



F 5DDCF H`Bš



F 5DDCF H`89: =B=H=: `GI F`@5` ; 9GHH=CB`89`@5`
7CA AI B9`89`A 5H5A`89`&\$%&{`&\$%*

Table des matières

I.	LA GESTION ADMINISTRATIVE ET COMPTABLE.	5
1.1.	Le fonctionnement du Conseil municipal.....	5
1.2.	Le fonctionnement du bureau municipal et des commissions	6
1.3.	La tenue déficiente de la comptabilité administrative	7
1.4.	L'absence de comptabilité des matières	8
II.	LA GESTION DU PERSONNEL	10
2.1.	Le non respect des conditions de recrutement du personnel contractuel.....	10
2.2.	Le non respect des règles relatives aux salaires pour le paiement du personnel contractuel.....	11
2.3.	Des arriérés dus à la Caisse de Sécurité sociale	11
III.	L'ANALYSE FINANCIERE	12
3.1.	La sincérité budgétaire	12
3.2.	Evolution des principales sources de recettes de fonctionnement.....	14
3.3.	Effort d'équipement	15
3.4.	Le mauvais traitement budgétaire des excédents de dépenses	16
IV.	LES ANOMALIES EN MATIERE DE DEPENSES	18
4.1.	Les secours aux indigents.....	18
4.2.	Absence de l'état des rationnaires.....	20
4.3.	Non respect des conditions de passation et d'exécution des marchés.....	21
4.4.	Paiement injustifié de frais de mission	24
4.5.	Absence de pièces justificatives pour le paiement de frais de mission.....	25

AVERTISSEMENT

Conformément aux dispositions de l'article 49 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes, le présent rapport définitif de contrôle de la gestion de 2012 à 2016 de la commune de Matam a été adopté par la Chambre des Collectivités locales de la Cour des Comptes, à l'unanimité de ses membres, en sa séance du 19 juin 2019, sur le contenu du rapport provisoire du vérificateur, Monsieur Ahmadou Lamine KEBE, Conseiller référendaire, au vu et compte tenu des réponses et observations du Maire de cette collectivité territoriale Monsieur Mamadou Mory DIAW , avec l'assistance de Maître Ndéye Ndella SARR DIOUF, greffier de la chambre.

La Cour des Comptes a procédé à la vérification de la gestion de la commune de Matam au titre des gestions 2012 à 2016.

L'objectif général du contrôle est de s'assurer que la commune dispose d'une organisation administrative performante en vue de réaliser les missions que la loi lui a confiées, objectif qui passe par une maîtrise suffisante de ses recettes et de ses dépenses. La vérification est surtout axée sur le contrôle de conformité portant de manière générale sur l'exécution du budget de la commune et le fonctionnement de ses organes.

Durant la période sous revue M. Mamadou Mory DIAW a exercé les fonctions de Maire de la Commune de Matam. Il est assisté de M. Malick BA, Secrétaire municipal.

A la fin de la mission les constatations ont été discutées avec le Maire de la commune. Le rapport provisoire lui a été envoyé en contradiction et ses réponses sont parvenues à la Cour le 28 mars 2019.

Matam, chef-lieu de la région du même nom, est une ville du nord-est du Sénégal, située à 410 km à l'est de Saint-Louis et à 693 km de la capitale, Dakar. Matam a été érigé en commune en 1952. La région offre d'importantes opportunités économiques : l'agriculture et l'élevage constituent les principales activités. Les cultures pratiquées sont le riz, le maïs, le sorgho et le maraîchage (tomates, oignons, patate douce, gombo...).

Ce rapport comporte quatre parties relatives à la gestion administrative et comptable, la gestion du personnel, l'analyse financière et l'exécution des dépenses.

I. LA GESTION ADMINISTRATIVE ET COMPTABLE.

1.1. Le fonctionnement du Conseil municipal

Durant la période sous revue, le conseil municipal s'est réuni régulièrement pour le débat d'orientation budgétaire, le vote du budget et le vote du compte administratif et sur d'autres sujets d'intérêt communal.

Il faut noter toutefois que le nombre légal d'une session par trimestre prévu aux articles 150 CCL ou 144 CGCL n'a pas pu être respecté en 2014 et 2015.

En outre, la session budgétaire du conseil s'est toujours tenue avant la date limite du 31 mars, mais systématiquement après le début de la gestion qui, conformément aux articles 243 et 245 CCL et 181 CGCL, commence le 1^{er} janvier. Or le principe posé par l'article 345 du CCL et 254 du CGCL est l'adoption du budget « avant le 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique ».

De même, à l'exception du compte administratif de 2016, le vote du conseil municipal sur ce document, qui constitue l'arrêté des comptes de la commune, a eu lieu au-delà du 1^{er} octobre, date prévue par les articles 350 du CCL ou 259 du CGCL pour cette délibération. La transmission du compte administratif au représentant de l'Etat, prévu par l'article 353 du CCL ou l'article 262 du CGCL n'est pas non plus documentée.

Le Maire invoque les élections locales de 2014 pour expliquer la tenue de moins de quatre réunions du conseil municipal en 2014 et 2015 et l'attente de la disponibilité du compte de gestion du comptable pour ce qui concerne les délibérations tardives sur le compte administratif.

Il sied de noter que les élections locales ayant eu lieu en 2014, elles ne peuvent être invoquées pour justifier l'insuffisance des réunions du conseil municipal en 2015.

