

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple - Un But - Une Foi



CHAMBRE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

RAPPORT DEFINITIF SUR LE CONTROLE DE LA GESTION DE LA COMMUNE DE SALY PORTUDAL

EXERCICES 2012 A 2016

Rapporteur :

René Pascal DIOUF, Conseiller référendaire

Assistante de vérification

Fatou SARR

JUIN 2019

AVERTISSEMENT

Conformément à 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 relatif au contrôle de la gestion de la commune de Saly Portudal, pour les exercices 2012 à 2016, a été adopté par la Chambre des Collectivités Territoriales, à l'unanimité de ses membres, en ses séances des 20 et 21 juin 2019, sur le contenu du rapport provisoire du rapporteur, au vu et compte tenu des réponses et observations du maire de cette collectivité territoriale, Monsieur Ousmane GUEYE.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
I. L'organisation administrative de la commune de Saly Portudal	5
1.1 La présentation de la commune	5
1.2 Les différents organes de la commune	5
1.3 Les manquements notés dans le fonctionnement des organes	7
1.4 Les différents services de la commune	10
1.5 La gestion du personnel	15
II. La gestion budgétaire et financière de la commune de Saly Portudal	23
2.1 L'examen de l'exécution de la procédure budgétaire	23
2.2 L'analyse financière	26
III. L'examen de la comptabilité de la commune	58
3.1 Les manquements relevés dans la comptabilité administrative	58
3.2 Les manquements notés dans la comptabilité des matières	66
IV. L'exécution de dépenses de la commune	71
4.1 Les manquements relatifs aux marchés publics	71
4.2 La location de camions de ramassage des ordures	86
4.3 La gestion non rationnelle de certaines subventions accordées	87
V. La gestion foncière et domaniale	90
5.1 Absence de plan directeur d'urbanisme (PDU) et de schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU)	90
5.2 Contrôle des lotissements effectués	91

INTRODUCTION

Par ordonnance n°01/CC/CCL du 11 février 2017, nous avons été désigné pour procéder au contrôle de la commune de Saly Portudal au titre des exercices 2012 à 2016.

Le présent contrôle est le premier réalisé par la Cour au sein de cette entité créée par le décret n°2008-748 du 10 juillet 2008.

En vertu de ladite ordonnance et de l'évaluation du système de contrôle interne et de l'identification des principaux risques auxquels la collectivité territoriale est confrontée, les objectifs de la mission consistent à :

- vérifier la pertinence de l'organisation mise en place par la collectivité locale et le bon fonctionnement des organes ;
- vérifier le respect de la réglementation applicable aux actes de gestion de la collectivité locale et identifier les cas de gaspillages de ressources ;
- s'assurer de l'existence d'un plan communal de développement et le mettre en rapport avec le processus de budgétisation ;
- évaluer la capacité de la commune à mobiliser les recettes ;
- évaluer le respect de la réglementation sur la comptabilité administrative et la comptabilité des matières ;
- évaluer la performance des organes de passation des marchés et le degré de maîtrise des règles de passation des marchés ;
- évaluer la gestion interne (gestion financière, budget, gestion des ressources humaines etc.).
- évaluer les dépenses, leur régularité et leur impact sur la vie des populations.

Pour réaliser la mission, nos travaux ont été effectués conformément aux normes et procédures de contrôle au sein de la Cour.

Les observations contenues dans le rapport concernent la gestion de l'actuel maire Ousmane GUEYE, en poste depuis les élections locales du 22 mars 2009.

Conformément aux dispositions de l'article 252 du Code général des Collectivités territoriales, un entretien de fin de mission a été organisé avec M. Ousmane GUEYE. A cette occasion, il a été informé des observations devant figurer dans le rapport d'observations provisoires.

Par ailleurs, dans le respect du principe contradictoire, le rapport provisoire a été transmis au maire pour recueillir ses observations.

Les observations définitives contenues dans ce rapport ont été arrêtées au vu des réponses apportées par le maire Ousmane GUEYE.

Elles se rapportent à l'organisation de la commune, la comptabilité administrative, la gestion du personnel, l'analyse financière, l'exécution des dépenses et la gestion foncière de la commune.

I. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA COMMUNE

1.1 . La présentation de la commune

La commune de Saly Portudal a été créée par le décret n° 2008-748 du 10 juillet 2008 portant création de communes dans les régions de Fatick, Kaffrine, Kaolack, Kédougou, Kolda, Louga, Matam, Saint Louis, Sédhiou, Tambacounda, Thiès et Ziguinchor.

A l'origine, Saly était un village et ancien comptoir portugais pour les échanges commerciaux avec le reste de l'Afrique de l'ouest, d'où son appellation par les colons portugais par Sali Portugal, un nom qui s'est transformé avec le temps pour devenir Saly Portudal.

Saly Portudal est devenue une station balnéaire se trouvant sur la Petite-Côte, dans le département de Mbour et la région de Thiès. C'est l'un des endroits touristiques les plus fréquentés du pays, voire de l'Afrique occidentale.

La station balnéaire a été inaugurée le 24 février 1984 alors que le tourisme de masse commençait à se développer.

C'est ainsi que les populations de différentes ethnies ont commencé à s'y installer et à former progressivement les quartiers de Saly Niakh Niakhal, Saly Tapé, Saly Bambara, Saly Vélingara, Saly Koulang, Saly Joseph, Saly Golf, Saly Carrefour, Saly Station, Saly Darou, Saly Sud, Saly Niakh Niakhal Extension, Saly Darou Extension, Carrefou Malicounda 2 Extension, Saly Diacksao.

Les ressources locales sont presque toutes liées au tourisme et à ses activités dérivées (hôtels, auberges, maisons d'hôtes, restaurants-bars, discothèques, agences immobilières, boutiques artisanales...). Egalement, Saly Portudal accueille beaucoup de séminaires, de réunions de travail...

1.2 . Les différents organes de la commune

Les organes de gouvernance de la Commune sont constitués essentiellement du conseil municipal, du maire, du bureau municipal et du secrétariat municipal.

1.2.1. Le conseil municipal

C'est l'organe délibérant de la commune. De 2012 à juillet 2014, le conseil municipal était composé de 40 conseillers municipaux comme prévu par le décret n°2009-11 du 16 janvier 2009 fixant la composition des conseillers municipaux.

L'avènement de l'acte III de la décentralisation, par la loi n°2013-09 du 28 décembre 2013, et sa mise en œuvre en juillet 2014 n'a pas modifié quantitativement la composition du conseil en vertu de l'article L.223 alinéa 2 de la loi n°2014-18 du 15 avril 2014 abrogeant et remplaçant la loi n°2012-01 du 03 janvier 2012 portant Code électoral. Dans cette formation, comme pour la précédente, la parité a été respectée.

1.2.2. Le maire

Durant la période sous revue, les fonctions de maire ont été exercées par Monsieur Ousmane GUEYE, élu parmi les membres du conseil municipal après les élections locales de 22 mars 2009 et réélu après celles du 29 juin 2014.

1.2.3. Le bureau municipal

Le bureau municipal de la commune de Saly est l'organe de mise en œuvre et de décision dans le cadre des délibérations du Conseil Municipal.

En application des dispositions des articles 92, 93 et 111 de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales, l'actuel bureau est composé de trois membres, élus le 18 juillet 2014, en rapport avec le nombre de conseillers municipaux, conformément à la réglementation. Il s'agit du maire Monsieur Ousmane GUEYE et de ses deux adjoints, à savoir, Monsieur Babacar GUEYE, 1^{er} adjoint, et Monsieur Ibrahima Djiguel, 2nd adjoint.

1.2.4. Le secrétariat municipal

Les secrétaires municipaux en fonction durant la période sous revue étaient Messieurs Al Hassan Fall et Cheikh Tidiane Fall.

Comme le prévoit le décret n°2014-1222 du 24 septembre 2014 fixant le statut du secrétaire municipal, celui-ci est le supérieur hiérarchique du personnel administratif et technique de la commune et possède, à ce titre, des prérogatives importantes en matière d'organisation, de suivi

et de coordination des services municipaux. Il assiste aussi le Maire dans la préparation du budget, du compte administratif et de tout autre acte de gestion courante.

1.3. Les manquements notés dans le fonctionnement des organes

Les documents produits devant la Cour et les différentes entrevues avec des agents de la commune ont permis de noter des dysfonctionnements qui concernent le fonctionnement des organes municipaux.

1.3.1. Non-respect de la périodicité des réunions du Conseil municipal

Le conseil municipal ne se réunit pas régulièrement en session ordinaire comme prévu dans le code général des collectivités territoriales. En effet, l'article 144 dudit code dispose que le conseil se réunit en session ordinaire une fois par trimestre. En outre, l'article 145 ajoute que le maire a la possibilité de convoquer le conseil municipal en session extraordinaire sur sa propre initiative, à la demande du représentant de l'Etat ou de la majorité des membres du conseil.

En examinant le registre des délibérations du conseil municipal, on note que durant la période sous contrôle, le conseil municipal s'est réuni comme il suit :

Tableau n°1 : Recensement du nombre de réunions du conseil municipal

Exercices	Périodes concernées	Nombre de délibérations	Moyenne trimestrielle de réunions
2012	1 ^{er} trimestre	3	2,7
	2 ^e trimestre	4	
	3 ^e trimestre	2	
	4 ^e trimestre	2	
2013	1 ^{er} trimestre	2	02
	2 ^e trimestre	0	
	3 ^e trimestre	2	
	4 ^e trimestre	4	
2014	1 ^{er} trimestre	2	01
	2 ^e trimestre	0	
	3 ^e trimestre	2	
	4 ^e trimestre	0	

2015	1 ^{er} trimestre	2	01
	2 ^e trimestre	1	
	3 ^e trimestre	0	
	4 ^e trimestre	1	
2016	1 ^{er} trimestre	1	01
	2 ^e trimestre	3	
	3 ^e trimestre	0	
	4 ^e trimestre	0	

Source : Registres des délibérations du CM de 2012 à 2016

Il ressort du tableau ci-dessus que l'on compte, en moyenne, la tenue de 2,7 réunions par trimestre durant l'exercice 2012, la tenue de 02 réunions par trimestre pour 2013, la tenue d'une réunion en moyenne pour les exercices 2014, 2015 et 2016.

Cependant, il faut remarquer que le conseil municipal n'a pas respecté les dispositions du code des collectivités locales quant à la périodicité des réunions. En effet, on constate l'absence de rencontres au cours de certains trimestres durant les exercices 2013 à 2016.

Recommandation n°1 : La Cour demande au maire Ousmane GUEYE de respecter la périodicité des sessions du conseil municipal, conformément aux dispositions pertinentes du Code des Collectivités Territoriales.

1.3.2. Fonctionnement informel du bureau municipal

Les attributions du bureau municipal sont énumérées dans l'article 111 alinéa 3 du Code général des Collectivités territoriales. Ses fonctions portent notamment sur l'assistance aux services administratifs et techniques de la commune concernant la conception et la mise en œuvre des actions de développement, 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.

Toutefois, il est constaté qu'aucun document administratif, tels une convocation, un compte rendu ou un procès-verbal de réunion, en mesure de matérialiser l'exercice effectif de ses compétences par le bureau municipal, à travers la tenue desdites rencontres, ne peut être établi.

Ledit constat a été corroboré par les réponses négatives données par le maire, le secrétaire municipal par intérim et le 1^{er} adjoint au maire aux questions relatives à l'existence des documents pouvant attester l'organisation des réunions du bureau, de leur fréquence et des ordres du jour examinés.

Cette absence de reddition d'actes administratifs résultant de l'activité du bureau municipal dénote un dysfonctionnement de cet organe important qui établit un manque de concours à la réalisation des missions de la collectivité territoriale.

Recommandation n°2 : La Cour demande au maire de matérialiser les réunions du bureau municipal par la présentation de convocations formelles, de comptes rendus ou procès-verbaux y afférents.

1.3.3. Défaut de fonctionnement des commissions du conseil municipal

1.3.3.1. Des commissions techniques non fonctionnelles

Le code général des collectivités locales, dans son article 156, prévoit la création de commissions par le conseil municipal pour l'étude de questions entrant dans ses attributions.

En application de cette disposition, onze (11) commissions techniques ont été mises en place et chargées, entre autres, des finances (09 membres), de la santé (14 membres), de l'action sociale (14 membres), de la jeunesse et des sports (08 membres), de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles (07 membres), de l'éducation et de l'alphabétisation (08 membres), du tourisme (11 membres), de la planification et de l'aménagement du territoire (11 membres), de la culture (11 membres), de la coopération et des relations avec les institutions (15 membres) et enfin de l'emploi et de l'appui au secteur informel (08 membres) avec la possibilité pour les conseillers municipaux d'appartenir à plusieurs commissions techniques.

A leur formation, chaque commission avait décliné sa feuille de route et élaboré son programme sur la base de l'expression des besoins des habitants de chaque quartier.

Il peut être constaté que le nombre de commissions est assez important et certaines auraient pu être regroupées, comme celles de la santé et de l'action sociale, du tourisme et de la culture, et les commissions chargées des questions environnementales et de l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, la possibilité pour les conseillers municipaux d'appartenir à plusieurs commissions techniques n'est pas gage d'efficacité et n'est pas sans conséquence sur la fonctionnalité desdites commissions.

Et à la pratique, il est constaté qu'elles ne sont pas fonctionnelles, hormis la commission chargée de l'action sociale qui a délibéré sur les secours accordés aux indigents, la commission chargée de l'éducation qui se réunit lors de la rentrée des classes pour statuer sur les fournitures scolaires à distribuer aux élèves et la commission chargée des questions sportives qui est convoquée pour se prononcer sur l'aide à accorder aux différentes fédérations de football lors des compétitions des grandes vacances scolaires.

Recommandation n°3 : La Cour invite le maire Ousmane GUEYE à rationaliser la création des commissions et à veiller à leur bon fonctionnement, en les incitant à se doter d'un règlement intérieur et à formaliser leurs délibérations.

1.4 . Des différents services de la commune

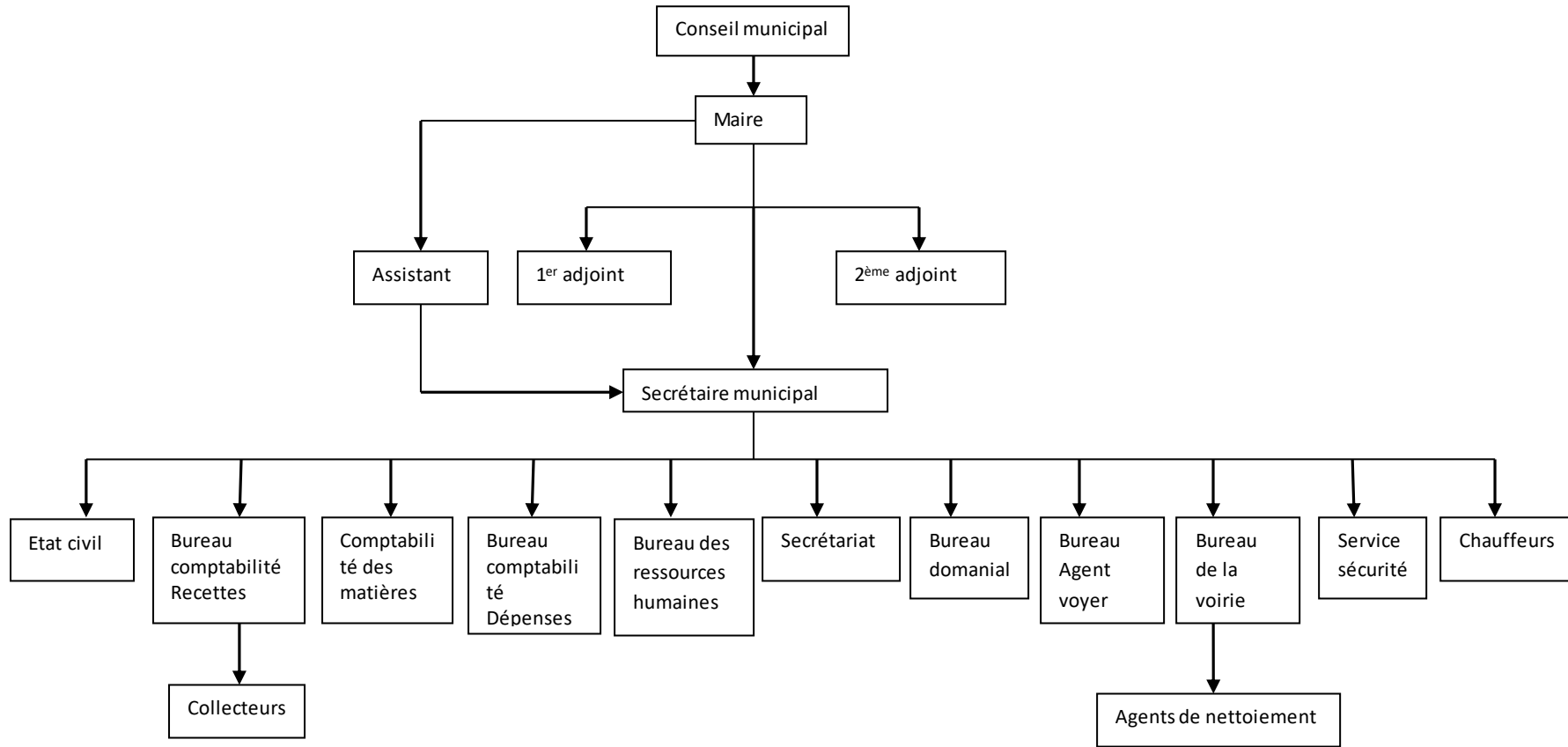
L'étude des services de la commune se fera à travers ses structures organisationnelle et fonctionnelle.

1.4.1. La structure organisationnelle : l'organigramme

La commune de Saly a un organigramme structurel. On note que le sommet est occupé par l'organe délibérant qu'est le conseil municipal. Ensuite vient le maire à qui sont rattachés, d'une part, un assistant et deux adjoints pour en constituer le cabinet et, d'autre part, le secrétaire municipal. Enfin viennent les 11 services directement rattachés à ce dernier.

L'organigramme est établi comme suit :

Tableau n°2 : Organigramme de la commune



Le contrôle effectué sur place a permis de constater que tous les services figurant dans l'organigramme sont fonctionnels.

Il a également révélé que le secrétariat ne se trouvait pas à sa place dans l'organigramme en question. Il y est considéré comme un des services dépendant directement du secrétariat municipal. Mais, dans les faits, il est manifeste qu'il constitue une partie intégrante du cabinet du maire et ne dépend pas directement du secrétaire municipal.

En réponse, le maire a renseigné que la commune de Saly dispose d'un nouvel organigramme depuis août 2018. Toutefois, sur l'organigramme transmis à la Cour, il peut être constaté que cette observation n'est toujours pas prise en compte car le secrétariat reste inclus dans les services administratifs, directement rattachés au secrétaire municipal. Si l'organigramme a voulu traduire le fait que les services de la commune sont sous l'autorité du secrétaire municipal, il n'en demeure pas moins que l'organigramme doit aussi traduire les relations verticales et hiérarchiques qui existent entre le maire et son secrétariat. En conséquence, l'organigramme mérite d'être corrigé sur ce point.

Recommandation n°4: La Cour invite le maire à faire corriger le nouvel organigramme pour placer son secrétariat sous son autorité directe.

Egalement, à la lecture de l'organigramme, il avait été constaté que l'assistant du maire est, d'une part, en relation directe avec le maire et d'autre part, il constitue un intermédiaire entre le maire et le secrétaire municipal.

Or, il ne devrait y avoir aucun lien direct entre l'assistant et le secrétaire municipal, encore moins une relation d'intermédiaire même si l'assistant du maire, Monsieur Ibra Gaye, insiste sur le fait que son rôle est purement politique et s'arrête à l'intermédiation entre, d'une part, le maire et les conseillers municipaux et, d'autre part, entre le maire et les organisations communautaires de base.

Il paraît alors nécessaire de clairement définir les attributions de l'assistant du maire afin que ses fonctions ne se confondent pas avec celles du secrétaire municipal.

En effet, il y a lieu d'éviter des conflits de compétence en prévoyant expressément la création de la fonction d'assistant par le conseil municipal, les contours de sa mission et en revoyant sa position dans l'organigramme de telle sorte qu'il n'y ait pas de relation verticale entre l'assistant du maire et le secrétaire municipal.

Faisant suite à l'observation de la Cour, l'ordonnateur a annoncé la suppression du poste d'assistant dans le nouvel organigramme.

La Cour donne acte au maire de la suppression du poste d'assistant dans le nouvel organigramme.

1.4.2. La structure fonctionnelle

Les différents services de la commune sont fonctionnels et les visites effectuées dans chacun d'eux a permis de constater qu'ils se trouvent dans des bureaux différents, les tâches sont également réparties entre les services techniques. Chaque service a, à sa disposition, son propre espace de travail, de classement de ses dossiers de travail dans des armoires et l'ensemble des pièces à archiver est réuni dans la salle réservée à cet effet.

La commune avait auparavant une archiviste qui avait entamé un travail de classement et d'archivage mais depuis son décès en 2014, les documents sont rangés sans aucune chronologie dans la grande salle dite des archives.

Ladite salle constitue, également, le lieu abritant les archives, les serveurs informatiques de la commune. Elle sert aussi de bureau à deux (02) agents de la voirie, en méconnaissance des risques sur la santé que les rayons émis par les serveurs peuvent induire.

Dans sa réponse, le maire a fait cas du recrutement d'un « archiviste diplômé de l'EBAD avec un bureau dédié ».

La Cour prend acte du recrutement effectué et note, toutefois, que le contrat annexé aux réponses renseigne que ce dernier est lié à la commune par un contrat à durée déterminée de cinq (05) mois.

S'agissant de la cohabitation dans le même espace entre les archives, les serveurs et les agents ci-dessus indiqués, le maire n'a donné aucun renseignement sur la solution apportée à ce problème.

Recommandation n°5: La Cour demande au maire d'examiner la possibilité de régler de façon durable la gestion des archives et de mettre un terme à la cohabitation risquée entre les archives, les serveurs informatiques et les agents de voirie.

Une visite des lieux a permis de faire plusieurs constatations :

- dans son organigramme, la commune ne compte pas d'informaticien et donc pas de service informatique. Il existe une salle équipée de serveurs mais il n'y a pas d'agents pour veiller en permanence au fonctionnement et à la maintenance des outils informatiques. Ainsi, quand survient un dysfonctionnement de l'internet ou des appareils informatiques, un agent de la commune qui posséderait des solides connaissances en informatique est appelé pour intervenir. Quand le problème dépasse ses compétences, alors c'est la SONATEL qui est directement saisie pour le résoudre ; Même si les responsables des services soutiennent que la mise en place d'un service informatique est prévue, il faut noter que la commune n'a ni schéma directeur informatique, ni signé de conventions de maintenance avec des professionnels pour l'informatique ;
- la commune a aussi acquis et installé un logiciel de protection du réseau informatique, sur tous les ordinateurs portatifs comme PC, avec l'antivirus Kaspersky ;
- il est, en outre, installé un système automatisé de l'enregistrement des données relatives à l'état civil par le biais du logiciel Hera qui permet l'enregistrement de données nouvelles par un ordinateur actif, la possibilité par deux autres ordinateurs passifs de les modifier et l'envoi de toutes les données relatives aux actes de naissance, de mariage et de décès directement à l'ordinateur de l'officier de l'état civil accrédité, pour validation. Toutefois, cette e-administration doit s'accompagner d'une culture de la sauvegarde des données et du système informatique en vue d'éviter les risques éventuels d'attaques, de contrôles à distance d'un ordinateur, de pertes de données ou d'usurpations d'identité.

Pour toutes ces raisons, la commune se doit de mettre en place, par mesure de prudence, un service informatique avec un responsable informatique et prévoir dans son budget la protection de son système d'information.

Au regard du recrutement par le maire d'un informaticien pour une durée de trois mois, pour « *assurer les liaisons en ligne et autres manquements d'ordre informatique* » un début de solution est apporté à ce problème. Toutefois, la mise en place d'un service informatique et l'importance du parc informatique de la commune appellent une solution pérenne et non conjoncturelle.

Recommandation n°6 : La Cour demande au maire, selon les possibilités de la commune, d'apporter une solution pérenne à la gestion du service et du parc informatiques de la commune, par le recrutement d'un informaticien.

1.5 . La gestion du personnel

La commune de Saly Portudal, comme toutes les autres communes du pays, compte un personnel présentant divers statuts.

Ainsi, on retrouve en son sein, des agents fonctionnaires en détachement, comme les deux secrétaires municipaux sortants Al Hassan Fall et Cheikh Tidiane Fall qui se sont succédé à la commune, mais également des agents régis par le statut de la fonction publique communale, et du personnel régi par le Code du travail pour avoir signé des contrats à durée déterminée (CDD).

