

**REPUBLIQUE DU SENEGAL**

**UN PEUPLE – UN BUT – UNE FOI**



**CHAMBRE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

**RAPPORT DEFINITIF  
CONTROLE DE LA GESTION  
DE LA COMMUNE DE MEDINA  
PERIODE 2015 A 2018**

**-Avril 2022-**

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

**Conformément aux dispositions de l'article 49 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes, le présent rapport définitif de contrôle de la gestion de 2015 à 2018 de la commune de Médina a été arrêté par la Chambre des Collectivités Territoriales de la Cour des Comptes, en sa séance du 06 avril 2022, sur le contenu du projet de rapport établi par Monsieur Amadou BA MBODJI, conseiller maître, compte tenu des réponses aux observations du rapport provisoire des responsables interpellés notamment, du maire, Monsieur Cheikh Ahmadou Bamba FALL, du représentant de l'Etat, Monsieur Djiby DIALLO, des receveurs municipaux, Mesdames Diégane THIAM et Yaye Aïda Mbene TOP, avec l'assistance de Maître Ndèye Ndella SARR DIOUF, Greffière de la chambre.**

**Ce rapport contient des observations définitives et des recommandations de la Cour des Comptes sur la régularité et la sincérité des comptes ainsi que, sur la qualité de la gestion.**

**En vertu des dispositions de l'article 252 de la loi n° 2013 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales, le maire est chargé de communiquer le contenu du présent rapport au Conseil municipal, dès sa plus proche réunion. Le représentant de l'Etat est informé de cette communication.**

## Table des matières

<b>I. GENERALITES SUR LA COMMUNE ET LA PROCEDURE</b> .....	<b>6</b>
<b>1.1 DE LA PRESENTATION DE LA COMMUNE</b> .....	<b>6</b>
<b>1.2 DU DEROULEMENT DE LA MISSION ET PROCEDURE</b> .....	<b>8</b>
1.2.1 Personnes rencontrées .....	9
1.2.2 Réalisations visitées .....	9
1.2.3 Principales étapes de la procédure .....	10
<b>II. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE</b> .....	<b>11</b>
<b>2.1 DES MANQUEMENTS AU SEIN DE L'ORGANE DELIBERANT</b> .....	<b>11</b>
2.1.1 Du non-respect de la parité absolue Homme-Femme .....	11
2.1.1.1 De l'élection des membres du bureau municipal .....	11
2.1.1.2 De la désignation des présidents des commissions techniques .....	12
2.1.2 Des commissions techniques en léthargie .....	14
2.1.3 Du non-respect de la périodicité des réunions du conseil municipal.....	15
2.1.4 De la non indication du vote des conseillers sur les procès-verbaux des séances .....	17
2.1.5 De la mauvaise tenue du registre des délibérations.....	17
2.1.6 Du nombre excessif de délégués de quartier .....	19
<b>2.2 DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE</b> .....	<b>22</b>
2.2.1 De la non fonctionnalité de l'organigramme.....	22
2.2.2 De l'absence de délégation du maire à ses adjoints et au secrétaire municipal.....	24
2.2.3 De l'organisation et du fonctionnement du service de l'état civil .....	25
<b>III. GESTION DU PERSONNEL</b> .....	<b>27</b>
<b>3.1 DE LA SITUATION ADMINISTRATIVE DU PERSONNEL</b> .....	<b>28</b>
3.1.1 De la mauvaise tenue des dossiers du personnel.....	28
3.1.2 Des anomalies dans le classement indiciaire d'agents .....	30
<b>3.2 DE LA GESTION DES PERSONNELS TEMPORAIRES</b> .....	<b>31</b>
3.2.1 Des agents affectés à la régie des travaux .....	31
3.2.2 De la dérive inquiétante des dépenses de personnel temporaire .....	33
3.2.3 Du recours injustifié à des agents temporaires pour certains emplois.....	35
<b>IV. GESTION BUDGETAIRE ET ANALYSE FINANCIERE</b> .....	<b>36</b>
<b>4.1 DE LA GESTION BUDGETAIRE</b> .....	<b>36</b>
4.1.1 Du respect des délais liés au processus budgétaire .....	36
4.1.1.1 De la non tenue des débats d'orientations budgétaires.....	36
4.1.1.2 De l'adoption des budgets primitifs .....	37

4.1.2	De l'analyse des prévisions de recettes et de dépenses .....	38
4.1.2.1	Des prévisions et réalisations des recettes de fonctionnement.....	39
4.1.2.2	De l'appréciation des prévisions et des réalisations des recettes par chapitre.....	39
4.1.2.3	Des prévisions et réalisations des recettes par nature.....	41
4.1.2.3.1	Des permis de stationnement sur la voie publique .....	41
4.1.2.3.2	Des droits de voirie .....	41
4.1.2.3.3	De la taxe sur les licences des débits de boissons .....	42
4.1.2.3.4	De la taxe sur les machines à coudre.....	42
4.1.2.3.5	De la taxe sur les spectacles .....	43
4.1.2.3.6	De la taxe sur les établissements de nuit .....	43
4.1.2.3.7	De la taxe sur la publicité.....	44
4.1.3	Des prévisions et réalisations des dépenses .....	45
4.1.3.1	Des prévisions et réalisations des dépenses de fonctionnement.....	45
4.1.3.2	Des prévisions et réalisations des dépenses d'investissement.....	46
4.1.4	Des prévisions et perception de recettes sans base légale .....	47
4.1.4.1	De la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères.....	48
4.1.4.2	De la taxe sur les distributeurs de carburant .....	48
<b>4.2</b>	<b>DE L'ANALYSE FINANCIERE.....</b>	<b>50</b>
4.2.1	De la formation de l'autofinancement.....	51
4.2.1.1	Des recettes de fonctionnement .....	51
4.2.1.1.1	De l'évolution globale des recettes de fonctionnement.....	51
4.2.1.1.2	De l'importance des ressources propres dans les recettes de fonctionnement .....	53
4.2.1.2	Des dépenses de fonctionnement .....	54
4.2.1.2.1	De l'évolution globale des dépenses de fonctionnement .....	54
4.2.1.2.2	De l'étude des dépenses de fonctionnement par service .....	56
4.2.1.2.2.1	De l'évolution des dépenses par service.....	56
4.2.1.2.2.2	Du poids des dépenses par service .....	57
4.2.1.2.3	De l'étude des dépenses de fonctionnement par nature.....	59
4.2.1.2.3.1	De l'évolution des dépenses par nature.....	59
4.2.1.2.3.2	Du poids des dépenses par nature .....	60
4.2.2	De la capacité d'autofinancement .....	63
4.2.2.1	De l'évolution des composants des soldes de fonctionnement.....	63
4.2.2.2	De l'évolution du solde de fonctionnement constituant l'épargne brute.....	64
4.2.3	Du financement des investissements.....	66
4.2.3.1	Des recettes d'investissement .....	67

4.2.3.1.1	De l'évolution globale des recettes d'investissement.....	67
4.2.3.1.2	De l'importance des différentes recettes d'investissement.....	67
4.2.3.2	Des dépenses d'investissement .....	68
4.2.3.2.1	De l'évolution globale des dépenses d'investissement .....	68
4.2.3.2.2	De la faiblesse des dépenses d'investissement dans les dépenses totales.....	69
4.2.4	Des équilibres financiers.....	69
<b>V.</b>	<b>CONTROLE DES OPERATIONS DE RECETTES ET DES DEPENSES.....</b>	<b>71</b>
<b>5.1</b>	<b>DE LA COMPTABILITE ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>71</b>
5.1.1	De l'absence de justificatif du vote du compte administratif 2017 .....	71
5.1.2	De la tenue de la comptabilité administrative .....	72
<b>5.2</b>	<b>DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIERES.....</b>	<b>73</b>
5.2.1	Des ambiguïtés et incohérences des délibérations sur les produits domaniaux.....	73
5.2.1.1	De la taxe d'occupation de la voie publique .....	73
5.2.1.2	De l'imprécision dans la détermination de certains produits domaniaux.....	74
5.2.1.3	De la location de souks et de cantines, droits de places et de stationnement .....	74
5.2.2	Des constatations sur le fonctionnement des régies de recettes .....	76
5.2.2.1	De la non fixation du plafond de l'encaisse et d'une période de reversement .....	77
5.2.2.2	Du recouvrement de recettes sans autorisation .....	78
5.2.2.3	Des recettes générées par les autorisations de construire.....	78
5.2.2.4	De la non production des quittances de reversement .....	82
5.2.2.5	Des manquements dans la tenue des documents comptables par les régisseurs.....	82
5.2.2.6	De la conservation de fonds publics au domicile du régisseur.....	83
5.2.2.7	Du non enregistrement des recouvrements de la taxe sur les machines à coudre.....	84
<b>5.3</b>	<b>DE L'EXECUTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE .....</b>	<b>85</b>
5.3.1	Des irrégularités dans la mise en place des organes de passation des marchés.....	85
5.3.1.1	De l'absence d'une cellule de passation des marchés .....	86
5.3.1.2	Des actes de nomination des membres de la commission des marchés .....	86
5.3.1.3	De la non signature de la déclaration sur la Charte de Transparence et d'Éthique.....	87
5.3.1.4	De la composition irrégulière de la commission des marchés.....	88
5.3.1.5	De la mise en place d'une fonction non prévue par le CMP .....	90
5.3.2	Des manquements relatifs au processus de passation des marchés .....	91
5.3.2.1	Des insuffisances relevées sur les invitations à soumissionner.....	92
5.3.2.2	De l'absence de convocation des membres de la commission des marchés.....	93
5.3.2.3	De la confusion des PV d'ouverture de plis et des PV d'évaluation des offres .....	93
5.3.2.4	Du défaut de transmission de notification des rejets aux soumissionnaires .....	95

5.3.2.5	De la non communication à la DCMP des informations requises sur les DRPCR.....	95
5.3.2.6	Des mentions obligatoires ignorées dans les contrats de marchés publics.....	96
5.3.2.7	De la discordance de date sur les documents de marchés .....	97
5.3.2.8	De la non utilisation des dossiers types de DRPCR et des cahiers de charges.....	98
5.3.2.9	Des cas de fractionnements de marchés.....	99
<b>5.4</b>	<b>DES IRREGULARITES DANS LES AUTRES OPERATIONS DE DEPENSES.....</b>	<b>102</b>
5.4.1	Des activités de contrôle des spectacles, des jeux ou divertissements non rentables..	102
5.4.2	Des irrégularités sur le paiement d'une indemnité de logement .....	104
5.4.3	De la distribution de denrées alimentaires à des bénéficiaires inconnus.....	105
5.4.4	Des écarts dans l'exécution des dépenses de secours aux indigents .....	107
5.4.4.1	Du défaut de pièces justificatives.....	107
5.4.4.2	Du paiement et de la perception, non justifiés de secours aux indigents .....	109
5.4.5	Du paiement irrégulier de dépenses de restauration et d'hébergement.....	111
5.4.6	Du transport de pèlerins aux lieux saints de l'Islam .....	112
5.4.7	De la non production d'un état financier de la régie des travaux.....	113
<b>VI.</b>	<b>COMPTABILITE DES MATIERES .....</b>	<b>117</b>
<b>6.1.</b>	<b>DE LA TENUE DE LA COMPTABILITE DES MATIERES.....</b>	<b>117</b>
6.1.1	Du défaut de nomination d'un comptable des matières .....	117
6.1.2	De l'exercice de la fonction de comptable des matières sans habilitation.....	119
6.1.3	De l'absence de tenue des livres de la comptabilité des matières .....	120
<b>6.2.</b>	<b>DE LA GESTION DES VEHICULES.....</b>	<b>122</b>
6.2.1	Des pièces justificatives des dépenses de carburant incomplètes.....	122
6.2.2	Des manquements dans la gestion du carburant.....	124
<b>6.3.</b>	<b>DES IRREGULARITES DANS LA GESTION DU PARC AUTOMOBILE.....</b>	<b>126</b>
6.3.1	Du défaut d'immatriculation des véhicules au nom de la commune.....	126
6.3.2	Du défaut de dotation de carnets de bord.....	128

## **I. GENERALITES SUR LA COMMUNE ET LA PROCEDURE**

Le contrôle de la gestion de la commune de Médina pour les exercices 2015 à 2018 est inscrit au programme de contrôle 2020 de la Cour des Comptes et, mené par la Chambre des Collectivités territoriales.

Ce contrôle a consisté à évaluer la qualité de la gestion dans tous ses aspects et à formuler des recommandations en vue d'améliorer les performances de la commune. L'équipe de vérification a également apprécié les coûts des biens et services acquis et les résultats financiers.

La régularité et la sincérité des comptabilités, administrative et des matières, ainsi que la matérialité des opérations qui y sont décrites, ont également été contrôlées. A cet effet, l'équipe de contrôle s'est assurée que les procédures notamment budgétaires et comptables sont bien appliquées au sein de la commune en vue d'une gestion optimisée.

Ce contrôle intervient dans un contexte de mutation au sein de la Cour caractérisé par un engagement plus marqué et une orientation très forte des autorités de l'Institution pour le respect des normes de contrôle ISSAI de l'INTOSAI dans le cadre des audits.

Il se réalise également à un moment où les promesses de l'Acte III de la décentralisation commencent à se concrétiser à travers la mise en place du Programme d'Appui aux Communes et Agglomérations du Sénégal (PACASEN) qui, utilisant des outils modernes de management basés sur l'atteinte des critères de performance, permettra un financement régulier, substantiel et équilibré des Collectivités territoriales.

La Cour est partie prenante de cette nouvelle orientation de la mise en œuvre de la décentralisation au Sénégal. En effet, il lui incombe, en partenariat avec l'Agence de Développement municipal (ADM) en charge de l'exécution du PACASEN, de réaliser plusieurs missions de contrôle dans les communes éligibles au financement dans ce programme.

### **1.1 DE LA PRESENTATION DE LA COMMUNE**

Médina est l'une des dix-neuf (19) communes constitutives de la ville de Dakar. La naissance de ce quartier historique de la capitale intervient à l'époque coloniale, précisément en août 1914, suite à l'application de règlements sanitaires durant l'épidémie de peste. Ainsi, des

populations autochtones du Plateau sont déplacées vers Xuru Xan (aussi appelé Tillèn) dans un village de ségrégation construit par les Français et baptisé à l'origine Ponty-Ville en référence au gouverneur William Ponty.

C'est grâce à l'intervention et aux prières du marabout El Hadj Malick Sy, qui donna au village le nom de « Madinatoul Mounawara » (Médine), en souvenir à la deuxième ville sainte de l'Islam, qu'une bonne partie de la population autochtone se résigna au déplacement.

Cette localité populaire a été érigée en commune d'arrondissement par le décret n° 96-745 du 30 août 1996 portant création de communes d'arrondissement dans les villes de Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque, dans le cadre de la deuxième réforme majeure de la décentralisation intervenue en 1996. Cette réforme appelée régionalisation avait comme objectif principal d'accroître la proximité de l'Etat et la responsabilité des collectivités locales en accroissant l'autonomie de gestion à travers leur libre administration.

Dans cette dynamique, par la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales, une nouvelle réforme, dénommée Acte III de la décentralisation, a muté ces communes d'arrondissement en communes de plein exercice. Ainsi, la commune de Médina a été créée dans les limites géographiques de la défunte commune d'arrondissement du même nom en 2013, et a commencé à fonctionner comme commune de plein exercice à la suite de l'installation des conseils municipaux issus des élections locales de 2014.

Selon les dispositions de l'article 3 du décret n° 96-745 susmentionné, la commune de Médina est limitée au Nord par le Boulevard de la Gueule Tapée, la rue 34 prolongée et l'Autoroute Seydina Limamoulaye ; au Sud par l'Avenue Malick SY ; à l'Est par l'Autoroute Seydina Limamoulaye ; à l'Ouest par le Littoral, portion allant de *l'avenue Malick SY et le Canal 4*.

La population de Médina est estimée, en 2021, à 102.918 habitants selon le rapport de février 2016 de l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) sur les projections démographiques 2013-2063 du Sénégal.

Durant toute la période sous revue, 2015-2018, Monsieur Cheikh Ahmadou Bamba FALL a été maire de la commune et, Monsieur Meïssa Codou FALL a occupé la fonction de Secrétaire municipal.

Les fonctions de comptable public de la commune ont été exercées par les receveurs-percepteurs suivants :



- Madame Aïda Mbène TOP, pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 11 avril 2018 ;
- Madame Diégane THIAM, pour la période du 12 avril au 31 décembre 2018 ;

Messieurs Ndiogou NDONG (du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 25 juin 2015) et Djiby DIALLO (du 26 juin 2015 au 31 décembre 2018) ont été successivement les Représentants de l'Etat.

## 1.2 DU DEROULEMENT DE LA MISSION ET PROCEDURE

La réunion de lancement de la mission s'est tenue à l'hôtel de ville de la commune le mercredi 15 juillet 2020. Etaient présents :

- *Pour la Cour des Comptes, Messieurs :*
  - *Joseph NDOUR, Président de la Chambre des Collectivités territoriales ;*
  - *Amadou BA MBODJI, Conseiller maître, rapporteur ;*
- *Pour la commune de Médina, Messieurs :*
  - *Cheikh Ahmadou Bamba FALL, maire ;*
  - *Meïssa Codou FALL, Secrétaire municipal ;*
  - *Pape Tidiane SALL, chef de Cabinet ;*
  - *Ndiome FAYE, direction l'Action sociale et de la Santé ;*
  - *Papa Amadou SY, directeur technique ;*
  - *Souleymane DIAGNE, chef division Sports, Jeunesse et Loisirs ;*
  - *Arona FALL, directeur des Affaires administratives et financières.*

A la suite du lancement de la mission, l'équipe de vérification a poursuivi la revue documentaire et a procédé à l'examen approfondi des pièces générales et des pièces justificatives transmises à la Cour, ainsi que la vérification des différents faits de gestion.

L'équipe de contrôle s'est ensuite rendue au siège de la commune pour y effectuer un contrôle sur pièces et place, du lundi 21 au jeudi 24 décembre 2020. A cette occasion, les principaux responsables impliqués notamment, des membres du Bureau municipal, des présidents de commission, le Secrétaire municipal, le directeur des Affaires administratives et financières, le Chef de service de l'état civil et les responsables des recettes, ont été entendus pour approfondir et répondre à plusieurs questions d'audit relatives à l'organisation et au fonctionnement de la commune.

L'équipe de vérification a rencontré plusieurs responsables impliqués dans la gestion des affaires communales avant la finalisation du présent rapport et, a effectué des visites de terrain pour vérifier la matérialité de certaines réalisations.

### **1.2.1 Personnes rencontrées**

- M. Gora MBAYE : 1<sup>er</sup> adjoint au maire ;
- Mme Dado Aïssatou TOURE : 3<sup>em</sup> adjointe au maire ;
- M. Abdoulaye DIOP : Président de l'Inter-commission ;
- Mme Victorine MBAYE : Présidente de la commission Affaires sociales ;
- M. Lamine GUEYE : Président de la commission de Coopération décentralisée ;
- M. Niokhor DIALLO : Président de la commission Administration et Finances ;
- M. Meïssa FALL : Secrétaire municipal ;
- M. Djibril DIALLO, Sous-Préfet de l'arrondissement de Dakar ;
- M. Mamadou Yaké BAH, Percepteur Payeur municipal ;
- M. Arona FALL : Directeur des Affaires administratives et financières ;
- Pape Saloly NDIAYE : chef du Centre d'Etat civil ;
- M. Ousseynou KEITA : régisseur de recettes ;
- Mme Siga DIONE : comptable des matières ;
- M. Mouhamadou W. CAMARA : chef du service des recettes.

### **1.2.2 Réalisations visitées**

- Village des Tout-petits de KEUR Mame DABAKH ;
- Chantiers achevés ou en cours des travaux de pavage des rues ;
- Chantier de réhabilitation d'un édicule public en un bâtiment abritant une pâtisserie, une salle de cours pour les élèves de la Medina, un magasin et un jardin public à la rue 41X26 en chantier ;
- Chantiers de construction d'un daara et d'une école préscolaire à la rue 39 ;
- Bâtiment abritant une salle informatique et trois magasins à la rue 37X30 ;
- Village des Tout-Petits KER BIRAM Sassoum SY à Gibraltar ;
- Chantier de réhabilitation d'une école élémentaire à Gibraltar 1 ;
- Chantier de construction de la maison « Keur Serigne Touba » à Gibraltar 1 ;
- Jardin public à Gibraltar 1.

### 1.2.3 Principales étapes de la procédure

Par ordonnance n°010/2020/CC/CCT/G du 06 juillet 2020 du Président de la Chambre des Collectivités territoriales, M. Amadou BA MBODJI, a été désigné rapporteur pour effectuer le contrôle de la gestion de la commune de la Médina au titre des exercices 2015 à 2018. Le rapporteur a conduit cette mission en compagnie de MM. Abdou NDIAYE, Latsouck SECK, Ousmane DIOUM NDIAYE et Moussa KANE, assistants de vérification.

L'équipe de vérification a effectué une revue documentaire ainsi qu'un examen approfondi des pièces générales et des pièces justificatives des opérations de recettes et de dépenses transmises à la Cour. Les vérificateurs se sont par la suite rendus au siège de la commune pour y effectuer un contrôle sur pièces et place, du 09 au 13 novembre 2020.

A l'issue de la mission sur place et pièces, complétant les résultats de la prise de connaissance et de l'examen des pièces, plusieurs constatations ont été relevées, analysées et présentées au maire le 24 décembre 2020. Les échanges entre ce dernier et l'équipe de vérification ont permis à celle-ci de mieux procéder à la formulation des observations contenues dans ce rapport, conformément aux dispositions de l'article 252 de la loi n° 2013-10 du 23 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales.

La chambre a délibéré sur le rapport provisoire le 23 août 2021 au vu des conclusions n° 018 du 07 juin 2021 rendues par le Procureur général près la Cour des Comptes. Ce rapport est transmis aux principaux responsables de la commune notamment, au maire, au représentant de l'Etat, au receveur municipal. Les réponses écrites du maire, du représentant de l'Etat et des receveurs municipaux contenues dans les lettres respectivement, du 04 septembre 2021, du 12 novembre 2021, du 05 octobre 2021 et du 08 octobre 2021, ont été reçues et examinées par la chambre statuant définitivement sur ses constatations en sa séance du 06 avril 2022.

La chambre a délibéré sur le rapport définitif au vu des conclusions n° 006/2022/CC/PG du 04 février 2022 rendues par le Premier Avocat général près la Cour des Comptes. Ce rapport contient ainsi les observations définitives et les recommandations de la Cour des Comptes à l'issue de ses constatations sur l'organisation et le fonctionnement, le processus de gestion budgétaire, la performance dans la mobilisation des ressources financières, la gestion du personnel, la comptabilité administrative, la commande publique locale, la régularité dans l'exécution des dépenses, la réalisation des investissements et la comptabilité des matières.

## II. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE

Sur la base des objectifs de vérification et de la méthodologie indiqués au chapitre préliminaire, l'examen de l'organisation et du fonctionnement de la commune a permis de constater les dysfonctionnements ci-après.

