

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 SAM
NOTAIRE POUR LA PERIODE 2015 A 2018**

Rapporteur :

Amadou BADJI, Conseiller

Assistants de vérification :

- Fatou SARR
- Cheikh SYLLA
- Oumar DIAO

AVERTISSEMENT

Conformément aux dispositions de l'article 49 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes, le présent rapport définitif de contrôle de la gestion de la commune de Sam Notaire, pour les exercices 2015 à 2018, a été adopté par la Chambre des Collectivités territoriales de la Cour des Comptes, à l'unanimité de ses membres, en sa séance du 22 mai 2020, sur le contenu du rapport provisoire rédigé par Monsieur Amadou BADJI, Conseiller, au vu et compte tenu des réponses et observations du maire, du secrétaire municipal, du coordonnateur du Bureau du Développement local, des billeteurs, des secrétaires particulières et de la directrice de l'école maternelle Antonio CAROVANI, avec l'assistance de Maître Ndèye Ndella SARR DIOUF, greffier de la chambre.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
I. FONCTIONNEMENT DES ORGANES ET ORGANISATION DES SERVICES	3
1.1. FONCTIONNEMENT DES ORGANES	3
1.1.1. Fonctionnement altéré du conseil municipal	3
1.1.2. Fonctionnement de l'organe exécutif à améliorer	6
1.2. ORGANISATION DES SERVICES	8
1.2.1. Structure organisationnelle peu formelle	8
1.2.2. Déficit de pilotage et de coordination des services	13
II. GESTION DU PERSONNEL	17
2.1. ÉTAT DU SERVICE ET DU PERSONNEL	17
2.1.1. Service des ressources humaines non structuré	17
2.1.2. Personnel diversifié	17
2.2. MODALITES DE RECRUTEMENT	23
2.2.1. Insuffisance dans l'information du conseil municipal	23
2.2.2. Absence de critères de recrutement préétablis	23
III. GESTION BUDGETAIRE ET ANALYSE FINANCIERE	25
3.1. PROCEDURE BUDGETAIRE	25
3.1.1. Vote tardif des budgets	25
3.1.2. Défaut de sincérité des prévisions budgétaires	25
3.2. ANALYSE FINANCIERE	28
3.2.1. Fonctionnement et formation d'un autofinancement en baisse constante	28
3.2.2. Investissement et son financement	35
3.3. IRREGULARITES DES DEPENSES	40
3.3.1. Manquements relatifs aux billettage et charges de personnel	40
3.3.2. Défaut d'observation des règles d'exécution de la commande publique	44
IV. COMPTABILITÉS ADMINISTRATIVE ET DES MATIERES	50
4.1. COMPTABILITE ADMINISTRATIVE NON STRUCTUREE	50
4.1.1. Absence d'un service chargé de la comptabilité	50
4.1.2. Production laborieuse des comptes administratifs	51
4.2. COMPTABILITE DES MATIERES DEFAILLANTE	53
4.2.1. Commissions et acteurs incomplets aux rôles inversés	53
4.2.2. Gestion des matières peu rigoureuse et transparente	56
V. EXERCICE DES COMPETENCES TRANSFEREES	60
5.1. ENVIRONNEMENT ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES	60
5.1.1. Existence formelle d'une organisation en charge de l'environnement	60
5.1.2. Déficit en matière de veille et d'actions environnementales	61
5.2. GESTION DOMANIALE	63
5.2.1. Existence formelle de la commission des affaires domaniales	63
5.2.2. Gestion des affaires domaniales contraire à l'intérêt général	63
5.3. URBANISME ET HABITAT	65
5.3.1. Absence d'une planification en matière d'Urbanisme	65
5.3.2. Déficit de rigueur dans la gestion des autorisations de construire	65

INTRODUCTION

Par ordonnance n° 008/CC/CCT du 4 juillet 2019, nous avons été désigné pour procéder au contrôle de la gestion de la commune de Sam Notaire, au titre des exercices 2015 à 2018.

Cette commune constituait depuis 1996 l'une des cinq communes d'arrondissement de la ville de Guédiawaye. Elle a été érigée en commune de plein exercice à la faveur de l'acte III de la décentralisation et du décret n° 2014-830 du 30 juin 2014 portant création des villes de Dakar, Guédiawaye, Pikine, Rufisque et Thiès.

Elle compte vingt-cinq quartiers habités par plus de 85 986 habitants répartis sur une superficie de 2,6 km². La population est généralement occupée par les activités du secteur informel, en l'occurrence, le commerce, l'artisanat et le micro-jardinage, etc. Les infrastructures les plus significatives sont, notamment, un lycée, quatre collèges d'enseignement moyen, l'hôpital de niveau 2 Roi Baudouin, trois postes de santé, un commissariat central et le marché Sahn.

Les objectifs visés à travers ce contrôle, le premier réalisé par la Cour au sein de cette commune, au regard de l'évaluation du système de contrôle interne et des principaux risques, consistent à :

- vérifier la pertinence de l'organisation mise en place et le fonctionnement des organes ;
- vérifier la régularité des actes de gestion et identifier le gaspillage éventuel de ressources ;
- s'assurer de l'existence d'un plan de développement communal et de sa prise en compte dans le processus de budgétisation ;
- évaluer la capacité de la collectivité territoriale à mobiliser ses recettes propres ;
- évaluer l'application de la comptabilité administrative et de la comptabilité des matières ;
- évaluer la performance des organes de passation des marchés et le degré de maîtrise des règles y relatives ;
- évaluer la gestion du service financier et administratif (finances, budget, personnel, etc.) ;
- évaluer les dépenses, leur régularité et leur rapport à l'intérêt communal ;
- évaluer l'effectivité de l'exercice de compétences transférées par la commune.

Pour ce faire, la mission lancée le 23 juillet 2019, a été effectuée conformément aux normes et procédures de contrôle au sein de la Cour d'une part, ainsi qu'aux critères de vérification tirés du cadre juridique applicable aux collectivités territoriales et des règles de gestion généralement admises, d'autre part.

Les observations contenues dans le rapport, circonscrit aux gestions 2015 à 2018, concernent la gestion de l'actuel maire Aminata KANTE, installée dans ses fonctions le 14 juillet 2014.

En application des dispositions de l'article 252 du Code général des Collectivités territoriales, un entretien de fin de mission a été organisé avec Mme Aminata KANTE, pour l'informer des constatations devant figurer dans le rapport d'instruction à fin d'observations provisoires. Ces dernières ont appelé, de sa part, des réponses orales et écrites.

La Cour a arrêté ses observations définitives au vu des réponses aux constatations provisoires reçues du maire, du secrétaire municipal, des billeteurs, des secrétaires particulières, du coordonnateur du Bureau du Développement local et de la directrice de l'école maternelle Antonio CAROVANI.

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

I. FONCTIONNEMENT DES ORGANES ET ORGANISATION DES SERVICES

En référence aux dispositions de l'article 71 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales (CGCT), les communes sont administrées par deux organes, le conseil municipal et le maire qui dispose d'une administration pour gérer les affaires locales. Aussi, convient-il d'examiner d'une part, le fonctionnement des organes et d'autre part, l'organisation des services.

1.1. FONCTIONNEMENT DES ORGANES

La gouvernance de la commune est assurée par le conseil municipal, assemblée délibérante, et le maire, organe exécutif au regard, respectivement, des articles 106 et 93 du Code général des Collectivités territoriales. L'analyse de leur fonctionnement, à l'aune de la réglementation et des bonnes pratiques, a révélé plusieurs constatations.

1.1.1. Fonctionnement altéré du conseil municipal

Le fonctionnement du conseil municipal de la commune de Sam Notaire était, entre 2015 et 2018, marqué par une faible couverture de ses attributions et une faible activité de ses commissions techniques.

1.1.1.1. Faible couverture des attributions du conseil municipal

La faible couverture des attributions du conseil municipal résulte d'un côté, du défaut de respect de la périodicité et du nombre des réunions et de l'autre, de l'absence de délibérations sur plusieurs matières.

A. Défaut de respect de la périodicité et du nombre des réunions

L'article 144 du Code général des Collectivités territoriales dispose que le conseil municipal se réunit en session ordinaire une fois par trimestre. Il peut également être convoqué par le maire, en référence à l'article 145 dudit Code, en session extraordinaire sur sa propre initiative, à la demande du représentant de l'Etat ou de la majorité des membres du conseil.

Le nombre des comptes rendus, procès-verbaux et délibérations présentés à la Cour sont synthétisés dans le tableau n° 1 ci-dessous, relatif à la périodicité et au nombre de réunions du conseil municipal.

Tableau n° 1 : Réunions du conseil municipal

EXERCICES	PERIODES CONCERNEES	NOMBRE DE REUNIONS	NOMBRE DE DELIBERATIONS	MOYENNE TRIMESTRIELLE DE REUNIONS
2015	1 ^{er} trimestre	1	1	50%
	2 ^{ème} trimestre			
	3 ^{ème} trimestre	1	4	
	4 ^{ème} trimestre			

2016	1 ^{er} trimestre	1	1	50%
	2 ^{ème} trimestre			
	3 ^{ème} trimestre			
	4 ^{ème} trimestre	1	1	
2017	1 ^{er} trimestre	1		75%
	2 ^{ème} trimestre	1	1	
	3 ^{ème} trimestre			
	4 ^{ème} trimestre	1	1	
2018	1 ^{er} trimestre	1	1	75%
	2 ^{ème} trimestre	1	3	
	3 ^{ème} trimestre			
	4 ^{ème} trimestre	1	1	
TOTAL	16 trimestres	10	14	62,5 %

Sources : comptes rendus de session et délibérations

Ce tableau renseigne que l'organe délibérant s'est réuni deux fois en 2015 et 2016 et trois fois en 2017 et 2018. De même, il n'a tenu au titre du troisième trimestre qu'une seule session. Il en résulte que l'assemblée délibérante n'a pas respecté le nombre et la périodicité des réunions.

En réponse, le maire a indiqué que *"Le respect de la périodicité des sessions ordinaires du conseil municipal sera pris en compte conformément aux dispositions en vigueur du Code général des Collectivités territoriales."*

B. Absence de délibérations sur plusieurs matières

Durant la période sous revue, les délibérations du conseil municipal ont concerné le vote du budget, les orientations budgétaires, la délimitation du périmètre communal des "Niayes", la demande d'extension du périmètre communal, l'adoption du Plan de Développement communal (PDC), les conventions signées avec le Programme national de Développement Local (PNDL) et l'Agence de Développement municipal (ADM) dans le cadre du Programme d'Appui aux Communes et Agglomérations du Sénégal (PACASEN).

Toutefois, l'avis du conseil municipal n'a pas été sollicité sur plusieurs affaires pour lesquelles, l'organe est pourtant compétent. Il s'agit, notamment, de l'adoption de la convention portant dévolution à la commune de la gestion de l'école maternelle Antonio CAROVANI. Il en est de même des opérations domaniales effectuées par le maire relativement à la cession des cantines du bâtiment des services techniques. Pour cette irrégularité, le représentant de l'Etat n'a pas approuvé les arrêtés de cession, au terme de sa lettre n° 324/A.G/SP du 02 juillet 2019.

Dans sa réponse, le maire a souligné que *"La vigilance sera, aussi, de mise aux fins de prendre en compte toutes les affaires pour lesquelles l'organe délibérant est compétent" d'où, l'engagement "de soumettre la convention portant dévolution à la commune de la gestion de l'école maternelle Antonio CAROVANI à la délibération du conseil municipal"*.

1.1.1.2. Faible activité des commissions techniques issues du conseil municipal

Aux termes des dispositions de l'article 156 du Code général des Collectivités territoriales, le conseil municipal peut former des commissions pour l'étude des questions entrant dans ses

attributions. Ainsi, plusieurs commissions techniques auraient été formées. A l'analyse, leur nombre est pléthorique et leur niveau d'activités faible.

A. Pléthore de commissions techniques

Le tableau fourni par le secrétaire municipal informe que vingt-deux (22) commissions techniques ont été mises en place, en contradiction avec le Plan de Développement communal 2017-2022 qui en mentionne vingt-cinq (25).

En plus de ces informations contradictoires, les auditeurs n'ont reçu que les arrêtés n° 04 et 05 du 24 juillet 2015 portant, respectivement, nomination du président de la commission "Culture et Artisanat" et création de la commission "Formation professionnelle et TIC".

Ainsi, en l'absence d'actes de création des autres commissions, le document produit par le secrétaire municipal énumère les commissions ci-après, placées sous la supervision des adjoints du maire :

- "Affaires domaniales" ;
- "Education" ;
- "Formation professionnelle et TIC" ;
- "Coopération décentralisée" ;
- "Environnement et Cadre de vie" ;
- "Santé" ;
- "Jeunesse, Sport et Loisirs" ;
- "Alphabétisation et Langues nationales" ;
- "Affaires sociales" ;
- "Organisation" ;
- "Halles et marchés" ;
- "Finances" ;
- "Développement local" ;
- "Artisanat et Culture" ;
- "Entrepreneuriat féminin" ;
- "Conseils de quartier" ;
- "Sécurité" ;
- "Travaux publics" ;
- "Affaires religieuses" ;
- "Promotion économique" ;
- "Hygiène et Propreté" ;
- "Communication".

Il ressort de cette énumération, la possibilité de fusionner plusieurs commissions. C'est le cas des commissions "Santé" et "Hygiène et Propreté", "Education" et "Alphabétisation et Langues nationales", "Finances" et "Halles et marchés", "Affaires sociales" et "Affaires religieuses", etc.

Il s'y ajoute enfin, la nécessité de rappeler qu'au regard de l'article 156 du CGCT, les commissions techniques sont créées par délibération. Ainsi, les arrêtés du maire en la matière ne sont pas conformes.

En réaction, le maire a relevé que *" des actes seront pris pour la régularisation de la création des commissions techniques suivant une délibération."*

B. Inefficacité des commissions techniques

L'inefficacité des commissions techniques est constatée à travers le déficit de planification et d'activités.

S'agissant du déficit de planification, le maire et ses adjoints rencontrés n'ont pas produit à la Cour la feuille de route et le programme d'activités que les membres de chaque commission devraient, en principe, établir à la sortie de sa formation.

Quant à la réalisation d'activités, ils n'ont pas non plus produit la documentation relative aux éventuels travaux de ces commissions.

Tout au plus, le Plan de Développement communal (PDC) renseigne que seules huit (8) commissions fonctionnent régulièrement. Mais, aucun document ne permet la validation de cette affirmation. Ainsi, il sied de relever que ces commissions n'ont pas, en général, fonctionné, d'où l'opportunité d'en rationaliser le nombre.

Selon le maire, *"Le bureau municipal va se réunir pour statuer sur la fusion de certaines commissions et une réunion de partage sera tenue pour leur bon fonctionnement"*.

La Cour prend acte des réponses apportées par le maire pour prendre en charge les constatations relatives au fonctionnement du conseil municipal et des commissions techniques.

Recommandation n° 1 :

La Cour demande au maire de mettre en œuvre les mesures annoncées pour :

- respecter le nombre et la périodicité des sessions ordinaires du conseil municipal ;*
- soumettre à la délibération du conseil municipal la convention portant dévolution à la commune de la gestion de l'école maternelle Antonio CAROVANI ;*
- faire régulariser la création des commissions techniques suivant une délibération, rationaliser leur nombre et veiller à leur bon fonctionnement.*

1.1.2. Fonctionnement de l'organe exécutif à améliorer

En tant qu'organe exécutif de la commune, le maire est tenu d'exercer ses attributions d'abord sous le contrôle de l'organe délibérant, en référence à l'article 106 du CGCT et, ensuite, avec l'assistance de ses adjoints qui forment avec lui le bureau municipal, conformément à l'article 92 dudit Code. Ainsi, le fonctionnement de l'organe exécutif est apprécié notamment au regard de son impact à la fois sur la performance du conseil municipal et celle du bureau municipal.

1.1.2.1. Responsabilité du maire dans le dysfonctionnement du conseil municipal

Le maire a l'obligation de mettre en œuvre les délibérations du conseil municipal et de lui rendre compte de leur état d'exécution. De même, il lui incombe de le convoquer selon une périodicité précise et pour des matières déterminées. Ainsi, la manière avec laquelle le maire respecte lesdites obligations affecte la performance du conseil.

Sur le point relatif à l'obligation pour le maire de rendre compte au conseil, il convient de rappeler que le Plan de Développement communal 2017-2022 n'est, à ce jour, ni appliqué ni évalué. En effet, il ressort du compte rendu n° 03/CSN/M/SM du 14 décembre 2018 que le document transmis au sous-préfet le 16 juillet 2018 avait déjà été « étudié par les conseillers ».

L'inconsistance du suivi des délibérations du conseil municipal, reflétée à travers l'exemple susmentionné, est aggravée par le défaut d'ouverture par le maire d'un registre des délibérations côté et paraphé par le sous-préfet, en violation des dispositions de l'article 154 du CGCT. Ainsi, l'intégrité de la mémoire des délibérations du conseil municipal n'est pas préservée.

En raison de ses propres manquements, le maire impacte négativement le fonctionnement du conseil.

Il ressort de la réponse du maire, *l'engagement de prendre en charge les constatations de la Cour*. Par ailleurs, elle relève qu'*"un registre des délibérations, déjà commandé par le comptable des matières, sera côté et paraphé en cas de besoin"*.

La Cour rappelle que la formalité de côté et de parapher le registre des délibérations par le sous-préfet n'est pas optionnelle. Elle est obligatoire.

Recommandation n° 2 :

La Cour demande au maire :

- *d'opérationnaliser le Plan de Développement communal (PDC) dans le budget annuel ;*
- *d'établir le rapport annuel d'évaluation du PDC et de le soumettre à l'examen du conseil ;*
- *d'ouvrir un registre des délibérations côté et paraphé.*

1.1.2.2. Fonctionnement informel du bureau municipal

Le bureau municipal comprend, conformément aux dispositions combinées des articles 92, 93 et 111 du CGCT, outre le maire Aminata KANTE, ses quatre adjoints, en l'occurrence, Licka BA, 1^{er} adjoint, Youssou FALL, 2^{ème} adjoint, Moussa GNING, 3^{ème} adjoint et de Mama DIAKHOUMPA.

En référence aux dispositions de l'article 111 susmentionné, le bureau municipal assiste les services administratifs et techniques de la commune dans la conception et la mise en œuvre des actions de développement, l'établissement de l'ordre du jour des réunions du conseil municipal et la surveillance des impôts, taxes et droits.

Il ressort des entrevues avec ses membres que le bureau municipal se réunirait systématiquement pour, notamment, préparer l'ordre du jour des réunions du conseil. Mais, aucune convocation, aucun compte rendu ou procès-verbal de ses travaux n'a été produit.

En réponse, le maire a déclaré que les séances du bureau municipal seront désormais formalisées "par des convocations écrites et des comptes rendus ou procès-verbaux y relatifs".

Recommandation n° 3 :

La Cour demande au maire de formaliser le fonctionnement du bureau municipal en matérialisant ses séances de travail par des convocations écrites et des comptes rendus ou procès-verbaux y relatifs.

1.2. ORGANISATION DES SERVICES

L'étude des services municipaux de Sam Notaire et de leur animation révèle une structure organisationnelle peu formelle et un déficit de pilotage et de coordination.

1.2.1. Structure organisationnelle peu formelle

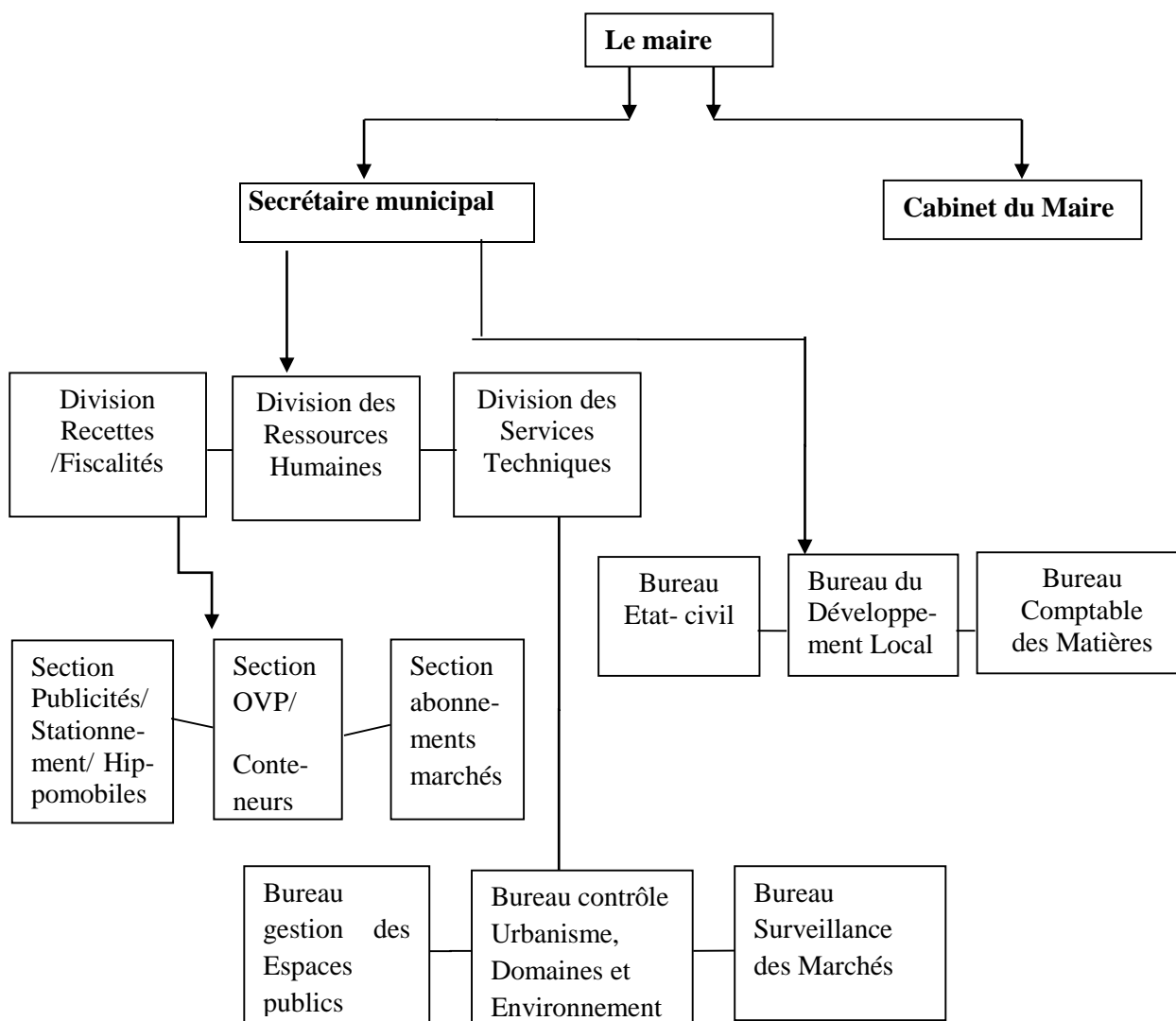
L'organisation des services municipaux repose sur un organigramme, non adopté par le conseil municipal, qui génère plusieurs défaillances fonctionnelles.