1.5.1. L'évolution du personnel

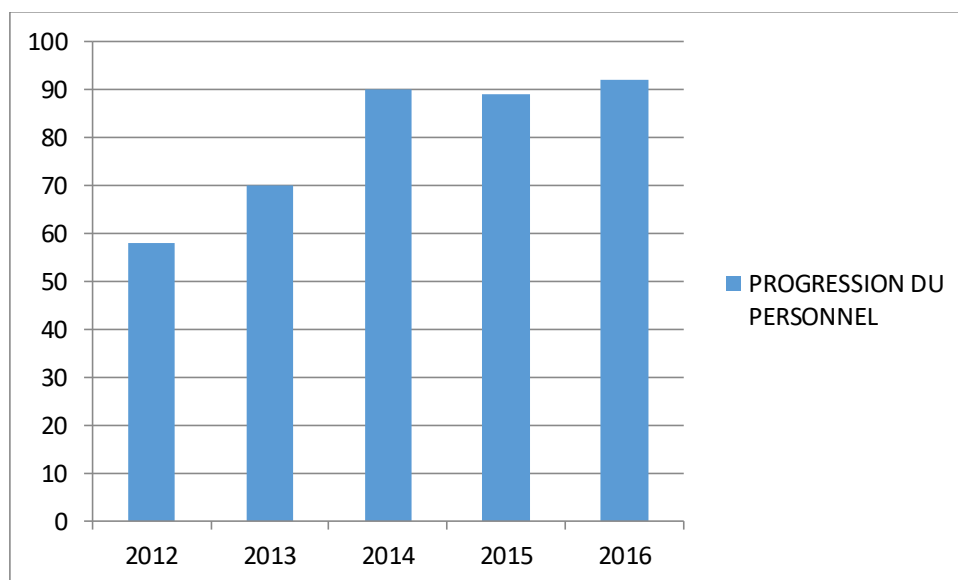
L'effectif du personnel de la commune de Saly Portudal a évolué durant les exercices sous revue comme retracé dans le tableau ci-dessous :

Tableau n°3 : Récapitulatif de l'évolution du personnel de la commune

Exercices	2012	2013	2014	2015	2016
Personnel permanent	25	32	69	67	75
Personnel temporaire	33	38	19	22	17
Effectif total	58	70	88	89	92

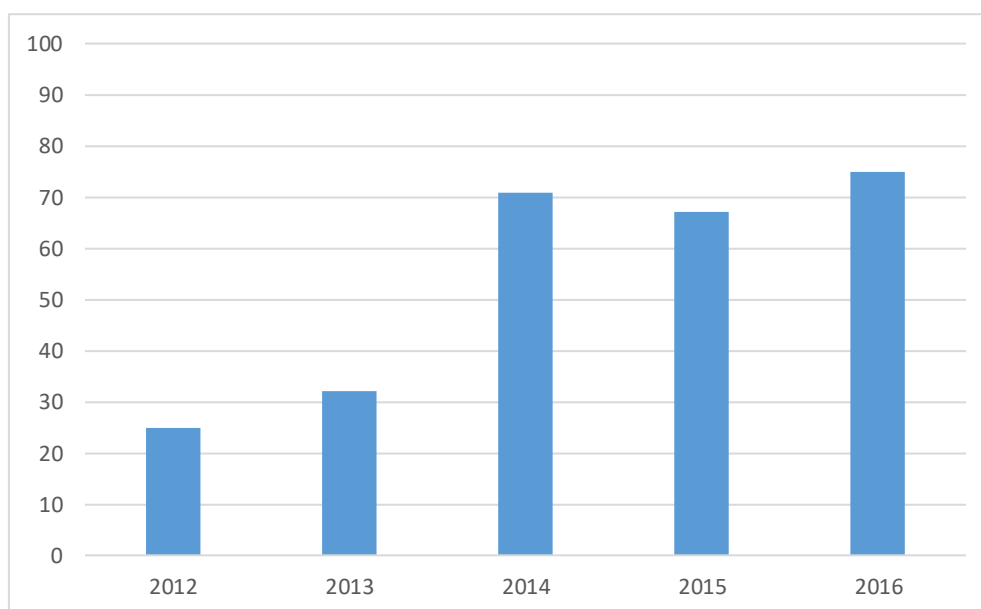
La progression du personnel, d'année en année est retracée dans le graphique ci-après :

Graphique n°1 : Représentation de la progression du personnel de 2012 à 2016

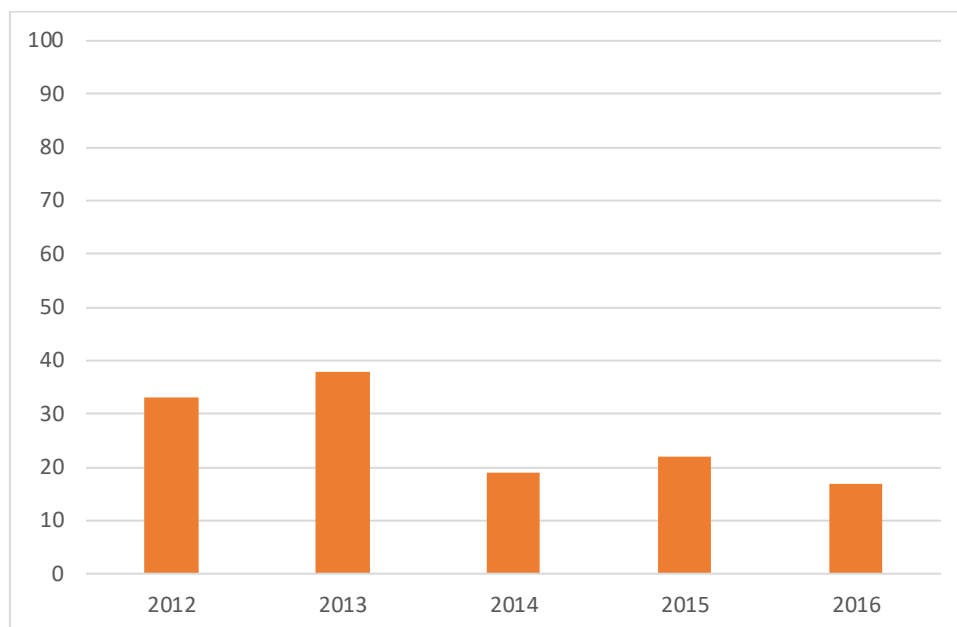


La progression observée est variable selon qu'il s'agit des agents temporaires ou des agents permanents comme le montrent les graphiques qui suivent.

Graphique n°2 : Progression des agents permanents



Graphique n°3 : Progression des agents temporaires



La lecture des tableaux et graphiques ci-dessus, montre que le personnel de la commune a régulièrement augmenté durant la période sous revue. Ainsi, son effectif global, de 58 agents en 2012, a atteint 92 agents en 2016, en passant par 70 agents en 2013, 88 agents en 2014 et 89 agents en 2015. Le contraste entre l'augmentation rapide de l'effectif de la période 2012 et 2014 et celle plutôt lente entre 2014 et 2016 s'explique par la nécessité de pourvoir en personnel les nombreux postes vacants induits par la mise en place de la nouvelle commune au cours de la période initiale pour ensuite procéder à des recrutements de plus faible ampleur au cours de la période 2014-2016.

Plus concrètement, le personnel permanent qui était à 25 agents en 2012 a connu une hausse en 2013 pour se situer à 32 agents. Il évoluera ensuite à 69 agents en 2014, soit une augmentation de 115,62% constitués majoritairement d'agents de nettoyage, de commis d'administration et de gardiens d'école, avant de diminuer sensiblement en 2015 pour passer à 67 agents et d'augmenter à nouveau en 2016 pour atteindre 75 agents.

A l'opposé, l'effectif du personnel contractuel a enregistré une évolution en dents de scie. Ainsi, il a sensiblement augmenté de 2012 à 2013, passant de 33 à 38 agents avant de baisser considérablement en 2014 de 50% coïncidant avec l'entrée en vigueur de l'Acte III de la décentralisation pour se fixer à 19 agents. Il a à nouveau connu une petite augmentation en 2015 avec 22 agents et une nouvelle baisse en 2016 pour atteindre 17 agents.

1.5.2. Le mode de recrutement et le niveau de scolarisation du personnel.

1.5.2.1. Le mode de recrutement du personnel.

L'entretien avec la responsable du service des ressources humaines, Mme Ndèye Awa Niang, a permis de recueillir des éclaircissements sur la procédure de recrutement du personnel de la commune.

En effet, les demandes d'emploi sont directement adressées au maire qui décide de la suite qui leur est accordée. Les demandes sont ensuite remises à la responsable du service des ressources humaines pour la formalisation du recrutement sans aucune consultation préalable. Cependant, pour des raisons d'équilibre dans la composition des ressources humaines de la commune, un jeune est identifié auparavant dans chaque quartier, afin que tous les quartiers de Saly bénéficient d'un égal accès à l'emploi au niveau de la Mairie. Ce sont ces critères d'égalité de chance au niveau des emplois communaux ainsi que la répartition territoriale que l'exécutif local met en exergue dans le recrutement des agents.

Cette option fondée sur le critère d'appartenance territoriale est, s'il est bien appliqué et conjugué à d'autres tels que la compétence basée sur l'évaluation académique, susceptible d'empêcher certaines discriminations, source de frustrations des populations. Il présente, cependant, l'inconvénient de favoriser un recrutement ne prenant pas en compte les qualifications et les compétences des futurs employés.

Outre ce biais, il faut noter aussi que même si la loi de 1996 sur la décentralisation et le Code général des Collectivités territoriales (CGCT) donnent à l'exécutif local les prérogatives de recruter et de licencier les agents, il n'en demeure pas moins que ses décisions doivent être soumises à l'autorisation du conseil municipal. Il n'apparaît dans aucune de ses délibérations qu'une décision ait été prise dans ce sens.

Recommandation n°7 : La Cour invite le maire à formaliser dans un document interne les procédures de recrutement du personnel et à recueillir l'autorisation formelle du conseil municipal avant tout recrutement.

1.5.2.2 Le niveau de scolarisation du personnel.

Le mode de recrutement décrit ci-dessus est susceptible d'avoir un impact direct sur le niveau de scolarisation du personnel qui est, dans l'ensemble, relativement faible. En effet, l'examen des fiches du personnel et de la base de données gérées par la responsable des ressources humaines a permis de faire les constatations suivantes :

Tableau n°4 : Récapitulatif du niveau de scolarisation des agents de la commune

Exercices concernés	Agents ayant au moins le BAC		Agents ayant au moins le BFEM		Agents ayant le CEPE ou sans diplôme		Total
	Permanents	Temporaires	Permanents	Temporaires	Permanents	Temporaires	
2012	04	02	08	01	13	30	58
2013	06	03	09	02	17	33	70
2014	09	04	12	01	48	14	88
2015	09	05	12	02	47	14	89
2016	14	01	11	01	50	15	92

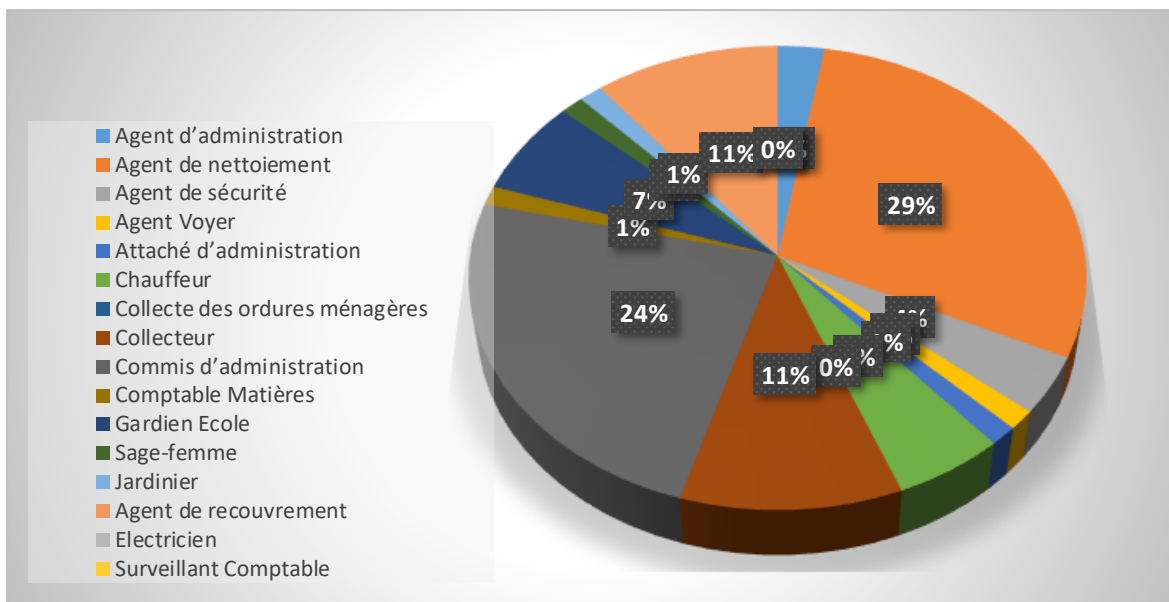
Ce tableau laisse entrevoir une composition du personnel communal très déséquilibrée, en 2012, où les agents sans instruction ou avec un niveau d'instruction primaire représentent une grande majorité dans les effectifs, avec un taux de 74,14%, alors que ceux ayant au moins le BFEM couvrent 15,52% et que ceux disposant du niveau du baccalauréat constituent seulement 10,34% des effectifs.

Ces taux ont évolué entre 2012 et 2016. Le pourcentage des agents ayant le diplôme du BAC a augmenté pendant que ceux des agents ayant au moins le BFEM et ceux sans instruction ou avec un niveau d'instruction primaire ont baissé pour, dans l'ensemble, atteindre en 2016, un taux de 70,65% d'agents sans instruction ou avec un niveau d'instruction primaire, de 13,04% d'agents ayant au moins le BFEM et de 16,31% d'agents ayant le niveau du baccalauréat.

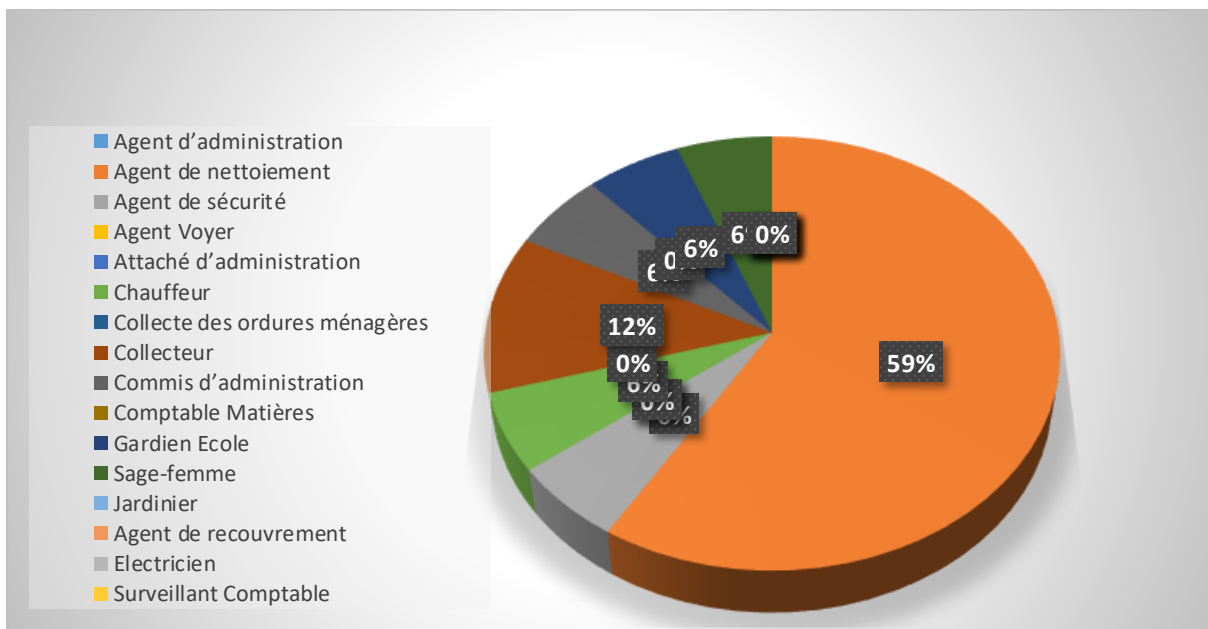
Cette tendance démontre que la commune a fait des efforts dans la qualité du recrutement de ses agents. Toutefois, ces chiffres viennent confirmer le problème dans le mode de recrutement qui ne prend pas toujours en compte le niveau de qualifications ou de compétences de la plupart des agents.

Le niveau du personnel doit être relevé au moment des recrutements mais aussi à travers la formation des agents déjà recrutés, au regard de la faiblesse du nombre de cadres de conception comme le montrent les graphiques qui suivent concernant la répartition du personnel permanent et contractuel, par postes de travail.

Graphique n°4 : Répartition par poste des agents permanents



Graphique n°5 : Répartition par poste des agents temporaires



Même si le maire, dans ses réponses, affirme que cette question est résolue depuis 2014 avec l'initiation, à la commune, d'un recrutement « par mérite dans les domaines différents pour une gestion axée sur les résultats, et l'arrivée d'un archiviste, d'un informaticien, et de trois ingénieurs de travaux dont un spécialiste en passation de marchés », il n'en demeure pas moins que, pour la période sous contrôle, le niveau moyen du personnel est relativement faible.

Toutefois, la Cour prend acte des efforts faits pour recruter un personnel de qualité.

Recommandation n°8 : La Cour, constatant la faiblesse du niveau de recrutement du personnel de la commune, invite le maire à poursuivre les efforts en vue de recruter un personnel plus qualifié à même de prendre en charge les missions dévolues à la collectivité territoriale.

Enfin, il a été constaté que le mode de recrutement a également des répercussions sur l'occupation des fonctions de secrétaire car les deux secrétaires particulières, Mmes Daba Diagne BODIAN, titulaire du BFEM et Seynabou GAYE, titulaire du baccalauréat, n'ont pas une formation spécifique pour occuper lesdites fonctions.

Or, le décret n°2012-284 du 17 février 2012 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires des Collectivités locales prévoit expressément, dans son article 11, que le personnel de secrétariat des collectivités locales est composé de secrétaires dactylographes, sténodactylographes, sténotypistes, de secrétaires sténodactylographes, correspondanciers et de secrétaires de direction.

Les secrétaires de direction sont recrutés, aux termes de l'article 24 du même texte, sur titre sur la base d'un diplôme de secrétaire de direction obtenu à la suite d'une scolarité de 2 ans au moins après le baccalauréat ou de tout autre diplôme admis en équivalence, tandis que pour les Secrétaires sténodactylographes correspondanciers, il faut, d'après l'article 20, un brevet supérieur d'études commerciales (BSEC), option (secrétariat) ou un brevet d'études professionnelles (BEP) et enfin pour les secrétaires dactylographes, sténodactylographes et sténotypistes, les articles 12 et 16 exigent le CAP dans l'une ou l'autre spécialisation.

En l'espèce, aucune des deux secrétaires n'a suivi de formation spécifique dans les domaines cités plus haut après leur formation initiale et ne sont donc pas recrutées sur titre comme indiqué dans le texte.

Recommandation n°9: *La Cour invite le maire à inclure dans le plan annuel de renforcement des capacités de la commune, la formation des secrétaires ci-dessus nommées.*

1.5.3. L'examen des contrats à durée déterminée

L'examen des différents contrats de travail conclus entre la commune et des agents a permis d'observer que les règles qui régissent le droit du travail ne sont pas toujours respectées. En effet, plusieurs agents demeurent liés à la commune par des contrats de travail à durée déterminée renouvelés, exercice après exercice, de 2014 à 2016.

On peut citer à titre d'exemple les cas de : Ngoné DIOUF (agent de nettoyage), Ibou THIAW (gardien d'école), Yandé SENE (agent de recouvrement), Ndèye Diarra DIOUF (agent de nettoyage) et Dame DIOP (agent de nettoyage).

Ainsi, leurs contrats conclus en 2014 ont été renouvelés par deux fois en 2015 et en 2016. Cette relation de travail est établie en violation des dispositions du Code du Travail qui prévoient expressément en son article L.42 alinéa 1 que: « *Aucun travailleur ne peut conclure avec la même entreprise plus de deux contrats à durée déterminée, ni renouveler plus d'une fois un contrat à durée déterminée* ».

Le non-respect de cette règle est de nature à entraîner des conflits sociaux avec le risque de requalification desdits contrats et de condamnation subséquente de la commune au paiement de diverses sommes.

En réponse à cette observation, le maire a argué que ces agents ont été « reclassés au cours de la 2^{ème} année de contrat sur proposition du secrétaire municipal d'alors qui avait constaté des erreurs sur les contrats qu'il avait pris après avoir consulté l'inspecteur du travail ».

Toutefois, cet argument ne se reflète ni dans les états du personnel des années 2014 à 2016, ni dans les contrats de travail à durée déterminée desdits agents, visés par l'inspecteur du travail et produits à la Cour. En outre, aucun acte de reclassement de ces agents remettant en cause la signature du contrat au cours de la 2^{ème} année n'a été produit à la Cour.

Recommandation n°10: *La Cour demande au maire de se conformer aux dispositions pertinentes du code du travail en matière de renouvellement des contrats.*

Les dossiers du personnel permettent de noter la présence de l'agent Fulgence NDOUR, né le 1^{er} mai 1950, dans les registres des agents contractuels de 2012, avec un contrat intitulé « Contrat de travail à durée indéterminée » pris suivant son acte d'engagement en date du 02 janvier 2012. Il était alors âgé de 62 ans à la date de la conclusion du contrat. Par la suite, son

nom a été enlevé du registre du personnel de la commune même s'il est resté agent de sécurité puisqu'il demeure lié à la commune par un contrat de prestation de services. Ce contrat dit de prestations de services est, du reste, susceptible d'être requalifié, en raison de la permanence des prestations réalisées et du lien de subordination qui existe avec son employeur.

Or le décret n°2012-284 du 17 février 2012 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires des Collectivités locales, dans son article 40 alinéa 1, dispose expressément que : « La limite d'âge d'admission à la retraite des agents non fonctionnaires de l'Etat (sic) est fixée à 60 ans ».

Ce "contrat de travail à durée indéterminé" conclu en 2012 a été donc signé en violation des règles régissant le statut spécial des agents non fonctionnaires de la fonction publique locale et l'argument du maire selon lequel *il « n'a toujours pas eu une personne de confiance pour pouvoir assurer et garantir convenablement la sécurité du service »*, n'est pas recevable.

Recommandation n° 11: La Cour demande au maire de se conformer aux dispositions du Code du Travail, en ce qui concerne l'agent Fulgence NDOUR.

II. LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE DE LA COMMUNE DE SALY PORTUDAL

2.1. L'examen de la procédure budgétaire

Cet examen a permis de déceler quelques dysfonctionnements dans l'exécution des procédures budgétaires.

2.1.1. Absence d'instruments de planification des investissements

Les collectivités locales ont la compétence de concevoir, planifier et mettre en œuvre les actions de développement économique, social, éducatif et culturel en respect des dispositions de l'article 3 de la loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales abrogée et remplacée par la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales qui reprend les mêmes dispositions dans son article 3. Dans ce sens, la commune de Saly avait élaboré en juin 2011, avec l'appui de l'Agence régionale de développement, un plan triennal d'investissement couvrant la période 2011 à 2013.

Mais depuis ce plan, l'élaboration de ce document stratégique n'a pas été reconduite. Il ressort des explications du maire et de son 1^{er} adjoint que les décisions sont prises suivant l'expression des priorités émise par le bureau et le conseil municipal et plus encore suivant les priorités ciblées par le maire.

Cet état de fait contrevient aux dispositions combinées des articles 81, 228 et 315 du Code des collectivités territoriales qui prévoient respectivement les compétences du conseil municipal en matière d'investissements, de programmation pluriannuelle et celles de la commune dans l'élaboration et l'exécution du plan de développement communal.

Du reste, ce défaut de programmation des investissements ne facilite pas leur priorisation, leur prévision et leur cohérence, encore moins la gestion participative avec les différents acteurs, puisqu'est mise en avant la «vision du maire».

Dans ses réponses, le maire a confirmé que la commune ne compte pas encore de Plan de Développement Communal, mais que « les budgets sont élaborés à partir d'un Plan triennal d'investissement ».

Cependant, il faut noter que le Plan triennal auquel il fait référence a été élaboré pour la période 2011-2013 et il n'a pas été présenté au soutien des réponses un nouveau plan. En conséquence, pour les exercices suivants, les budgets ont été élaborés sans outil de conception et de planification des investissements.

Recommandation n°12 : La Cour demande au maire d'élaborer un nouveau plan de développement communal et un plan triennal d'investissements.

2.1.2. Défaut de tenue de débats d'orientation budgétaire

Le débat d'orientation budgétaire dont le principe est successivement posé par l'article 344 de la loi n°99-06 du 22 mars 1996 et repris par l'article 253 de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales constitue un impératif à respecter par toutes les collectivités.

En effet, lesdits articles prévoient en leur alinéa 1^{er}, la tenue d'un débat par le conseil de la collectivité au moins un mois avant l'examen du budget sur les orientations budgétaires.

En l'espèce, dans les registres des délibérations établis de 2012 à 2016 et dans les procès-verbaux mis à la disposition de la Cour, il n'est nullement mentionné la tenue d'une telle rencontre par le conseil municipal. Pourtant, ce débat est très important dans le processus de budgétisation car il permet une déclinaison des priorités de la commune par ses élus et est une forme de gestion participative.

En sus du débat d'orientation budgétaire, le maire pourrait instaurer des réunions des comités de quartier en vue d'élaborer un budget un participatif.

Recommandation n°13 : La Cour demande au maire Ousmane GUEYE de veiller à la tenue de débats d'orientations budgétaires avant l'examen des budgets de la commune, et d'instaurer un budget participatif, par le biais de réunions des comités de quartier.