Recommandation n° 1 :

La Cour demande au Maire de veiller :

- **au respect de la loi par la tenue, au moins, des quatre sessions trimestrielles du conseil municipal ;**

- à la tenue de la session budgétaire du conseil municipal systématiquement avant le 31 décembre de l'année n-1, c'est à dire avant le début de la gestion ;
- à l'arrêté des comptes de la commune au plus tard le 1^{er} octobre de l'année n+1 conformément à la loi et à conserver les lettres de transmission du compte administratif au représentant de l'Etat.

1.2. Le fonctionnement du bureau municipal et des commissions

Pour la période sous revue, la Cour n'a pu disposer de documents (convocations, procès verbaux, rapports ou comptes rendus, etc.) attestant de la tenue des réunions et du fonctionnement régulier du bureau municipal composé du Maire et de ses adjoints.

En vertu des dispositions de l'article 113 du CCL (article 111 du CGCL), le bureau municipal est notamment chargé de :

- l'établissement de l'ordre du jour des séances du conseil ;
- l'assistance aux services administratifs et techniques de la Commune dans la conception et la mise en œuvre des actions de développement ;
- la surveillance du recouvrement des impôts, taxes et droits municipaux, la prise ou la proposition des mesures propres à améliorer le recouvrement ;
- et la détermination du mode d'exécution des travaux communaux.

Cette absence de documentation des travaux ou des activités concerne aussi les commissions qui peuvent être créées sur le fondement des articles 162 CCL et 156 CGCL. Aux termes de ce dernier article, la première réunion des commissions créées est convoquée par le Maire aux fins de désignation de leurs présidents et vice-présidents.

Le Maire soutient que le bureau municipal se réunit très souvent pour les propositions d'ordre du jour des réunions du conseil municipal et d'autres affaires concernant la gestion municipale. Il en est de même de certaines commissions comme la commission des finances pour le suivi des recettes et celle de l'éducation pendant la rentrée scolaire pour la répartition des fournitures scolaires et l'organisation du transport des élèves.

La tenue régulière des réunions ainsi que la rédaction de comptes rendus ou de procès verbaux à l'issue de celles-ci constituent des éléments importants permettant de constater l'exercice effectif par le Bureau et les commissions des importantes attributions que leur confère la loi.

Recommandation n° 2 :

La Cour invite le Maire à veiller à la matérialisation par écrit (convocations, comptes rendus, etc.) de la tenue des réunions du bureau municipal et des commissions.

1.3.La tenue déficiente de la comptabilité administrative

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

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

A l'exception du bordereau de recueil des mandats, l'ordonnateur de la commune n'a tenu durant les gestions contrôlées aucun de ces livres comptables. Outre les bordereaux, la comptabilité administrative se limite aux fiches d'engagement et aux mandats de paiement.

Pour le Maire, la non tenue d'une comptabilité administrative conforme à la réglementation est due en grande partie à l'absence de ressources humaines qualifiées pouvant tenir une bonne comptabilité.

Recommandation n° 3:

La Cour demande au Maire de veiller à :

- **la création et à la tenue des livres de comptabilité énumérés par l'article 75 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 ;**
- **et à la formation du personnel en comptabilité administrative.**

1.4. L'absence de comptabilité des matières

La comptabilité des matières n'est pas effective non plus au niveau de la commune de Matam. En effet, même si un comptable des matières a été désigné et une commission de réception constituée, il n'y a pas de bons de mouvement ni de fiches de stock. Les procès-verbaux de réception sont davantage considérés comme une formalité pour le paiement des factures que comme la première pièce devant permettre de contrôler l'entrée des matières en comptabilité.

Ainsi, pour la gestion du carburant, le stock est confié au gérant de la station-service. En cas de besoin, les véhicules de la commune y vont pour remplir leur réservoir. Il n'y a pas un système de dotation mensuelle ou journalière pour le véhicule de fonction du maire, celui de service, le bus de transport des élèves et le tracteur de la commune, tel que prévu par le décret n° 2008-695 du 30 juin 2008 réglementant l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs et fixant les conditions dans lesquelles des indemnités compensatrices peuvent être allouées à certains utilisateurs de véhicules personnels pour les besoins du service et son instruction d'application, à savoir l'instruction présidentielle n° 0019/PM/SGG/BSC du 5 novembre 2008.

C'est le cas aussi pour le carburant acheté avec les fonds de dotation pour les services déconcentrés à compétence transférée. La gestion du carburant mérite une attention particulière d'autant plus que l'examen des pièces de dépenses renseigne qu'au moins 32 891 litres de carburant en 2012, 45 922 litres en 2013, 45 324 litres en 2014, 46 223 litres en 2015 et 62 380 litres en 2016 ont été acquis sur le budget communal.

La même situation est constatée pour la distribution des denrées liées aux secours aux indigents. En effet, celles-ci sont distribuées aux bénéficiaires après réception par une commission sans aucune formalité de comptabilisation.

Il en est de même des autres matières, notamment les fournitures de bureau stockées dans le bureau du secrétaire municipal.

Il faut également signaler l'absence d'inventaire des matières durant toute la période sous revue et de tenue du journal et du grand-livre.