### 2.1 DES MANQUEMENTS AU SEIN DE L'ORGANE DELIBERANT

#### 2.1.1 Du non-respect de la parité absolue Homme-Femme

Des dispositions de l'article 7 alinéa 5 de la Constitution du 22 janvier 2001 modifiée, il est prévu que « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et fonctions* ». Une telle mesure vise notamment à garantir aux femmes une participation égale à la vie politique et à corriger le déséquilibre homme-femme au niveau des instances de décisions.

Dans cette perspective, la loi n° 2010-11 du 28 mai 2010 instituant la parité absolue homme-femme a été adoptée. Cette loi dispose, en son article premier, que « *la parité absolue homme-femme est instituée au Sénégal dans toutes les institutions totalement ou partiellement électives* ».

Les dispositions de l'article 2 de ladite loi prévoient que « *les listes de candidatures sont alternativement composées de personnes des deux sexes* ».

En outre, le décret n° 2011-819 du 16 juin 2011 portant application de la loi instituant la parité absolue homme-femme, prévoit en son article 2 que « *les institutions totalement ou partiellement électives concernées sont les Conseils régionaux, municipaux et ruraux ainsi que leurs Bureaux et Commissions ...* ».

##### 2.1.1.1 De l'élection des membres du bureau municipal

A ce propos, le procès-verbal du 17 juillet 2014 portant élection du maire et de ses adjoints de la commune de Médina donne les résultats suivants :

- *Monsieur Cheikh Ahmadou Bamba FALL : maire ;*
- *Monsieur Gora MBAYE : 1<sup>er</sup> adjoint ;*
- *Monsieur Abdoulaye Martin SAMB : 2<sup>ème</sup> adjoint ;*
- *Madame Ngoné NDIAYE : 3<sup>ème</sup> adjoint.*

Il apparaît que ce bureau, constitué de quatre personnes, est composé successivement de trois hommes et d'une femme. Au vu du procès-verbal sus-évoqué, le représentant de l'Etat qui a assisté à cette session extraordinaire du conseil municipal qu'il a convoquée en application des dispositions de l'article 95 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales (CGCT), n'a pas soulevé une objection à la composition non conforme du bureau municipal. L'idéal serait qu'il intervienne bien avant pour préciser les conditions du scrutin notamment, les règles concernant la parité.

Ses différentes prérogatives lui permettaient d'assurer la surveillance et le contrôle des opérations électorales. Les dispositions de l'article 270 du CGCT précisent en effet que les représentants de l'Etat « *exercent le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire. Ils veillent en outre à l'exercice régulier, par les collectivités territoriales, de leurs compétences* ».

A défaut de l'intervention du représentant de l'Etat, les conseillers municipaux pouvaient introduire un recours contentieux auprès de la cour d'appel compétent pour statuer en matière d'élection du maire et de ses adjoints conformément aux dispositions de l'article 99 de la loi n° 2013-10 portant CGCT et du code électoral.

Au demeurant, la Cour suprême du Sénégal (*arrêt n°02 du 8/01/15 J/407/Rg/14 30/9/14/ Administrative*) a considéré que le Bureau du Conseil municipal de Kaolack, installé le 18 juillet 2014, composé de 2 femmes et 7 hommes, n'a pas respecté la parité à partir de l'élection du 2<sup>ème</sup> adjoint. Elle a en conséquence ordonné la reprise de l'élection des membres du Conseil municipal, le maire et le 1<sup>er</sup> adjoint n'étant pas concernés par cette mesure.

Ainsi, le représentant de l'Etat devait veiller à ce que les textes relatifs à la parité homme-femme soient respectés lors de l'élection du maire et de ses adjoints et en cas de résistance, déférer la délibération portant élection du maire et de ses adjoints devant la juridiction compétente.

### **2.1.1.2 De la désignation des présidents des commissions techniques**

Aux termes de l'article 156 du CGCT, le conseil municipal ne peut déléguer ses attributions. Cependant, il peut former, au cours de la première session annuelle, des commissions pour l'étude des questions entrant dans ses attributions. Les commissions sont convoquées par le maire, dans les huit jours qui suivent leur constitution ou, à plus bref délai, sur la demande de

la majorité des membres qui les composent. Chaque commission désigne lors de cette première réunion un président et un vice-président.

Au niveau de la commune de Médina, le maire a pris l'arrêté n° 032/MCM/SM du 27 août 2014 fixant le nombre de commission et désignant leurs présidents respectifs ainsi que le président de l'Inter-commission.

Les dispositions de l'article premier de cet arrêté prévoient qu'*il est créé au niveau du conseil municipal de la commune de Médina treize (13) commissions*. Quant aux dispositions de l'article 2 de cet arrêté, elles indiquent les commissions ainsi que leurs présidents respectifs ainsi qu'il suit :

**Tableau n° 1 : Liste des commissions techniques de la commune**

N°	Commissions	Président
1	Administration et Finances	Niokhor DIALLO
2	Affaires sociales	Victorine MBAYE
3	Environnement et Cadre de Vie	Mbarick DIOP
4	Santé	Assaitou ATHIE
5	Jeunesse et Sport	Abdou Ndieme NGUIRANE
6	Coopération décentralisée	Lamine GUEYE
7	Halles et Marchés	Gorgui DIOP
8	Commerce et Artisanat	Awa DIENE
9	Information-Communication-NTTC	Awa Sarr THIAM
10	Education-Formation	Aissatou THIAM
11	Affaires religieuses et coutumières	Ousmane CAMARA
12	Urbanisme et Habitat	Ibra Mousse PAYE
13	Culture et Loisirs	Amadou Koly NIANG

**Source :** pièces justificatives

Suivant les dispositions de l'article 3 dudit arrêté, Monsieur Abdoulaye DIOP est désigné Président de l'Inter-commission.

L'équipe de vérification a ainsi relevé les constatations suivantes :

- la non désignation du vice-président de chaque commission ;
- la non indication des attributions des commissions ;
- l'institutionnalisation d'une inter-commission chargée de la mobilisation des commissions alors que l'animation de ces dernières relève de leur président et vice-président.

La délibération et son arrêté d'application n° 032/MCM/SM du 27 août 2014 auraient dû faire l'objet de la part du représentant de l'Etat d'une demande de seconde lecture, conformément à

l'article 243 du CGCT, ou à défaut, d'une action en annulation par une saisine de la Cour suprême pour illégalité prévue par les dispositions de l'article 246 du CGCT.

Selon le maire, « *l'intégration d'un élu dans une ou plusieurs commissions techniques, est volontaire. L'élu choisit la ou les commissions de son choix. Ces mêmes élus doivent être les animateurs desdites commissions.* »

La Cour rappelle au maire que le choix volontaire des conseillers municipaux d'intégrer les commissions techniques ne le dispense pas de sa responsabilité de veiller au respect des textes sur la parité notamment, lors de la désignation des présidents et des vice-présidents de celles-ci. Elle réitère sa recommandation au représentant de l'Etat d'exercer son contrôle de la légalité sur les opérations électorales au sein de l'organe délibérant en faisant respecter les textes relatifs à la parité homme-femme.

### **Recommandation n° 1 :**

**La Cour invite :**

- **le représentant de l'Etat à faire respecter à l'occasion de l'élection des membres du bureau municipal de la commune, les dispositions de la loi n° 2010-11 du 28 mai 2010 instituant la parité absolue Homme-Femme et son décret d'application n° 2011-819 du 16 juin 2011 ;**
- **le maire et le conseil municipal à veiller au respect desdits textes sur la parité absolue homme-femme lors de l'élection des présidents et des vice-présidents de commission.**

#### **2.1.2 Des commissions techniques en léthargie**

Suivant les dispositions de l'article premier de l'arrêté n° 032/MCM/SM du 27 août 2014, treize (13) commissions sont créées au sein de la commune de Médina. Toutefois, les entretiens d'audit et l'examen des pièces justificatives ont permis de constater que, hormis l'inter-commission, la commission « Administration et Finances » et la commission des « Affaires sociales », aucune autre commission n'a tenu de réunions ou organisé des activités.

Ce constat est étayé par l'inexistence de documentation prouvant le fonctionnement des commissions et confirmé par les présidents de commission eux-mêmes lors de leur audition. A titre illustratif, le Président de la commission de la Coopération décentralisée affirme que cette commission ne s'est jamais réunie et, n'a mené aucune activité faute de moyens et de motivation de ses membres.

Les dispositions de l'article 156 du CGCT prescrivent au président de la commission de convoquer les membres et d'assurer la présidence des réunions. En cas d'absence, il est suppléé par le vice-président. Ce texte a néanmoins précisé que la participation aux réunions des commissions est gratuite.

Le maire a prétendu que « *la léthargie d'une commission est imputable à ses membres qui, doivent prendre des initiatives et le cas échéant faire des propositions au bureau municipal. Toutefois le régime du bénévolat (ni perdiems ni remboursement de transport) est un élément explicatif de la léthargie des commissions.* »

La Cour fait observer au maire qu'il est l'organe exécutif de la commune et, par conséquent, le représentant de cette dernière. Aussi, aux termes de l'article 71 du CGCT, le maire est chargé de l'administration de la commune par ses décisions, et par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations du conseil municipal.

### **Recommandation n° 2 :**

**La Cour recommande au maire et aux présidents et vice-présidents de commissions de prendre les dispositions idoines pour un fonctionnement régulier et dynamique des commissions mises en place au sein de la commune.**

#### **2.1.3 Du non-respect de la périodicité des réunions du conseil municipal**

Le tableau ci-dessous récapitule les sessions tenues par le conseil pendant la période sous revue.

**Tableau n° 2 : Récapitulatif des réunions du conseil municipal**

Exercice	Date	Objet
Séances de 2015	07 janvier	Communication (COM) du maire et élection d'un maire honoraire
	23 juin	Virement de crédits (VC) , adoption du compte administratif (CA) 2013
	Juillet-Août-Septembre	Pas de session
	28 novembre	Adoption du CA 2014 vote du budget 2016
	28 décembre	Délibération sur l'exécution des travaux en régie
Séances de 2016	Janvier-Février-Mars	Pas de session
	Avril-Mai-Juin	
	10 aout	VC, adoption du CA 2015 et COM du maire
	17 aout	VC
	30 aout	VC
	15 décembre	COM du maire
	20 décembre	Vote du budget 2017



Séances de 2017	Janvier-Février-Mars	Pas de session
	Avril-Mai-Juin	
	30 août	VC
	28 novembre	VC et vote du budget 2018
Séances de 2018	28 février	COM du maire et adoption de délibérations
	08 juin	VC
	17 août	COM du maire et VC
	11 octobre	Installation d'un nouveau conseiller

**Source** : registre des délibérations et procès-verbaux de réunions du conseil municipal

Les informations contenues dans le registre des délibérations et les procès-verbaux des sessions du Conseil municipal renseignent sur la tenue des réunions statutaires. Il est constaté dans le tableau ci-dessus que le conseil municipal ne s'est pas réuni pendant le troisième trimestre 2015 ainsi que, lors des premiers et seconds trimestres de 2016 et de 2017.

Or, aux termes de l'article 144 du CGCT, « *le conseil municipal se réunit en session ordinaire une fois par trimestre* ». Les dispositions de l'article 146 du CGCT précisent que « *toute convocation est faite par le maire* ».

Par ailleurs, les dispositions de l'article 270 du CGCT indiquent que les représentants de l'Etat « *exercent le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire. Ils veillent en outre à l'exercice régulier, par les collectivités territoriales, de leurs compétences* ».

Selon le maire, « *la périodicité des réunions du conseil municipal est généralement respectée durant la période sous revue. (Voir annexes)* ». Les documents annexés sont des listes de présence des sessions du conseil municipal du 16 décembre 2016, du 30 août 2018, du 17 août 2018, du 11 octobre 2018 et du 19 décembre 2018.

La Cour constate que les dates indiquées dans ces listes de présence confirment le non-respect de la périodicité des réunions du conseil municipal en 2016 et en 2017.

*Le représentant de l'Etat, M. Djibril DIALLO, a déclaré « je tiens à préciser que par courrier n° 136/A-DK-PL/SP du 23 avril 2016, j'ai saisi le maire de la commune de Médina, pour lui rappeler la violation de l'article 144 du CGCT et qu'il devait convoquer une session tous les quatre-vingt-dix jours (90) jours. Une ampliation a été faite au Ministère des Collectivités territoriales. »*

La Cour prend acte de la réponse du représentant de l'Etat.

### **Recommandation n° 3 :**

**La Cour demande au maire de respecter la périodicité des réunions du Conseil municipal conformément aux dispositions des articles 143 et suivants de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales.**

#### **2.1.4 De la non indication du vote des conseillers sur les procès-verbaux des séances**

A l'issue des séances du conseil, le secrétaire de séance appose sa signature sur les procès-verbaux des réunions du conseil municipal. Toutefois, il est constaté que ces procès-verbaux n'indiquent pas le vote des conseillers municipaux.

Cette omission de la mention du sens du vote des conseillers municipaux ayant délibéré constitue une entorse aux dispositions de l'article 148 du CGCT qui indiquent que « *les prénoms et noms des votants, avec l'indication de leur vote, sont insérés au procès-verbal* » des séances du conseil municipal.

Le maire a expliqué que « *les feuilles de présence des réunions du conseil municipal ont toujours été signés par les élus présents ; ces mêmes feuilles de présence accompagnent les documents de délibération transmis au Sous-préfet pour approbation. (Voir pièces jointes)* »

La Cour estime que la réponse du maire et les pièces jointes à l'appui ne correspondent à l'observation émise qui est plutôt relative à la non-indication du sens du vote des conseillers municipaux dans les procès-verbaux de délibération. Elle considère ainsi que le maire n'a pas apporté de document justificatif du respect de la formalité prévue à l'article 148 du CGCT.

### **Recommandation n° 4 :**

**La Cour demande au maire de faire porter l'indication du sens de vote des délibérations de chaque conseiller présent dans les procès-verbaux des réunions du conseil municipal, conformément aux dispositions de l'article 148 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales.**

#### **2.1.5 De la mauvaise tenue du registre des délibérations**

Aux termes de l'article 146 du CGCT, toute convocation faite par le maire doit être mentionnée au registre des délibérations et comporter l'ordre du jour de la réunion du conseil municipal.

En outre, les dispositions de l'article 154 du CGCT prévoient que la certification de l'affichage du compte-rendu de la séance à la porte de la commune est faite par le maire et mentionnée au registre des délibérations. De plus, les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre côté et paraphé par le représentant de l'Etat.

Toutefois, l'équipe de vérification a constaté que le registre de délibération de la commune de Médina, ouvert depuis 2002, comporte des omissions de ces mentions obligatoires. En effet, les délibérations du conseil municipal n'y sont pas transcrites mais simplement collées sur les pages de ce document. Aussi, les convocations aux séances du conseil municipal faites par le maire ne sont pas mentionnées sur le registre des délibérations. Il en est de même de la mention certifiant l'affichage du compte-rendu de la séance à la porte de la mairie.

L'examen du registre a également montré que les délibérations n'ont pas été signées par les conseillers présents aux différentes réunions et, mention n'a pas été faite de la cause qui les a empêchés de signer.

Cette situation est contraire aux dispositions de l'article 154 du CGCT qui prescrivent que les délibérations « *sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer* ».

Le maire a soutenu que « *de 2002 à 2009 et de 2009 à 2014, ce registre est tenu de la même manière qu'il se présente aujourd'hui. Autrement dit nous avons fait dans la continuité des deux (2) mandatures précités et antérieurs à notre installation.* »

La Cour prend acte de la réponse du maire et, lui demande de respecter les formalités légales imposées pour la tenue du registre des délibérations.

### **Recommandation n° 5 :**

**La Cour demande au maire :**

- **d'assurer la transcription des décisions du conseil municipal dans le registre des délibérations ;**
- **de faire porter la mention dans le registre des délibérations les convocations des conseillers municipaux et la preuve de la publicité par affichage des compte-rendus de séances à la porte de la mairie ;**
- **de veiller à la signature des délibérations du conseil municipal par les conseillers présents.**

### 2.1.6 Du nombre excessif de délégués de quartier

Les délégués de quartier sont régis par le décret n° 86-761 du 30 juin 1986 relatif à l'organisation des communes en quartiers et fixant le statut des délégués de quartier dans les communes du Sénégal, modifié par le décret n° 92-1615 du 20 novembre 1992 et par le décret n° 2007-592 du 10 mai 2007.

Suivant les dispositions de l'article premier de ce décret, les communes sont divisées en quartiers. Les dispositions de l'article 2 précisent que les *quartiers sont créés par délibération motivée* du Conseil municipal sous réserve de l'approbation du représentant de l'Etat, *et dans la limite du nombre maximal fixé par arrêté du Ministre de l'Intérieur.*

La délibération portant création d'un quartier fixe le nom du quartier ainsi créé et en détermine les limites. Au niveau de chaque quartier, l'administration communale est représentée par *un délégué de quartier* choisi parmi les habitants du quartier. Il est *nommé par arrêté du maire* et la nomination ne devient effective qu'après approbation du représentant de l'Etat (articles 4 et 5 du décret susvisé).

Les taux sur l'indemnité des délégués de quartier sont prévus par le décret n° 2016-325 du 08 mars 2016 abrogeant et remplaçant le décret n° 2009-359 du 20 avril 2009 modifiant l'article 12 du décret n° 86-761 susmentionné. Selon les dispositions de l'article 12 du décret 2016-325, les délégués de quartier des communes de la région de Dakar, quel que soit le quartier, perçoivent une indemnité annuelle de 600.000 francs CFA, soit 50.000 francs CFA par mois.

Par ailleurs, l'arrêté n° 2568/MINT/DCL/PM du 12 mars 2012 fixant le nombre de quartiers dans les communes, abrogeant et remplaçant les arrêtés n° 8377 du 05 novembre 1998 et n° 1155/MINT/DCL/PM du 10 février 1993 et n° 4821 MDCL/DCL du 16 novembre 2009, prévoit un nombre total de quatre-cent (400) délégués de quartier pour l'ensemble des communes de la ville de Dakar.

Dans le cadre du contrôle, le maire a produit à la Cour une liste de 40 délégués de quartiers pour la commune de Médina. Celle-ci n'est pas accompagnée des actes de nomination de ces derniers devant porter la mention de l'approbation du représentant de l'Etat.

Pour la période sous revue les montants sur le paiement des indemnités de délégués de quartier se présente comme suit :

**Tableau n° 3 : Indemnités des délégués de quartier**

Gestion	Compte	Taux annuel indemnité en FCFA	Montant total payé en FCFA	Nombre de délégués de quartier suivant les montants payés
2015	313/65307	600 000	17 500 000	<b>29</b>
2016	313/65307	600 000	26 672 850	<b>44</b>
2017	313/65307	600 000	35 681 449	<b>59</b>
2018	313/65307	600 000	64 868 791	<b>108</b>

**Source** : comptes administratifs

Les montants payés au titre des indemnités permettent de déterminer le nombre de délégués de quartier de la commune. C'est ainsi que l'équipe de vérification a constaté que le nombre de délégué a évolué passant de 29 en 2015, à 108 en 2018.

Sachant qu'en application des textes règlementaires sus-évoquées, un délégué de quartier est nommé par quartier, il apparait que la commune de Médina a créée de 2015 à 2019 pas moins de soixante-dix-neuf (79) quartiers. L'équipe de vérification n'a retrouvé dans les pièces examinées aucune délibération de création de nouveaux quartiers encore moins d'acte de nomination de délégués.

Le défaut de production de ces différents actes a empêché d'apprécier la régularité de la désignation des délégués de quartier et du paiement des indemnités y afférentes.

Le maire a répondu que « *la commune n'a pas procédé à la création de nouveaux quartiers. Ceux qui existent l'ont été bien avant notre mandature.* »

La Cour fait remarquer au maire que le nombre de délégués est passé de 29 en 2015 à 108 en 2018 en référence aux montants payés au titre des indemnités alors qu'il n'est pas établi la création de nouveaux quartiers comme il le prétend.

La Cour estime par conséquent que les indemnités sont indument payées à des individus n'ayant pas la qualité de délégué de quartier. Elle considère que le maire n'a produit aucune des pièces demandées notamment, la délibération du conseil portant création des quartiers et les actes de nomination de leur délégué approuvés par le représentant de l'Etat. Le défaut de production de tels éléments probants indique une irrégularité dans l'engagement et la liquidation des indemnités payées.

La Cour considère, au demeurant, qu'il y a lieu de modifier l'arrêté n° 2568/MINT/DCL/PM du 12 mars 2012, en tenant en compte de l'érection des anciennes communes d'arrondissement en communes de plein exercice par l'Acte III de la décentralisation. Le cas échéant, l'arrêté modificatif fixerait, pour chacune des communes composant la Ville de Dakar, le nombre maximal de quartier pouvant être créé.

#### **Conclusion n° 1 :**

**Considérant que pour mandater cette dépense, le maire n'a pas produit les pièces justificatives exigées par l'arrêté ministériel n° 6058 MEF-DGCPT en date du 22 août 2003 portant établissement de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat, notamment, la délibération du conseil municipal portant création des quartiers de la commune et les actes de nomination des délégués subséquents, approuvés par le représentant de l'Etat, la Cour retient qu'il a enfreint les règles d'exécution de cette dépense d'un montant global de 144 723 090 FCFA au titre des indemnités de responsabilité des délégués de quartiers.**

#### **Recommandation n° 6 :**

**La Cour demande au maire :**

- **de faire constater par délibération du conseil municipal, à soumettre à l'approbation du représentant de l'Etat, les quartiers existant dans la commune de Médina dans les limites des dispositions du décret n° 86-761 du 30 juin 1986 ;**
- **de prendre les arrêtés de nomination des délégués de quartiers ;**
- **de liquider et d'ordonnancer les indemnités de responsabilité en fonction du nombre de délégués régulièrement nommés par arrêtés approuvés par le représentant de l'Etat.**

## 2.2 DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE

L'organisation des services communaux est marquée par un organigramme non fonctionnel, une concentration des attributions au niveau du chef de l'organe exécutif, un service d'Etat civil confronté à des problèmes de locaux.

### 2.2.1 De la non fonctionnalité de l'organigramme

L'organigramme détermine les différents services et emplois nécessaires au bon fonctionnement de la collectivité territoriale ainsi que, les relations fonctionnelles et hiérarchiques existant entre eux. Ainsi, les dispositions de l'article 284 du CGCT prévoient que *« les services des départements et des communes sont organisés conformément aux organigrammes-types fixés par décret »*.

Dans l'attente de la prise de ce décret, le maire a mis en place un organigramme dont les composantes ne correspondent pas aux meilleures pratiques en la matière que le décret n° 2020-30 du 08 janvier 2020 fixant les organigrammes-types des collectivités territoriales a règlementées.

En effet, l'équipe de vérification a rapproché l'organigramme existant à celui édicté par le décret précité pour s'assurer de la mise en place d'une organisation plus adaptée et plus efficace pour la gestion de l'administration communale. Il est nécessaire de préciser que, pour rationaliser la gestion des ressources humaines et asseoir une meilleure organisation administrative des collectivités territoriales, les dispositions de l'article 2 de ce décret précisent que les organigrammes-types constituent des maxima.

Par conséquent, ce décret énumère les services que peuvent créer les différents ordres de collectivités territoriales en prenant en compte la taille de la population ou le montant du budget exécuté.