2.1.3. Adoption tardive des budgets

L'examen des délibérations du conseil municipal fait ressortir que les budgets ont été adoptés, de 2012 à 2016, aux dates suivantes :

Tableau 5 : Rappel des dates d'adoption des budgets de la commune

Exercices	Dates d'adoption des budgets
2012	Délibération du 23 février 2012 portant adoption du budget de la gestion 2012
2013	Délibération du 28 février 2013 portant adoption du budget de la gestion 2013
2014	Délibération du 17 mars 2014 portant adoption du budget de la gestion 2014
2015	Délibération du 05 mars 2015 portant adoption du budget de la gestion 2015
2016	Délibération du 22 février 2016 portant adoption du budget de la gestion 2016

Source : Registres des délibérations du conseil municipal

On constate que l'adoption des budgets est effectuée, durant la période sous contrôle, entre le 22 février et le 17 mars. La commune a fini par faire de l'adoption tardive de son budget un principe alors qu'elle constitue en réalité une exception posée par l'article 345 de la loi n°99-06 du 22 mars 1996, repris par 254, alinéa 1 de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013.

Lesdits articles posent plutôt comme principe l'adoption du budget au plus tard le 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique.

Recommandation n°14 : La Cour demande au maire Ousmane GUEYE de faire voter les budgets de la commune avant le 1^{er} janvier de chaque exercice.

2.2. L'analyse financière

L'analyse financière a été menée sur les comptes administratifs de la commune de Saly Portudal de 2012 à 2016. 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. Les principales rubriques qui ont été examinées sont constituées par :

- les recettes d'investissement ;
- les dépenses d'investissements ;
- les recettes réelles de fonctionnement ;
- les charges réelles de fonctionnement représentent les charges de gestion courante décaissées hors prélèvement ;
- les dépenses totales résultent du cumul des dépenses réelles de fonctionnement et des dépenses d'investissement ;
- les dépenses de personnel ;
- l'épargne brute ou l'autofinancement qui est l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement ;
- le taux d'épargne brute constitué du rapport entre l'épargne brute et les recettes réelles de fonctionnement ;
- la marge d'autofinancement constituée par le rapport entre les dépenses réelles de fonctionnement et les recettes réelles de fonctionnement.

2.2.1 La section de fonctionnement et la capacité d'autofinancement

2.2.1.1 Les recettes réelles de fonctionnement

2.2.1.1.1 Le manque de sincérité dans les prévisions de recettes

L'élaboration du budget repose sur le respect rigoureux des principes budgétaires et 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 346 du code de collectivités locale, repris par le nouvel article 255 de la loi n°2013-10 du 28 décembre portant Code Général des Collectivités territoriales, dispose à cet effet que «Le budget d'une collectivité locale 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 avoir une égalité arithmétique entre les prévisions de recettes et de dépenses, au demeurant théorique, mais oblige à tenir compte des capacités réelles de la commune dans le but d'aboutir à des budgets réalistes et non fantaisistes. En appliquant la méthode de la moyenne triennale, l'autorité communale est en mesure de faire des estimations raisonnables. Il consiste à calculer la moyenne des réalisations des recettes des trois dernières gestions, les recouvrements au titre de la dernière gestion et identifier les

nouvelles possibilités de recettes. Sur la base de toutes ces informations, elle peut faire les analyses et ajustements nécessaires qui lui permettront d'arrêter des prévisions réalistes.

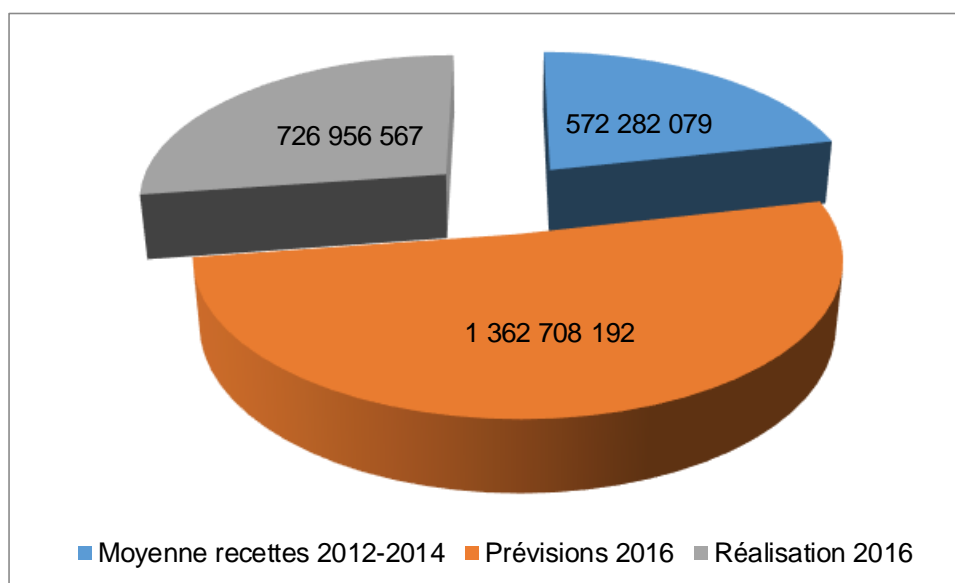
La comparaison des prévisions et des réalisations de 2016 par rapport à la moyenne des recettes réalisées au cours des trois derniers exercices (2012-2014) laisse apparaître que les responsables communaux ont largement surestimé les prévisions budgétaires comme le démontrent le tableau et le graphique ci-après.

Tableau n°6 : Comparaison des prévisions et réalisations de 2016 par rapport à la moyenne des recettes des trois dernières gestions (2012-2014)

Moyenne recettes 2012-2014	Prévisions 2016	Réalisations 2016	Rapport Prévision 2016/Moyenne Recettes réalisées	Rapport Réalisation 2016/Moyenne Recettes réalisées
572 282 079	1 362 708 192	726 956 567	2,38	1,27

Source : Compte administratif

Graphique n°6 : Comparaison des prévisions et réalisations de 2016 par rapport à la moyenne des recettes des trois dernières gestions (2012-2014)



Les prévisions de recettes de 2016 représentent 2,38 fois la moyenne des recettes réalisées au cours des trois dernières gestions. Elles sont largement surévaluées eu égard aux possibilités financières réelles de la commune. Cet état de fait interroge sur la méthode par laquelle l'autorité communale a estimé ces recettes car il est manifeste que les prévisions de 2016 n'ont

pas tenu compte des réalisations des trois derniers exercices, même si le maire s'en défend, sans rapporter la preuve contraire.

Recommandation n°15 : La Cour demande au maire de veiller à la sincérité des prévisions des recettes.

Malgré les prévisions trop ambitieuses, les réalisations de 2016 dépassent toutefois 1,27 fois la moyenne des réalisations des trois dernières gestions. Les recettes ont donc progressé, ce qui témoigne des efforts des autorités communales dans leur politique de recouvrement de leurs ressources budgétaires. Cependant, les surévaluations notées dans les prévisions masquent les progrès enregistrés dans la mesure où le taux de réalisation demeure relativement moyen sur la période sous revue et se situe globalement à hauteur de 54%. A noter que le taux de réalisation a atteint 71% durant l'exercice 2014 constituant le meilleur résultat après celui observé en 2012 avec un taux de recouvrement de 60%.

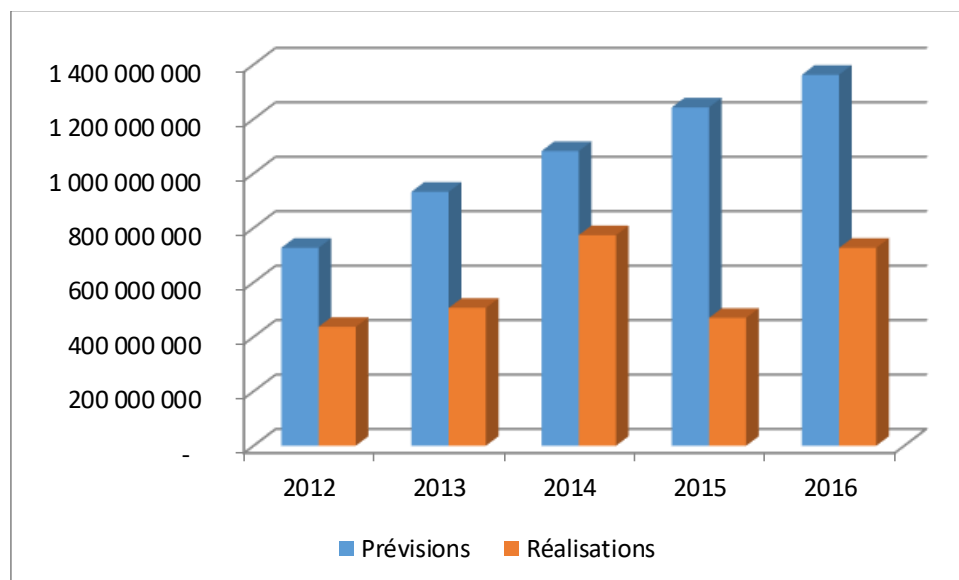
Le tableau et le graphique ci-après récapitulent les prévisions et les réalisations de recettes de 2012 à 2016.

Tableau n°7 : Récapitulation des prévisions et des réalisations de recettes (2012-2016)

Exercices	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisation
2012	727 206 325	436 923 870	60%
2013	932 842 659	506 390 544	54%
2014	1 082 427 745	773 531 823	71%
2015	1 242 560 000	469 727 698	38%
2016	1 362 708 192	726 956 567	53%
Total	5 347 744 921	2 913 530 502	54%

Source : Compte administratif

Graphique n°7 : Récapitulation des prévisions et des réalisations de recettes



2.2.1.1.2 L'évolution globale des recettes de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement ont enregistré une croissance globale de 66%, soit une progression au taux moyen annuel de 11%. Le pic a été atteint en 2014 où les recettes ont grimpé jusqu'à 773 531 823 francs contre 436 923 870 francs en 2012 qui, pour la période sous revue, est l'exercice le moins performant en termes de recouvrement de recettes.

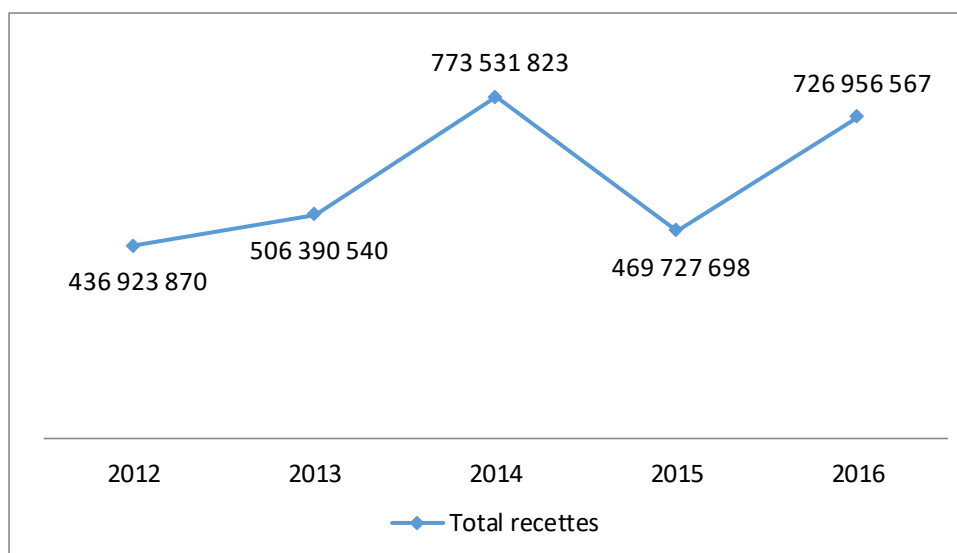
Tableau n°8 : Evolution des recettes de fonctionnement

Rubrique	2012	2013	2014	2015	2016	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Total recettes	436 923 870	506 390 540	773 531 823	469 727 698	726 956 567	66%	11%

Source : Compte administratif

Elles ont évolué timidement de 16% en 2013 puis ont fait un bond de 53% en 2014. Cette hausse spectaculaire est à mettre à l'actif des produits divers qui ont cru de 726% en passant de 31 755 925 francs à 262 192 142 francs. Les recettes se sont significativement dégradées en 2015 en décroissant de 39%. La raison en est que les produits divers qui ont soutenu cette croissance en 2014 ont chuté de 84% en s'établissant à 41 566 934 francs. A cela, s'ajoute aussi un effritement inquiétant des impôts locaux de 32%. La situation s'est nettement redressée en 2016 où les recettes ont connu une progression significative de 55% et se sont même rapprochées du niveau record de 2014.

Graphique n°8 : Evolution des recettes de fonctionnement



2.2.1.1.3 L'évolution de la structure des recettes de fonctionnement

Les produits divers connaissent une forte augmentation de 305% sur la période soit un taux de croissance moyenne annuelle de 32%. Mais cette croissance a été très erratique. En réalité, la hausse n'a été dynamique que durant les trois premiers exercices et a atteint son point d'orgue en 2014 (276 144 599 francs). La tendance baissière s'est brutalement installée en 2015 (41 566 934 francs) et s'est poursuivie en 2016 (32 324 449 francs).

Les taxes municipales enregistrent aussi une hausse importante de 232% sur la période en réalisant un taux moyen annuel de 27%. Comparées aux produits divers, leur croissance a été plus régulière. En effet, hormis l'exercice 2015 (-17%), elles ont évolué positivement au cours des différents exercices.

Ces résultats auraient d'ailleurs pu être meilleurs si la commune faisait preuve de plus de diligence dans le recouvrement de certaines taxes comme celles sur les véhicules hippomobiles, les établissements de nuit, l'électricité consommée, l'eau et les appareils de distribution de carburant. Ainsi, la taxe sur l'électricité consommée n'a pas été recouvrée en 2012, 2013 et 2015, tout comme la taxe sur l'eau en 2012, 2013 et 2014, la taxe sur les appareils de carburant en 2012 et 2013 et la taxe sur les établissements de nuit en 2015 et 2016. L'on note aussi le faible taux de réalisation de la taxe sur les véhicules hippomobiles et la taxe sur les établissements de nuit qui se situent globalement à 10% et 0.08% sur la période.

Ce faible recouvrement ne s'explique pas, car l'autorité communale a parfaitement la capacité d'identifier et de recenser les véhicules à traction animale et les établissements de nuit, et s'assurer par conséquent, un taux de recouvrement plus conséquent que le niveau actuel.

Les produits domaniaux affichent également une bonne progression de 110% sur la période avec une croissance moyenne annuelle de 16%. Après une baisse observée en 2013, ils ont pris une pente ascendante à partir 2014.

Les dotations au fonctionnement, les produits d'exploitation et les impôts locaux ont connu une croissance positive mais moins intensément par rapport aux produits divers, aux taxes municipales et aux produits domaniaux.

Les dotations au fonctionnement ont augmenté de 75% sur la période grâce à un taux annuel de croissance moyenne de 12%, les produits d'exploitation haussent globalement de 68% soit un taux moyen annuel de 11% et les impôts locaux, plus modestement, avec une évolution sur la période de 45% au taux moyen annuel de 8%.

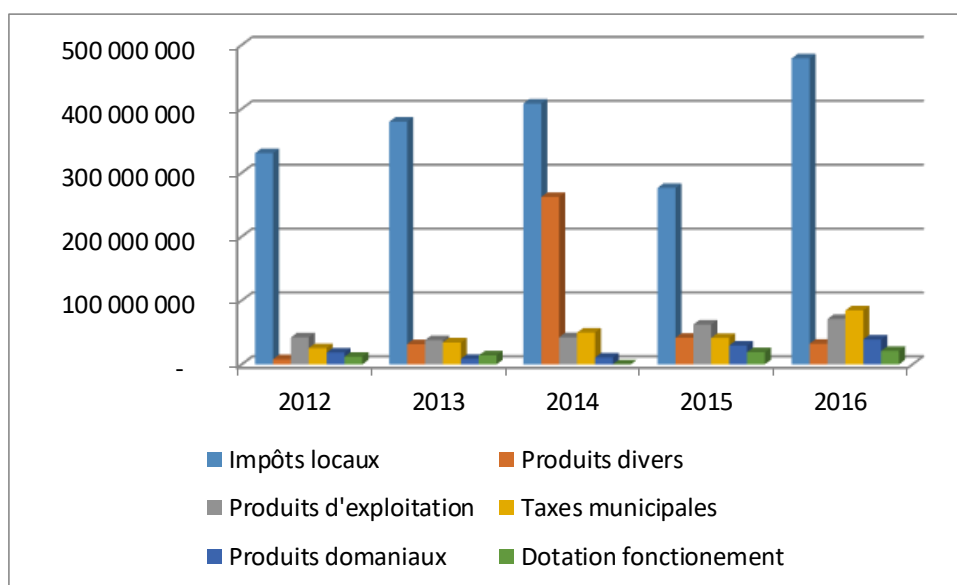
Tableau n°9 : Evolution de la structure des recettes de fonctionnement

En FCFA

Rubriques	2012	2013	2014	2015	2016	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Produits d'exploitation	42 264 405	37 885 800	42 420 546	62 332 615	71 123 332	68%	11%
Produits domaniaux	18 571 000	8 462 100	10 685 700	29 327 500	38 947 996	110%	16%
Impôts locaux	330 654 700	379 976 059	408 429 467	276 144 599	479 011 777	45%	8%
Taxes municipales	25 458 000	34 310 660	49 803 968	41 356 050	84 549 013	232%	27%
Produits divers	7 975 765	31 755 925	262 192 142	41 566 934	32 324 449	305%	32%
Dotations fonctionnement	12 000 000	14 000 000	-	19 000 000	21 000 000	75%	12%
Total	436 923 870	506 390 544	773 531 823	469 727 698	726 956 567	66%	11%

Source : Compte administratif

Graphique n°9 : Evolution de la structure des recettes de fonctionnement



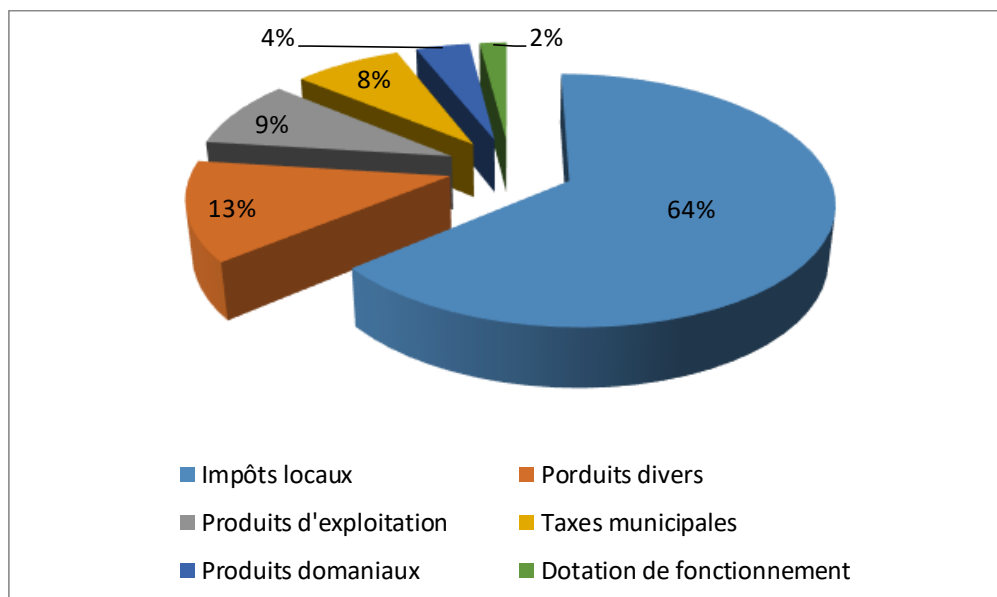
En vertu de l'article 113 de la loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales et de l'article 111 de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales, il incombe au maire et à son équipe «de surveiller la rentrée des impôts, taxes et droits municipaux, de prendre ou de proposer les mesures propres à améliorer le recouvrement».

Recommandation n°16 : La Cour demande au maire de veiller, en rapport avec le receveur municipal, au recouvrement de la taxe sur l'électricité consommée, de la taxe sur l'eau, de la taxe sur les appareils de carburant et de la taxe sur les établissements de nuit.

La Cour invite également le maire à prendre les dispositions pour améliorer le taux de recouvrement de la taxe sur les véhicules hippomobiles et de la taxe sur les établissements de nuit.

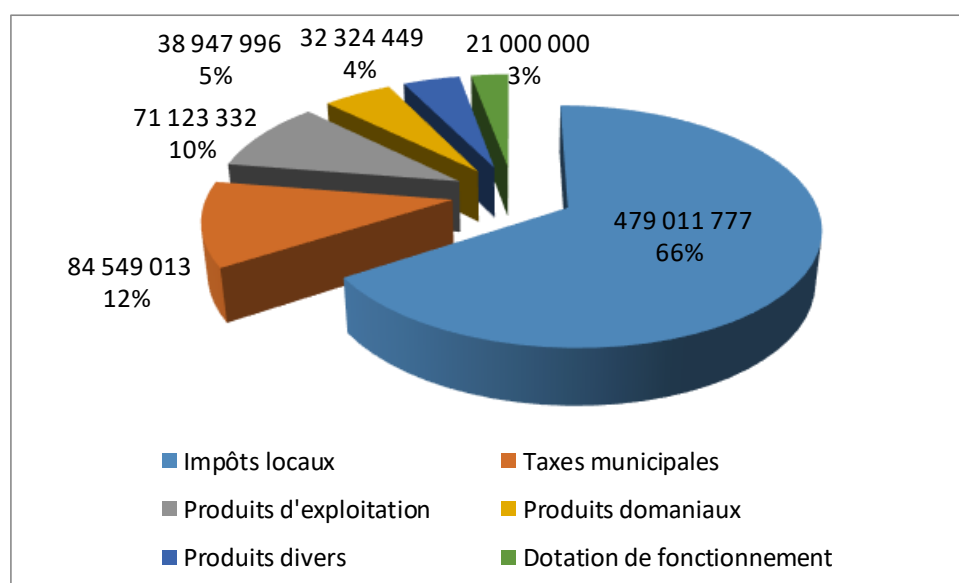
Toutefois, bien qu'ils enregistrent le taux de croissance le moins élevé, les impôts locaux n'en demeurent pas moins le poste le plus pourvoyeur de recettes pour la commune. Sur l'ensemble de la période sous revue, ils représentent 64% des recettes de fonctionnement recouvrées. Ils sont suivis de loin par les produits divers (13%), les produits d'exploitation (9%), les taxes municipales (8%), les produits domaniaux (4%) et les dotations de fonctionnement (2%).

Graphique n°10 : Structure des recettes de fonctionnement (2012- 2016)



Cette prédominance des impôts locaux est confirmée par les résultats de l'exercice 2016 avec une part de 66% sur le montant total des recettes de fonctionnement. Le reste est partagé entre les taxes municipales (12%), les produits d'exploitation (10%), les produits domaniaux (5%), les produits divers (4%) et la dotation de fonctionnement (3%)

Graphique n°11 : Structure des recettes de fonctionnement en 2016



2.2.1.1.4 : Importance du fonds de dotation dans les recettes de fonctionnement

Sur toute la période, la dotation de fonctionnement reçue de l'Etat représente une part très faible dans le total des recettes. Elle oscille entre 3% et 4% sauf pour 2014 où exceptionnellement, le

budget de la Commune n'a pas enregistré la subvention étatique en dépit de l'arrêté n°9396 du 10 juin 2014 lui accordant une allocation de 15 000 000 francs CFA. Globalement, la part contributive de l'Etat est en moyenne de 2%. La Commune compte, à peu près, à 98% sur ses ressources propres pour faire face à ses charges de fonctionnement.

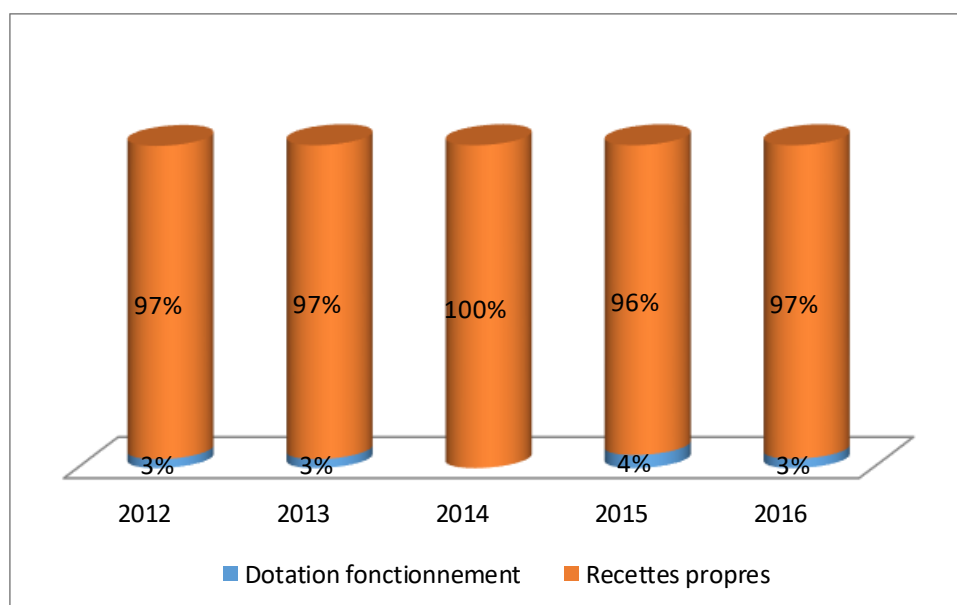
Tableau n°10 : Part des dotations de l'Etat et des recettes propres

En Franc CFA

Rubriques	2012	2013	2014	2015	2016
Dotations fonctionnement	12 000 000	14 000 000	-	19 000 000	21 000 000
Recettes propres	424 000 000	492 390 540	773 531 823	450 727 698	705 956 567
Total recettes	436 923 870	506 390 540	773 531 823	469 727 698	726 956 567
Part dotations Etat	3%	3%	0%	4%	3%
Part recettes propres	97%	97%	100%	96%	97%

Source : Compte administratif

Graphique n°12 : Part des dotations de l'Etat et des recettes propres (en%)



2.2.1.2 Les dépenses réelles de fonctionnement

2.2.1.2.1 Evolution globale des dépenses de fonctionnement

Les dépenses réelles de fonctionnement ont enregistré une importante hausse sur la période sous contrôle de l'ordre de 65%, soit une croissance moyenne annuelle de 10%. D'un niveau modéré entre 2012 et 2013 avec une augmentation de 6%, elles se sont subitement accélérées en 2014 en passant à 18% puis à 22% en 2015 avant de baisser d'intensité en 2016 avec une crue modeste de 8% seulement.