Cette situation constitue une violation de l'article 265 du Code des Collectivités locales (214 du CGCL) qui dispose que l'organe exécutif, en l'occurrence le maire, doit tenir une comptabilité des matières dans les conditions fixées par la réglementation en vigueur. Il

s'agissait pour les années sous revue du décret n° 81-844 du 20 août 1984 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics, modifié et de l'instruction ministérielle n° 4 MEF du 8 mars 1988 abrogeant et remplaçant les instructions n° 90 MEF-DGF-DMTA du 27 août 1982 et n° 6680 du 21 novembre 1985 relatives à la comptabilité des matières.

En l'absence d'une tenue régulière de la comptabilité des matières, il n'est pas étonnant que « les comptes de gestion-matières » qui doivent être établis par le maire et délibérés en conseil municipal n'existent pas. Cette procédure est prévue par les articles 93 du Code des Collectivités locales (87 du CGCL).

Le Maire explique l'absence de tenue de la comptabilité des matières et d'établissement du compte de gestion-matières par un manque de personnel qualifié dans ce domaine, nonobstant la désignation d'un comptable des matières.

Outre que c'est susceptible de qualification en faute de gestion, le défaut de comptabilité des matières est source de non transparence.

Recommandation n° 4:

La Cour demande au Maire de cesser la pratique consistant à confier aux fournisseurs la garde des biens acquis auprès d'eux, notamment en ce qui concerne le carburant et les denrées alimentaires destinées aux secours aux indigents.

La Cour demande au Maire de veiller à :

- **la tenue de la comptabilité des matières en conformité avec la réglementation en vigueur, notamment le décret n° 2018-842 du 9 mai 2018 portant comptabilité des matières et l'exercice plein et entier par le comptable des matières de ses attributions ;**
- **une application effective de la réglementation sur l'utilisation des véhicules administratifs, en particulier par le respect des dotations mensuelles réglementaires et la tenue de carnets de bord ;**
- **et à la formation du secrétaire municipal et du comptable des matières en comptabilité des matières.**

II. LA GESTION DU PERSONNEL

2.1. Le non respect des conditions de recrutement du personnel contractuel

La Commune recrute chaque année, sur la base de contrats à durée déterminée, du personnel d'appoint affecté dans les services déconcentrés à compétence transférée.

Le renouvellement quasi permanent de ces contrats pour les mêmes agents maintient ceux-ci pendant plusieurs années successives au sein du personnel de la collectivité, avec toujours le statut de travailleur temporaire.

L'utilisation de la main d'œuvre temporaire, avec le statut de contractuel, obéit à des règles dont le non respect peut générer des contentieux pouvant aboutir, à une éventuelle condamnation de la commune par le tribunal du travail.

En effet, cette situation contrevient aux dispositions de l'article L. 42 du code du travail qui prévoit qu'aucune entreprise (ou employeur) ne peut conclure avec le même travailleur plus de deux contrats à durée déterminée, ni renouveler plus d'une fois un contrat à durée déterminée.

En l'espèce, le risque pour la commune est que la nature du lien avec ce personnel soit requalifiée par le juge en contrat de travail à durée indéterminée et que la commune soit condamnée à payer des droits à ce personnel.

Le Maire indique que les contrats sont soumis à l'Inspection du Travail qui n'a pas eu à leur faire de récrimination ou de conseil sur ce point.

Il faut noter que la régularité intrinsèque du contrat peut ne pas poser de problème, mais c'est la récurrence de ce type de contrat au fil des années avec le même travailleur qui entraîne l'illégalité.

Recommandation n° 5 :

La Cour demande au Maire M. Mamadou Mory DIAW de veiller au respect des conditions d'utilisation de la main d'œuvre temporaire fixées par la législation du travail notamment en ce qui concerne le nombre et la durée des contrats.

2.2. Le non respect des règles relatives aux salaires pour le paiement du personnel contractuel

Quelque soit la durée du contrat qui lie l'employeur à son agent, le traitement de ce dernier doit se faire sur la base d'un bulletin de salaire avec l'ensemble des éléments obligatoires qui le composent conformément aux articles L 116 et L 130 du Code du travail.

Le traitement des salaires du personnel temporaire et d'appoint de la commune est, cependant, fait sur la base d'états de paiement sans prendre en compte les obligations de l'employeur.

Ainsi, des éléments essentiels du salaire ne sont pas pris en compte, au préjudice, d'une part des employés avec le non versement de la prime de transport, des cotisations à l'IPRES et à la Caisse de Sécurité sociale, et d'autre part de l'Etat avec non le versement de l'impôt sur le revenu.

Interpellé sur cette situation, le Maire invoque l'ignorance des textes et affirme qu'après le passage de la mission, il y a été remédié.

Toutefois, des exemplaires de bulletin de salaire attestant de ce changement ne sont pas joints.

Recommandation n° 6 :

La Cour recommande au Maire de veiller à la connaissance et a une bonne application par ses collaborateurs et lui des lois et règlements régissant les matières sur lesquelles il a compétence et prend des actes de gestion.

2.3. Des arriérés dus à la Caisse de Sécurité sociale

Il ressort des informations recueillies auprès de la Caisse de Sécurité sociale (CSS) suivant lettre n° 0355 CSS/DG/DAIT du 15 mai 2018 de son Directeur général, que des écarts sont constatés parfois entre le montant facturé par la CSS et le montant des cotisations versées par la commune de Matam.

Ces écarts cumulés s'élèvent à 635 372 francs réparties en cotisations principales pour 269 103 francs et en majorations pour 366 269 francs. Pour la période sous contrôle, le montant total dû est 523 244 francs dont 269 043 francs en principal et 254 201 francs en majorations.