1.2.1.1. Organigramme non adopté par le conseil

L'organigramme appliqué dans la mairie, pendant la période sous revue, n'a pas été approuvé par l'organe délibérant, alors qu'il ne provient pas d'un modèle type arrêté en application de l'article 284 du CGCT. De ce fait, l'organe délibérant n'est pas mis dans les conditions de contrôler l'opportunité des recrutements.

Au-delà de ces aspects juridiques, l'organigramme de la commune comprend à la fois des divisions et des bureaux autonomes. Il s'agit de la Division des Ressources Humaines, de la Division des Recettes et Fiscalités, de la Division des Services Techniques, du Bureau de l'état civil, du Bureau de la Comptabilité des Matières et du Bureau du Développement Local.

Ces services sont individuellement placés sous la responsabilité du secrétaire municipal qui répond du maire. Ce dernier dispose, au sein de son cabinet, d'un secrétariat, comme il est établi à travers l'organigramme suivant.



L'examen de l'organigramme de la commune révèle un manque de cohérence. En effet, la Division des Recettes et Fiscalités est composée de trois sections, la Division des Services Techniques comprend trois bureaux, alors que la Division des Ressources Humaines ne compte ni bureaux ni sections.

Relativement à cette constatation, le maire a souligné "un manque de vigilance" et déclaré que "Des projets d'organigramme conforme au décret n° 2020-30 du 08 janvier 2020 et d'arrêté portant organisation et fonctionnement de la commune sont déjà élaborés. Ils seront validés par le bureau municipal avant d'être adoptés par le conseil municipal."

Toutefois, la Cour observe que les projets d'organigramme et d'arrêté portant organisation et fonctionnement de la commune mentionnés par le maire n'ont pas été produits.

Recommandation n° 4 : La Cour demande au maire de doter la mairie d'un organigramme conforme à la réglementation en vigueur.

1.2.1.2. Défaillances de plusieurs services

Les agents et services municipaux présentent, individuellement, un niveau de fonctionnement spécifique avec plusieurs défaillances imputables au secrétariat du maire, au Bureau de l'état civil et au Bureau du Développement local. Il s'y ajoute les manquements constatés dans le processus de nomination du secrétaire municipal.

A. Nomination du secrétaire municipal

En référence aux articles 112 du CGCT et 2 du décret n° 2014-1222 fixant le statut du secrétaire municipal, celui-ci est nommé par le maire, après avis consultatif du représentant de l'Etat, parmi les agents et fonctionnaires de la hiérarchie A ou B de la fonction publique, ou de niveau équivalent.

En application de ces dispositions, le maire a collaboré avec deux secrétaires municipaux (SM) en quatre ans. Il s'agit de Idrissa SEYDI, de juillet 2014 à mars 2016, et de Mabéry DIAKHATE, à compter de mars 2017, d'où l'absence d'un SM d'avril 2016 à février 2017.

Cependant, M. DIAKHATE exerçait ses fonctions sur la base d'un contrat de prestation de services. Ce statut juridique, qui ne sied pas à un emploi permanent et stratégique, a été utilisé pour contourner sa situation personnelle. En effet, M. DIAKHATE n'avait pas le statut requis pour être nommé en 2017 secrétaire municipal, en raison de son admission déjà à faire valoir ses droits à une pension de retraite.

Par ailleurs, l'acte matérialisant l'avis consultatif du représentant de l'Etat ou, tout au moins, la requête y relative n'a pas été produit à la Cour pour ce qui concerne M. DIAKHATE. Aucune indication y afférente n'a été non plus mentionnée sur l'acte de nomination.

Ainsi, il convient de relever qu'en l'absence de cet avis, le processus de sa nomination est entaché d'irrégularité.

Le maire a reconnu que cette nomination *"ne répond pas aux dispositions du décret n° 2014-1222 fixant le statut du secrétaire municipal"* mais elle était opportune car *"la commune a été confrontée à des difficultés de gestion"*.

Recommandation n° 5 :

La Cour demande au maire de veiller au respect des dispositions relatives aux conditions de nomination des agents communaux.

B. Secrétariat particulier du maire

Pendant la période sous revue, les secrétaires particulières sont Marème DIAGNE et Mame Fama DIAKHATE. Le secrétariat est rattaché au cabinet du maire et non au secrétaire municipal.

Toutefois, les courriers reçus ne portent pas un numéro « arrivée ». Les registres destinés aux « transcriptions », aux courriers confidentiels et secrets ne sont non plus ouverts. En plus, les registres du courrier sont mal archivés. Deux registres de 2005 ont été trouvés dans un piteux état au niveau du dépôt des matières pendant que le registre « arrivée » de 2016 est introuvable.

Enfin, les secrétaires particulières effectuent d'autres tâches qui ne relèvent pas de leurs fonctions comme l'établissement des mandats relatifs aux secours et des salaires de certains agents.

En retour, le maire a informé que *"des registres relatifs aux transcriptions, au courrier confidentiel, estampillé secret sont ouverts au secrétariat particulier du cabinet du Maire. Le*

projet d'arrêté portant organisation et fonctionnement de la commune a circonscrit les activités des secrétaires aux tâches qui relèvent de leurs fonctions."

De leur côté, les secrétaires particulières ont, chacune en ce qui la concerne, déclaré que le registre « arrivée » de 2016 a été finalement retrouvé. La secrétaire permanente a ajouté que des mesures seront prises pour éviter les manquements relevés.

Recommandation n° 6 :

La Cour demande :

- au maire de veiller à la mise en œuvre des mesures annoncées pour la tenue de tous les registres précités et pour circonscire les secrétaires particulières aux tâches de secrétariat ;***
- aux secrétaires particulières d'apposer un numéro continu sur les courriers reçus et d'archiver correctement les registres clôturés.***

C. Bureau de l'état civil

Le maire a pris plusieurs dispositions pour améliorer le fonctionnement du service de l'état civil à travers, notamment, le renforcement de son effectif, la réhabilitation du centre d'état civil secondaire Roi BAUDOIN, l'approvisionnement en vignettes, le reversement régulier à la recette municipale des recettes perçues, la nomination du Chef du Bureau de l'état civil et d'un deuxième officier d'état civil. De même, l'échantillon des registres examinés par l'équipe de contrôle atteste qu'ils sont cotés et paraphés par le président du tribunal d'instance.

Toutefois, il est constaté un risque d'encombrement du centre d'état civil principal, en raison d'un rythme soutenu d'accumulation d'archives qui réduit sans cesse la superficie de rangement. Il s'y ajoute, dans le passé, la perception de recettes sans la contrepartie d'une pose de vignettes sur les pièces d'état civil. Ces recettes qui n'ont pu être estimées, mais considérées modiques par le maire, auraient été utilisées pour effectuer de menues dépenses.

Dans sa réponse, le maire a soutenu que *"La difficulté d'approvisionnement des vignettes avait donné naissance à cette pratique regrettable et qui est actuellement derrière nous"*.

De même, la tenue des registres ne permet pas d'écarter tout risque de manipulation. En effet, il ressort de l'examen de plusieurs registres des pages vides, des mentions manquantes sur certaines pages, notamment, le cachet et la signature de l'officier de l'état civil.

Par ailleurs, des mesures suffisantes ne sont pas prises par l'officier d'état civil pour permettre de reproduire les actes en cas de dégradation. En effet, les doubles ne sont pas envoyés au greffe du tribunal de grande instance et la plupart des expéditions reçues de la juridiction sont mal conservées après la transcription de leur contenu dans les registres.

En plus, il n'existe aucun dispositif de lutte contre les incendies au niveau des deux centres, au regard de l'absence d'un extincteur. Enfin, l'état civil n'est pas informatisé.

En réponse aux observations de la Cour, le maire a marqué son adhésion et informé qu'*" une bouche d'incendie et des extincteurs sont déjà programmés et un planning de formation des agents est élaboré.*

La signature de l'officier d'état civil sur les parties dédiées à cet effet est régularisée.

L'option d'engager une discussion avec le Ministère en charge des Collectivités territoriales à travers le projet de modernisation de l'état civil est émise pour l'informatisation de notre état civil."

Recommandation n° 7 :

La Cour demande au maire de :

- transmettre le double des actes au greffe du Tribunal de grande instance ;*
- faire apposer la mention « annuler » sur les pages vierges lorsqu'il est impossible de les renseigner ;*
- faire conserver minutieusement les expéditions reçues du tribunal après la transcription de leur contenu dans les registres ;*
- équiper les deux centres d'état civil d'extincteurs et former les agents à leur utilisation ;*
- veiller à la correcte conservation des registres d'état civil ;*
- procéder à l'informatisation de l'état civil.*

D. Bureau du Développement Local (BDL)

Le BDL est institué dans cinq communes pilotes du Sénégal dans le cadre de la coopération belge. Il a pour mission de promouvoir le développement local à travers l'accompagnement pour la mise en place d'infrastructures de base et l'appui multidimensionnel des acteurs de terroir comme les associations. Ainsi, Sam Notaire compte, à travers le BDL, plusieurs réalisations, notamment, la création du site internet de la mairie, le don de livres à la bibliothèque de l'école 16 et le financement d'associations de développement local, etc.

Mais depuis 2016, le BDL est sans locaux et ne fonctionne pas. A défaut d'être relogée, la quasi-totalité de son personnel a été affectée dans d'autres services municipaux.

Cette paralysie du BDL est le reflet actuel de la coopération décentralisée dont le dynamisme antérieur avait pourtant valu à la commune plusieurs réalisations. Au titre de ces dernières, figure l'école élémentaire construite grâce à la coopération espagnole et la prise en charge gratuite de l'éducation et de la santé des enfants défavorisés de la commune par l'école Antonio CAROVANI bâtie par ASSIEME, une association italienne. Mais, aujourd'hui, la coopération décentralisée est au point mort. A titre d'exemple, ASSIEME qui avait cédé l'école à la commune a menacé de se raviser par lettre n° 2019/040 du 18 septembre 2019 pour défaut de respect d'engagements contractuels par la collectivité territoriale. Il a été constaté que le maire n'a pas versé, depuis la signature de la convention en 2016, la contribution financière annuelle attendue de la commune pour le fonctionnement de l'école.

En plus, la gestion des fonds qu'ASSIEME a alloués pour le fonctionnement de l'école ne serait pas transparente. En effet, par correspondance adressée au Coordonnateur du BDL, ASSIEME demande « (...) toute la documentation et la liste de tous les mouvements effectués sur le compte n° 014009677220 31, appartenant à l'école maternelle Antonio CAROVANI, avec le nom des personnes qui ont retiré l'argent ».

Enfin, le jumelage avec la ville d'Anderlecht n'est pas formellement poursuivi.

Au terme de sa réponse, le maire a annoncé qu' "une large concertation sera menée pour la relance de la coopération décentralisée, notamment avec ASSIEME et Anderlecht" et "des démarches sont en cours, auprès de la banque pour avoir des éléments justificatifs à l'utilisation des fonds logés dans le compte".

Pour sa part, le coordonnateur du Bureau du Développement local a indiqué qu' *il n'est pas signataire du compte bancaire en cause.*

De son côté, la directrice de l'école a joint à sa réponse un ordre de virement permanent daté le 18 février 2016 cosigné par elle-même, l'actuelle maire et le responsable de l'Association Amicale Sénégal-Italienne. Conformément à cet ordre, la banque prélève des versements de ASSIEME et vire le vingtième jour de chaque mois 1 100 000 F CFA du compte sus indiqué en faveur d'un sous compte mouvementé exclusivement par la directrice pour payer les dépenses de l'école.

La Cour constate le défaut de production d'un budget et d'un compte d'emploi des ressources favorisant ainsi une faille en matière de reddition des comptes.

Recommandation n° 8 :

La Cour demande :

✓ ***au maire de :***

- veiller à la fonctionnalité du Bureau du Développement local et relancer la coopération décentralisée, notamment, avec ASSIEME et Anderlecht ;

- respecter les engagements financiers de la commune dans le cadre de la convention portant dévolution de la gestion de l'école maternelle Antonio CAROVANI ;

- faire adopter, par le conseil municipal, le budget préparé par la directrice et validé par le comité de gestion de l'école ;

- faire adopter, par le conseil municipal, le compte d'emploi des ressources préparé par la directrice et validé par le comité de gestion de l'école ;

- transmettre le compte d'emploi adopté au partenaire italien ;

✓ ***à la directrice de l'école de transmettre au maire le budget et le compte d'emploi des ressources validés par le comité de gestion de l'école, pour adoption, par le conseil municipal.***

1.2.2. Déficit de pilotage et de coordination des services

Le déficit de pilotage et de coordination des services s'explique par l'absence de feuille de route et engendre la dispersion des centres d'exécution de tâches homogènes.

1.2.2.1. Absence d'une feuille de route pour les services

L'absence de feuilles de route résulte de la non utilisation d'outils de pilotage et de gestion qui entrave l'évaluation de la performance des services.

A. Défaut d'utilisation d'outils de pilotage et de gestion

Il sied de rappeler que le conseil municipal avait adopté le PDC. Les trois axes de ce plan sont l'« amélioration de l'accès aux services sociaux de base », la « bonne couverture des services de base en réseau » et la « relance de l'économie locale ». De ce fait, les activités à mener dans l'institution locale devraient respecter ce plan. A cet effet, les services doivent disposer de feuilles de route qui, selon le maire, seraient disponibles.

Mais, ces outils de gestion n'ont pas été remis à la Cour.

Il en ressort un pilotage des services sans relation avec les objectifs précis du PDC connus à l'avance. La conséquence en est l'absence de mécanismes de suivi de l'effectivité des tâches.

B. Absence d'une évaluation de la performance des services

En l'absence de feuilles de route, il est quasi impossible de procéder à une évaluation annuelle des services d'autant plus que les objectifs n'ont pas été, au préalable, clairement formalisés.

Cette carence pose le problème de l'efficacité des services municipaux. Dans ces conditions, il serait difficile pour la commune de réussir une correcte mise en œuvre du PDC. Or, ce dernier devrait faire l'objet d'un démembrement par services, pour une bonne prise en charge.

1.2.2.2. Dispersion des centres d'exécution

L'étude des services et celle relative à la prise en charge des tâches ont révélé une dispersion des agents et un chevauchement dans l'exécution de certaines tâches.

A. Dispersion des agents et cumuls de fonctions

Examinées globalement, les différentes activités des agents laissent transparaître une confusion de rôles et de responsabilités. En effet, certains agents effectuent des tâches qui ne relèvent pas de leur service et d'autres exercent des missions sans disposer d'une habilitation formelle.

Au titre des agents qui exercent des tâches ne relevant pas de leur service, il y a les secrétaires particulières qui établissent des mandats de secours, notamment. Il en est de même du secrétaire municipal qui exécute des tâches (établissement notamment, de mandats et d'états de paiement) qui incombent, dans un système normal, aux services en charge des affaires financières et des ressources humaines.

Quant à l'exercice de missions sans habilitation formelle, il concerne notamment Mabéry DIAKHATE qui, depuis son remplacement par l'actuel secrétaire municipal, n'exerce plus de fonctions officielles mais continue à gérer plusieurs dossiers sensibles, comme la gestion des ressources humaines.

Par ailleurs, les cumuls de fonctions concernent d'une part, le billeteur à la fois comptable des matières et administrateur délégué de la plateforme de Télé-Demande d'Autorisation de Construire (TELEDAC) et d'autre part, le Chef du Bureau de l'état civil par ailleurs, Officier d'état civil et Chef de la Division Recettes, etc.

Au sujet des observations de la Cour relatives au cas de DIAKHATE, le maire soutient qu' " *un acte est pris* " en référence au "nouvel organigramme" pour le nommer conseiller technique.

Le Cour prend acte mais relève que l'acte de nomination et le nouvel organigramme sus mentionnés ne sont pas produits.

B. Chevauchement dans l'exécution de plusieurs tâches

Les tâches dont l'exécution génère un chevauchement concernent la dépense publique, l'archivage et la gestion des ressources humaines. En effet, la préparation des mandats a été, comme sus indiqué, effectuée concurremment par le secrétaire municipal, la secrétaire particulière Marème DIAGNE et l'ex-billeteur Boubacar DIAKHATE.

L'archivage non plus n'est pas centralisé conduisant certains agents à garder les documents dans leur domicile. C'est le cas de l'ex-billeteur Mame Fama DIAKHATE qui conserve chez elle plusieurs états de paiement pour plus de sécurité, s'est-elle justifiée. En tout état de cause, elle devrait, lors de la passation de service, transmettre toutes les pièces à l'actuel billeteur. Mais, le procès-verbal de passation n'a pas été produit.

Il en est ainsi de la gestion des dossiers du personnel qui sont détenus, en grande partie, par Boubacar DIAKHATE et de façon parcellaire, par Mabéry DIAKHATE. Or, la tenue des dossiers du personnel devait être centralisée. La conséquence de cette situation est la disponibilité des dossiers des années 2015 à 2017 alors que les informations de 2018 sont disparates. Cela est dû, en partie, au manque d'implication de Boubacar DIAKHATE dans la gestion du personnel, en 2018.

En définitive, il est aisé de constater que, la dispersion des centres d'exécution de tâches homogènes interpelle essentiellement le secrétaire municipal qui intervient dans tous les domaines.

Or, son rôle fondamental ne consiste pas, en principe, à effectuer les tâches à la place des agents, mais plutôt à superviser le personnel administratif et technique de la commune, à organiser, impulser et coordonner les services dans la mise en œuvre des feuilles de route et à assister le maire dans l'élaboration du budget, du compte administratif et des documents de planification ainsi que leur présentation au conseil, en référence aux dispositions des articles 3 et 4 du décret n° 2014-1222 du 24 septembre 2014 fixant le statut du secrétaire municipal.

Tous ces manquements relèvent, notamment, de l'absence de fiches de postes dont l'élaboration a été, pourtant, initiée suivant le document du maire, signé le 10 mai 2015 portant « atelier de partage sur la définition et la répartition des compétences entre les services municipaux et l'élaboration de fiches de postes ». Mais, cette initiative n'a pas été finalisée.

Dans sa réponse, *le maire a dit avoir programmé plusieurs actions pour prendre en charge les constatations de la Cour.*

Recommandation n° 9 :

La Cour invite le maire à :

- valider une feuille de route ou un contrat de gestion avec chaque service et à en évaluer régulièrement la mise en œuvre ;*
- mettre fin aux cumuls de fonctions du billeteur et du Chef du Bureau de l'état civil ;*

- *décongestionner les tâches du secrétaire municipal ;*
- *faire préparer et valider des fiches de poste pour une meilleure gestion du personnel.*

II. GESTION DU PERSONNEL

L'audit du cycle relatif à la gestion du personnel a livré plusieurs renseignements sur l'état du service et celui du personnel ainsi que le mode de recrutement.

2.1. ÉTAT DU SERVICE ET DU PERSONNEL

L'exploitation des sources primaires et secondaires sur le personnel et l'état du service en charge de sa gestion met en relief une division des ressources humaines non structurée et un personnel diversifié.

2.1.1. Service des ressources humaines non structuré

Le défaut de structuration de la Division des Ressources humaines (DRH) renvoie à la non nomination du Chef de service et au déficit de moyens du service.

2.1.1.1. Défaut de nomination du Chef de la Division des Ressources humaines

Le poste de Chef de la Division des Ressources humaines (DRH) n'est pas encore pourvu depuis l'installation du maire en 2014. L'exécutif local n'a pas produit l'acte de nomination y relatif. Dans ce sillage, le préposé à cette fonction, M. Boubacar DIAKHATE, a reconnu n'avoir jamais été officiellement nommé par le maire qui a soutenu le contraire mais, sans être en mesure de produire l'arrêté y relatif.

En tout état de cause, la DRH est dénuée d'un responsable formellement nommé.

2.1.1.2. Déficit de moyens au niveau de la DRH

Au plan des ressources humaines, la Cour a constaté le sous-effectif qui prévaut dans cette division avec seulement deux agents, y compris le responsable de fait.

