Macca Ndiaye.

Par contre Idrissa Bocandé et Mama Ali Sanokho figurent bel et bien dans le dit arrêté (voir arrêté d'avancement n°41 des agents de la commune de Kolda).

A cette date seul Samba Niang ne figurait pas dans les listes de la commune de Kolda, car étant décédé ».

La Cour prend acte des explications fournies par le maire et le secrétaire municipal, en ce qui concerne l'omission de certains agents.

Recommandation n°15: La Cour demande au maire et au secrétaire municipal de respecter les formalités réglementaires édictées pour l'avancement du personnel de la commune.

2.2.4. Non-respect des dispositions contractuelles

Au cours de l'exercice 2018, l'agent Mariama KHOURECHY a perçu les rémunérations indiquées au tableau n°8 suivant.

Tableau n° 8: rémunérations perçues par Mariama KHOURECHY

Mois	Montant perçu (en FCFA)
février	50 515
mars	50 515
mai	50 515
juin	50 515
juillet	100 515
août	50 515
octobre	101 030
novembre	94 780
décembre	94 780
TOTAL	643 680

Or, à l'examen des pièces au soutien du paiement, Mariama KHOURECHY disposait d'un contrat à durée déterminée d'un mois courant du 02 janvier au 31 janvier 2018, alors qu'elle a perçu une rémunération couvrant tout le reste de l'année.

Selon le maire et le secrétaire municipal, « dans le contrat, au lieu d'un an, il est mis un mois (deux janvier 2018- 31 janvier 2018), ce qui est presque impossible, puisque la commune n'a jamais donné un contrat de pré- embauche d'un mois. Il s'agit donc d'une erreur matérielle qui s'est glissée au cours du remplissage du contrat qui a échappé à notre vigilance. A la vérité, il y a pas eu de paiement indu comme indique dans le rapport ».

Le contrat étant la loi des parties, ce sont les stipulations qui y sont mentionnées qui doivent être appliquées. En outre, l'erreur invoquée par le secrétaire municipal dénote d'un manque de rigueur dans la rédaction du document contractuel qui peut avoir des conséquences juridiques plus graves qu'il ne le pense. En effet, rien n'empêche la concernée de prendre pour motif le délai d'un mois mentionné dans son contrat et la continuation de la relation contractuelle après le terme mentionné pour demander la requalification de son contrat en contrat à durée déterminée.

Recommandation n°16 : la Cour demande au maire, au secrétaire municipal et au comptable administratif de faire preuve de rigueur dans la signature et la gestion des contrats rédigés.

2.2.5. Intégration d'agents dans la fonction publique locale

Par différents arrêtés, le personnel dont la liste suit a été intégré ou nommé dans la fonction publique locale.

Tableau n°9 : Liste des agents intégrés dans la fonction publique locale

Arrêté		Prénoms et nom	Diplôme	Situation antérieure	Situation actuelle
Date	N°				
27/08/2018	31	Mamadou DIALLO	BFEM	Agent non fonctionnaire	commis stagiaire
27/08/2018	32	Diouana Aissatou KONTE	BFEM	Agent non fonctionnaire	commis stagiaire
27/08/2018	32	Prosper Noel BACOURINE	BFEM	Agent non fonctionnaire	commis stagiaire
27/08/2018	33	Aliou Coly BALDE	BFEM	Agent non fonctionnaire	commis stagiaire
27/08/2018	34	Abasse DIALLO	BFEM	Agent non fonctionnaire	commis stagiaire
27/08/2018	35	Thiero Aly KANE	BFEM	Agent non fonctionnaire	commis stagiaire
27/08/2018	36	Aliou MACCA NDIAYE	BFEM	Agent non fonctionnaire	commis stagiaire
27/08/2018	37	Mohamadou Mang SENE	BFEM	Agent non fonctionnaire	commis stagiaire
27/08/2018	38	Dame WADE	BFEM	Agent non fonctionnaire	commis stagiaire

Ces arrêtés ont été pris 2 ans et 5 mois après la réception de la correspondance de la commission ad hoc d'intégration alors que la lettre indique que lesdits arrêtés doivent parvenir à la Direction des collectivités territoriales au plus tard un mois après sa réception.

De plus, le même numéro d'arrêté (arrêté n° 32) a été attribué à deux agents Diouana Aissatou KONTE et Prosper Noel BACOURINE.

Par ailleurs, en ce qui concerne la liste des agents non fonctionnaires issue des résultats de la commission ad hoc d'intégration communiquée par lettre n°250/MGLDAT/DCL/DARH du 08 mars 2016, aucune mesure en vue de leur intégration dans la fonction publique locale n'a été prise.

Le tableau n°10 ci-dessous contient la liste des agents concernés par cette situation.

Tableau n°10 : Liste des agents non encore intégrés dans la fonction publique territoriale

N°	MATRICULE	PRENOMS	NOM	POSTE OCCUPE	PROPOSITION CAHI	DIPLÔME OU AUTRE
1	923695H	Alssainy	Ba	Comptable matières	Agent de service	
2	923714Z	Abdoulaye	Baldé	Collecteur	Agent de service	
3	923735A	Alassane	Baldé	Gardien	Agent de service	
4	923768A	Alpha Sadou	Baldé	Secrétaire	Agent de service	
5	923708E	Samba	Baldé	Collecteur	Agent de service	
6	923719E	Toumany	Baldé	Collecteur	Chauffeur	PERMIS

7	923736Z	Yoro	Baldé	Gardien	Agent de service	
8	923717C	Idrissa	Bocandé	Commis	Agent de service	
9	923747Z	Moussa	Bodian	Gardien	Agent de service	
10	923696G	Sidy	Camara	Gardien	Agent de service	
11	923704A	Younoussou	Dème	Collecteur	Agent de service	
12	923705B	Belinde	Diallo	Collecteur	Agent de service	
13	923711C	Mamadou Aliou	Diallo	Commis	Agent de service	CEPE
14	923684H	Moussa	Diallo	Gestionnaire	Agent de service	CFEE
15	923707D	Oumar dit Barou	Diallo	Collecteur	Agent de service	
16	923726A	Abba	Diatta	Chauffeur	Chauffeur	PERMIS
17	923731E	Amy	Diédhiou	Ménagère	Agent de service	
18	923689C	Manlafy	Drame	Collecteur	Agent de service	CEPE
19	923709F	Daouda Bourone	Fall	Collecteur	Agent de service	
20	923715A	Mamadou lamine	Faty	Agent de maintenance	Agent de service	
21	923725Z	Kitime	Gassama	Agent de nettoyage	Agent de service	
22	923748A	Mamby dit papa	Keita	Gardien	Agent de service	
23	923730F	Mam Penda	Konate	Technicienne de surface	Agent de service	CEPE
24	923713A	Siakha	Koumbassa	Chauffeur	Chauffeur	PERMIS
25	923729D	Kadiatou	Koundoul	Femme de charge	Agent de service	
26	9237000C	Youssoupha	Kouyaté	Chauffeur	Chauffeur	PERMIS
27	923706C	Bambado	Mballo	Collecteur	Agent de service	CEPE
28	923716B	Babayel	Ndjim	Chauffeur mécanicien	Chauffeur	PERMIS
29	923686F	Assane	Ngom	Surveillant comptable	Agent de service	
30	923710D	Samba	Niang	Commis	Agent de service	
31	923718D	Mame Aly	Sanoko	Chauffeur mécanicien	Chauffeur	PERMIS
32	923697F	Abdoulaye	Seydi	Maintenancier	Agent de service	
33	923727B	Issa	Seydi	Manœuvre	Agent de service	
34	923703Z	Mahamadou	Seydi	Agent d'administration	Agent de service	CFEE
35	923720E	Abdoulaye	Thiam	Agent de nettoyage	Chauffeur	PERMIS
36	923744C	Oumar	Thiam	Gardien	Chauffeur	PERMIS
37	923724A	Moussa	Diakhite	Gardien	Agent de service	
38	923728C	Aissatou	Maiga	Femme de charge	Agent de service	

En revanche, par arrêté n°13, du 25/06/15 le personnel dont la liste suit a été nommé dans la fonction publique territoriale.

Tableau n°11 : Liste du personnel nommé dans la fonction publique territoriale

Arrêté		Prénoms et nom	Situation antérieure	Situation actuelle
Date	N°			
25/06/2015	13	Amadou DIALLO	Agent décisionnaire	stagiaire
25/06/2015	13	Ibrahima MBALLO	Agent décisionnaire	stagiaire
25/06/2015	13	Moctar DIALLO	Agent décisionnaire	stagiaire
25/06/2015	13	Aissatou MAIGA	Agent décisionnaire	stagiaire

L'article 36 du décret n°2011-662 du 1^{er} juin 2011 relatif au statut particulier du cadre des fonctionnaires de l'Administration générale des collectivités territoriales dispose que l'intégration des agents à la fonction publique territoriale est assujettie à la création d'une commission ad hoc d'intégration chargée d'examiner les demandes des intéressés et de soumettre à l'autorité ayant pouvoir de nomination les mesures d'intégration.

La Cour fait observer que, dans ce cas d'espèce, le modèle d'arrêté utilisé n'est pas conforme à celui prescrit dans la lettre-circulaire n° 944/MGLDAT/DCL/DARH du 18 avril 2016 relative aux actes de nomination des agents des collectivités territoriales. De plus, il ne renseigne ni sur le diplôme des concernés ni sur le nouveau corps dans lequel ils ont été intégrés.

En outre, en dehors de cet arrêté de nomination, aucune documentation relative à la procédure ci-dessus n'a été transmise à la Cour.

Pourtant interpellés sur ces constatations, le maire et le secrétaire municipal n'ont apporté aucune explication sur les constatations de la Cour.

Recommandation n°17 : la Cour demande au maire et au secrétaire municipal de respecter les formalités requises pour l'intégration des agents de la commune dans la fonction publique locale.

III. GESTIONS BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE LA COMMUNE

3.1. Tenue du débat d'orientations budgétaires

La tenue de la réunion du conseil portant débat d'orientations budgétaires est une exigence de l'article 253 du Code général des Collectivités territoriales qui doit être observée avec rigueur.

Elle facilite, en effet, la tâche de l'ordonnateur, notamment en l'aidant à préparer et à proposer, au conseil, un projet de budget fondé sur des informations et propositions émanant en partie des conseillers qui, auparavant, ont dû se rapprocher des populations et autres acteurs pour s'enquérir de leurs besoins à l'occasion des fora de quartier. C'est une occasion indiquée pour une identification et une priorisation consensuelle des besoins et des projets de la collectivité même si elle n'a pas pour objet de déboucher sur un accord formel et une prise de décision du conseil.

Il est difficile d'attester de la tenue effective des débats d'orientation budgétaire, du fait que, pour toute la période sous revue, seuls deux rapports de présentation du débat d'orientation budgétaire, pour respectivement les gestions 2017 et 2018, sont disponibles. Au demeurant, ils ne sont ni datés ni accompagnés de liste de présence.

A la lecture de ces rapports, aucun élément ne vient refléter l'existence de débats, sur les perspectives et la priorisation des actions à réaliser. Concernant les exercices 2016 et 2017, les rapports de présentation du budget font référence aux conclusions du débat d'orientations budgétaires sans qu'il ait des éléments permettant d'attester de leur tenue effective.

De même, on retrouve dans les copies des convocations remises à la Cour celles dont l'ordre du jour prévoit un débat d'orientations budgétaires, mais sans que la preuve de leur tenue effective soit rapportée. Il peut être cité, à titre exemple, la convocation en date du 16 novembre 2018 relative à la session du 26 novembre 2018.

Toutefois, dans leur réponse, le maire et le secrétaire municipal, sans en rapporter la preuve, ont soutenu que le débat d'orientations budgétaires se tient chaque année, mais sans toujours respecter le délai légal prescrit. Néanmoins, le maire s'est engagé à veiller au respect des délais prescrits pour la tenue du débat, à la rédaction et à la conservation des procès-verbaux y afférents.

Recommandation n°18 : la Cour demande au maire et au secrétaire municipal de veiller, d'une part, à la tenue effective des débats d'orientations budgétaires dans les délais prescrits, et, d'autre part, à la rédaction et à la conservation des procès-verbaux y afférents.

3.2. Sincérité des prévisions de recettes

Le principe de la sincérité des prévisions budgétaires s'applique aussi bien aux recettes de fonctionnement qu'aux recettes d'investissement.

3.2.1. Prévisions de recettes de fonctionnement

L'élaboration du budget repose sur le respect rigoureux des principes budgétaires parmi lesquels le principe d'équilibre occupe une place importante. Il commande d'estimer les recettes et les dépenses de la manière la plus sincère possible afin de ne pas fausser l'équilibre réel du budget. L'article 255 de la loi n°2013-10 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales dispose à cet effet que « le budget d'une collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section

“fonctionnement“ et la section “investissement“ sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère...».

Le principe d'équilibre budgétaire ne signifie pas une égalité arithmétique entre les prévisions de recettes et celles des dépenses, au demeurant théorique, mais oblige à tenir compte des capacités réelles de la commune dans le but d'aboutir à des budgets réalistes. En appliquant la méthode de la moyenne triennale, l'autorité communale est en mesure de faire des estimations raisonnables. 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, l'ordonnateur peut faire les analyses et ajustements nécessaires qui lui permettront d'arrêter des prévisions réalistes.

La comparaison des prévisions et des réalisations de 2018 par rapport à la moyenne des recettes réalisées au cours des trois derniers exercices (2014-2016) laisse apparaître que les responsables communaux ont largement surestimé les prévisions budgétaires comme le montrent le tableau ci-après.