Ainsi, les dispositions de l'article 29 dudit décret prévoient qu'il est appliqué aux communes ayant une démographie égale ou supérieure à 100 000 habitants et/ou un budget exécuté supérieur à 500 000 000 FCFA, l'organigramme-type de la commune chef-lieu de département. Cet organigramme, applicable à la commune de Médina compte tenu de sa démographie et de son budget exécuté, est décliné comme suit :

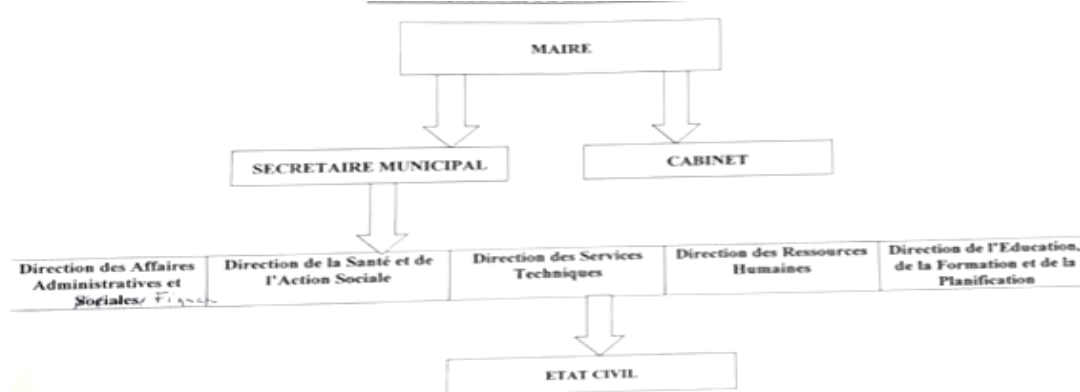
**Tableau n° 4 : Composants de l'organigramme-type applicable à la commune**

<p><b>1-Cabinet du maire :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un Chef de cabinet ;</li> <li>- Un Assistant du maire ;</li> <li>- Un chargé de communication et des relations publiques.</li> </ul>	<p><b>4-Services rattachés au Secrétariat municipal :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le bureau informatique ;</li> <li>- Le bureau du courrier, des archives et de la documentation.</li> </ul>
<p><b>2-Division de l'Administration générale et des Finances :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un bureau des Finances, du Budget et de la Comptabilité des matières ;</li> <li>- Un Bureau du personnel ;</li> <li>- Un Bureau des recettes.</li> </ul>	<p><b>5-Division de l'Etat civil :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un Bureau de l'état civil ;</li> <li>- Un Bureau des archives.</li> </ul>
<p><b>3-Division de la Planification et des Compétences transférées :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un Bureau de la planification, des Ressources naturelles et du Développement durable ;</li> <li>- Un Bureau de l'Education, de la Culture, de la Jeunesse et des Sports ;</li> <li>- Un Bureau de la Santé, de l'Hygiène et de l'Action sociale.</li> </ul>	<p><b>6-Division des Services techniques :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un Bureau de la voirie, des travaux, des réseaux, de l'entretien et de la maintenance ;</li> <li>- Un Bureau des Domaines, du Patrimoine et des Equipements marchands ;</li> <li>- Un Bureau de l'Aménagement du territoire et de la gestion du Cadre de vie ;</li> <li>- Un Bureau des Etudes et du Contrôle.</li> </ul>

**Source :** décret n° 2020-30 du 08 janvier 2020 fixant les organigrammes-types des collectivités territoriales

Par contre, le contrôle a permis de constater que l'organigramme de la commune de Médina présenté ci-dessous, n'est ni fonctionnel, ni conforme au modèle-type.

**Graphique n° 1 : Organigramme actuel de la commune de Médina**



Au vu de ce graphique, il apparaît que l'organigramme de la commune est constitué de directions qui ne sont pas subdivisées en division ou en bureaux. Il ne comporte non plus, pas de services essentiels dirigés par des responsables chargés des opérations financières et de la comptabilité des matières. De plus, les entretiens d'audit ont permis de constater les services de la commune ne sont pas dynamiques à cause d'un manque de personnel cadre. L'organigramme actuel de la commune n'est pas adapté au modèle-type susmentionné comme l'illustre le cas de



l'Etat civil qui, au lieu d'être érigé en service propre, est placé sous la hiérarchie de la Direction des Services techniques. La commune devrait donc se conformer à l'organigramme-type tel que prévu par le décret susmentionné, dans le délai de deux ans à partir de son entrée en vigueur.

### **Recommandation n° 7 :**

**La Cour recommande au maire de prendre les dispositions pour la mise en place d'un organigramme des services de la commune conforme au décret n° 2020-30 du 08 janvier 2020 fixant les organigrammes-types des collectivités territoriales.**

#### **2.2.2 De l'absence de délégation du maire à ses adjoints et au secrétaire municipal**

L'entretien avec des membres du bureau municipal a permis de constater que le maire n'a délégué aucune de ses attributions à ses adjoints. Or, il a la possibilité de le faire en application des dispositions de l'article 110 du CCT qui prévoient que le maire « *peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses attributions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ses adjoints, à des membres du Conseil municipal...* ».

Il est constaté que le maire n'a pas délégué sa signature au secrétaire municipal en application des dispositions de l'article 5 du décret n° 2014-1222 du 24 septembre 2014 fixant le statut du secrétaire municipal.

Durant la période sous revue, les seuls délégataires de signature ont été l'officier de l'état civil et Mme Dado Aïssatou TOURE, 3<sup>ème</sup> adjointe, pendant une période où le maire était indisponible pour cause de maladie.

En outre, aux termes de l'article 5 du décret n° 2014-1222 du 24 septembre 2014 fixant le statut du secrétaire municipal, celui-ci peut recevoir délégation de signature du maire.

Certes, la loi ne fait pas obligation au maire de déléguer une partie de ses attributions. Néanmoins, afin d'éviter toute lenteur dans les procédures et d'assurer la bonne marche des services municipaux notamment, la parfaite continuité du service public, il est nécessaire que certaines fonctions soient exercées par les adjoints au maire ou le secrétaire municipal.

### **Recommandation n° 8 :**

**La Cour recommande au maire d'envisager pour plus de performance dans la gestion des affaires de la commune de déléguer :**

- **une partie de ses attributions à un ou plusieurs de ses adjoints ou, à défaut, aux autres conseillers municipaux ;**
- **la signature de certains de ses actes au secrétaire municipal.**

#### **2.2.3 De l'organisation et du fonctionnement du service de l'état civil**

Aux termes des dispositions de l'article 108 du CGCT, le maire est officier de l'état civil mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer ses attributions à un adjoint ou en cas d'absence ou d'empêchement des adjoints, à un membre du conseil municipal ou à un ou plusieurs agents communaux âgés d'au moins vingt-et-un ans. Ainsi, les fonctions d'officier d'état civil sont déléguées à l'agent Pape Saloly NDIAYE par arrêté N°0020/MCM/SM du 05 aout 2014 pour la signature des copies, extraits, bulletins et légalisations.

Le contrôle de l'équipe de vérification a porté sur le fonctionnement du service, l'exercice correct des fonctions d'officier d'état civil, la tenue et la conservation des registres d'état civil conformément aux dispositions réglementaires, le respect de la réglementation sur l'enregistrement des faits d'état civil et sur le paiement de l'indemnité à l'officier d'état civil. La visite des locaux abritant provisoirement le centre d'état civil par l'équipe de vérification a permis de relever les manquements ci-après.

##### ***- L'inadaptation des locaux abritant le service de l'état civil***

L'équipe de vérification a visité les locaux de l'ancien hôtel de ville où sont installés provisoirement le service de l'état civil. Il n'y en pas assez d'espace fonctionnel pour servir de bureaux au personnel et pour l'accueil des usagers. Il n'existe pas de salle spécialement aménagée qui permet une bonne conservation des archives.

Au moment du contrôle, les travaux de réhabilitation du siège du centre d'état civil de la commune ont été interrompus.

##### ***- l'insuffisance des moyens informatiques, notamment les ordinateurs et les imprimantes***

Il est constaté une insuffisance des moyens informatiques pour l'établissement et l'édition des actes d'état civil. En effet, le service d'état civil compte deux (2) ordinateurs dont l'un hors

service et, une imprimante trouvée en panne. Il a été aussi relevé un défaut d'un système de sauvegarde des données informatiques en cas de sinistre ou de perte.

- ***la non-titularisation de cinq agents temporaires dans le service***

Cinq (5) agents temporaires travaillent au service d'état civil. Il s'agit de Mmes Aminata SEYE, Racky SALL, Marième DIAME et MM. Doudou DIALLO et Idrissa SANE.

Le caractère sensible des informations à traiter et les risques d'altération, de fraude ou de perte de données requièrent que le personnel chargé des opérations d'état civil bénéficie d'un statut de permanent pour préserver la sécurité et l'intégrité des documents.

Selon le maire, « *les travaux de réhabilitation de l'état civil et leur équipement sont en cours pour améliorer les conditions d'accueil et de travail.*

*Un personnel permanent gère l'état civil assisté par des agents d'appoint. »*

La Cour considère que l'utilisation d'agents d'appoint ne participe pas à assurer la stabilité nécessaire à la sécurisation des opérations d'état civil.

**Recommandation n° 9 :**

**La Cour recommande au maire :**

- **de veiller à la bonne exécution des travaux de réhabilitation du bâtiment de l'état civil ;**
- **de planifier l'acquisition de matériels informatiques pour l'établissement et l'édition des actes d'état civil ;**
- **de privilégier l'emploi d'un personnel permanent au service d'état civil dans la limite des ressources disponibles.**

### III. GESTION DU PERSONNEL

Aux termes des dispositions de l'article 12 de la loi n° 2013-10 du 28 janvier 2013 portant CGCT, les collectivités territoriales disposent d'un personnel dont le statut est fixé par la loi. Le personnel communal est en général composé de trois catégories d'agents :

- les fonctionnaires régis par le statut de la fonction publique communale ;
- les agents non fonctionnaires régis par les textes règlementaires notamment, le décret n° 2012-284 du 17 février 2012 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires des Collectivités locales ;
- le personnel non titulaire régi par le code du travail et les conventions collectives en vigueur.

Concernant la loi n° 2011-08 du 30 mars 2011 relative au statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales, elle institue la fonction publique locale. Ses décrets d'application, notamment le décret n° 2011-662 du 1er juin 2011 relatif au statut particulier du cadre des fonctionnaires de l'Administration générale des collectivités locales, ont été pris pour assurer sa mise en œuvre au sein des administrations communales. Des commissions ad-hoc d'intégration ont été prévues par ces textes en vue d'examiner les demandes d'intégration des agents des collectivités locales et de soumettre à l'autorité ayant pouvoir de nomination les mesures d'intégration, de reclassement ou d'avancement requises.

Le Maire assure la gestion des personnels communaux conformément aux textes législatifs et règlementaires portant les différents statuts cités ci-haut. Ainsi, il exerce les prérogatives que lui confèrent ces textes en matière de recrutement, d'affectation, de suspension et de licenciement.

La commune de Médina comprend deux catégories d'agents :

- les agents permanents ;
- les agents temporaires.

L'arrêté n° 492/P/D/DK du 24 octobre 2014 portant dévolution du patrimoine et redéploiement du personnel de la ville de Dakar a transféré à la commune de Médina un personnel bénéficiant de contrat à durée indéterminée, en sus de son personnel contractuel. De 2015 à 2018, l'évolution de l'effectif de la commune de Médina se présente comme indiqué au tableau ci-dessous.

**Tableau n° 5 : Evolution de l'effectif des personnels**

<b>Rubriques</b>	<b>Agents permanents</b>	<b>Agents temporaires</b>
<b>2015</b>	27	376
<b>2016</b>	27	369
<b>2017</b>	55	341
<b>2018</b>	79	433

Le personnel permanent de la commune a plus que doublé pendant la période sous revue passant de 27 à 79. Ce personnel bénéficie de contrats à durée indéterminée, les recrutements se sont faits dans les limites des dépenses de personnel prévues par les différents budgets.

Concernant les agents temporaires, son effectif a évolué suivant les recrutements de la commune en fonction des besoins en agents d'appui à l'administration communale, en collecteurs de recettes ou en personnel affecté à la régie des travaux. Les travailleurs ayant bénéficié de contrats d'engagement temporaire datant de trois mois ou plus sont au plus de 376 en 2015, 369 en 2016, 341 en 2017 et 433 en 2018.

Concernant l'intégration dans la fonction publique, deux agents de la commune notamment, M. Tidiane SALL, Mle 922 511/D et Mme Mame Daitou NDIAYE, Mle 921 356 /D ont rempli les conditions d'éligibilité et présélectionnés par la commission ad-hoc.

L'examen de la gestion administrative et financière du personnel municipal a soulevé les observations concernant le processus de tenue des dossiers du personnel, le classement indiciaire de certains agents lors de leur recrutement et la gestion du personnel affecté à la régie des travaux, les dépenses du personnel dit temporaire et l'emploi de ce personnel à certains emplois.

### **3.1 DE LA SITUATION ADMINISTRATIVE DU PERSONNEL**

#### **3.1.1 De la mauvaise tenue des dossiers du personnel**

Plusieurs dossiers individuels du personnel ont été très mal renseignés, surtout ceux concernant les recrutements intervenus à partir de 2015. Dans certains dossiers, les pièces d'état civil sont remplacées par la copie non légalisée de la pièce d'identité. Dans d'autres dossiers, les informations sur la situation administrative de l'employé et son statut matrimonial ne sont pas renseignées.

Le tableau suivant indique les manquements constatés.

**Tableau n° 6 : Situation des dossiers individuels défaillants**

Prénoms et Nom	Date-Lieu de naissance	Fonction	Matricule de solde	Manquements constatés
Abdou Khadre DIAO	12/10/1991 à Dakar	Agent de service	933337/B	Absence de décision d'engagement
Aïda SALL	25/11/1976 à Pikine	Agent de recouvrement	933903/A	Absence de décision d'engagement
Rokhaya DIENE	12/06/1981 à Dakar	Agent de service	933332/G	Absence de décision d'engagement
Ouleye LO	12/03/1979 à Dakar	Femme de charge	933328/Z	Absence de décision d'engagement
Ndiémé NDIAYE	17/10/1966 à Dakar	Contrôleur	933333/F	Dossier comprenant que la copie de la carte d'identité nationale (CNI) non légalisée.
Mouhamadou Wahidou CAMARA	04/07/1972 à Dakar	Analyste Programmeur	933346/D	Absence de décision d'engagement et de pièces d'état civil.
Mamadou DIAGNE	15/10/1980 à Dakar	Agent de service	933326/B	Absence de décision d'engagement
Awa Clotilde NDIAYE	05/11/1970 à Dakar	Fille de salle	933347/C	Dossier comprenant que la copie de la carte d'identité nationale (CNI) non légalisée.
Indé Diéye DIALLO	04/07/1977 à Dakar	Fille de salle	933349/A	Absence de décision d'engagement
Moustapha SAMB	18/01/1986 à Dakar	Surveillant	933327/A	Absence de décision d'engagement
Penda BADIANE	04/12/1992 à Dakar	Agent Administratif	933331/A	Absence de décision d'engagement
Aïssatou MANE	04/11/1984 à Dakar	Assistante comptable	9333330/I	Absence de décision d'engagement
Khardiata CAMARA	10/01/1969 à Kaolack	Commis	930184/I	Absence de décision d'engagement
El Hadji Amsata GUEYE	12/10/1979 à Dakar	Agent de recouvrement	933329/A	Absence de diplôme (CEPE)
Marème FALL	02/11/1986 à Dakar	Attachée d'administration	930322/B	Absence de décision d'engagement et de pièces d'état civil
Adjaratou Codou Dimé YALLY	23/09/1984 à Dakar	Attachée d'Administration	930322/C	Absence de décision d'engagement
Codou DIENE	22/11/1989 à Dakar	Attachée d'Administration	930319/E	Absence de décision d'engagement
Mame Codou DOUCOURE	01/05/1973 à Ziguinchor	Comptable	927929/B	Absence de décision d'engagement
Mouhamadou Moustapha FALL	13/10/1962 à Coki	Comptable	9305510/B	Absence de décision d'engagement et de diplôme
Adama NDOYE	15/01/1964 à Dakar	Femme de charge	930444/B	Absence de décision d'engagement
Abdoulaye CISSE	25/01/1985 à Yeumbeul	Surveillant	933901/A	Absence de décision d'engagement
Aliou DIENE	14/02/1972 à Loukhous	Agent de service	933899/A	Absence de décision d'engagement
Rama DIOP	27/02/1961 à Dakar	Femme de charge	930326/A	Absence de décision d'engagement et de pièces d'état civil

**Source :** Dossiers individuels du personnel

Les dossiers individuels du personnel figurant dans le tableau ci-dessus ne contiennent donc pas toutes les pièces permettant de bien connaître l'état des agents et les faits marquants de leur carrière. Or, l'article 17 de la loi n° 2011-08 du 30 mars 2011 relative au statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales dispose que « *le dossier individuel du fonctionnaire des collectivités territoriales doit contenir toutes les pièces intéressant sa situation administrative. Celles-ci doivent être enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité. Les décisions de sanctions disciplinaires et de récompenses sont également versées au dossier individuel du fonctionnaire des collectivités territoriales* ».

### **3.1.2 Des anomalies dans le classement indiciaire d'agents**

Pendant la période sous revue, les investigations ont révélé des irrégularités concernant le classement hiérarchique et l'échelonnement indiciaire de certains agents lors de leur recrutement.

Il s'agit des cas ci-après suivants :

- Mme Siga DIONE, titulaire d'un baccalauréat L2, a été classée à l'indice 1568 correspondant au niveau de démarrage de la licence 3, ou la hiérarchie B1. *Elle devait être classée à la hiérarchie B4, avec un indice de démarrage de 1140 ;*
- Mme Marième MBENGUE, matricule de solde n° 933348/B, sans diplôme, a été classée au moment de son recrutement, à la hiérarchie D3, indice 0776, alors qu'elle est *normalement de la hiérarchie E correspondant à l'indice 0586 ;*
- Mme Mbayang DIOP, matricule de solde n°930443/C, titulaire du BFEM, et justifiant trois (3) années d'études professionnelles, a été recrutée à la hiérarchie B2, indices 1484/2921, *alors qu'elle devait démarrer, au plus, à la hiérarchie B4, indices 1140/2092 ;*
- M. Saliou NDIAYE, titulaire d'un CEPE, a été classé à l'indice 586 correspondant à celui des agents sans-diplôme. *Il devait démarrer avec l'indice 0776 avec plafond 1092, au moment de son recrutement ;*
- M. Aliou DIENE, matricule de solde n° 933899/A, est titulaire du BFEM et recruté comme un agent de service sans diplôme, si on se fie à la liste des décisionnaires. *Le cas échéant, il serait largement lésé en terme de points indiciaires.*

L'équipe de vérification estime que ces irrégularités de classement hiérarchique constituent soit, un avantage indu accordé à l'agent soit, une rupture d'égalité dans le traitement des agents municipaux.

Suivant la réponse du maire, « pour la période sous revue, la commune ne disposait pas d'une direction des ressources humaines. Cependant, depuis 2020, la direction est fonctionnelle et s'attèle à corriger tous les manquements constatés. »

La Cour prend acte de la réponse du maire.

### **Conclusion n° 2 :**

**Considérant que les irrégularités constatées dans le classement indiciaire ont entraîné dans la plupart des cas des augmentations de rémunérations, la Cour retient que le maire a octroyé des avantages pécuniaires indus aux agents concernés.**

### **Recommandation n° 10 :**

**La Cour recommande au maire :**

- **de prendre les mesures correctives des insuffisances relevées dans la tenue des dossiers du personnel de la commune.**
- **de réviser, conformément aux textes en vigueur notamment, le décret n° 2012-284 du 17 février 2012 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires des Collectivités locales, le classement hiérarchique et l'échelonnement indiciaire appliqués aux agents municipaux, Mmes Siga DIONE, Marième MBENGUE et Mbayang DIOP ainsi que MM. Saliou NDIAYE et Aliou DIENE.**

## **3.2 DE LA GESTION DES PERSONNELS TEMPORAIRES**

### **3.2.1 Des agents affectés à la régie des travaux**

Le fonctionnement de la régie des travaux de la commune a nécessité le recrutement d'ouvriers dans les différents corps de métiers de la construction. Pour rappel, cette régie des travaux a pu réaliser totalement ou partiellement les projets suivants que les vérificateurs ont pu visiter sur le terrain :

- la construction d'un Daara et d'une école préscolaire à la rue 39 ;
- le pavage de certaines rues de la commune ;
- la transformation d'un édicule public en un bâtiment abritant une pâtisserie, une salle de cours, un magasin et un jardin public à la rue 41X26 ;
- la réhabilitation d'un édicule public en un bâtiment abritant une salle informatique et trois magasins à la rue 37X30 ;
- la réalisation d'un Village des Pout-Petits KER BIRAM Sassoum SY à Gibraltar ;



- la réhabilitation d'une école élémentaire à Gibraltar 1 ;
- la mise en place d'un village des Tout-Petits de KEUR Mame DABAKH ;
- la construction de la maison Keur Serigne Touba à Gibraltar 1;
- la réalisation d'un jardin public à Gibraltar 1.

L'importance des agents affectés à la régie des travaux réside dans le fait que pendant la période sous revue, tous les projets de travaux, d'entretien et de construction d'édifices communaux ont été réalisés en régie. Le maire a justifié cette stratégie par sa volonté et celle du conseil municipal de réduire le chômage des jeunes de la Médina.

Tout en reconnaissant la légitimité de cette démarche, l'équipe de vérification a cependant relevé quelques écarts notamment l'absence d'informations relatives à la gestion de la régie des travaux, une dérive de dépenses de personnel temporaire inquiétante et un recours abusif à des agents temporaires.

Comme constaté dans le cycle relatif aux dépenses de personnel, les rémunérations aux agents affectés à la régie des travaux consomment une part importante des ressources de fonctionnement de la commune. L'équipe de contrôle n'a pas pu disposer des documents justificatifs permettant d'évaluer les conditions de recrutement des agents et le coût réel de leur prise en charge salariale. Ces informations, complétées par celles relatives à la commande publique de matériels de construction, étaient nécessaires pour effectuer une analyse afin d'apprécier la pertinence de l'option de la commune de privilégier le recours à la régie des travaux plutôt que, l'engagement des entreprises en BTP. La communication des données statistiques et financières est indispensable pour apprécier la performance d'un tel modèle économique.

Suivant la réponse du maire aux constatations concernant la gestion du personnel temporaire, *« le conseil municipal a autorisé le Maire à créer une régie de travaux. Cette régie couvre les différents corps de métiers : électricité, maçonnerie, carrelage, pavage, menuiserie etc... La quasi-totalité de ces agents sont sous contrat de trois mois renouvelable.*

*Aujourd'hui, grâce à ses efforts, la Médina est moins impactée que beaucoup d'autres quartiers : baisse des agressions, des vols, et d'autres actes délictuels. »*

Le maire n'a pas produit les pièces justificatives demandées par la Cour pour effectuer le contrôle des opérations de recrutement des agents de la régie des travaux.