A cette carence s'ajoute l'étroitesse du bureau occupé à deux et son dénuement en meubles de rangement et en ordinateur. Ainsi, M. DIAKHATE a dû rédiger à la main certains documents requis par les auditeurs.

Cette situation renforce le déficit de leadership dans la gestion du personnel. Ce déficit se lit à travers la valse de la gestion des fiches d'émargement entre le préposé à la DRH, les ex-secrétaires municipaux et les secrétaires particulières.

2.1.2. Personnel diversifié

Conformément au cadre juridique relatif à la fonction publique locale, le statut du personnel communal varie entre agents fonctionnaires et agents non fonctionnaires. Cette dernière catégorie distingue les décisionnaires des contractuels à durée indéterminée ou déterminée.

Outre ces catégories de personnel, la commune a, durant la période sous revue, connu la particularité d'être liée à deux agents suivant un contrat de prestation de services. Cette situation est l'un des aspects les plus atypiques de l'état du personnel. Elle concerne le Directeur administratif et financier ayant officié de mars 2016 à février 2017 et le secrétaire municipal en fonction depuis mars 2017.

Or, ces postes, en raison de leur permanence et des fonctions y relatives, ne peuvent relever de ce type de contrat.

Au-delà des supports juridiques des contrats des agents, l'audit a révélé d'une part, une bonne tenue, en général, des dossiers du personnel qui renseigne sur ses principales caractéristiques et de l'autre, un respect mitigé des droits et obligations du personnel.

2.1.2.1. Principales caractéristiques du personnel

Le personnel communal n'est pas statique. Il connaît une évolution numérique relative et un processus de reclassement inachevé dans la fonction publique locale. Il se distingue également par d'autres caractéristiques relatives au niveau d'études, aux emplois et à l'âge.

A. Evolution numérique relative du personnel et processus de reclassement inachevé dans la fonction publique locale

L'évolution du personnel est appréciée aussi bien du point de vue du nombre que du statut de ses membres dans la fonction publique locale.

- Evolution relative du nombre d'agents

L'évolution du personnel communal en nombre concerne toutes les catégories de contrats de travail. En effet, à l'installation du maire, le 14 juillet 2014, Sam Notaire ne disposait pas d'un personnel contractuel, en raison de son ancien statut de commune d'arrondissement. Toutefois, un nombre important de personnes, dites volontaires, rendait service à la commune dans des conditions d'horaires et de relations hiérarchiques similaires à celles qui prévalent entre employés et employeurs. Ainsi, c'est à la faveur de l'acte III de la décentralisation que la commune, devenue de plein exercice, a disposé d'un personnel permanent. Il s'agit d'agents issus de la dévolution du patrimoine de la ville de Guédiawaye, notamment.

Ce personnel initial, constitué de vingt et un agents, comprenait quatre chauffeurs pour une commune qui ne disposait, à l'époque, que d'un camion en épave.

Dans ce sillage, le maire a signé plusieurs autres décisions d'embauche et de contrats de travail. Cette politique a eu comme conséquence, un personnel permanent en croissance, contrairement au personnel temporaire en décline constante. Le tableau suivant renseigne sur l'évolution du personnel permanent et temporaire.

Tableau n° 2 : Evolution du personnel de la commune

EXERCICES	2015	2016	2017	2018
Personnel permanent	26	25	31	31
Personnel temporaire	65	66	57	46
EFFECTIF TOTAL	91	91	88	77

Source : dossiers individuels du personnel et liste établie par le secrétaire municipal

- Processus de reclassement inachevé dans la fonction publique locale

Au regard des dispositions pertinentes du décret n° 2011-662 du 1^{er} juin 2011 portant statut des fonctionnaires de l'administration des collectivités territoriales, le personnel de la commune doit, selon des modalités idoines, être reclassé dans la fonction publique locale.

A cet effet, une commission ad hoc d'intégration a été mise en place conformément à la réglementation. Elle s'est réunie avec la participation effective du sous-préfet. A l'issue de ses travaux, elle a proposé le classement de dix agents suivant le procès-verbal du 29 mai 2015. Mais, le processus n'a pas abouti dans la mesure où les arrêtés de reclassement pris par le maire n'étaient pas conformes au modèle arrêté par le ministère chargé des Collectivités territoriales. Ainsi, par lettre n° 00188/MGLDAT/DCL/DARH du 15 février 2017, le ministre lui a demandé de reprendre les actes en se conformant au modèle type. L'exécutif local soutient, sans le prouver à la Cour, avoir donné une suite favorable aux observations de l'autorité. Il n'empêche, le processus est bloqué avec comme résultat le défaut de reclassement, à ce jour, du personnel communal dans la fonction publique locale.

Selon le chef de l'exécutif local, *"Les commissions paritaires instituées à cet effet sont en train de travailler au reclassement des agents éligibles. Tous les concernés seront intégrés dans les meilleurs délais."*

B. Caractéristiques du personnel relatives au niveau d'études, à l'âge et à l'ancienneté

- Niveau d'études du personnel

Le niveau d'études du personnel est, dans l'ensemble, faible avec un taux de 72% d'agents sans diplôme contre 28% de diplômés. Parmi ces derniers, seuls six disposent d'un diplôme universitaire, en 2018.

Le tableau n° 3, ci-après, rend compte de ce fait.

Tableau n° 3 : Niveau d'études du personnel communal

AN-NEES	TITULAIRES DU BAC ET BAC+		TITULAIRES DU BFEM		TITULAIRES DU CEFE OU NON DIPLOMES		TOTAL
	Permanents	Temporaires	Permanents	Temporaires	Permanents	Temporaires	
2015	3	1	3	1	1	82	91
2016	2	2	3	1	1	82	91
2017	3	0	4	0	1	79	88
2018	6	0	4	0	1	66	77

Source : dossiers individuels du personnel et liste établie par le secrétaire municipal

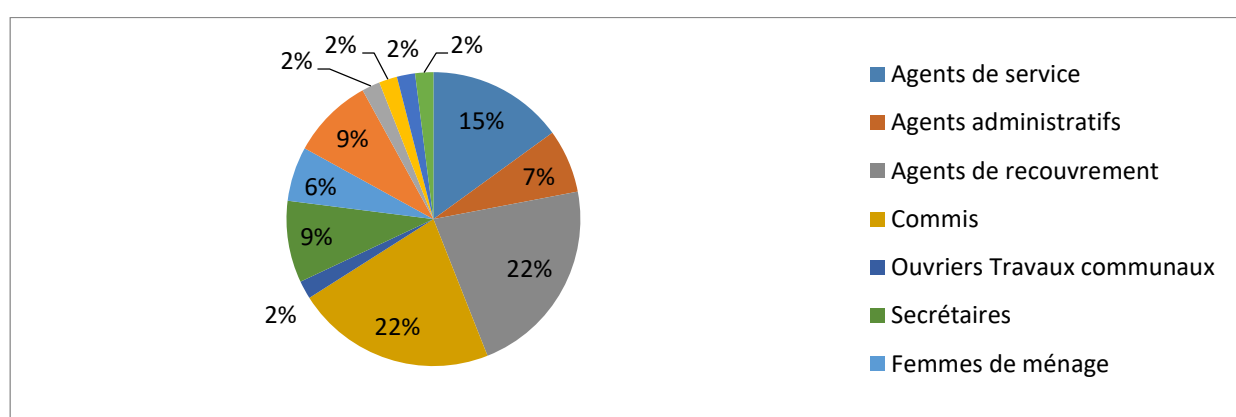
Le nombre d'agents titulaires du BAC ou d'un autre diplôme de l'enseignement supérieur a augmenté, quoique faiblement, entre 2015 et 2018. Il est passé de trois à six.

En dépit du faible niveau noté, les agents ne bénéficient pas d'une formation continue. En effet, la commune ne dispose pas d'un programme annuel de renforcement des capacités (PARCA) dont la production est requise dans le cadre du PACASEN.

Or, l'option de privilégier le recrutement des volontaires de l'ancienne commune d'arrondissement doit être bonifiée par une formation continue des recrues. Cette approche est nécessaire au regard de la nomenclature des emplois marquée, à plus de 90% de l'effectif, par la prédominance des agents de recouvrement local, des commis d'administration locale et d'agents d'appoint.

Le graphique ci-joint, relatif à la nomenclature des emplois, établit une relation étroite entre ces derniers et le niveau d'études.

Graphique n° 1 : Nomenclature des emplois



- Age moyen du personnel

Le tableau en dessous fait ressortir que l'âge moyen du personnel est à quarante-deux (42) ans. En conséquence, l'administration communale ne court pas, dans le moyen terme, le risque d'un renouvellement brusque de ses effectifs.

Tableau n° 4 : Age moyen du personnel

	20-30	30-40	40-50	50-60	Plus 60	Age moyen
Agents de service	1	2	3	1		43
Agents administratifs			2	1		48,66
Agents de recouvrement	1	4	4	1		41,6
Commis	2		7	1		43,1
Ouvriers travaux communaux	1					28
Secrétaires	2	2				34,5
Femmes de ménage		1	1	1		43,66
Chauffeurs		1	2	1		45,75
Comptable des matières	1					30
Gestionnaire	1					28
Secrétaire d'administration			1			51
Prestataires de service					1	65,5
TOTAL	9	10	20	6	1	42

Source : DRH & SM

2.1.2.2. Respect mitigé des droits et obligations du personnel

Les droits des agents ne sont que partiellement respectés, tout comme leurs obligations.

A. Respect mitigé du droit aux cotisations sociales, congés et contrats temporaires écrits

L'examen de l'application du droit social des employés a révélé une certaine ambiguïté quant au reversement des cotisations sociales, au bénéfice du congé annuel et aux avancements statutaires. Il en est de même de la signature de contrat de travail.

- Effectivité du mandatement régulier des cotisations sociales

Il ressort de l'analyse documentaire effectuée sur la base, notamment, des comptes administratifs, que la commune traite régulièrement les cotisations sociales des travailleurs à sa charge. Elle est, par conséquent, à jour dans le mandatement des cotisations à l'Institut de Prévoyance et de Retraite du Sénégal (IPRES) et à la Caisse de Sécurité Sociale (CSS).

Toutefois, il est observé un retard dans le versement desdites cotisations au regard du document reçu de la CSS qui indique un reliquat de 713 320 F CFA sur le montant global de 7 857 760 F CFA, au titre de la période sous revue.

- Faible jouissance du droit au congé annuel

Le droit au congé annuel n'est pas systématiquement respecté. En effet, les agents ne cherchent pas souvent à en jouir. La commune non plus ne les y oblige. Ainsi, plusieurs agents n'ont jamais pris de congé en 2015, 2016 et 2017 soit, en moyenne, 79 % de l'effectif total des permanents. Ce taux moyen est annuellement désagrégé comme suit : 77% en 2015, 84% en 2016 et 77% en 2017, soit, respectivement, 20, 21 et 24 agents permanents.

Cette tendance n'a pas été inversée en 2018.

- Recours à des agents temporaires sans contrats de travail

Durant la période sous revue, la commune a employé au moins annuellement plus de quarante-cinq agents temporaires. Le fait que ces derniers ont travaillé pendant au moins plusieurs mois contre une rémunération mensuelle, les exclut du statut de journaliers. Cependant, l'analyse des dossiers permet de constater qu'ils n'ont pas pour autant bénéficié d'un contrat de travail.

Cette situation constitue une violation de l'article L.137 du Code du Travail qui dispose que : « *Le contrat de travail des travailleurs à temps partiel doit être constaté par écrit* » et de l'article 44 du même Code qui précise que "*Le contrat de travail à durée déterminée doit être constaté par écrit*".

- Bénéfice aléatoire des avancements statutaires

Le personnel a partiellement bénéficié des avancements statutaires. En effet, le maire avait mis en place la commission paritaire des avancements pour l'année 2015. Le procès-verbal des travaux de cette commission et les documents connexes renseignent sur le tableau des avancements.

Le même travail a été effectué en 2017, mais sans la mise en place de la commission. Ainsi, en plus de ce que les avancements de 2017 sont irréguliers, en raison de l'absence de cette instance, il est observé qu'il n'y a pas eu d'avancement en 2016 et 2018 pour le personnel communal.

B. Respect inconstant des droits et sujétions du personnel

- Discontinuité de la notation annuelle du personnel

Le cadre juridique régissant les travailleurs des collectivités territoriales, notamment, les décrets n° 2011-08 portant statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales, en son article 31, et n° 2012-284 relatif aux agents non fonctionnaires des collectivités territoriales, art. 7 à 10, les soumet à une notation annuelle.

En application de ces dispositions, le personnel décisionnaire a été évalué en 2017 comme l'atteste le tableau de notation du 1^{er} juillet 2017. Cependant, il est constaté que cette avancée amorcée en 2017 n'a pas été consolidée en 2018. Auparavant, il n'y avait pas eu de notation des agents en 2015 et 2016.

- Discontinuité du contrôle du temps de travail

Le maire a pris plusieurs notes de service dont celles n° 005/16/MCSN/CM/SP du 18 mars 2016 et n° 12/CSN/M/SM du 04 juillet 2018, pour rappeler les horaires de travail. En effet, il considère que les agents sont dans l'ensemble assidus, mais ne sont pas ponctuels.

Cependant, la Cour estime que la récurrence de ce rappel signifie, soit l'inefficacité des notes antérieures, soit l'impuissance du maire à faire observer le respect des horaires de travail.

En plus de ces notes de rappel, le maire a souvent recouru aux fiches d'émargement. Mais, il est constaté une discontinuité dans leur utilisation. Elles sont usitées pendant un court délai et abandonnées pour très longtemps. Ce cycle de vie des fiches d'émargement noie les tentatives de prise en charge de cette question. Un déficit de coordination et de délégation, au préposé du service des ressources humaines ou au secrétaire municipal, de la gestion de l'absentéisme hypothèque l'atteinte de l'objectif visé.

Cette situation est aggravée par la non mise en œuvre idoine des sanctions positives ou négatives que requiert l'utilisation des fiches d'émargement.

En définitive, l'institution locale ne s'est pas dotée d'un système efficace de contrôle de la présence des employés et d'une politique de lutte contre l'absentéisme. A titre d'exemple, le coordonnateur du Bureau de Développement local est, en l'absence d'un bureau, mis dans une situation d'absentéisme depuis 2016. Par ailleurs, le contrôle in situ effectué par les auditeurs a permis de remarquer qu'en dehors du service de l'état civil qui est ouvert avant huit heures, les agents des autres services accusent généralement du retard.

Le maire a déclaré que *"Toutes les dispositions sont prises pour : réhabiliter le service des ressources humaines ; procéder à l'évaluation annuelle du personnel ; reclasser les agents dans la fonction publique locale ; préparer un programme annuel de renforcement des capacités du personnel, soumis à l'adoption du conseil municipal ; respecter le droit des travailleurs ; mettre un terme à l'emploi d'un personnel sans contrat de travail ; mettre en place une gestion rigoureuse des fiches d'émargements suivant le mandatement des salaires en fonction du temps de présence."*

Le Cour prend acte et constate qu'aucune desdites « dispositions prises » n'a été produite.

Recommandation n° 10 :

La Cour demande au maire de :

- réhabiliter le service en charge des ressources humaines en nommant son responsable et en le renforçant de moyens humains et logistiques ;*
- procéder à l'évaluation annuelle du personnel ;*
- prendre les dispositions utiles pour le reclassement des agents dans la fonction publique locale;*
- préparer un programme annuel de renforcement des capacités du personnel, le soumettre à l'adoption du conseil municipal et veiller à sa mise en œuvre ;*
- faire respecter les droits des travailleurs relatifs au congé annuel et à l'avancement statutaire ;*
- mettre un terme à l'emploi d'un personnel sans contrat de travail ;*
- mettre en place une gestion rigoureuse des fiches d'émargement suivant le mandatement des salaires en fonction du temps de présence.*

2.2. MODALITES DE RECRUTEMENT

Il ressort de l'exploitation des sources primaires et secondaires que le mode de recrutement des agents de la commune est peu transparent. Cela est illustré par l'insuffisante implication du conseil municipal et l'absence de critères préétablis de recrutement.

2.2.1. Insuffisance dans l'information du conseil municipal

En bon droit, le conseil municipal crée les emplois locaux et le maire procède aux recrutements.

A cet effet, l'article 6 du décret n° 66-510 portant régime financier des collectivités territoriales exige du maire de joindre l'état du personnel au projet de budget. Cet état permet aux conseillers d'être renseignés sur les recrutements et ceux en perspective.

Mais, le maire n'a pas produit cet état, conduisant, ainsi le conseil à voter le budget sans être expressément informé des recrutements adossés à un poste.

Outre le conseil municipal, le bureau municipal et la Division des ressources humaines ne sont pas associés au processus de recrutement.

2.2.2. Absence de critères de recrutement préétablis

En bonne règle, le recrutement doit être effectué en tenant compte de la pertinence des profils par rapport aux besoins de la commune. Cela requiert plusieurs préalables, notamment, la disponibilité d'un organigramme formel, la détermination de l'effectif théorique et du tableau des emplois, l'évaluation des besoins en personnel et la préparation de fiches de poste.

Dans les faits, la commune n'a pas respecté ces conditions préalables. Le recrutement est d'abord subi, en référence aux agents issus de la ville de Guédiawaye. Ensuite, il a été opéré à titre de régularisation de la situation des bénévoles hérités de l'ancienne commune d'arrondissement. Enfin, le recrutement a été réalisé par qualification professionnelle, en violation de l'article 22 du statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales. Un appel à concurrence n'a jamais été lancé pour le recrutement suivant des profils indiqués à l'avance, au mépris de la transparence.

Il convient de préciser, à titre d'exemple, que les bénévoles devraient en principe être nommés stagiaires avant leur titularisation. Mais, en lieu et place, de cette procédure graduelle, plusieurs d'entre eux ont bénéficié directement d'un contrat à durée indéterminée. D'autres ne sont pas encore recrutés alors que de nouveaux agents ont bénéficié de décisions d'embauche.

Tout cela a été effectué sans aucun critère objectif préétabli.

En réponse, Mme le maire a argué que *"Le recrutement du personnel a été demandé par une majorité de conseillers lors d'un conseil et le Maire a simplement accédé à leur demande. Seulement, une délibération n'a pas été votée dans ce sens." Néanmoins, poursuit-elle, toutes les dispositions sont prises pour "solliciter, avant tout recrutement, l'avis du conseil municipal pour l'ouverture de poste et pour un recrutement sur la base de critères préétablis ».*

Toutefois, il sied de rappeler au maire que le recrutement qu'il mentionne ne concerne que la régularisation de la situation des anciens temporaires de la commune d'arrondissement. Or, les constatations de la Cour portent sur tous les recrutements.

Recommandation n° 11 :

La Cour demande au maire de :

- solliciter, avant tout recrutement, l'avis du conseil municipal pour l'ouverture de poste ;*
- recruter du personnel sur la base de critères préétablis.*

III. GESTION BUDGETAIRE ET ANALYSE FINANCIERE

La gestion budgétaire et l'analyse financière sont, respectivement, appréciée et effectuée sur la base des comptes administratifs, à l'exception de celui de 2015 non produit à la Cour.

Aussi, l'audit du cycle budgétaire a essentiellement porté sur l'examen de la procédure budgétaire, l'analyse financière et l'étude de la régularité des dépenses.

3.1. PROCEDURE BUDGETAIRE

L'examen de la procédure budgétaire dévoile un vote tardif des budgets et un déficit de sincérité des prévisions budgétaires.

3.1.1. Vote tardif des budgets

Aux termes des dispositions de l'article 254 du CGCT, les collectivités territoriales doivent voter leurs budgets, en principe, au plus tard le 1^{er} janvier de l'exercice auquel ils s'appliquent. Les dates d'adoption des budgets de la commune sont détaillées dans le tableau ci-après.

Tableau n° 5 : Dates d'adoption des budgets de la commune

EXERCICES	DATES D'ADOPTION DES BUDGETS
2015	25 février 2015 suivant la délibération n° 01-15 du 25 février 2015 portant adoption du budget de la gestion 2015
2016	09 février 2016 suivant la délibération n° 001-2016 portant adoption du budget de la gestion 2016
2017	pas de documents produits à la Cour
2018	05 février 2018 au regard de l'arrêté n° 04/AG/SP du 19 février 2018 portant approbation du budget au titre de l'exercice budgétaire 2018

Source : délibérations du conseil municipal et arrêtés d'approbation des budgets

Il ressort de ce tableau que la commune a voté ses budgets généralement au mois de février, d'où la violation des dispositions du CGCT.

Recommandation n° 12 :

La Cour demande au maire de systématiser le vote du budget de la commune avant le 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique.

3.1.2. Défaut de sincérité des prévisions budgétaires

Conformément aux dispositions de l'article 255 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales (CGCT), les recettes et les dépenses de ces dernières doivent être « évaluées de façon sincère ».

L'étude comparative des prévisions et des "restes à recouvrer" atteste que l'évaluation correcte des recettes et des dépenses, ainsi érigée en une condition essentielle de sincérité budgétaire, n'est pas suffisamment prise en compte lors de la prévision budgétaire de 2016, 2017 et 2018.

Ce constat est valable aussi bien pour les prévisions en fonctionnement que celles relatives à l'investissement.

3.1.2.1. Prévisions irréalistes des recettes de fonctionnement

Le caractère irréaliste des prévisions des recettes de fonctionnement découle du contraste entre la surestimation de certaines catégories d'impôts et de taxes et la sous-estimation d'autres.