La dette de la commune auprès de la CSS atteint 2 417 117 francs si on prend en compte la période antérieure à 2010 dont le cumul des soldes est de 1 781 745 francs.

Appelé à expliquer cette dette et à indiquer les dispositions pour résorber les arriérés auprès de la Caisse de Sécurité sociale, le Maire assure que chaque mois, au moment du mandatement pour les salaires, les états de paiement pour l'IPRES et la CSS sont également mandatés et envoyés au comptable. Il ajoute que des dispositions ont été prises pour le contrôle et le suivi mensuel des virements effectués au bénéfice de la CSS.

Recommandation n° 7 :

La Cour invite le Maire M. Mamadou Mory DIAW à veiller à la poursuite du paiement mensuel des cotisations sociales et d'envisager, en rapport avec la CSS, un plan d'apurement de la dette de la commune même si la part la plus importante de celle-ci ne relève pas de sa gestion.

III. L'ANALYSE FINANCIERE

3.1. La sincérité budgétaire

Tableau n° 1 : Comparaison des recettes (prévisions et réalisations) de la gestion 2016 aux recettes de la gestion 2015

Réalisation gestion précédente (2015)	Prévisions 2016	Réalisations 2016	Rapport Prévisions 2016 / Réalisations 2015	Rapport Réalisations 2016 / Réalisations 2015
223 149 656	510 555 752	283 975 039	2,29	1,27

Source : comptes de gestion 2015 et 2016

La sincérité budgétaire commande que les prévisions budgétaires tiennent compte des résultats de l'exercice antérieur, et plus généralement des capacités prouvées par le passé récent (trois derniers exercices) de l'organisme.

Or les prévisions de recettes de 2016 représentent 2,29 fois les réalisations de recettes de 2015. Ce qui se traduit, en valeur absolue, à 287 406 096 francs de recettes prévues mais qui n'ont pas été recouvrées, alors qu'en parallèle des autorisations de dépenses ont été votées sur cette base. Cette situation aboutit à une surestimation des recettes propres, même s'il peut être noté, par ailleurs, une augmentation des réalisations de recettes de la gestion 2016 de 27% par rapport à la gestion 2015.

Tableau n° 2 : Comparaison des prévisions et réalisation de recettes sur une année

	2014	2015	2016	Valeur moyenne
Prévision	495 231 267	574 517 579	510 555 752	526 768 199
Réalisation	225 727 079	223 149 656	283 975 039	244 283 925
Taux de réalisation	45,58	38,84	55,62	46,37

Source : comptes de gestion 2014, 2015 et 2016

Le tableau ci-dessus qui compare les prévisions et réalisations de recettes sur une année montre un taux de réalisation assez faible ne dépassant pas 55.62% pour la meilleure année, à savoir 2016. Cette situation est similaire pour les autres gestions de la période sous revue, confirmant le manque de sincérité budgétaire.

Le Maire explique le déséquilibre entre les prévisions et les réalisations de recettes par la non maîtrise du recouvrement des recettes collectées par l'administration fiscale. Il affirme que le budget est élaboré en fonction des années passées et sur la base des recettes collectées, par la commission des finances élargie aux agents collecteurs et au surveillant des halles et marchés.

Il faut rappeler que les informations relatives aux réalisations de recettes dont la phase administrative relèvent de l'administration fiscale sont, au minimum, contenues dans les comptes de gestion au même titre que les autres recettes.

Recommandation n° 8 :

La Cour invite le Maire M. Mamadou Mory DIAW à poursuivre l'effort de rationalisation des prévisions budgétaires entamé en 2016 et de veiller au réalisme desdites prévisions au regard de toutes les informations financières pertinentes disponibles.

3.2. Evolution des principales sources de recettes de fonctionnement

Tableau n° 3 : Les recettes de fonctionnement de la commune

Exercice	2014	2015	2016
Produits de l'exploitation	4 601 500	3 973 000	14 620 000
Produits domaniaux	9 240 000	12 326 950	15 036 072
Produits fiscaux	30 991 416	21 535 184	17 972 383
Taxes municipales	12 639 863	22 459 072	23 768 128
Dotation de fonctionnement	95 050 000	95 000 000	98 000 000
Autres	3 204 300	2 855 450	2 728 350
Total	155 727 079	158 149 656	172 124 933