### **Conclusion n° 3 :**

**Considérant que le maire n'a pas fourni toutes les pièces justificatives concernant le recrutement et la rémunération des agents affectés à la régie des travaux, la Cour retient qu'il a enfreint les règles d'exécution des dépenses.**

#### **3.2.2 De la dérive inquiétante des dépenses de personnel temporaire**

Le contrôle a permis de constater que le maire de Médina procède au recrutement de plusieurs agents dont les rémunérations sont imputées au compte 509/65111 (*Dépenses diverses/Personnel temporaire pour la collecte des recettes*). Ces agents sont recrutés sur la base d'un modèle d'accord intitulé « *contrat d'engagement pour complément d'effectif* » dont la durée est de deux ou trois mois. De ce fait, la commune a conclu, avec les mêmes personnes, plusieurs contrats pendant toute la période sous revue.

Cet accord, dont le corps du texte n'est d'ailleurs pas subdivisé en articles, prévoit en sa dernière disposition que « *ce contrat est conclu à titre exceptionnel pour faire face à une charge temporaire de travail, Il prendra fin dans les conditions prévues par les lois et règlements en vigueur* ». Toutefois, ledit accord ne comporte pas de visas aux fins notamment d'indiquer les textes légaux et réglementaires qu'il s'agit de mettre en œuvre.

En outre, la surcharge temporaire de travail invoquée pour justifier ces contrats n'est pas bien fondée puisque les contrats sont conclus durant toute la période de contrôle. De même, ces contrats ne peuvent pas être considérés comme des compléments d'effectifs puisque le nombre d'agents temporaires est très largement supérieur à celui d'agents permanents. A ce propos, les montants de dépenses de personnel temporaires imputés au compte 509/55111 pendant la période sous revue sont présentés dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 7 : Totaux des paiements du Personnel temporaire pour la collecte des recettes**

<b>Dépenses diverses / Personnel temporaire pour la collecte des recettes (509/65111)</b>	
<b>Exercice</b>	<b>Montant des paiements</b>
2015	201 908 600
2016	259 999 600
2017	275 649 400
2018	283 767 000
<b>Total</b>	<b>1 021 324 600</b>

*Source : Comptes administratifs*

Toutes ces dépenses ont été perçues par Arona FALL, billeteur de la commune, pour le paiement des salaires des agents temporaires.

**Tableau n° 8 : Echantillons de dépenses de personnel temporaire**

N°	Mandat	Compte	Montant total	Date de paiement	Billeteur	Nombre d'agents bénéficiaires
<b>EXERCICE 2015</b>						
1	152	509/65111	9 440 000	02 mars 2015	Arona FALL	150
2	896	509/65111	10 006 800	29 mai 2015	Arona FALL	156
3	898	509/65111	9 557 000	29 mai 2015	Arona FALL	190
4	2451	509/65111	11 360 800	26 novembre 2015	Arona FALL	186
5	2453	509/65111	7 587 600	26 novembre 2015	Arona FALL	142
<b>EXERCICE 2016</b>						
6	03	509/65111	12 870 800	02 février 2016	Arona FALL	186
7	733	509/65111	12 885 800	9 juin 2016	Arona FALL	186
8	2457	509/65111	13 439 900	03 octobre 2016	Arona FALL	183
9	2596	509/65111	14 004 000	03 novembre 2016	Arona FALL	180
<b>EXERCICE 2017</b>						
10	82	509/65111	14 004 000	01 mars 2017	Arona FALL	181
11	169	509/65111	14 004 000	03 avril 2017	Arona FALL	180
12	364	509/65111	12 408 000	01 juin 2017	Arona FALL	160
13	928	509/65111	9 974 300	01 aout 2017	Arona FALL	181
14	1864	509/65111	12 408 000	21 octobre 2017	Arona FALL	160
15	2111	509/65111	12 408 000	28 décembre 2017	Arona FALL	160
<b>EXERCICE 2018</b>						
16	551	509/65111	15 209 700	30 avril 2018	Arona FALL	199
17	553	509/65111	15 590 000	30 avril 2018	Arona FALL	234
18	787	509/65111	15 209 700	31 mai 2018	Arona FALL	199
19	789	509/65111	15 590 200	31 mai 2018	Arona FALL	169
20	1810	509/65111	14 439 000	03 octobre 2018	Arona FALL	180
21	1812	509/65111	8 911 800	03 octobre 2018	Arona FALL	156

**Source :** pièces justificatives des dépenses

En effet, durant toute la période sous revue, des états mensuels constitués de deux listes de plus d'une centaine d'agents chacune sont établis et ordonnancés par le maire pour le paiement du personnel temporaire pour la collecte des recettes.

A titre d'exemple, au mandat n° 551/2018 susvisé, il est joint une liste d'émargement des salaires du mois d'avril 2018 de 199 personnes avec des montants individuels de 80 300 FCFA (pour 147 agents) 75 300 FCFA (18 agents) et 60 300 FCFA (pour 34 agents). De même, il est annexé au mandat n°553/2018, une liste d'émargement des salaires d'avril 2018 de 234 autres personnes avec des montants individuels de 90 300 FCFA (pour 75 agents) 60 300 FCFA (pour 82 agents) et 50 300 FCFA (pour 77 agents) ; soit un total de 433 agents pour le seul mois d'avril 2018 comme susmentionné.

### **Recommandation n° 11 :**

**La Cour recommande au maire d'envisager un plan de gestion rationnelle des agents temporaires dont la rémunération augmente les charges de personnel de la commune.**

### **3.2.3 Du recours injustifié à des agents temporaires pour certains emplois**

Au cours de la période sous revue, il a été constaté un recours systématique à un personnel temporaire en complément d'effectif pour des emplois liés à l'activité normale et permanente de la commune. En effet, il apparaît sur la liste d'émargement pour le paiement des salaires des agents temporaires, les noms d'agents occupants des emplois qui ne sont pas de nature temporaire notamment, MM. *Arona FALL : Directeur des Affaires administratives et financières, Pape Saloly NDIAYE, chef du Centre d'Etat civil, Moussa FAYE, régisseur de recettes et Souleymane DIAGNE, chef division Sports, Jeunesse et Loisirs.*

Toutefois, le droit du travail sénégalais proscrit l'engagement de travailleurs sur contrat à durée déterminée (CDD) pour des tâches à caractère permanent. L'article L. 45 de la loi n°97-17 du 17 décembre 1997 portant Code du travail dispose que « *le contrat de travail à durée déterminée ne peut avoir pour objet de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise* ».

En effet, les contrats conclus directement par la commune avec les agents doivent être considérés comme des CDD et non des actes d'engagement d'agents dit temporaires. A la différence du contrat de travail qui comporte deux parties, le contrat temporaire implique trois parties. Selon les dispositions de l'article L.226 du code du travail, le contrat de travail temporaire est conclu par écrit entre un entrepreneur de travail temporaire et un travailleur mis à la disposition de l'utilisateur.

L'entreprise de travail temporaire est réputée employeur et investie des droits et obligations attachés à cette qualité. Ce qui n'est pas le cas des contrats signés par la commune de Médina. De ce fait, le maire fait courir à la commune un risque de contentieux sur la requalification de ces contrats. En effet, aux termes de l'article L.42 du Code du Travail, « *aucun travailleur ne peut conclure avec la même entreprise plus de deux contrats à durée déterminée, ni renouveler plus d'une fois un contrat à durée déterminée.* »

#### **Recommandation n° 12 :**

**La Cour recommande au maire de pourvoir les emplois liés à l'activité normale et permanente de la commune par le recours à des contrats de travail à durée indéterminée conclus conformément aux dispositions du Code du Travail.**

## IV. GESTION BUDGETAIRE ET ANALYSE FINANCIERE

Les recettes de fonctionnement et d'investissement ainsi que les dépenses qu'elles couvrent, font au préalable l'objet de prévisions dans le budget. Le CGCT détermine les principes et fixe les règles gouvernant l'élaboration, le vote et l'approbation du budget que la commune doit impérativement respecter.

Après l'examen de cette phase, la situation financière résultant de l'exécution du budget a été analysée.

### 4.1 DE LA GESTION BUDGETAIRE

L'examen des documents produits à la Cour a révélé des manquements sur les délais liés au processus budgétaire notamment, la tenue des débats d'orientations budgétaires (DOB), l'adoption des budgets primitifs, le vote des comptes administratifs et les opérations de prévisions.

#### 4.1.1 Du respect des délais liés au processus budgétaire

L'équipe de vérification a effectué le contrôle du processus budgétaire pour s'assurer du respect des différents délais fixés par le code général des collectivités territoriales dans l'exécution des actes de préparation, d'adoption et d'approbation.

##### 4.1.1.1 De la non tenue des débats d'orientations budgétaires

Aux termes des dispositions de l'article 253 du CGCT, « *au moins un mois avant l'examen du budget d'une collectivité territoriale, un débat a lieu dans son conseil sur les orientations budgétaires* ».

Le débat d'orientations budgétaires (DOB) constitue une démarche donnant aux conseillers municipaux toutes les informations nécessaires pour lui permettre d'exercer de manière effective son pouvoir de décision à l'occasion du vote du budget. Il est un acte préparatoire à l'élaboration et à l'adoption du budget pour l'amélioration de son contenu

Lors de l'entretien d'audit, le maire a déclaré qu'un débat d'orientations budgétaires a toujours été tenu avant l'examen du budget pour toute la période sous revue. Toutefois, les pièces justificatives de l'organisation de ce débat n'ont pas été produites par la commune.

L'absence de documents attestant la tenue de débats d'orientations budgétaires n'a pas permis aux vérificateurs de s'assurer de l'effectivité de leur organisation ainsi que du respect du délai d'au moins un mois entre la date de ces débats et l'examen du budget. Il y a une forte présomption de la commission d'une irrégularité résultant du non-respect de cette formalité substantielle.

Le maire n'a produit, pour justifier la tenue de DOB, que les procès-verbaux du conseil municipal du 16 décembre 2016 et du 27 décembre 2017 prouvant cette séance respectivement, pour le budget 2017 et le budget 2018.

La Cour relève que la tenue des DOB pour les budgets 2015 à 2016 n'a pas été prouvée.

### **Recommandation n° 13 :**

**La Cour demande au maire :**

- **d'assurer la tenue des débats d'orientation budgétaire conformément aux dispositions de l'article 253 du Code général des Collectivités territoriales ;**
- **de faire dresser le procès-verbal de la séance et de veiller à son archivage.**

#### **4.1.1.2 De l'adoption des budgets primitifs**

Suivant les dispositions de l'article 190 du CGCT, « *l'année financière des collectivités territoriales commence le 1<sup>er</sup> janvier et se termine le 31 décembre* ». Le budget est donc un acte de prévision et d'autorisation annuel dont la date limite d'adoption est le 31 décembre de l'année qui précède celle de son exécution. Toutefois, pour diverses raisons, il est permis aux collectivités territoriales de l'adopter au plus tard le 31 mars de l'année à laquelle il se rapporte, faute de quoi, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat, conformément aux dispositions des alinéas 1 à 4 de l'article 254 du CGCT. En cas de défaut de communication au conseil de la collectivité territoriale d'informations à l'établissement du budget, ces dispositions ne sont pas applicables en vertu de l'alinéa 5 dudit article.

En l'espèce, la commune de Médina n'a pas recouru à ces dérogations pendant la période sous revue. En effet, son conseil municipal a adopté les budgets primitifs 2015, 2016, 2017 et 2018 avant le 31 décembre de l'année précédant l'exercice auquel ils s'appliquent, à savoir respectivement le 15 décembre 2014, le 28 décembre 2015, le 20 décembre 2016 et le 28 novembre 2017.

Il y a lieu de relever que le budget 2018 a fait l'objet d'une seconde lecture au courant de l'année de son exercice, précisément le 28 février 2018.

Les arrêtés n° 259/ADK-PL-S du 31 décembre 2014, n° 010/ADK-PL-S du 11 janvier 2016, n° 83/ADK-PL-S du 15 février 2016 et n° 0102/ADK-PL-S du 02 mars 2018 ont été pris par le Sous-préfet de Dakar Plateau pour approuver respectivement le budget 2015, 2016, 2017 et 2018.

D'ailleurs, dans le cadre du Programme d'Appui aux Communes et des Agglomération du Sénégal (PACASEN), la commune de Médina doit respecter certaines conditions minimales obligatoires dans la gestion dont, l'adoption dans les délais légaux du budget pour être éligible au financement.

#### **4.1.2 De l'analyse des prévisions de recettes et de dépenses**

L'analyse des prévisions de recettes et de dépenses porte sur l'évaluation de la sincérité des prévisions en rapport avec leur taux de réalisation.

Le principe de la sincérité budgétaire suppose l'exactitude des informations financières fournies par les collectivités territoriales. Ce principe signifie que les recettes et les dépenses de la collectivité doivent être évaluées de façon sincère et raisonnable à l'exclusion de toute majoration ou minoration volontaire.

La sincérité de l'évaluation des recettes d'une collectivité territoriale revêt un caractère fondamental puisqu'elle permet de déterminer sa capacité financière. En effet, les charges ordinaires de la collectivité territoriale doivent être couvertes par les recettes ordinaires qui sont préalablement évaluées.

Le principe de la sincérité budgétaire découle des dispositions de l'article 255 du CGCT qui prévoient que « *le budget d'une collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section fonctionnement " et la section " investissement " sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère* ».

Il est constaté que les recettes et les dépenses analysées ci-après n'ont pas fait l'objet d'une évaluation objective au vu des niveaux de recouvrement et d'exécution. Toutefois, la non

transmission du fichier des contribuables de Médina aux vérificateurs n'a pas permis à ces derniers de procéder à la comparaison du montant des recouvrements par rapport au potentiel fiscal de cette commune.

#### 4.1.2.1 Des prévisions et réalisations des recettes de fonctionnement

Les prévisions des recettes de fonctionnement sur la période sous revue s'apprécient par rapport à leur réalisation et sont présentées dans le tableaux ci-après :

**Tableau n° 9** : Prévisions et réalisations globales des budgets de 2015 à 2018 en FCFA

Gestions	2015	2016	2017	2018
<b>Prévisions</b>	875 000 000	921 000 000	876 360 000	900 360 000
<b>Réalisations</b>	741 634 034	724 756 796	705 190 563	886 056 407
<b>Taux d'exécution</b>	<b>84,76%</b>	<b>78,69%</b>	<b>80,47%</b>	<b>98,41%</b>

**Sources** : Budgets et comptes administratifs

L'exécution des recettes de fonctionnement sur la période sous revue a connu une évolution contrastée avec des taux respectifs de 84,76%, 78,69%, 80,47% et 98,41%. Globalement, cette exécution s'est effectuée de manière satisfaisante avec en moyenne un taux de 85,58 %.

Concernant les procédures d'exécution des recettes de la commune, il est prévu aux dispositions de l'article 208 du CGCT que « *toutes les recettes locales pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement s'effectuent sur ordre de recette ou de reversement dressé par l'organe exécutif local.* »

L'émission préalable des titres de recettes est faite par le maire avant le recouvrement de certaines catégories de recettes comme, les produits des locations, la taxe sur les ordures ménagères, la taxe sur les établissements de nuit, la taxe sur la publicité ou la taxe sur les licences de débit de boissons. Une partie des recettes sont perçues au comptant par le régisseur ou directement par le receveur municipal avant toute émission de titres de recettes.

L'exécution des recettes de fonctionnement par chapitre et par nature est présentée ci-après.

#### 4.1.2.2 De l'appréciation des prévisions et des réalisations des recettes par chapitre

Le tableau suivant retrace les prévisions et les réalisations des recettes par chapitre durant toute la période sous revue.



**Tableau n° 10 : Prévisions et recouvrement des recettes de fonctionnement****en FCFA**

Gestion		Produits de l'exploitation	Produits Domaniaux	Impôts locaux	Taxes municipales	Produits divers	Fonds de dotation	Total des prévisions et réalisations
2015	Prévisions	8 000 000	234 640 000	132 000 000	163 000 000	30 000 000	307 360 000	<b>875 000 000</b>
	Réalisations	6 070 000	354 283 450	215 886 733	120 310 534	3 392 790	41 690 777	<b>741 634 834</b>
	Taux	<b>75,87%</b>	<b>150,99%</b>	<b>163,55%</b>	<b>73,81%</b>	<b>11,3%</b>	<b>13,56%</b>	<b>84,75%</b>
2016	Prévisions	11 000 000	413 000 000	222 000 000	191 000 000	7 000 000	50 000 000	<b>894 000 000</b>
	Réalisations	6 778 009	335 894 900	210 790 859	127 986 428	3 306 600	40 000 000	<b>724 756 796</b>
	Taux	<b>61,61%</b>	<b>81,33%</b>	<b>94,95%</b>	<b>67%</b>	<b>47,23%</b>	<b>80%</b>	<b>81%</b>
2017	Prévisions	6 360 000	424 000 000	225 000 000	162 000 000	9 000 000	50 000 000	<b>876 360 000</b>
	Réalisations	12 073 001	226 114 487	284 984 152	125 791 993	16 226 930	40 000 000	<b>705 190 563</b>
	Taux	<b>189,82%</b>	<b>53,32%</b>	<b>126,65%</b>	<b>77,64%</b>	<b>180,29%</b>	<b>80%</b>	<b>80,46%</b>
2018	Prévisions	13 000 000	384 000 000	304 560 000	143 000 000	7 800 000	48 000 000	<b>900 360 000</b>
	Réalisations	6 800 000	390 941 700	234 607 658	149 696 851	64 000 198	40 000 000	<b>886 056 407</b>
	Taux	<b>52,3%</b>	<b>101,8%</b>	<b>77%</b>	<b>104,68%</b>	<b>820,51%</b>	<b>83,33%</b>	<b>98,41%</b>

**Sources** : Budgets et comptes administratifs

Il apparait sur le tableau ci-dessus que les principales ressources de la commune de Médina sont constituées successivement des produits domaniaux, des impôts locaux et des taxes municipales.

Le montant du recouvrement des produits domaniaux a connu une baisse entre 2015 et 2017 parallèlement à la diminution du taux d'exécution qui passe respectivement de 150,99%, 81,33% et 53,32%, avant de se hisser à 101,8% en 2018, soit une performance de 390 941 700 FCFA.

Le recouvrement des impôts locaux a connu des fluctuations sur la période sous revue avec successivement des taux de 163,55%, 94,95%, 126,65% et 77%. Un montant record de 284 984 152 a été enregistré pendant l'exercice 2017 en contradiction avec la baisse du taux de recouvrement de l'exercice précédent. De même, les taxes municipales ont augmenté de façon intermittente de 2015 à 2018 avec respectivement des taux de 73,81%, 67%, 77,64% et 104,68%, soit un montant de 149 696 851 FCFA pour cette dernière année.

Corrélativement, le taux de recouvrement du montant total des différentes recettes a évolué de manière discontinue pendant la période sous revue en passant successivement de 84,75%, 81%, 80,46% et 98,41%, avec un montant record de 886 056 407 en 2018.

### 4.1.2.3 Des prévisions et réalisations des recettes par nature

Les prévisions et réalisations des recettes de fonctionnement par nature s'établissent comme indiqué dans les tableaux ci-après présentant les différentes catégories de ressources. Il s'agit notamment, des produits des permis de stationnement, des droits de voirie, des taxes sur les licences de débits de boissons, les machines à coudre, les spectacles, les établissements de nuit et la publicité.

#### 4.1.2.3.1 Des permis de stationnement sur la voie publique

Le tableau ci-dessous indique les montants des prévisions de recettes mais également les montants des recouvrements des recettes issues des permis de stationnement.

**Tableau n° 11 : Prévisions et recouvrement des recettes de permis de stationnement**

Exercice	En FCFA			
	2015	2016	2017	2018
Prévisions	0	0	10 000 000	73 000 000
Réalisations	1 120 000	4 133 000	2 144 000	2 688 000
Taux de réalisation	-	-	21,44%	3,68%

Sources : Budgets et comptes administratifs

Malgré l'absence de prévisions budgétaires en 2015 et 2016, les permis de stationnement sur la voie publique ont connu des recouvrements pour des montants respectifs de 1 120 000 FCFA et 4 133 000 FCFA. Par contre, pour les exercices 2017 et 2018, le niveau de recouvrement de cette recette est très faible avec des taux respectifs de 21,44% et 3,68%. L'insécurité budgétaire constatée apparaît nettement dans les prévisions de ces recettes en 2018 fixées à 73 000 000 FCFA alors que celles-ci n'ont recouvrées qu'à hauteur de 1 120 000 FCFA en 2015, 4 133 000 FCFA en 2016 et 2 144 000 FCFA en 2017.

#### 4.1.2.3.2 Des droits de voirie

Les prévisions et réalisations des produits des droits de voirie sont décrites dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 12 : Prévisions et recouvrement des recettes des droits de voirie en FCFA**

Exercice	2015	2016	2017	2018
Prévisions	0	-	-	3 000 000
Réalisations	92 000	-	-	0
Taux réal.	-	-	-	0%

Sources : Budgets et comptes administratifs

Pendant la période sous revue, les produits des droits de voirie ont été recouvré seulement en 2015 pour un montant de 92 000 FCFA, en l'absence de prévisions budgétaires. Par contre, en 2018, la seule année où les droits de voirie ont fait l'objet de prévisions budgétaires pour un montant de 3 000 000 FCFA, aucun recouvrement n'a été enregistré sur ces produits. L'insincérité dans les prévisions budgétaires est encore manifeste pour ces recettes.

#### 4.1.2.3.3 De la taxe sur les licences des débits de boissons

Le tableau ci-dessous présente les prévisions et les réalisations concernant la taxe sur les licences des débits de boissons.

**Tableau n° 13 : Prévisions et recouvrement des licences de débits de boissons en FCFA**

Exercice	2015	2016	2017	2018
Prévisions	2 000 000	-	-	1 000 000
Réalisations	0	-	-	0
Taux réalisa	0%	-	-	0%

**Sources :** Budgets et comptes administratifs

Il est constaté que la taxe sur les licences des débits de boissons n'a jamais été recouvrée pendant toute la période sous revue malgré des prévisions d'un montant de 2 000 000 FCFA et de 1 000 000 FCFA respectivement en 2015 et 2018. Cette taxe n'a pas fait l'objet de prévisions budgétaires en 2016 et 2017 alors que l'assiette fiscale existe au niveau de la commune de Médina, compte tenu des prévisions de 2015 et 2018.

#### 4.1.2.3.4 De la taxe sur les machines à coudre

Les prévisions et les réalisations de la taxe sur les machines à coudre sont indiquées dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 14 : Prévisions et recouvrement de la taxe sur les machines à coudre en FCFA**

Exercice	2015	2016	2017	2018
Prévisions	3 000 000	-	-	2 000 000
Réalisations	0	-	-	0
Taux réalisa	0%	-	-	0%

**Sources :** Budgets et comptes administratifs

Aucun recouvrement n'a été constaté concernant la taxe sur les machines à coudre alors que des montants, de 3 000 000 FCFA et de 2 000 000 FCFA, ont été prévus, respectivement en 2015 et 2018. En principe, l'instauration d'une taxe suppose l'existence d'une l'assiette fiscale dans le territoire de la commune et un éventuel recensement des assujettis pour permettre une estimation du produit attendu de cette taxe. Cette situation constitue, soit un manque de

sincérité des prévisions budgétaires, soit un manque à gagner pour la commune selon que la matière fiscale existe réellement ou non.