A. Surestimation de certaines catégories d'impôts et taxes

Plusieurs catégories de recettes ont fait l'objet de prévisions supérieures à leurs capacités réelles. Le cas de certaines d'entre elles est illustré dans le tableau ci-après.

Tableau n° 6 : Surestimation des prévisions de plusieurs catégories de recettes

CATEGORIES D'IMPOTS ET TAXES	PREVISIONS TRIENNALES	REALISATIONS TRIENNALES	RESTES A REALISER	TAUX
Location de souks	52 500 000	13 665 000	38 835 000	74%
Taxe + values immobilières	140 000 000	43 837 947	96 160 053	69%
CGU	114 000 000	44 493 873	69 506 127	61%
Taxe sur la publicité	129 000 000	54 343 413	74 656 787	58%
TOTAUX	435 500 000	156 340 233	279 159 767	65,5%

Source : comptes administratifs

Il ressort de ce tableau qu'en moyenne, 65% des prévisions relatives à la location de souks, à la taxe sur les plus-values immobilières, à la contribution globale unique et à la taxe sur la publicité n'ont pas été recouvrées, d'où leur caractère irréaliste.

Cette tendance à surévaluer les prévisions de certaines catégories de recettes contraste avec celle d'en contracter d'autres, dont les perspectives de recouvrement sont pourtant bien plus réelles.

B. Sous-estimation systématique des prévisions relatives aux produits des permis de stationnement

Les prévisions des recettes relatives au permis de stationnement ont été en dessous des capacités réelles de la commune, comme indiqué à travers ce tableau.

Tableau n° 7 : Sous-estimation des prévisions relatives aux permis de stationnement

PERMIS DE STATIONNEMENT	2016	2017	2018
Prévisions	18 000 000	15 000 000	45 000 000
Réalisations	26 596 840	46 950 166	46 098 526
ECARTS	8 596 840	31 950 166	1 098 526
TAUX REALISATION	147,76%	313,07%	102%

Source : comptes administratifs

Il ressort de ce tableau que le taux de recouvrement était en 2016, 2017 et 2018, respectivement, de 147,76%, 313,07% et 102%, d'où une sous évaluation de cette catégorie de recette. Cette sous-estimation des recettes altère la sincérité des prévisions et fausse les données sur le potentiel fiscal réel de la commune.

Au total, il résulte de ces surestimations et sous-estimations des prévisions que ces dernières sont irréalistes à près de 40%. Ce défaut de sincérité des prévisions a contribué à la réalisation d'un taux de recouvrement moyen de 66,10% sur la période allant de 2016 à 2018.

Le tableau ci-après en livre les détails.

Tableau n° 8 : Prévisions et recouvrement des recettes de fonctionnement

EXERCICES	2016	2017	2018	MOYENNE
Prévisions	511 638 772	552 338 772	581 811 840	548 596 461
Réalisations	345 915 628	373 647 846	366 690 043	362 084 554
ECARTS	165 723 144	178 690 926	215 121 797	186 151 907
% REALISATION	67,61%	67,65%	63,03%	66,10%

Source : comptes administratifs

Il est ainsi attesté, à travers les données du tableau, un manque de prise en compte des données financières antérieures dans l'exercice de prévision budgétaire.

3.1.2.2. Prévisions irréalistes des ressources d'investissement

Les prévisions des ressources d'investissement, au titre des exercices 2016, 2017 et 2018, sont décrites à travers le tableau suivant.

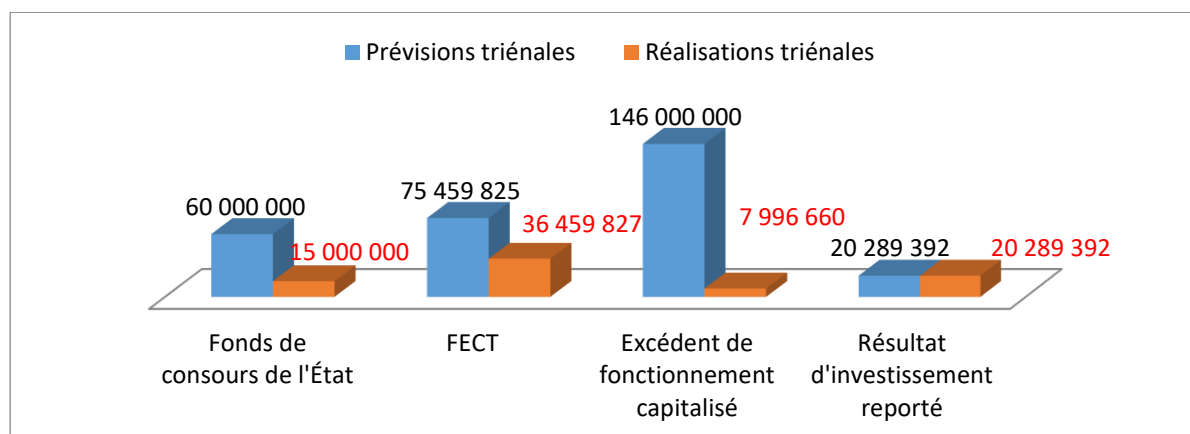
Tableau n° 09 : Prévisions des ressources d'investissement

EXERCICES	2016	2017	2018	TOTAL	MOYENNE
Prévisions	135 089 402	126 103 335	146 359 827	407 552 564	135 850 855
Réalisations	19 086 062	20 099 995	40 559 822	79 745 879	26 581 960
ECARTS	116 003 340	106 003 340	105 800 005	327 806 685	109 268 895
% REALISATION	14,12%	15,94%	27,71%	19,56%	19,56%

Source : comptes administratifs

L'étude du tableau ci-dessus révèle que les prévisions en investissement de 2016, 2017 et 2018 ont été supérieures aux capacités réelles de la commune à hauteur de 80%. En effet, hormis le résultat d'investissement reporté, toutes les autres catégories de ressources ont été systématiquement surestimées, comme décrit à travers le graphique suivant.

Graphique n° 2 : Surestimation des prévisions de ressources d'investissement



A l'analyse, il est apparu que l'évaluation correcte des recettes, érigée en une condition essentielle de sincérité budgétaire, n'a pas été observée en 2016, 2017 et 2018 d'où, un taux de recouvrement moyen de 66,10%, en fonctionnement et passable de 19,56%, en investissement.

Recommandation n° 13 :

La Cour demande au maire de veiller à une plus grande sincérité dans la prévision des recettes.

3.2. ANALYSE FINANCIERE

L'analyse financière a indiqué en fonctionnement, un autofinancement effectif marqué par une tendance baissière et en investissement, un financement qui n'a pas été suffisamment soutenu par l'équilibre financier de la commune.

3.2.1. Fonctionnement et formation d'un autofinancement en baisse constante

L'étude de l'évolution des recettes et du niveau d'exécution des dépenses renseigne que la commune a constitué une épargne en baisse continue dont l'utilisation s'est révélée peu vertueuse.

3.2.1.1. Recettes de fonctionnement

A. Evolution des recettes

L'évolution des recettes de fonctionnement est retracée dans le tableau ci-après.

Tableau n° 10 : Evolution des recettes de fonctionnement

EXERCICES	2016	2017	2018	Evol. globale	Evol. moyenne annuelle
Réalizations	345 915 628	373 647 846	366 690 043	6%	2%

Source : comptes administratifs

L'analyse de ce tableau indique une évolution en dents de scie des recettes de fonctionnement de la commune. Elles sont passées de 345 915 628 F CFA en 2016 à 366 690 043 F CFA en 2018, après l'augmentation la plus significative d'un montant de 373 647 846 F CFA, en 2017.

Les dotations de l'Etat étant de 30 915 628 F CFA en 2016 et 31 000 000 F CFA en 2017 et 2018,

l'évolution des recettes est ainsi fortement liée à la fluctuation des recettes propres. D'un exercice à un autre, ces dernières ont souvent, sensiblement, augmenté et/ou baissé. C'est le cas des impôts locaux qui de 113 456 919 F CFA en 2016, ont baissé à 96 142 435 F CFA puis à 82 352 606 F CFA, respectivement, en 2017 et 2018, soit une évolution globale de -27%.

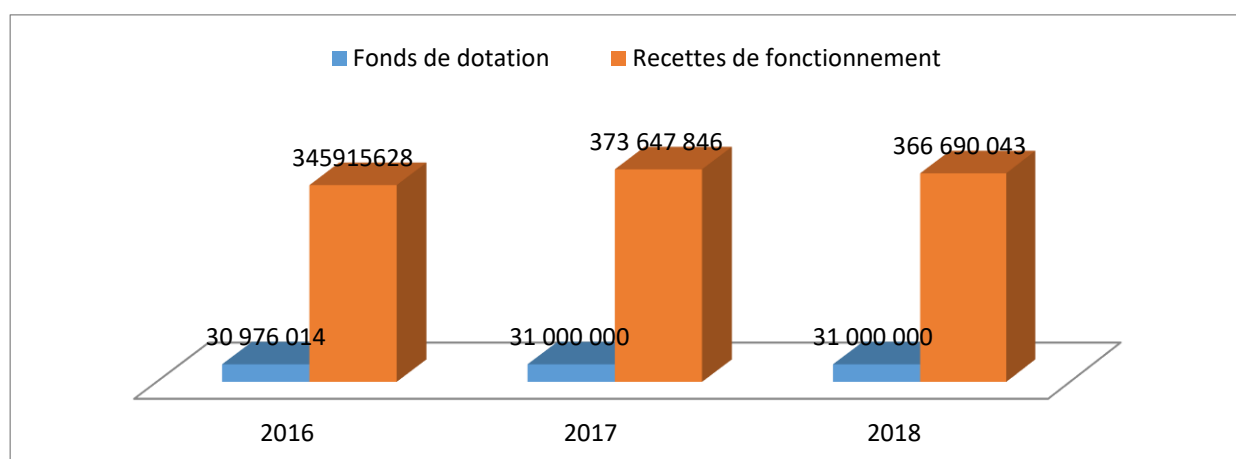
A l'inverse, les produits d'exploitation ont systématiquement augmenté de 5 913 300 F CFA en 2016 à 10 875 000 F CFA en 2017 et à 12 319 740 F CFA en 2018, soit une évolution globale de 108%.

B. Contribution modeste des transferts de l'Etat au fonctionnement de la commune

Les transferts de l'Etat destinés à appuyer le fonctionnement des collectivités territoriales viennent abonder les ressources propres de ces dernières.

Dans le cas de Sam Notaire, ces transferts correspondent en moyenne à 8,56% des recettes de fonctionnement totales, comme il est possible de le relever avec le graphique suivant.

Graphique n° 3 : Part des fonds de dotation dans les recettes de fonctionnement



C. Défaut de suivi des initiatives susceptibles d'améliorer le taux de recouvrement

La prise d'au moins deux initiatives qui sont pourtant à la portée de l'exécutif local, aurait contribué à l'amélioration du taux de recouvrement des recettes. Il s'agit de la création de la commission de fiscalité locale et de la transmission au receveur municipal d'ordres de recettes prévisionnels.

- Mise en place non encore effective de la commission de fiscalité locale

En référence aux dispositions de l'article 308 du Code général des Impôts, les collectivités territoriales peuvent mettre en place une commission de fiscalité locale pour améliorer leurs recettes.

Toutefois, le maire n'a pas attesté la prise d'initiatives pour le respect de cette disposition légale. Ce manquement génère le non-respect d'une condition minimale obligatoire (CMO) du

Programme d'Appui aux Communes et Agglomérations du Sénégal (PACASEN) susceptible de faire perdre à la commune son éligibilité au financement du Programme.

A l'inverse, la mise en place de ladite commission permettrait de réactualiser le recensement, effectué en 2015, des cantines, des places, des bénéficiaires de permis de stationner et des taxis clandestins, etc.

- Transmission partielle d'ordres de recettes prévisionnels au receveur

Les articles 18 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales et 208 du CGCT font obligation à l'ordonnateur de transmettre au receveur local des ordres de recettes. Dans ce sillage, le receveur municipal a invité le maire, suivant la lettre n° 010/MEFP/DGCPT/RGT/Pgwaye du 23 janvier 2018, à lui transmettre dès le vote du budget, des ordres de recettes prévisionnels et de régularisation, en cours d'année.

Le maire soutient le respect de cette procédure.

Ce qui a été effectivement constaté par la Cour mais pour la gestion 2018 et en cas de paiement des frais d'autorisation de construire précédé par un ordre de recette signé par le maire. En effet, les ordres de recettes prévisionnels au titre de 2016 et 2017 n'ont pas été produits.

Le maire doit continuer cette bonne tendance amorcée en 2018.

Recommandation n° 14 :

La Cour demande au maire de :

- prendre les initiatives nécessaires, en relation avec le service des impôts et domaines, pour la mise en place de la commission de fiscalité locale ;

- pérenniser la transmission au receveur des ordres de recettes dès l'approbation du budget.

3.2.1.2. Dépenses de fonctionnement

Le taux moyen d'absorption des crédits de fonctionnement se singularise par une décreue constante qui diffère du niveau de consommation élevé pour certains services et dépenses.

A. Décreue constante du taux d'absorption moyen des crédits de fonctionnement

Le taux d'absorption moyen des crédits de fonctionnement sur les exercices 2016, 2017 et 2018 est de 55 %, en référence au tableau ci-après.

Tableau n° 11 : Taux d'absorption décroissant des crédits de fonctionnement

RUBRIQUE	2016	2017	2018	TOTAUX
TOTAL PREVISIONS	511 638 772	552 338 772	581 811 840	1 645 789 384
TOTAL DEPENSES	292 039 449	305 167 499	308 496 818	905 703 666
POURCENTAGE	57%	55%	53%	55%

Source : comptes administratifs

En plus d'être moyen, le taux d'exécution des dépenses a, continuellement, fléchi de 2016 à 2018 partant de 57% à 53% en passant à 55% en 2017. Cette contre-performance résulte de plusieurs facteurs parmi lesquels, le déficit d'organisation des services ainsi que le niveau peu satisfaisant des ressources humaines utilisées.

Toutefois, le taux moyen d'absorption triennal des crédits de fonctionnement de 55% cache bien des réalités disparates pour certains services et dépenses.

B. Services et catégories de dépenses ayant un taux d'absorption important

- Services les plus dépensiers

En comparaison avec le taux moyen triennal d'exécution du budget de 55%, plusieurs services ont réalisé un niveau de consommation bien supérieur, comme indiqué dans le tableau ci-après.

Tableau n° 12 : Services avec un taux de consommation supérieur à la moyenne

	Prévisions triennales	Réalisations triennales	Taux
Cabinet du Maire	392 260 000	263 593 414	67,20%
Secrétariat et Bureaux	282 180 654	201 105 132	71,27%
Education, Jeunesse, Culture et Sports	104 317 226	72 222 617	69,23%
Eclairage public	62 373 490	62 757 900	100,6%
Nettoiemment	25 800 000	25 774 673	99,90%

Source : comptes administratifs

Il ressort de ce tableau que cinq services se distinguent avec un taux d'exécution significatif oscillant entre 67% et 100%. Il s'agit des services « Eclairage public » (100%), « Education, jeunesse, culture et sport » (69%), « Cabinet du maire » (67%), « Secrétariat et bureaux » (71%) et « Nettoiement » (99,90%).

Mais, du point de vue du volume de crédits consommé durant la période, les services les plus dépensiers sont le « Cabinet du maire », le « Secrétariat et bureaux », « Dépenses diverses », «Éclairage public », « Santé, Hygiène et Actions sociales ».

Le tableau suivant détaille la consommation de ces services.

Tableau n° 13 : Services les plus dépensiers

SERVICES	2016	%	2017	%	2018	%	MOYENNE
Cabinet du maire	84 562 102	28,96	89 515 656	29,33	91 616 357	29,7	29,33%
Secrétariat bureaux	52 030 593	17,82	61 252 628	20,07	87 821 911	28,4	22,12%
Eclairage public	24 909 200	8,53	14 971 250	5,00	22 877 450	7,42	6,98%
Education, jeunesse, culture, sports	24 963 419	8,55	29 840 864	9,80	17 418 334	5,65	08%

Dépenses diverses	50 675 820	17,35	32 915 600	10,80	6 098 530	1,98	10,04%
SERVICES (suite & fin)	2016	%	2017	%	2018	%	MOYENNE
Santé, Hygiène et Actions sociales	7 755 730	2,66	18 564 019	6,08	19 303 802	6,26	05%
Autres services	47 142 605	16,14	54 107 482	18	63 360 434	20,5	18,14%
Dépenses totales	292 039 449	100%	305 167 499	100%	308 496 818	100%	100 %

Source : comptes administratifs

Ce tableau renseigne que le « Cabinet du maire » et le « Secrétariat et bureaux » ont consommé, à eux seuls, plus de 51% du budget de fonctionnement.

Ainsi, plus de la moitié de ce budget a été consacrée à l'administration, au détriment des dépenses ayant une incidence directe sur la vie quotidienne des administrés.

L'exécutif local devrait mieux examiner cette question.

- Dépenses de personnel et de carburant

Les dépenses de carburant et de personnel se distinguent par leur niveau de consommation élevé.

Le taux de consommation des crédits affectés au carburant est, en moyenne, de 98,80% soit, 41 498 255 F CFA sur une prévision cumulée à 42 000 000 F CFA.

Quant aux dépenses de personnel, elles constituent un poste significatif au regard du tableau suivant.

Tableau n° 14 : Poids des dépenses de personnel dans la masse globale des dépenses et des recettes de fonctionnement

RUBRIQUES	2 016	2 017	2 018	TOTAL
Dépenses réelles	288 042 789	301 167 499	308 496 818	897 707 106
Recettes réelles	345 915 628	319 771 667	298 209 696	963 896 991
Dépenses Personnel	103 242 570	124 037 225	114 242 367	341 522 162
Part sur les dépenses	35,84%	41,18%	37%	38,04%
Part sur les recettes	29,84%	38,78%	38,30%	35,43%

Source : comptes administratifs

Il résulte de ce tableau que les dépenses de personnel, représentent en moyenne 38,04 % des dépenses totales de fonctionnement au titre des exercices de 2016, 2017 et 2018. Rapporté à chaque exercice, ce taux a été de 35,84% en 2016, 41,18% en 2017 et 37% en 2018.

Par ailleurs, le taux de couverture moyen desdites dépenses par les recettes propres de fonctionnement est de 35%. Ce taux global se décline comme suit : 30% en 2016, 39% en 2017 et 38% en 2018.

De ce qui précède, il est observé que la commune maîtrise au mieux cette catégorie de dépenses, en considération de la règle selon laquelle les collectivités territoriales ne doivent pas affecter

plus de 40% de leurs recettes réelles de fonctionnement à la couverture des dépenses de personnel.

Néanmoins, il importe de veiller à maintenir l'évolution de cette charge en fonction du niveau de recouvrement des recettes. Cette démarche prudentielle est nécessaire au regard des 38,5% de recettes réelles de fonctionnement affectées aux charges de personnel en 2017 et 2018. En effet, la commune a été déjà très proche du seuil des 40% dont le dépassement n'est pas recommandé au terme de l'instruction n° 0160 du 27 février 1997 relative à l'approbation des budgets des collectivités territoriales.

3.2.1.3. Epargne en contraction continue

Il convient de préciser que la commune n'a pas eu recours à l'emprunt durant la période sous revue. Ainsi, les notions d'épargne de gestion, d'épargne brute et d'épargne nette renvoient, en l'espèce, à la même réalité.

Sur cette base, l'instruction a identifié une capacité d'autofinancement relative parce qu'en baisse constante avec un taux d'épargne brute à la trajectoire similaire.

A. Epargne brute en baisse constante

L'épargne brute ou la capacité d'autofinancement (CAF) moyenne de 2016 à 2018 est de 66 189 885 F CFA. Son évolution d'un exercice à un autre est retracée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 15: Evolution baissière de l'épargne brute

RUBRIQUES	2016	2017	2018	TOTAL	Evolution
Recettes de fonctionnement réelles	345 915 628	319 771 667	298 209 696	963 896 991	100 %
Dépenses de fonctionnement réelles	288 042 789	301 167 499	308 496 818	897 707 106	93,13 %
EPARGNE BRUTE	57 872 839	18 604 168	-10 287 122	66 189 885	6,87 %

Source : Comptes administratifs

La CAF moyenne de 66 189 885 F CFA qui représente 7% des recettes réelles a été marquée par une forte tendance baissière allant de 57 872 839 FCFA en 2016 à un déficit de 10 287 122 FCFA en 2018, après la diminution constatée en 2017 à 18 604 168 FCFA.

Cette tendance amorcée en 2017 a été consolidée en 2018 par la contraction du volume des recettes générées, contrairement à celui des dépenses qui n'a cessé de croître.

Ainsi, la mobilisation par la commune d'une épargne sur les trois ans pour pouvoir, en principe, soutenir ses investissements, est relativisée par la baisse accusée en 2018.

B. Taux d'épargne brute en décline

Le taux d'épargne brute est l'indicateur de solvabilité qui renseigne sur la part des recettes réelles annuellement épargnée et destinée à la couverture des dépenses d'investissement. Il résulte ainsi de l'épargne brute rapportée aux recettes réelles.

Son évolution est retracée dans le tableau ci-après.