Tableau n°12 : Comparaison des prévisions et réalisations de 2018 par rapport à la moyenne des recettes des trois dernières gestions (2014-2016)

Moyenne recettes 2014-2016	Prévisions 2018	Réalisations 2018	Rapport Prévision 2018/Moyenne Réalisation	Rapport Réalisation 2018/Moyenne Réalisation
400 518 286	1 120 269 811	418 648 230	2,80	1,05

Source : comptes administratifs

Les prévisions de recettes de 2018 représentent 2,80 fois la moyenne des recettes réalisées au cours des trois dernières gestions. Elles sont largement surévaluées, eu égard aux capacités financières réelles de la commune. Cela traduit le manque de rigueur avec lequel le chef de l'exécutif local a estimé ces recettes car il est manifeste que les prévisions de 2018 n'ont pas tenu compte des réalisations des trois derniers exercices (méthode triennale) et des réalités économiques de la commune.

Les prévisions de recettes ont été exécutées selon le tableau qui suit.

Tableau n°13 : Récapitulation des prévisions et des réalisations de recettes (2015-2017)

Rubrique	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisation
2015	966 979 713	413 978 458	43%
2016	1 076 850 768	397 482 938	37%
2017	972 221 640	417 119 920	43%
2018	1 120 269 811	418 648 230	37%
Total	4 136 321 932	1 647 229 546	40%

Source : comptes administratifs

Les réalisations de 2018 dépassent toutefois 1,05 fois la moyenne des réalisations des trois dernières gestions. Les recettes ont certes progressé, mais très modérément, car le taux de réalisation demeure toujours relativement modeste sur la période sous revue et se situe globalement en dessous de 50%, soit plus précisément 40%. Les meilleurs résultats de recouvrement ont été obtenus en 2015 et 2017 avec un taux de 43%, mais, ont baissé à 37% en 2016 et 2018.

3.2.2. Prévisions de recettes d'investissement

Comme pour les recettes de fonctionnement, les recettes d'investissement ont été aussi largement surestimées. Les prévisions de recettes de 2018 représentent 4,94 fois la moyenne des recettes réalisées au cours des trois dernières gestions, ce qui est manifestement irréaliste. Le caractère sincère des prévisions budgétaires de la commune de Kolda pose sérieusement problème et soulève la question de la capacité des autorités communales à évaluer correctement leurs ressources compte tenu de leur potentialité financière et de leurs réalités économiques.

Tableau n°14 : Comparaison des prévisions et réalisations de 2018 par rapport à la moyenne des recettes des trois dernières gestions (2014-2016)

Moyenne recettes des 3 dernières gestions (2014-2016)	Prévisions 2018	Réalisation 2018	Rapport Prévision 2018/Moyenne Réalisation	Rapport Réalisation 2018/Moyenne Réalisation
87 355 686	431 332 415	80 592 877	4,94	0,92

Source : comptes administratifs

Le tableau ci-après récapitule les prévisions et les réalisations des recettes d'investissement de 2015 à 2018.

Tableau n°15 : Récapitulation des prévisions et des réalisations de recettes d'investissement

Exercices	Prévisions	Réalisations	Taux
2015	405 364 376	105 077 928	26%
2016	518 341 756	150 989 130	29%
2017	369 363 375	78 959 500	21%
2018	431 332 415	80 592 877	19%
Total	1 724 401 922	415 619 435	24%

Source : comptes administratifs

Les réalisations de 2018 dépassent à peine 0,92 fois la moyenne des réalisations des trois dernières gestions. Les recettes ont certes progressé mais de manière très marginale car le taux moyen de réalisation, toujours faible sur la période sous revue, se situe à 24%.

L'exercice 2016 a obtenu la réalisation la plus élevée avec un taux modeste de 29% et l'exercice 2018, le plus bas niveau de recouvrement, avec seulement 19%.

Recommandation n°19 : La Cour demande au maire et au secrétaire municipal de veiller à la sincérité des prévisions de recettes et d'améliorer le taux de recouvrement des recettes inscrites au budget de la commune.

3.3. Vote des budgets

Le budget est un acte de prévision dont l'autorisation qui doit être obtenue avant l'ouverture de l'exercice sur lequel il porte.

Pour la période sous revue, le budget de 2015 a été voté le 10 mars 2015, celui 2016 le 27 février 2016, celui de 2017 le 30 janvier 2017 et approuvé le 14 mars et celui de 2018 le 07 février 2018.

Toutefois, pour l'exercice 2017, le registre des délibérations ne fait pas mention de la date de transmission de la délibération approuvant le budget au représentant de l'État.

Au regard des dates ci-dessus indiquées, il apparaît que, pour la période sous revue, la commune n'a pas respecté l'obligation de voter son budget au plus tard le 31 décembre de l'année précédente, conformément aux articles 291 et 254 du Code général des Collectivités territoriales.

Par ailleurs, il résulte des dispositions de l'article 5 du décret n°66-510 du 04 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales que « le budget de la collectivité est présenté et voté par chapitres et articles... ».

Pour la période sous revue, seul le procès-verbal de la session budgétaire 2017 est disponible et sa lecture ne permet pas d'attester du vote par chapitre et article. Il a été observé que le budget est voté dans sa globalité contrairement aux dispositions ci-dessus rappelées.

Recommandation n°20 : la Cour demande au maire de veiller au respect des modalités de vote des budgets de la commune.

3.4. Analyse financière

L'analyse financière a été menée sur les comptes administratifs de la commune de Kolda de 2015 à 2018. Certains retraitements ont été opérés sur les données comptables brutes afin de leur conférer une meilleure signification financière et éviter les biais dans l'interprétation de l'information.

Ainsi, le mouvement financier a été extrait des dépenses de fonctionnement, et le résultat de fonctionnement reporté déduit des recettes de fonctionnement. Dans la détermination des recettes réelles d'investissement, il ne sera pas tenu compte de l'excédent de fonctionnement capitalisé et du résultat d'investissement reporté.

L'éviction de ces données s'explique par le fait qu'il s'agit d'opérations d'ordre, à la différence des opérations réelles, et n'impactent donc pas la trésorerie. Elles ne représentent que de simples jeux d'écritures et sont retracées en dépenses et/ou en recettes pour équilibre. Les opérations réelles permettent ainsi d'avoir une lecture plus économique et plus objective de l'activité de la collectivité territoriale.

En outre, du fait de l'absence de recours à l'emprunt, les calculs de l'épargne de gestion et de l'épargne nette deviennent sans intérêt. En effet, l'épargne de gestion est l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement hors charges financières (intérêt emprunt) et l'épargne nette correspond à l'épargne de gestion après déduction de l'annuité

de la dette ou à l'épargne brute après remboursement de la dette en capital. Il en résulte que : épargne de gestion = épargne brute = épargne nette.

Par ailleurs, en raison de la non-teneur d'un bilan qui retrace le patrimoine de la commune, il ne sera pas possible de vérifier l'équilibre financier à travers les trois indicateurs fondamentaux que sont le Fonds de Roulement (FR), le Besoin en Fonds de Roulement (BFR) et la Trésorerie. Néanmoins, avec les données comptables des comptes administratifs, il est possible de calculer le fonds de roulement soit par différence entre les recettes réelles totales (recettes réelles de fonctionnement + recettes réelles d'investissement¹) et les dépenses réelles totales (dépenses réelles de fonctionnement + dépenses réelles d'investissement), soit par différence entre les recettes réelles d'investissement (Capacité d'autofinancement + fonds de concours) et les dépenses réelles d'investissement. L'analyse de cet agrégat et de son évolution au cours de la période sous revue permettra de voir si l'équilibre financier est atteint ou pas.

3.4.1. Section de fonctionnement et formation de l'autofinancement

3.4.1.1. Recettes de fonctionnement

a) Evolution globale des recettes de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement ont enregistré une croissance globale faible de 1% avec une progression au taux moyen annuel de 0.3%. Elles ont connu une évolution en dents de scie de 2015 à 2017 avant de se stabiliser en 2018. Ainsi, de 413 978 458 FCFA en 2015, les recettes ont baissé sur l'exercice 2016 à 397 482 938 FCFA puis sont remontées à 417 119 920 FCFA en 2017 pour ensuite se stabiliser à 418 648 230 FCFA.

Tableau n°16 : Evolution des recettes de fonctionnement

En Franc CFA

Rubrique	2015	2016	2017	2018	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Total recettes	413 978 458	397 482 938	417 119 920	418 648 230	1%	0,3%

Source : comptes administratifs

Elles ont ainsi régressé de - 5% entre 2015 et 2016. La cause de cette contraction est à mettre au passif des impôts locaux avec une érosion de -58%. La croissance des recettes ordinaires a repris en 2017 en augmentant de 4%. La raison est que les impôts locaux qui ont été à l'origine de cette dégradation en 2016 ont enregistré une hausse sensible de 51%. La forte progression des taxes municipales de 78% a également contribué à l'accroissement du niveau des recettes de fonctionnement. Elles se sont stabilisées en 2018 avec une évolution marginale de +0.4% du fait du ralentissement des impôts locaux (+20%) et des taxes municipales (+35%) combiné, dans le même temps, à une régression des produits divers (-32%) et des produits d'exploitation (-28%). En se contrebalançant, l'augmentation et la baisse de ces produits, ayant varié dans des proportions quasi proches, ont finalement entraîné un faible impact sur l'accroissement des recettes.

¹ Hors Capacité d'Autofinancement (CAF) et résultat d'investissement reporté. La CAF est déjà prise en compte par la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement.

b) Evolution de la structure des recettes de fonctionnement

Les taxes municipales enregistrent la croissance la plus forte durant la période avec une expansion globale exceptionnelle de 696% au taux annuel de 68%. La progression a été très soutenue entre 2015 et 2016 soit de l'ordre de 231% avant de connaître une décélération en 2017 et 2018 avec respectivement 78% et 35%.

Les autres recettes connaissent des fortunes diverses. Les produits domaniaux augmentent également, mais très modestement, soit 8% sur la période au taux annuel de 2%. Il en est de même des dotations au fonctionnement qui ont crû à un rythme plus faible, soit une évolution globale de 3% au taux annuel de 1%.

En revanche, les autres produits ont subi une décroissance sur l'ensemble de la période. Ainsi, les produits divers régressent de -37% au taux annuel de -11% et les impôts locaux reculent aussi de -23% au taux annuel de -6%. Quant aux produits d'exploitation, ils supportent une baisse globale moins importante de -3% au taux annuel de -1%.

Tableau n°17 : Evolution de la structure des recettes de fonctionnement

En Franc CFA

Rubrique	2015	2016	2017	2018	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Produits d'exploitation	28 894 600	35 973 960	38 856 441	28 082 750	-3%	-1%
Produits domaniaux	106 355 200	112 002 052	114 030 256	114 415 050	8%	2%
Impôts locaux	121 649 564	51 576 338	77 993 448	93 651 299	-23%	-6%
Taxes municipales	6 206 816	20 544 913	36 541 126	49 408 921	696%	68%
Produits divers	55 872 278	79 385 675	51 698 649	35 090 210	-37%	-11%
Dotation fonctionnement	95 000 000	98 000 000	98 000 000	98 000 000	3%	1%
Total	28 894 600	35 973 960	38 856 441	28 082 750	-3%	-1%

Source : *comptes administratifs*

Les produits domaniaux et les dotations au fonctionnement, bien qu'enregistrant des taux de croissance modestes, n'en constituent pas moins les niches les plus importantes de recettes pour la commune, avec des parts respectives de 27% et 24% sur la période. Les impôts locaux, nonobstant une croissance négative, se classent en troisième position avec une contribution globale de 21%. Ces trois postes représentent, à eux seuls, 72% des recettes de fonctionnement de la commune sur l'ensemble de la période. Le reste est partagé entre les produits divers (13%), les produits d'exploitation (8%) et les taxes municipales (7%).

Cette configuration est confirmée, à quelques variations près, par les résultats de 2018 où les trois principaux postes pèsent 73% sur le total des recettes recouvrées. La part des produits domaniaux et des dotations au fonctionnement ne change pas, soit toujours 27% et 24%. Les impôts locaux progressent d'un point avec 22%. Ils sont suivis de loin par les taxes municipales (12%), les produits divers (8%) et les produits d'exploitation (7%).

c) Poids du fonds de dotation dans le total des recettes de fonctionnement

La part des fonds de dotation sur le total des recettes de fonctionnement est représentée dans le tableau n°18 ci-dessous.

Tableau n°18 : Part des dotations de l'Etat et des recettes propres

En Franc CFA

Rubrique	2015	2016	2017	2018
Dotation fonctionnement	95 000 000	98 000 000	98 000 000	98 000 000
Recettes propres	318 978 458	299 482 938	319 119 920	320 648 230
Total recettes	413 978 458	397 482 938	417 119 920	418 648 230
Part dotation Etat	23%	25%	23%	23%
Part recettes propres	77%	75%	77%	77%

Source : comptes administratifs

Ainsi, sur l'ensemble de la période, la dotation de fonctionnement reçue de l'Etat représente une part modeste dans le total des recettes de fonctionnement. Elle oscille entre 23% et 25% soit en moyenne 24%. La commune compte, à près de 76%, sur ses propres ressources pour faire face à ses charges de fonctionnement.

3.4.1.2. Dépenses de fonctionnement

a) Evolution globale des dépenses de fonctionnement

Les dépenses réelles de fonctionnement ont enregistré sur la période une déflation de -8% soit une décroissance moyenne annuelle de -2%. Comme pour les recettes de fonctionnement, elles ont aussi connu une évolution en dents de scie, mais sur toute la période. En référence à 2015, elles ont subi, en 2016, un repli en passant de 393 835 972 francs à 335 072 755 francs, puis sont remontées à 379 938 634 en 2017 francs avant de régresser à nouveau en 2018 jusqu'à 361 092 198 francs.