Comme analysé dans la partie relative aux opérations de recettes de rapport, il est apparu que au vu des quittances de versement du régisseur des recettes que la taxe sur les machines à coudre a été recouvrée en 2018 sans que ce recouvrement ne soit comptabilisé dans le compte administratif concerné.

#### 4.1.2.3.5 De la taxe sur les spectacles

Le niveau de recouvrement de la taxe sur les spectacles n'a pas été considérable pendant la période sous revue, sauf pour l'exercice 2015 avec un taux de 78,78%, puisque qu'il est resté en dessous de la moyenne de 2017 à 2018 avec des taux respectifs de 41,35%, 34,24% et 41,35%.

La taxe sur les spectacles a connu des prévisions et réalisations qui sont retracées dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 15 : Prévisions et recouvrement de la taxe sur les spectacles**

*En FCFA*

Exercice	2015	2016	2017	2018
Prévisions	7 000 000	10 000 000	10 000 000	4 000 000
Réalisations	5 515 000	4 135 350	3 424 000	1 654 000
Taux réalisa	<b>78,78%</b>	<b>41,35%</b>	<b>34,24%</b>	<b>41,35%</b>

**Sources** : Budgets et comptes administratifs

Le montant des recouvrements de cette taxe a connu une baisse progressive en passant de 5 515 000 FCFA en 2015 à 1 654 000 FCFA en 2018.

#### 4.1.2.3.6 De la taxe sur les établissements de nuit

Les prévisions et les recouvrements de la taxe sur les établissements de nuit sont présentés dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 16 : Prévisions et recouvrement de la taxe sur les établissements de nuit en FCFA**

Exercice	2015	2016	2017	2018
Prévisions	7 000 000	15 000 000	15 000 000	4 000 000
Réalisations	5 515 000	3 857 000	3 742 000	7 443 000
Taux réalisation	<b>78,78%</b>	<b>25,71%</b>	<b>24,94%</b>	<b>186%</b>

**Sources** : Budgets et comptes administratifs

Le recouvrement de la taxe sur les établissements de nuit a connu une baisse de 2015 à 2017 avec des montants respectifs de 5 515 000 FCFA, 3 857 000 FCFA et 3 742 000 FCFA, avant d'évoluer de façon exponentielle pour atteindre 7 443 000 FCFA en 2018, soit un taux de recouvrement de 186%.

*Il faut rappeler que les montants des recouvrements de la taxe sur les spectacles et de la taxe sur les établissements de nuit sont inférieurs aux montants de l'indemnité de contrôle allouée aux agents municipaux chargés du recouvrement de ces taxes.*

#### 4.1.2.3.7 De la taxe sur la publicité

Le niveau de recouvrement de la taxe sur la publicité est faible pour les exercices 2015 et 2016 avec des taux respectifs de 48,98% et 38,27%. En 2017, cette taxe a été recouvrée à un taux de 83,87% en 2017. Cette hausse est en réalité due à une diminution des prévisions budgétaires entre 2015 et 2017. Par contre, la révision à la baisse des prévisions budgétaires en 2018 n'a pas entraîné une hausse du taux de recouvrement qui s'est rétracté à 78,94%.

Le tableau ci-après indique les prévisions et les réalisations enregistrées concernant la taxe sur la publicité.

**Tableau n° 17 : Prévisions et recouvrement de la taxe sur la publicité en FCFA**

Exercice	2015	2016	2017	2018
Prévisions	70 000 000	80 000 000	52 000 000	50 000 000
Réalisations	34 287 000	30 613 600	43 615 000	39 470 000
Taux réalisation	<b>48,98%</b>	<b>38,26%</b>	<b>83,87%</b>	<b>78,94%</b>

**Sources :** Budgets et comptes administratifs

D'une manière générale, ces dysfonctionnements dénotent un manque de maîtrise de cette recette qui, à l'image des autres taxes municipales et des produits domaniaux, constitue un potentiel fiscal à estimer de façon correcte par les responsables de la commune pour un recouvrement optimal afin d'améliorer le budget communal.

Le maire soutient que « le budget est un document prévisionnel des dépenses et des recettes. Dès lors il s'agit donc de prévision, la non-atteinte d'un certain taux de recouvrement n'entame en rien la sincérité du budget. »

La Cour relève que la réponse du maire est laconique. En effet, il n'a fourni aucune explication sur la pertinence de faire des prévisions de recettes qui n'ont pas été réalisées à savoir, la taxe sur les machines à coudre et les licences de débits de boissons en 2015 et 2018 et des droits de

voirie en 2018. Il n'a pas non plus justifié le maintien ou l'augmentation des prévisions de plusieurs postes recettes sans tenir compte de la fluctuation de leur taux de recouvrement.

Elle estime que l'importance des écarts relevés ci-haut et leur persistance pendant la période sous revue, révèlent un défaut de maîtrise de la méthodologie des prévisions budgétaires.

La Cour considère qu'en procédant ainsi, la commune gonfle artificiellement son budget, ce qui est de nature à le rendre insincère. Elle rappelle au maire qu'il est impératif que les recettes soient évaluées de façon sincère.

#### **Recommandation n° 14 :**

**La Cour demande au maire d'élaborer le budget de façon sincère en veillant à une évaluation objective des recettes fondée sur les potentialités de la collectivité et les réalisations antérieures.**

#### **4.1.3 Des prévisions et réalisations des dépenses**

Les prévisions et les réalisations des dépenses de fonctionnement et d'investissement ont été examinées et quelques écarts ont été relevés.

##### **4.1.3.1 Des prévisions et réalisations des dépenses de fonctionnement**

La situation générale des prévisions du budget pendant la période sous revue appréciée par rapport aux réalisations, est présentée dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 18 :** *Prévisions et réalisations des dépenses de fonctionnement en FCFA*

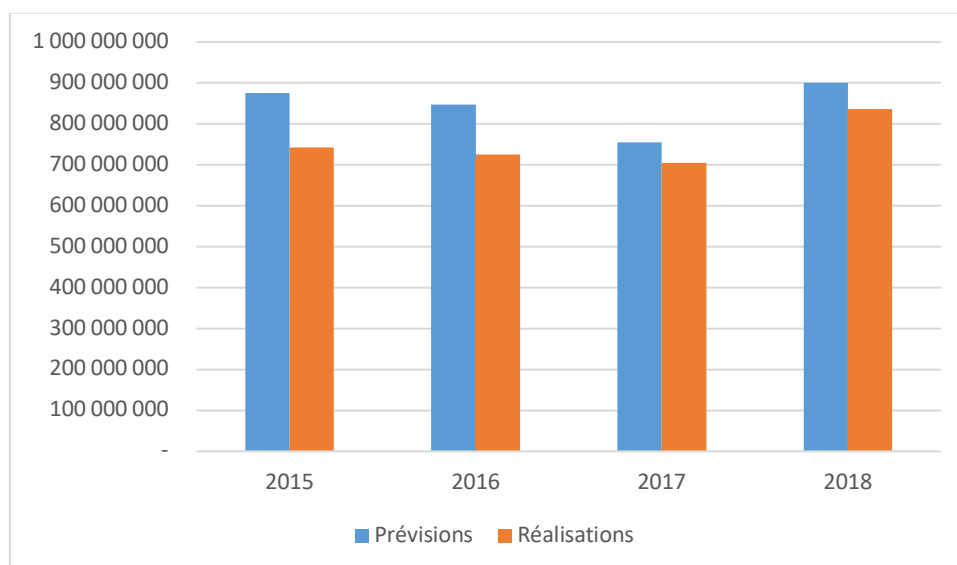
<b>Exercice</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>Prévisions</b>	875 000 000	848 000 000	754 500 000	900 360 000
<b>Réalisations</b>	742 025 684	721 431 796	704 239 682	836 140 687
<b>Taux d'exécution</b>	<b>84,80%</b>	<b>85,07%</b>	<b>95,33%</b>	<b>92,86%</b>

**Sources :** *Budgets et comptes administratifs*

Il est constaté que le niveau d'exécution des dépenses de fonctionnement a progressivement augmenté de 2015 à 2017, avec respectivement des taux de 84,80%, 85% et 95,33%.

Cette évolution est un corollaire de la baisse des prévisions de ces années adossées aux montants des précédentes réalisations.

**Graphique n° 2 : Prévisions et réalisations des dépenses de fonctionnement**



Les dépenses de fonctionnement ont toutefois enregistré une hausse pendant l'exercice 2018, aussi bien en prévisions (900 360 000 FCFA) qu'en réalisations (836 140 687 FCFA), malgré une légère baisse du taux d'exécution (92,86%) de cette année par rapport à 2017 (95,33%). Comme illustré dans le graphique ci-dessus, il n'apparaît pas d'écart significatif entre les prévisions de dépenses et les réalisations.

**4.1.3.2 Des prévisions et réalisations des dépenses d'investissement**

L'exécution des dépenses d'investissement pour la période 2015-2018 est présentée au tableau suivant :

**Tableau n° 19 : Prévisions et réalisations des dépenses d'investissement en FCFA**

Rubriques	2015	2016	2017	2018
Prévisions	80 000 000	22 000 000	16 000 000	67 200 000
Réalisations	33 040 000	7 670 000	-	48 285 600
Taux d'exécution	<b>41,30%</b>	<b>34,86%</b>	<b>0%</b>	<b>71,85%</b>

**Sources :** Budgets et comptes administratifs

Le taux de réalisation des dépenses d'investissement pendant la période sous revue a connu une baisse progressive de 2015 à 2017 où elle a atteint le niveau zéro pendant cette dernière année. Cependant, la réalisation des dépenses d'investissement a connu une évolution en 2018, avec un montant record de 48 285 600 FCFA pour des prévisions estimées à 67 200 000 FCFA, soit un taux d'exécution de 71,85%.

Le tableau suivant retrace la part des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses totales pendant toute la période sous revue.

**Tableau n° 20** : Part des dépenses d'investissement sur le total des dépenses totales en FCFA

Rubriques	2015	2016	2017	2018
Dépenses	33 040 000	7 670 000	-	48 285 600
Total dépenses	775 065 684	729 101 796	704 239 682	876 745 928
Part	4,26%	1,05%	0%	5,5%

**Sources** : Budgets et comptes administratifs

Il apparait sur ce tableau que les dépenses d'investissement ont occupé une part dérisoire dans les dépenses totales de la commune pendant toute la période sous revue avec un taux moyen de 3,6%. D'ailleurs, ces dépenses n'ont connu aucune exécution pendant l'exercice 2017.

Au total, l'analyse des prévisions et des réalisations des dépenses a permis de constater que la priorité des autorités de la commune de Médina dans l'exécution des dépenses est réservée aux charges de fonctionnement, particulièrement aux dépenses de personnel et de transferts courants.

Selon le maire, « sous la période sous revue les recettes d'investissement ne permettaient pas certaines réalisations. Les économies cumulées pendant cette période ont permis des investissements plus conséquents à partir de 2020. »

La Cour prend acte de cette réponse du maire qui confirme son opinion selon laquelle les dépenses d'investissement sont très faibles et ne permettent pas de financer les projets d'équipement ou de développement socio-économique de la commune.

#### **Recommandation n° 15** :

**La Cour demande au maire :**

- **d'améliorer les prévisions des dépenses d'investissement en fonction de l'évaluation des recettes recouvrables et des réalisations des exercices précédents ;**
- **de mettre en place, en relation avec le receveur municipal, une stratégie de recouvrement des recettes d'investissement.**

#### **4.1.4 Des prévisions et perception de recettes sans base légale**

Il apparait que des prévisions de recettes provenant des produits de la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères et de la taxe sur les distributeurs de carburant ont été inscrites au budget et réalisées par la commune de Médina alors qu'en vertu du CGCT, ces recettes de fonctionnement appartiennent à la ville de Dakar.



#### 4.1.4.1 De la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères

Les prévisions et réalisations de la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) sont retracées dans le tableau suivant :

**Tableau n° 21 :** Prévisions et réalisations de la TEOM

En FCFA				
Exercice	2015	2016	2017	2018
Prévisions	3 000 000	4 000 000	1 360 000	7 000 000
Réalisations	-	1 478 009	6 573 001	-
Taux réalisation	0%	36,95%	483,31%	0%

**Source :** budgets et comptes administratifs

La commune a fait des prévisions de la TEOM mais elle ne les a réalisées qu'en 2016 et 2017 pour un montant total de 8 051 010 FCFA, enregistré au chapitre 72 compte 7020.

#### 4.1.4.2 De la taxe sur les distributeurs de carburant

Les prévisions et réalisations de la taxe sur les distributeurs de carburant sont retracées dans le tableau suivant :

**Tableau n° 22 :** Prévisions et réalisations de la taxe sur les distributeurs de carburant

En FCFA				
Exercice	2015	2016	2017	2018
Prévisions	1 000 000	1 000 000	0	2 000 000
Réalisations	780 000	2 000 000	0	1 725 000
Taux de réalisation	78%	200%	0%	86,25%

**Source :** budgets et comptes administratifs

La commune a fait des prévisions de la taxe sur les distributeurs de carburant pendant la période sous revue sauf en 2017. Les réalisations enregistrées en 2015, 2016 et 2018 s'élèvent à un montant total de 4 505 000 FCFA, enregistré au chapitre 73 compte 7317.

Les prévisions et la perception de ces deux taxes sont effectuées sans aucune base légale. En effet, le Code général des Collectivités territoriales prévoit en son article 185 que les produits de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et de la taxe sur les distributeurs les distributions d'essence, de gas-oil ou de tous autres carburants sont des recettes de fonctionnement de la ville.

La commune de Médina n'aurait donc pas dû inscrire dans son budget de cette recette et percevoir ces taxes qui reviennent légalement à la ville de Dakar.

L'équipe de vérification n'a pas constaté lors de la revue documentaire un acte de renvoi des budgets en question au maire pour correction émanant du Représentant de l'Etat avant leur

approbation en application des dispositions des articles 243 et suivants du CGCT relatives au contrôle de légalité.

Le maire a expliqué que *« le recouvrement à notre profit de la taxe d'enlèvement des ordures relevait d'une mauvaise compréhension qu'on avait sur la nature de cette taxe. Notre bonne foi n'étant pas en cause, nous avons renoncé à son recouvrement. Idem pour la taxe de distribution de carburant. »*

Le receveur municipal, Mme Diégane THIAM, a argué que *« l'article 195 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales prescrit au point g « produits des taxes communales indirectes », la taxe sur les distributeurs de carburant comme une recette de fonctionnement de la commune d'où son recouvrement pour la commune de Médina. Toutefois, il est à noter que cette même taxe est aussi prévue à l'article 185 du Code susvisé comme recettes de fonctionnement de la Ville. »*

L'autre receveur municipal, Mme Yaye Aïda Mbene TOP, avance le même argumentaire que son homologue en complétant et précisant que *« l'article 195 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales aux points f et g citent respectivement la taxe sur les ordures ménagères et la taxe sur les distributeurs de d'essence, de gas-oil ou de tout autre carburant comme recettes de fonctionnement des communes. Raison pour laquelle ces recettes ont été recouvrées pour le compte de la commune de Médina. »*

La Cour fait observer au maire et aux receveurs municipaux que les dispositions de l'article 195 invoquées régissent les recettes de fonctionnement des communes dont les compétences ne sont pas mutualisées par une ville. Concernant les autres communes constitutives d'une ville, comme celle de Médina, les recettes susmentionnées sont perçues par la ville selon l'article 185 du CGCT.

### **Recommandation n° 16 :**

**La Cour demande :**

- **au maire d'agir dans la limite des compétences dévolues à la commune en matière de recouvrement de recettes par le code général des collectivités territoriales ;**
- **au représentant de l'Etat dans l'exercice de son contrôle budgétaire, de veiller au strict respect de la répartition des recettes entre la ville et les communes la constituant ;**

- **au receveur municipal de cesser de recouvrer les produits fiscaux de la ville de Dakar, notamment la taxe sur les ordures ménagères et la taxe sur les distributeurs de carburant, pour le compte de la commune de Médina.**

## **4.2 DE L'ANALYSE FINANCIERE**

La situation financière a été analysée sur la base des comptes administratifs de la commune de Médina de 2015 à 2018. Certains retraitements ont été opérés sur les données comptables brutes afin de leur conférer une meilleure signification. Ainsi, le mouvement financier a été extrait des dépenses de fonctionnement, de même le résultat de fonctionnement reporté a été déduit des recettes de fonctionnement. Dans la détermination des recettes réelles d'investissement, il ne sera pas tenu compte de l'excédent de fonctionnement capitalisé et du résultat d'investissement reporté.

Ces données n'ont pas été intégrées dans l'analyse parce qu'il s'agit d'opérations d'ordre qui n'impactent pas sur la trésorerie mais, qui permettent d'assurer l'équilibre entre les recettes et les dépenses, contrairement aux opérations réelles qui donnent une vision plus objective de l'activité économique de la collectivité territoriale.

En outre, l'épargne dégagée par la commune est constituée de l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement hors charges financières le cas échéant notamment, les intérêts d'emprunt.

Par ailleurs, à défaut d'un bilan retraçant le patrimoine de la commune, l'équilibre financier n'est pas vérifié à travers le Fonds de Roulement, le Besoin en Fonds de Roulement et la Trésorerie. Néanmoins, les données comptables des comptes administratifs ont permis de calculer le fonds de roulement par différence :

- soit, entre les recettes réelles totales, constituées des recettes réelles de fonctionnement et des recettes réelles d'investissement et, les dépenses réelles totales constituées des dépenses réelles de fonctionnement et des dépenses réelles d'investissement ;
- soit, entre les recettes réelles d'investissement, sommation de la capacité d'autofinancement et du fonds de concours et les dépenses réelles d'investissement.

L'analyse de cet agrégat et de son évolution au cours de la période sous revue a permis de s'assurer de l'atteinte de l'équilibre financier.

#### 4.2.1 De la formation de l'autofinancement

Sur la période 2015-2018, la progression des dépenses réelles a été plus forte que celle des recettes.

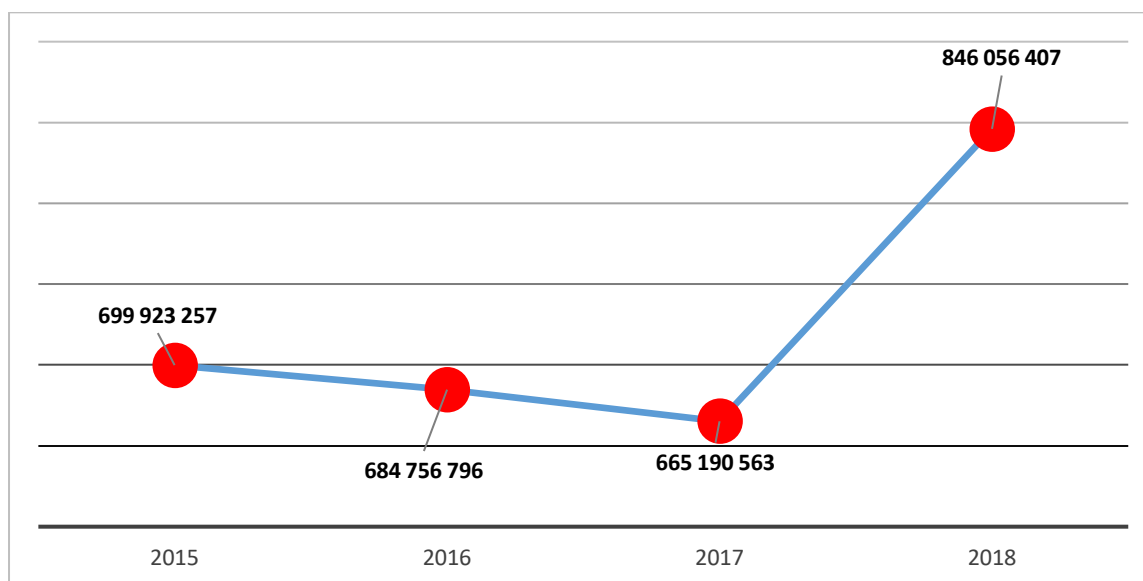
##### 4.2.1.1 Des recettes de fonctionnement

Les recettes de fonctionnement ont connu un accroissement annuel moyen. La commune a toutefois renforcé ses capacités à générer assez de recettes pour couvrir ses charges de fonctionnement.

##### 4.2.1.1.1 De l'évolution globale des recettes de fonctionnement

L'évolution des recettes de fonctionnement est illustrée par le graphique ci-dessous.

**Graphique n° 3 : Evolution des recettes de fonctionnement**



De 2015 à 2018, les recettes de fonctionnement sont passées de 741 634 034 francs à 886 056 407 francs soit une évolution globale de 20,88% et un taux moyen annuel de 6,52%. Elles ont baissé de 2,17% de 2015 à 2016, et de 2,86% de 2016 à 2017, avant d'augmenter substantiellement de 27,19% de 2017 à 2018.

Les recettes de fonctionnement proviennent essentiellement des produits générés par la fiscalité, l'exploitation, la gestion du domaine et les dotations de l'Etat suivant les montants indiqués dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 23 :** Evolution des différentes catégories de recettes de fonctionnement

	En Franc CFA					
	2015	2016	2017	2018	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Produits de l'exploitation	6 070 000	6 778 009	12 073 001	6 800 000	12,03%	3,86%
Produits domaniaux	354 283 450	335 894 900	226 114 487	390 941 700	10,35%	3,34%
Impôts locaux	215 866 733	210 790 859	284 984 152	234 607 658	8,68%	2,81%
Taxes municipales	120 310 534	127 986 428	125 791 993	149 696 851	24,43%	7,56%
Produits divers	3 392 540	3 306 600	16 226 930	64 010 198	1786,79%	166,22%
Dotations de fonctionnement	41 690 777	40 000 000	40 000 000	40 000 000	-4,06%	-1,3%
<b>Total recettes</b>	<b>699 923 257</b>	<b>684 756 796</b>	<b>665 190 563</b>	<b>846 056 407</b>	<b>20,88%</b>	<b>6,52%</b>

**Source :** comptes administratifs

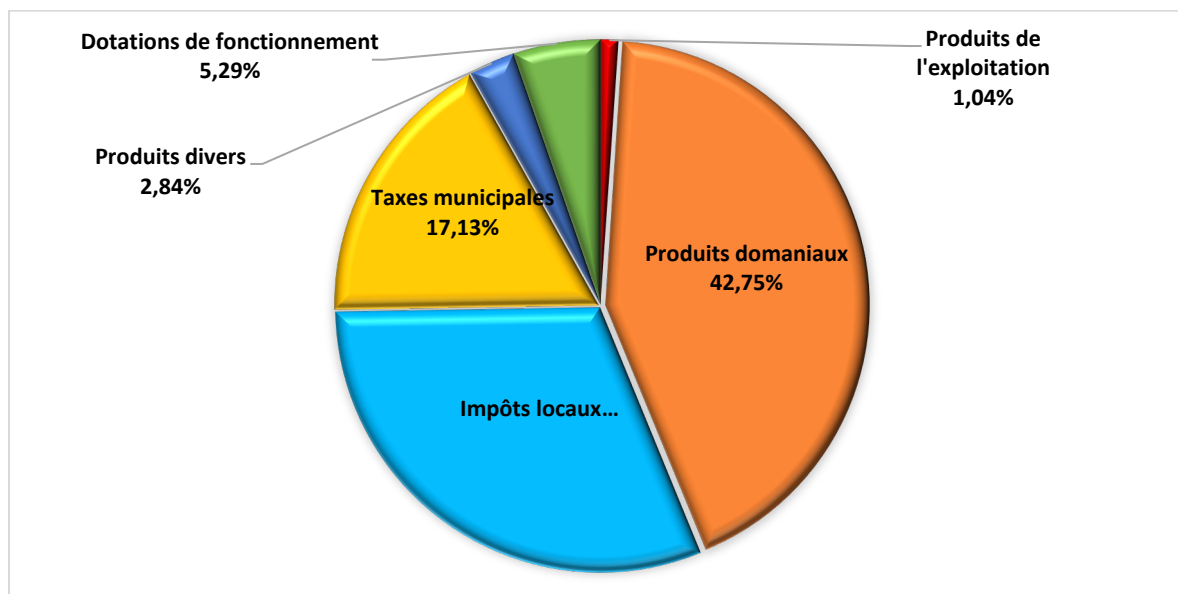
La régression des recettes ordinaires constatée entre 2015 et 2016 est due à la baisse des produits domaniaux (-5,19%), des dotations au fonctionnement (-4,06%), des produits divers (-2,53%) et des impôts locaux (-2,35%). Les ressources ordinaires ont connu une baisse de 2,86% en 2017, avant de fortement augmenter de 27,19% en 2018. Cette importante croissance a été principalement portée par les augmentations des produits divers (+294,47%), des produits domaniaux (72,90%) et des taxes municipales (19%).