Tableau n° 16 : Evolution du taux d'épargne brute

RUBRIQUES	2016	2017	2018
Epargne brute	57 872 839	18 604 168	-10 287 122
Recettes réelles	345 915 628	319 771 667	298 209 696
TAUX EPARGNE BRUTE	17%	6%	- 3,44%

Source : comptes administratifs

Il ressort de ce tableau que le taux d'épargne brute triennal (2016 à 2018) est égal à 6,52%. Il s'élevait à 17% en 2016 avant de décroître à 6% en 2017 et à -3,44% en 2018. Le fait pour la commune de n'avoir pu potentiellement épargner que 6,52% de ses recettes est la preuve de la détérioration de la trésorerie qui entrave les possibilités de soutenir l'investissement au moyen des ressources propres.

C. Utilisation peu vertueuse de l'épargne suivant son affectation quasi systématique en fonctionnement

L'utilisation de l'épargne est un élément important de mesure de l'intérêt accordé à l'investissement. L'analyse y relative a mis à jour la précarité de la marge d'autofinancement courant à laquelle s'ajoute l'affectation quasi systématique de l'épargne aux charges de fonctionnement.

La marge d'autofinancement courant qui mesure la capacité de la commune à financer l'investissement une fois les dépenses de fonctionnement payées correspond au rapport entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement. Ainsi, plus le ratio est élevé, plus la capacité à autofinancer l'investissement augmente. A l'inverse, un ratio proche ou inférieur à 1 renseigne sur l'incapacité à soutenir l'investissement au moyen des seules ressources propres.

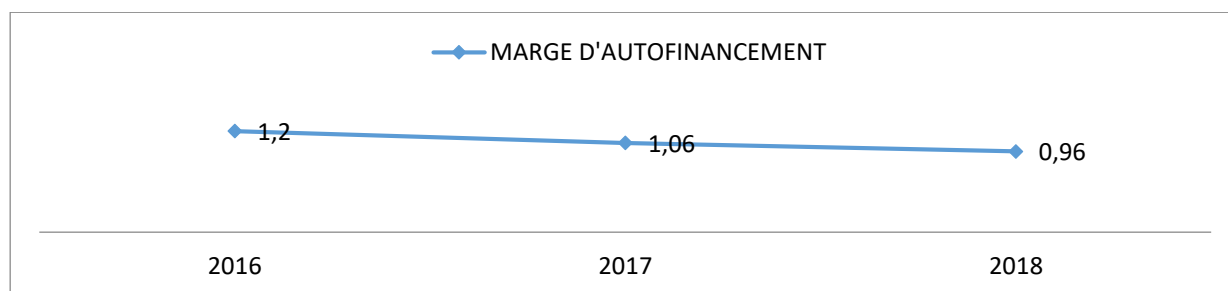
La marge d'autofinancement de la commune est présentée dans le tableau et le graphique ci-après.

Tableau n° 17 : Situation précaire de la marge d'autofinancement courant

RUBRIQUES	2016	2017	2018	TOTAL
Recettes réelles	345 915 628	319 771 667	298 209 696	963 896 991
Dépenses réelles	288 042 789	301 167 499	308 496 818	897 707 106
MARGE D'AUTOFINANCEMENT	1,20	1,06	0,96	1,07

Source : comptes administratifs

Graphique n° 4 : Marge d'autofinancement courant



Au regard du tableau et du graphique ci-dessus, la marge d'autofinancement de Sam Notaire était, au titre des exercices 2016 à 2018, en moyenne de 1,07. La signification de ce ratio, très proche de 1, est la dégradation des réserves financières communales qui, pourtant importantes en 2016, ont fortement infléchi en 2017 et 2018. La contraction des réserves financières s'est aggravée en 2018, car les dépenses réelles ont été supérieures aux recettes réelles de 10 287 122 FCFA.

Enfin s'agissant de l'utilisation de l'épargne réalisée par la commune durant les exercices 2016 à 2018, le tableau ci-dessous renseigne qu'elle a été quasi systématiquement en faveur de la section de fonctionnement à travers la ligne budgétaire intitulée "excédent de fonctionnement reporté". Le tableau ci-après fait ressortir l'évolution inversée de la hausse de cet excédent contre la baisse de l' "excédent de fonctionnement capitalisé".

Tableau n° 18 : Evolution inversée de l'excédent de fonctionnement reporté et celui capitalisé

RUBRIQUES	2016	2017	2018	TOTAL
Excédent de fonctionnement reporté	-	53 876 179	68 480 347	122 356 526
Excédent de fonctionnement capitalisé	3 996 660	4 000 000	-	7 996 660

Source : comptes administratifs

Les données du tableau illustrent que la ligne budgétaire intitulée "excédent de fonctionnement reporté" a été suffisamment dotée contrairement à l' "excédent de fonctionnement capitalisé". En effet, 93% des excédents de la section de fonctionnement ont été affectés aux charges courantes.

3.2.2. Investissement et son financement

3.2.2.1. Recettes d'investissement

A. Evolution des recettes d'investissement

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

Tableau n° 19 : Evolution des recettes d'investissement

EXERCICES	2016	2017	2018	Evol. globale	Evol. moyenne annuelle
Réalisations	19 086 062	20 099 995	40 559 822	113%	29%

Source : comptes administratifs

A l'analyse, il apparaît que les recettes d'investissement ont connu, par rapport à 2016, une croissance timide en 2017 et significative en 2018. La situation de 2018 s'explique par l'importance du résultat d'investissement reporté d'un montant de 20 099 995 F CFA.

B. Contribution significative des transferts de l'Etat en investissement

L'Etat promeut le financement des investissements locaux à travers notamment le Fonds d'Équipement des Collectivités territoriales. Ce fonds s'ajoute aux ressources propres pour améliorer la masse des investissements locaux.

Le fonds d'équipement alloué par l'Etat en 2016, 2017 et 2018 s'élève au total à 51 459 827 FCFA, soit 64,53% des recettes d'investissement totales, comme indiqué à travers le tableau ci-dessus.

Tableau n° 20 : Part du fond d'équipement dans les ressources d'investissement

	2016	2017	2018	TOTAL
Fonds d'équipement	15 000 000	16 000 000	20 459 827	51 459 827
Total des recettes d'investissement	19 086 062	20 099 995	40 559 822	119 740 879
POURCENTRAGE				64,53%

Source : comptes administratifs

En bonne règle, la part des transferts de l'Etat en investissement aurait été moins importante si le résultat excédentaire de la section de fonctionnement avait été, au moins en partie, reporté en investissement, conformément à la nomenclature budgétaire et à l'instruction relative à la comptabilité des collectivités territoriales. En effet, l'instruction n° 006/DTCP/BFCL de novembre 1999 sur la comptabilité des collectivités territoriales précise, au point 1.5.2.3 intitulé "le report des résultats antérieurs", que « *L'excédent de fonctionnement de clôture de la gestion précédente doit être porté en recettes à l'article 121 "Report à nouveau"* ». Ce compte enregistre des recettes d'investissement conformément à la nomenclature du budget des collectivités territoriales fixée à travers l'arrêté interministériel n° 016830 du 1^{er} décembre 1993.

Ainsi, il ne convient pas, au plan budgétaire, de placer le compte 121 "Report à nouveau" au niveau de la section de fonctionnement. Or, la commune n'a pas respecté cette règle.

Par ailleurs, cette instruction indique, dans sa partie relative au compte administratif, particulièrement au point 5.4.5, que lorsqu'un déficit d'investissement de clôture est constaté mais neutralisé par un excédent global de clôture « (...) *l'excédent de fonctionnement reporté permet de poursuivre pour partie, tout au moins, par le biais de prélèvement opéré dans le cadre du budget, la réalisation des investissements* ».

Il ressort de la lecture combinée de ces dispositions, l'irrégularité d'affecter totalement l'excédent de fonctionnement à la section de fonctionnement comme l'a systématiquement fait la commune.

3.2.2.2. Dépenses en capital

A. Taux d'absorption moyen des crédits d'investissement

Le taux d'absorption des crédits d'investissement est indiqué dans le tableau qui suit.

Tableau n° 21 : Evolution du taux d'absorption des crédits d'investissement

Rubriques	2016	2017	2018	TOTAL
Recettes en capital	19 086 062	20 099 995	40 559 822	79 745 879
Dépenses en capital	18 986 067	-	21 456 482	40 442 549
Taux de couverture	99,48%	0%	52,90%	50,71%

Source : comptes administratifs

Il ressort de ce tableau que le taux moyen triennal d'absorption des crédits d'investissement est de 50,71%. Cependant, le taux a évolué en dents de scie comme suit :

- 99,48% en 2016 ;

- aucune réalisation en 2017 ;

- 52,90% en 2018.

B. Faible niveau de réalisation des investissements

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

Tableau n° 22 : Poids des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses totales

Rubrique	2016	2017	2018	TOTAL
Total des dépenses d'investissement	18 986 067	000	21 456 482	40 442 549
Total général des dépenses	311 025 516	311 025 516	344 950 745	967 011 777
Pourcentage	6,10%	0,00%	6,22%	4,18%

Source : comptes administratifs

Ce tableau révèle que le montant total des investissements arrêté à 40 442 549 F CFA correspond à 4,18% des dépenses totales effectuées par la commune. L'investissement a été ainsi de loin très négligé. A titre d'exemple, le montant investi de 40 442 549 F CFA est inférieur à celui consacré à l'achat de carburant cumulé à 41 498 255 F CFA. En moyenne, la commune a consommé par an 13 832 752 F CFA de carburant alors qu'elle n'a, annuellement, investi que 13 480 850 F CFA.

Cette situation entrave profondément le développement du patrimoine de la commune qui se prive ainsi d'investissements, quand bien même les ressources seraient disponibles. En effet, sur les gestions 2016 à 2018, les ressources d'investissement s'élevaient globalement à 79 745 879 F CFA pour des dépenses arrêtées à seulement 40 442 549 F CFA. Cela correspond à un taux de couverture de 50,71% qui génère un excédent de crédits d'investissement de 39 343

330 F CFA susceptible de permettre à la commune de réaliser plusieurs investissements prévus dans le Plan de Développement communal, comme la construction de la maison des jeunes et de la maison des femmes évaluées, chacune, à 40 000 000 F CFA. Mais, ces infrastructures sont encore à l'état de projet.

Ce déficit d'intérêt pour l'investissement est confirmé par le faible taux d'équipement qui mesure l'effort d'investissement basé sur les ressources propres suivant le rapport entre les dépenses d'équipement et les recettes réelles de fonctionnement. En effet, aux termes de l'instruction n° 00160 du 21 septembre 1997 relative à l'approbation des budgets des collectivités territoriales, ces dernières doivent consacrer au moins 25% des recettes ordinaires aux dépenses d'investissement.

Le tableau ci-après renseigne sur le taux d'investissement de la commune.

Tableau n° 23 : Taux d'équipement annuel et global

RUBRIQUES	2016	2017	2018	MOYENNE
Dépenses d'équipement	18 986 067	-	21 456 482	13 480 850
Recettes de fonctionnement réelles	345 915 628	319 771 667	298 209 696	321 298 997
TAUX D'EQUIPEMENT	5,49%	0,00	7,19%	4,2%

Source : comptes administratifs

Il ressort de ce tableau que le taux d'équipement moyen triennal est de 4,2%. Autrement dit, la commune n'a consacré que 4,2% de ses recettes ordinaires aux dépenses d'investissement. Par conséquent, elle n'a pas respecté le seuil d'effort d'investissement exigé à travers la circulaire susmentionnée.

Recommandation n° 15 :

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

- *accroître les ressources d'investissement à travers notamment une correcte affectation des résultats excédentaires de la section de fonctionnement ;*
- *relever de façon significative le niveau de réalisation des dépenses d'investissement.*

3.2.2.3. Equilibre financier précaire de la commune

L'équilibre financier global de la commune se réalise grâce à la variable d'ajustement dénommée fonds de roulement. Ce dernier correspond aux résultats cumulés en fonctionnement et en investissement. Au travers la comptabilité patrimoniale, l'équilibre financier est mesuré au moyen du Fonds de Roulement (FR), du Besoin en Fonds de Roulement (BFR) et de la Trésorerie. En revanche, son appréciation est circonscrite au seul FR dans le cadre de la comptabilité budgétaire.

Ainsi, suivant la comptabilité administrative, le FR est calculé selon deux méthodes qui sollicitent soit les opérations réelles des deux sections, soit celles de la seule section d'investissement. Leur application a produit un FR positif sur la période mais dont l'infléchissement continu confirme un équilibre financier précaire.

A. Fonds de roulement au regard des opérations des deux sections

Le fonds de roulement détaillé dans le tableau ci-après correspond à la différence entre les recettes réelles totales des deux sections (hors reports) et les dépenses réelles totales.

Tableau n° 24 : Fonds de roulement résultant des deux sections

RUBRIQUES	2016	2017	2018	TOTAL
Recettes réelles totales	360 915 628	335 771 667	318 669 523	1 015 356 818
Dépenses réelles totales	307 028 856	301 167 499	329 953 300	938 149 655
FONDS DE ROULEMENT	53 886 772	34 604 168	-11 283 777	77 207 163

Source : comptes administratifs

B. Fonds de roulement au regard des opérations d'investissement

Le fonds de roulement obtenu par la différence entre les recettes réelles d'investissement (capacité d'autofinancement + fonds de concours) et les dépenses réelles d'investissement est représenté dans le tableau ci-après.

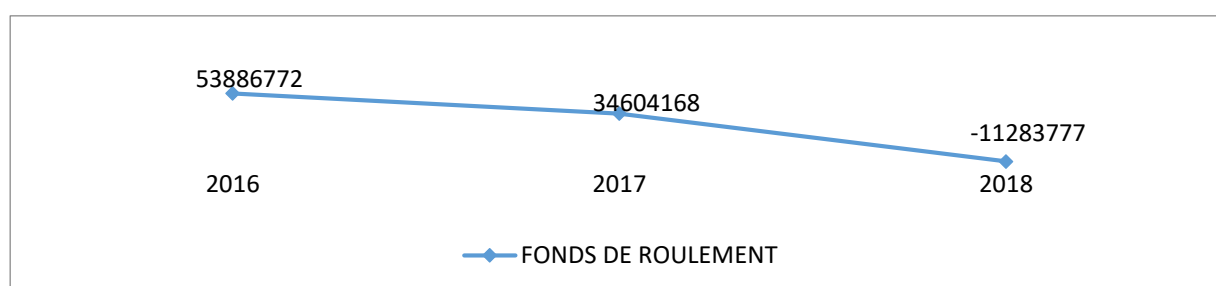
Tableau n° 25 : Fonds de roulement résultant de la section d'investissement

RUBRIQUES	2016	2017	2018	TOTAL	MOYENNE
Autofinancement CAF	57 872 839	18 604 168	-10 287 122	66 189 885	22 063 295
Autres ressources invest. (Fonds de concours)	15 000 000	16 000 000	20 459 827	51 459 827	17 153 276
Total des ressources	72 872 839	34 604 168	10 172 705	117 649 712	39 217 161
Total des emplois	18 986 067	-	21 456 482	40 442 549	13 480 850
FONDS DE ROULEMENT	53 886 772	34 604 168	-11 283 777	77 207 163	25 735 721

Source : comptes administratifs

En moyenne sur la période triennale considérée, le fonds de roulement a été positif avec un solde cumulé de 77 207 163 F CFA, soit 25 735 721 F CFA par an. Toutefois, il est inscrit dans une baisse continue allant de 53 886 772 F CFA en 2016 à -11 283 777 F CFA en 2018 après avoir infléchi, en 2017, à 34 604 168 F CFA. L'évolution à la baisse du FR est mise en exergue à travers ce graphique.

Graphique n° 5 : Evolution baissière du fonds de roulement



Source : comptes administratifs

Pris annuellement, on constate un solde positif en 2016 et 2017. Ce qui diffère de l'exercice de 2018 marqué par un déficit de la section de fonctionnement et un fonds de roulement négatif. Il n'empêche que le cumul des excédents a neutralisé le déficit de 2018.

Il en résulte que l'équilibre réel entre les recettes et les dépenses de la section de fonctionnement et de la section d'investissement a été observé durant les exercices 2016 à 2018. Ainsi, la commune a respecté les dispositions de l'article 255 du CGCT.

Toutefois, l'équilibre financier est précaire au regard du déficit constaté en 2018. Il s'agit d'un précédent dangereux qui appelle une surveillance de l'exécutif pour revenir à l'équilibre.

Selon le maire, « Les dépenses non essentielles seront désormais supprimées afin de parvenir à un équilibre financier. »

Recommandation 16 :

La Cour demande au maire de surveiller l'équilibre financier de la commune par la prise de mesures favorables d'une part, à la mobilisation des ressources et d'autre part, à la maîtrise de l'évolution des charges rigides.

3.3. IRREGULARITES DES DEPENSES

L'étude de la régularité des dépenses a révélé plusieurs manquements relatifs aux billettage et charges de personnel ainsi qu'à la commande publique.

3.3.1. Manquements relatifs aux billettage et charges de personnel

L'audit a relevé un dysfonctionnement du billettage et une irrégularité de plusieurs opérations de paiement.

3.3.1.1. Dysfonctionnement du billettage

Le dysfonctionnement du billettage tient à l'absence d'une commission de paie et à l'insuffisante sécurisation des deniers et des opérations.

A. Absence de la commission de paie

En référence à la circulaire n° 7609 du 16 juillet 1964 portant paiement collectif, le billettage appelle la nomination d'un régisseur et la mise en place d'une commission de paie.

En ce sens, le dernier billeteur de la période sous revue a soutenu la mise en place d'une commission de paie en début 2018. Mais, ni lui ni le secrétaire municipal n'a produit l'acte de création de ladite commission. Il en résulte qu'au moins sur la période 2015 à 2018, le mécanisme de contrôle n'avait fonctionné, au meilleur des cas, que partiellement.

En outre, deux billeteurs se sont succédé sur la période sous revue. Or, le billeteur doit être nommé pour une gestion avec la possibilité de renouveler autant de fois.

B. Deniers et opérations insuffisamment sécurisés

Le billeteur manie des deniers publics. A cet effet, l'exercice de ses fonctions requiert la réunion de certaines conditions de sécurité comme la disponibilité d'un coffre-fort et la tenue d'un registre de paiement.

Mais, il est constaté que le billeteur ne tient pas le registre de paiement et ne dispose pas d'un coffre-fort.

L'absence de ces dispositions le place dans une insécurité professionnelle. A titre d'exemple, l'une d'entre eux a confié avoir perdu une partie de l'argent perçu du Trésor qu'elle a dû rembourser. Cette situation prévaut également en amont car le receveur se déplace en motorcycle après approvisionnement de fonds à la recette municipale.

Selon le maire, *"Une commission de paie a été instituée depuis début 2019. Concernant le coffre-fort, on pensait que son utilisation n'était pas une urgence dans la mesure où le paiement des salaires dépassait rarement une journée. Or, en dehors des salaires, le billeteur ne gardait jamais par devers lui des liquidités."*

3.3.1.2 Irrégularités de plusieurs opérations relatives aux charges de personnel

Les irrégularités identifiées sur les opérations de paiement sont relatives à la confiscation partielle du salaire de plusieurs agents, le versement de "salaires" à des personnes insuffisamment identifiées et les paiements sans acquit libératoire.

A. Confiscation partielle du salaire de plusieurs agents

La confiscation partielle du salaire perçu par plusieurs agents est distincte du mandatement partiel de la rémunération du secrétaire municipal.

- Cas de confiscation partielle du salaire d'Abdoulaye DIACK DEME et Sadikh DIOP

La combinaison de sources primaires et de sources secondaires a permis de constater que plusieurs agents dont Abdoulaye Diack DEME et Sadikh DIOP reversaient, pendant plusieurs années, une partie de leur salaire perçu au billeteur.

M. DEME percevait 100 350 FCFA mais reversait aussitôt 60 350 FCFA au billeteur et n'encaissait ainsi qu'un reliquat de 40 000 F CFA. Il a subi cette restriction de 2014 à 2018, soit une retenue globale de 3 621 000 F CFA.

Quant à M. DIOP, il percevait 96 500 FCFA mais reversait aussitôt 36 500 FCFA au billeteur et ne disposait ainsi que d'un reliquat de 60 000 F CFA de 2014 à 2017. La partie du salaire qui lui est due s'élève à 2 190 000 F CFA, durant la période sous revue.

L'existence de cette pratique a été confirmée par l'ancien régisseur Boubacar DIAKHATE qui a, par ailleurs, indiqué que les sommes confisquées des salaires étaient reversées au maire.

Il ressort du recoupement des données et des déclarations que cette pratique a eu lieu au moins entre 2015 et fin 2017. Ainsi, la paie a été effectuée en violation des dispositions des articles 129 à 132 de la loi n° 97-17 du 1^{er} décembre 1997 portant Code du Travail qui déterminent les cas où les retenues sur salaire sont de mise.

Il sied de rappeler que cette pratique irrégulière a été condamnée par le Juge du travail suivant l'ordonnance de référé n° 131 du 08-05-2018. En effet, Abdoulaye Diack DEME a été en justice contre la mairie pour réparation d'un préjudice financier. En réponse, le Tribunal a condamné la mairie de Sam Notaire « à payer au demandeur la somme de 3 097 750 F CFA à titre de rappel différentiel de salaire de janvier 2014 à janvier 2018 ».

Il est ainsi constaté que cette décision de justice ne peut plus faire l'objet d'appel. A ce titre, elle jouit de l'autorité de la chose jugée et est exécutoire. Or, le maire n'y a pas donné suite.

En plus, il convient de relever qu'en référence au contentieux judiciaire avec M. DIACK, les autres agents victimes de cette pratique pourraient saisir le tribunal, avec probablement des chances certaines d'avoir un résultat favorable au détriment de la commune.