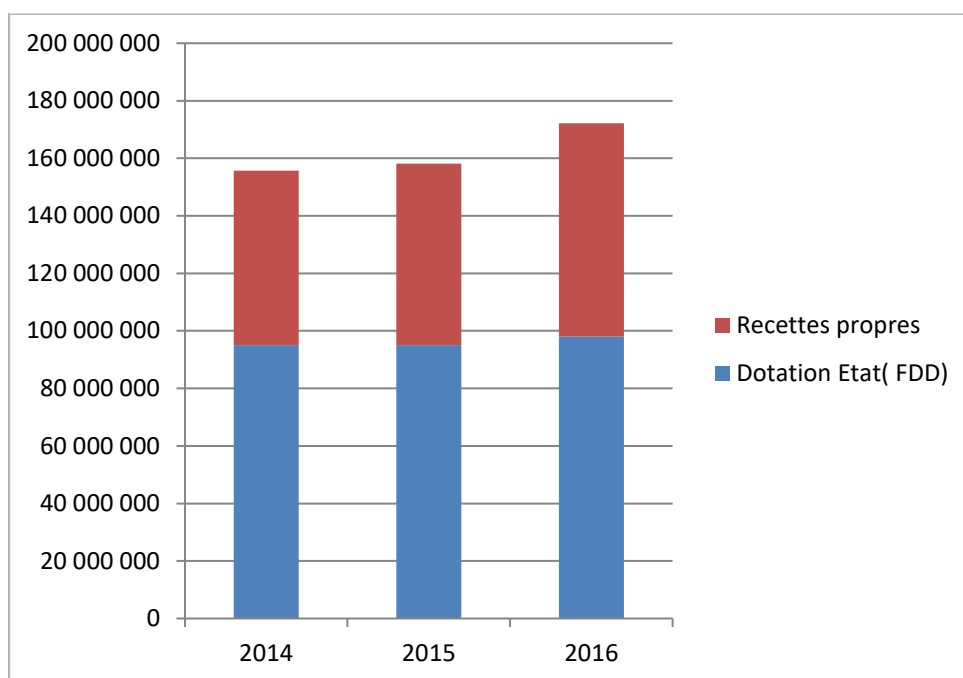
Source : comptes de gestion 2014, 2015 et 2016

Tableau n° 4 : Part respective des principales recettes de fonctionnement de la Commune

Exercice	2014	2015	2016
Produits de l'exploitation	2,95%	2,51%	8,49%
Produits domaniaux	5,93%	7,79%	8,74%
Produits fiscaux	19,90%	13,62%	10,44%
Taxes municipales	8,12%	14,20%	13,81%
Dotation de fonctionnement	61,04%	60,07%	56,94%
Autres	2,06%	1,81%	1,59%
Total	100,00%	100,00%	100,00%

Source : comptes de gestion 2014, 2015 et 2016

Graphique : Poids respectifs des recettes propres et des fonds de dotation



La situation des recettes de fonctionnement est plutôt stable durant la période sous revue. Cependant il faut constater que la commune compte davantage sur les fonds de dotation de l'Etat qui représentent en 2016, 2015 et 2014 respectivement 56,93%, 60,07% et 61,04% des recettes de fonctionnement.

En outre, il est relevé la baisse du revenu des produits fiscaux de 2016 par rapport à 2015 due essentiellement à la diminution du rendement de la taxe sur les véhicules automobiles.

Il est également à relever que les recettes propres, notamment le rendement des taxes municipales, auraient pu être plus élevées si la commune parvenait à recouvrer la taxe sur l'eau.

3.3. Effort d'équipement

Tableau n° 5: Répartition des réalisations de dépenses en fonctionnement et investissement

Exercice	2014	2015	2016
Fonctionnement	196 663 890	163 155 378	170 753 782
Investissement	78 263 400	70 224 296	42 693 100
Total	274 927 290	233 379 674	213 446 882

Source : comptes de gestion 2014, 2015 et 2016

Tableau n° 6 : Répartition en % des réalisations de dépenses en fonctionnement et investissement

Exercice	2014	2015	2016
Fonctionnement	71%	70%	80%
Investissement	29%	30%	20%
Total	100%	100%	100%

La part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales se situe à un bon niveau (29%) en 2014, (30%) en 2015 et se maintient à un taux de 20% en 2016.

Néanmoins, même si la commune dispose d'importants excédents de fin de gestion (voir tableau n° 8 infra), il faut souligner que durant la période sous revue, pour financer ses équipements, elle privilégie des ressources extérieures. Ainsi, la part relative aux fonds de concours dans les recettes d'investissement est très élevée (92 à 100%), comme il ressort du tableau ci-dessous.

Tableau n° 7 : Part des fonds de concours dans les ressources d'investissement de la Commune

Exercice	2014	2015	2016
Recettes réalisées	70 000 000	65 000 000	111 850 106
FECL	25 000 000	15 000 000	25 000 000
Autres Fonds de concours	45 000 000	45 000 000	86 850 106
Total Fonds de concours	70 000 000	60 000 000	111 850 106
Excédents de fonctionnement capitalisés		5 000 000	0
Taux (%) Fonds de Concours	100%	92%	100%
Taux (%) financement propre	0%	8%	0%

Source : comptes de gestion 2014, 2015 et 2016

3.4.Le mauvais traitement budgétaire des excédents de dépenses

Au regard des chiffres des comptes de gestion, des excédents de dépenses sur les recettes ont été constatés pour les gestions 2014 et 2015 comme au tableau ci-dessous :

Tableau n° 8 : Soldes de la gestion courante et soldes de clôture figurant au compte de gestion

Gestion	2014	2015	2016
Résultat de fonctionnement de l'année	- 40 936 811	- 5 005 722	1 371 151
Résultat d'investissement de l'année	- 8 263 400	- 5 224 296	69 157 006
Résultat de la gestion	- 49 200 211	- 10 230 018	70 528 157
Résultat de la gestion précédente	119 566 793	70 766 582	60 536 564
Excédent net	70 766 582	60 536 564	131 064 721

Source : comptes de gestion 2014, 2015 et 2016

A l'opposé de cette situation, les budgets de 2015 et 2016 ont prévu des reports positifs aussi bien en section Fonctionnement qu'en section Investissement dont les chiffres ne correspondent pas à la réalité issue de l'exécution budgétaire reflétée dans les comptes de gestion du Receveur municipal.