Tableau n°19 : Evolution des dépenses de fonctionnement

En Franc CFA

Rubrique	2013	2014	2015	2016	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Total dépenses	393 835 972	335 072 755	379 938 634	361 092 198	-8%	-2%

Source : comptes administratifs

De 2015 à 2016, les dépenses ordinaires ont diminué de -15%. Ce reflux trouve son explication dans la décroissance des charges du Service Secrétariat et Bureau (-42%), du Service Education, Jeunesse, Culture et Sport (-39%) et du Service Santé, Hygiène et Actions Sociales (-36%), et dans une moindre mesure dans celles du Service Cabinet du Maire et du Service Perception Municipale (-7% pour chacun).

La croissance de 13% observée en 2017 a été causée par l'augmentation des dépenses des principaux services qui ont été à l'origine de la baisse de 2016. En l'occurrence, il s'agit du Service Santé, Hygiène et Actions Sociales (+150%), du Service Education, Jeunesse, Culture et Sport (+23%), du Service Cabinet du Maire (+10%) et du Service Secrétariat et Bureaux (+5%).

A la hausse de 2017 a succédé une nouvelle compression moins importante de -5%, en 2018, qui provient essentiellement de la réduction des dépenses du Service Cabinet du Maire (-56%), du Service Santé, Hygiène et Actions Sociales (-43%) et du Service Education, Jeunesse, Culture et Sport (-5%).

b) Evolution et poids des dépenses par service

L'analyse se focalise sur les dépenses du Service Cabinet du Maire, du Service Secrétariat et Bureaux, du Service Education, Jeunesse, culture et Sports et du Service Santé, Hygiène et Actions Sociales.

❖ Evolution des dépenses par service

Le Service Cabinet du Maire, le Service Secrétariat et Bureau, le Service Education, Jeunesse, culture et Sports et le Service Santé, Hygiène et Actions Sociales ont suivi la tendance de l'évolution des dépenses totales de fonctionnement mais avec des décroissances globales parfois nettement supérieures à celles-ci.

Ces contractions importantes sur la période ont été observées au niveau du Service Cabinet du Maire (-54% au taux annuel de -18%), du Service Education, Jeunesse, culture et Sports (-28% au taux annuel de -8%) et du Service Secrétariat et Bureau (-24% au taux annuel -7%).

En ce qui concerne le Service Santé, Hygiène et Actions Sociales, il régresse de -9% au taux décroissant de -2% soit quasiment dans les mêmes proportions que les dépenses totales de fonctionnement.

Tableau n°20 : Evolution des dépenses de fonctionnement par service

En Franc CFA

Rubrique	2015	2016	2017	2018	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Total dépenses	393 835 972	335 072 755	379 938 634	361 092 198	-8%	-2%
Cabinet du maire	115 337 744	107 779 905	118 334 465	52 506 218	-54%	-18%
Secrétariat et bureau	54 025 448	31 740 826	33 343 037	41 049 425	-24%	-7%
Educat° Jeun. Cult. et Sport	79 064 887	48 461 895	59 571 727	56 554 323	-28%	-8%
Santé, Hygiène et Act° Sociales	25 127 127	16 012 760	39 965 574	22 773 629	-9%	-2%

Source : comptes administratifs

❖ Poids des dépenses par service

Le service Cabinet du Maire constitue le poste le plus dépensier des services de la commune. Sa part dans le total des dépenses de fonctionnement fluctue entre 15% et 32%. Le service Education, Jeunesse, Culture et Sport pèse entre 14% et 20% des charges totales. La part du service Secrétariat et Bureau varie entre 11% et 13% et celle du service Santé, Hygiène et Actions Sociales entre 5% et 11%.

Ces quatre services ont absorbé à eux seuls, sur la période, 61% des ressources budgétaires nécessaires au fonctionnement de la commune contre 39% pour les autres services (Contingents et Participations, Recette municipale, Perception Locale, Abattoirs-Halles-Marchés-Entrepôts Frigorifiques, Propriétés Locales, Police Municipale et Protection des Populations, Voirie-Squares et Jardins, Nettoyement, Ateliers et Garages, Service des Eaux, Assainissement, Eclairage Public, Intervention en matière Economique, Cimetières et Pompes Funèbres, Fêtes et Cérémonies Publiques, et Dépenses Diverses).

Ils se sont ainsi partagés 69% des moyens de la commune en 2015 contre 31% pour les autres services, 61% contre 39% en 2016, 66% contre 34% 2017. L'année 2018 fait exception puisque la part cumulée du service Cabinet du Maire, du service Education, Jeunesse, Culture et Sport et du service Secrétariat fait moins de 50% des charges totales de fonctionnement, soit 48%, contre 52% en 2018 pour les autres services.

Tableau n°21 : Poids des dépenses de fonctionnement par service

En Franc CFA

Rubrique	2015	2016	2017	2018
Part Cabinet du maire	29%	32%	31%	15%
Part Secrétariat et bureau	14%	9%	9%	11%
Part Education Jeunesse Culture Sport	20%	14%	16%	16%
Part Santé Hygiène Action et sociale	6%	5%	11%	6%
Part des autres services	31%	40%	33%	52%

Source : *comptes administratifs*

Il est à remarquer, sur toute la période, la prédominance des dépenses du service Cabinet du Maire et du service Secrétariat et Bureaux sur celles du service Education, Jeunesse, Culture et Sport et le service Santé Hygiène Actions sociales. Elles représentent 43% contre 26% en 2015, 41% contre 19% en 2016, 40% contre 27% en 2017 et 26% contre 22% en 2018.

Cette évolution traduit une certaine emprise de l'exécutif local sur les ressources financières de la commune en comparaison des services qui ont un impact direct sur la situation des populations.

❖ Evolution et poids des dépenses par nature

L'analyse des dépenses par nature ne prendra en compte que les dépenses scolaires (fournitures scolaires, bourses et allocations scolaires, participation à l'office des étudiants), les dépenses en faveur des activités de jeunesse (coupes, récompenses et prix, participations à la semaine nationale de la jeunesse, subventions aux associations sportives et culturelles) les dépenses de personnel et les dépenses de carburant.

❖ Evolution des dépenses par nature

Les charges de personnel ont diminué de -13% sur la période au taux moyen annuel de -4%. Elles ont baissé de manière mesurée entre 2015 et 2016 à hauteur de -4% puis se sont creusées à -8% en 2017 avant de ralentir sensiblement à -1% en 2018.

Comparées aux frais de personnel, les dépenses de carburant ont aussi subi une croissance moins intense de -1% sur la période, au taux moyen annuel marginal de -0.3%. Elles ont connu entre 2015 et 2016 une réduction de -7% suivie d'un accroissement de 18% en 2017 puis ont replongé à -10% en 2018.

Concernant les dépenses scolaires, elles ont connu la décroissance la plus forte soit globalement -89% au taux moyen de -42%. La régression a été de -22% entre 2015 et 2016 avant de remonter au même niveau de 22% puis ces dépenses ont rechuté vertigineusement à -88% en 2018.

Contrairement aux dépenses précédentes, les dépenses en faveur des activités de jeunesse ont enregistré une progression de 5% au taux moyen de 1%. Elles se sont d'abord dégradées de 2016 à 2017, soit respectivement de -6% et de -24%, puis ont fait un bond significatif de 47% en 2018.

Tableau n°22 : Evolution des dépenses par nature

En Franc CFA

Rubrique	2015	2016	2017	2018	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Dépenses de Personnel	121 168 503	116 300 383	106 450 262	104 860 640	-13%	-4%
Dépenses de Carburant	53 994 660	49 947 870	59 125 745	53 400 665	-1%	-0.3%
Dépenses scolaires	27 146 450	21 101 200	25 745 936	3 000 000	-89%	-42%
Dépenses activité jeunesse	18 050 000	16 994 100	12 900 000	18 900 000	5%	1%

Source : comptes administratifs

❖ Poids des dépenses par nature

- Dépenses de carburant

Le poste carburant représente entre 14% et 16% les dépenses de fonctionnement de la commune sur l'ensemble de la période.

Tableau n°23 : Poids des dépenses de carburant dans les dépenses totales

En Franc CFA

Rubriques	2015	2016	2017	2018
Dépenses de fonctionnement	393 835 972	335 072 755	379 938 634	361 092 198
Dépenses en Carburant	53 994 660	49 947 870	59 125 745	53 400 665
Part	14%	15%	16%	15%

Source : comptes administratifs

- Dépenses de personnel

Les charges de personnel représentent le poste de dépense le plus important. Leur part dans les dépenses de fonctionnement s'élevait à 31% en 2015 puis a progressé jusqu'à 35% en 2016. En 2017, le poids de ces dépenses a baissé de 7 points en s'établissant à 28% avant d'augmenter modestement d'un point en 2018 pour s'établir à 29%.

Les dépenses de personnel ont été couvertes par 29% des recettes réelles de fonctionnement en 2015 et 2016. Le taux de couverture de ces charges a baissé à 26% en 2017 puis à 25% en 2018.

Ainsi, les autorités communales ont respecté la norme de la Direction des Collectivités territoriales (ex DCL) qui recommande de consacrer au maximum 40% des recettes réelles de fonctionnement à la couverture des dépenses de personnel.

Tableau n°24 : Poids des dépenses de personnel dans les dépenses et les recettes de fonctionnement

Rubrique	2015	2016	2017	2018
Dépenses réelles	413 978 458	397 482 938	417 119 920	418 648 230
Recettes réelles	393 835 972	335 072 755	379 938 634	361 092 198
Dépenses Personnel	121 168 503	116 300 383	106 450 262	104 860 640
Part sur les dépenses	31%	35%	28%	29%
Part sur les recettes	29%	29%	26%	25%

Source : comptes administratifs

- Dépenses scolaires

Les dépenses scolaires représentent moins que la ligne carburant dans le total des dépenses de fonctionnement. Elles ont varié entre 6% et 7% de 2015 à 2016 avant d'atteindre leur plus bas niveau en 2017 avec une faible part égale à 1%.

Tableau n°25 : Poids des dépenses scolaires dans les dépenses totales

En Franc CFA

Rubriques	2015	2016	2017	2018
Dépenses de fonctionnement	393 835 972	335 072 755	379 938 634	361 092 198
Dépenses scolaires	27 146 450	21 101 200	25 745 936	3 000 000
Part	7%	6%	7%	1%

Source : comptes administratifs- Dépenses en faveur des activités de jeunesse

Les dépenses en faveur des activités de jeunesse représentent le pourcentage le plus faible parmi les postes de dépenses analysés. Elles se sont stabilisées à 5%, sauf pour 2017 où elles sont descendues à 3%.

Tableau n°26 : Poids des dépenses de jeunesse dans les dépenses de fonctionnement

En F CFA

Rubriques	2015	2016	2017	2018
Dépenses de fonctionnement	393 835 972	335 072 755	379 938 634	361 092 198
Dépenses en faveur des activités de jeunesse	18 050 000	16 994 100	12 900 000	18 900 000
Part	5%	5%	3%	5%

Source : comptes administratifs

Cumulées, les dépenses scolaires et les dépenses en faveur des activités de jeunesse font un total qui oscille entre 6% et 12%, sur la période sous revue, contre un taux compris entre 44% et 50% pour les dépenses en carburant et les charges de personnel agrégées. Cette situation traduit une nette prédominance des dépenses administratives au détriment des dépenses à impact direct sur les populations.

La commune dépense finalement peu en faveur de l'école et de la jeunesse alors que cette cible, en tant que compétence transférée, devrait faire l'objet d'une attention particulière eu égard à son importance dans le développement local.

Il serait plus avisé pour les autorités communales de réduire l'emprise de ces dépenses administratives et d'investir davantage sur des secteurs comme l'éducation, la culture, la santé ou le sport.

3.4.1.3. Capacité d'autofinancement

a) Evolution de l'épargne brute

L'épargne brute ou capacité d'autofinancement (CAF) correspond à l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement. C'est le surplus dégagé par la section de fonctionnement et qui est disponible pour le financement des investissements.

La CAF a enregistré sur la période une évolution sensible de +186% au taux annuel de +30%. La raison est que, certes les recettes ont progressé modérément (1% au global soit 0.3% annuel), mais dans le même temps, on a assisté à une baisse plus rapide des dépenses (-8% au global soit -2% annuel). Il s'y ajoute que le volume des recettes générées a été globalement plus consistant que celui des dépenses favorisant une CAF positive, mais avec une variation d'intensité variable sur la période sous revue.

L'accroissement de l'autofinancement a été substantiel entre 2015 et 2016, soit de l'ordre +210% malgré une diminution à la fois des recettes et des dépenses. Cependant, bénéficiant de l'effet volume, la diminution plus faible des recettes (-4%) comparée à celle des charges (-15%) a favorisé un résultat positif.

En 2017, la CAF a subi un affaïssissement conséquent de -40% dont la cause réside dans une croissance plus élevée des dépenses (+13%) par rapport aux recettes (+5%). Elle a fait une importante remontée de 55% en 2018 du fait que les recettes sont demeurées stables avec une évolution marginale de 0.4% tandis que les dépenses ont régressé de -5%. La CAF s'est ainsi rapprochée de son niveau record de 2016.

Tableau n°27 : Evolution de la capacité d'autofinancement

En Franc CFA

Rubrique	2015	2016	2017	2018	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Recettes réelles	413 978 458	397 482 938	417 119 920	418 648 230	1%	0,2%
Dépenses réelles	393 835 972	335 072 755	379 938 634	361 092 198	-8%	-2%
Epargne brute	20 142 486	62 410 183	37 181 286	57 556 032	186%	30%

Source : comptes administratifs

b) Evolution du taux d'épargne brute

L'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.

Le niveau d'épargne obtenu en 2015 s'élevait à 5%, soit 5 francs seulement économisés sur 100 francs de recettes recouvrées. Ce taux atteste d'une faible propension à épargner de la commune pour financer ses projets d'investissement. La situation s'est un peu améliorée en 2016 avec une

augmentation mesurée de la capacité d'épargne jusqu'à 16%. Le taux d'épargne s'est à nouveau dégradé en 2017 en s'établissant à 9% avant de remonter à 14% en 2018.