En définitive, le maire fait peser ainsi sur l'institution un risque juridique aux conséquences lourdes pour les finances locales. Par sa faute, il a entraîné la condamnation de la commune aggravée par l'inexécution totale d'une décision de justice.

En réponse, le maire a soutenu que *"Les prélèvements irréguliers des salaires des agents que vous avez évoqués ne s'est jamais procuré au cours de ma gestion. Bien que ça soit une mauvaise pratique que nous avons trouvée sur place"*.

- Cas de mandatement partiel des avantages du secrétaire municipal (SM)

En référence aux dispositions de l'article 6 du décret n° 2014-1222 du 24 décembre fixant le statut des secrétaires municipaux, la rémunération de ces derniers comprend, notamment, l'indemnité mensuelle de fonction, de logement et celle dite kilométrique. Le montant desdites indemnités est, pour Sam Notaire dont le budget est supérieur à 300 000 000 FCFA, respectivement de 100 000 FCFA, 150 000 FCFA et 100 000 FCFA.

Pourtant, l'octroi de ces avantages n'a pas été systématique. En effet, M. SEYDI nommé suivant l'arrêté n° 002-14-BIS/CSN/SM du 21 juin 2014, a bénéficié desdites indemnités jusqu'au mois d'octobre 2015. Toutefois, en novembre et décembre de la même année, il ne les a pas perçus. Leur reversement a été régularisé à travers la décision n° 003/016 du 14 mars 2016.

Il est, ainsi, observé que le maire a violé les dispositions relatives aux avantages du SM.

En retour, le maire déclare que *"désormais toutes les dispositions sont prises pour appliquer le texte concernant le secrétaire municipal "notamment les indemnités liées à la fonction", respecter le droit du personnel en ce qui concerne le versement du salaire et des avantages et pour appliquer l'ordonnance de référé n° 131 du 08/05/2018 concernant Abdoulaye Diack DEME"*.

B. Paiements à des personnes insuffisamment identifiées et sans acquit libératoire

- Cas de versement de salaire à des personnes insuffisamment identifiées

Par arrêté n° 007-16/M-CSN/SM/DRH du 08 janvier 2016, le maire a créé la régie mixte des travaux de nettoyage et d'entretien des artères et édifices publics. A l'article 2 de cet arrêté, il est limitativement énuméré les agents engagés dans ladite régie.

Par ailleurs, le principe du paiement après service fait oblige les gestionnaires publics à éteindre la dette publique en réglant au profit des seuls contractuels et personnels ayant effectué un service au profit de la personne publique.

Mais en violation de cet arrêté et de ce principe, trois personnes non identifiées dans l'arrêté susmentionné, Binetou FAYE, Coumba NDIAYE et Soda MBAYE, ont perçu chacune 49 700 F CFA, comme le renseigne l'état de paiement de mars 2016.

En plus de ne pas appartenir à la régie, ces trois personnes n'ont pas signé un contrat avec la commune. De même, l'exécutif local n'a pas, non plus, produit la copie de leur carte d'identité nationale (CIN). Il s'y ajoute, enfin, que le billeteur ayant effectué les paiements et le responsable de la régie de nettoyage déclarent méconnaître les trois personnes en cause.

En réponse aux observations de la Cour, le maire a fait la déclaration ci-après : *"Je n'ai jamais signé un arrêté portant mention de ces trois agents. La violation de cet arrêté et ce principe relève de la responsabilité du billeteur, M. Boubacar DIAKHATE."*

Quant à Boubacar DIAKHATE, il a soutenu que *"ces trois noms cités ci-dessus sont fictifs". Le maire "insérait, elle-même, dans les états de paiement, des noms de personnes que je ne connaissais pas comme agents".* Enfin conclu-t-il, *"c'est elle-même qui émargeait"*.

La Cour constate que ces paiements irréguliers ont été facilités, en partie, par l'absence d'une commission de paie.

- Cas de paiements sans acquit libératoire

Pour éteindre la dette de la collectivité publique, tout paiement doit comporter le caractère libératoire. Ainsi, il devient un point de contrôle avant tout paiement. A cet effet, les billeteurs doivent exiger, avant de procéder au paiement, la production de la pièce d'identité pour s'assurer qu'il s'agit du vrai bénéficiaire. En outre, les contrôles concernent la liste des bénéficiaires et le montant à payer.

Toutefois, une similitude de signatures a été observée sur, notamment, certaines listes d'émargement des délégués de quartier. Selon les régisseurs Fama DIAKHATE et Na Fanta DIAKHATE, certains délégués "récupèrent" l'indemnité pour leurs collègues absents. Il arrive aussi qu'un bénéficiaire aille envoyer un membre de sa famille. Lorsque ce dernier est muni de la carte d'identité du mandant, les sommes du bénéficiaire sont versées entre ses mains.

Or, le versement de sommes dues à un mandant entre les mains d'un mandataire muni seulement d'une CIN n'est pas libératoire pour la commune. Pour ce faire, il faut nécessairement une procuration, en référence à l'arrêté n° 6058/MEF/DGCPT du 22 août 2003 portant nomenclature des pièces justificatives de l'Etat qui s'applique aux collectivités territoriales, en l'absence de dispositions spécifiques.

En réponse aux observations de la Cour, le billeteur a indiqué que *plusieurs mesures sont déjà mises en œuvre. Il s'agit du déroulement des opérations de paiement en présence d'un membre de la commission de paie et de la réclamation, le cas échéant, d'une procuration.*

Recommandation n° 17 :

La Cour demande :

❖ *au maire :*

- *de veiller au fonctionnement effectif de la commission de paie et à étudier, en fonction notamment des moyens de la commune, la possibilité de mettre un coffre-fort à la disposition du billeteur ;*
- *de respecter le droit du personnel en ce qui concerne le versement du salaire et des avantages ;*
- *d'appliquer l'ordonnance de référé n° 131 du 08-05-2018 concernant Abdoulaye Diack DEME ;*

❖ *au billeteur :*

- *d'ouvrir un registre de paiement ;*
- *de payer en présence d'au moins un membre de la commission de paie ;*
- *de verser l'indemnité des chefs de quartier en respectant l'acquit libératoire à travers, le cas échéant, une procuration conformément à la réglementation.*

3.3.2. Défaut d'observation des règles d'exécution de la commande publique

L'examen de la procédure et de l'exécution de la commande publique a révélé un dysfonctionnement des organes et des irrégularités relatives à la demande de renseignements et de prix (DRP) portant "travaux d'aménagement et de réfection de bâtiments".

3.3.2.1. Dysfonctionnement des organes locaux de la commande publique

Le Code des marchés publics oblige, à travers l'article 35, la mise en place d'une commission des marchés et d'une cellule de passation des marchés au niveau de chaque autorité contractante.

L'instruction a permis de constater le dysfonctionnement de la cellule et la composition particulière de la commission des marchés.

A. Dysfonctionnement de la cellule de passation des marchés

En référence aux dispositions de l'article 35 du Code des Marchés publics, la cellule de passation des marchés est chargée de veiller à la qualité des dossiers de passation des marchés ainsi qu'au bon fonctionnement de la commission des marchés.

Il ressort des constatations que les membres de ladite cellule ont systématiquement signé la Charte de transparence et d'éthique. Elle a assuré également à travers son coordonnateur, le secrétariat de la commission des marchés.

Toutefois, la cellule de passation des marchés n'a pas joué son rôle relatif à l'établissement de l'avis général de passation des marchés et du plan de passation des marchés ainsi qu'à la

préparation des dossiers d'appel à la concurrence. En effet, elle ne procède pas à la revue des dossiers d'appel à la concurrence et des travaux de la commission des marchés.

Les dossiers de marché ne sont pas, non plus, correctement archivés.

Enfin, la cellule n'établit pas les rapports trimestriels et annuels.

Ces manquements découlent, en partie, du niveau de compétences en matière de passation de marchés publics. En effet, le coordonnateur confesse n'avoir pas suivi durant la période sous revue une formation appropriée. Ainsi, la Cour a constaté qu'il ne distingue pas, à première vue, la spécificité des marchés de prestations intellectuelles en termes de procédures, de dossiers d'appel à concurrence et d'évaluation technique et financière.

B. Composition particulière de la commission de passation des marchés

Il est établi à l'article 35 du Code des Marchés publics que la commission des marchés est chargée de l'ouverture des plis, de l'évaluation des offres et de l'attribution provisoire des marchés. Elle est composée, poursuit l'article 36 du même Code, notamment, de représentants de l'autorité contractante.

Il est observé que la composition de la commission des marchés de la commune est particulière. En effet, le maire, qui en est membre, assure d'office la présidence. Ainsi, en plus d'être personne responsable du marché, autorité chargée de signer le marché, le maire est également membre de la commission. Le maire s'en défend comme suit : *« je voulais juste contrôler moi-même les marchés »* mais *« je pourrais me retirer car souvent c'est Yaya NDIAYE, coordonnateur de la cellule qui me représente dans la commission »*.

Or, sans pour autant que ce cumul de fonctions soit expressément interdit, il n'est pas indiqué pour un maire d'être concomitamment président de la commission des marchés. En effet, pour disposer du recul nécessaire à la validation des travaux de la commission, le Chef de l'exécutif s'abstient généralement d'être président de la commission.

Par ailleurs, il a été rappelé au président de la commission qu'il ne peut pas être représenté au sein de cette dernière par le Coordonnateur de la cellule de passation de marchés. En effet, ce dernier prend part aux travaux de la commission de marchés *ès qualité*.

De même, pour le pilotage d'un marché donné, il n'est pas envisageable d'être à la fois président de la commission des marchés et coordonnateur de la cellule, sans violer le dispositif de contrôle prévu par la réglementation.

Ainsi, le rôle de représentation du président de la commission que le maire prête au Coordonnateur est une entorse aux règles de séparation des fonctions de la cellule et de la commission ainsi qu'une méconnaissance des règles de passation des marchés publics.

Dans sa réponse, le maire a informé qu'*« une correspondance sera adressée à la DCMP en vue de bénéficier d'une formation pour les agents impliqués dans la procédure de passation des marchés »*.

Désormais, le président de la commission des marchés publics sera un représentant de l'autorité contractante.»

3.3.2.2. Irrégularités relatives à la DRP portant "travaux d'aménagement et de réfection de bâtiments"

L'analyse de la conformité des dépenses aux règles en vigueur a dévoilé plusieurs irrégularités. Ces dernières concernent la demande de renseignements et de prix (DRP) ouverte relative aux "travaux d'aménagement et de réfection de bâtiments". Les manquements relevés sont relatifs à la planification, la passation, l'exécution, au surcoût des travaux et la réception.

A. Planification et évaluation des besoins du marché

La DRP relative aux travaux d'aménagement et de réfection des bâtiments est marquée par une insuffisance dans sa planification. En effet, le marché a été plusieurs fois déclaré infructueux en raison, selon le maire, de la modestie du montant.

En outre, l'objet de la DRP qui, à l'origine, consistait à « une réfection de bâtiments » a changé et est devenu, dans les faits, « construction d'un immeuble à étage ». En effet, le cahier des charges avait prescrit la réfection du bâtiment qui était une villa basse composée de cinq (5) bureaux. Mais après l'attribution, confie l'entrepreneur, le maire aurait voulu en plus des cinq bureaux une salle de réunion. Face à cette situation, les partenaires ont convenu la construction d'un immeuble R+1 comportant cinq (5) cantines au rez-de-chaussée et, à l'étage, une salle de réunion plus d'autres bureaux.

Cette modification substantielle de l'économie de la DRP a été effectuée sans la signature préalable d'un avenant.

B. Procédure irrégulière de passation

Au terme du rapport d'évaluation technique n° 01/CSN/M/CPM du 06 avril 2018, l'Etablissement DIOP COOPE a été classé à la sixième (6^{ème}) place, au regard des offres suivantes relatives à cette DRP :

- 1 ^{er} , DIAMALAYE BTP	8 706 198 ;
- 2 ^{ème} , CAT SUARL	8 754 774 ;
- 3 ^{ème} , COMBAT TP	12 517 912 ;
- 4 ^{ème} , AGERPIS	12 710 488 ;
- 5 ^{ème} , SICOPRES	14 930 953 ;
- 6 ^{ème} , DIOP COOPE	14 997 446.

Nonobstant son classement à la 6^{ème} place, il ressort du rapport d'évaluation technique que « *le candidat DIOP COOPE a proposé la soumission la mieux disante* » et réunit les critères de qualification.

L'examen de la procédure de passation de cette DRP révèle que les soumissionnaires initialement classés 1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème}, 4^{ème} et 5^{ème} ont été déboutés en faveur de l'Etablissement DIOP COOPE sans aucune justification. Or, lorsque la détermination de l'offre est effectuée soit sur la base du prix le plus bas, soit sur la base du prix et d'autres critères, comme il semble être le cas de cette DRP, la commission des marchés doit motiver tout rejet d'une offre.

Mais, aucune motivation n'a été produite à la Cour, en violation des dispositions de l'article 59 du décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des marchés publics.

Par ailleurs, le rapport d'évaluation ne documente pas les carences éventuelles des autres soumissionnaires. Cette absence d'informations ne permet pas de savoir les raisons pour lesquelles leurs offres ont été rejetées.

De ce qui précède, la procédure de passation de cette DRP est entachée d'irrégularités.

En réponse, l'autorité communale a reconnu que *"la commission a mal évalué le marché d'où la pertinence de la recommandation relative à la formation des membres de la cellule de passation des marchés."*

C. Coût final supérieur au coût prévisionnel

La décision du responsable du marché et de l'entrepreneur de remplacer le projet initial de réfection d'un bâtiment de cinq bureaux par la construction d'un immeuble R+1 a conduit inmanquablement à l'augmentation du coût de la DRP.

Mais, au-delà de l'augmentation du coût de 4 500 000 F CFA, la procédure de financement de ce surplus est entachée d'un vice. En effet, en l'absence d'un avenant pour réviser à la hausse la consistance des travaux et les conditions financières, le maire et l'entrepreneur ont convenu, selon M. DIOP de l'Etablissement DIOP COOPE, de faire contribuer les cinq titulaires de droits d'occupation de place à titre précaire à hauteur de 1 500 000 F CFA, chacun.

Ainsi, des fonds privés ont été mobilisés pour financer la construction d'un bien public en dehors de toute procédure budgétaire avec notamment la violation d'une part, du principe de l'universalité budgétaire et d'autre part, du principe de l'autorisation préalable.

Selon le maire, *"L'irrégularité a été levée car le conseil municipal s'est prononcé à cet effet". En effet, le projet de construction du bâtiment des services techniques a été présenté au deuxième point de l'ordre du jour lors de la session extraordinaire n° 01/2017 du 24 mai 2017 du conseil municipal de Sam Notaire.*

Toutefois, la Cour observe que ce qui est mis en cause est moins la présentation du projet au conseil que le défaut d'approbation par ce dernier des fonds de concours privés. En effet, le maire n'a produit aucune délibération portant acceptation des 4 500 000 F CFA versés par les futures attributaires de cantines.

Ainsi, cette constatation reste de rigueur.

D. Retards dans l'exécution

Pour débiter les travaux, il fallait, au préalable, déguerpir les cinq (5) titulaires de droits d'occupation de places à titre précaire aux alentours du bâtiment et agrandir ainsi ce dernier sur les espaces libérés. Les agents communaux, parmi lesquels le Chef de la Division des Services Techniques, et l'entrepreneur ont essayé de les déguerpir, sans succès.

Le défaut d'exercice de l'autorité publique par le maire pour déguerpir les occupants de cantines a laissé ainsi l'entrepreneur impuissant. En effet, le maire aurait pu mobiliser les forces de l'ordre, mais il s'en est abstenu.

Ainsi, un retard a été accusé au démarrage du projet impactant négativement le délai initial prévu.

E. Réception de travaux non conformes aux spécifications techniques

En bonne règle, la commission de réception doit réceptionner un bâtiment conforme aux spécifications techniques. Ainsi, ce bâtiment devait être réceptionné sans les cantines imprévues dans le plan initial.

L'avis des membres de la commission sur ce fait n'est pas pertinent. En effet, l'ancien comptable des matières se justifie comme suit : « *je ne peux rien dire sur la conformité avec le plan initial* ». Quant à Mme le maire, Présidente de la commission de réception, elle soutient l'absence de réception du bâtiment, alors qu'au vu du procès-verbal de réception n° 01/CSN/CMP du 30 juillet 2018 signé par ses soins et du paiement de l'entrepreneur, la réception est effective.

De son côté, l'entrepreneur soutient qu'« *Il n'y a pas certes de conformité, mais en bien* ». Mais, la Cour fait remarquer cette position ne tient pas compte des infractions budgétaires et de la création d'une copropriété publique-privée aux contours incertains avec comme conséquence l'étiollement du patrimoine public.

Il s'y ajoute, enfin, que le procès-verbal de réception produit à la Cour a été signé par seulement le maire et le comptable des matières. Plusieurs membres de la commission de réception, comme Gallo DIENG et Malang KOMA, n'ont pas signé.

En retour, le maire justifie l'absence de signature du procès-verbal de réception technique par le fait que "*monsieur DIENG était en voyage et monsieur KOMA était empêché suite à des procédures judiciaires*".

La Cour rappelle que le procès-verbal doit être signé par, au moins, trois membres présents de la commission de réception, en référence à l'instruction générale n° 004 du 8 mars 1988 relative à la comptabilité des matières.

En conclusion, il importe de noter que la réception de ce bâtiment conjuguée à l'ordonnancement du paiement de l'entrepreneur prouve que le maire est en accord avec tous les changements. En effet, il n'y a jamais eu ni une plainte ni un courrier de contestation, de mise en demeure, de demande d'explication adressé à l'entrepreneur. Au contraire, par arrêtés n° 15, 16, 17, 18 et 19 du 03 juin 2019, le maire a attribué « *à titre définitif et irrévocable* » une cantine à chacun des contributeurs privés, en contrepartie du versement de leur contribution « *auprès de l'entrepreneur* ».

Recommandation n° 18 :

La Cour :

- ❖ ***invite le maire à mettre en œuvre les mesures susmentionnées pour :***
- faire procéder à la formation des membres de la cellule de passation des marchés ;***
- reconsidérer son statut de président de la commission des marchés et de ne plus s'y faire représenter par le coordonnateur de la cellule ;***

- ❖ *demande au maire de veiller au respect de la réglementation en ce qui concerne :*
- *la planification et l'évaluation des marchés ;*
 - *la passation des marchés, notamment, l'évaluation des offres ;*
 - *le financement des marchés suivant l'acceptation préalable des fonds de concours privés par le conseil municipal ;*
 - *l'exécution des marchés dans les délais contractuels ;*
 - *la réception des travaux, suivant la signature d'un procès- verbal, par au moins trois membres de la commission.*

IV. COMPTABILITÉS ADMINISTRATIVE ET DES MATIERES

La commune doit, sous la responsabilité du maire, tenir une comptabilité administrative des deniers et une comptabilité des matières. L'audit de ce cycle a révélé une comptabilité administrative non structurée et une comptabilité des matières embryonnaire.

4.1. COMPTABILITE ADMINISTRATIVE NON STRUCTUREE

La tenue de la comptabilité requiert une organisation idoine. Tel n'a pas été le cas de la commune qui se distingue par l'absence d'un service chargé de la comptabilité favorisant la production laborieuse des comptes administratifs.

4.1.1. Absence d'un service chargé de la comptabilité

Parmi les insuffisances déjà relevées dans l'organigramme et les services de la commune, figure l'absence d'un service chargé des affaires financières (Budget et Comptabilité). Cette carence aurait pu être jugulée par l'affectation, au niveau des services existant, d'un personnel dédié à la comptabilité. Mais, ce dispositif de suppléance n'a pas été mis en place dans la mesure où il est constaté un service des recettes défaillant en matière de comptabilité et l'absence d'un service des dépenses. Les effets conjugués de ces manquements ont favorisé un recul par rapport à la situation antérieure pendant laquelle la commune avait tenu plusieurs livres comptables.

4.1.1.1. Carence du service des recettes et inexistence d'un service chargé des dépenses

L'audit a révélé que le service des recettes est carent en matière de comptabilité alors que celui en charge des dépenses n'existe pas.

A. Défaillance du service des recettes

En référence aux dispositions de l'article 75 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales, les livres de la comptabilité administrative des recettes 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.

En l'absence d'un service transversal qui tient la comptabilité des recettes et des dépenses, la Division Recettes et Fiscalités devrait, pour ce qui est des recettes, tenir les livres comptables sus mentionnés. Mais, aucune des trois sections de cette division n'a retracé dans les livres requis les opérations de recettes.

En conséquence, l'exécutif local n'a pas respecté l'obligation réglementaire relative à la tenue de ces livres pour le suivi des recettes. Il en est de même pour les dépenses.

B. Inexistence d'un service et d'une comptabilité des dépenses

Tout comme pour les recettes, l'article 75 précité indique les livres de la comptabilité administrative des dépenses dont la tenue est obligatoire. Il s'agit du :

- journal des dépenses constitué par le recueil des bordereaux de mandats ;
- livre journal des liquidations destiné à l'enregistrement immédiat et successif des factures et autres titres produits par les créanciers et des liquidations effectuées ;
- 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.

Aucun de ces livres n'a été tenu. La Cour a constaté qu'aucun personnel n'a été affecté pour le fonctionnement de ce service. L'exécutif aurait dû affecter au moins un personnel à la tenue des livres comptables sus indiqués.

En définitive, l'exécutif n'a pas respecté, durant la période sous revue, l'obligation réglementaire de tenir ces livres.