Tableau n° 9 : Prévisions de report dans les budgets primitifs

Gestion	2014	2015	2016
Report de fonctionnement	41 817 813	2 144 714	144 714
Report d'investissement	8 856 628	69 822 865	64 061 038

Source : budgets 2014, 2015 et 2016

Ainsi, à l'exécution de ces budgets et à juste raison, aucune réalisation n'a été mentionnée au poste 121 pour le report de fonctionnement et 123 pour le report d'investissement.

Au demeurant, la nomenclature budgétaire des collectivités locales (annexe 2 du décret 1991-1230 du 14 novembre 1991 portant réforme des plans comptables de l'Etat et collectivités locales) considère ces excédents de dépenses comme des dépenses et prévoit de les budgétiser au chapitre 800 Excédents de dépenses d'investissement et au chapitre 100 Excédents de dépenses de la gestion close.

Il faut noter, par ailleurs, que contrairement aux dispositions de l'article 78 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales, les comptes administratifs du Maire ne présentent pas le détail de l'excédent constaté à la clôture de la gestion et la situation financière générale de la commune.

Du point de vue de la situation financière de la commune, les déficits de l'exécution budgétaire courante de 2014 et 2015 ont été couverts par un excédent global des recettes préexistant. En effet, la commune a un excédent net de 70 766 793 francs en 2014, 60 536 564 francs en 2015 et 131 064 721 francs en 2016, l'importance de ce dernier montant s'expliquant par une faible exécution en dépense de la section Investissement.

Le maire soutient que les comptes administratifs ont été établis suivant un modèle qui présente certainement des insuffisances et que s'agissant des prévisions budgétaires, il tire les chiffres du compte de gestion du comptable.

Il convient de souligner, comme indiqué plus haut, que pour les gestions 2014 et 2015 notamment, les excédents de gestion étaient négatifs, même si la trésorerie de la commune était excédentaire. En outre, le compte de gestion de l'année n-1 n'est pas encore disponible au moment de la préparation et du vote du budget de l'année et ne peut donc pas être la source des prévisions de celui-ci.

Recommandation n° 9 :

La Cour demande au Maire :

- **de faire mention du détail de l'excédent et de la situation financière générale de la commune dans les comptes administratifs ;**
- **de ne prévoir de report au budget primitif que lorsqu'un excédent de recettes sur les dépenses existe et apparaît expressément dans le compte administratif de l'année n-1.**

IV. LES ANOMALIES EN MATIERE DE DEPENSES

4.1. Les secours aux indigents

L'article 32 b de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales et l'article 307 du CGCL disposent que l'organisation et la gestion de secours au profit des nécessiteux est de la compétence de ces dernières.

Cette matière peut être soumise à la délibération du conseil municipal, réuni à huis clos comme prévu par l'article 157 du code des collectivités locales et l'article 151 du CGCL.

Pour la gestion de ces secours, le décret n° 96-1135 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales

en matière de santé et d'action sociale, en son article 21 faisait obligation au conseil municipal de créer une commission chargée de l'organisation et de la gestion des secours et d'élaborer un règlement fixant la forme des demandes de secours et leur nature.

Durant la période sous revue la commune de Matam a dépensé la somme de 56 198 000 FCFA pour les secours aux indigents. Cependant, à l'examen des pièces justificatives à l'appui des mandats payés au titre des secours aux indigents, des insuffisances sont constatées, comme l'absence de délibération du conseil municipal, de la liste d'émargement des bénéficiaires pour les années 2012 et 2013. Il en est de même du rapport de la commission sociale et de la demande manuscrite de l'intéressé, prévus par le décret précité.

Cet encadrement juridique des secours aux indigents par le CCL de 1996 et son décret d'application relève, au demeurant, de la bonne gestion et de la transparence.

Invité à indiquer les critères préalablement mis en place pour l'attribution des secours aux indigents, le Maire en avance trois que sont : être un habitant de la commune, être identifié comme n'ayant aucun revenu et faire partie de la liste des indigents approuvée par le Service départemental de l'action sociale.

Il est à noter que la demande n'est pas mentionnée parmi les critères cités par le maire et que le conseil municipal n'est pas impliqué, ni en plénière ni par le biais d'une commission.

Recommandation n° 10 :

La Cour invite le Maire M. Mamadou Mory DIAW, en sus des critères dont il a fait mention :

- **intégrer la demande expresse de l'indigent accompagnée de la copie de sa carte d'identité nationale parmi les critères d'octroi de secours ;**
- **impliquer le conseil municipal, au moins, par la soumission des dossiers à une commission avant la prise de décision du Maire.**

4.2. Absence de l'état des rationnaires

Tableau n° 10 : différents mandats pour des dépenses diverses

Mandats				Montant TTC
N°	Date	Bénéficiaire	Objet de la dépense	
133	10/04/2012	Restaurant traiteur le Foutanké	Réception publique	1 700 000
236	02/07/2012	Restaurant traiteur le Foutanké	Réception publique	1 680 000
538	06/12/2012	Moussa BA ECOT	Dépenses diverses	1 500 000
539	06/12/2012	Moussa BA ECOT	Participations diverses (Journée de l'excellence)	2 000 000
442	06/12/2012	Restaurant traiteur le Foutanké	Réception publique	250 000
543	06/12/2012	Restaurant traiteur le Foutanké	Restauration des conseillers	300 000
100	25/03/2013	Moussa BA ECOT	Participations diverses (Journée culturelles des usagers du fleuve)	2 000 000
127	10/04/2015	Moussa BA ECOT	Fête de l'indépendance	1 000 000
269	04/07/2016	Moussa BA ECOT	Achat de denrées alimentaires (Appui aux centres d'examen du CFEE)	2 500 000

Le tableau ci-dessus retrace des dépenses effectuées pour l'achat de denrées alimentaires. Ces acquisitions permettaient de prendre en charge la restauration des participants à diverses manifestations, sur la foi des certificats administratifs du maire.