Tableau n° 28: Evolution du taux d'épargne brute

En Franc CFA

Rubrique	2015	2016	2017	2018
Epargne brute	20 142 486	62 410 183	37 181 286	57 556 032
Recettes réelles	413 978 458	397 482 938	417 119 920	418 648 230
Taux épargne brute	5%	16%	9%	14%

Source : comptes administratifs

La situation financière de la commune demeure fragile car sa propension à épargner est relativement faible et oscille entre 5% et 16% pendant la période sous revue. L'essentiel de ses recettes est consacré aux dépenses de fonctionnement, au demeurant, sans grande retombée pour les populations locales.

L'orthodoxie dans la gestion exige un taux minimum d'épargne de 25% des recettes réelles de fonctionnement pour le financement des projets d'investissements communaux.

La norme est fixée par l'instruction n°00160 du 21 septembre 1997 de la DCT (ex DCL) relative à l'approbation des budgets des collectivités territoriales qui recommande de consacrer au moins 25% des recettes ordinaires aux dépenses d'investissement.

c) Evolution de la marge d'autofinancement courante

La Marge d'Autofinancement Courante (MAC) permet de mesurer l'aptitude de la commune à financer l'investissement une fois les dépenses de fonctionnement payées. Il correspond au rapport entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement.

Plus le ratio est élevé, plus la capacité à autofinancer l'investissement s'accroît. Inversement, un ratio proche ou inférieur à 1 traduit une incapacité à soutenir l'investissement au moyen des seules ressources propres.

Sur l'ensemble de la période, le coefficient d'autofinancement courant est sur le fil du rasoir. La commune arrive à peine à dégager une marge suffisante pour la prise en charge de ses projets d'investissement.

Tableau n°29 : Evolution de la marge d'autofinancement courante

En Franc CFA

Rubrique	2015	2016	2017	2018
Recettes réelles	413 978 458	397 482 938	417 119 920	418 648 230
Dépenses réelles	393 835 972	335 072 755	379 938 634	361 092 198
Marge d'autofinancement	1,05	1,19	1,10	1,16

Source : comptes administratifs

3.4.2. Les investissements et leur financement

3.4.2.1. Recettes d'investissement

a) Evolution globale des recettes d'investissement

Les recettes d'investissement ont enregistré sur la période une décroissance globale de -23% au taux moyen annuel de -6%. Elles ont connu une progression notable de 44% entre 2015 et 2016, suivie d'un affaissement inquiétant de -48% en 2017 puis sont remontées légèrement de 2% en 2018.

Tableau n°30 : Evolution des recettes d'investissement

En Franc CFA

Rubrique	2015	2016	2017	2018	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Recettes investissem.	105 077 928	150 989 130	78 959 500	80 592 877	-23%	-6%

Source : *comptes administratifs*

b) Poids du fonds de concours, du résultat d'investissement reporté et de l'excédent de fonctionnement capitalisé

Les recettes d'investissement de la commune de Kolda sont composées, au cours de la période, du fonds de concours, de l'excédent de fonctionnement capitalisé et du résultat d'investissement reporté.

L'excédent de fonctionnement capitalisé et le fonds de concours ont été les principaux leviers de financement des opérations d'investissement. L'excédent de fonctionnement capitalisé a représenté une part comprise entre 24% et 73% contre 26% et 50% pour le fonds de concours.

La contribution du résultat d'investissement reporté dans les recettes d'investissement est plutôt modeste voire faible. Ainsi, elle a été de 15% en 2016 et 26% en 2018 alors qu'en 2015 elle ne pesait que 1% et elle était même nulle en 2017.

Tableau n°31 : Poids du fonds de concours, du résultat d'investissement reporté et de l'excédent de fonctionnement capitalisé

Rubrique	2015	2016	2017	2018
Total recettes investissement dont:	105 077 928	150 989 130	78 959 500	80 592 877
Fonds de concours	27 000 000	66 307 700	39 342 500	39 962 843
Résultat investissement reporté	1 077 928	22 811 491	0	20 830 162
Excédent fonctionnement capitalisé	77 000 000	61 869 939	39 617 000	19 799 872
Poids fonds de concours	26%	44%	50%	50%
Poids excédent capitalisé	73%	41%	50%	24%
Poids résultat investissem. reporté	1%	15%	0%	26%

Source : *comptes administratifs*

3.4.2.2. Dépenses d'investissement

a) Taux de réalisation

Le tableau ci-dessous compare les prévisions de recettes d'investissement et les réalisations.

Tableau n°32 : Taux de réalisation des dépenses d'investissement

Rubriques	Prévisions	Réalisations	Taux
2015	414 364 376	82 265 807	20%
2016	518 341 756	111 376 564	21%
2017	369 363 375	97 741 904	26%
2018	427 501 415	67 056 137	16%
Total	1 729 570 922	358 440 412	21%

Source : comptes administratifs

Le niveau de réalisation des dépenses d'équipement est plutôt modeste et s'établit, sur la période, à un taux global de 21%. A l'image des recettes d'investissement, il est demeuré en-dessous du seuil de 50%. C'est ainsi que les investissements n'ont été exécutés qu'à hauteur de 20% en 2015, 21% en 2016, 26% en 2017 et 16% en 2018, soit l'exercice qui a enregistré le taux le plus faible.

b) Evolution globale des dépenses d'investissement

Le tableau qui suit décrit l'évolution des dépenses d'investissement.

Tableau n°33 : Evolution des dépenses d'investissement

En Franc CFA

Rubriques	2015	2016	2017	2018	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Dépenses investiss.	82 265 807	111 376 564	97 741 904	67 056 137	-18%	-4%

Source : comptes administratifs

Au regard du tableau, les dépenses d'investissement ont régressé sur la période de -18 % au taux annuel de -4%. Après une progression non négligeable de 35% entre 2015 et 2016, elles ont connu un repli en 2017 en baissant de -12%. La tendance s'est poursuivie en 2018 et s'est même accentuée avec une réduction de -31%.

c) Poids des dépenses d'investissement dans les dépenses totales

Le rapport entre les dépenses totales et les dépenses d'investissement est décrit dans le tableau ci-dessous.

Tableau n°34 : Poids des dépenses d'investissement

En Franc CFA

Rubrique	2015	2016	2017	2018
Dépenses d'investissement (1)	82 265 807	111 376 564	97 741 904	67 056 137
Total général dépenses (2)	476 101 779	446 449 319	477 680 538	428 148 335
Part (1)/(2)	17%	25%	20%	16%

Source : comptes administratifs

La part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales est relativement modeste sur l'ensemble de la période, soit 20% en tout. En 2015, elle a représenté 17% contre 83% pour les dépenses de fonctionnement. Cette part s'est accrue en 2016 en passant à 25% contre 75% pour les charges ordinaires. Elle s'est effritée en 2017 et 2018 en atteignant respectivement 20% et 16% contre 80% et 84% en faveur des dépenses de fonctionnement.

3.4.2.3. Equilibre financier

L'équilibre financier est mesuré à travers les trois indicateurs caractéristiques que sont le Fonds de Roulement (FR), le Besoin en Fonds de Roulement (BFR) et la Trésorerie. Etant entendu que la commune ne tient pas une comptabilité patrimoniale et ne dispose donc pas de bilan comptable, l'équilibre financier est apprécié sur la base du fonds de roulement dont le calcul est possible à partir de la comptabilité administrative. Il s'obtient 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), ou bien par différence entre les recettes réelles d'investissement (CAF + fonds de concours) et les dépenses réelles d'investissement.

Le fonds de roulement correspond au résultat global et cumulé des opérations budgétaires de la section fonctionnement et de la section d'investissement. Il s'apparente, s'il est positif, à une réserve financière sur laquelle la commune peut puiser pour financer ses dépenses d'équipement.

Tableau n°35 : Fonds de roulement (méthode 1)

En Franc CFA

Rubrique	2015	2016	2017	2018
Recettes réelles totales	440 978 458	463 790 638	456 462 420	458 611 073
Dépenses réelles totales	476 101 779	446 449 319	477 680 538	428 148 335
Fonds de roulement	- 35 123 321	17 341 319	- 21 218 118	30 462 738

Source : comptes administratifs

Tableau n°36 : Fonds de roulement (méthode 2)

Rubrique	2015	2016	2017	2018
Autofinancement CAF	20 142 486	62 410 183	37 181 286	57 556 032
Autre ressource d'investissem. (fonds de concours)	27 000 000	66 307 700	39 342 500	39 962 843
Total ressources	47 142 486	128 717 883	76 523 786	97 518 875
Total emplois	82 265 807	111 376 564	97 741 904	67 056 137
Fonds de roulement	- 35 123 321	17 341 319	- 21 218 118	30 462 738

Source : comptes administratifs

Le fond de roulement affichait des soldes négatifs pour les exercices 2015 (- 35 123 321) et 2017 (- 21 218 118). 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, d'ailleurs, le déficit accusé a été plus important comparé à celui de l'exercice 2017. Pour ledit exercice, l'explication est à rechercher dans la baisse plus accentuée des recettes réelles d'investissement (-41%) par rapport aux dépenses d'investissement (-12%).

Alors qu'il était déficitaire en 2015 et 2017, le fonds de roulement a été positif pour les exercices 2016 et 2018 où il a atteint son point d'orgue. Pour le résultat de 2016, contrairement à 2017, il trouve son origine dans une croissance plus élevée des recettes réelles d'investissement (+173%) sur les dépenses d'investissement (+35%). En ce qui concerne 2018, il réside dans une progression certes, moins soutenue des recettes réelles d'investissement (+27%) mais accompagnée par un recul sensible des dépenses d'investissement (-31%).

En résumé, sur la période sous revue, les autorités communales n'ont réussi à réaliser l'équilibre financier que pendant deux exercices sur quatre. Le fonds de roulement négatif constaté en 2015 et 2017 atteste que la section de fonctionnement et la section d'investissement n'ont pas respecté l'équilibre réel entre les recettes et les dépenses.

A cet égard, en application de l'article 255 de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales, l'équilibre réel doit s'apprécier section par section et non globalement. En effet, « le budget d'une collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section "fonctionnement" et la section "investissement" sont **respectivement** votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère ».

En outre, malgré le fait que le respect du principe d'équilibre est exigé au moment de l'élaboration du budget, c'est après son exécution que la portée de la règle pourra être réellement vérifiée à travers les résultats de gestion. Un déficit de gestion indiquera que les dépenses totales n'ont pas pu être couvertes par l'ensemble des recettes en violation du principe susvisé.

En l'espèce, le fonds de roulement négatif de 2015 et 2017 a été causé par le déficit de la section d'investissement.

IV. EXAMEN DE LA COMPTABILITE DE LA COMMUNE

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

4.1. Manquements relevés dans la comptabilité administrative

4.1.1. Défaut de tenue des livres comptables obligatoires

Les articles 74 à 79 du décret n° 66-510 du 04 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales fixent les règles de tenue de la comptabilité administrative. Selon l'article 74, elle est tenue par le maire ou sous sa responsabilité et fait apparaître à tout moment les prévisions de recettes et les autorisations de dépenses, la situation des émissions des titres de recette, la situation des liquidations et des mandatements de dépenses et les crédits restant disponibles. Son arrêté en fin de gestion permet d'établir le compte administratif.

L'article 75 de ce décret précise les différents types de livres comptables qui doivent être obligatoirement tenus.

Il s'agit des registres suivants :

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

Au sein de la collectivité territoriale, la comptabilité administrative est tenue de façon manuelle sur un livre compte des dépenses. Seules les dépenses ont fait l'objet d'écritures dans le registre sans être exhaustives, puisque, tel qu'il ressort des constatations de la Cour, certaines dépenses ne sont pas enregistrées dans le registre ou inversement enregistrées dans le registre mais non retracées dans le compte administratif.

Le tableau suivant récapitule les écarts constatés entre les dépenses retracées dans le compte administratif et le registre de comptabilité administrative.

Tableau n°37 : comparaison entre comptes administratifs et registre

GESTION	COMPTE ADMINISTRATIF	LIVRE COMPTE DES DEPENSES	ECARTS
2015	302 471 909	140 890 745	161 581 164
2016	374 575 448	115 490 358	259 085 090
2017	320 095 074	151 347 961	168 747 113
2018	333 444 438	181 700 515	151 743 923
TOTAUX	1 330 586 869	589 429 579	741 157 290

Les écarts relevés peuvent être illustrés par quelques exemples contenus dans les tableaux qui suivent.

Tableau n°38 : Exercice 2016

service	compte	intitulé compte	compte administratif	registre	écart
313	6130	carburant	17 469 420	11 632 250	5 837 170
313	6131	lubrifiant	499 800	-	499 800
313	616	fournitures de bureau	2 980 000	1 500 000	1 480 000
313	622	frais de mission	1 450 000	700 000	750 000
313	63321	communications téléphoniques	1 488 515	915 200	573 315
313	6334	frais d'hôtel	-	1 530 200	- 1 530 200
313	633701	acquisition de machine et appareils de bureau	162 604		162 604
313	64520	subventions aux ASC	16 500 000	10 500 000	6 000 000
313	6470	indemnité de représentation du maire	10 800 000		10 800 000

Tableau n°39 : Exercice 2018

service	compte	intitulé compte	compte administratif	registre	écart
313	6130	Carburant	9 140 390	9 140 000	390
313	622	Frais de mission	620 000	325 000	295 000
313	64520	Subvention aux associations sport. Et cult.	17 400 000	17 600 000	- 200 000
313	6470	Indemnité de représentation du maire	11 263 871		11 263 871
313	6471	Indemnité de représentation ADJT Maire	4 775 957		4 775 957
313	65307	Indemnité des délégués de quartier	1 680 000		1 680 000
321	619	Divers mat. Et fournitures consommés	4 185 000	4 421 750	- 236 750
321	621	Frais de déplacement du personnel	400 000	300 000	100 000
321	633704	Acq. et installation app. de ventilo et clim.	-	1 294 000	- 1 294 000

Comme il peut être observé sur ces deux tableaux, les chiffres du registre tenu par le comptable administratif, Moussa DIALLO, ne concordent pas avec les données du compte administratif, quand ils sont renseignés.