La spirale inflationniste qui s'est déclenchée à partir de 2014 trouve principalement son explication dans l'augmentation des charges du Service des Eaux (+252%), du Service Eclairage public (+226%) et du Service Dépenses diverses (+158%). En 2015, elle est à rechercher du côté du Service Fêtes et cérémonies (+609%) ainsi que du Service Propriétés locales et du Service Voirie, squares et jardins qui supportent pour la première des dépenses pour respectivement 7 691 832 francs et 7 080 000 francs.

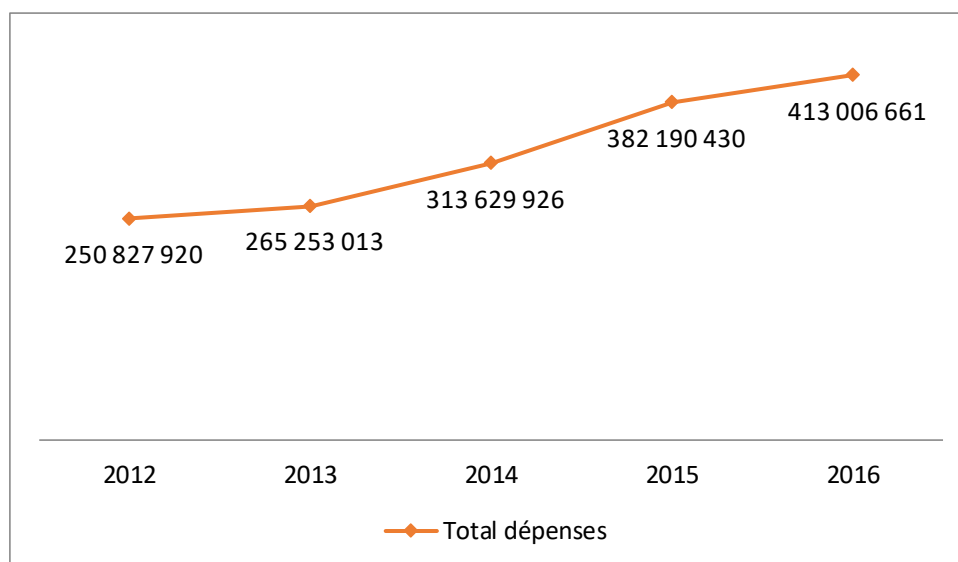
Sans pour autant baisser en 2016, l'évolution des dépenses de fonctionnement a été néanmoins ralentie par une vague de décroissance observée aux Services Dépenses diverses (- 80%), Voirie, squares et jardins (- 65%), Fêtes et cérémonies (- 48%), Service des Eaux (- 39%), Propriétés locales (- 3%) et Perception municipale (- 2%).

Tableau n°11 : Evolution des dépenses de fonctionnement

Rubrique	2012	2013	2014	2015	2016	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Total dépenses	250 827 920	265 253 013	313 629 926	382 190 430	413 006 661	65%	10%

Source : Compte administratif

Graphique n°13 : Evolution des dépenses de fonctionnement



2.2.1.2.2 Evolution et répartition des dépenses par service

L'analyse porte uniquement sur les dépenses du Service Cabinet du maire, du Service Secrétariat et bureau, et du Service Education, jeunesse, culture et sports.

a) Evolution des dépenses par service

Avec sa croissance globale de 66% au taux moyen annuel de 11%, le Service Secrétariat et bureau enregistre une progression plus soutenue comparée au Service Cabinet du maire et au Service Education, jeunesse, culture et sports. Elle est même d'un cran supérieur à l'évolution totale des dépenses de fonctionnement qui se situe à 65% sur la période au taux moyen annuel de 10%.

Les dépenses du Service Education, jeunesse, culture et sports augmentent de 37% sur la période avec une croissance moyenne annuelle de 7%. Le niveau de ces dépenses demeure encore modeste eu égard à leur importance et à leur impact sur le quotidien des populations. L'autorité communale doit redoubler d'efforts afin de prioriser ce poste budgétaire dans la perspective de garantir un meilleur épanouissement intellectuel, culturel et sportif des jeunes et des citoyens de la commune.

Le Service Cabinet du maire connaît une hausse globale de 9% au taux annuel de 2%, ce qui est relativement faible. Cette évolution traduit une emprise mesurée de l'exécutif local sur les ressources financières de la commune.

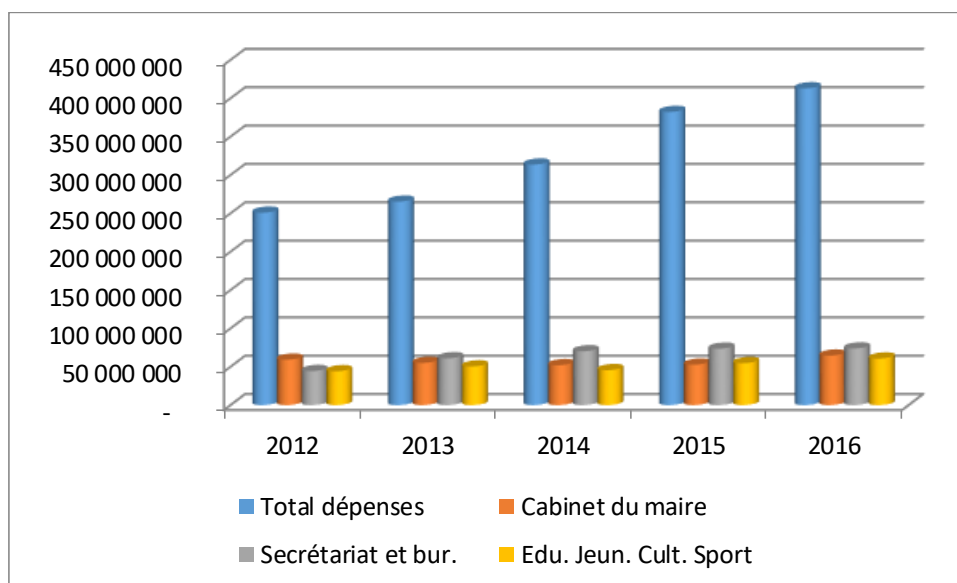
Tableau n°12 : Evolution des dépenses de fonctionnement par service

En Franc CFA

Rubrique	2012	2013	2014	2015	2016	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Total dont:	250 827 920	265 253 013	313 629 926	382 190 430	413 006 661	65%	10%
Cabinet du maire	59 248 750	55 001 446	52 048 931	52 721 910	64 523 370	9%	2%
Secrétariat et bureau	44 486 526	61 013 966	70 184 858	73 546 470	73 852 975	66%	11%
Educat° Jeun. Cult. et Sport	44 158 300	50 402 410	45 619 840	54 752 418	60 671 999	37%	7%

Source : Compte administratif

Graphique n°14 : Evolution des dépenses de fonctionnement par service



b) Répartition des dépenses par service

Sur l'ensemble des Services de la commune, le Service Secrétariat et bureau constitue le poste le plus budgétivore. Sa part dans le total des dépenses de fonctionnement fluctue entre 18 et 23%. Le Service Cabinet du maire en dépit d'une croissance globale faible de 9% au taux annuel de 2% n'en reste pas moins le second poste le plus dépensier avec une part variant entre 14% et 24%. Le Service Education, jeunesse, culture et sport pèse moins que le Service Cabinet du maire malgré un taux de croissance plus dynamique. Sa part varie entre 14% et 19%.

Ces trois services ont absorbé à eux seuls, sur la période 2012-2014, plus de 50% des ressources budgétaires nécessaires au fonctionnement de la commune. Ainsi, ils se sont partagé 60% des moyens de la commune en 2012, 63% en 2013 et 54% en 2014. Leur prépondérance s'est un peu atténuée sur la période 2015-2016 en descendant en dessous de 50%. Ils ne représentaient ensemble que 47% des dépenses de fonctionnement en 2015 et 49% en 2016.

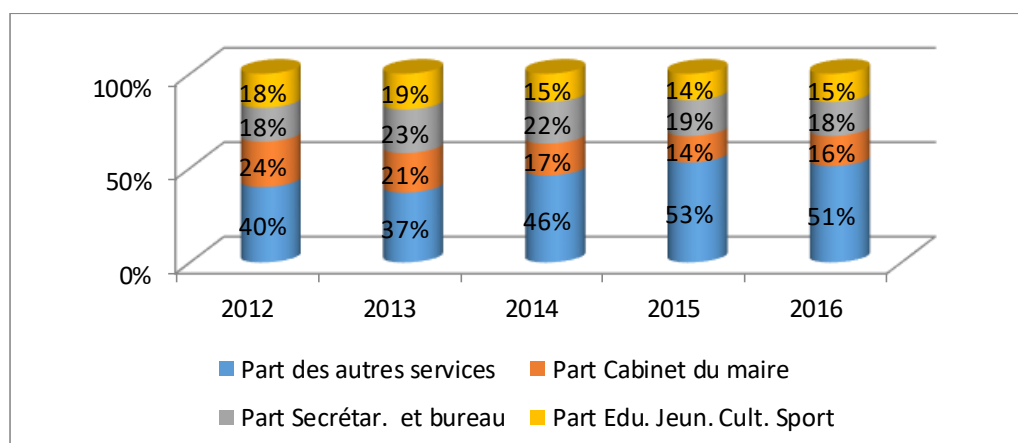
Tableau n°13 : Importance des dépenses de fonctionnement par service

En Franc CFA

Rubriques	2012	2013	2014	2015	2016
Part Cabinet du maire	24%	21%	17%	14%	16%
Part Secrétar. et bureau	18%	23%	22%	19%	18%
Part Edu. Jeun. Cult. Sport	18%	19%	15%	14%	15%
Part des autres services	40%	37%	46%	53%	51%

Source : Compte administratif

Graphique n°15 : Importance des dépenses de fonctionnement par service



2.2.1.2.3 Evolution et importance des dépenses par nature

L'analyse des dépenses par nature ne prendra en compte que les dépenses sociales, de personnel et de carburant. Les dépenses sociales seront étudiées à travers trois leviers d'intervention que sont : les dépenses en faveur des indigents et des personnes en situation vulnérable (secours aux indigents et aux sinistrés, et nourriture des assistés), les actions orientées vers les jeunes (bourses, fournitures scolaires, les coupes, récompenses et prix, les participations aux dépenses de l'enseignement, à la semaine nationale de la jeunesse et au fonctionnement des maisons de jeune, et les subventions aux associations sportives et culturelles) et enfin les initiatives au profit des lieux de culte (les subventions pour entretien).

a) Evolution des dépenses par nature

Les charges de personnel ont progressé de 129% sur la période au taux moyen annuel de 18%. Elles ont augmenté régulièrement de 2012 à 2015, d'abord fortement entre 2012 et 2013 à hauteur de 44%, puis modérément en 2014 avec une variation de 17% avant de se dégrader à nouveau en 2015 en se haussant à 42%. Ce n'est qu'en 2016 que la tendance s'est inversée avec une décroissance de - 5%.

Les dépenses de carburant ont également enregistré une importante évolution de 191% sur la période soit 24% en moyenne annuelle. Contrairement aux dépenses de personnel, leur croissance a été régulière et continue sur toute la période. Après une augmentation substantielle de 67% entre 2012 et 2013, les dépenses de carburant ont connu une décélération en 2014 jusqu'à 17% puis elles sont remontées un peu plus, en 2015, à 21% et cette hausse s'est poursuivie en 2016 en se hissant à 23%.

En ce qui concerne les dépenses sociales, elles ont connu une évolution moins forte comparée aux postes personnel et carburant. Sur la période, leur croissance n'a été que de 28% avec un taux moyen annuel de 5%, ce qui est nettement en deçà de l'évolution globale (65% sur la période et 10% en moyenne annuelle). L'augmentation des dépenses sociales a été mesurée entre 2012 et 2013 soit une variation de +9%. A cette hausse, a succédé une décroissance de - 4% en 2014 puis une faible remontée de +3% en 2015. La progression s'est poursuivie en 2016 mais de manière plus énergique cette fois où l'on a noté une croissance de 20%.

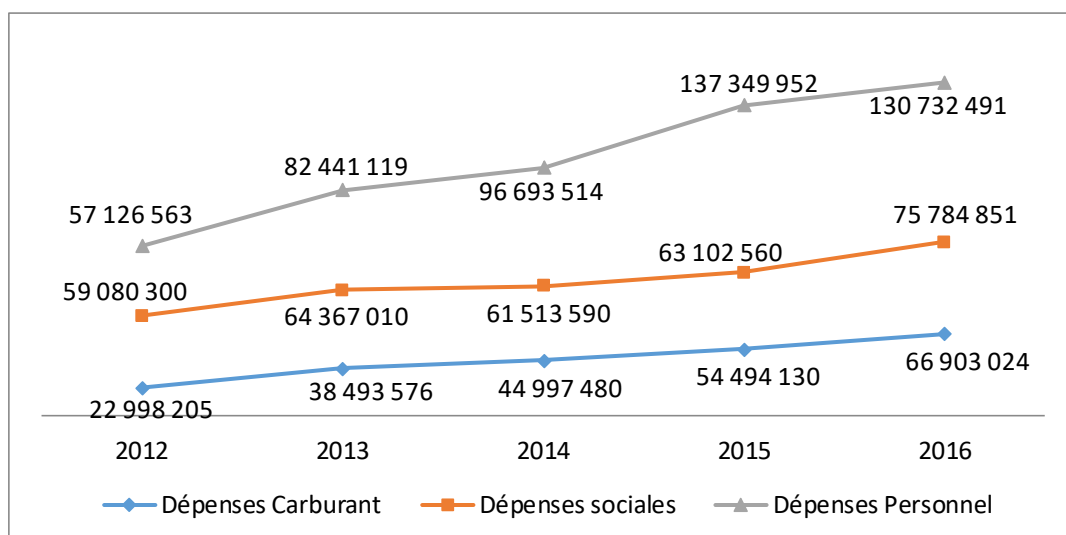
Tableau n°14 : Evolution des dépenses par nature

En Franc CFA

Rubrique	2012	2013	2014	2015	2016	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Total dont:	250 827 920	265 253 013	313 629 926	382 190 430	413 006 661	65%	10%
Dépenses de Personnel	57 126 563	82 441 119	96 693 514	137 349 952	130 732 491	129%	18%
Dépenses sociales	59 080 300	64 367 010	61 513 590	63 102 560	75 784 851	28%	5%
Dépenses de Carburant	22 998 205	38 493 576	44 997 480	54 494 130	66 903 024	191%	24%

Source : *Compte administratif*

Graphique n°16 : Evolution des dépenses par nature



b) Importance des dépenses par nature

- Les dépenses de carburant

Le poste carburant ne représente qu'une part modeste dans les dépenses de fonctionnement de la commune. De 9% en 2012, il a augmenté de 6 points en 2013 en s'établissant à 15% puis est retombé légèrement à 14% en 2014. Le taux s'est stabilisé en 2015 avant de remonter à 16% en 2016.

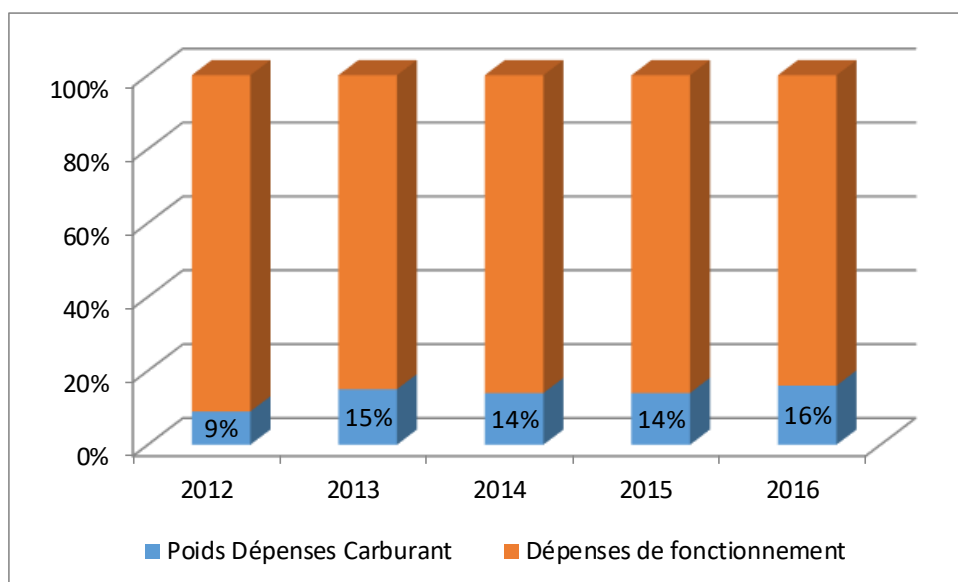
Tableau n°15 : Poids des dépenses de carburant dans les dépenses totales

En Franc CFA

Rubriques	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses de fonct.	250 827 920	265 253 013	313 629 926	382 190 430	413 006 661
Dépenses Carburant	22 998 205	38 493 576	44 997 480	54 494 130	66 903 024
Part	9%	15%	14%	14%	16%

Source : *Compte administratif*

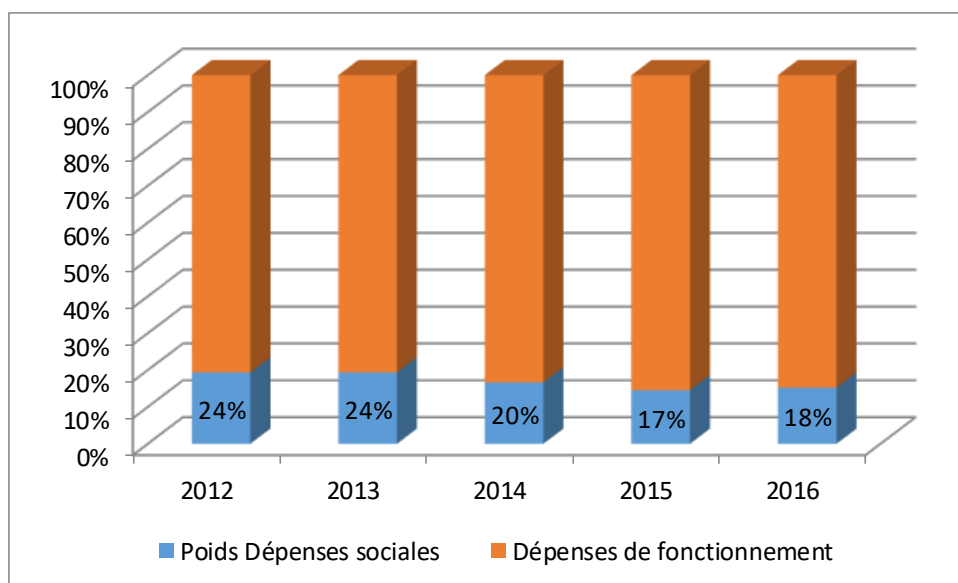
Graphique n°17 : Poids des dépenses de carburant dans les dépenses de fonctionnement



- Les dépenses sociales

Les dépenses sociales devancent la ligne carburant dans le total des dépenses de fonctionnement. De 2012 à 2013, elles se sont stabilisées à 24% de ce total avant de diminuer à 20% en 2014 et à 17% en 2015. Les dépenses sociales ont enregistré une légère hausse en 2016 en s'établissant à 18%.

Graphique n°18 : Poids des dépenses sociales dans les dépenses de fonctionnement



- Les dépenses de personnel

Les charges de personnel constituent le poste de dépense le plus important. Leur part dans les dépenses de fonctionnement s'élevait à 23% en 2012. Progressant jusqu'à 31% en 2013, le taux est resté stable en 2014 puis est remonté à 36% en 2015. Il a régressé à 32% en 2016.

Les dépenses de personnel ont été couvertes par 13% des recettes réelles de fonctionnement en 2012. Ce taux de couverture est passé à 16% des recettes en 2013 et 13% en 2014. En 2015, la masse salariale a été couverte par 36% des recettes de fonctionnement contre 18% en 2016.

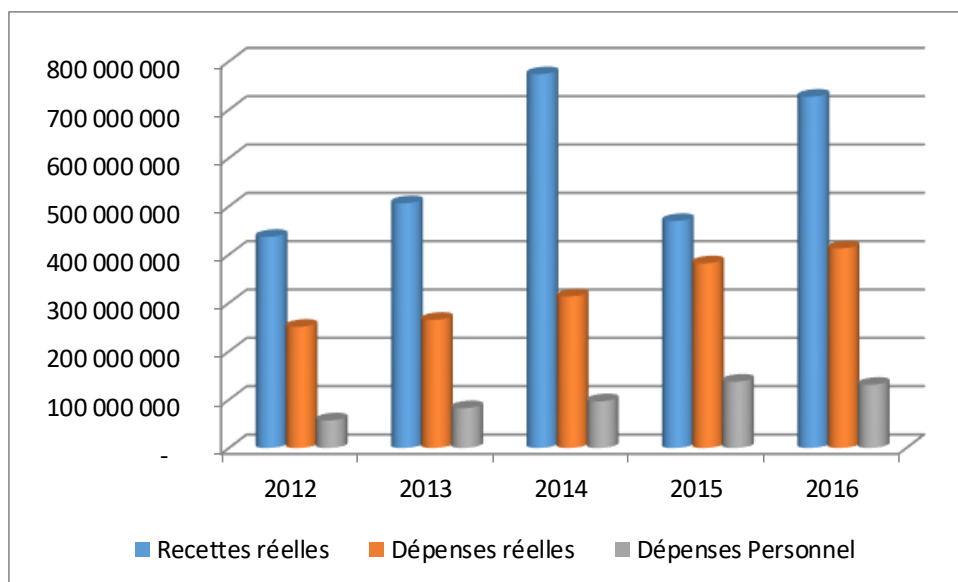
Les autorités communales ont respecté la norme de la Direction des Collectivités Locales (DCL) qui recommande de consacrer au maximum 40% des recettes réelles de fonctionnement à la couverture des dépenses de personnel.

Tableau n°16 : Poids des dépenses de personnel dans les dépenses et les recettes fonctionnement

Rubrique	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses réelles	250 827 920	265 253 013	313 629 926	382 190 430	413 006 661
Recettes réelles	436 923 870	506 390 544	773 531 823	469 727 698	726 956 567
Dépenses Personnel	57 126 563	82 441 119	96 693 514	137 349 952	130 732 491
Part sur les dépenses	23%	31%	31%	36%	32%
Part sur les recettes	13%	16%	13%	29%	18%

Source : Compte administratif

Graphique n°19 : Poids des dépenses de personnel dans les dépenses et les recettes de fonctionnement



2.2.1.3 La capacité d'autofinancement

2.2.1.3.1 Evolution de l'épargne brute

L'épargne brute ou la 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.

Malgré une augmentation significative à la fois des recettes et des dépenses, la CAF a progressé de 69% sur la période au taux annuel moyen de 11%. La raison en est que, même si le rythme d'évolution des recettes (66% au global soit 11% annuel) et des dépenses (65% au global soit 10% annuel) est quasi identique du point de vue statistique, il reste que le volume de recettes généré a été plus important comparé à celui des dépenses. Le niveau élevé des recettes au cours de la période a permis à la commune de dégager des excédents substantiels pour soutenir les projets d'investissements.

La croissance de la CAF a été régulière pendant les trois premiers exercices atteignant son point culminant en 2014. Après une variation de 30% entre 2012 et 2013, elle est montée en puissance en 2014 en se hissant à 91%. L'exercice 2015 enregistre, par contre, le résultat le moins intéressant avec une régression vertigineuse de - 81%. Les causes de cet effondrement sont à rechercher dans la dégradation des recettes qui ont baissé de - 39% alors que dans le même temps, les dépenses ont augmenté de 22%. La situation s'est substantiellement améliorée en

2016 avec une évolution positive de 259% grâce à une progression plus soutenue des recettes de 59% contre 8% pour les dépenses.