Cette performance dans le recouvrement n'a pas été ternie par la forte baisse des produits d'exploitation (-43,68%) et des impôts locaux (-17,68%).

Les produits divers enregistrent la plus forte hausse durant la période avec une progression globale de +1786,79% au taux annuel de +166,22%. Cette fulgurante montée s'explique par le recouvrement de recettes éventuelles ou imprévues qui sont passées de 3 392 540 à 64 010 198 francs. Elles sont suivies des taxes municipales (+24,43% au taux annuel de +7,56%), des produits d'exploitation (+12,03% au taux annuel de 3,86%), des produits domaniaux (+10,35% au taux annuel de +3,34%) et des impôts locaux (+8,68% au taux annuel de +2,81%).

Pendant la période sous revue, la commune a généré les 94,71% des recettes ordinaires nécessaires à son fonctionnement. Elles proviennent des recettes figurant dans le graphique ci-dessous.

**Graphique n° 4 : Recettes de fonctionnement (2015- 2018)**



Les produits domaniaux (42,75%) et des impôts locaux (30,95%), des taxes municipales (17,3%), des produits divers (2,84%) et des produits d'exploitation (1,04%).

Les dotations de fonctionnement de l'Etat ne représentent que de 5,29% des recettes de fonctionnement, ce qui autorise à conclure que la commune a quasiment financé ses charges. Elles ont enregistré une baisse pendant la période passant de 41 690 777 en 2015 à 40 000 000 de 2016 à 2018 soit, un taux global de -4,06% au taux annuel moyen de -1,37%.

**4.2.1.1.2 De l'importance des ressources propres dans les recettes de fonctionnement**

Sur l'ensemble de la période, les recettes générées par la commune à travers l'exploitation de son patrimoine constituent la quasi-totalité des ressources réelles de fonctionnement, soit 94,71%. Elle a atteint son niveau record en 2017 et 2018 comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 24 : Part des recettes propres et des dotations de l'Etat** *En Franc CFA*

Rubriques	2015	2016	2017	2018
Recettes propres	699 923 257	684 756 796	665 190 563	846 056 407
Dotation fonctionnement	41 690 777	40 000 000	40 000 000	40 000 000
<b>Total recettes</b>	<b>741 614 034</b>	<b>724 756 796</b>	<b>705 190 563</b>	<b>886 056 407</b>
<b>Part recettes propres</b>	<b>94,38%</b>	<b>94,48%</b>	<b>94,33%</b>	<b>95,49%</b>
<b>Part dotation Etat</b>	<b>5,62%</b>	<b>5,52%</b>	<b>5,67%</b>	<b>4,51%</b>

**Source :** *comptes administratifs*

La prédominance des recettes propres sur la dotation de fonctionnement de l'Etat est plus marquée par les résultats de l'exercice 2018 avec une part de 95,49% sur le montant total des recettes réelles de fonctionnement répartie entre les impôts locaux (26,48%), les produits domaniaux (44,12%), les taxes municipales (16,89%), les produits d'exploitation (0,77%) et les produits divers (7,22%).

Globalement, la Commune finance l'essentiel de ces charges de fonctionnement sur ressources propres. Elle génère ainsi assez de recettes lui permettant d'établir son autonomie financière et de remplir adéquatement ses missions.

#### 4.2.1.2 Des dépenses de fonctionnement

La commune a augmenté ses dépenses de fonctionnement pendant la période sous revue suivant l'analyse de l'équipe de vérification. Le taux d'évolution globale reste satisfaisant. L'étude des dépenses par service et par nature ainsi que, la détermination de leur poids dans la grande masse des dépenses ont permis d'appréhender l'affectation générale des ressources locales.

##### 4.2.1.2.1 De l'évolution globale des dépenses de fonctionnement

Les dépenses réelles de fonctionnement ont enregistré sur la période une hausse de 11,65% soit une croissance moyenne annuelle de 3,74%.

**Tableau n° 25 : Evolution des dépenses de fonctionnement**

Rubriques	2015	2016	2017	2018	En Franc CFA	
					Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
<b>Total dépenses</b>	742 025 684	721 431 796	704 239 682	828 460 328	<b>11,65%</b>	<b>3,74%</b>

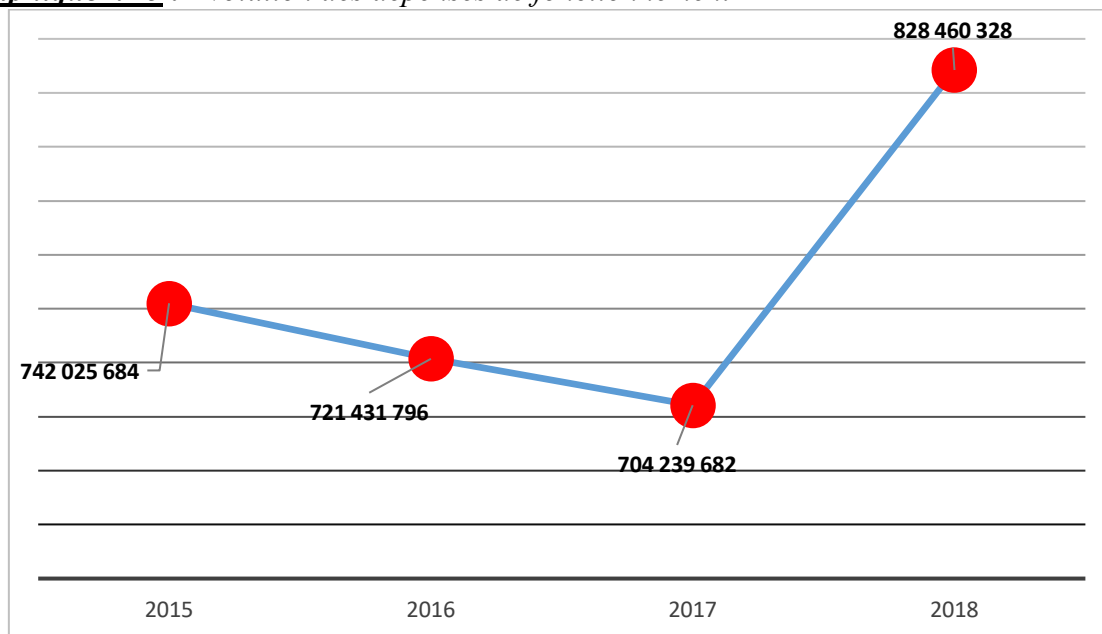
**Source :** *compte administratif*

Il est noté, entre 2015 et 2016, une baisse de 2,78%, de ces dépenses qui passent de 742 025 684 à 721 431 796 francs. Cette diminution s'est amoindrie entre 2016 et 2017 à -2,38% soit, 704 239 682 francs dépensés à l'issue du dernier exercice de période. Cependant, les dépenses de fonctionnement ont connu une augmentation substantielle en 2018 de 17,64% par rapport à 2017 en s'établissant à 828 460 328 francs.

De 2015 à 2016, les dépenses ordinaires ont chuté de 2,78%. Cette baisse résulte de la diminution des charges des services des Propriétés communales (-90,96%), des Abattoirs,

Marchés et Entrepôts frigorifiques (-88,45%), du Nettoyement (-85,11%), des Fêtes et Cérémonies publiques (-71,63%), Education, Jeunesse et Sport (-69,04%), des Opérations financières (-63,62%), Voies, Squares et Jardins (-34,37%), Santé, Hygiène et Actions Sociales (-22,10%), du Secrétariat et Bureaux (-17,33%), de la Perception municipale (-6,52%) et des Ateliers Garages (-1,89%).

**Graphique n° 5 : Evolution des dépenses de fonctionnement**



Cette tendance baissière s'est poursuivie dans la période 2016 à 2017 où les dépenses ont chuté de 2,44%. Ce taux résulte de la réduction des charges des services du Nettoyement (-100%), des Fêtes et des Cérémonies publiques (-100%), des Opérations financières (-100%), des Voies, Squares et Jardins (-100%), des Recettes municipales (-74,98%), de la Perception municipale (-40,19%), des Ateliers Garages (-37,37%), de la Santé, Hygiène et Actions Sociales (-2,74%), du Cabinet du Maire (-7,95%), de l'Education, Jeunesse et Sport (-0,13%).

Les dépenses qui ont accru pendant cette période, sont celles concernant le Service des Propriétés communales (200%), des Dépenses diverses (18,86%), des Abattoirs, Marchés et Entrepôts frigorifiques (14,45%), du Secrétariat et Bureau (2,08%).

Contrairement aux baisses de 2015, 2016 et 2017, la commune a enregistré une augmentation 14,99% de ses dépenses en 2018 qui provient essentiellement de la forte progression des charges des services Recettes municipales (+479,60%), de l'Education, Jeunesse, Culture et Sport (+133,03%), des Abattoirs, Marchés et Entrepôts frigorifiques (+71,62%), de la Santé,



Hygiène et Actions Sociales (+53,27%), du Secrétariat et Bureaux (+38,95%), de la Perception municipale (+28,49%) du Cabinet du maire (+25,72%), du Service Atelier et garage (+14,63%). Seuls les services des Propriétés municipales (-100%) et des dépenses diverses (-6,36%) ont vu leurs dépenses baissées.

#### 4.2.1.2.2 De l'étude des dépenses de fonctionnement par service

Le fonctionnement des différentes structures de la commune a nécessité la mobilisation de ressources financières conséquentes des quinze services prévus au budget.

##### 4.2.1.2.2.1 De l'évolution des dépenses par service

**Tableau n° 26 : Evolution des dépenses de fonctionnement par service** En Franc CFA

**Source :** comptes administratifs

Services	2015	2016	2017	2018	Ev. Globale	Ev.Moy. Annuelle
Cabinet du maire	209 611 200	269 907 926	248 449 882	312 349 997	49,01%	14,22%
Secrétariat et bureaux	50 960 722	42 129 510	43 004 100	59 752 516	17,25%	5,45%
Recettes municipales	999 000	1 998 550	500 000	2 897 985	190,09%	42,62%
Perception municipale	16 463 044	15 389 226	9 204 000	11 826 396	-28,16%	-10,44%
Abattoirs, marchés et entrepôts frigorifiques	10 188 323	1 176 584	1 346 658	2 311 198	-77,32%	-39,01%
Propriétés communales	9 955 660	900 000	2 700 000	0	-100%	-100,00%
Voirie, squares et jardins	22 473 100	14 750 000	0	0	-100%	-100,00%
Nettoiemnt	20 061 888	2 986 875	0	0	-100%	-100,00%
Ateliers et garages	16 965 715	16 645 424	10 425 000	11 950 000	-29,56%	-11,03%
Service éclairage public	0	10 664 250	0	0	-	-
Education, jeunesse, culture et sport	48 265 844	14 941 490	14 921 932	34 772 816	-27,96%	-10,35%
Santé, hygiène et actions sociales	34 722 630	27 048 001	26 308 060	40 322 160	16,13%	5,11%
Fêtes et cérémonies publiques	10 470 000	2 970 000	0	12 000 000	14,61%	4,65%
Dépenses diverses	269 803 638	292 253 960	347 380 050	325 291 260	20,57%	6,43%
Opérations financières	21 084 920	7 670 000	0	14 986 000	-28,93%	-10,76%

**Source :** Comptes administratifs

La commune a réduit drastiquement les dépenses de certains services pendant la période sous-revue. En effet, une baisse 100% en évolution globale et en moyenne annuelle est enregistrée pour les services de la Voirie, squares et jardins, du Nettoiement et des Propriétés communales.

Les services des Abattoirs, marchés et entrepôts frigorifiques (Evolution globale de -77,32% au taux annuel de -30,01%), des Ateliers garages (Evolution globale de -29,56% au taux annuel de -11,03%), des Opérations financières (Evolution globale de -28,93% au taux annuel de -10,76%), de la Perception municipale (Evolution globale de -28,16% au taux annuel de -

10,44%) et de l'Education, Jeunesse, culture-Sports (Evolution globale de -27,96% au taux annuel de -10,35%).

Des services ont cependant connu une hausse constante de leurs dépenses. Il s'agit des services Recettes municipales (Evolution globale de 190,09% au taux annuel de 42,62%), Cabinet du Maire (Evolution globale de 49,01% au taux annuel de 14,22%), des dépenses divers (Evolution globale de 20,57% au taux annuel de 6,43%), du Secrétariat et Bureau (Evolution globale de 17,25% au taux annuel de 5,45%), de la Santé, hygiène et actions sociales (Evolution globale de 16,13% au taux annuel de 5,11%), des Fêtes et cérémonies publiques (Evolution globale de 14,61% au taux annuel de 4,65%).

#### 4.2.1.2.2 Du poids des dépenses par service

Le poids des dépenses des principaux services sur les dépenses de fonctionnement de la commune sont indiqués dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 27 : Poids des dépenses de fonctionnement par service**

Rubriques	2015	2016	2017	2018
Part Cabinet du maire	27,90%	37,41%	35,28%	37,70%
Part Dépenses diverses	35,92%	40,51%	49,33%	39,26%
Part des autres services	<b>36,18%</b>	<b>22,08%</b>	<b>15,39%</b>	<b>23,03%</b>

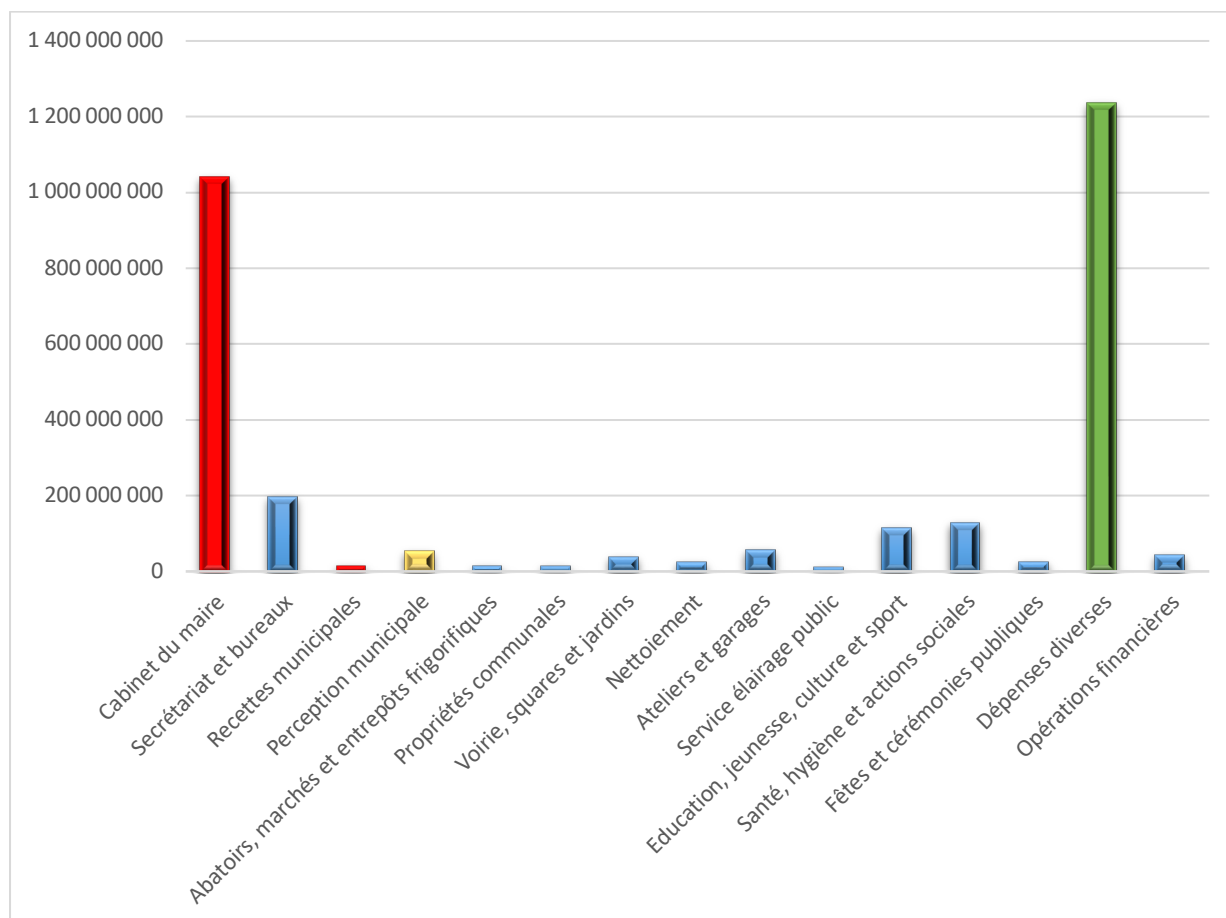
Source : comptes administratifs

Le poids des dépenses s'apprécie en considération des volumes globaux de dépenses de 2015 à 2018. Le Service des Dépenses diverses et le Service du Cabinet du maire sont les structures les plus dépensières de la commune avec respectivement 41,08% et 34,62% représentant cumulativement 75,70% des dépenses de fonctionnement. Il convient préciser que les dépenses diverses exécutées pendant la période sous revue sont constituées, des autres frais de transport, des dépenses imprévues, des autres dépenses, des dépenses diverses et du personnel temporaire pour la collecte des recettes.

Les autres services cumulent 24,30 % des dépenses de fonctionnement (Secrétariat et bureaux [6,52%], Santé, hygiène et actions sociales [3,76%], Ateliers et Garages [1,86%], Perception municipale [1,76%], Opérations financières [1,46%], Voirie-Squares et Jardins [1,24%], Fêtes et Cérémonies Publiques [0,85%], Nettoyement [0,77%], Recettes municipales [0,18%],

Abattoirs-Marchés-Entrepôts frigorifiques [0,50%], Propriétés communales [0,45%], Eclairage Public [0,36%]).

**Graphique n° 6 : Poids des services dans les dépenses de fonctionnement 2015-2018**



A l'échelle annuelle, les services du Cabinet du maire et des dépenses absorbent l'essentiel des ressources budgétaires nécessaires au fonctionnement de la commune.

Ils se sont ainsi partagés 63,82% des moyens de fonctionnement de la commune en 2015 contre 36,18% pour les autres services, 77,92% contre 22,08% en 2016, 84,61% contre 15,39% 2017, et 76,97% contre 23,03% en 2018.

Au surplus, l'analyse détaillée de chaque service permet d'identifier les comptes à l'origine de tels niveaux de consommation des crédits.

Le poids important du Service Cabinet du maire résulte principalement du volume des comptes des Secours aux indigents, des subventions aux ASC et des indemnités des délégués de quartiers. La prédominance de ces comptes s'explique par la stratégie du maire d'appliquer une

politique d'assistance sociale consistante au profil des populations nécessiteuses de la Médina.

Concernant le poids du Service Dépenses diverses, il résulte principalement du volume du compte intitulé Personnel temporaire pour la collecte des recettes qui s'élève à 1 021 324 600 francs CFA soit 82,72% des charges de ce service pendant la période sous-revue.

#### **4.2.1.2.3 De l'étude des dépenses de fonctionnement par nature**

Les dépenses concernées par cette analyse sont les dépenses de personnel, les acquisitions de biens et des services nécessaires au fonctionnement de l'administration communale, les subventions et les aides sociales ainsi que les dépenses d'entretien, d'aménagement ou de travaux.

##### **4.2.1.2.3.1 De l'évolution des dépenses par nature**

Les charges de personnel (salaires des agents-cotisations sociales-IPRES-indemnités) ont constamment augmenté pendant la période sous revue. En effet, de 2015 à 2016, elles augmentent à 18,15%, de 2016 à 2017 elles marquent un fléchissement à 3,96% avant de se redresser à 25,95% de 2017 à 2018. Les dépenses de personnel ont ainsi augmenté de 54,70% sur la période au taux moyen annuel de 15,65%.

Les acquisitions de biens et de services (fournitures de bureau-mobilier de bureau-produits d'entretien-frais de mission-honoraires-carburant-achat de matériels-imprimés et registres-habillement-achat produits pharmaceutiques-achat produits de désinfection-achat de fournitures scolaires) ont enregistré un important fléchissement de -64,11% sur la période au taux moyen annuel de -28,94%. Elles ont fortement baissé à -41,04% de 2015 à 2016, à -26,58% de 2016 à 2017 et à -17,10% de 2017 à 2018.

Les subventions et aides sociales consomment une part substantielle des crédits budgétaires. Constituées des secours aux indigents et des subventions aux ASC (Associations culturelles et sportives), ont augmenté de 54,74% sur la période au taux moyen annuel de 15,66%. Ces dépenses ont connu de 2015 à 2016 une forte hausse à 53,75%, puis baissé à -11,59% de 2016 à 2017 avant d'augmenter à 13,84% de 2017 à 2018.

Les dépenses d'entretien, d'aménagement ou de travaux ont subi une chute à -13,12% sur la période au taux moyen annuel de -4,58%. Elles ont connu de 2015 à 2016 une forte baisse de 54,48% qui s'est accentuée à -100% de 2016 à 2017 avant de s'équilibrer à 0% de 2017 à 2018.

**Tableau n° 28 : Evolution des dépenses par nature**

En Franc CFA

Rubriques	2015	2016	2017	2018	Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Dépenses de Personnel	324 338 857	383 218 366	398 376 100	501 744 123	54,70%	15,65%
Acquisitions de biens et de services	97 132 129	57 271 994	42 046 932	34 855 945	-64,11%	-28,94%
Subventions et aides sociales	144 565 000	222 269 000	196 500 000	223 700 000	54,74%	15,66%
Dépenses d'entretien, d'aménagement et de travaux	55 577 470	25 296 250	0	48 285 600	-13,12%	-4,58%

**Source :** comptes administratifs

#### 4.2.1.2.3.2 Du poids des dépenses par nature

Le poids des dépenses par nature dans les dépenses de fonctionnement a été analysé par l'équipe de vérification. Celle-ci a ciblé les catégories de dépenses concernant les charges de personnel, les acquisitions de biens et de services, les subventions et aides sociales, les charges d'entretien, d'aménagement et de travaux.