Ces discordances concernent toute la période sous revue.

Le secrétaire municipal, dans sa réponse a reconnu que la commune ne tient pas les registres ci-dessus indiqués. Pour les écarts précités, ils s'expliquent, selon lui, « *par une absence de report exhaustif de toutes les données par année, mais, également, par une méconnaissance de ce traitement* ».

Quant au maire, il s'est engagé « *à moderniser la gestion de la comptabilité administrative de la commune, conformément aux indicateurs de performance dans le cadre du Programme d'Appui aux Communes et Agglomérations du Sénégal (PACASEN)* ».

Recommandation n°21 : La Cour demande au maire et au secrétaire municipal de veiller à la bonne tenue, par le comptable administratif, des livres comptables obligatoires prescrits par la réglementation.

4.1.2. Dépenses imputées à des services et comptes inappropriés

L'exploitation des comptes administratifs et des pièces justificatives révèle que les dépenses contenues dans le tableau ci-dessous ont été imputées dans des services et comptes inappropriés.

Tableau n° 40 : Dépenses imputées dans des services et comptes inappropriés

GESTION	DATE	LIBELLE OPERATION	MONTANT	COMPTABILITE ADMINISTRATIVE		COUR DES COMPTES	
				SERVICE	N° CPTE	SERVICE	N° CPTE
2018	19/09/2018	achats tickets de perception: carnets de 500 tickets de marche de 100 FCFA	1 770 000	509	6490	331	63313
2015		achats tickets vignettes état civil de 200 FCFA	1 425 000	313	6490	331	63313
		achats tickets vignettes état civil de 300 FCFA	1 425 000	313	6490	331	63313
		achats tickets vignettes état civil de 150 FCFA	1 150 000	313	6490	331	63313
TOTAL			5 770 000				

L'arrêté interministériel n°10830 M.E.F.P./M.INT du 1^{er} decembre1993 relatif à la nomenclature du budget des collectivités territoriales, modifié, prévoit, pour chaque catégorie de dépenses, les comptes correspondants ainsi que les services concernés.

Dans ce cas d'espèce, des dépenses relatives à l'achat de vignettes pour un total de 4 000 000 FCFA et de tickets de perception pour un montant de 1 770 000 FCFA ont été imputées au compte de dépenses diverses et aux services cabinet du maire.

Or, selon l'arrêté cité plus haut, les vignettes et tickets de perception doivent être imputés au service perception municipale et sur le compte 63313 « achats de tickets de perception ».

Recommandation n°22 : la Cour demande au maire de veiller au respect strict de la nomenclature budgétaire.

4.1.3 Retard dans l'arrêté des comptes de la commune et incohérences entre comptabilités de l'ordonnateur et du comptable

L'article 259 de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales prévoit le vote, avant le 1^{er} octobre de l'année suivant l'exercice, par le conseil municipal, du compte administratif après réception du compte de gestion établi par le comptable dont la transmission intervient au plus tard le 1^{er} juillet de l'année suivant l'exercice.

Pour la période sous revue, il a été observé que, pour le compte administratif de l'exercice 2015, le vote a eu lieu hors délais, le 30 janvier 2017, alors que pour celui de 2016 aucune information n'a été transmise à la Cour pour attester que le vote a eu lieu.

Toutefois, les comptes administratifs de 2017 et 2018 ont été votés dans les délais, respectivement le 28 septembre 2018 et 29 septembre 2019.

Cependant, le rapprochement entre les comptes administratifs et les comptes de gestion a révélé des écarts contenus dans les tableaux suivants.

Tableau n°41 : Exercice 2015

NOMENCLATURE	compte administratif	compte de gestion	Ecart
RECETTES -SECTION DE FONCTIONNEMENT			
121-Résultat de fonctionnement reporté	1 895 470	0	1 895 470
Chapitre 72: impôts locaux			
724 - Impôt foncier bâti	3 349 980	2 349 980	1 000 000
TOTAL CHAP. 72	121 649 564	121 649 564	
Chapitre 74: PRODUITS DIVERS			
749- Recettes imprévues	55 872 278	51 521 568	4 350 710
TOTAL Chapitre 74: PRODUITS DIVERS	55 872 278	55 872 278	
TOTAL RECETTES DE FONCTIONNEMENT	472 731 442	413 978 458	58 752 984
RECETTES - SECTION D'INVESTISSEMENT			
Chapitre 10:			

123 - Résultat d'investissement reporté	1 077 298	0	1 077 298
Total Recettes d'investissement	105 077 298	104 000 000	1 077 298
TOTAL GENERAL RECETTES	577 808 740	517 978 458	59 830 282
DEPENSES I-SECTION ORDINAIRE DEPENSES DE FONCTIONNEMENT			
Service 391 - Nettoyement			
6303-location de véhicules	0	2 000 000	2 000 000
TOTAL SERVICE 391	18 167 598	18 167 598	
Service 441 - Educ. Jeune. Cult. Sports			
615- Produits entretien	2 121 000	3 771 000	1 650 000
64552- Bourses et allocations scolaires	0	3 000 000	3 000 000
TOTAL SERVICE 441	79 064 887	79 064 887	
Service 509 - Dépenses Diverses			
6547- Capital Décès	1 500 000	1 433 740	66 260

S'agissant des recettes, le total des chapitres 72 et 74 est identique sur les comptes de gestion et les comptes administratifs, ce qui n'est pas cohérent vu les écarts de 1 000 000 FCFA et 4 350 710 FCFA notés sur les compte 724 et 749.

Sur le total général des recettes, une différence de 59 830 282 FCFA a été constatée entre le compte administratif et le compte de gestion, sans aucune explication lors du vote du compte administratif.

Dans le même ordre d'idées, des incohérences de même nature ont été constatées pour les dépenses et sont constantes pour les autres exercices, tel qu'illustré à travers les tableaux suivants.

Tableau n°42 : Exercice 2016

NOMENCLATURE	compte administratif	compte de gestion	Ecart
RECETTES ORDINAIRES			
121-Résultat de fonctionnement reporté	1 895 470	0	1 895 470
Chapitre 74: Produits Divers			
743 - Produits des amendes	5 895 875	6 356 875	461 000
Total Service 74	79 385 675	79 846 675	461 000
Total recettes de fonctionnement	399 378 408	397 943 938	1 434 470
RECETTES D'INVESTISSEMENT			
Chapitre 10:			
123 - Résultat d'investissement reporté	22 811 491	0	22 811 491
115- Excédent de fonctionnement capitalisé	61 869 939	76 833 519	14 963 580

RECAPITULATION DES RECETTES			
Total Recettes d'investissement	150 989 130	143 141 219	7 847 911
Total recettes fonctionnement	399 378 408	397 943 938	1 434 470
Total Général des recettes	550 367 538	541 085 157	9 282 381
DEPENSES DE FONCTIONNEMENT			
Service 341 Perception locale			
65308- Prime de rendement	244 114	2 044 114	1 800 000
TOTAL SERVICE 341	44 697 358	44 697 358	
Service 509 - Dépenses Diverses			
6490- Dépenses Diverses	1 489 210	2 489 210	1 000 000
TOTAL SERVICE 509	2 489 210	2 489 210	

Tableau n°43 : Exercice 2017

NOMENCLATURE	compte administratif	compte de gestion	Ecart
RECETTES -SECTION DE FONCTIONNEMENT			
Chapitre 71: produits domaniaux			
7101-Produit location des loges et stalles	983 000	985 000	2 000
712-Droit de fourrière	620 000	640 000	20 000
TOTAL DU SERVICE 71	114 030 256	114 030 256	-
Chapitre 72: impôts locaux			
727-Contribution foncière	-	327 600	327 600
TOTAL DU SERVICE 72	77 993 448	77 993 448	
DÉPENSES			
Dépenses de fonctionnement			
Service 391 - Nettoyement			
6303-location de véhicules	0	3 979 402	3 979 402
TOTAL DU SERVICE 391	23 155 713	23 155 713	
SERVICE 441- Educ, Jeunesse, Cult et Sports			
65111 -Pers. temporaires (gardiens)	11 439 916	11 459 916	20 000
TOTAL DU SERVICE 441	59 571 727	59 571 727	

Dépenses d'investissement classe 2			
Service 702			
221 049-Autres travaux d'aménagements	20 000 000	7 640 000	12 360 000
2110 Aménagement de parcs, squares et jardins	0	20 000 000	20 000 000
Total service 702	46 237 208	46 237 208	

Tableau n°44 : Exercice 2018

NOMENCLATURE	compte administratif	compte de gestion	Ecart
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT			
Service 401 - ATELIERS ET GARAGES			
633715 - Pièces ou matériel de signalisation	240 000	-	240 000
6542 - Charges sociales diverses	-	162 355	162 355
65315 - Prime de prudence des chauffeurs	300 000	240 000	60 000
TOTAL Service 401	31 558 298	31 558 298	
Chapitre 441 - EDUCATION, JEUNESSE, CULT.			
6465 - Participation à la semaine nationale de la jeunesse	-	500 000	500 000
6541 - Cotisation aux prestations familiales	-	876 960	876 960
TOTAL Chap 441 - EDUCATION, JEUNESSE,	56 554 323	56 554 323	
Dépenses d'investissement Classe 2			
SERVICE 701 - EQUIPEMENTS ADMINISTRATIFS			
2201 - Autres bâtiments des services administratifs	-	2 000 000	2 000 000

La vérification a permis de constater que les comptes administratifs reprennent systématiquement les grandes masses arrêtées dans les comptes de gestion, sans se soucier de la cohérence des éléments de calcul.

Cet état de fait implique une mauvaise tenue de la comptabilité administrative et un défaut de rapprochement périodique avec la comptabilité du comptable.

Recommandation n°23 : la Cour demande au maire de veiller à la qualité de l'information financière de la commune et de veiller au rapprochement de sa comptabilité avec celle du receveur de la commune, au moment de la délibération du conseil municipal sur le compte administratif.

4.2. Manquements notés dans la comptabilité des matières

4.2.1. Véhicules utilisés par la commune dont le statut est inconnu

Le contrôle des pièces tenues par le comptable des matières, Mamadou DIALLO, a permis de constater que, suivant les bordereaux de livraison datés du 11 octobre 2016 et du 06 janvier 2017, la société AGRIPRO a mis à la disposition de ladite collectivité territoriale le matériel suivant :

- une citerne blanche, JOPER, modèle C 6000 ;
- un tracteur modèle A 750, de marque VALTRA ;
- une citerne orange, JOPER, modèle C 6000 ;
- une remorque de marque JOPER.

En l'absence de tout marché ou convention y relatif, aux dires du secrétaire municipal, ce matériel serait une partie d'une commande envisagée par la commune auprès de cette société pour un montant de cent (100) millions.

En revanche, en réponse à la demande de renseignements de la Cour, le Directeur général de la société a soutenu que la «... livraison de matériels à la Commune de Kolda entrainait dans le cadre d'une mise à disposition d'équipements d'assainissement et d'entretien des voiries municipales pour une phase test dont l'objectif primordial était de construire leurs références d'utilisation et d'évaluation de performance pour la négociation future d'une ligne de financement offerte par notre Société, notre partenaire VALTRA et la Banque brésilienne de Développement BNDES, tel que nous en avons informé Monsieur le Président de la République par lettre confidentielle en date du 11 Octobre 2016.

Cependant, cette livraison ne découlait d'aucun contrat ou convention écrite que ne pouvait signer la Commune en conformité avec le Code des Marchés Publics, mais d'un accord verbal de levée d'une option d'achat au cas où le test s'avérerait probant.

Nous avons, après approbation de l'efficacité du matériel, demandé à plusieurs reprises aux autorités de la Commune de régulariser cette opération ou de nous permettre de récupérer notre matériel... ».

Les déclarations du secrétaire municipal et la réponse d'AGRIPRO mettent en lumière l'impossibilité pour la commune de lever l'option d'achat invoquée, sans violer les dispositions du Code des marchés publics.

De plus, cette situation est risquée pour la commune aussi bien au regard des dommages que le matériel roulant peut causer aux tiers qu'au préjudice que la société peut subir en cas de dommages au matériel dont elle est détentrice.

Interpellé sur cette question, le maire n'a apporté aucune réponse de nature à éclairer la Cour sur la suite que la commune entend réserver à cette situation.

Recommandation n°24 : La Cour demande au maire de clarifier le statut juridique du matériel mis à la disposition de la commune par l'entreprise AGRIPRO.

4.2.2. Défaut de prise en charge des dons et legs par la comptabilité

Des dons en matériel roulant et en matériel d'assainissement ont été effectués au profit de la commune et les délibérations d'acceptation y afférentes ont été prises. Le tableau ci-dessous présente les différents dons recensés sur la période 2015-2018.

Tableau n°45 : dons et legs acceptés par la collectivité entre 2015 et 2018

DONS ET LEGS			
EXERCICE	DATE DELIBERATION	NATURE DON	DONATEUR
2016	27/02/2016	Ambulance	expatriés
	26/07/2016	Véhicule AD 24879	Etat
	26/07/2016	matériel Assainissement (voir BL n°136 du 01 AVRIL 2016))	MEDD
2018	29/12/2018	Ambulance châssis VF 1FLA 1A6CY431792	Non indiqué

Toutefois, ces biens n'ont pas été pris en compte dans la comptabilité des matières. Or, en application de l'article 49 du décret n°2018-842 portant comptabilité des matières, les matières reçues en donation doivent être évaluées à leur valeur d'apport pour leur entrée dans le patrimoine.