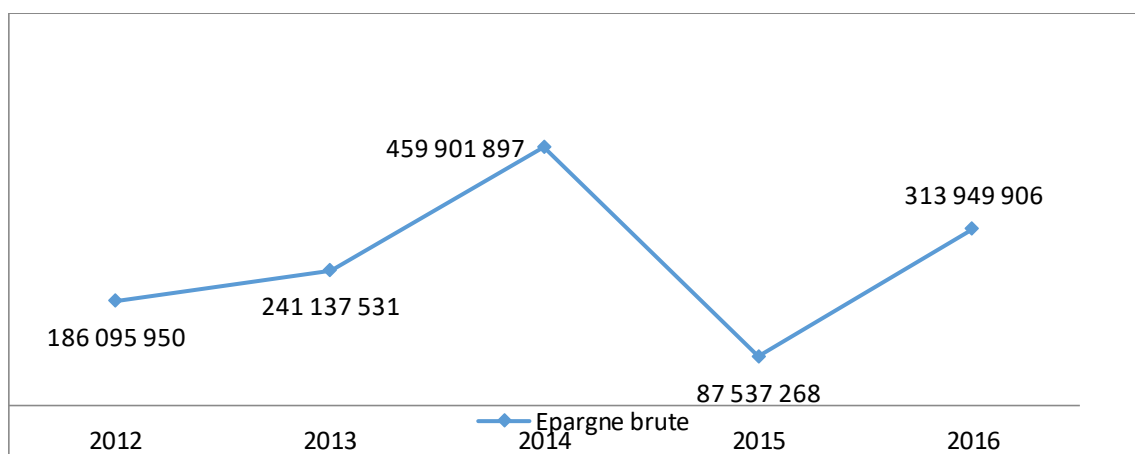
Tableau n°17 : Evolution de l'autofinancement

En Franc CFA

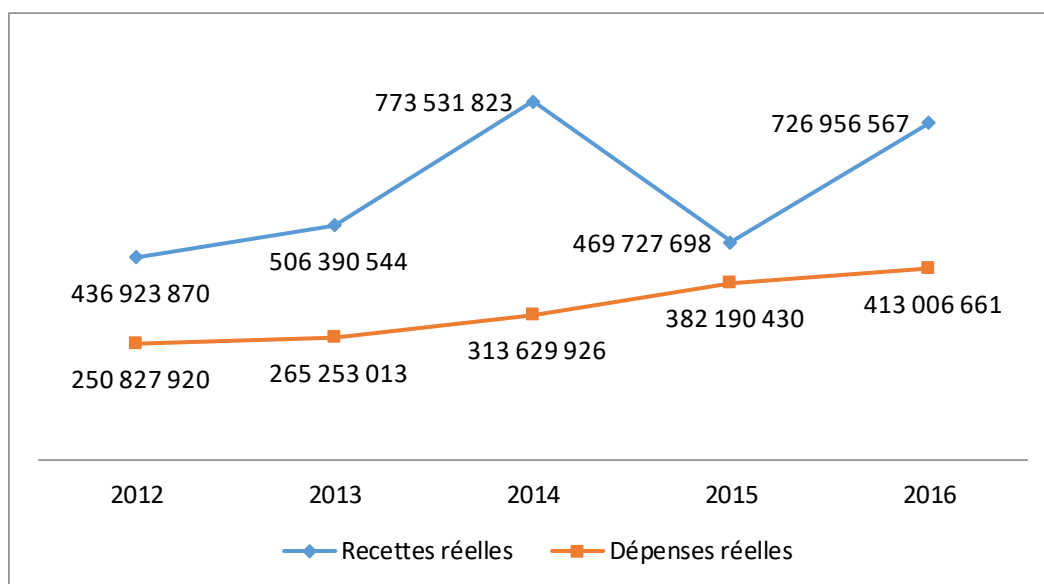
Rubrique	2012	2013	2014	2015	2016	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Recettes réelles	436 923 870	506 390 544	773 531 823	469 727 698	726 956 567	66%	11%
Dépenses réelles	250 827 920	265 253 013	313 629 926	382 190 430	413 006 661	65%	10%
Epargne brute	186 095 950	241 137 531	459 901 897	87 537 268	313 949 906	69%	11%

Source : Compte administratif

Graphique n°20 : Evolution de l'autofinancement



Graphique n°21 : Evolution des recettes et des dépenses



2.2.1.3.2 Evolution du taux d'épargne brute

L'épargne brute rapportée aux recettes réelles donne le taux d'épargne brute. Il 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.

La commune disposait d'une bonne assise financière de 2012 à 2014 avec une capacité d'épargne en nette progression. De 43% en 2012, le taux est monté à 48% en 2013 avant de se hisser à son meilleur niveau en 2014 soit 59%. La capacité d'autofinancement s'est dangereusement contractée en 2015 en descendant à son plus bas niveau. La commune n'a pu épargner que 19% de ses recettes, ce qui est un signe évident d'une détérioration de la trésorerie, limitant sérieusement les possibilités de soutenir l'investissement au moyen des ressources propres. La situation a pu se redresser en 2016 grâce à un taux d'épargne qui est repassé à 43% des recettes.

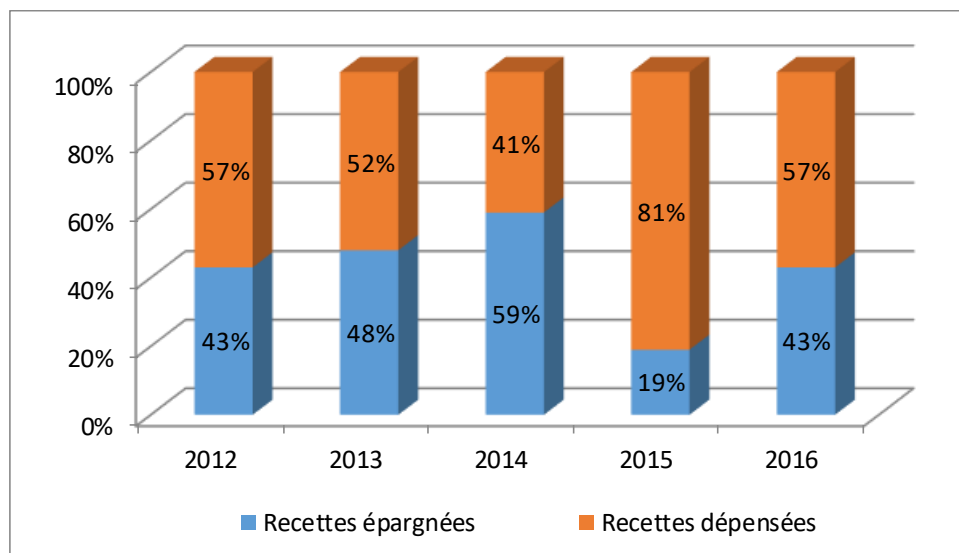
Tableau n°18 : Evolution du taux d'épargne brute

En Franc CFA

Rubrique	2012	2013	2014	2015	2016
Epargne brute	186 095 950	241 137 531	459 901 897	87 537 268	313 949 906
Recettes réelles	436 923 870	506 390 544	773 531 823	469 727 698	726 956 567
Taux épargne brute	43%	48%	59%	19%	43%

Source : Compte administratif

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



2.2.1.3.3. Evolution de la marge d'autofinancement courant

La marge d'autofinancement courant permet de mesurer l'aptitude de la commune à financer l'investissement une fois les dépenses de fonctionnement payées. Elle 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.

Hormis l'exercice 2015 qui a vu la marge d'autofinancement descendre à un seuil critique, la commune disposait d'une marge confortable sur l'ensemble de la période, surtout en 2014 où ses réserves financières ont été portées à leur maximum.

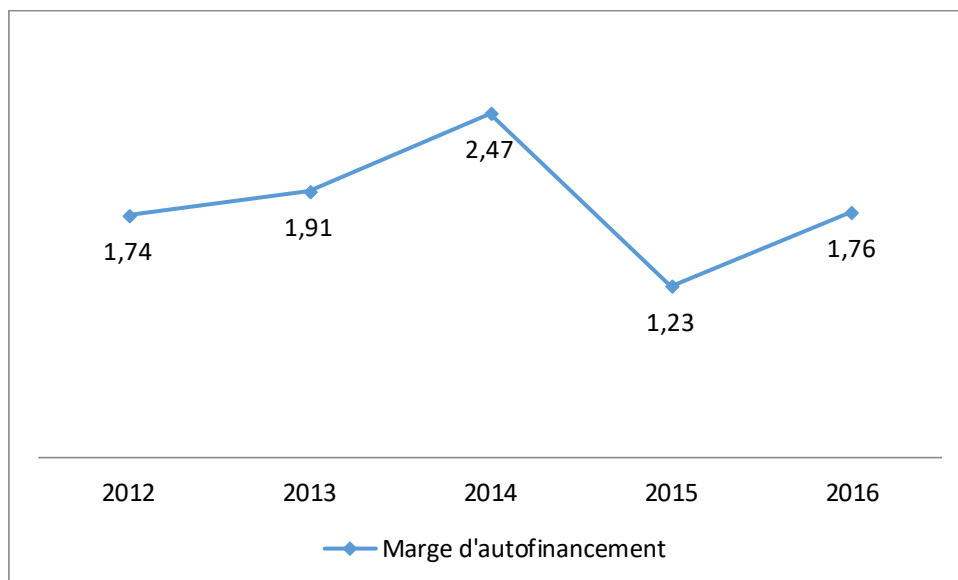
Tableau n°19 : Evolution de la marge d'autofinancement courante

En Franc CFA

Rubrique	2012	2013	2014	2015	2016
Recettes réelles	436 923 870	506 390 544	773 531 823	469 727 698	726 956 567
Dépenses réelles	250 827 920	265 253 013	313 629 926	382 190 430	413 006 661
Marge d'autofinan.	1,74	1,91	2,47	1,23	1,76

Source : Compte administratif

Graphique n°23 : Evolution de la marge d'autofinancement courant



2.2.2 Les investissements et leur financement

2.2.2.1 Les recettes d'investissement

2.2.2.1.1 Le problème de sincérité dans les prévisions

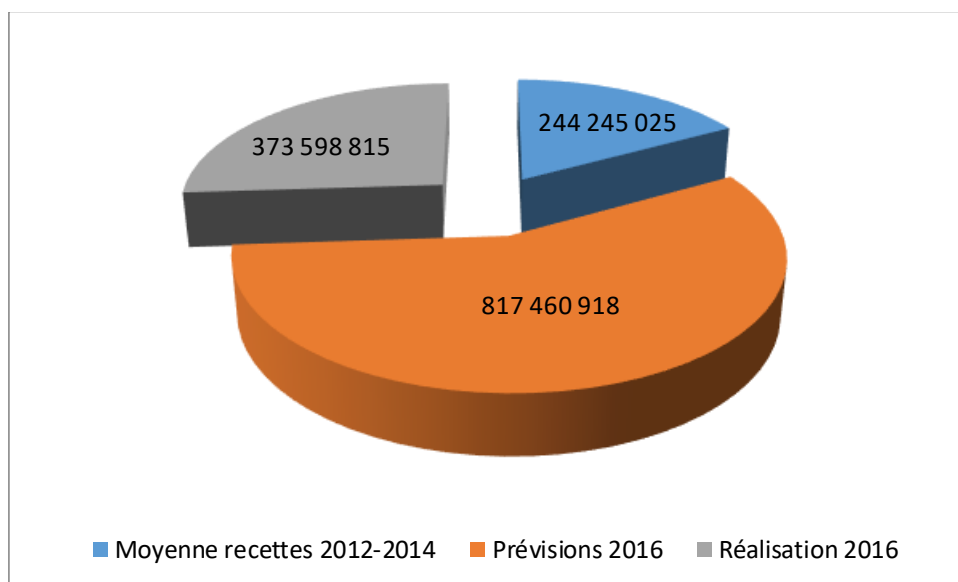
Comme pour les recettes de fonctionnement, les recettes d'investissement ont été aussi largement surestimées. Les prévisions de recettes de 2016 représentent 3,35 fois la moyenne des recettes réalisées au cours des trois dernières gestions, ce qui est manifestement excessif, voire surréaliste. Le caractère sincère des prévisions budgétaires pose problème et soulève la question de la capacité des autorités communales à évaluer correctement leurs ressources.

Tableau n°20 : Comparaison des prévisions et réalisations de 2016 par rapport à la moyenne des recettes des trois dernières gestions (2012-2014)

Moyenne recettes des 3 dernières gestions (2012-2014)	Prévisions 2016	Réalisation 2016	Rapport Prévision 2016/Moyenne Réalisation	Rapport Réalisation 2016/Moyenne Réalisation
244 245 025	817 460 918	373 598 815	3,35	1,53

Source : Compte administratif

Graphique n°24 : Comparaison des prévisions et réalisations de 2016 par rapport à la moyenne des recettes des trois dernières gestions (2012-2014)



Recommandation n°17 : La Cour demande au maire de veiller à la sincérité dans les prévisions des recettes d’investissement de la commune.

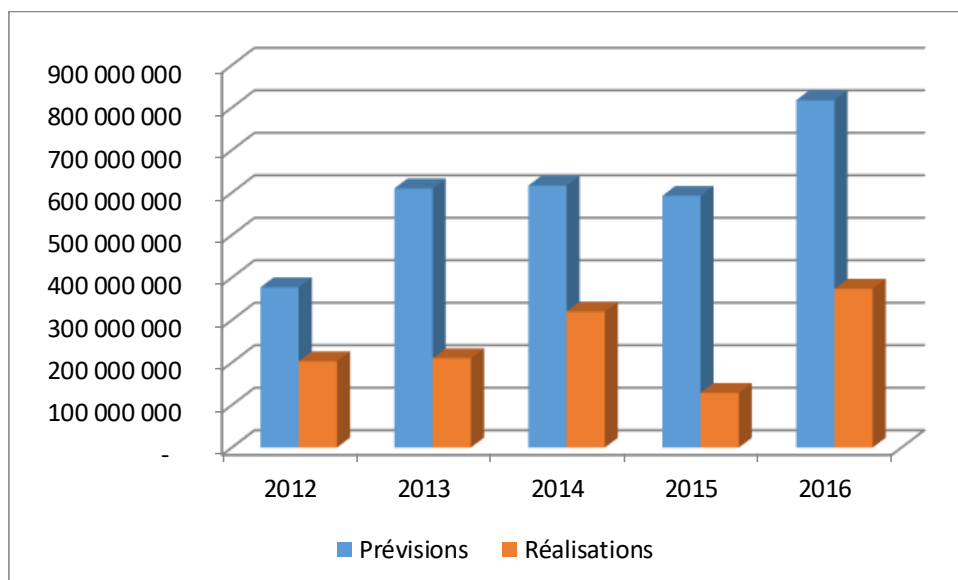
En revanche, les recettes d’investissement réalisées en 2016 dépassent 1,53 fois la moyenne des réalisations des trois dernières gestions (2012-2014). Les ressources d’investissement ont connu une progression mais elles sont en réalité masquées par des prévisions hasardeuses et mal évaluées. Le taux global de réalisation se tient à 41%, ce qui est relativement faible et en deçà du taux de réalisation des recettes de fonctionnement qui est de 54%. Seuls les exercices 2012 et 2014 ont pu atteindre un taux de réalisation supérieur à 50%, soit respectivement 54% et 52%

Tableau n°14 : Récapitulation des prévisions et des réalisations de recettes d’investissement

Rubriques	Prévisions	Réalisations	Taux
2012	376 945 076	202 910 660	54%
2013	609 817 124	210 125 062	34%
2014	616 584 467	319 699 352	52%
2015	592 255 000	128 485 439	22%
2016	817 460 918	373 598 815	46%
Total	3 013 062 585	1 234 819 328	41%

Source : Compte administratif

Graphique n°25 : Récapitulation des prévisions et des réalisations de recettes



2.2.2.1.2 Evolution globale des recettes d'investissement

Les recettes d'investissement enregistrent sur la période une croissance totale de 84% soit un taux moyen annuel de 13%. Après une faible hausse de 4% entre 2012 et 2013, elles ont sensiblement augmenté de 52% en 2014, pour ensuite décroître considérablement de - 60% en 2015. Elles ont connu une augmentation spectaculaire de 191% en 2016 et en même temps un meilleur taux de réalisation de la période.

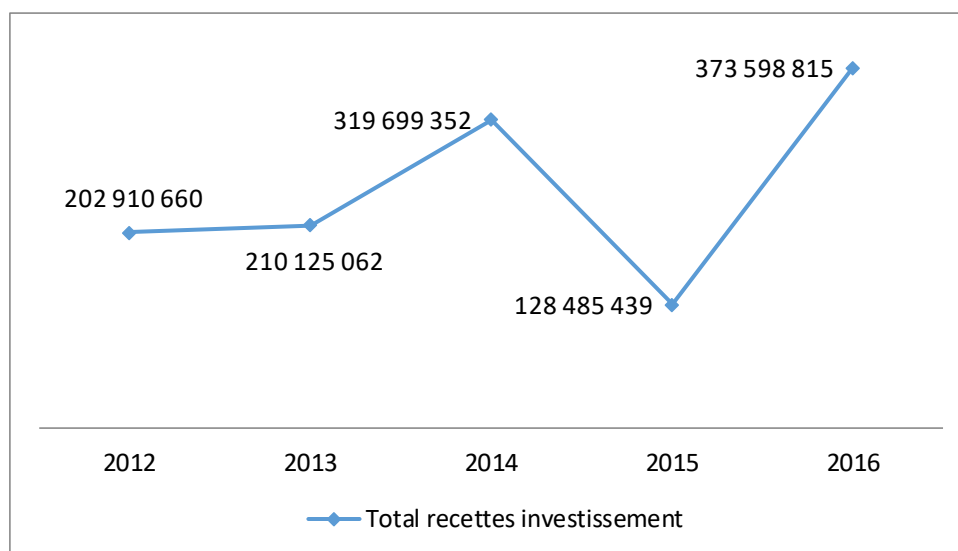
Tableau n°15 : Evolution des recettes d'investissement

En Franc CFA

Rubrique	2012	2013	2014	2015	2016	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Total recettes investissement	202 910 660	210 125 062	319 699 352	128 485 439	373 598 815	84%	13%

Source : *Compte administratif*

Graphique n°26 : Evolution des recettes d'investissement



2.2.2.1.3 Importance du fonds de concours et de l'excédent de fonctionnement capitalisé

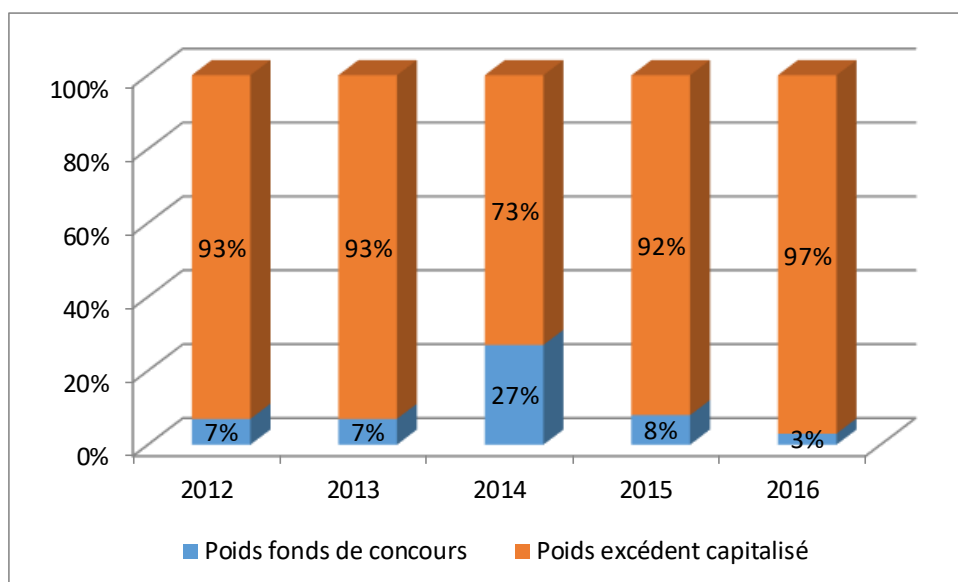
La commune tire ses recettes d'investissement de l'excédent de fonctionnement capitalisé et du fonds de concours. Sur l'ensemble de la période, c'est l'excédent de fonctionnement capitalisé qui a constitué la source la plus importante dans le financement des investissements. Il a représenté au cours des deux premiers exercices 93% des recettes d'investissement contre 7% pour le fonds de concours. Ce poids est tombé à 73% en 2014 contre 27% pour le fonds de concours. Il est remonté à plus de 90% en 2015 et 2016 soit respectivement 92% et 97% contre 8% et 3% pour le fonds de concours.

Tableau n°21 : Poids du fonds de concours et de l'excédent de fonctionnement capitalisé

Rubriques	2012	2013	2014	2015	2016
Total recettes investiss. dont:	202 910 660	210 125 062	319 699 352	128 485 439	373 598 815
Fonds de concours	15 000 000	15 000 000	87 000 000	10 000 000	13 000 000
Excédent de fonct. Capitalisé	187 910 660	195 125 062	232 699 352	118 485 439	360 598 815
Poids fonds de concours	7%	7%	27%	8%	3%
Poids excédent capitalisé	93%	93%	73%	92%	97%

Source : Compte administratif

Graphique n°27 : Poids du fonds de concours et de l'excédent de fonctionnement capitalisé



2.2.2.2 Les dépenses d'investissement

2.2.2.2.1 Le taux de réalisation

Le niveau de réalisation des dépenses d'équipement est plutôt modeste et se situe sur la période à un taux global de 42%. Elles n'ont dépassé la barre des 50% que pour les exercices 2012 et 2016 soit respectivement 54% et 51%. Pour les autres exercices, les niveaux de réalisation ont été décevants.

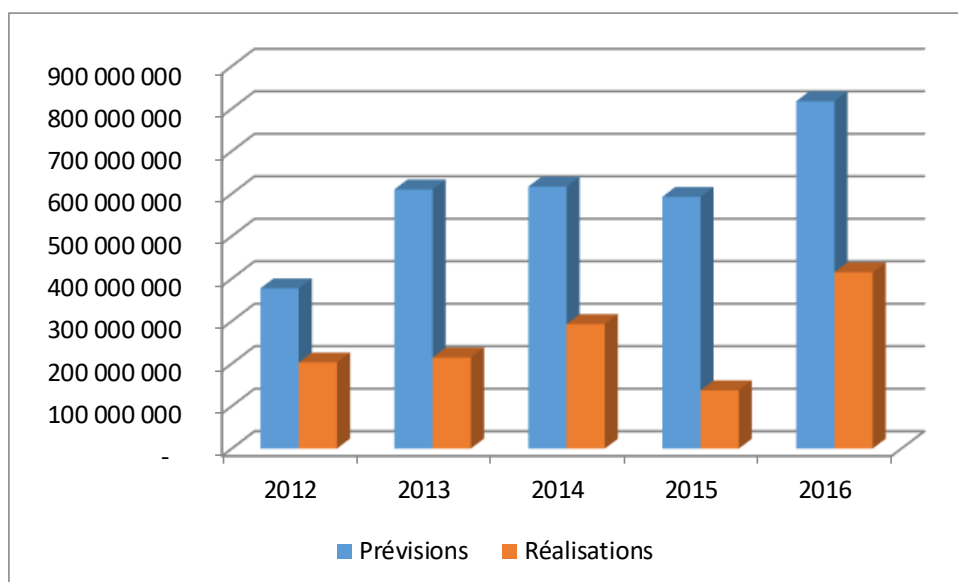
Ainsi, les investissements n'ont été exécutés qu'à hauteur de 35% en 2013, puis un peu plus en 2014 à hauteur de 48%. Ils sont descendus à leur plus bas niveau en 2015 soit 23% de taux de réalisation.

Tableau n°17 : Taux de réalisation des dépenses d'investissement

Rubriques	Prévisions	Réalisations	Taux
2012	376 945 079	202 706 210	54%
2013	609 817 124	214 178 989	35%
2014	616 584 467	292 969 582	48%
2015	592 255 000	136 810 480	23%
2016	817 460 918	414 702 999	51%
Total	3 013 062 588	1 261 368 260	42%

Source : Compte administratif

Graphique n°28 : Taux de réalisation des dépenses d'investissement



La faiblesse constatée dans les dépenses d'équipement laisse perplexe d'autant que la commune dispose de capacités financières conséquentes pour conduire à bien ses projets d'investissements.

Pour le maire, « *cette situation est du fait du Code des marchés publics qui favoriserait l'attribution des marchés à des entreprises sans pour autant qu'elles aient les moyens de les exécuter* ».

Cette réponse n'est pas convaincante dans la mesure où les critères de qualification sont arrêtés par l'autorité contractante qui est supposée s'être assurée des capacités des cocontractants qu'elle choisit.

Recommandation n°18: La Cour demande au maire de prendre les dispositions idoines pour améliorer de façon significative le niveau de réalisation des dépenses d'investissement.

2.2.2.2.2 Evolution globale des dépenses d'investissement

Les dépenses d'équipement se sont accrues sur la période au taux global de 105% soit 15% en moyenne annuelle. Après une progression timide de 6% entre 2012 et 2013, les dépenses d'investissement ont enregistré une augmentation de 37% en 2014 puis ont subi une forte baisse en 2015 en régressant de - 53%. La croissance des investissements a repris en 2016 avec une hausse significative de 203%.