4.1.1.2. Recul en matière de tenue des livres

L'état actuel de la comptabilité reflète le défaut de tenue d'un seul des livres comptables. Pourtant, la Cour a constaté l'existence d'un registre de liquidation et d'un registre d'engagement tenus jusqu'en 2005, sous l'ancien statut de commune d'arrondissement. Ces documents ont été retrouvés entassés dans le magasin des matières. Or, au regard de ces registres, la commune avait la possibilité de tenir cette comptabilité.

Le secrétaire municipal aurait dû s'inspirer de ces livres, en confier la tenue à des agents d'autant plus que la commune n'est pas en sous-effectif. Mais, le traitement accordé à ces documents obligatoires, au regard du régime financier des collectivités territoriales, renseigne sur le peu d'intérêt accordé à la comptabilité administrative.

Par ailleurs, parmi les livres obligatoires de la comptabilité administrative des recettes cités à travers l'article 75 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales, figure 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. La fouille des rares archives a révélé l'établissement systématique desdits titres dès le vote du budget des années 2004 et 2005, notamment.

Or, il a été rappelé le défaut de production des ordres de recettes en 2015, 2016 et 2017. Il ressort de ce qui précède, le défaut de consolidation de cette bonne pratique qui concourt à faciliter la tenue de la comptabilité.

Au total, le défaut de la tenue de la comptabilité des recettes et des dépenses justifie, en partie, la production laborieuse des comptes administratifs.

4.1.2. Production laborieuse des comptes administratifs

La production laborieuse des comptes administratifs renvoie au manque d'observation de la procédure requise à leur établissement ainsi qu'au traitement inapproprié des produits perçus au titre des autorisations de construire.

4.1.2.1. Procédure irrégulière d'établissement et de vote du compte administratif

L'analyse documentaire a révélé l'établissement du compte administratif sur la base principalement des documents du receveur et son vote sans le compte de gestion.

A. Etablissement du compte administratif sur essentiellement la base des documents du receveur

Au regard des dispositions de l'article 209 du CGCL, la comptabilité administrative de l'ordonnateur est résumée dans un document de synthèse appelé le compte administratif. L'établissement de ce dernier part des livres comptables tenus par la commune. Or, il est constaté que la commune n'a tenu aucun livre durant la période sous revue.

Ainsi, l'exécutif local s'est fondé essentiellement sur les documents financiers transmis par le receveur municipal pour produire les comptes administratifs. Or, il s'agit de deux comptabilités distinctes qui ne se tiennent pas l'une en fonction de l'autre. En effet, elles sont susceptibles de générer des écarts qui doivent être expliqués à travers des états de rapprochement ou de développement de soldes, d'où l'obligation de présenter concomitamment aux conseillers, le compte administratif du maire et le compte de gestion du receveur.

B. Vote du compte administratif sans le compte de gestion

Aux termes des dispositions de l'article 259 du CGCT, le compte administratif de l'ordonnateur doit être voté accompagné du compte de gestion du receveur.

Mais, cette formalité substantielle n'a pas été respectée durant la période sous revue.

En plus de ce manquement, il est observé le vote tardif des comptes administratifs prévu au plus tard le 1^{er} octobre de l'année suivant l'exercice auquel il s'applique, en référence à l'article 259 précité. A titre d'exemple, le compte administratif de 2018 a été adopté le 29 octobre 2019.

Enfin, l'examen des comptes de l'ordonnateur a révélé une imputation incorrecte des produits perçus au titre des produits tirés des autorisations de construire.

4.1.2.2. Imputation irrégulière des frais relatifs aux autorisations de construire

Conformément aux dispositions de l'article 319 du CGCT, les collectivités territoriales sont compétentes en matière d'autorisation de construire et de démolir.

Mais, il a été constaté que les recettes perçues à ce titre ont été comptabilisées dans le compte "705 - droits d'alignement et frais de bornage". Cette imputation incorrecte a prévalu jusqu'en 2018, pour défaut d'un compte approprié et sur les conseils du receveur municipal.

Par la suite, le débat suscité au sein du conseil municipal sur cette affaire a conduit à leur inscription au compte "74 - produits divers".

Le passage d'un compte à un autre résulte de l'absence d'un compte dédié à cette catégorie de recettes. Mais, quoique le dernier choix soit meilleur que le premier, il n'en demeure pas moins vrai qu'il ne contribue pas non plus à une meilleure lisibilité des comptes. En effet, le compte "74-produits divers" concerne le produit des amendes et des recettes éventuelles ou imprévues.

Or, les produits relatifs aux autorisations de construire sont prévisibles pour une commune même si leur estimation n'est pas aisée.

De ce qui précède, la solution réside dans l'ouverture par les autorités de tutelle d'un compte spécifique pour cette catégorie de recette qui émane de l'exercice d'une compétence transférée. Cela requiert la modification de la nomenclature budgétaire des collectivités territoriales.

Dans sa réponse, Mme le maire s'est engagée à faire « *tenir désormais tous les livres comptables obligatoires. Le compte administratif sera désormais établi sur la base des livres tenus par la commune, ce qui permettra de réaliser la confrontation avec le compte de gestion du comptable de la commune* ».

Recommandation n° 19 :

La Cour demande au maire :

- de tenir les livres comptables obligatoires ;

- d'établir le compte administratif sur la base des écritures enregistrées sur les livres comptables tenus par les services municipaux et de le soumettre dans les délais requis à l'approbation de l'assemblée délibérante, en présence du compte de gestion du receveur municipal.

4.2. COMPTABILITE DES MATIERES DEFAILLANTE

En référence aux dispositions de l'article 214 du Code général des Collectivités territoriales, l'organe exécutif doit tenir une comptabilité des matières dans les conditions fixées par la réglementation. Cela requiert la mise en place d'un ensemble composé d'acteurs, d'organes, de procédures et de documents spécifiques. Le contrôle sur place a révélé que les matières du 2^{ème} groupe ont été stockées dans un magasin et ceux du 1^{er} groupe dans un local à ciel ouvert. Ce magasin est très étroit, occasionnant un entassement des matières.

En plus de ce constat, l'examen de ce cycle a permis de discerner des commissions et acteurs incomplets aux rôles inversés dont les actions désorganisées sont amplifiées par une gestion peu rigoureuse et transparente des matières.

4.2.1. Commissions et acteurs incomplets aux rôles inversés

Les organes et acteurs de premier plan, dans la gestion des matières sont, d'une part, les membres des commissions de réception et de recensement des matières et, d'autre part, l'ordonnateur et le comptable des matières.

L'audit a identifié, dans leur fonctionnement, une inversion des rôles entre la commission de réception et le comptable des matières à laquelle s'ajoute l'absence de la commission de recensement des matières.

4.2.1.1. Substitution de la commission de réception par le comptable des matières

Dans le sillage de l'article 7 du décret n° 81-844 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics, les dispositions des articles 44 et 45 du décret n° 842- 2018 du 09 mai 2018 portant comptabilité

des matières prévoient que la réception des matières d'un montant inférieur ou égal au seuil fixé par instruction du Ministre chargé des Finances, est faite par le comptable des matières et un agent désigné, à cet effet, par l'ordonnateur des matières. Mais, dès que le montant dépasse ce seuil, la réception est effectuée par une commission. Ce seuil est fixé à trois cent mille FCFA, en référence à l'instruction générale n° 0004 du 8 mars 1988 relative à la comptabilité des matières abrogeant et remplaçant les instructions n° 90/MEF/DGF/DMTA du 27 août 1982 et 6680 du 21 novembre 1985.

Le tableau ci-après indique quelques matières reçues exclusivement par le comptable des matières.

Tableau n° 26 : *Procès-verbaux de réception signés uniquement par le comptable des matières*

Nom et qualité du fournisseur	PV de réception	Date de réception	Montants TTC
TOTAL	32	10/10/2018	2 499 915
GLOBAL BUSINESS	26	11/06/2018	1 998 625
ETS DIOP COOPE	28	14/06/2018	1 003 000
MAREGA VOYAGE	30	22/06/2018	1 191 200
GIE NIAKH DIARIGNOU	31	20/07/2018	3 999 905
FAWZEYNI	36	31/08/2018	660 800
ETS DIOP COOPE	25	06/06/2018	999 460
ETS MBAYE FAYE	10	20/04/2018	991 200

Il ressort de ce tableau que la réception des matières d'un montant supérieur au seuil susmentionné a été, dans plusieurs cas, effectuée durant l'exercice 2018, par le comptable des matières. En effet, quelque soient les montants en cause, le comptable des matières réceptionne d'abord, ensuite la commission de réception se réunit pour constater la livraison, en violation des dispositions supra citées.

En plus, le comptable des matières doit être accrédité auprès de l'ordonnateur des matières en référence à l'article 31 du décret n° 842- 2018 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières. Mais, ni les comptables concernés ni l'ordonnateur n'ont produit aux auditeurs les actes d'accréditation.

Par ailleurs, le comptable des matières ne dispose pas d'un adjoint ni d'un détenteur ou d'un responsable de magasin. Or, l'adjoint est nécessaire pour assurer la continuité du service. Il en est de même du détenteur de magasin qui s'occupe des petites fournitures et suit leur consommation définitive sur des fiches de stock.

De même, les comptables des matières n'ont pas bénéficié d'une formation avant ou après leur nomination. En effet, le maire n'a pas produit à la Cour un rapport ou document quelconque qui atteste de l'effectivité d'une formation à leur profit.

En conclusion, la réception de plusieurs matières s'est déroulée, durant la période sous revue, en violation de la procédure réglementaire requise.

En réponse, le maire a relevé que *"toute réception de matières sera désormais consignée dans les documents appropriés", les actes d'accréditation des comptables matières sont établis et "la comptable des matières est en formation"*.

Toutefois, la Cour constate que la réponse du maire n'est pas étayée, pour ce qui concerne, notamment, les actes d'accréditation dont les copies ne lui ont pas été produites.

Recommandation n° 20 :

Il est demandé au maire de :

- *veiller au respect de la procédure de réception des matières par la commission dédiée ;*
- *archiver les actes d'accréditation des comptables des matières Toutou NDIAYE et Na Fanta KANTE ;*
- *former le comptable des matières.*

4.2.1.2. Absence de la commission de recensement des matières

Les articles 10.c. et 17.b de l'instruction ministérielle n° 0004 du 8 mars 1988 abrogeant et remplaçant l'instruction n° 6680 du 21 novembre 1985 relative à la comptabilité des matières repris à travers les dispositions de l'article 48 du décret n° 842- 2018 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières font obligation aux organismes publics de mettre en place une commission de recensement. Cette dernière doit assurer l'installation des comptables des matières lors de leur prise de service et établir un procès-verbal portant inventaire de l'existant censé être pris en charge par le comptable des matières entrant.

Cependant, cette commission n'a pas été mise en place au sein de la mairie. En effet, le maire et ses collaborateurs n'ont pas produit à la Cour l'acte de création de cette commission. Ainsi, l'installation des comptables des matières notamment, celle de Toutou NDIAYE, en février 2016, n'a pas été effectuée par ladite commission. Il apparaît en plus que la production d'un procès-verbal relatif à la passation de service entre le comptable sortant et le comptable entrant n'est pas systématique. C'est le cas de la passation de service entre Toutou NDIAYE et Na Fanta KANTE, l'actuelle comptable des matières.

Par ailleurs, la commission n'a pas non plus établi le procès-verbal portant inventaire de l'existant. Le maire et ses collaborateurs ne l'ont pas produit à la Cour. Ainsi, la commune se prive de donner au comptable des matières l'opportunité de reprendre, en entrée de la nouvelle gestion, l'existant constaté par l'inventaire.

Selon le maire, *"Une commission a été nommée" et "Un inventaire des matières sera fait en fin de gestion."*

Toutefois, la Cour observe que l'acte relatif à la commission de recensement n'a pas été produit.

Recommandation n° 21 :

La Cour demande au maire de :

- *mettre en place une commission de recensement des matières ;*

- veiller à l'inventaire des matières en fin de gestion par ladite commission et à l'installation du comptable des matières entrant, en cas de passation de services.

4.2.2. Gestion des matières peu rigoureuse et transparente

La gestion des matières est caractérisée par une insuffisance de rigueur et une tenue partielle de la comptabilité y relative.

4.2.2.1. Insuffisance de rigueur dans la gestion des matières

L'insuffisance de rigueur dans la gestion des matières concerne le parc informatique, le carburant et les motos pompes confiées à la commune dans le cadre de la lutte contre les inondations dans les zones basses.

A. Défaut de sécurisation du parc informatique

Le parc informatique de la mairie comprend plusieurs ordinateurs fixes et portables, imprimantes, photocopieuses ainsi qu'un serveur. Ce dernier est placé sur le plancher de la salle d'attente, ce qui ne le protégerait pas en cas d'inondation.

S'agissant des mécanismes de sécurité et de sauvegarde, il a été constaté que certains ordinateurs fixes sont protégés par un antivirus grâce à la bienveillance du secrétaire municipal qui aurait acheté une licence par ses propres moyens. En effet, la commune n'a pas contracté avec un prestataire pour l'entretien du parc, sauf en 2018. Cette gestion peu rigoureuse du parc informatique peut générer des pertes importantes de données et d'ordinateurs pour une commune qui n'en dispose pas assez.

Le maire a pris bonne note de la recommandation.

Recommandation n° 22 :

La Cour demande au maire de prendre les mesures idoines pour protéger le serveur et de veiller annuellement à l'entretien et à la sécurisation du parc informatique.

B. Gestion dispendieuse du carburant

En référence à l'article 19 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières, le carburant doit être conservé, à l'instar des autres matières, par le comptable des matières qui procède aux mouvements au vu de l'ordre écrit du maire.

Mais, les faits renseignent que la garde du carburant a oscillé entre l'ordonnateur et le comptable. En effet, le comptable des matières sortant confirme la gestion du carburant par ses soins avec notamment la tenue d'un carnet. Quant à l'actuel comptable des matières, il précise ne pas le gérer. Ainsi, il est observé, au regard de l'article 28 dudit décret, une immixtion de l'ordonnateur dans les fonctions de comptable des matières.

Il s'y ajoute que l'importance des dépenses de carburant arrêtées, en moyenne, à près de quatorze millions par an, sans commune mesure avec les besoins réels de la commune dont le parc automobile ne compte qu'un seul véhicule et quatre motos, relève d'une gestion peu rigoureuse et transparente. En effet, la commune a consommé en moyenne près de 14.000 litres de carburant par an, suivant une hypothèse haute fixant le prix du litre à 1 000 FCFA. Dans les faits, il est impossible de réaliser une telle consommation avec un tel parc.

Mais à en croire le maire, plusieurs services de l'Etat et personnes ont bénéficié du carburant. Ce serait, également, le cas pendant les événements religieux comme le Magal et le Gamou. Cette gestion dispendieuse du carburant démontre son utilisation à des fins souvent différentes de l'intérêt public local.

Outre ces constatations, l'état de la comptabilité des matières ne donne aucune lisibilité sur l'utilisation du carburant.

En retour, le maire a argué que *"La consommation de mon carburant n'était pas destinée uniquement à mon parc automobile, mais aux déplacements de mes services de recouvrement, aux services déconcentrés et à l'appui des associations religieuses à l'occasion des manifestations (Gamou, Magal, Ziar...)."*

La Cour fait observer au maire que l'appui aux associations religieuses ne doit pas être effectué au moyen du carburant mais par une subvention. Il s'y ajoute, la nécessité de discerner les services déconcentrés devant être appuyés par la commune en raison de leur contribution à l'exercice de compétences transférées. En l'espèce, tous n'ont pas droit au carburant conformément aux dispositions pertinentes du CGCT. Enfin, cette pratique résulte de ce que le volume de carburant acheté est supérieur au besoin de la commune.

Recommandation n° 23 :

La Cour demande au maire de :

- restituer au comptable des matières la garde du carburant et d'en faire tenir une comptabilité;*
- rationaliser la consommation du carburant.*

C. Défaut de suivi de motos pompes confiées à la commune

Le maire avait demandé au sous-préfet, suivant lettre n° 072-15/M-CSN/SM/DRH du 10 septembre 2016, des motos pompes pour soulager les populations de la Cité Dioukhop confrontées à des inondations. En réponse, il en a reçu quatre.

Toutefois, l'exécutif local n'a pas pris soin de ce matériel. En effet, les biens n'ont pas été comptabilisés sur un quelconque registre comptable. Cette absence de traçabilité favorise leur déperdition. Ce risque est prégnant d'autant plus que les motos pompes ont été ensuite confiées à une association sans aucun document susceptible d'assurer leur traçabilité.

L'inventaire physique a révélé l'existence de deux motopompes (02). Selon le maire, l'une d'elles serait prêtée au Préfet mais, comme le constate la Cour, sans aucune procédure formelle. En revanche, l'autre n'a pas été localisée. Or, pour éviter cette déperdition, le maire devait centraliser la garde des motos pompes et les mettre à la disposition des populations à chaque fois que de besoin.

Selon le maire, *"Sur les quatre pompes, les deux se trouvent à la cité Dioukhop, une pompe à la préfecture de Guédiawaye. La quatrième n'ayant pas été retrouvée, une procédure de recherche est déjà en cours".*

Recommandation n° 24 :

La Cour demande au maire de :

- centraliser la garde des motos pompes disponibles au niveau de la mairie et les prendre en charge en comptabilité ;

- procéder aux investigations nécessaires pour récupérer la moto pompe manquante.

4.2.2.2. Tenue partielle des documents comptables

Au regard de la réglementation, la comptabilité des matières doit être tenue par le biais de plusieurs registres. Cependant, il est apparu une tenue partielle des documents comptables circonscrite aux seuls registres de sortie. Cet état de fait ne permet pas la production du compte de gestion-matières.

A. Tenue de livres circonscrite aux seuls registres de sortie

Les mouvements de matières ne sont pas formalisés au niveau de la mairie. L'ordonnateur ne signe presque pas les ordres d'entrée et de sortie des matières. De ce qui précède, il peut être conclu qu'aucune procédure de contrôle n'a été mise en place, par ses soins, pour s'assurer de la bonne tenue de la comptabilité des matières.

De son côté, le comptable des matières n'enregistre que les sorties définitives. Cet enregistrement ne concerne toutefois pas le carburant. Ainsi, seule une partie des matières est enregistrée en sortie, alors que les mouvements d'entrée ne le sont pas du tout.

Le défaut de tenue des livres comptables hypothèque la production du compte de gestion-matières.

B. Absence de comptes de gestion-matières

L'alinéa 3 de l'article 87 du CGCT fait obligation au maire de soumettre au conseil municipal un compte de gestion matières. Ce dernier doit faire l'objet d'une délibération au plus tard à la fin du quatrième mois de l'année financière suivant celle à laquelle il se rapporte.

Les faits renseignent que le maire n'a pas observé cette obligation durant la période de contrôle. En effet, ce compte n'a jamais été produit rendant ainsi impossible sa présentation à l'assemblée délibérante.

Ce manquement ne favorise pas l'atteinte des objectifs visés par la nouvelle réglementation relative à cette comptabilité en ce qui concerne, entre autres, la « meilleure sauvegarde du patrimoine des personnes publiques » et « la centralisation des comptes principaux des matières ». Or, pour la mise en œuvre de cette centralisation par le ministère chargé des finances, le nouveau cadre juridique a promu la déconcentration de la fonction d'ordonnateur principal des matières au profit des présidents d'institutions constitutionnelles, des ministres, des représentants légaux des collectivités territoriales, etc.

En retour, le maire a donné la réponse ci-après : *"Désormais nous nous conformerons à la réglementation concernant la comptabilité des matières."*

Recommandation n° 25 :

La Cour demande au maire de :

- tenir et faire tenir, pour le suivi de la comptabilité des matières, tous les registres requis par la réglementation ;

- dresser, à l'avenir, le compte de gestion-matières annuel et le soumettre à la délibération du conseil municipal.

Au-delà des aspects réglementaires, il a été constaté que l'état de la comptabilité deniers et celle des matières est aggravé par le défaut d'archivage systématique des documents. Cette carence a mis l'exécutif local dans l'impossibilité de produire, à temps, à la Cour les comptes administratifs signés et approuvés. A titre d'exemple, celui de 2015 n'a jamais été produit.

Par ailleurs, le procès-verbal d'installation du maire le 14 juillet, non plus, n'a pas été produit à la Cour. Il en est de même de l'essentiel des dossiers relatifs aux marchés publics.

Cette situation est due au déficit d'organisation des services qui assurent mal les fonctions d'archivage, notamment. Pour rappel, un registre de liquidation, un registre d'engagement et des registres de courriers « départ » et « arrivée » contenant plusieurs pièces comptables ont été retrouvés dans le magasin dans des conditions d'abandon manifeste.

Ce fait atteste du peu d'attention accordée aux archives qui constituent pourtant la mémoire de l'institution communale.

En retour, le maire a pris acte de cette recommandation.

Recommandation n° 26 :

La Cour demande au maire de mettre en place un bon système d'archivage des comptes, des documents comptables et administratifs.

V. EXERCICE DES COMPETENCES TRANSFEREES

Plusieurs compétences ont été transférées aux collectivités territoriales depuis la réforme sur la décentralisation de 1996. Dans le cadre de leur exercice, la commune a consacré, au titre des exercices 2016, 2017 et 2018, 8% de ses dépenses totales à l'éducation, la jeunesse, le sport et la culture, soit 72 222 617 FCFA. Il en est de même de la santé, de l'hygiène et de l'action sociale à hauteur de 5%, soit 45 623 551 FCFA.