En l'espèce, aucune action allant dans le sens de l'article précité n'a été entreprise par la commune.

Recommandation n°25 : la Cour demande au maire de veiller au respect strict de la réglementation sur les opérations de donation et de veiller à la sauvegarde du patrimoine de la commune.

4.2.3. Non tenue de carnets de bord pour les véhicules

Les véhicules de service de la commune ne disposent pas de carnets de bord, alors que l'article 17 du décret n°2008-695 du 30 juin 2008 suscitée dispose expressément que : « *Les véhicules administratifs, à l'exception des véhicules de fonction, sont obligatoirement munis d'un carnet de bord tenu à jour* ».

Lesdits carnets permettent au comptable des matières de, non seulement, pouvoir suivre l'utilisation des véhicules par les personnes autorisées, mais aussi de rationaliser les véhicules et le carburant en calculant les distances parcourues, la consommation en carburant par mois et par chaque véhicule.

En outre, il a été constaté qu'il n'est pas tenu, par le comptable des matières ou, en tout cas, par un quelconque responsable du parc automobile, de registres, carnets ou fiches de réparation aux fins non seulement de suivre régulièrement les différents coûts engagés pour la maintenance et la réparation des véhicules de la commune mais également de s'assurer que chaque véhicule fait périodiquement l'objet d'un entretien compte tenu de son niveau d'utilisation.

Recommandation n° 26: La Cour demande au maire de doter les véhicules de carnets de bord correctement renseignés pour permettre un suivi de leur utilisation et de leur consommation en carburant.

4.2.4. Gestion non orthodoxe du carburant

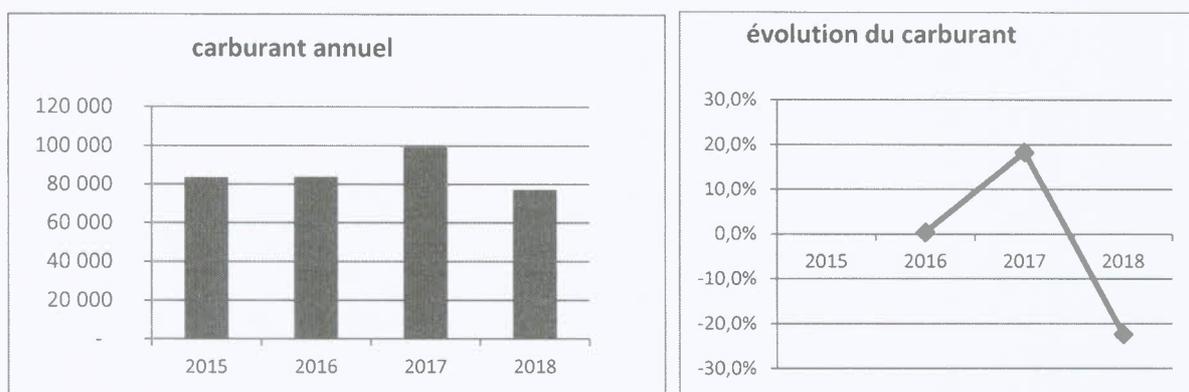
Sur la période 2015-2018, la consommation de carburant est de 344 097 litres représentant un montant de 212 693 635 FCFA. En moyenne, la consommation annuelle s'établit à 86 024 litres.

Tableau n°46 : consommation de carburant de 2015 à 2018

EXERCICE	2015	2016	2017	2018	TOTAL	MOYENNE
carburant annuel (en litres)	83 636	83 946	99 371	77 144	344 097	86 024
montant (en FCFA)	57 719 340	49 947 870	59 125 745	45 900 680	212 693 635	53 173 409
taux d'évolution de la consommation de carburant		0,4%	18%	-22%	-4%	1,2%

Source : comptes de gestion

Graphique n°4 : Evolution de la consommation de carburant



Entre 2015 et 2017, la consommation de carburant a connu une augmentation significative. De 83 636 litres en 2015, elle est passée à 83 946 litres en 2016, puis a atteint presque 100 000 litres en 2017 avec un taux de croissance de 18% avant de chuter sensiblement en 2018 de -22% avec un 77 144 litres, soit le plus faible de la période.

Le tableau ci-dessous constitue un état récapitulatif des achats de carburant (en termes de quantité et de valeur) par exercice et par service.

Tableau n°47 : Etat récapitulatif des achats de carburant de 2015 à 2018

SERVICE	2015					2016					2017					2018					
	2015	2016	2017	2018	TOTAL (En litres)	2015	2016	2017	2018	TOTAL (En FCFA)	2015	2016	2017	2018	TOTAL (En FCFA)	2015	2016	2017	2018	TOTAL (En FCFA)	
313	27 818	25 150	27 998	15 362	96 328	19 194 420	14 964 250	16 658 810	9 140 390	59 957 870	10 073	8 403	8 403	4 202	31 081	6 950 370	4 999 785	4 999 785	2 500 190	19 450 130	
401	14 385	27 600	26 405	19 000	87 390	9 936 150	16 422 000	15 710 975	11 305 000	53 374 125	12 316	6 385	17 321	21 974	57 996	8 498 040	3 799 075	10 305 995	13 074 530	35 677 640	
451	19 044	16 408	19 244	16 606	71 302	13 140 360	9 762 760	11 450 180	9 880 570	44 233 870	total	83 636	83 946	99 371	77 144	344 097	57 719 340	49 947 870	59 125 745	45 900 680	212 693 635

Plus de 50% du carburant est destiné au fonctionnement de la commune et au Cabinet du Maire. Ce dernier s'est vu affecté à lui seul en moyenne 24 082 litres de carburant par an. En outre, la gestion du carburant n'est pas du ressort exclusif du comptable des matières. En effet, pour le carburant destiné au "fonctionnement" (service 401), en dehors des dotations mensuelles, le reste du carburant est détenu par le comptable matières et géré sur instructions du 1^{er} adjoint et du secrétaire municipal qui décident du destinataire du carburant et ceci sans documentation (absence de note de service, d'expression de besoins et de décharge du bénéficiaire). Le comptable des matières note sur une feuille volante les bénéficiaires en mentionnant la date et la quantité.

L'absence de tenue de livres par le comptable des matières et la mauvaise tenue des bons de sortie ne permettent pas de retracer l'affectation du carburant.

La liste des bénéficiaires de dotations mensuelles s'établit comme au tableau n°48 qui suit.

Tableau n°48 : principaux bénéficiaires du carburant

BENEFICIAIRE	NOMBRE DE LITRES DE GASOIL/MOIS
1er adjoint au maire	100
2ème adjoint au maire	100
3ème adjoint au maire	100
4ème adjoint au maire	100
secrétaire municipal	100
agent voyer	100
directeur de cabinet du maire	50
comptable-administratif	50
comptable-matières	50
surveillant comptable hm	30
commissaire police urbaine	100
BMS	50
président tribunal	50
commandant sapeurs-pompiers	50
TOTAL	1 030

Il y a lieu
souligner

de
ces

personnes, membres du bureau municipal, agents de la commune ou services extérieurs, n'ont pas droit à une dotation de carburant, en application des dispositions du décret n° 2008-695 du 30 juin 2008 réglementant l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs et fixant les conditions dans lesquelles les indemnités compensatrices peuvent être allouées à certains utilisateurs de véhicules personnels pour les besoins du service et de l'instruction n° 19 PM/SGG/BSC du 15 novembre 2008 y relative.

Quant au carburant imputé au service 313-cabinet du maire, il échappe au contrôle du comptable des matières et est géré par le comptable administratif pour le compte et à la demande du maire. Selon les besoins exprimés par le maire, le comptable administratif commande verbalement au comptable des matières. Ce dernier remet sans décharge les quantités demandées. Du carburant est, par la suite, remis à des bénéficiaires par le comptable administratif suivant les indications du Maire. Le comptable administratif estime détenir, au passage de la mission, six milles (6 000) litres de carburant pour le compte du Maire. Le tableau ci-dessous récapitule la consommation de carburant imputée au service 313.

Tableau n°49 : consommation de carburant du service 313 Cabinet du maire

GESTION	2015	2016	2017	2018	TOTAL (en litres)	MOYENNE
consommation de carburant	27 818	25 150	27 998	15 362	96 328	24 082
Part du service 313 dans la consommation de carburant	33%	30%	28%	20%	28%	28%

Pour les structures concernées par les compétences transférées (CDEPS, Centre de santé, Centre Culturel Régional, Recette Municipale et Service des sports), certaines sorties de carburant n'ont pas fait l'objet de décharge (exemple bon n°101 gestion 2015) et d'autres ne figurent pas dans les documents de comptabilité disponibles (bons d'entrée et de sorties).

Il ressort de ces différents constats une absence de gestion transparente du carburant avec un non-respect des dispositions réglementaires relatives aux dotations de carburant ainsi qu'à la tenue d'une comptabilité des matières.

Recommandation n°27 : la Cour demande au maire de :

- **mettre un terme à l'octroi de carburant à des personnes ou entités non éligibles ;**
- **mettre fin à la détention par le comptable administratif du carburant imputé au service 313 ;**
- **restituer au comptable des matières la gestion du carburant et de veiller à la bonne tenue de la comptabilité y afférente.**

4.2.5. Absence d'une commission de recensement et de réforme

Il a été relevé qu'il n'a pas été mise en place une commission chargée du recensement, qu'elle soit permanente ou ad hoc.

En effet, les articles 10.c. et 17.b. de l'instruction ministérielle n°0004 du 8 mars 1988 abrogeant et remplaçant l'instruction n°6680 du 21 novembre 1985 relative à la comptabilité des matières et les articles 60 et 71 du décret n°2018-849 du 9 mai 2019 portant comptabilité des matières prévoient la mise en place d'une commission de recensement pour, d'une part, assurer l'installation de tout comptable des matières lors de sa prise de service et, d'autre part, établir un procès-verbal portant inventaire de l'existant que doit prendre en charge le nouveau comptable des matières.

Par ailleurs, en début de gestion, chaque comptable des matières doit obligatoirement établir la balance d'entrée des existants sur la base d'un procès-verbal d'inventaire dressé par une commission de recensement des matières créée dans les mêmes conditions que la commission de réception de l'entité.

Ces exigences n'ont pas été prises en compte par la commune car aucune commission de recensement n'a été instituée pour l'installation du comptable des matières dans ses fonctions, ni pour l'élaboration du procès-verbal portant inventaire de l'existant après sa prise de service.

Le respect de cette règle aurait pour conséquence de permettre au comptable des matières de reprendre en entrée de la nouvelle gestion l'existant qui a été constaté par l'inventaire, mais aussi de faciliter au maire la confection du compte de gestion des matières qu'il doit lui-même élaborer à la fin de l'exercice.

Dans le même ordre d'idées, la mise en place d'une commission de recensement est d'autant plus utile qu'il a été constaté dans les magasins de la commune un important lot de matériels constitués de pelles, râtaux, brouettes et autres matériaux de nettoyage mis à la disposition de la commune par la SONATEL.

Le comptable des matières a déclaré ne les avoir pas pris en charge dans sa comptabilité, au motif que le matériel a été reçu sans bordereau de livraison.

Or, la mise en place d'une commission de recensement aurait permis de lever cet écueil, dans la mesure où le procès-verbal sanctionnant les travaux de la commission aurait servi de base au comptable des matières pour suppléer l'absence de bordereau de livraison.

Par ailleurs, dans les magasins, il a été relevé du matériel usagé qui doit être réformé.

Il en est ainsi d'une citerne et de véhicules vétustes au sein de la commune ou chez des garagistes, comme l'a fait remarquer le secrétaire municipal.

Il y a donc lieu, pour la commune de mettre en place une commission de réforme pour faire sortir ce matériel du patrimoine de la commune, dans les conditions fixées par l'article 57 du décret n° 2018-842 portant comptabilité des matières.

Recommandation n°28 : La Cour demande au maire :

- de mettre en place une commission de recensement des matières chargée de l'inventaire des matières en fin de gestion ;**
- de faire recenser les matériels reçus de la SONATEL, approuver le don par le conseil municipal et veiller à leur prise en charge par le comptable des matières ;**
- de mettre en place une commission de réforme pour le matériel vétuste et mis au rebut de la commune.**

4.2.6. Absence de production de comptes de gestion-matières par le maire

Parmi les attributions que la loi confère au maire, figure celle d'ordonnateur des matières. Ainsi, étant le responsable des mouvements des matières, il doit produire annuellement un compte de gestion-matières qu'il a l'obligation de soumettre au conseil municipal pour délibération au plus

tard à la fin du quatrième mois de l'année financière suivant la clôture de la gestion précédente, en application de l'article 87 alinéa 3 de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales.

L'article 214 du même texte précise, par ailleurs, que « *dans chaque collectivité territoriale, l'organe exécutif tient une comptabilité des matières dans les conditions fixées par la réglementation en vigueur* ».

Ledit compte comprend :

- un journal d'enregistrement de toutes les opérations d'entrée, de sortie provisoire et de sortie définitive tenu par ses soins ;
- une balance générale des comptes établie à partir des comptes du grand livre ;
- et un bordereau de centralisation des procès-verbaux d'inventaire, le tout établi par ses soins.

En l'espèce, l'examen des pièces et les entretiens avec le premier adjoint au maire et avec le secrétaire municipal ont révélé que le maire ne s'astreint pas à cette obligation, ce qui constitue une violation de la réglementation sur la comptabilité des matières.

Recommandation n° 29: La Cour demande au maire d'établir, à la fin de chaque exercice, le compte de gestion des matières, conformément à la réglementation.

V. EXAMEN DES DEPENSES DE LA COMMUNE

5.1. Simulacres d'appels à la concurrence

Au cours de la gestion sous revue, il a été constaté plusieurs opérations passées par la commune censées obéir à la procédure d'appel à la concurrence alors que les observations faites et les entretiens ont révélé une toute autre réalité. Les opérations concernées sont relatives à l'achat de denrées alimentaires, de fournitures de bureau, aux levées topographiques et aux recensements de lotissements.