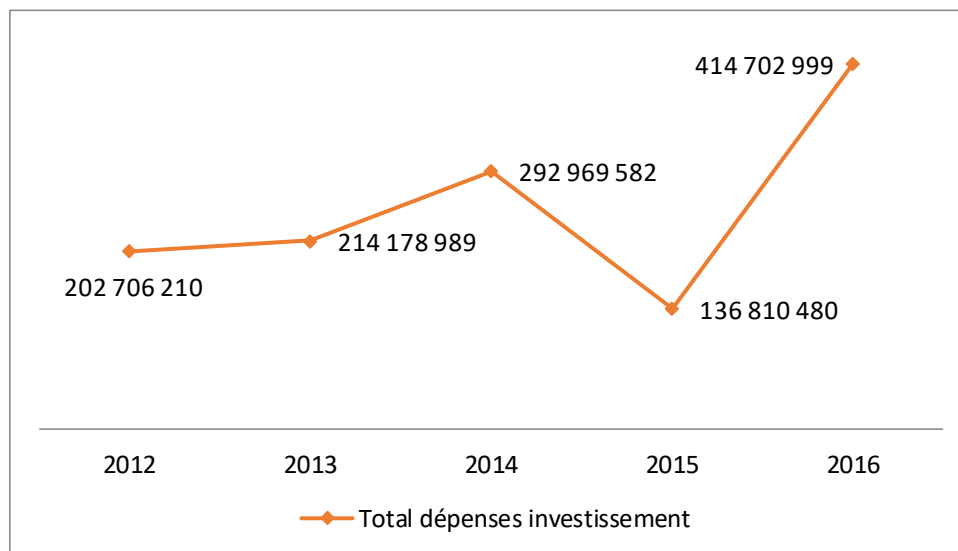
Tableau n°22 : Evolution des dépenses d'investissement

En Franc CFA

Rubriques	2012	2013	2014	2015	2016	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Total dépenses investissement	202 706 210	214 178 989	292 969 582	136 810 480	414 702 999	105%	15%

Source : Compte administratif

Graphique n°29 : Evolution des dépenses d'investissement



2.2.2.2.3 Importance des dépenses d'investissement dans les dépenses totales

La part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales est relativement moyenne sauf pour l'exercice 2015 où elles n'ont représenté que 26% de l'ensemble des dépenses contre 74% pour les dépenses de fonctionnement. Pour le reste des exercices, il y a un certain équilibre entre les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement avec une légère suprématie de ces dernières. Il y a même eu une égalité parfaite en 2016 entre ces deux types de dépenses en valeur relative (50%).

Mieux encore, en valeur absolue, les dépenses d'investissement, chose rarissime, ont supplanté les dépenses de fonctionnement pour ledit exercice en s'établissant à 414 702 999 francs contre 413 006 661 francs pour les charges courantes.

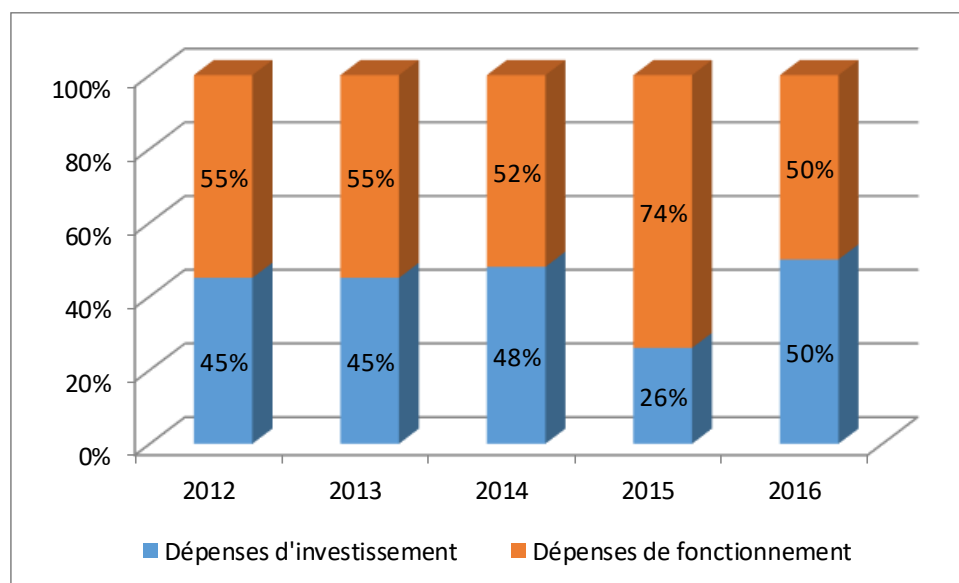
Tableau n°23 : Poids des dépenses d'investissement

En Franc CFA

Rubrique	2012	2013	2014	2015	2016
Total dépenses investiss. (1)	202 706 210	214 178 989	292 969 582	136 810 480	414 702 999
Total général dépenses (2)	453 536 130	479 432 002	606 599 508	519 000 910	827 709 660
Part (1)/(2)	45%	45%	48%	26%	50%

Source : Compte administratif

Graphique n°30 : Poids des dépenses d'investissement



2.2.2.2.4 Le financement des dépenses d'investissement

a) Le taux de couverture de dépenses d'investissement

Les recettes d'investissement ont représenté sur la période un montant global de 1 234 819 328 francs CFA pour des dépenses d'investissement chiffrées à 1 261 368 260 francs CFA, ce qui donne un taux de couverture de 98%. La commune accuse globalement un gap de 2% pour la prise en charge de ses investissements.

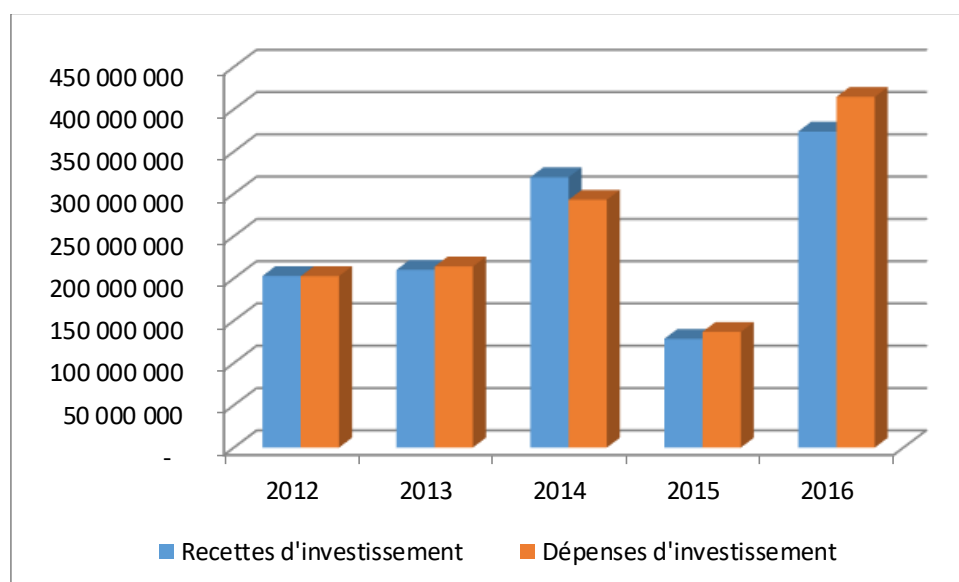
Sur l'ensemble de la période, la couverture complète n'a été réalisée qu'en 2012 (100%) et 2014 (109%). Ainsi, pour l'exercice 2013, le taux de couverture a été de 98%. Il est descendu à 94% en 2015 et s'est davantage dégradé en 2016 en tombant à 90%.

Tableau n°24 : Evolution du taux de couverture des dépenses d'investissement

Rubriques	2012	2013	2014	2015	2016
Recettes d'investissement (1)	202 910 660	210 125 062	319 699 352	128 485 439	373 598 815
Dépenses d'investissement (2)	202 706 210	214 178 989	292 969 582	136 810 480	414 702 999
Taux de couverture (1)/(2)	100%	98%	109%	94%	90%

Source : Compte administratif

Graphique n°31 : Evolution du taux de couverture des dépenses d'investissement



Observation n°1: La Cour constate les écarts négatifs entre les recettes d'investissement et les dépenses d'équipement au titre des exercices 2013, 2015 et 2016.

b) Le taux d'équipement

C'est le rapport entre les dépenses d'équipement et les recettes réelles de fonctionnement. Il permet de mesurer l'effort d'investissement par rapport aux ressources de la commune. En 2012, les dépenses d'équipement ont représenté 46% des recettes réelles. Cette part a diminué

en 2013 en s'établissant à 42% des recettes. La baisse s'est poursuivie en 2014 en descendant à 38% puis s'est accentuée en 2015 avec un taux au plus bas de 29%. Le poids des dépenses d'équipement a augmenté de manière significative en 2016 en pesant 57% sur les recettes de fonctionnement.

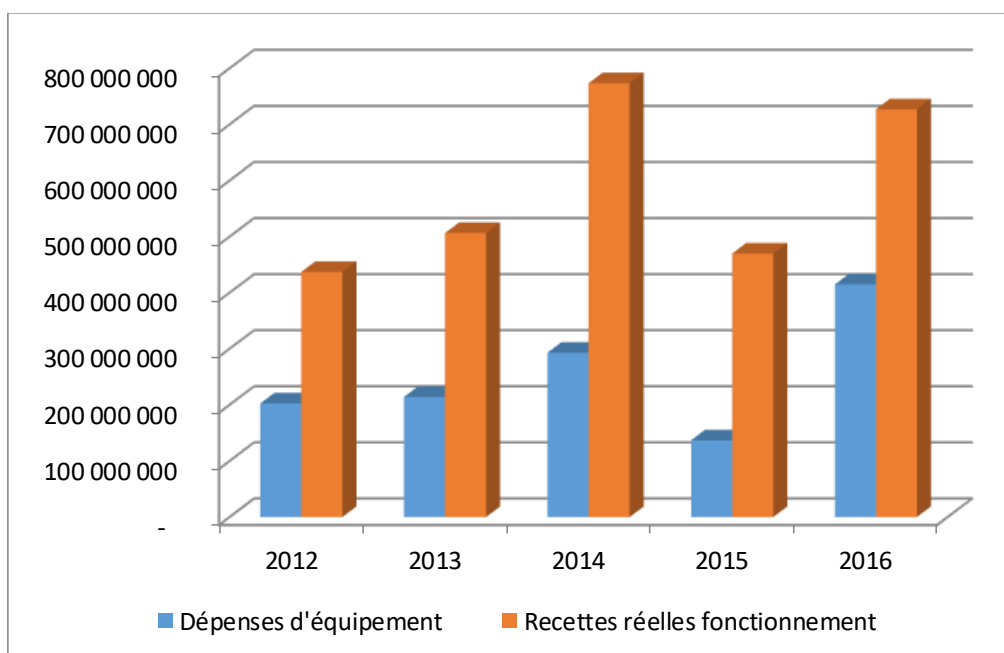
Tableau n°25 : Evolution du taux d'équipement

Rubrique	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses d'équipement (1)	202 706 210	214 178 989	292 969 582	136 810 480	414 702 999
Recettes réelles fonctionnement (2)	436 923 870	506 390 544	773 531 823	469 727 698	726 956 567
Taux d'équipement (1)/(2)	46%	42%	38%	29%	57%

Source : Compte administratif

Au regard de ces résultats, les autorités communales ont respecté sur toute la période sous revue, l'instruction n°00160 du 21 septembre 1997 de la DCL relative à l'approbation des budgets des Collectivités locales qui recommande de consacrer au moins 25% des recettes ordinaires aux dépenses d'investissement.

Graphique n°32 : Evolution du taux d'équipement



2.2.2.3 L'équilibre 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 de Saly Portudal ne tient pas de 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.

Tableau n°26 : Fonds de roulement (méthode 1)

En Franc CFA

Rubriques	2012	2013	2014	2015	2016
Recettes réelles totales	451 923 870	521 390 544	860 531 823	479 727 698	739 956 567
Dépenses réelles totales	453 534 130	479 432 002	606 599 508	519 000 910	827 709 660
Fonds de roulement	- 1 610 260	41 958 542	253 932 315	- 39 273 212	- 87 753 093

Source : Compte administratif

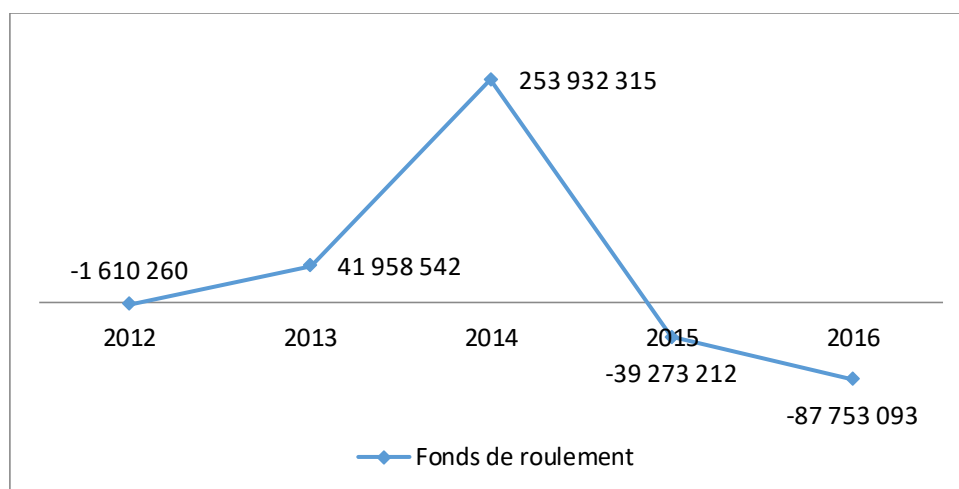
Tableau n°27 : Fonds de roulement (méthode 2)

Rubrique	2012	2013	2014	2015	2016
Autofinancement CAF	186 095 950	241 137 531	459 901 897	87 537 268	313 949 906
Autre ressource d'invest. (fonds de concours)	15 000 000	15 000 000	87 000 000	10 000 000	13 000 000
Total ressources	201 095 950	256 137 531	546 901 897	97 537 268	326 949 906
Total emplois	202 706 210	214 178 989	292 969 582	136 810 480	414 702 999

Fonds de roulement	-1 610 260	41 958 542	253 932 315	- 39 273 212	- 87 753 093
--------------------	------------	------------	-------------	--------------	--------------

Source : Compte administratif

Graphique n°33 : Evolution du fonds de roulement



Sur l'ensemble de la période, le fond de roulement affichait un solde négatif sur trois gestions (2012, 2015 et 2016). Si le déficit était moins important en 2012 (-1 610 260 francs), il s'est aggravé en 2015 (-39 273 212 francs) et s'est même creusé davantage en 2016 (- 87 753 093 francs).

Concernant l'exercice 2015, les dépenses d'équipement ont certes baissé de - 53%. Cependant, ce fléchissement dans les investissements a coïncidé avec une forte érosion de l'autofinancement de - 81%. A rebours de 2015, l'autofinancement de 2016 a augmenté conséquemment de 259%, mais associé à une croissance exceptionnelle des dépenses d'équipement de 203%.

Le fond de roulement a été positif en 2013 (41 958 542 francs) et s'est accru en 2014 où il a été à son optimum (253 932 315 francs). Le taux des ressources propres (CAF + fonds de concours) de 114% et la variation mesurée des dépenses d'équipement de 37% ont été les facteurs déterminants de la montée en puissance du fonds de roulement.

En résumé, sur la période sous revue, les autorités communales n'ont réussi à réaliser l'équilibre financier que deux exercices sur cinq. Les fonds de roulement négatifs constatés en 2012, 2014 et 2016 attestent que la section de fonctionnement et la section d'investissement n'ont pas respecté l'équilibre réel entre les recettes et les dépenses en violation des dispositions de l'article 346 de la loi n°99-06, devenu l'article 255 de la loi n°2013-10 28 décembre portant Code Général des Collectivités locales.

Observation n°2 : La Cour constate la violation de l'équilibre réel global des sections de fonctionnement et d'investissement au titre des gestions 2012, 2015 et 2016.

III. L'EXAMEN DE LA COMPTABILITE DE LA COMMUNE

L'examen des pièces et le contrôle sur place ont permis de déceler des manquements relatifs tant à la tenue de la comptabilité administrative que de la comptabilité des matières.

3.1. Les manquements relevés dans la comptabilité administrative

Il a été noté des manquements concernant le vote des comptes administratifs, des incohérences dans les documents retraçant la comptabilité administrative et des écarts entre la comptabilité du maire et les comptes de gestion du comptable. Enfin, il y a lieu de relever un problème dans la comptabilisation des fonds de dotation de la décentralisation.

3.1.1 Retard important dans le vote des comptes administratifs

La commune de Saly Portudal accuse un grand retard dans l'adoption de ses comptes administratifs. En effet, les comptes administratifs des exercices 2012, 2013 et 2014 n'ont été votés qu'à la réunion du conseil municipal en date du 16 décembre 2015. Pour les exercices 2015 et 2016, aucun procès-verbal concernant le vote des comptes administratifs y relatifs n'a été transmis à la Cour, ce qui laisse présumer leur adoption tardive.

Cet état de fait constitue une violation de l'ancien article 350 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales et du nouvel article 259 de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 qui prévoient que le vote du compte administratif par le conseil municipal intervient après la transmission du compte de gestion établi par le comptable au plus tard le 1^{er} juillet de l'année suivant l'exercice.

Le dernier alinéa desdits articles précise que : « *Le vote du conseil arrêtant les comptes doit intervenir avant le 1^{er} octobre de l'année suivant l'exercice* ».

Recommandation n°19 : La Cour demande au maire de prendre les dispositions utiles pour faire voter les comptes administratifs dans les délais légaux.

3.1.2. Incohérences entre le compte administratif, les livres comptables et le compte de gestion

Au titre des bonnes pratiques à l'actif de la commune, il y a lieu de relever la tenue, à l'exception du livre de contrôle de solde du personnel communal qui n'a pas été présenté par la commune, des documents comptables suivants :

- livres journaux des recettes ;
- livres comptes des recettes ;
- livres journaux des dépenses ;
- livres comptes des dépenses ;
- livre journaux des liquidations.

Toutefois, la tenue de ces livres journaux n'est pas optimale, ce qui justifie les nombreuses incohérences notées dans ces documents. En effet, le rapprochement entre les livres journaux, les comptes administratifs et les comptes de gestion laisse voir beaucoup d'écarts, aussi bien en recettes qu'en dépenses, comme il résulte des tableaux ci-après qui retracent des échantillons d'opérations.

Tableau n°28 : La comptabilisation des recettes de la commune

Exercices	Nature	Livre journal	Livre compte	Compte administratif	Compte de gestion
2012	Droits d'occupation du domaine public	6 510 000	-	3 246 000	3 246 000
	Produit actes d'état civil	250 000	-	842 000	842 000
	Légalisation	18 400	-	101 200	101 200
	Location des échoppes et des cantines	-	-	-	10 000
	Taxes sur les spectacles	185 000	-	2 604 000	2 604 000
	Taxes sur la publicité	264 000	-	22 396 000	22 396 000
	Recettes éventuelles ou imprévues	70 000	-	2 652 485	2 652 485
2013	Droits d'occupation du domaine public	7 641 500	7 641 500	3 166 000	3 267 500
	Droits de stationnement	14 113 400	14 113 400	2 913 400	14 113 400
	Contribution des patentes	-	-	211 077 944	149 821 219
	Taxes sur la publicité	2 120 000	2 120 000	34 235 660	34 235 660

	Recettes éventuelles ou imprévues	-	-	19 979 500	3 979 500
	Excédent de fonctionnement capitalisé	207 131 356	157 131 356	195 125 062	195 125 062
2014	Droits d'alignement et frais de bornage	24 050 000	24 050 000	39 000 000	39 000 000
	Droits de stationnement	16 460 200	16 460 200	5 243 000	5 243 000
	Légalisation	140 000	140 000	50 000	50 000
	Droits de place	1 150 700	1 150 700	450 700	450 700
	Taxes sur les spectacles	30 000	30 000	1 707 000	1 707 000
	Taxes sur la publicité	1 192 800	1 192 800	30 434 800	30 434 800
	Taxes sur les appareils de distribution de carburant	4 260 000	4 260 000	350 000	350 000
	Excédent de fonctionnement capitalisé	-	99 046 537	118 485 439	118 485 439
2016	Droits d'occupation du domaine public	-	9 087 000	9 067 000	14 739 996
	Location sur la voie publique	-	2 500 000	2 500 000	300 000
	Location sur la voie publique	-	2 500 000	2 500 000	300 000
	Taxes sur la publicité	-	38 609 000	31 559 000	31 559 000
	Recettes éventuelles ou imprévues	-	175 000	28 869 436	28 869 436
	Excédent de fonctionnement capitalisé	-	11 299 036	390 232 499	360 598 815

Recommandation n°20: La Cour invite le maire à veiller à un meilleur suivi de la comptabilité des recettes de la Commune par ses services.

Tableau n°29 : La comptabilisation des dépenses de la commune

Exercices	Comptes	Livre compte	Compte administratif	Compte de gestion
2012	313/63321	4 525 300	4 525 300	4 063 497
	321/63132	2 762 000	550 000	2 800 000
	321/6510	20 546 367	22 433 852	20 644 923
	331/6130	4 999 622	4 999 622	3 999 326
	341/6130	2 999 460	2 999 460	1 431 252
	391/63133	2 550 000	50 000	2 600 000
	391/65110	10 452 706	10 452 706	9 528 826
	451/6510	2 605 592	2 605 592	5 322 856
2013	313/6130	7 996 824	7 996 824	4 997 520
	313/63133	-	1 500 000	1 500 000
	313/63312	1 471 089	1 471 089	-
	321/6510	31 700 625	31 700 625	25 131 996
	391/65110	18 342 261	18 342 261	13 748 031
	401/6131	1 996 880	1 996 880	-
	401/63140	2 768 000	2 768 000	-
2014	313/63321	2 069 000	2 069 000	1 896 900
	321/63321	2 378 100	2 378 100	2 543 500
	321/6510	38 495 353	38 495 443	38 892 431
	321/6541	2 691 207	2 683 321	2 480 893
	341/65111	6 731 466	6 731 466	6 803 597

	401/6510	6 514 940	6 514 940	6 837 701
2015	451/6540	466 054	466 054	494 151
	451/615	982 350	-	982 350
2016	401/6130	26 049 120	29 941 994	29 941 994
	600/681	390 232 499	390 232 499	360 598 816

Il est à noter que les erreurs observées sont à imputer à un mauvais suivi des dépenses et des recettes et à une tenue manuelle des registres comptables. Toutefois, l'utilisation de l'outil informatique à compter de 2015 a permis de réduire le nombre d'erreurs répertoriées, surtout en ce qui concerne les dépenses, sans toutefois permettre de les éviter totalement.

Les défaillances dans le suivi et la comptabilisation des opérations n'est pas sans conséquences sur les ordres de recettes émis. En effet, ceux émis en 2015 et en 2016 et transmis par le maire sont, sans commune mesure avec les recettes perçues par la commune, comme en rend compte le tableau ci-dessous.

Tableau n°30 : Rapprochement entre les recettes inscrites dans les livres de comptes et les ordres de recettes

Exercices	Comptes	Livres de comptes de recettes	Montant des ordres de recettes	Ecarts
2015	1051	10 000 000	0	10 000 000
	115	99 046 537	223 571 798	-124 525 261
	7020	11 385 415	0	11 385 415
	705	50 425 000	0	50 425 000
	7094	477 0	383 200	-94 000
	7095	45 000	35 000	-10 000
	7117	1 500 000	900 000	-600 000
	7118	4 080 000	4 077 000	-3000
	720	5 874 375	0	-5 874 375
	721	132 751 102	0	-132 751 102

	724	107 639 404	0	-107 639 404
	725	610 000	0	-610 000
	726	10 006 667	0	-10 006 667
	7290	11 819 910	0	-11 819 910
	7291	7 443 141	0	-7 443 141
	7301	221 000	0	-221 000
	7310	150 000	40 000	-110 000
	7313	38 041 000	47 003 000	- 8 962 000
	7315	2 564 050		
	743	3 543 743	0	-3 543 743
	749	38 023 191	0	-38 023 191
	755	19 000 000	0	-19 000 000
2016	115	11 299 036	352 525 578	-341 226 542
	7094	1 011 500	991 500	-20 000
	7110	1 000 000	975 000	-25 000
	7117	2 500 000	2 400 000	-100 000
	7118	9 087 000	9 415 000	-328 000
	712	2 720 000	2 660 000	-60 000
	7301	464 000	408 000	-56 000
	7313	38 609 000	48 428 200	9 819 200

Cet état de fait est en violation des dispositions des articles 18 à 25 du décret n°66-510 portant régime financier des collectivités locales qui font obligation au maire de signer des ordres de recettes pour la perception de certaines recettes, notamment celles dont la perception est conditionnée par de tels titres, et de poursuivre la régularisation des recettes encaissées par le comptable sans émission de titres par l'ordonnateur.

Recommandation n°21: La Cour constate la mauvaise tenue des livres comptables retraçant les recettes et dépenses de la commune et demande au maire de veiller à leur bonne tenue, de poursuivre l'informatisation des opérations et de veiller à produire et/ou régulariser les ordres de recettes.

3.1.3. Un fonds de dotation de la décentralisation (FDD) non retrace dans la comptabilité du maire

Au titre de l'exercice 2014 et au regard de l'arrêté interministériel n° 09370 du 10 juin 2014, un montant de 15 000 000 francs CFA a été accordé à la commune et notification en a été faite par le receveur au maire.

Le FDD a fait l'objet d'une autorisation spéciale suivant délibération n°2014-003/CSP du 14 août 2014. Toutefois, ce montant de 15 000 000 francs CFA ne figure en recettes ni dans le compte administratif, ni dans le compte de gestion du receveur.

Sur ce point, le maire n'a apporté aucune justification, se contentant d'affirmer que « la budgétisation des fonds de dotation est belle et bien effective dans le budget de 2014 », alors que la Cour relève plutôt l'absence de prise en compte des fonds de dotation dans le compte administratif du maire.

Observation n°3: La Cour constate la non inscription inexplicée des fonds de dotation de la décentralisation, en recettes, dans le compte administratif de la commune et dans le compte de gestion du comptable.