Mais, au regard des problèmes spécifiques de la commune et de la lettre de mission, les compétences dont la prise en charge est examinée, de façon approfondie, dans le présent contrôle sont circonscrites à l'environnement, à la gestion foncière, à l'urbanisme et à l'habitat.

5.1. ENVIRONNEMENT ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

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

- les opérations de reboisement ;
- l'élaboration des plans communaux d'actions pour l'environnement ;
- la gestion des déchets et la lutte contre l'insalubrité ainsi que les incendies.

L'appréciation du niveau de prise en charge de ces questions a révélé l'existence d'une structure organisationnelle dédiée qui n'a pas empêché, malgré tout, de constater un déficit de veille et d'actions environnementales.

5.1.1. Existence formelle d'une organisation en charge de l'environnement

La mise en place d'instances en charge de l'environnement a été constatée, à la fois au niveau stratégique, avec la commission technique dédiée, et, au niveau opérationnel, à travers un service spécifique. En effet, l'exécutif local fait cas de la création de la commission "Environnement et Cadre de vie", placée sous la présidence de Mohamed TOUNKARA. Toutefois, la délibération portant création de ladite commission n'a pas été produite à la Cour. Néanmoins, il est ressorti de l'entretien avec M. TOUNKARA que ses membres se réuniraient régulièrement et qu'un rapport d'activités annuel serait établi. Cependant, les documents devant permettre d'attester les activités de la commission n'ont pas été remis à la mission.

Sur le plan opérationnel, il a été constaté que la Division des Services techniques comprend le "Bureau Contrôle, Urbanisme, Domaines et Environnement" ainsi que le "Bureau Gestion des Espaces publics". Il s'y ajoute la régie de nettoyage composée de plusieurs agents temporaires et des permanents.

Toutefois, la Cour a noté l'absence d'une feuille de route, d'un rapport d'activités et de documents de travail, aussi bien pour la commission technique que pour les bureaux. Cette carence, au plan organisationnel et managérial, est à l'origine du déficit constaté d'actions environnementales.

5.1.2. Déficit en matière de veille et d'actions environnementales

Le déficit de veille et d'actions environnementales est relatif à l'absence de planification et de diligences obligatoires au regard du CGCT. Celles-ci ont trait aux plans communaux d'actions pour l'environnement, la gestion des déchets, la lutte contre l'insalubrité et la lutte contre les incendies, etc. Leur mise en œuvre est dans l'ensemble peu satisfaisante.

5.1.2.1. Absence des plans communaux d'actions pour l'environnement

La compétence à élaborer un ou plusieurs plans d'actions pour l'environnement n'est pas mise en œuvre. L'exécutif local n'a pas produit un plan ce qui peut constituer une source d'un potentiel désordre environnemental pour une commune située, en partie, entre la mer et l'écosystème des "Niayes".

En effet, la commune ne dispose pas d'une stratégie concertée pour la sauvegarde du périmètre communal des "Niayes" et la restauration de la bande verte du littoral communal. Or, les filaos de cette bande, qui atténuaient l'effet de l'embrun marin sur les populations et leurs biens, ont atteint leur limite d'âge. Une Organisation non Gouvernementale dénommée Ecologie participative (ECOPAS) a initié, en 2018, un projet d'implantation d'arbres, notamment, de cocotiers. Cependant, la participation de la commune à ce projet de restauration est faible et le reboisement pour la reconstitution d'un nouveau peuplement forestier n'est pas envisagé.

S'agissant du périmètre communal des "Niayes", sa sauvegarde ne semble pas être une priorité pour l'exécutif local. En effet, il présente un désordre indescriptible avec le risque d'ensablement progressif du lac par des débris de matériaux de construction et la floraison des épaves de véhicules qui cohabitent avec une porcherie à ciel ouvert. Ce cocktail génère une situation d'insécurité et de nuisance olfactive qui dérange la quiétude des populations riveraines.

5.1.2.2. Insuffisances dans la gestion des déchets et la lutte contre l'insalubrité

La commune a consacré à l'éclairage public près de 7% de ses dépenses totales de 2016 à 2018, soit un cumul de 62 757 900 FCFA. L'aménagement de plusieurs jardins publics a été également observé. En outre, l'exécutif local a mis en place une régie de nettoyage qui contribue à la propreté du marché journallement, au désensablement des artères et au nettoyage cyclique des quartiers de la commune. Mais, ces aspects ne cachent pas les nombreuses insuffisances constatées.

En matière de gestion des ordures, les services municipaux effectuent un travail en chaîne avec l'Unité de Coordination de la Gestion des Déchets solides (UCG). En effet, la régie s'emploie à transporter les ordures jusqu'aux endroits de transit, l'UCG les y enlève pour acheminement à la décharge de Mbeubeuss. Ainsi, la commune est dépendante de l'UCG. Elle n'a pas institué un système de mitigation puisqu'elle ne dispose pas de bacs à ordures, de camions ou d'engins à traction animale, pour le transport des ordures en cas d'indisponibilité temporaire de l'UCG.

Il s'y ajoute que le fonctionnement des structures de santé génère des déchets biomédicaux qui ne sont pas convenablement traités. En effet, aucun dispositif approprié n'est mis en place pour leur gestion suivant notamment un banaliseur de déchets hospitaliers. Leur volume pourrait être

important en ce que la commune compte un hôpital de niveau 2, en l'occurrence, Roi Baudouin, trois postes de santé et une maternité.

Enfin, concernant la lutte contre l'insalubrité, le marché Sahm est confronté à un problème d'évacuation des eaux usées. En effet, le marché n'est pas branché au système d'évacuation de l'Office national d'Assainissement du Sénégal. Ainsi, les délégués du marché, les commerçants et les populations sont confrontés aux nuisances de ces eaux, en cas de retard de vidange des fosses.

5.1.2.3. Déficit de prévention des risques d'incendies

La commune compte plusieurs établissements recevant du public (ERP). Il s'agit du marché Sahm, du stade Amadou BARRY et des quatre pavillons des HLM Paris. Par lettre signée en décembre 2016, le maire a invité le Directeur général de la Société Des Eaux à installer des bouches d'incendie au niveau desdits ERP, conformément à une directive du préfet de Guédiawaye.

Il a été constaté une absence d'extincteurs et de bouches d'incendie dans ces lieux. De même, l'hôtel de ville n'en compte pas.

En l'absence d'un dispositif préventif, le marché Sahm se distingue par la présence de menuiseries et d'enclos de bovins à côté des commerces. Cette cohabitation d'activités constitue un risque. Ce dernier est d'autant plus élevé qu'en plus de l'indisponibilité d'extincteurs et de bouches d'incendies, l'aménagement du marché est peu propice à une intervention rapide des sapeurs-pompiers, au besoin.

En outre, le déficit d'organisation du marché pose un problème environnemental au poste de santé "Keur sœur" auquel il est mitoyen. En effet, plusieurs étaliers obstruent l'accès à ce poste réduit, régulièrement, à un petit corridor sinueux.

Malgré cette situation génératrice d'insécurité, le maire n'a pas procédé à une relance depuis 2016.

Le maire a informé à travers sa réponse que *le plan d'actions pour l'environnement est en cours d'élaboration, la régie de nettoyage sera renforcée pour faire face à un éventuel dysfonctionnement de l'UCG, des pourparlers sont en cours avec l'ONAS pour un branchement du marché Sam sur son réseau. En outre, poursuit-elle, "des extincteurs ont été commandés et la livraison se fera incessamment. Deux bouches d'incendie ont été installées à la mairie et au marché Sam et les autres lieux stratégiques de la commune suivront."*

La Cour prend acte des mesures annoncées par le chef de l'exécutif local.

Recommandation n° 27 :

La Cour demande au maire de :

- finaliser le plan d'actions pour l'environnement et le soumettre au conseil municipal ;***
- mettre en place un système de mitigation des risques en matière de gestion des ordures pour faire face à un éventuel dysfonctionnement de l'UCG ;***

- connecter le marché Sahm au système de canalisation de l'ONAS et mettre un terme aux difficultés d'accès qu'il cause au poste de santé « Keur sœur » ;

- doter effectivement la mairie d'extincteurs ;

- poursuivre l'installation de bouches d'incendie au stade Amadou BARRY et aux pavillons des HLM Paris.

5.2. GESTION DOMANIALE

Aux termes des dispositions de l'article 293 CGCT, les communes ont compétence, en matière domaniale, pour la gestion et l'utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national.

Dans le respect de cette disposition, la commune a mis en place une organisation pour l'administration des affaires domaniales mais, dont le dysfonctionnement a favorisé une gestion foncière contraire à l'intérêt public local.

5.2.1. Existence formelle de la commission des affaires domaniales

Le conseil municipal aurait mis en place la « commission des affaires domaniales », présidée par Serigne Cheikh FALL.

Toutefois, la délibération portant création de ladite commission n'a pas été produite à la Cour. Il en est de même des rapports d'activités, de procès-verbaux ou de comptes rendus de réunion de la commission. En plus, l'équipe de contrôle a noté l'absence d'une feuille de route pour cette commission.

Toutes ces défaillances ont impacté d'une certaine manière les affaires domaniales et contribué à rendre leur gestion peu profitable à l'intérêt public.

5.2.2. Gestion des affaires domaniales contraire à l'intérêt général

En l'absence d'un lotissement, la gestion domaniale, durant la période sous revue, concerne principalement le bail cédé à la commune par l'Etat et plusieurs cantines. L'examen de l'administration de ces dossiers révèle une gestion passive du bail et une cession des cantines entraînant une privatisation du foncier communal.

5.2.2.1. Gestion passive du bail affecté à la commune

L'Etat a affecté un terrain de 4.800 m², sis derrière le stade Amadou BARRY, à la commune, par voie de bail du 29 juin 2005 sur le titre foncier n° 50/DP, à l'effet, pour la collectivité, de construire un centre commercial.

Cependant, la Cour n'a constaté aucune mise en valeur de la parcelle. Il ressort des déclarations du maire qu'un promoteur exigerait un droit de préférence pour la construction et l'exploitation de toute infrastructure sur cette parcelle. Ainsi, poursuit le maire, il lui est impossible de réserver une suite favorable aux multiples sollicitations de prometteurs souhaitant exploiter le terrain en contrepartie du versement d'une redevance à la commune.

A l'analyse, l'exécutif local n'a pas produit un document probant à cet effet. Ainsi, la rigueur exige du maire de disposer au moins d'un acte formel dudit droit, de solliciter au besoin les

conseils de l'Agent judiciaire de l'Etat et de mettre en contribution le conseil municipal. Ces diligences combinées auraient permis à la commune, tout au moins, de disposer de plus de perspectives pour valoriser l'immeuble, conformément à l'acte d'affectation.

En définitive, en raison de la passivité des autorités communales, ce terrain n'est pas géré dans l'intérêt public à travers la construction du centre commercial pour laquelle il a été acquis par la commune.

Selon le maire, *"Les mesures idoines seront prises afin que la commune exploite effectivement le terrain qui lui a été cédé."*

Recommandation n° 28 :

La Cour demande au maire d'user des voies et moyens légaux pour exploiter le terrain cédé à la commune.

5.2.2.1. Gestion des cantines favorisant la privatisation du foncier communal

La Cour a constaté, au niveau du bâtiment censé abriter les services techniques, une situation contraire à la politique communale de déguerpissement des cantines aux alentours des écoles. En effet, bien que le plan initial sur la base duquel le marché de ce bâtiment a été lancé ne comprenait pas de cantines, plusieurs personnes dont Fatou FALL, Mouhamed Mareme DIOP, Ousmane GAYE, Oumar DIAGNE, etc. sont devenues "propriétaires" de cantines implantées au sein de ce bâtiment.

La vente de ces cantines contribue au dépérissement du patrimoine foncier communal. En procédant ainsi, l'exécutif local prive les générations futures de ressources sûres. En bonne gestion, la cession du patrimoine public devrait être privilégiée lorsque son administration ou son entretien génère des coûts élevés. Or, tel n'est pas le cas de ces cantines.

Cette pratique qui appauvrit la commune, dans le long terme, a été aussi constatée dans la gestion des cantines du centre commercial du marché Sahn. Ce centre, construit par un promoteur sur un terrain affecté par la commune, comprend plusieurs cantines acquises à titre définitif par des propriétaires en contrepartie du versement de la somme requise à cet effet. Par ailleurs, la construction de ces cantines avait été suspendue par le sous-préfet sur *"plaintes des acquéreurs"* avant d'être autorisée, au regard des *"grieffes du maire"* et des *"arguments du Sieur Modou DIAW"* suivant l'arrêté n° 146/A.G/SP du 28 août 2017 mettant fin aux dispositions de l'arrêté n° 115/A.G/SP du 11/07/17 portant suspension des travaux au marché Sahn. Les difficultés inhérentes à ce projet transparaissent à l'article 2 de cet arrêté aux termes duquel *"il reste loisible au maire de la commune de Sam Notaire de procéder à la résiliation du protocole liant sa commune à l'entrepreneur Modou DIAW après mise en demeure régulièrement faite"*. Le maire a exprimé à la Cour ses objections sur le projet qui se poursuit néanmoins.

Il ressort de la réponse du maire que *"Les cinq cantines implantées dans le bâtiment des services techniques sont attribuées maintenant aux commerçants en guise de location."*

Les occupants des cantines les utilisent pour exercer leurs activités mais les bâtiments appartiennent à la commune. Ainsi, ils doivent s'acquitter d'une redevance mensuelle pour continuer à occuper les lieux qui restent une propriété communale."

Toutefois, aucun acte de location n'a été transmis à la Cour et le montant de la "redevance mensuelle" n'a été non plus communiqué.

Recommandation n° 29 :

La Cour demande au maire de mettre un terme à la privatisation du foncier communal.

5.3. URBANISME ET HABITAT

Le CGCT, notamment à son article 319, attribue à la commune des compétences en matière d'urbanisme. Le détail y relatif est compris dans la loi n° 2008-43 du 20 août 2008 portant Code de l'Urbanisme et le décret n° 2009-1450 du 30 décembre 2009 portant partie réglementaire dudit Code. Ces compétences concernent, entre autres, l'élaboration des plans et schémas directeurs d'urbanisme et la délivrance des autorisations de démolir et de construire.

Pour exercer ces compétences, la commune a mis en place une organisation composée de la commission "Environnement et Cadre de vie" et des bureaux concernés de la Division des Services Techniques. Les constats sur cette organisation étant déjà développés par ailleurs, il convient d'examiner uniquement la prise en charge effective de ces compétences. L'audit révèle, à cet effet, l'absence d'une planification en matière d'urbanisme et le déficit de rigueur dans la délivrance des autorisations de construire.

5.3.1. Absence d'une planification en matière d'urbanisme

En référence aux dispositions de l'article 319 précité, la commune doit élaborer un plan directeur d'urbanisme (PDU) ou un plan d'aménagement communal (PAC). Ces instruments techniques et juridiques de planification à long terme ont pour objet l'organisation spatiale de la commune à travers la programmation d'équipements et d'infrastructures collectifs, l'identification des terrains nécessaires à leur localisation et le zonage du territoire communal, etc.

Un tel plan est donc nécessaire à la gestion de la commune qui s'étend sur une superficie de 2,6 km² avec des limites géographiques particulières. Dans le contexte actuel marqué par le début de déclassification partielle de la bande des filaos, ce document aurait pu fonder la requête formulée en 2015 par le conseil municipal portant extension du territorial communal pour "*la mise en place d'infrastructures collectives*".

Cependant, les autorités locales n'ont pas produit une copie de ce plan.

Cette carence est donc préjudiciable à la commune. En effet, l'existence d'un PDU aurait donné plus de chance à une telle requête car ce plan indiquerait l'occupation envisagée des superficies escomptées de l'extension du périmètre communal.

5.3.2. Déficit de rigueur dans la gestion des autorisations de construire

Le déficit de rigueur dans la délivrance des autorisations de construire se manifeste à travers l'administration informelle de la plateforme TELEDEC, la délivrance laborieuse des autorisations de construire et le renoncement à faire appliquer la réglementation en ce qui concerne la construction du siège de la ville de Guédiawaye.

La Télé-Demande d'Autorisation de Construire (TELEDAC) a pour objet la simplification des conditions d'obtention du permis de construire, suivant la dématérialisation complète de la procédure à travers une plateforme électronique. Ce permis permet de garantir le respect des normes urbanistiques et architecturales pour toute nouvelle construction, élévation de clôtures d'une hauteur supérieure à deux mètres et réhabilitation entraînant une modification importante de l'existant et cela quel que soit l'usage du bâtiment.

Pour ce faire, le demandeur ouvre un compte personnel au niveau de la plateforme et y dépose sa demande accompagnée de l'ensemble des documents obligatoires. L'instruction de cette dernière fait intervenir les services compétents du cadastre, en ce qui concerne la situation et la délimitation du terrain d'assiette du projet, des domaines, relativement au droit réel du titre, de l'urbanisme, sur la conformité du plan aux normes et d'hygiène pour l'assainissement.

A la suite des avis favorables des services déconcentrés, le maire vérifie sa compétence territoriale et, le cas échéant, arrête le montant de la taxe conformément à la délibération en vigueur, en informe le demandeur et établit un ordre de recettes. Après paiement, le requérant fait charger dans la plateforme la quittance qu'il a reçue de la Recette Perception municipale. Au regard de la quittance, le maire signe un arrêté portant autorisation de construire. Ce document est envoyé via la plateforme au représentant de l'Etat qui prend un arrêté d'approbation.

Au sein de la mairie, la procédure de délivrance des autorisations de construire appelle l'intervention de plusieurs acteurs : le maire qui signe les ordres de recettes et les arrêtés d'autorisation de construire, l'administrateur délégué à la gestion de la plateforme TELEDAC désigné par le maire et le chef du Bureau chargé de l'Urbanisme qui procède au contrôle physique pour notamment, localiser la parcelle.

L'audit a révélé que l'administrateur délégué, Na Fanta KANTE, n'a pas une habilitation formelle malgré la sensibilité de ce dispositif informatique. Aucun acte de délégation ou note de service n'a été produit à la Cour. Il a été aussi révélé, suite à plusieurs réclamations de demandeurs, que Malang KOMA, chargé du contrôle physique des emplacements relatifs aux demandes d'autorisation, encaissait l'argent des contribuables sans pour autant leur remettre une quittance de versement. Or, M. KOMA n'est pas censé, en bonne règle, recouvrer cet argent. L'orthodoxie de la procédure sus décrite commande que l'utilisateur se déplace à la Recette Perception municipale pour verser le montant des frais liquidés sur ordres de recettes du maire, contre la délivrance par celle-ci d'une quittance de paiement.

Le maire et le secrétaire municipal étaient informés des agissements de M. KOMA. Mais, il n'a pas été sanctionné, ni muté, jusqu'à son arrestation pour un motif qui ne serait pas étranger aux autorisations de construire. En l'espèce, le maire s'est volontairement abstenu de prendre ses responsabilités.

Il en est de même du siège de la ville de Guédiawaye en cours de construction dans la commune. En effet, le maire n'a pas produit à la Cour ni la demande d'autorisation de construire formulée par le maire de Guédiawaye, ni l'arrêté portant permis de construire signé par le maire.

En plus, le maire n'a pas non plus présenté un courrier, une note ou tout autre document administratif pour dénoncer cet état de fait ou tenter de suspendre les travaux.

Or, la loi n° 2008-43 du 20 août 2008 portant Code de l'urbanisme dispose à son article 68 que "nul ne peut entreprendre, sans une autorisation administrative, une construction de quelque nature que ce soit ou apporter des modifications à des constructions existantes sur le territoire des communes, ainsi que dans les agglomérations désignées par arrêté du Ministre chargé de l'urbanisme. Cette obligation s'impose aux services publics et concessionnaires de services publics de l'Etat, des Départements et Communes comme aux personnes privées.". Il s'y ajoute que, les travaux " (...) pour lesquels n'est pas exigée l'autorisation de construire, ne peuvent être entrepris sans que la collectivité territoriale en ait été préalablement informée", en application de l'article R.63 du décret n° 2009-1450 du 30 décembre portant Code de l'urbanisme (partie réglementaire).

De ce qui précède, il revient au maire soit d'autoriser la construction du siège de la ville de Guédiawaye, soit en être, tout au moins, informé officiellement. Mais, il n'a pas produit un document en tenant lieu.

En définitive, les demandes d'autorisation de construire n'ont pas toujours été rigoureusement instruites et en leur absence, le maire n'a pas toujours fait observer la réglementation.

Relativement aux observations de la Cour, le maire a soutenu que " L'autorisation de construire du nouveau siège de la ville de Guédiawaye a échappé à la connaissance de nos services. Mais les démarches de régularisation sont en cours." Par ailleurs, "le plan directeur d'urbanisme est en cours d'élaboration ; "l'administrateur délégué de la plateforme TELEDAC sera formellement habilité " et "les demandes d'autorisation de construire seront désormais traitées avec rigueur et célérité dans la mesure du respect de la réglementation".

Toutefois, la Cour tempère une partie de cette affirmation en rappelant que ledit siège est en construction sur le site ayant abrité les anciens locaux du Bureau du Développement local de la commune. Ainsi, ce projet est de notoriété publique pour les populations de Sam Notaire.

Recommandation n° 30 :

La Cour demande au maire :

- de poursuivre l'élaboration du plan directeur d'urbanisme de la commune ;*
- de donner une habilitation formelle à l'administrateur délégué de la plateforme TELEDAC;*
- d'instruire avec rigueur les demandes d'autorisation de construire et, en leur absence, de s'employer à faire observer la réglementation.*

Le Président

Joseph NDOUR