5.1.1- Dépenses relatives à l'achat de denrées alimentaires

L'examen des pièces de paiement et des dossiers de marchés a révélé qu'au cours de la période sous revue, la commune a procédé à des achats de denrées alimentaires récapitulés dans le tableau n°50 ci-après.

Tableau n°50 : Récapitulatif des denrées alimentaires achetées par la commune

GESTION	2015	2016	2017	2018	TOTAL (en unités)	MONTANT (En FCFA)
bidons d'huile 20 l	114	350	365		829	16 780 000
bidons huile 5 l	59				59	324 500
kg de poisson	50	150	500	500	1 200	5 016 000
kg de viande	75	100	500	500	1 175	3 633 000
paquets de canettes	257	117	264		638	6 447 278
paquets d'eau kirene 1l	370	100	400		870	2 718 000
pots de tomate 2 kg	430	42			472	1 180 000
sacs d'oignons	187	197	230	100	714	10 774 500
tonnes de riz	60	35	50	36	181	54 280 000
tonnes de sucre	5	4	7	5	21	18 785 000
sacs de mil (100kg)		70	45	364	479	14 720 000
sacs de maïs (100kg)			49	303	352	10 560 000
cartons javel 1l				100	100	500 000
nattes GM				100	100	250 000
cartons remzo 1l cart				100	100	900 000
cartons savon adjji 18m				100	100	450 000
TOTAL						147 318 278

Source : comptes de gestion, dossiers de « marchés »

Ainsi, durant la période, un montant de 147 318 278 FCFA a été dépensé par la commune au titre de l'achat de denrées alimentaires et de détergents. Ce montant est à rapprocher des dépenses d'investissement qui, selon les comptes administratifs, s'élèvent à 358 440 412 FCFA sur la période. Ainsi, les achats de denrées représentent 41% des dépenses d'investissement.

Concernant l'acquisition desdites denrées, la commune est censée avoir passé les demandes de renseignements et des prix indiquées dans le tableau n°51 qui suit.

Tableau n°51 : Exercice 2015

Services	Intitulés services	comptes	TITULAIRES	Références	Montants
313	Cabinet du maire	6490	Mamadou Barkindo BARRY	DRP N°1 du 08 novembre 2015	4 175 000
			Mamadou Barkindo BARRY	DRP N°1 C.KD du 19/01/ 2015	3 325 000
			Mamadou Barkindo BARRY	DRP N°1 du 19 janvier 2015	1 805 085
			Mamadou Barkindo BARRY	DRP N°1 du 19 janvier 2015	5 693 500
			Mamadou Barkindo BARRY	N°1 du 19 janvier 2015	3 800 000
			Mamadou Barkindo BARRY	N°1 du 19 janvier 2015	9 106 400
			ETS Khalifa et frères	DRP 23 du 27/02/2015	1 560 000
			ETS Khalifa et frères	DRP N°23 du 27/02/201	697 000
total					30 161 985

Sources : dossiers de marchés, comptes de gestion

Tableau n°52 : Exercice 2016

Services	Intitulés services	comptes	TITULAIRES	Références	Montants
313	Cabinet du maire	6490	ETS Khalifa et frères	DRP N°16 du 25/04/2016	2 995 784
			Mamadou B. BARRY	DRP N°19 DU 25/05/2019	6 698 000
				DC N° 457 08/08/2016	3 300 000
				DC N° 524 18/08/2016	2 950 000
				DC N°527 18/08/2016	2 710 000
				DRP N°19 du 25 /05/2016	2 000 000
				DRP N°3 du 08 /02/2016	7 080 000
Total					27 733 784

Sources : dossiers de marchés, comptes de gestion

Tableau n°53 : Exercice 2017

Services	Intitulés services	comptes	TITULAIRES	Références	Montants
313	Cabinet du maire	6490	Mamadou B. BARRY	N° 03 DU 07/02/2017	9 382 000
					5 350 000
				DRP N°03 du 31/01/2017	6 500 000
				DRP N° 13 DU 31/05/2017	4 320 000
				DRP N°09 DU 19 /04/2017	7 000 000
			ETS KHALIFA ET FRERE	DRP N°6 20/02/2017	4 982 078
				Absence de référence du marché	2 662 000
			Ibrahima THIAM	DRP N° 12 DU 22/02/2017	4 500 000
			Total		

Sources : dossiers de marchés, comptes de gestion

Tableau n°54 : Exercice 2018

Services	Intitulés services	comptes	TITULAIRES	Références	Montants
509	dépenses diverses	6490	Mamadou B BARRY	DRP N°04 DU 05/03/2018	8 600 000
				DC N°78 DU 27/03/2018	560 000
				DRP N°15 DU 27/04/2018	7 320 000
				DRP N°14 DU 27 /04/2018	7 000 000
				DC N°263 14/08/2018	2 970 000
				DRP N° 17 DU 18/09/2018	7 020 000
			ETS KHALIFA ET FRERES	DC N° 123 DU 30/04/2018	2 880 000
ENTREPRISE RAHIM DIALLO	DC N° 198 04/07/2018	2 520 000			
451	sante, hygiène et actions sociales	64510	NAMATA SARL	DRP N°19 DU 06/11/2017	3 500 000
Total					42 370 000

Sources : dossiers de marchés, comptes de gestion

Il peut être constaté que, pour la gestion 2015, plusieurs DRP ayant le même numéro (n°1) et le même objet, ont été passées le même jour, le 19 janvier, et attribuées au même fournisseur pour le montant global de 27 904 985 FCFA. Cette situation est invraisemblable et contraire aux dispositions de l'article 3 de l'arrêté n° 00107 du 07 janvier 2015 relatif aux modalités de mise en œuvre des procédures de demandes de renseignements et des prix en application de l'article 78 du Code des marchés publics.

En bonne règle, les DRP du 19 janvier 2015 auraient dû faire l'objet d'une DRP à compétition ouverte.

Toutefois, l'ensemble des demandes de renseignements et de prix, censées avoir été passées, ne sont en réalité que des régularisations. En effet, il résulte des entretiens avec le secrétaire municipal, le comptable administratif et le fournisseur Mamadou Barkindo BARRY, qu'il a été mis en place, au sein de la commune un système de « bons pour ». Ainsi, à chaque fois que le besoin se présente, un bon est émis au nom du bénéficiaire qui se rend chez le fournisseur pour récupérer les denrées alimentaires.

Lors du contrôle sur place, l'équipe de contrôle a pu constater cette pratique des bons.

Ainsi, à intervalle régulier, tous les trimestres, pour obtenir le paiement des livraisons faites, le commerçant émet ses factures qu'il transmet à la commune à charge pour les responsables de régulariser par le biais d'offres fictives et de procès-verbaux de réception factices, comme indiqué par Mamadou DIALLO lors de l'entretien avec lui.

Dans sa réponse au rapport provisoire, Mamadou Diallo a, cependant, soutenu que « *les procès-verbaux ont été régulièrement dressés par la commission de réception composée du maire, du comptable administratif et du comptable des matières...* ».

Toutefois, si les procès-verbaux existent formellement, ils ne décrivent pas une réception effective, impossible du reste au regard de la pratique des bons et des denrées directement remises au bénéficiaire. Ces procès-verbaux ne sont donc élaborés que pour les besoins du paiement du fournisseur.

Il s'ajoute à cette pratique du reste reconnue par le secrétaire municipal que, au sein de la commune, il n'est instauré aucun mécanisme permettant de contrôler la quantité de denrées commandées, les bons étant mentionnés sur des feuilles volantes. Ainsi, le mécanisme repose sur la bonne foi du commerçant à qui il est loisible de mentionner toute quantité sans qu'il soit possible à la collectivité territoriale de contester la facture qui lui est présentée.

En outre, les bons provisoires sont formellement interdits par l'article 57 du décret n°66-510 du 04 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales.

Pour expliquer cette pratique, le secrétaire municipal a déclaré ce qui suit : « *dans la gestion d'une collectivité territoriale, la prise en charge du volet social constitue une équation chaque jour que Dieu fait. Vous faites face aux urgences quotidiennes : décès, mariages, appuis sociaux de toutes sortes.*

N'ayant pas de l'argent liquide disponible pour faire face, vous faites recours à des commerçants qui vous livrent des denrées sur présentation de bons ; voilà les situations auxquelles sont confrontés les exécutifs locaux face à la demande sociale ».

Mme Dieynaba DIACK, présidente de la commission des marchés, a abondé dans le même sens en soutenant que « *compte tenu du caractère imprévisible des sollicitations de denrées lors des événements sociaux et religieux, nous avons fait recours à un fournisseur pour nous permettre d'honorer les demandes. C'est ce qui explique la régularisation concernant ce marché* ».

En tout état de cause, la Cour rappelle que la pratique instaurée dans la commune viole les dispositions du Code des marchés publics et du décret n° 66-510 du 04 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales.

Du reste, le Code des marchés offre la possibilité de faire face à ces contraintes, par le biais de marchés de clientèle, par exemple.

5.1.2. Dépenses concernant les imprimés et registres, les fournitures de bureau et produits d'entretien

Au titre des fournitures de bureau, les achats suivants ont été faits auprès de l'Entreprise Abdourahmane DIALLO.

Tableau n°55 : fournitures livrées par Entreprise Abdourahmane DIALLO

EXERCICE	COMPTES	REFERENCES	OBJET	MONTANTS
2015	321/63310	DRP N°07 du 17/02/2015	Achats d'imprimés et de registres	3 500 000
		DRP N°07 du 17/02/2015	Achats d'imprimés et de registres	3 500 000
		DRP N°07 du 17/02/2015	Achats d'imprimés et de registres	350 000
		321/63310 DRP N°11 du 17/02/2015	Achat de fournitures de bureau	3 400 000
	441/615	DRP N°13 du 17 février 2015	acquisition de produits d'entretien	3 000 000
SOUS TOTAL EXERCICE 2015				13 750 000
2016	321/63310	DRP N°25 du 25 avril 2016	Achats d'imprimés et de registres	3 245 000
2017	321/63310	DRP N°4 du 31 janvier 2017		4 000 000
TOTAL GENERAL				20 995 000

Sources : dossiers de marchés, comptes de gestion

Pour ces marchés, les observations ci-dessus sont aussi valables. En effet, ces achats constituent également des régularisations.

En effet, lors de l'entretien avec Mamadou DIALLO, comptable des matières, il a renseigné qu'en réalité, quand la commune a des besoins, le secrétaire municipal fait un bon qu'il lui remet, à charge pour lui de le récupérer chez le commerçant concerné.

Quand les bons atteignent un certain montant, il est passé un marché de régularisation.

Il a précisé que toutes les matières du deuxième groupe sont concernées par ce procédé et que les principaux commerçants sollicités sont : Mamadou Barkindo Barry (denrées alimentaires) et Entreprise Rahim (consommables : rames de papier, cartouches, produits d'entretien, matériels de balayage, fournitures de bureau).

Il a ajouté que c'est le commerçant qui avise le secrétaire municipal quand un certain montant est atteint. Il lui est alors demandé de produire cinq (5) factures dont la sienne pour régulariser.

Ces déclarations ont été confirmées par le commerçant Abdourahmane DIALLO, concerné par les DRP figurant au tableau précédent, qui, lors de l'entretien organisé avec lui, a déclaré recevoir des bons de la commune et à charge pour la commune de procéder, tous les trimestres, à des régularisations. Les montants des commandes peuvent varier de 500 000 FCFA à 7 000 000 FCFA.

Après qu'il a dressé sa facture, la commune se charge de trouver d'autres factures pour simuler une DRP.

Pour le secrétaire municipal, *« ces situations des marchés régularisés se produisent dans les cas suivants: des fois, en début d'année, les crédits ne sont pas mis en place, c'est-à-dire le budget n'est pas voté à temps; ou bien, en fin d'année, lorsque les crédits sont épuisés pour certaines rubriques.*

Par ailleurs, l'institution devant fonctionner quelle que soit la période de l'année, c'est à ces moments que nous faisons recours à des bons qui conduisent aux régularisations de marchés lorsque les crédits seront disponibles ».

La Cour rappelle, en tout état de cause, que la pratique instaurée dans la commune viole les dispositions du Code des marchés publics et du décret n° 66-510 du 04 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales.

Recommandation n°30 : La Cour demande au maire de mettre un terme à la pratique des « bons pour » et de se conformer au Code des marchés publics pour les achats de denrées alimentaires et de fournitures de bureau par la commune.

5.1.3. Dépenses relatives à des levées topographiques et à des recensements de lotissement

En 2015, la commune de Kolda a « passé une DRP » ayant pour objet l'ouverture de rues et le recensement des occupants au niveau des quartiers de Médina Chérif, de Zone Lycée et de Bel-Air.

Pour cette DRP, les candidats censés avoir été consultés sont :

- ✓ Mamadou Barkindo BARRY, commerçant ;
- ✓ Ets Oumar SABALY ;
- ✓ Ibrahima THIAM, commerçant ;
- ✓ Entreprise Coumba Négoce ;
- ✓ Ibra GNINGUE, commerçant.

Selon les pièces fournies, après évaluation, la DRP a été attribuée à Mamadou Barkindo BARRY pour le montant de 4 750 000 FCFA.

Dans le même ordre d'idées, en 2017, une autre DRP ayant pour objet des levées topographiques et le recensement des lotissements aurait été passée.

Pour l'exécution des prestations, il était requis trois enquêteurs et topographes, deux évaluateurs et un secrétaire.

Pour cette DRP, les entreprises consultées seraient :

- ✓ Abdou Salam Seydi ;
- ✓ Mahmoud Talibé Diallo ;
- ✓ Thierno Amadou Diallo ;
- ✓ Entreprise Wakeur Bayel Thiam ;
- ✓ Mamadou Barkindo Barry.