- **Les dépenses de personnel**

Les charges de personnel (salaires des agents-cotisations sociales-IPRES-indemnités) représentent plus de la moitié des dépenses de fonctionnement de la période contrôlée sauf en 2015. Elles sont en effet à 43,18% en 2015, 53,12% en 2016, 56,57% en 2017 et 60,56% en 2018.

Quant aux recettes réelles de fonctionnement, elles ont couvert les dépenses de personnel entre 46,34% et 55,96% de 2015 à 2016, entre 59,89% et 59,30% de 2017 à 2018.

Le tableau ci-dessous indique les différents rapports entre les dépenses de personnel et les dépenses de fonctionnement d'une part, et entre les dépenses de personnel et les recettes de fonctionnement.

**Tableau n° 29 : Poids des dépenses de personnel dans les dépenses et les recettes fonctionnement**

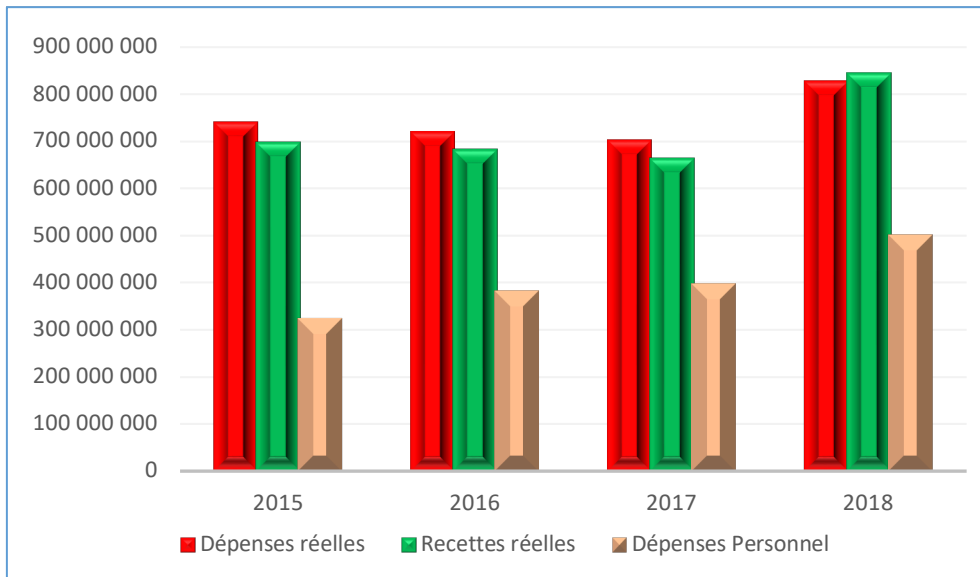
En FCFA

Rubriques	2015	2016	2017	2018
Dépenses réelles	742 025 684	721 431 796	704 239 682	828 460 328
Recettes réelles	699 923 257	684 756 796	665 190 563	846 056 407
<b>Dépenses Personnel</b>	<b>324 338 857</b>	<b>383 218 366</b>	<b>398 376 100</b>	<b>501 744 123</b>
<b>Part sur les dépenses</b>	<b>43,71%</b>	<b>53,12%</b>	<b>56,57%</b>	<b>60,56%</b>
<b>Part sur les recettes</b>	<b>46,34%</b>	<b>55,96%</b>	<b>59,89%</b>	<b>59,30%</b>

**Source :** comptes administratifs

La norme de la Direction des Collectivités Locales (DCL) recommande cependant de consacrer au maximum 40% des recettes réelles de fonctionnement à la couverture des dépenses de personnel. Au vu des chiffres de ce tableau illustré dans le graphique ci-dessous, cette recommandation n'a pas été suivie par les responsables de la commune.

**Graphique n° 7 : Poids des dépenses de personnel dans les dépenses et les recettes de fonctionnement**



La stratégie du maire d'exécuter les travaux de construction et de réhabilitation en régie impliquant le recrutement d'ouvriers des différents corps de métier en bâtiment ainsi que, la prise en charge des personnels d'encadrement des cases des Tout-petits expliquent cette forte augmentation des dépenses de personnel. Les dépenses de personnel ont ainsi constamment augmenté pendant la période sous revue au risque de créer un déséquilibre dans l'affectation des ressources budgétaires de la commune. Il est donc impératif que les autorités des collectivités territoriales reviennent à l'orthodoxie en ramenant les dépenses de personnel à la proportion recommandée.

Le maire soutient que « *concernant les dépenses de personnel, les agents redéployés par la Ville de Dakar à la commune étaient tous des permanents (salaires et charges sociales) alors que [les] ressources budgétaires n'avaient pas atteint un certain seuil.* »

La Cour estime que le maire doit s'évertuer à suivre cette recommandation prudentielle destinée à rationaliser les ressources de la commune par une bonne maîtrise des dépenses de personnel.

### **Recommandation n° 17 :**

**La Cour recommande au maire de se conformer à la recommandation de la DCT consistant à limiter les dépenses de personnel à 40% au maximum des recettes de fonctionnement de la commune.**

- **Les acquisitions de biens et de services**

Les acquisitions de biens et de services ont représenté en 2015, 13,09% des dépenses de fonctionnement. Elles ont progressivement baissé à 7,94% en 2016, 5,97% en 2017 et 4,21% en 2018.

Ces dépenses sont utiles pour assurer les dotations des services et de l'administration générale de la commune.

**Tableau n° 30 :** *Poids des dépenses d'acquisition de biens et de services dans les dépenses fonctionnement* En Franc CFA

Rubriques	2015	2016	2017	2018
Dépenses de fonctionnement	742 025 684	721 431 796	704 239 682	828 460 328
Dépenses acquisitions de biens et de services	97 132 129	57 271 994	42 046 932	34 855 945
<b>Part</b>	<b>13,09%</b>	<b>7,94%</b>	<b>5,97%</b>	<b>4,21%</b>

**Source :** *comptes administratifs*

Ces dépenses prennent également en compte les acquisitions permettant à la commune de réaliser certaines actions relevant des compétences transférées comme l'Education.

- **Les subventions et aides sociales**

Les subventions et aides sociales consomment une part substantielle des crédits budgétaires. Constituées des secours aux indigents et des subventions aux ASC (Associations culturelles et sportives), elles s'élèvent en 2015 à 144 565 000 de francs soit 19,48% des dépenses de fonctionnement, en 2016 à 222 269 000 de francs soit 30,81% et en 2017 à 196 500 000 de Francs soit 27,90%. Cette tendance haussière s'est confirmée en 2018 avec 223 700 000 de francs représentant 27% des dépenses de fonctionnement.

**Tableau n° 31 :** *Poids des subventions et aides sociales dans les dépenses de fonctionnement* En Franc CFA

Rubriques	2015	2016	2017	2018
Dépenses de fonctionnement	742 025 684	721 431 796	704 239 682	828 460 328
Subventions et aides sociales	144 565 000	222 269 000	196 500 000	223 700 000
<b>Part</b>	<b>19,48%</b>	<b>30,81%</b>	<b>27,90%</b>	<b>27%</b>

**Source :** *comptes administratifs*

Les subventions et aides sociales représentent plus du quart des dépenses de fonctionnement pendant la période sauf en 2015.

- **Les dépenses d'entretien, d'aménagement ou de travaux**

Les dépenses d'entretien, d'aménagement ou de travaux (entretien-travaux d'élagage et de recépage- aménagement de parcs, squares et jardins-entretien de voies et de places publiques- aménagement et modernisation-grosses réparations) représentent en 2015, 7,40% des dépenses de fonctionnement. Elles ont progressivement baissé à 3,51% en 2016, 0% en 2017 et légèrement augmenté à 5,83% en 2018.

**Tableau n° 32** : Poids des dépenses d'entretien, d'aménagement ou de travaux dans les dépenses de fonctionnement

En Franc CFA				
Rubriques	2015	2016	2017	2018
Dépenses de fonctionnement	742 025 684	721 431 796	704 239 682	828 460 328
Dépenses d'entretien, d'aménagement ou de travaux	55 577 470	25 296 250	0	48 285 600
<b>Part</b>	<b>7,49%</b>	<b>3,51%</b>	<b>0,00%</b>	<b>5,83%</b>

*Source : comptes administratifs*

Ces dépenses qui représentent une petite portion des dépenses réelles de fonctionnement permettent d'apprécier les efforts de la commune pour assurer la conservation et la maintenance des édifices communaux.

#### 4.2.2 De la capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) représente l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles (hors opérations d'ordre). La CAF permet de couvrir tout ou partie des dépenses réelles d'investissement.

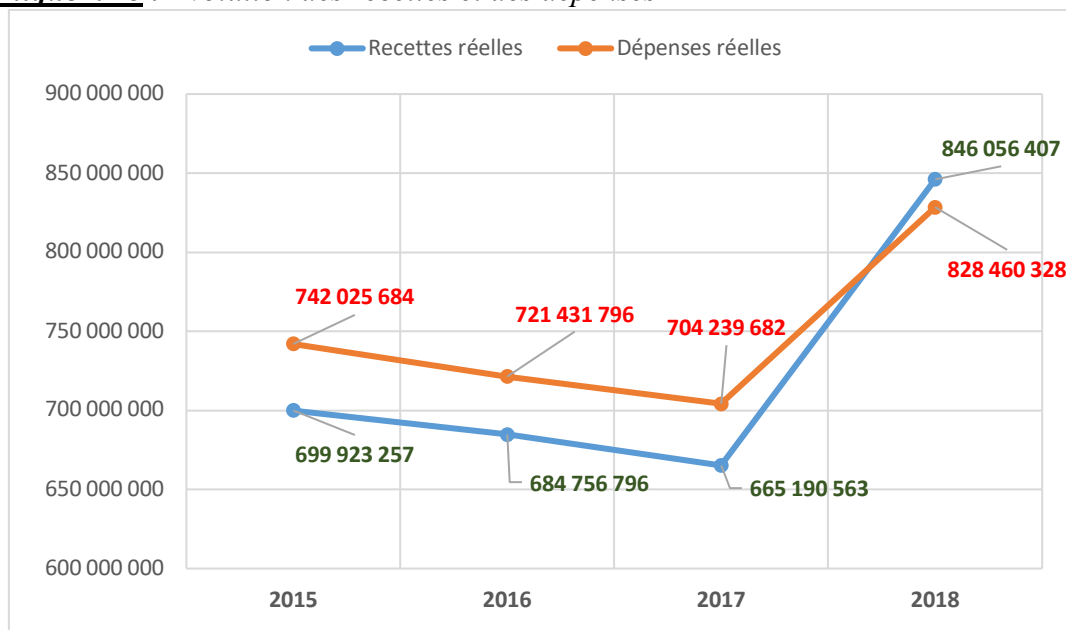
##### 4.2.2.1 De l'évolution des composants des soldes de fonctionnement

Les soldes de fonctionnement des exercices sous-revue sont déterminés en fonction des recettes et des dépenses. En 2015, les recettes d'un montant de 699 923 257 francs ont été inférieures aux dépenses s'élevant à 742 025 684 francs. En 2016, les recettes de 684 756 796 francs contre des dépenses de 721 431 796 de francs ont été enregistrées. En 2017, des recettes d'un montant de 665 190 563 francs ont couvert des dépenses d'un montant de 704 239 682 francs.



La gestion 2018 a enregistré des recettes s'élevant à 846 056 407 francs et des dépenses d'un montant de 828 460 328 francs.

**Graphique n° 8 : Evolution des recettes et des dépenses**



Le graphique ci-dessus indique qu'en 2018, les produits et les charges ont progressé respectivement de 846 056 407 FCFA et 828 460 328 FCFA soit, de 21,38% et 17,65% engendrant ainsi un effet ciseau positif.

#### 4.2.2.2 De l'évolution du solde de fonctionnement constituant l'épargne brute

Le solde de fonctionnement constitue le montant de l'épargne brute de la commune. Il est négatif à -42 102 427 francs CFA en 2015, à -36 675 000 francs CFA en 2016 et à -39 049 119 francs CFA en 2017. Contrairement à ces exercices déficitaires, la gestion 2018 a enregistré un excédent de 17 596 079 francs.

**Tableau n° 33 : Evolution de l'épargne brute**

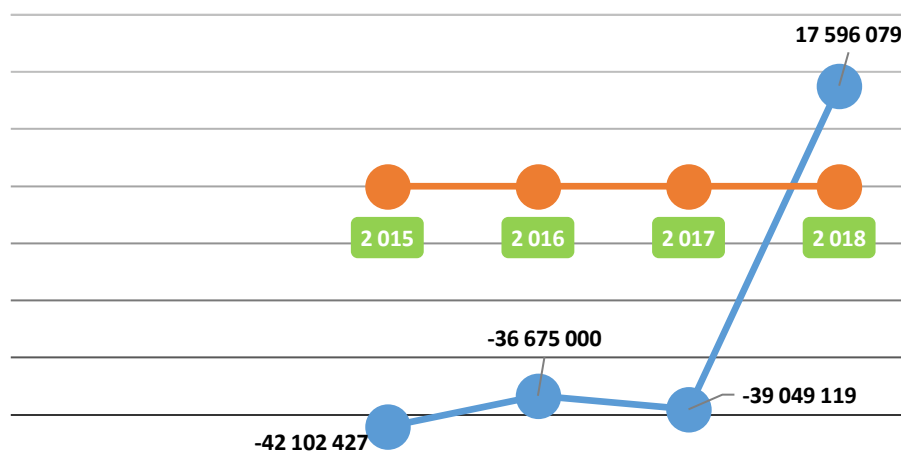
Rubriques	En Franc CFA				Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
	2015	2016	2017	2018		
Recettes réelles	699 923 257	684 756 796	665 190 563	846 056 407	20,88%	6,52%
Dépenses réelles	742 025 684	721 431 796	704 239 682	828 460 328	11,65%	3,74%
<b>Epargne brute</b>	<b>-42 102 427</b>	<b>-36 675 000</b>	<b>-39 049 119</b>	<b>17 596 079</b>	<b>-141,79%</b>	<b>-174,77%</b>
<b>Taux Epargne brute</b>	<b>-6,02%</b>	<b>-5,36%</b>	<b>-5,87%</b>	<b>2,08%</b>		

*Source : comptes administratifs*

Le taux d'épargne brute, traduction en pourcentage de l'épargne brute, représente la part des recettes réelles épargnée à la clôture chaque exercice et après financement des dépenses de fonctionnement afin d'assurer la couverture des dépenses d'investissement. Ce taux est négatif en 2015 (-6,02%), 2016 (-5,36%) et 2017 (-5,87%) révélant ainsi une insolvabilité de la commune. Le déficit pendant ces trois exercices a été comblé par les fonds de dotation de l'Etat. Il en est autrement de la gestion 2018 à l'issue de laquelle un taux d'épargne brute positif de 2,08% a été enregistré.

L'évolution de l'autofinancement de la Commune indique une période de récession de 2015 à 2017 avant une croissance en 2018. En effet, seul l'exercice 2018 a enregistré un excédent de 17 596 079 francs alors que, les exercices précédents, 2015 (- 42 102 427), 2016 (-36 675 000) et 2017 (-39 049 119) ont été déficitaires.

**Graphique n° 9 : Evolution de l'autofinancement**



Cette tendance baissière des trois premiers exercices est causée par l'effet combiné de la faible croissance des recettes à -4,96% et, de la réduction insuffisante des dépenses à -5,09% pendant ces trois exercices. La commune a certes fait des efforts pour maîtriser ces dépenses de fonctionnement mais, ceux-ci se sont avérés très insuffisants pour juguler la mauvaise performance des recettes.

La CAF a enregistré sur la période une importante baisse de -141,79% au taux négatif annuel de -174,77%. Ces taux négatifs s'expliquent par un accroissement des dépenses ayant atteint un niveau global de 3,74% et une moyenne annuelle de 11,65% sans commune mesure avec

l'augmentation des recettes évoluant globalement à 20,88% et annuellement à 6,52%. Cette évolution positive des recettes ne résulte que des bonnes performances de l'exercice 2018. Les contre-performances en matière de recettes des exercices 2015 à 2017 ont été à l'origine des déficits enregistrés pendant cette période et induisant une CAF négative. Malgré l'embellie de 2018 et sa faible dépendance aux contributions des fonds de dotation de l'Etat, la situation financière de la Commune de Médina doit d'être améliorée pour dégager suffisamment d'épargne destinée à financer en partie les dépenses d'investissement. Il est fortement préconisé qu'au moins le quart des recettes réelles de fonctionnement soit épargné pour financer des projets d'investissements communaux.

La norme est en effet fixée par l'instruction n°00160 du 21 septembre 1997 de la DCL relative à l'approbation des budgets des Collectivités locales laquelle recommande de consacrer au moins 25% des recettes ordinaires aux dépenses d'investissement.

Le maire s'engage en ces termes, « *désormais il sera tenu compte de ces observations pour nous conformer, à la mise en place d'un plan d'investissement triennal glissant.* »

La Cour prend acte de la réponse du maire.

#### **Recommandation n° 18 :**

##### **La Cour recommande au maire :**

- **de prendre les mesures nécessaires pour relever le taux des dépenses de la section extraordinaire en vue du financement des investissements ;**
- **de veiller à la mise en œuvre du plan d'investissement triennal adopté par le conseil municipal ;**
- **de consacrer au moins 25% recettes ordinaires au financement des dépenses d'investissement comme préconisé par l'instruction n° 00160 du 21 septembre 1997 du Ministre délégué chargé de la Décentralisation relative à l'approbation des budgets des Collectivités territoriales.**

#### **4.2.3 Du financement des investissements**

Le financement des investissements constitue un levier important pour la réalisation d'infrastructures socio-économiques pour le bénéfice des populations de la commune. L'examen des budgets et des comptes financiers a permis à l'équipe de vérification de s'assurer de la régularité et de l'efficacité de la mobilisation des recettes d'investissement pour la couverture des dépenses de même nature.

### 4.2.3.1 Des recettes d'investissement

Les recettes d'investissement ont globalement évolué pendant la période sous revue. Le contrôle a analysé le poids de chaque catégorie de recettes mobilisées pour la couverture des dépenses d'investissement.

#### 4.2.3.1.1 De l'évolution globale des recettes d'investissement

Les recettes d'investissement ont enregistré sur la période une croissance globale de +126,63% au taux moyen annuel de +22,70%.

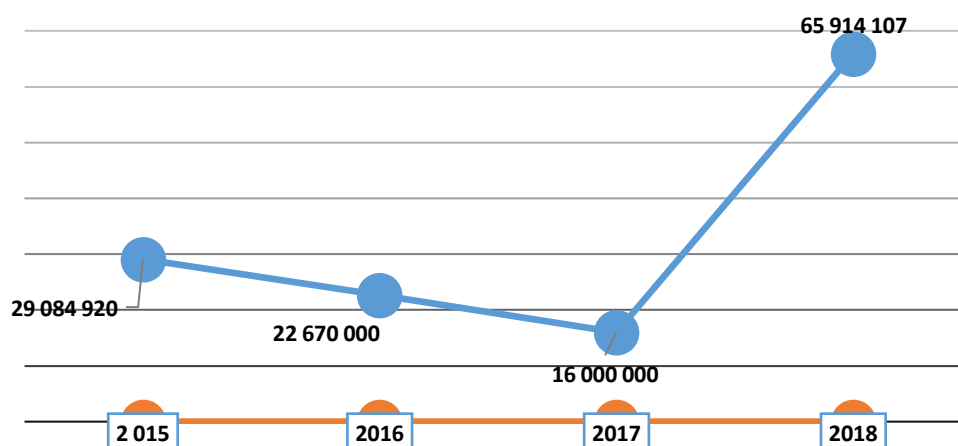
**Tableau n° 34 :** Evolution des recettes d'investissement réelles

Rubriques	2015	2016	2017	2018	En Franc CFA	
					Evol. Globale	Evol. Moy. Annuelle
Recettes investissem.	29 084 920	22 670 000	16 000 000	65 914 107	126,63%	22,70%

**Source :** comptes administratifs

Les recettes d'investissement ont baissé de 22,06% de 2015 à 2016, de 29,42% entre 2016 et 2017 avant d'augmenter substantiellement de 311,96% de 2017 à 2018.

**Graphique n° 10 :** Evolution des recettes d'investissement



#### 4.2.3.1.2 De l'importance des différentes recettes d'investissement

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

Le fonds de concours a constitué pendant la période sous revue la ressource d'investissement la plus constante. Il a en effet représenté 27,51% des recettes d'investissement en 2015, 66,17% en 2016, 100% en 2017 et 30,23% en 2018.

Le poids de l'excédent de fonctionnement capitalisé sur les recettes d'investissement a progressivement baissé durant les quatre gestions. Il est de 72,49% en 2015, de 33,83% en 2016, nul en 2017 et de 22,74% en 2018.

Le résultat d'investissement reporté n'a été enregistré qu'une seule fois en 2018 à hauteur de 47,03% des recettes d'investissement.

**Tableau n° 35** : Part du fonds de concours, du résultat d'investissement reporté et de l'excédent de fonctionnement capitalisé dans les recettes d'investissement

Rubriques	2015	2016	2017	2018
<b>Total recettes investissement dont:</b>	<b>29 084 920</b>	<b>22 670 000</b>	<b>16 000 000</b>	<b>65 914 107</b>
Fonds de concours	8 000 000	15 000 000	16 000 000	19 928 107
Résultat investissement reporté	0	0	0	31 000 000
Excédent fonctionnement capitalisé	21 084 920	7 670 000	0	14 986 000
<b>Poids fonds de concours</b>	<b>27,51%</b>	<b>66,17%</b>	<b>100%</b>	<b>30,23%</b>
<b>Poids excédent fonct. capitalisé</b>	<b>72,49%</b>	<b>33,83%</b>	<b>0%</b>	<b>22,74%</b>
<b>Poids résultat investissem. reporté</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>47,03%</b>

**Source** : comptes administratifs

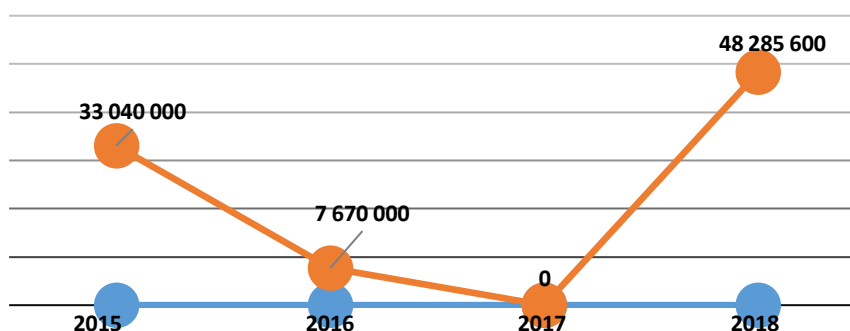
#### 4.2.3.2 Des dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement ont bien évolué de 2015 à 2018 mais elles sont marquées par leur faiblesse pendant la période sous revue.

##### 4.2.3.2.1 De l'évolution globale des dépenses d'investissement

Le montant total des dépenses d'investissement s'élève à 33 040 000 francs en 2015, à 7 670 000 francs en 2016 et à 48 285 600 francs en 2018. Aucune dépense d'investissement n'a été exécutée pendant la gestion 2017 comme indique le graphique ci-dessous.