Cependant l'état des rationnaires ne figure pas parmi les pièces justificatives produites à l'appui des mandats. Cette situation traduit une violation de l'arrêté n° 6058/MEF/DGCPT du 22 août 2003 portant établissement de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat qui dispose que pour l'achat de denrée alimentaire, l'état des rationnaires justifiant les quantités consommées doit être produit. A défaut, l'ordonnateur doit suspendre la liquidation de la dépense.

Interpellé sur le mandatement des dépenses d'achat de denrées alimentaires sans la production de l'état des rationnaires pour chacune de ces dépenses, le Maire invoque l'ignorance de l'exigence de la production de cette pièce pour ces dépenses.

En l'absence de nomenclature des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, les dispositions concernant l'Etat sont applicables.

Recommandation n° 11 :

La Cour demande au Maire M. Mamadou Mory DIAW de veiller à la production de l'état des rationnaires avant de mandater des dépenses d'achat de denrées alimentaires destinées à la restauration des participants à des manifestations organisées ou financées par la Mairie.

4.3.Non respect des conditions de passation et d'exécution des marchés.

Le tableau ci-dessous retrace des marchés dont la passation et l'exécution se sont déroulées dans un délai irréaliste au regard de la nature des travaux.

Tableau n° 11 : Processus de passation et d'exécution des marchés

Numéro Mandat	Date Mandat	Montant	Nature des travaux	Délai d'exécution	Date Facture	Date PVRT	Date contrat	Date PV Dépouillement	Date Devis	Date bon de commande
249	17/06/2013	19 987 640	Construction mur de clôture	6 mois	07/06/2013	14/06/2013	10/06/2013	10/06/2013	07/06/2013	10/06/2013
401	27/09/2013	18 048 661	Extension du réseau électrique	30 jours	10/09/2013	10/09/2013	09/09/2013	09/08/2013	08/08/2013	11/09/2013
184	08/05/2014	1 538 000	Travaux de réalisation fosses septiques et portes métalliques		22/04/2014	22/04/2014	22/04/2014	22/04/2014	22/04/2014	22/04/2014
467	27/11/2015	27 445 308	Extension du réseau électrique et éclairage public	45 jours	19/11/2015	30/11/2015	22/10/2015	28/09/2015		23/11/2015
511	29/12/2015	8 666 940			01/12/2015					30/11/2015
228	12/06/2015	3 000 000	Construction hangar		04/06/2015	12/06/2015	04/06/2015	04/06/2015	04/06/2015	04/06/2015
229	12/06/2015	9 000 000	Réhabilitation ancienne mairie		04/06/2015	12/06/2015	04/06/2015	04/06/2015	04/06/2015	04/06/2015
	12/02/2016	8 809 880	Extension du réseau électrique et éclairage public	100 jours	30/11/2015	30/12/2015	30/11/2015	30/11/2015	30/11/2015	28/01/2016
		5 000 368								27/01/2016

Il est relevé que la procédure de passation des marchés, de la production des offres des candidats à la signature du contrat par les parties en passant par le dépouillement des offres par la commission des marchés et l'émission du bon de commande par le maire, tient souvent sur une journée, ou une semaine.

Il s'y ajoute qu'il a été constaté dans plusieurs cas, que la réception des travaux, leur facturation et l'ordonnancement de la dépense sont effectués avant l'expiration de la durée contractuelle des travaux. Cette situation pose le problème du paiement avant service fait et prive la commune de la possibilité de surveiller efficacement les travaux, de les contrôler et d'infliger le cas échéant des pénalités à l'entreprise contractante.

C'est le cas notamment des travaux du mur de clôture du marché pour un montant de 19 987 640 francs totalement réglés suivant le mandat N° 25 du 17 juin 2013, soit dix jours après la signature du contrat qui prévoyait un délai d'exécution de six mois et dont les travaux étaient toujours en cours au moment du contrôle sur place en 2018.

Pour les autres dépenses citées, si l'inspection physique a permis de s'assurer de l'existence des infrastructures, elle a également confirmé l'impossibilité de les réaliser en un jour ou une semaine.

Cette situation constitue une violation des règles de comptabilité publique et des marchés publics. En effet, outre le paiement avant service fait, cette pratique induit la fausse certification et ôte toute fiabilité au système de passation et d'exécution des marchés publics de la commune.

Appelé à justifier les incohérences des dates constatées dans la procédure de passation des marchés et le mandatement des dépenses de marché avant l'achèvement des travaux, le Maire soutient que les incohérences de date constatées dans la procédure de passation des marchés étaient indépendantes de sa volonté et qu'il ne s'en était pas rendu compte. Il fait valoir qu'heureusement tous les travaux ont été réalisés dans les meilleures conditions.