Au final, la DRP aurait été attribuée à Mamadou Barkindo BARRY pour le montant de 3 000 000 FCFA.

Il peut être observé que, pour les deux DRP, les entreprises supposées avoir été consultées n'ont aucune expertise dans le domaine.

Il s'y ajoute que dans la liasse de paiement concernant la dernière DRP, il a été joint un état des besoins émis par le chef du bureau du cadastre du centre des services fiscaux de Kolda qui arrête un montant de 3 000 000 FCFA devant servir à rémunérer le personnel chargé des travaux d'enquête et d'évaluation, à l'achat de rames de papier et de gasoil.

Pour compléter le tableau, lors de l'entretien organisé avec lui, Mamadou Barkindo Barry a reconnu n'avoir pas exécuté lui-même les prestations mais avoir préfinancé les travaux. Pour ce faire, il a déclaré avoir remis les montants concernés au secrétaire municipal et à Abdou NDOUR, en poste au service de l'urbanisme et agent voyer de la commune.

Selon la réponse du secrétaire municipal, « *la régularisation des marchés des levées topographiques et de recensement de lotissement s'explique d'une part par la forte demande des populations de disposer des titres de propriété dans ces quartiers afin d'obtenir de l'eau et de l'électricité, d'autre part l'absence de conventions type qui permettent aux collectivités territoriales d'utiliser les services techniques dans ces situations.*

Alors les collectivités locales font recours à des privés ou d'autres prestataires.

Pour notre cas après avoir saisi les services techniques (cadastre et Urbanisme) pour réaliser les travaux de levées topographiques et de recensement de lotissement, ces derniers nous ont transmis des devis pour 2015 et 2017 que vous trouverez en annexe.

Après avoir recueilli l'avis du receveur municipal pour la réalisation de ce type de marché il nous a été signifié que la commune ne pouvait pas faire un engagement pour le compte de ces services techniques.

Ainsi, une DRP relative à ces travaux a été lancée par la commune.

Le budget de 2015 étant mis en place tardivement, devant la pression de la population qui exigeait des titres de propriété pour avoir de l'eau et l'électricité dans le quartier de Medina Chérif, la commune a demandé et obtenu un fournisseur pour préfinancer cette opération.

Après la mise en place du budget 2015, ce marché a été régularisé pour le compte dudit fournisseur qui se trouve être Mamadou Barkindo Barry.

En 2017, pour les quartiers de Zone lycée et Bel-Air la même procédure a été utilisée dans les mêmes conditions.

Pour l'utilisation des montants évoqués 4 750 000 et 3 000 000, il faut préciser que la TVA qui représente 18% et 05% représentant les frais d'enregistrement des contrats sont à prélever des montants contenus dans les factures jointes.

Le prestataire a fait faire les travaux par le biais des services techniques, en prenant en charge l'expression des besoins énumérés dans les factures.

Les travaux de levées topographiques et de recensement des lotissements ont été réalisés dans les quartiers de Medina Chérif, Zone Lycée et Bel-Air en 2015 et en 2017, comme en attestent les listes de personnes tributaires ».

Quant à Abdou NDOUR, agent voyer de la commune, il a déclaré ce qui suit : « je déclare solennellement que je n'ai reçu que 4 500 000 F des mains du secrétaire général utilisés conformément aux besoins réajustés et discutés avec l'Inspecteur du Cadastre qui, en 2017 au lieu de 2015, avait évalué les besoins à 7 375 000 F TTC. (Voir pièces annexes). La différence résulterait du prélèvement de la TVA et d'un pourcentage pour l'entrepreneur.

A l'absence de convention-type (il n'y en a jamais eu depuis que je suis à Kolda), le recours à une DRP de fournitr.res se justifiait pour sortir de l'argent du Trésor. De ce fait le rôle de l'entrepreneur était de faire faire puisque le travail demandé requiert une compétence que seuls les services techniques du cadastre et de l'urbanisme sont à même de fournir.

Par contre ce n'est pas à moi que les 3 000 000 F ont été versés. Tout au plus, ce que je sais, c'est qu'ils ont permis de réaliser les travaux topographiques et de recensement débutés en 2015 lors de la première phase qui ne pouvait que porter sur le quartier Médina chérif compte tenu de la modicité.

Pour terminer, l'argent reçu a permis à la commune de :

- disposer de la liste des tributaires de parcelles dans les trois quartiers que sont Bel Air, Zone Lycée Extension et Médina Chérif ;*
- identifier les voies et les équipements. Pour rappel, au lieu de lotissement stricto sensu, c'était une restructuration qui avait pour but d'organiser l'occupation*
- Résoudre de nombreux litiges fonciers ;*
- Régulariser la situation des habitants en leur permettant de disposer de titre de propriété ».*

Dans le même ordre d'idées, M. Dieynaba DIACK, présidente de la commission des marchés, a invoqué l'inexistence de conventions-types et l'urgence de répondre à la demande pressante des populations pour justifier la sollicitation des services d'un prestataire qui a mobilisé les services techniques compétents (cadastre, urbanisme).

Quant au maire, il a déclaré faire siennes les explications fournies par le secrétaire municipal, l'agent voyer et la présidente de la commission des marchés.

Au total, il est constant que les DRP supposées passées constituent des régularisations destinées au décaissement d'argent par le Trésor public. La commune aurait dû utiliser des conventions-types et faire effectuer les travaux par le service régional du cadastre.

Recommandation n°31 : la Cour demande

- au maire :

- de se conformer au Code des marchés publics pour les prestations commandées par la collectivité territoriale ;

- d'utiliser, à l'avenir, des conventions-types pour l'exécution de ce type de travaux ;

- aux membres de la commission de réception de se conformer à la réglementation relative à la comptabilité des matières.

5.2. Dépenses relatives aux appuis du ramadan et de la fête de tabaski

En 2017, la commune de Kolda a acquis sept (07) tonnes de sucre pour le montant de 7 000 000 FCFA, auprès du commerçant Mamadou Barkindo BARRY.

Pour la même année, suivant décision n° 27 du 14 août 2017, un montant de 7 000 000 FCFA a été mandaté au nom de Moussa Diallo, comptable de la commune. Ce montant était destiné à l'achat de moutons au profit des cas sociaux, imams et chefs religieux à l'occasion de la tabaski.

Cette opération a été renouvelée en 2018, au regard de la liste des bénéficiaires transmise par Moussa Diallo.

Des différentes pièces produites par Moussa Diallo, il peut être constaté que ces opérations sont difficilement traçables du fait du désordre constaté dans les pièces produites. En effet, certains noms sont consignés dans un carnet et non sur des listes avec émargement des bénéficiaires.

De plus, sur les listes, il est indiqué les bénéficiaires, les quantités et les responsables de la distribution, mais la remise effective n'est pas prouvée par un émargement du destinataire.

Il s'y ajoute que pour la distribution des moutons, en 2017, les pièces justificatives n'ont pas été produites par le comptable.

Dans sa réponse au rapport provisoire, il a produit la liste des bénéficiaires des moutons de tabaski composés des leaders de Benno Books Yakar (30), du bureau du conseil départemental (05), les comités électoraux de quartier (24), l'association des veuves (01), l'association des personnes vivant un handicap (01), le village de reclassement social (01), la Maison d'Arrêt et de Correction (01). Toutefois, le document transmis à la Cour concerne la gestion 2019, mais, est symptomatique des choix de la commune qui privilégie les hommes politiques, au détriment de la population.

Ainsi, s'agissant des bénéficiaires, aussi bien du sucre que des appuis en espèces pour la tabaski, il y a lieu de relever que les indigents n'ont reçu qu'une part congrue.

En effet, pour le sucre, sur une commande de sept (7) tonnes, les seules personnes ou entités présumées indigentes ayant reçu une part sont l'association des retraités (25 kg), l'association des veuves (30 kg), l'association des personnes vivant avec un handicap (50 kg), le village de reclassement social (30 kg), la Maison d'Arrêt et de Correction (30 kg).

Au total, les principaux bénéficiaires ont été les employés communaux, les conseillers municipaux, les coordonnateurs de comités de mobilisation dans les quartiers, les partis politiques, la presse, etc., comme il résulte des listes qui ont été produites et analysées.

Recommandation n°31 : la Cour demande au maire de reconsidérer les critères d'allocation des appuis pour le ramadan et la tabaski et de privilégier les couches les plus vulnérables de la commune.

5.3. Dépenses relatives aux travaux du marché aux poissons et du centre commercial

En 2015 et 2016, la commune a souscrit avec DINI ENTREPRISE deux marchés d'un montant respectif de 24 939 500 FCFA et 15 999 573 FCFA ayant pour objet, d'une part, la construction du mur de clôture et le dallage du marché aux poissons, et d'autre part, la réhabilitation dudit marché. Ainsi, la commune a dépensé au total la somme de 40 939 073 FCFA.

S'agissant du centre commercial, la commune a signé avec COMPLEXE HESSO un contrat de 30 000 000 FCFA relatif à la pose de toiture et un marché de 8 562 313 FCFA avec SUD ENERGIE concernant la pose d'accessoires électriques, soit 38 562 313 FCFA au total.

Toutefois, ces investissements évalués à 79 501 386 FCFA sont loin d'être rentabilisés. En effet, le marché aux poissons censé recevoir les camions frigorifiques et les vendeuses de poissons est inoccupé, les propriétaires de camion, préférant, selon le secrétaire municipal, stationner leurs véhicules en dehors des limites de la commune. Ce défaut d'occupation entraîne des risques de dégradation des locaux et il a été constaté que les portes des toilettes ont été emportées, puisque les lieux ne font pas l'objet de surveillance. Ainsi, les recettes escomptées de l'exploitation ne sont pas au rendez-vous.

Le même constat est fait au niveau du centre commercial où il a été observé que sur la centaine de cantines aménagées, seules quelques-unes sont occupées, alors que des contrats ont été signés en bonne et due forme avec des commerçants. Cette situation appelle une action hardie de la commune qui pourrait passer par la résiliation des contrats signés avec les attributaires de cantines non occupées qui ne s'acquittent pas de leurs loyers et leur réaffectation à d'autres personnes intéressées.

Recommandation n°32 : la Cour exhorte le maire à prendre les dispositions utiles pour la mise en exploitation du marché aux poissons et du centre commercial.

5.4. Marché d'aménagement de l'esplanade

La commune de Kolda a lancé un appel d'offres ouvert (AOO), en 2017, ayant pour objet l'aménagement paysager de l'espace public entre l'entrée du pont de Kolda et le bâtiment administratif de la Mairie.

A l'ouverture des plis du 13 mai 2017, une seule offre a été reçue de l'entreprise GENERAL BATIMENT MULTISERVICES pour le montant de 119 683 323 FCFA TTC. Après évaluation, le marché lui a été attribué pour le montant ci-dessus.

Toutefois, malgré les nombreuses demandes de la Cour, il n'a été transmis l'offre du soumissionnaire.

S'agissant des règles de publicité, il peut être relevé sur le procès-verbal d'ouverture des offres que, pour la rubrique « procédure de lancement », il a été renseigné « Affichage de l'avis de l'AOO au

siège de la mairie de Kolda ». Le procès-verbal ne fait cas d'aucune publication dans un journal de la place. Cependant, dans le rapport d'évaluation, il a été mentionné que l'avis d'appel d'offres relatif au marché aurait fait l'objet d'une publication dans le journal « Vox Populaire » (sic) du 13 mars 2017.

Toutefois, il n'existe pas de journal à ce nom, mais à celui de Vox Populi qui a remplacé le journal « Le Populaire ».

Or, la vérification effectuée sur l'édition de ce jour a révélé qu'aucune publicité concernant ce marché n'a été faite dans cet organe de presse.

Toutefois, les documents transmis par le secrétaire municipal, à la suite du rapport provisoire, ont permis d'établir que l'avis d'appel d'offres a été plutôt publié dans ce journal, le 13 avril 2017, ce qui dénote du manque de rigueur dans le procès-verbal d'ouverture des plis.

En sus de ces documents, le secrétaire municipal a renseigné que, pour ce marché, la cellule de passation des marchés était présidée par l'agent voyer de la commune, Abdou NDOUR, et non Hamidou DIALLO, 4^e adjoint au maire, qui avait démissionné avant cette date. Cette information a été corroborée par ce dernier dans sa réponse adressée à la Cour.

En ce qui concerne l'exécution, le titulaire a bénéficié d'une avance de démarrage d'un montant de 20 000 000 FCFA, conformément à l'avenant n°1 du contrat en date du 06 octobre qui l'a fixée à 20% au lieu des 30% initialement prévus.

Selon les renseignements donnés par le secrétaire municipal, cette avance a permis à l'entreprise de procéder aux premiers terrassements.

Toutefois, les travaux n'ont pas connu de grandes avancées, alors que l'article 5 du contrat signé le 08 juin 2017 fixe leur durée à quatre-vingt-dix (90) jours à compter de l'ordre de service.

Le grand retard accusé est de la responsabilité de la commune qui n'a pas pu faire libérer l'espace sur lequel se trouvent des bâtiments de la poste et une station d'essence. Or, cette phase qui est essentielle dans la conduite du projet aurait dû être maîtrisée avant même le lancement du supposé appel d'offres. Cette situation dénote clairement une impréparation de la part des responsables de la commune.

Cette situation risque, à terme, de poser le problème la résiliation du contrat ou son renchérissement par le biais d'un avenant eu égard à la modification des conditions économiques depuis la signature du contrat.

Il urge donc pour la commune de trouver une solution diligente à ce problème pour la finalisation des travaux.

Recommandation n°33 : La Cour demande au maire de prendre, avec toute la diligence requise, toutes les dispositions utiles pour faire libérer l'espace concerné par les travaux.



Le Président

Joseph NDOUR