3.1.4. Existence de dons non approuvés par le conseil municipal

Des partenariats conclus entre l'Agence de Développement municipal et une association française non dénommée dans les documents comptables d'une part, et la commune de Saly Portudal, d'autre part, ont permis à cette dernière de recevoir des dons en matériels, constitués d'équipements informatiques et de mobiliers de bureau décrits dans le tableau ci-après :

Tableau n°31 : Liste des dons reçus par la commune

Désignation	Nombre	Donateurs
Ordinateur HP	02	Association française
Ordinateur portable	01	Association française

Ordinateur PC	02	ADM
Imprimante GM	01	ADM
Photocopieuse	01	ADM
onduleur	02	ADM
Armoire métallique en fer	01	ADM
Poubelles GM	12	NSA
Chaises visiteurs	25	ADM
Fauteuil demi ministre	02	ADM
Coin de table	01	ADM
Caisson mobile	02	ADM
Table de conférence	01	ADM
Table secrétaire	01	ADM
Table ordi	01	ADM
Table ministre	01	ADM

Source : Livre journal des matières affectant l'existant

Le matériel a été affecté comme retracé dans le livre-journal des matières sans que le conseil municipal ne se soit prononcé sur l'acceptation ou l'autorisation comme prévu par l'ancien article 279 de la loi n° 96-06 et le nouvelle article 81 de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales qui cite parmi les compétences du conseil municipal, « l'acceptation ou le refus des dons et legs ».

Recommandation n°22: La Cour, constatant l'affectation de dons reçus par la commune sans autorisation préalable du conseil municipal, invite le maire à soumettre tous dons reçus à sa délibération.

3.2. Les manquements notés dans la comptabilité des matières

3.2.1. La gestion des matières

Le contrôle sur place a permis de constater que la gestion et la comptabilité des matières sont éclatées entre différents acteurs.

En effet, Dieynaba THIAM s'occupe de la gestion des biens mobiliers et immobiliers mais ne relève pas de sa responsabilité la gestion du carburant.

En effet, le carburant était exclusivement géré par les secrétaires municipaux de la commune, Al Hassan FALL et Cheikh Tidiane FALL, quand ils étaient en fonction, le premier à compter 19 juin 2009 et le second du 12 décembre 2014 au 31 octobre 2016. En conséquence, la comptable des matières ne dispose dans ses comptes d'aucun document faisant référence au suivi journalier ou mensuel du carburant ou des véhicules de la commune. Au total, elle n'a aucun moyen de suivi et de contrôle de la manière dont le carburant est géré dans la commune.

Par ailleurs, à la question de savoir comment la comptable des matières s'assure de la continuité du service en cas d'indisponibilité, elle a informé que les clés des magasins sont à la disposition du chef de la sécurité, M. Fulgence NDOUR, qui a la possibilité de fournir du matériel aux agents qui en font la demande.

Cette situation constitue une irrégularité, Fulgence NDOUR n'ayant pas été installé dans des fonctions de responsable de magasin appelé détenteur qui doit seul, en dehors du comptable des matières, détenir les clés du local où sont entreposées les matières comme prévu par les dispositions de l'article 15 de l'instruction ministérielle n°4 MEF du 08 mars 1988 relative à la comptabilité des matières.

Recommandation n°23: La Cour invite le maire Ousmane GUEYE à veiller à ce que la gestion des matières de la commune soit de la responsabilité exclusive de la comptable des matières.

3.2.2. Gestion non transparente du parc automobile et du carburant

L'examen des pièces et la visite effectuée sur place en compagnie du responsable du parc automobile, Monsieur Moussa DIEYE, ont permis de noter des manquements concernant la gestion des véhicules de la commune et du carburant.

En effet, les véhicules affectés au service de la mairie sont au nombre de 04 :

- Station Wagon Toyota Land Cruiser immatriculé AD 22220, banalisé DK 0422 AU, en bon état de marche et affecté au maire ;
- Pick up Toyota Hilux immatriculé AD 25441, en état de marche ;
- Pick up Mitsubishi 1200 GLX immatriculé AD 16669, en panne de moteur et immobilisé depuis un an ;

- Station Wagon Great Wall Haval H5 immatriculé AD 24933, en panne de moteur et immobilisé depuis 06 mois.

Il est toutefois impossible de quantifier les distances parcourues, encore moins la consommation en carburant par mois et par véhicule car le responsable ne tient pas de carnets de bord.

Or, le décret n°2008-695 du 30 juin 2008 réglementant l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs [...] dans son article 17 dispose expressément que : « *Les véhicules administratifs, à l'exception des véhicules de fonction, sont obligatoirement munis d'un carnet de bord tenu à jour* ».

Recommandation n°24: La Cour demande au maire Ousmane GUEYE de veiller à l'instauration effective de carnets de bord pour renseigner sur l'utilisation et la consommation de chaque véhicule de la commune.

En outre, il ressort des pièces produites devant la Cour que la consommation en carburant durant la période sous revue s'établit comme suit :

Tableau n°32 : Dotation en gazole de 2012 à 2016

Exercices	Comptes	Montants	Quantités (en litre)	Nb de véhicules
2012	313/6130	7 999 667	10 076,958	01 (Pick Up Mitsubishi immatriculé le 15/02/2010)
	321/6130	1 999 500	2 631	
	331/6130	4 999 622	5 040,265	
	341/6130	2 999 460	1 268	
	401/6130	4 999 896	6 313	
	Sous total	22 996 148	25 329,223	
2013	313/6130	7 996 824	6 310	01 (Pick Up Mitsubishi immatriculé le 15/02/2010)
	321/6130	2 999 304	3 787	
	331/6130	4 999 896	6 313	
	341/6130	4 999 896	6 313	
	401/6130	15 497 856	25 800	

	Sous total	36 493 776	48 523	
2014	313/6130	9 999 792	12 626	02 (01 Pick Up Mitsubishi immatriculé le 15/02/2010 et 01 Toyota Land Cruiser immatriculé le 15/05/2014)
	321/6130	4 999 896	6 321	
	331/6130	4 999 896	6 313	
	341/6130	4 999 896	6 313	
	401/6130	19 998 000	25 250	
	Sous total	44 997 480	56 823	
2015	313/6130	12 497 280	18 115	03 (01 Pick Up Mitsubishi immatriculé le 15/02/2010 ; 01 Toyota Land Cruiser immatriculé le 15/05/2014 et 01 Great Wall Haval immatriculé le 04/11/2015)
	321/6130	6 999 360	10 144	
	331/6130	4 999 050	7 245	
	341/6130	4 999 050	7 245	
	401/6130	24 999 390	36 231	
	Sous total	54 494 130	78 980	
2016	313/6130	19 999 960	32 668	04 (01 Pick Up Mitsubishi immatriculé le 15/02/2010 ; 01 Toyota Land Cruiser immatriculé le 15/05/2014 ; 01 Great Wall Haval immatriculé le 04/11/2015 et 01 Toyota Hilux immatriculé le 21/01/2016))
	321/6130	6 961 500	11 700	
	331/6130	4 999 785	8 403	
	341/6130	4 999 785	8 403	
	401/6130	26 049 120	48 712,847	
	Sous total	63 010 150	109 886,847	
Total		221 993 681	319 542,07	

Sources : Comptes administratifs et comptes de gestion

Avec un nombre limité de véhicules de service à sa disposition, la commune a néanmoins consommé des quantités très importantes de carburant gazole, exercice après exercice, allant ainsi de 25 329,223 litres en 2012 à 109 886,847 litres en 2016 en passant par 48 523 litres en 2013, 56 823 litres en 2014 et 78 980 litres en 2015, soit une consommation totale de 319 542,07 litres pour toute la période sous revue équivalant à un coût de 221 993 681 francs.

Le maire explique ce déséquilibre entre le maigre effectif du parc automobile de la commune et la grosse consommation en carburant, par l'emploi des camions qui effectuent le ramassage des ordures, mais également par une activité très dense liée à la collecte des impôts, à des missions entre Saly, Mbour, Dakar, Thiès..., l'utilisation du véhicule L200 comme ambulance et corbillard à des fins d'assistance sociale avant l'arrivée des 02 ambulances de la commune.

Ces déclarations du maire ne sont pas étayées par des éléments matériels de nature à les conforter.

Par ailleurs, il demeure que la dotation en carburant ne s'effectuait pas dans le respect de l'instruction n°0019/PM/SGG/BSC du 05 novembre 2008 qui prévoit un système de dotation ordinaire se justifiant par l'établissement d'un carnet de bord et l'existence d'un ordre de mission pour mesurer les distances parcourues et maîtriser les dates effectives de consommation.

A cela s'ajoute le fait que la gestion du carburant doit être de la responsabilité de la comptable des matières pour que l'utilisation soit retracée dans ses écritures.

Or, tel n'est pas le cas dans la commune de Saly Portudal.

Recommandation n°25 : La Cour demande au maire de restituer effectivement la gestion du carburant à la comptable des matières.

3.2.3. Absence de comptes de gestion-matières établi par le maire

La loi fait obligation au maire de tenir la comptabilité communale, notamment de rendre un compte de gestion-matières qu'il doit soumettre au conseil municipal pour délibération au plus tard à la fin du quatrième mois de l'année financière suivant celle à laquelle il se rapporte, comme le prévoit l'article 87 alinéa 3 de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales.

L'examen des pièces et les entretiens avec le maire ont renseigné sur le fait que le maire ne s'astreint pas à cette obligation, ce qui est une violation de la réglementation sur la comptabilité des matières.

Recommandation n°26 : La Cour constate que le maire n'a pas dressé de comptes des matières durant la période de contrôle et lui demande de respecter, pour les années à venir, cette obligation que lui impose la réglementation.

3.2.4. Absence d'une commission de recensement des matières

En sus des commissions créées mais non fonctionnelles, il a été relevé l'absence d'une commission chargée du recensement des matières.

A cet égard, 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, prévoit explicitement, en ses articles 10.c. et 17.b, la mise en place d'une commission de recensement pour assurer l'installation de tout comptable des matières lors de sa prise de service et pour établir un procès-verbal portant inventaire de l'existant que doit prendre en charge le nouveau comptable des matières.

En l'espèce, une telle commission n'a pas été mise en place au sein de la mairie pour prendre en charge et l'installation de la comptable des matières Dieynaba Thiam dans ses fonctions en 2009 et l'établissement du procès-verbal portant inventaire de l'existant.

La mise en place d'une commission de recensement des matières, chargée en fin d'exercice de procéder au recensement général des matières, aura pour avantage de permettre au comptable des matières de reprendre en entrée de la nouvelle gestion l'existant qui a été révélé par l'inventaire et de faciliter au maire l'arrêté du compte de gestion des matières.

Recommandation n°27 : La Cour demande au maire Ousmane GUEYE de mettre en place une commission de recensement des matières chargée de l'inventaire des matières en fin de gestion.

IV. L'EXECUTION DES DEPENSES DE LA COMMUNE

Les principales anomalies ont concerné la passation et l'exécution des marchés de la commune et les subventions accordées.

4.1. Les manquements relatifs aux marchés publics

La passation et l'exécution des marchés publics sont marquées par un dysfonctionnement de la Cellule de passation des marchés, des irrégularités dans le choix de certains titulaires, des coûts mal estimés et des retards dans l'exécution de certaines prestations.

4.1.1 Le fonctionnement peu satisfaisant de la cellule de passation des marchés

Au cours de la période sous revue, la Cellule de passation des marchés a été mise en place, chaque année, avec une composition variable. A cet égard, il y a lieu de relever à l'endroit du maire que le Code des Marchés Publics ne lui fait pas obligation de nommer chaque année les

membres de ladite Cellule. En effet, au terme des articles 35 et 36 dudit Code, seuls les membres de la commission des marchés sont nommés chaque année.

En effet, la rotation constatée des membres de la Cellule ne leur permet pas d'acquérir une expérience continue.

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, des rapports d'analyse des offres, des procès-verbaux d'attribution et des contrats. Cet examen doit être matérialisé par des rapports ou, à tout le moins, par l'apposition du cachet, « vu et approuvé ».

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°28 La Cour fait observer au maire que les membres de Cellule de passation des marchés peuvent être nommés pour une durée supérieure à un an et l'invite à veiller à ce que la Cellule exerce pleinement les fonctions qui sont les siennes.

4.1.2. Les manquements notés dans la passation de certains marchés

4.1.2.1 Du marché de construction d'un poste de police et de ses annexes

Concernant le marché n°T/0003/01/14/PT du 06 janvier 2014, le DAO contient les principales rubriques requises dans les dossiers types. Toutefois, les critères de qualifications concernant le personnel et l'équipement informatique sont sujets à caution. En effet, il est requis un ingénieur en génie civil ou équivalent, directeur des travaux ayant 5 ans d'expérience globale en travaux et ayant réalisé trois projets similaires. Par ailleurs, au titre de l'équipement informatique, il est requis, au moins :

- 01 pentium 4 ;
- 01 logiciel de DO-CAO ;
- 01 table de numérisation de plan ;

- 01 imprimante ;
- Et 01 traceur.

Pour un projet ne présentant pas de grande complexité et qui intéresse plutôt les PME, ces critères ne sont pas pertinents et constituent des barrières à la concurrence. Il s'y ajoute qu'il se pose un problème de vérifiabilité du critère puisqu'il est uniquement demandé aux candidats de remplir un formulaire.

Ces critères de qualification sont du reste récurrents, quelle que soit la nature des travaux envisagés par la commune.

Il a été noté que pour les appels d'offres de la commune, il est demandé le montant de 25 000 FCFA aux soumissionnaires, sans que l'utilisation des montants encaissés n'ait été retracée en comptabilité par la commune, la collectivité locale ne disposant pas d'une régie de recettes. Il y a lieu de rappeler au maire que la perception de recettes dans ces conditions, sans habilitation, est susceptible de constituer une gestion de fait.

Selon le maire, ces sommes sont versées au surveillant comptable à la fin de l'année et imputées aux recettes éventuelles ou imprévues. Cette pratique n'est pas orthodoxe, puisqu'en l'absence d'une régie de recettes, ces montants doivent être versés dans la caisse du receveur municipal, contre délivrance d'une quittance.

De plus, le fait de les verser en fin d'année au surveillant comptable signifie que les fonds ont été détenus entretemps par une personne non habilitée, outre le risque d'une utilisation à d'autres fins.

S'agissant de l'étape de l'ouverture des offres, selon le procès-verbal d'ouverture des offres du 06 août 2013, la séance a été publique et les noms des représentants des soumissionnaires ont été mentionnés. Toutefois, il n'a pas été annexé au procès-verbal, la liste émargée des représentants des candidats pour attester le respect de cette formalité.

Par ailleurs, il ne résulte ni du procès-verbal ni des pièces produites que la commission des marchés a transmis aux soumissionnaires le procès-verbal d'ouverture des plis.

Il ne procède pas non plus dudit procès-verbal qu'un délai a été imparti aux candidats pour la transmission des pièces administratives manquantes.

En ce qui concerne l'évaluation des offres, l'offre de CTM Ingénierie, moins disante a été écartée pour défaut d'expérience, non qualification du personnel clé et défaut de capacité

financière. Au regard des critères de qualification du DAO et du dossier du candidat, les griefs relevés par la Commission des marchés sont fondés.

Pour ce qui est de l'Entreprise Keur Serigne Touba, attributaire du marché, sur le critère du chiffre d'affaires annuel moyen, il est indiqué dans le rapport d'évaluation qu'il est de 143 044 750 FCFA, alors que les états financiers s'y rapportant n'ont pas été produits.

Par ailleurs, le rapport d'évaluation a fait l'impasse sur la vérification du critère relatif au personnel clé, alors que ce critère a été appliqué à CTM Ingénierie, ce qui pose un problème d'équité. Cette attitude est due à la crainte de la commission des marchés de devoir rejeter l'offre de l'entreprise attributaire, rendant ainsi infructueux le marché. Cette situation rend plus prégnant le caractère inadapté des critères de qualification comme dit plus haut.

Observation n°4 : la Cour constate les manquements relevés dans la passation du marché précité et dans les modalités de perception et d'utilisation des montants perçus par la commune à l'occasion de la vente des DAO.

Recommandation n°29 : La Cour invite le maire à faire verser par les candidats aux marchés de la commune les recettes issues de la vente des DAO dans la caisse du receveur municipal.

4.1.2.2 Du marché des travaux d'extension du réseau d'éclairage public

Le marché n° T/0102/10/13/PT du 11 octobre 2013 a fait l'objet de publication d'un avis d'appel d'offres ouvert (AAO) dans le journal « Sud Quotidien » du 07 mai 2013 et par voie d'affichage. L'ouverture des plis ayant eu lieu le 11 juin 2013, le délai minimal de 30 jours pour le dépôt des offres a été respecté.

Il y a lieu de relever, cependant, une contradiction entre l'AAO et le DAO en ce qui concerne le délai de validité des offres. En effet, dans l'AAO, il est prévu que leur durée de validité est de 118 jours à compter de la date limite de soumission, alors qu'à l'IC 19.1 des données particulières de l'appel d'offres (DPAO), il est stipulé que « la période de validité de l'offre sera de 90 jours à compter de la date limite de soumission ».

Concernant l'ouverture des plis, il a été produit la convocation des membres de la commission des marchés, mais la convocation n'est pas datée, ce qui ne permet pas de s'assurer du respect du délai réglementaire.

Aux termes du procès-verbal d'ouverture des offres du 11 juin 2013, la séance a été publique et le nom du représentant de l'unique soumissionnaire a été mentionné et la liste émargée par lui a été annexée.

Toutefois, il ne résulte ni du procès-verbal ni des pièces produites que la commission des marchés a transmis au soumissionnaire le procès-verbal d'ouverture des plis.

Par ailleurs, il est mentionné que GERTEGS a produit la caution de soumission n° 439 du 07 juin 2013 d'un montant de 3 000 000 FCFA émise par Ecobank Sénégal. Toutefois, cette garantie de soumission n'a pas été produite et la partie de l'offre du candidat intitulée « Modèle de garantie de soumission » est vide, aucune garantie de soumission n'y ayant été attachée.

Les renseignements contenus dans le procès-verbal sont confirmés par le maire, sans que toutefois ladite garantie ne soit contenue à l'annexe 4 de ses réponses consacrée à la garantie de soumission et à la facilité de crédit.

La vérification des opérations d'évaluation des offres a fait relever les faits qui suivent.

L'offre de GERTEGS a été déclarée conforme et il est mentionné dans le rapport d'évaluation qu'il réunit les critères de qualification.

Pour l'expérience spécifique, le personnel, le matériel et le chiffre d'affaires, la revue du dossier concernant l'appel d'offres a permis de constater que l'attributaire réunit les critères de qualification.

Toutefois, en ce qui concerne le critère d), le DAO avait requis que « le montant minimum de liquidités/facilités de crédit net de tous autres engagements contractuels du soumissionnaire doit être de 33 000 000 FCFA ».

Dans son offre initiale, GERTEGS a produit une attestation de capacité financière en date du 03 juin 2013 émise par Ecobank. Cette situation n'a pas échappé au Service régional des marchés publics (SRMP), Pôle de Thiès qui, dans sa lettre du 10 juillet, concernant le tableau 9 du rapport d'évaluation, a relevé que le candidat n'ayant pas produit une attestation de liquidités/facilités, il ne peut être déclaré qualifié pour n'avoir pas rempli tous les critères de qualification.

Cependant, pour éviter l'infructuosité, le Pôle régional a suggéré à la commune de lui accorder un délai pour produire une attestation de liquidité.

Ayant suivi cet avis, la commune a reçu de GERTEGS l'attestation de liquidités produites par Ecobank, le 18 juillet 2013.

L'avis du SRMP n'est pas fondé en droit puisqu'il est contraire aux prescriptions des IC 27 et 28 concernant les éclaircissements relatifs aux offres et à leur conformité. En effet, le principe

est que les demandes d'éclaircissements ne peuvent être l'occasion pour un candidat de modifier son offre. En outre, la conformité d'une offre n'est établie que sur la base de son seul contenu.

En l'espèce, la demande qui a été faite ne pouvait se concevoir que dans le cas de non production de l'attestation de liquidités.

En réalité, cette substitution de document ne peut se justifier que par une « volonté de régulation » pour sauver le marché et permettre à la commune de satisfaire son besoin.

Observation n°5 : La Cour fait observer au maire que la passation de ce marché est entachée d'irrégularités, notamment en ce qui concerne la substitution de l'attestation de capacité financière par une attestation de liquidités.

4.1.2.3 : Du marché relatif à la construction d'une maternité et d'un logement de sage-femme

Les manquements relevés concernent la procédure d'ouverture des offres. En effet, il n'a pas été produit la convocation des membres de la commission des marchés, comme requis par le Code des marchés publics.

Le procès-verbal d'ouverture des offres du 2 août 2013 atteste que la séance a été publique et que le nom du représentant de l'unique soumissionnaire a été mentionné, sans que la liste émargée par lui n'ait été annexée.

Toutefois, il ne résulte ni du procès-verbal ni des pièces produites que la commission des marchés a transmis au soumissionnaire le procès-verbal d'ouverture des plis.

Par ailleurs, il est mentionné que le soumissionnaire unique a produit l'attestation n° 0019/2013 du 04 janvier 2013 relative à la redevance de régulation des marchés publics. Toutefois, la commission n'a pas relevé dans le procès-verbal d'ouverture que ladite attestation n'était plus valable et n'a pas documenté la demande qui lui a été faite de produire une nouvelle attestation. Or le soumissionnaire a produit une nouvelle attestation n° 1349/2013 du 12 août 2013. Cette pratique n'est pas compatible avec le principe de transparence devant régir la passation des marchés publics.

Recommandation n°30 : La Cour demande au maire de veiller à ce que la commission des marchés formalise les convocations de ses membres, mentionne la présence des représentants des soumissionnaires, leur transmette les procès-verbaux d'ouverture et documente les demandes de complément de pièces.

4.1.2.4 : Du marché relatif aux fournitures scolaires et de bureau

Pour ce marché n° F/0111/22/13/PT passé en 2013, il n'a pas été produit la convocation des membres de la commission des marchés, comme requis par le Code des marchés publics.

Aux termes du procès-verbal d'ouverture des offres du 09 septembre 2013, la séance a été publique et le nom du représentant de l'unique soumissionnaire a été mentionné, sans que la liste émargée par lui n'ait été annexée.

Toutefois, il ne résulte ni du procès-verbal ni des pièces produites que la commission des marchés a transmis au soumissionnaire le procès-verbal d'ouverture des plis.

L'offre de Groupe Fouta Abdoulaye Ly qui est de 12 702 410 FCFA pour le lot 1 (fournitures scolaires) et de 2 408 380 FCFA pour le lot 2 (fournitures de bureau) a été déclarée conforme et il est mentionné dans le rapport d'évaluation qu'il réunit les critères de qualification.

Concernant l'attribution du marché, la revue du dossier d'appel d'offres et la réexécution des travaux d'évaluation ont permis, toutefois, de relever que la commission des marchés n'a pas fait une bonne application de tous les critères relatifs à la capacité financière. En effet, il est requis à l'IC 5.1 des DPAO, la « fourniture par le candidat de ses états financiers certifiés des trois derniers exercices (2010, 2011 et 2012).

Le procès-verbal d'ouverture des plis mentionne que les états financiers n'ont pas été produits par le soumissionnaire, en contradiction avec le rapport d'évaluation qui indique que le soumissionnaire les a transmis.

Cependant, lesdits états financiers n'ont pas été remis à la Cour par la commune.

Observation n°6 : La Cour constate la non production à la commission des marchés par le soumissionnaire Groupe Fouta Abdoulaye Ly des états financiers manquants.

4.1.2.5 : Du marché de l'acquisition d'un véhicule 4x4 Station Wagon

Les différents manquements relevés pour le marché n° F/0134/12/13/PT du 19 décembre 2013 sont les suivants.

Il n'a pas été produit la convocation des membres de la commission des marchés, comme requis par l'article 39.1 du décret n°2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des marchés publics.

Le procès-verbal d'ouverture des offres du 30 juillet 2013 indique que la séance a été publique et le nom du représentant de l'unique soumissionnaire CFAO a été mentionné, sans que la liste émargée par lui n'ait été annexée.

Toutefois, il ne résulte ni du procès-verbal ni des pièces produites que la commission des marchés a transmis au soumissionnaire le procès-verbal d'ouverture des plis.

Par ailleurs, il est mentionné dans le procès-verbal d'ouverture que « *l'offre présentée par le groupe CCBM INDUSTRIE S.A n'a pu être ouverte car étant déposée au-delà du délai préalablement indiqué* ». Pour une bonne appréciation de sa décision, la commission des marchés aurait dû préciser à quelles date et heure l'offre de CCBM a été reçue.

Il s'y ajoute que, paradoxalement, l'offre de CCBM fait partie des pièces transmises à la Cour. Or, en pareille occurrence, les plis arrivés en retard, après constatation de la commission, doivent être renvoyés aux candidats sans être ouverts. Ainsi, en ouvrant l'offre de CCBM, la commission des marchés a violé les prescriptions de l'article 67 du Code des marchés publics.

Dans le prolongement des observations faites pour l'ouverture de l'offre de CCBM supposée arrivée en retard, il peut être observé que la commission des marchés a inexplicablement procédé à l'évaluation de son offre, contrevenant gravement à l'article 67 du CMP.

Par ailleurs, la commission a fait grief à la proposition de CFAO de ne contenir que 02 airbags alors qu'il était requis un minimum de 06 airbags dont 02 avant, conducteur et passager avant et 04 latéraux. Ce grief n'est pas fondé puisque les spécifications techniques, à la rubrique « sécurité » n'ont exigé que 02 airbags.

De façon générale, aussi bien pour les appels d'offres ouverts que pour les DRP, l'autorité contractante n'informe pas les soumissionnaires du rejet et des motifs de rejet de leurs offres. Pour les appels d'offres ouverts, il n'est pas fait cas de la restitution des garanties de soumission.