Il faut relever que vu les retards constatés et l'absence de pénalités de retard, dire que les travaux ont été réalisés dans les meilleures conditions ne correspond pas à toute la réalité des faits. Ensuite, le respect des procédures réglementaires dans la passation des marchés est une obligation et ne dépend pas de la volonté de l'autorité contractante.

Recommandation n° 12 :

La Cour demande au Maire M. Mamadou Mory DIAW de veiller scrupuleusement :

- **au respect strict des procédures de passation et d'exécution des marchés ;**
- **à ne pas mandater le paiement de prestations, fournitures et travaux avant service fait ;**
- **au respect, sous peine de pénalité prévue contractuellement, par les cocontractants de la commune des délais d'exécution des marchés de travaux.**

4.4. Paiement injustifié de frais de mission

Par lettre n° 206 AMS/ PDT/SP du 18 juin 2015, du Secrétaire permanent de l'association des Maires du Sénégal, ladite association a informé les maires de l'organisation d'un voyage groupé du 27 juin au 04 juillet 2015 à l'occasion du sixième forum de l'action des collectivités (29 et 30 juin 2015 à Paris) et une visite aux autorités municipales et locales de Casablanca. Les frais de participation à cette mission s'élèvent à 1 600 000 francs CFA. Ce montant couvre, suivant un mail du Secrétaire permanent de l'AMS :

- le prix du billet d'avion aller / retour : Dakar / Paris ; Paris/Casablanca ; Casablanca/Dakar ;
- navette aéroport - hôtel ;
- hébergement hôtel chambre individuelle et pension complète à Paris et Casablanca ;
- frais de visas ;
- transport interne à Paris et Casablanca.

Par décision n° 09/2015/CM du 23 juin 2015 et par mandat n° 241 du 23 juin 2015 le maire a ordonné le paiement du montant de 1 600 000 francs CFA à l'AMS.

Cependant, il a été noté que pour cette mission où le maire a été accompagné par le secrétaire municipal, des frais de mission ont été intégralement payés aux deux, respectivement par mandats n° 240 du 23 juin 2015 et 342 du 10 août 2015 d'un montant cumulé de 1 800 000 francs pour le maire, et 239 du 23 juin 2015 et 341 du 10 août 2015 d'un montant total de 700 000 francs pour le secrétaire municipal.

En application de l'article 5 du décret n° 2004-730 du 16 juin 2004 modifié par le décret n° 2005-124 du 18 février 2005 et le décret n° 2006-119 du 17 février 2006, et vues les conditions du voyage payé à l'AMS, l'un des deux participants n'avait droit qu'au tiers des frais de mission.

En effet cet article prévoit que « quand les frais d'hébergement ou de nourriture ou l'ensemble de ces frais sont supportés » par ailleurs, « les indemnités sont payées à un taux réduit dans les conditions suivantes ... hébergé et nourri : l'indemnité est égale au 1/3 de l'indemnité à taux plein ».

Dans sa réponse à l'observation de la Cour sur la justification du mandatement du montant intégral des frais de mission pour une mission dont l'hébergement et la restauration ont déjà été payés, le Maire invoque l'ignorance par rapport aux modalités de paiement des frais de mission.

Conclusion n° 1 :

La Cour constate que le paiement intégral des frais de mission au titre de cette mission est irrégulier et entraîne un trop perçu par le Maire M. Mamadou Mory DIAW de 1 200 000 francs.

4.5. Absence de pièces justificatives pour le paiement de frais de mission

Par mandats N° 50 du 21 février 2013 et N° 196 du 15 mai 2013 des avances de frais de mission ont été ordonnancées au bénéfice de Samba THIOUBE, Ibrahima THIOUBE, Mamadou NDIAYE, Mamadou GAYE et Alassane DICKO. Le premier nommé, vice président de la commission coopération décentralisée et partenariat, devait se rendre du 28 janvier au 3 février 2013 en France pour les besoins de la conférence mondiale des femmes élues locales. Les autres constituaient une délégation qui devait se rendre à Firminy (France) du 27 mai au 03 juin 2013 pour rencontrer les partenaires de cette ville.

Les mandats et ordres de mission visés au départ et à l'arrivée relatifs au paiement des reliquats de frais de missions n'ont pas été trouvés dans le dossier. Les passeports visés au départ et à l'arrivée des missionnaires pour attester de la réalité de ces missions ont été produits sur demande de l'équipe de vérification.

Cependant, il est constant que le reliquat de leurs frais de mission n'a pas été payé aux missionnaires, au motif, selon le Maire, qu'ils avaient accepté, au préalable, cette condition.

Il convient de rappeler que la seule condition posée par la réglementation pour le paiement du reliquat de frais de mission est la production de l'ordre de mission visé à l'arrivée et au départ. La gestion budgétaire de la charge des frais de mission doit se faire sur le nombre et la taille des délégations que la Mairie envoie en mission à l'étranger.

Recommandation n° 13 :

La Cour demande au Maire M. Mamadou Mory DIAW de cesser la pratique d'envoyer en mission des collaborateurs sans prendre en charge l'intégralité des frais de mission dus au titre de la réglementation.

La Cour recommande au Maire de moduler les charges relatives aux frais de mission à l'étranger en tenant en compte les possibilités budgétaires pour décider du nombre de mission et de la composition des délégations.

Le Président de la Chambre des Collectivités territoriales

Joseph NDOUR



Cour
des Comptes