Pour le marché concerné, l'attribution provisoire a été faite le 14 mai 2013, dans les délais requis.

Il convient de souligner, toutefois, que l'autorisation d'acquisition de véhicule a été obtenue postérieurement, le 04 juin 2013, au vu de la demande d'autorisation faite par lettre n° 152/CSP du 23 mai 2013.

Enfin, il est à noter le long délai entre l'attribution provisoire du marché et la notification à l'attributaire provisoire du marché qui n'a été faite que le 04 décembre 2013.

Observation n°7 : *La Cour constate que la passation de ce marché est entachée de manquements.*

4.1.2.6 : Du marché d'acquisition du matériel médical pour la maternité du Poste de santé de Saly Carrefour

Concernant le marché n° F/0034/05/15/PT du 29 mai 2015, le principal grief concerne la procédure d'évaluation des offres et d'attribution du marché.

Certes, il a été attribué à l'offre conforme évaluée moins-disante et ayant rempli les critères de qualification.

Toutefois, il y a lieu de relever la lettre du maire, personne responsable des marchés, adressée, le 04 mars 2015, à Carrefour Médical par laquelle il demande audit candidat de lui faire parvenir une proposition exhaustive avec toutes les spécifications techniques du matériel proposé et se rapportant à :

- 1- Matelas + housses (réf 1-12) ;
- 2- Table de chevet (réf 1-11) ;
- 3- Toise couchée (réf 2-9).

Cette requête est contraire aux dispositions du DAO (IC 28) et du code des marchés public. En effet, s'il est prévu la possibilité de demander aux candidats de préciser la teneur de leurs offres pour faciliter l'évaluation, cette demande d'éclaircissement ne doit pas être une occasion pour un candidat de modifier son offre, comme c'est le cas en l'espèce.

Cette observation est aussi valable pour la lettre n° 96/CSP du 04 mars 2015 adressée à Medical Partner par laquelle il lui demande de lui faire parvenir la garantie de 2 ans requise par le DAO pour les plateaux rectangulaires en inox petit modèle et grand modèle.

Observation n°8: *La Cour constate des manquements dans la passation de ce marché.*

4.1.2.7 : De la DRP relative à la construction d'un bloc administratif à l'école élémentaire de Saly Darou

En observation générale, pour plusieurs DRP, les lettres d'invitation envoyées aux candidats ne sont pas contenues dans les dossiers concernant les demandes de renseignements et de prix, ce qui contrevient aux dispositions de l'article 78 du Code des marchés publics.

De façon spécifique, pour la DRP précitée, les observations suivantes peuvent être faites.

La DRP n'a pas été inscrite dans le PPM, en violation des dispositions du CMP qui sanctionne un tel marché de nullité.

A l'ouverture des plis, la commission des marchés a affirmé qu'outre les candidats ci-dessus énumérés, Etablissement BMBSER et Etablissement Malick Gaye ont été aussi invités à soumettre leurs offres, alors que les lettres d'invitation les concernant n'ont pas été produites. Ainsi, selon la commission des marchés, les offres suivantes ont été reçues :

Tableau n° 33 : liste des candidats

Candidats	Offres
Etablissement Malick Gaye	5 011 346 TTC
GIE Africa ELEC	4 026 745 TTC
Equipement Lahat SURL	3 928 487 TTC
GIE Defar	4 036 987 TTC
Etablissement BMBSER	4 743 902 TTC

Lors de l'évaluation, dans le procès-verbal d'analyse des offres, il est mentionné l'offre du GIE Tabakh dont le nom n'apparaît pas à l'ouverture des offres.

Toutes ces curiosités font douter de la réalité de la concurrence dans ce marché.

Observation n°9 : la Cour relève les incohérences notées dans la passation de cette DRP et met en doute la réalité de la concurrence organisée par la commune.

4.1.2.8 : Des DRP relatives à des études architecturales pour la réalisation d'ouvrages socioculturels, à des travaux topographiques et à l'établissement de plans

Pour la première DRP, les lettres d'invitation datent du 03 novembre 2014 et ont été reçues le même jour par les candidats sélectionnés qui sont :

- Cabinet Artech ;
- Cabinet Archi 3 D ;
- Cabinet IAU International ;
- TEAMCAD ;
- Agence d'architecture, de décoration et d'éthnodesign.

Pour la seconde, les lettres d'invitation datent du 07 novembre 2014 et ont été reçues le 10 novembre par les candidats sélectionnés qui sont :

- Notre Géomètre Conseil ;
- Bureau de Topographie et de Cartographie ;
- Cabinet d'études et de Réalisation d'Infrastructures ;
- Etudes- Réalisation- Contrôle- Expertise SARL ;
- Nouvelle Etude Topographique et Réalisation Technique.

Toutefois, en ce qui concerne l'ouverture des offres et leur évaluation, il y a lieu de constater qu'elles ne respectent pas les prescriptions du Code des Marchés Publics relatives aux prestations intellectuelles. Il résulte, en effet, des dispositions de l'article 80, g dudit Code que le choix du candidat se fait soit sur la base de la qualité technique et le montant de la proposition, soit sur la base d'un budget prédéterminé, soit sur la base de la meilleure proposition financière soumise par les candidats ayant obtenu une note technique minimum, soit exclusivement sur la base de la qualité technique de la proposition.

Or, dans les deux cas, la commission des marchés n'a fait application que du prix offert par les candidats.

Il s'y ajoute que la commission des marchés n'a pas non plus respecté les prescriptions du code s'agissant de l'ouverture et de l'évaluation en deux étapes: à savoir l'ouverture et l'évaluation des propositions techniques dans un premier temps, et celles des propositions financières des soumissionnaires ayant atteint la note minimale dans un second temps.

En l'occurrence, c'est le dossier d'appel à la concurrence, notamment les termes de référence, qui est mal défini, en ce qu'il ne prévoit pas de critères d'évaluation des propositions techniques et financières.

En outre, concernant la première DRP, dans le procès-verbal d'analyse des offres, la commission des marchés a indiqué que « les propositions de Cabinet ARTECH, TEAM & CAD et Agence d'architecture, de décoration et d'éthnodesign ne sont pas complètes, exhaustives et conformes », sans expliquer les griefs retenus contre eux.

Observation n°10: La Cour constate la violation des modalités de passation des marchés de prestations intellectuelles édictées par le Code des Marchés Publics.

Recommandation n°31 : La Cour constate que les membres de la commission des marchés de la commune ne maîtrisent pas la passation des marchés de prestations intellectuelles et invite le maire à organiser des sessions de renforcement de capacités en la matière.

4.1.2.9 : De la DRP concernant la location de véhicules

Pour cette DRP n° 013 du 02 Novembre 2016, la liste restreinte est composée des candidats suivants :

- 1- Amadou Sow, quartier 11 novembre, Mbour ;
- 2- ESCOF, quartier Diamaguene, Mbour ;
- 3- Ets Bocar Thiam, villa 1636, grand Mbour Extension ;
- 4- Lawole Afia, Malicounda ;
- 5- Point de Mire Sénégal, Zone résidentielle Mbour.

Le choix de ces candidats est sujet à caution, parce qu'ils ne sont pas des spécialistes du transport. En effet, sur les NINEA de Amadou Sow, Mansour Ciss (ESCOF) et Point de Mire Sénégal, il est mentionné commerce général comme activité principale, même si le registre de commerce de Amadou Sow fait cas de transport comme activité.

Cette situation ne sera pas sans conséquence sur l'évaluation des offres.

L'ouverture des plis, au vu du procès-verbal, a eu lieu le 14 octobre 2016 à 10 h 30, alors que dans les lettres d'invitation aux candidats, elle était prévue le 12 octobre. Cette date est en contradiction avec les stipulations de l'article 7 du règlement de la DRP qui prévoit l'ouverture des offres le 14 octobre, ce qui dénote d'un manque de rigueur dans la confection du dossier.

Le procès-verbal d'ouverture des offres ne fait pas cas de la présence des représentants des candidats ni de l'envoi dudit procès-verbal aux candidats.

Après évaluation des offres, le marché a été attribué à Point de Mire Sénégal, moins disant, pour le montant de 12 457 732 FCFA TTC, suivant procès-verbal d'attribution du 17 octobre 2016.

Toutefois, cette attribution est à contre-courant du procès-verbal d'analyse des offres qui a conclu au caractère non complet et exhaustif de l'offre de l'attributaire.

En effet, même si la commission des marchés n'a pas retenu des griefs contre lui, il peut être constaté que ce soumissionnaire, comme tous les autres, n'a pas produit le numéro d'agrément attestant la capacité d'assurer le transport de personnes, comme exigé dans le dossier d'appel à la concurrence. Une application rigoureuse des critères du dossier d'appel à la concurrence aurait, dans les conditions normales, entraîné l'infructuosité du marché.

Observation n°11 : La Cour constate l'invitation de candidats non spécialisés dans le transport et l'attribution du marché à un candidat ne disposant pas d'un agrément de transport comme requis par le dossier d'appel à la concurrence.

4.1.3. Des marchés ne figurant pas dans le plan de passation des marchés

L'examen des pièces a permis de constater que deux marchés passés ne figurent pas dans le plan de passation des marchés.

Ils sont recensés dans le tableau qui suit :

Tableau n°34 : Marchés non prévus dans le plan de passation des marchés

Gestions	Références	Bénéficiaires	Nature de la dépense	Montants
2012		Etablissement Souleymane CISSE	Réhabilitation des locaux de la Perception de Mbour	2 999 997
2015		Groupe Delta SARL	Location de camions benne tasseuse affectés au ramassage des ordures	1 416 000
TOTAL				4 415 997

Les décrets n°2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des marchés publics et n°2014-1212 du 22 septembre 2014 sont assez clairs sur ce sujet en disposant expressément dans leurs articles 6 alinéa 2 qu' : « *A l'exception des marchés prévus à l'article 76.2, les marchés passés par les autorités contractantes sont inscrits dans les plans de passation des marchés, à peine de nullité* ».

Cette exigence est gage non seulement d'une expression réaliste des besoins et d'une bonne planification des dépenses publiques, mais aussi de la possibilité pour la Direction centrale des marchés publics d'exercer son contrôle a priori sur les différents marchés prévus dans l'année.

En concluant des marchés non prévus dans le PPM, la commune de Saly Portudal n'a pas respecté les dispositions du code des marchés publics.

Observation n°12 : la Cour constate la conclusion de marchés sans qu'ils soient préalablement prévus dans le plan de passation des marchés.

4.1.4. Les marchés dont les coûts sont supérieurs aux estimations du PPM

Dans le même registre de la non prise en compte des prévisions du plan de passation des marchés, il est noté l'existence de marchés figurant bien dans ce dernier mais dont les montants dépassent ceux préalablement prévus dans le PPM.

Ils sont réunis dans le tableau ci-après :

Tableau n°35 : Les marchés dont les montants dépassent les prévisions du PPM

Gestions	Références	Bénéficiaires	Nature de la dépense	Montants exécutés	Montants PPM	Ecart
2012		Pharmacie régionale d'approvisionnement de Thiès	Acquisition de médicaments	4 500 000	3 500 000	1 000 000
		GIE Cheikh Seydi Doucouré	Acquisition de denrées alimentaires	5 000 000	14 000 000	470 650
		Touneq International		2 995 650		
		GIE Cheikh Seydi Doucouré		6 475 000		
2015	Mandat n°000555 du 13/10/2015	Groupe Fouta Abdoulaye Ly	Acquisition de fournitures scolaires	11 786 430	10 000 000	1 786 430
		Malick Gaye	Acquisition de tables bancs	6 997 400	5 000 000	1 997 400

2016	Mandat n° 000570 du 05/10/2016	Abdoulaye Ly - Groupe Fouta	Acquisition de fournitures scolaires	14 433 111	9 000 000	5 433 111
Total				52 187 591	41 500 000	10 687 591

Sources : Contrats et PPM

Les PPM constituent des outils d'une bonne gestion qui permettent aux responsables concernés d'être protégés contre d'éventuels risques de fractionnement pouvant intervenir si les besoins n'ont pas été préalablement bien identifiés, planifiés et évalués.

Ils sont révisables mais il est préférable d'éviter leur mise à jour répétée ou l'exécution de marchés qui ne correspondent plus à ce qui avait été prévu en amont, des faits susceptibles d'entamer la crédibilité du système.

Recommandation n°32 : La Cour demande au maire de veiller à la bonne planification et expression des besoins pour respecter les montants préalablement communiqués dans les plans de passation des marchés.

4.1.5. Des retards dans l'exécution de certains marchés

L'examen des pièces a permis de noter que les marchés ci-dessous ont connu des retards dans leur exécution:

- les travaux de construction de 02 salles de classe et d'achèvement de 04 autres salles de classe par l'Entreprise Equipement Lahat, suivant le contrat du 15 novembre 2012 pour un montant initial de 20 431 657 F CFA : les deux salles ont été réceptionnées le 27 décembre 2012. Toutefois, le certificat administratif du maire relatif au lancement de l'achèvement des quatre salles fait cas du retard dans l'exécution des travaux qui ont repris le 04 septembre 2013 et ont été réceptionnés le 25 octobre 2013, soit près d'un an après la signature du contrat ;
- les travaux de construction, en 2015, des murs de clôture du Poste de police et de la Case des tout-petits par le GIE Cheikh Seydi Doucouré pour un montant de 18 580 484 F CFA ont enregistré un retard d'un (01) mois par rapport au délai contractuel ;
- la livraison, en 2016, de fournitures scolaires par le Groupe Fouta - Abdoulaye Ly pour un montant de 14 433 111 FCFA devait intervenir quinze (15) jours après la signature du contrat, mais n'est finalement survenue que plus de deux (02) mois après le délai initial ;

- la livraison, en 2016, de tables bancs par Malick Gaye pour un montant de 9 800 000 FCFA : l'exécution initialement prévue 60 jours après la signature du contrat, a enregistré un retard de cinq (05) mois ;
- l'acquisition, en 2016, de fournitures de bureau auprès de Groupe Fouta - Abdoulaye Ly pour un montant de 4 088 759 FCFA : la livraison initialement prévue 15 jours après la signature du contrat, n'a été faite que deux (02) mois plus tard.

Pour assurer le respect des délais contractuels, la commune de Saly doit prévoir des clauses de pénalités pour retard dont les montants sont fixés, pour chaque catégorie de marchés, dans les cahiers des clauses administratives générales, les intérêts moratoires et autres sanctions liées aux retards dans l'exécution des marchés comme prévu par l'article 131 du décret n°2011-1048 du 27 juillet 2011, repris par les articles 134 et 135 du décret n°2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des marchés publics. Elle doit, en sus, les appliquer ou les faire appliquer fermement.

Recommandation n°33 : La Cour demande au maire d'une part, de veiller au strict respect des délais d'exécution des marchés de la commune par ses cocontractants et d'éviter leur exécution tardive et d'autre part, de prévoir dans les clauses contractuelles des pénalités de retard.

4.2 . De la location de camions de ramassage des ordures

Pour mener à bien la politique d'amélioration de la situation globale de l'environnement dans la commune, il a été loué des camions de ramassage pour la collecte et le transport mécanique des déchets solides à la décharge de Gandigal.

La DRP relative à ce marché de location de camions « bennes tasseuses » prévoyait une durée d'exécution d'un (01) mois. A cet effet, le Groupe Delta SARL a été retenu pour un montant de 1 416 000 francs. Dans le contrat conclu entre le titulaire du marché et la commune, dix-sept (17) jours après l'attribution du marché, le montant du marché a été porté à 7 080 000 francs pour une durée de 05 mois.

Cette pratique n'est pas orthodoxe, fausse la concurrence et modifie fondamentalement la nature du marché.

Outre que le marché n'est pas inscrit dans le Plan de passation de marché de 2015 et que les termes de la DRP ne sont pas appliqués, le coût est élevé pour une activité continue.

En effet, le ramassage des ordures ménagères étant une tâche permanente pour une commune, l'option de la location de camions n'est pas la meilleure dans la mesure où, pour une commune de cette importance abritant une station balnéaire d'envergure, l'acquisition de camions qui lui sont propres doit constituer une priorité.

De plus, le dépotage des ordures ménagères dans une décharge publique pose de graves menaces sur l'environnement. Cette situation appelle de la part de la commune, soit seule, soit en relation avec les communes environnantes, une réflexion globale et la mise en place d'un véritable système de gestion des ordures ménagères, allant du tri des déchets, à leur collecte, à leur transport sécurisé, à leur stockage conformément aux normes environnementales et éventuellement à leur recyclage.

Recommandation n°34 : la Cour invite le maire à repenser le système de location utilisé dans le ramassage des ordures et à mettre en place un système viable de gestion des ordures ménagères au sein de la commune.

4.3. La gestion non rationnelle de certaines subventions accordées

Au cours de la période sous revue, la commune a accordé un certain nombre de subventions énumérées dans le tableau ci-après.

Tableau n° 36 : Liste des subventions accordées

Exercice	Comptes	Objet	Bénéficiaires	Montants fcfa
2012	313/64521	Subvention pour entretien des lieux de culte	Union des Imams et Enseignants Coranique de Saly	8 000 000.
	210/6469	Subvention aux femmes de la commune	Collectif des GIE de la commune	10 000 000
2013	210/6469	Subvention aux femmes de la commune	Collectif des GIE de la commune	8 800 000
2014	210/6469	Subvention aux femmes de la commune	Collectif des GIE de la commune	6 000 000

	313/64521	Subvention pour entretien des lieux de culte	Union des Imams et Enseignants Coraniques de Saly	8 000 000
	441/64520	Subvention à l'organisation du Festival « les Vieilles Pirogues » dans la commune	Association Tapis Vert	1 000 000
2016	210/6469	Collectif des GIE de Saly PORTUDAL	Collectif des GIE de Saly Portudal	15 000 000
	441/64520	Association Culturelle des Jeunes de Saly	Association Culturelle des Jeunes de Saly	10 500 000
		Saly Sport Club	Saly Sport Club	5 000 000
		Ballet Saly Vélingara	Ballet Saly Vélingara	2 000 000
		Les Caddies du Golf	Les Caddies du Golf	2 500 000
		Association des Ecoles de Football	Association des Ecoles de Football	7 625 000

Source : comptes de gestion

A propos desdites subventions, les observations suivantes peuvent être formulées.

Un montant de 8 000 000 FCFA a été versé à l'Union des Imams et Enseignants Coraniques de Saly Portudal, au regard de la demande adressée par le Président de l'association, à la date du 29 juillet 2012, pour « *une restauration et un renouvellement des équipements des lieux de culte* ».

Au titre des pièces justificatives de la dépense, figurent les statuts de l'Union dont l'article XII précise que « *les ressources de l'association se composent :*

- *du produit de la vente des cartes de membres ;*
- *du produit de la cotisation des membres ;*
- *et des libéralités de ses membres ».*

Il n'est donc pas prévu d'autres sources de recettes pour l'association.

Il s'y ajoute que la demande n'est accompagnée d'aucun état des besoins pour pouvoir éventuellement vérifier l'utilisation de la subvention.

S'agissant des subventions versées au Collectif des GIE, il convient de relever que les activités du GIE sont des activités purement commerciales, exercées dans l'intérêt de ses membres, comme précisé à l'article 2 de son Règlement Intérieur. L'article 8 dudit règlement rajoute que les ressources du GIE sont constituées du produit de ses activités. En dehors de ces ressources, il est prévu le recours à d'autres modalités de financement, à conditions qu'elles respectent ses dispositions internes.

Le GIE n'exerçant aucune activité d'intérêt public, l'octroi de la subvention ne se justifie guère.

De façon générale, pour toutes les associations ayant bénéficié de subventions, leurs statuts ne prévoient comme ressources que le produit de la vente des cartes de membre, le produit de la cotisation et les libéralités de leurs membres. Il n'est donc pas prévu comme ressources, les dons et legs par la collectivité locale.

Il en résulte que l'octroi de subventions tous azimuts à ces associations n'est pas légalement fondé et il n'existe aucun critère d'éligibilité préétabli, ni de mécanisme d'instruction des demandes, le maire étant le seul à décider de l'octroi des subventions. Il n'y a pas non plus de mécanisme de reddition de compte ou de contrôle de l'utilisation des deniers.

En réponse, le maire a déclaré que « *la commune reçoit avec pression des demandes de subventions de différentes entités qui ne sont pas des fois reconnues juridiquement* ».

Il a ajouté que « *c'est pour cela que la mairie fait une dotation globale par le biais d'une ou des associations juridiquement reconnues pour pouvoir en doter d'autres* ».

Cette pratique n'est pas, cependant, légale car elle a pour but de contourner la loi aux fins de doter en financements des groupements inéligibles. Cette façon de procéder est contraire à une gestion efficiente d'une collectivité territoriale.

Observation n°13 : La Cour constate que l'octroi de subventions à diverses associations n'est pas fondé en droit, ni adossé à un mécanisme indiquant les critères d'éligibilité et de reddition des comptes.

Recommandation n°35 : En conséquence, la Cour demande au maire de mettre en place des mécanismes transparents et légaux pour l'octroi de subventions.

V. LA GESTION FONCIERE ET DOMANIALE

La décentralisation a consacré en matière d'urbanisme le transfert de certaines compétences qui relevaient de l'Etat aux collectivités territoriales. C'est ainsi que pour une bonne organisation du sol en vue d'améliorer les conditions de vie des populations et d'asseoir les bases de production de leurs richesses et du développement durable, la loi n°2008-43 du 20 août 2008 portant Code de l'Urbanisme confère à la commune la charge de l'élaboration des plans directeurs d'urbanisme et des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, documents par lesquels s'expriment les prévisions et les règles d'urbanisme à conduire.

Le contrôle effectué a permis de noter quelques manquements à ce propos.

5.1. Absence de plan directeur d'urbanisme (PDU) et de schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU)

Un plan directeur d'urbanisme fixe les orientations générales et indiquent les éléments essentiels de l'aménagement urbain, dans le cadre du plan national d'aménagement du territoire.

Sans le PDU, il est difficile d'avoir avec exactitude les éléments énumérés par l'article R 38 et suivants du décret n°2009-1450 du 30 décembre 2009 portant partie réglementaire du Code et qui sont entre autres, la situation existante, les perspectives de développement démographique et économique, les études d'impact environnemental, les éléments de programmation et de coût des équipements publics et d'infrastructures, le tracé de toutes les voies de circulation, l'organisation générale des transports, les espaces libres ou boisés, les zones préférentielles d'extension, éventuellement les secteurs à sauvegarder pour des motifs d'ordre historique, écologique ou culturel, ou de nature à justifier la conservation, etc.

L'article 43 du Code de l'urbanisme va plus loin en précisant que : « *La création et la mise en œuvre de lotissement à usage d'habitation, de jardins ou d'établissements industriels, commerciaux, artisanaux, touristiques ou d'équipements, doivent être exécutées en conformité avec les plans d'urbanisme* ».

Quant au schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, selon l'article 7 de la loi n°2008-43 du 20 août 2008 portant Code de l'Urbanisme, il porte sur les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires concernés, compte tenu des relations entre ces territoires et les régions avoisinantes et de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension des agglomérations, l'exercice des activités agricoles, des activités industrielles, et les autres activités économiques et la préservation de l'environnement.

L'article R 47 et suivants du décret n°2009-1450 du 30 décembre 2009 portant partie réglementaire du Code va définir son contenu qui est sensiblement le même que celui du PDU, sans toutefois le plan d'organisation des transports et la détermination des zones préférentielles d'extension.

La commune de Saly ne dispose pas de ces instruments alors qu'elle effectue des lotissements sur son territoire.

La non élaboration d'un plan directeur d'urbanisme et d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme dénote une gestion foncière et domaniale hasardeuse et un non-respect des dispositions du Code de l'urbanisme en la matière.

Recommandation n°36 : La Cour demande au maire de se conformer aux dispositions du Code de l'urbanisme et de mettre en place un Plan directeur d'urbanisme et un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.

5.2. Contrôle des lotissements effectués

Durant la période sous revue, la commune de Saly Portudal a pris beaucoup d'initiatives en matière de création de nouveaux quartiers et de lotissement. En effet, les 14 juin et 14 juillet 2012, le conseil municipal s'est réuni pour délibérer sur la création de nouveaux quartiers. En outre, le 12 décembre 2013, il a délibéré sur le lotissement de Saly Joseph.

Interrogé à ce propos, le 1^{er} adjoint au maire, Monsieur Babacar GUEYE, a affirmé que le projet de lotissement a démarré depuis 2009 et consiste à une régularisation du lotissement de Saly Joseph où des particuliers auraient initié des lotissements partiels par le biais de géomètres privés. Il se pose, selon lui, un problème d'identification des propriétaires et de non prévision d'espaces libres (rues, mosquées, écoles, espaces verts...).

Ces manquements auraient alors conduit la commune à approuver, rassembler, réaménager et enfin régulariser les plans individuels des particuliers, un processus enclenché en 2009 et qui

ne prendra fin qu'en 2017 avec l'approbation des plans de lotissement par le Ministre en charge de l'urbanisme.

Concernant les lotissements privés, la Cour attire l'attention des autorités municipales sur l'illégalité de telles pratiques qui constituent une spéculation sur les terres du domaine national et une contravention à la réglementation sur la domanialité publique.

Au surplus, ces lotissements sont effectués et approuvés en violation de l'article 43 du Code de l'urbanisme car non adossés sur un plan directeur d'urbanisme.

Recommandation n°37 : La Cour invite le maire à prendre les dispositions nécessaires pour l'élaboration d'un plan directeur d'urbanisme, afin de rationaliser les futurs lotissements de la commune.

Le Président

Joseph NDOUR