**Graphique n° 11** : Evolution des dépenses d'investissement



Les dépenses d'investissement ont augmenté sur la période de 46,14% au taux annuel de 9,95%. Après une baisse de 76,79% entre 2015 et 2016, de 100% entre 2016 et 2017 ainsi qu'une année 2017 sans aucune dépense d'investissement, la commune a renoué en 2018 avec des dépenses d'investissement de 48 285 600 FCFA soit, une évolution de 46,14% par rapport à 2015 et 529,54% par rapport à 2016.

#### 4.2.3.2.2 De la faiblesse des dépenses d'investissement dans les dépenses totales

Les dépenses d'investissement représentent 2,75% de la totalité des dépenses sur l'ensemble de la période sous revue. Il apparaît dans le tableau ci-dessous la modicité de la part des dépenses d'investissement sur les charges d'investissement.

**Tableau n° 36 : Poids des dépenses d'investissement**

Rubriques	En Franc CFA			
	2015	2016	2017	2018
Dépenses d'investissement (1)	33 040 000	7 670 000	0	48 285 600
Total général dépenses (2)	775 065 684	729 101 796	704 239 682	876 745 928
<b>Part (1)/(2)</b>	<b>4,26%</b>	<b>1,05%</b>	<b>0,00%</b>	<b>5,51%</b>

**Source :** comptes administratifs

En 2015, 4,26% des dépenses totales sont affectées aux investissements, 1,05% en 2016 et 5,51% en 2018. La situation s'est aggravée en 2017 où aucune dépense n'a été exécutée pour financer les investissements.

#### 4.2.4 Des équilibres financiers

L'équilibre financier de la commune est apprécié suivant l'indicateur du Fonds de Roulement. Ainsi, le fonds de roulement ou le résultat global est le solde de la différence entre les recettes réelles totales (Recettes réelles de fonctionnement+Recettes réelles d'investissement) et les dépenses réelles totales (Dépenses réelles de fonctionnement+Dépenses réelles d'investissement) conformément aux enregistrements des comptes administratifs.

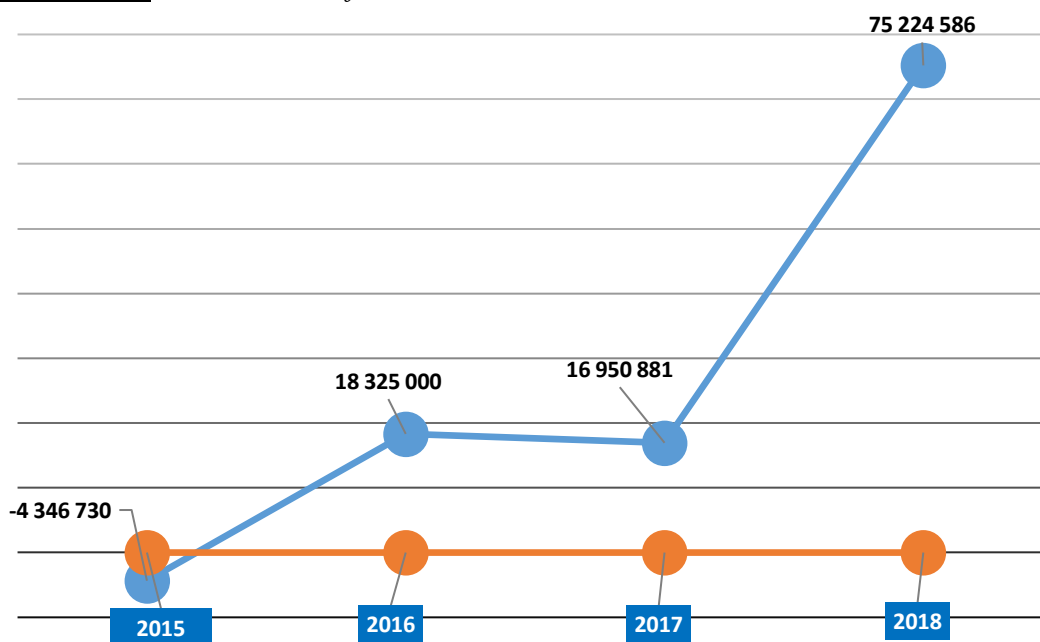
**Tableau n° 37 : Fonds de Roulement(FDR)**

Rubriques	En Franc CFA			
	2015	2016	2017	2018
Total des Recettes réelles	770 718 954	747 426 796	721 190 563	951 970 514
Total des Dépenses réelles	775 065 684	729 101 796	704 239 682	876 745 928
<b>FDR</b>	<b>-4 346 730</b>	<b>18 325 000</b>	<b>16 950 881</b>	<b>75 224 586</b>

**Source :** comptes administratifs

Le fonds de roulement a affiché un solde négatif de 4 346 730 FCFA en 2015. Il a passé à un niveau positif de 18 325 000 FCFA en 2016, de 16 950 881 FCFA en 2017 et, de 75 224 586 FCFA en 2018.

**Graphique n° 12 :** Evolution du fonds de roulement



La Cour constate ainsi que la commune a réalisé l'équilibre financier au terme des gestions 2016, 2017 et 2018. En dépit du déficit enregistré en 2015, la commune a globalement eu la capacité de couvrir une partie des dépenses d'investissement par des ressources stables et de dégager une réserve de trésorerie pour financer le besoin de financement des dépenses de fonctionnement résultant du décalage entre les décaissements et les dépassemments.

## V. CONTROLE DES OPERATIONS DE RECETTES ET DES DEPENSES

Le contrôle des opérations de recettes et de dépenses exige au préalable un examen des conditions dans lesquelles l'ordonnateur du budget de la commune tient sa comptabilité administrative pour s'assurer du respect de la réglementation en la matière.

La mobilisation des ressources a été vérifiée afin d'apprécier la performance des structures communales dans le recouvrement des recettes destinées au financement des acquisitions des biens et des services ainsi que de l'exécution des travaux notamment, de réhabilitation des édifices communaux. Les organes et le processus de passation des marchés publics ont ainsi fait l'objet d'un examen approfondi.

### 5.1 DE LA COMPTABILITE ADMINISTRATIVE

La comptabilité administrative est du ressort du maire qui établit à l'issue de chaque gestion un compte administratif soumis au vote du conseil municipal. Ce compte administratif est confectionné sur la base des différentes opérations de recettes et de dépenses ordonnancées par l'ordonnateur.

#### 5.1.1 De l'absence de justificatif du vote du compte administratif 2017

Le maire a transmis tous les comptes administratifs de la période sous revue. Suivant les dispositions de l'article 259 du CGCT, l'arrêté des comptes de la commune est constitué par le vote du conseil municipal sur le compte administratif présenté par le maire après transmission, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable.

Le vote du conseil municipal arrêtant les comptes doit intervenir avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année suivant l'exercice. Il est constaté le vote dans les délais requis des comptes administratifs 2015, 2016 et 2018, adoptés respectivement le 10 août 2016, le 30 août 2017 et le 03 juin 2019. Toutefois, le respect du délai de vote du compte administratif 2017 n'a pas pu être vérifié puisqu'aucune pièce justificative, comme le procès-verbal d'adoption, n'a été produite lors du contrôle.

Selon le maire, « *la perception municipale nous transmet généralement le compte administratif avec beaucoup de retard. Notre diligence nous permet tant bien que mal à voter dans les délais le compte administratif même si 2017 a été une exception.* »



La Cour considère que le défaut de production des pièces justificatives laisse présumer fortement que l'arrêté des comptes constitué par le vote du conseil municipal sur le compte administratif de l'exercice 2017 présenté par le maire a été fait hors des délais légaux.

**Recommandation n° 19 :**

**La Cour recommande au maire d'éviter le précédent de 2017 en veillant à la présentation de son compte administratif au conseil municipal dans le délai prescrit par les dispositions de l'article 259 de la loi 2012-12 du 27 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales, pour son adoption avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année suivant l'exercice.**

**5.1.2 De la tenue de la comptabilité administrative**

L'exploitation des documents et pièces comptables a révélé l'absence de documents comptables garantissant une tenue régulière de la comptabilité administrative. En effet, il a été constaté que le maire n'a pas ouvert un registre des mandats, un livre journal des recettes, un livre journal des dépenses.

Cette situation qui peut occasionner une dissipation de la piste d'audit ou tout au moins, constituer une difficulté à procéder à une analyse financière des données de la commune.

Ces manquements sont causés par une méconnaissance des dispositions législatives et réglementaires régissant la comptabilité administrative.

Or, les dispositions de l'article 209 du CGCT indiquent que le maire tient la comptabilité des recettes et des dépenses de la commune. En outre, aux termes de l'article 74 du décret n° 66-510 du 04 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales, « *la comptabilité administrative est tenue par le maire ou sous sa responsabilité* ».

Aussi, les dispositions de l'article 75 dudit décret dresse la liste des livres obligatoires de la comptabilité administrative du maire dont font partie le journal des recettes constitué par le recueil des bordereaux de titres des recettes et un journal des dépenses constitué par le recueil des bordereaux de mandats.

En dehors de ces livres obligatoires, le maire peut aussi tenir une comptabilité auxiliaire constituée de carnets de détail ou livres.

Le maire a expliqué que, depuis son installation en 2014, « *la commune n'a pas hérité d'un DAF, un seul agent assistant assure le service minimum après le décès du comptable titulaire. En 2019, la commune a nommé Mme Siga DIONE comme comptable des matières.* »

La Cour prend acte de la réponse du maire.

### **Recommandation n° 20 :**

**La Cour recommande au maire de veiller à la tenue et à la conservation de documents comptables tels que le livre journal des recettes et le livre journal des dépenses conformément à la réglementation en vigueur.**

## **5.2 DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIERES**

Les actes de création de la régie de recettes, les actes de nomination des régisseurs, les ordres de recettes et les quittances de reversements ont été examinés. Les comptes administratifs, l'organisation mise en place pour le recouvrement des recettes et les potentialités en matière de recettes de la commune ont été analysés pour déterminer les forces et les faiblesses de la commune dans le processus de mobilisation de ressources.

### **5.2.1 Des ambiguïtés et incohérences des délibérations sur les produits domaniaux**

L'examen des délibérations portant sur les recettes a permis de constater certaines imprécisions dans la rédaction des textes relatifs aux produits domaniaux générés par la taxe d'occupation de la voie publique, la taxe sur les balcons et construction en saillie, la location des souks et des cantines.

#### **5.2.1.1 De la taxe d'occupation de la voie publique**

Le Conseil municipal de Médina a adopté la délibération n° 24/MCM/SM du 15 décembre 2015 fixant le taux sur la taxe d'occupation de la voie publique (OVP) comme suit :

- 3000F/m<sup>2</sup> et par mois pour les *parkings* ;
- 3000F par *mètre linéaire* et par mois pour les *stationnements occasionnels* ;
- *une taxe forfaitaire* est appliquée aux grandes surfaces.

L'analyse de ce texte a permis de faire les constatations suivantes :

- La notion de *stationnement réservé* semble plus adéquate que celle de *parking* qui peut faire l'objet d'une interprétation restrictive ;
- Le taux sur le stationnement occasionnel (permis de location sur la voie publique ou de dépôt temporaire) pourrait faire référence à la durée du stationnement par mètre carré et non par mètre linéaire ;
- Le taux de la taxe forfaitaire pour les grandes surfaces doit déterminer une *superficie à partir de laquelle il est appliqué un forfait*, en plus, ce montant doit être fixé par délibération du Conseil municipal et non laissé à l'appréciation du maire ou des agents de recouvrement.

En effet, suivant les dispositions de l'article 121 du CGCT, le maire peut, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique.

### **5.2.1.2 De l'imprécision dans la détermination de certains produits domaniaux**

Certains produits du domaine ont été insuffisamment déterminés par la commune. C'est le cas des recettes provenant de la taxe sur les terrasses de café, les balcons et constructions en saillie. En effet, le conseil municipal a adopté la délibération n° 28/MCM/SM du 15 décembre 2014 fixant le montant de cette taxe comme suit :

- 1000 FCFA/m<sup>2</sup> et par mois pour les *immeubles de 1<sup>er</sup> étage et plus* ;
- un *taux forfaitaire* annuel sera appliqué sur les grandes surfaces.

Comme indiqué précédemment, il doit être déterminé la surface à partir de laquelle un montant forfaitaire sera appliqué. De même, le montant de ce forfait doit être fixé par la délibération puisque cela relève de la compétence du Conseil municipal.

### **5.2.1.3 De la location de souks et de cantines, droits de places et de stationnement**

Le Conseil municipal a adopté la délibération n° 29 /MCM/SM du 15 décembre 2014 « *fixant le taux de la redevance pour arrivage, stationnement (pour débarquement), occupation de souks, magasins à l'intérieur et à l'extérieur du marché, droit de places à l'intérieur et à l'extérieur du marché* ». L'article premier de cette délibération dispose que « *le taux de la redevance pour occupation de souks et magasins à l'intérieur et à l'extérieur du marché est fixé comme suit* :

- *Souks (en fonction de la surface occupée) : 7000F à 8000F/mois... ;*
- *Magasins (en fonction de la surface occupée) 7000F à 15000F/mois... ».*

Il est constaté que pour les souks, magasins et étals, il est prévu une fourchette de montants en fonction des surfaces occupées sans que celles-ci ne soient déterminées avec exactitude.

Les droits de place et de stationnement à l'intérieur et à l'extérieur du marché sont fixés dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 38 : Tarifs intérieur-extérieur marché**

<b>Rubriques</b>	<b>Tarifs</b>
<i>Table en fonction de la surface occupée</i>	<i>4000F à 6000F/mois y compris la TOM</i>
<i>Légumes</i>	<i>100F/colis ou par sac</i>
<i>Fruits</i>	<i>100F/colis ou par sac</i>
<i>Oignon local</i>	<i>100F/par sac</i>
<i>Pomme de terre local</i>	<i>100F/par sac</i>
<i>Mil, riz de la vallée, maïs, blé, mil etc.</i>	<i>800F/tonne</i>
<i>Arachide, pain de singe, etc.</i>	<i>800F/tonne</i>
<i>Gingembre</i>	<i>150F/par sac de 100kg</i>
<i>Cola</i>	<i>300F/par sac</i>
<i>Petit cola</i>	<i>300F/par sac</i>
<i>Débarquement pastèque</i>	<i>15 000F</i>
<i>Café, diar etc.</i>	<i>800F/tonne</i>
<i>Miel, huile de palme, huile d'arachide triturée etc.</i>	<i>200F/bidon de 20L</i>
<i>Miel, huile de palme, huile d'arachide triturée etc...</i>	<i>1000F/fût de 200L</i>
<i>Pate d'arachide</i>	<i>150F/seau</i>
<i>Rakal, son de blé, corail, grain de coton, etc.</i>	<i>800F/tonne</i>
<i>Poissons séchés ou fumés</i>	<i>250F/sac</i>
<i>Charbon de chauffe</i>	<i>15 000F/camion</i>
<i>Charbon de bois</i>	<i>100F/sac</i>
<i>Stationnement pour débarquement (Sénégal)</i>	<i>1500 F à 4000F</i>
<i>Stationnement pour débarquement (Etranger)</i>	<i>6000F</i>
<i>Stationnement pour embarquement (Sénégal)</i>	<i>1500 F à 4000F</i>
<i>Stationnement pour embarquement (Etranger)</i>	<i>6000F</i>
<i>Stationnement pour embarquement poisson et viande</i>	<i>1500 F</i>

**Source :** Délibération n° 2015-29 /MCM/SM du 15 décembre 2014

Il est, en outre, constaté que les tarifs des droits de place perçus au marché sont basés, non sur la surface occupée, mais sur la nature des produits vendus que la délibération a essayé de répertorier sur une liste qui, d'ailleurs, est non exhaustive.

Le maire soutient que « la délibération relative à l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des produits locaux a été fixée en réunion du conseil municipal. Tous manquements et incohérences seront pris en compte. »

La Cour prend acte de la réponse du maire.

## **Recommandation n° 21 :**

**La Cour recommande au maire de corriger les incohérences relevées dans la rédaction des délibérations fixant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des produits locaux.**

### **5.2.2 Des constatations sur le fonctionnement des régies de recettes**

Aux termes des dispositions de l'article 16 du décret n° 66-510 du 04 juillet 1966 portant régime financier des collectivités territoriales, « *pour faciliter le recouvrement des produits recouvrables au comptant, des régies de recettes peuvent être instituées par décision du maire prises après avis conforme du receveur municipal (...)* ».

Les régisseurs sont nommés par le maire après avis conforme du receveur municipal. Ils sont soumis aux obligations et responsabilités des régisseurs de l'Etat et, notamment, au contrôle direct du receveur municipal.

En application du décret n° 66-510 précité, le maire a pris les actes suivants :

- Arrêté n° 029/MCM/SM du 28 aout 2014 portant création de régies des recettes.
  - *Une régie pour la collecte des taxes de location sur la voie et le domaine publics, sur les spectacles et établissements de nuit, le stationnement, la publicité ;*
  - *Une régie pour la perception des droits de place, de souks, les machines à coudre, les balcons, les cantines.*
- Décision du 02 janvier 2015 portant nomination de M. Moussa FAYE, commis, matricule de 911576/D, régisseur chargé du recouvrement des taxes d'occupation sur la voie publique, établissement de nuit, container et spectacles ;
- Décision n° 003/MCM/SM du 02 janvier 2018 portant nomination de M. Ousseynou KEITA, agent administratif, matricule de 927928/A, régisseur de taxes chargé du recouvrement de la *location sur la voie publique et le domaine publics, sur le stationnement et sur la publicité ;*
- Décision n° 004/MCM/SM du 02 janvier 2018 portant nomination de M. Moussa FAYE, agent administratif, matricule de 911576/D, régisseur de taxes chargé du recouvrement de la *location des produits de droits et places, des souks et sur les machines à coudre.*

L'équipe de vérification a effectué des investigations pour s'assurer du fonctionnement des régies de recettes et de la régularité des opérations. Ce contrôle a permis de constater les manquements ci-après.

#### **5.2.2.1 De la non fixation du plafond de l'encaisse et d'une période de reversement**

Les dispositions de l'article 43 du décret n° 65-510 précité prévoient que « *dans tous les cas non prévus par le présent décret, sont applicables, mutatis mutandis, les règles définies pour l'Etat dans les règlements de la comptabilité publique* ».

A ce propos, l'article 8 du décret n° 2003-657 du 14 août 2003 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances de l'Etat, dispose que « *les régisseurs justifient au comptable assignataire, au minimum une fois par mois, les recettes encaissées par leurs soins ou lorsque le plafond de l'encaisse arrêté dans l'acte de création de la régie est atteint* ».

Toutefois, l'arrêté n° 029/MCM/SM du 28 août 2014 portant création de régies des recettes de Médina ne prévoit aucune disposition sur le plafond de l'encaisse ni sur la périodicité des reversements par le régisseur auprès du receveur municipal.

A la lumière des dispositions du décret n° 2003-657, le maire aurait dû fixer un plafond de l'encaisse et une périodicité de versement dans l'arrêté créant la régie.

Selon le maire, « *en relation avec le Percepteur municipal, nous allons prendre des dispositions pour remédier à ce manquement.*

*La création de la régie de recettes est autorisée par le Précepteur qui en définit le plafond de l'encaisse et la périodicité des versements. »*

La Cour fait remarquer que la création de régie de recettes ou de caisse d'avances est du ressort du maire mais non du percepteur qui ne fait que donner son avis conforme.

#### **Recommandation n° 22 :**

**La Cour recommande au maire de concert avec le receveur municipal :**

- **de fixer un plafond de l'encaisse dans l'acte de création de la régie des recettes de la commune ;**
- **de déterminer une périodicité pour que le régisseur justifie ses opérations auprès du receveur.**

### 5.2.2.2 Du recouvrement de recettes sans autorisation

La décision n° 003/MCM/SM du 02 janvier 2018 portant nomination de M. Ousseynou KEITA en qualité de régisseur énumère les différentes taxes dont il est autorisé à recouvrer à savoir :

- *le produit des locations sur la voie publique ;*
- *les droits d'occupation du domaine public ;*
- *le produit des permis de stationnement sur la voie publique ;*
- *la taxe sur la publicité.*

Toutefois, l'examen des quittances de versement a permis de constater que M. KEITA a procédé au recouvrement de la taxe sur les établissements de nuit et de la taxe sur les machines à coudre alors que ces produits ne sont pas prévus dans son acte de nomination.

Les versements ont été détectés pour les deux types de recettes suivants.

- **Pour la taxe sur les établissements de nuit** : quittance n°0758123 d'un montant de 1 622 000 FCFA versé le 14 février 2018 ; quittance n°0862860 d'un montant de 1350 000 FCFA reversé le 22 juin 2018 ; quittance n°0926130 d'un montant de 325 000 FCFA reversé le 19 décembre 2018) ;
- **Pour la taxe sur les machines à coudre** : quittance n°0807930 d'un montant de 141 000 FCFA reversé le 23 mars 2018 ; quittance n°0862378 d'un montant de 420 000 FCFA reversé le 22 mai ; quittance n°0863350 d'un montant de 302 000 FCFA reversé le 20 juillet 2018.

*« Pour ce qui concerne M. Keïta, les opérations de recouvrement de taxes de spectacle sont effectuées en collaboration avec les agents du trésor dans le cadre d'un comité de recouvrement. » répond le maire.*

#### **Recommandation n° 23 :**

**La Cour demande au maire et au régisseur de respecter les catégories de recettes à recouvrer fixées par la décision de création de la régie.**

### 5.2.2.3 Des recettes générées par les autorisations de construire

Dans le domaine de l'urbanisme, l'article 319 du Code général des Collectivités territoriales dispose que la commune reçoit les compétences en matière de délivrance des autorisations de construire, à l'exception de celles délivrées par le ministre chargé de l'urbanisme.

En outre, l'article 70 de la loi n° 2008-43 du 20 août 2008 portant Code de l'Urbanisme prévoit que l'autorisation de construire est délivrée au propriétaire ou à son mandataire, après instruction par les services chargés de l'Urbanisme, par le Maire dans les conditions définies dans la partie réglementaire du présent Code. C'est ainsi que le décret n° 2009-1450 du 30 décembre 2009 portant application de ce code dispose en son article R 197 que l'autorisation de construire est délivrée par le Maire dans la commune où la construction est envisagée après instruction par le service du Ministère chargé de l'urbanisme. L'autorisation de construire devient exécutoire après approbation du représentant de l'Etat.

De plus, les dispositions ci-dessus sont reprises par l'article L4 de la loi n° 2009-23 du 8 juillet 2009 portant code de la Construction ainsi que par l'article R 95 du décret n° 2010-99 du 27 janvier 2010 portant application dudit code.

Des déclarations recueillies lors des investigations, il semblerait que le Conseil municipal de Médina a pris une délibération fixant la taxe applicable au mètre-carré des surfaces à bâtir pour déterminer les montants à payer au titre des autorisations de construire. Cette délibération n'a pas été fournie à l'équipe de vérification.

L'examen de la gestion des demandes d'autorisations de construire a révélé les manquements suivants :

- la non production des dossiers des demandes d'autorisation de construire ;
- la non indication dans les titres de recettes des montants perçus à la délivrance des autorisations de construire ;
- l'impossibilité de retracer les recouvrements effectués sur les autorisations de construire dans les comptes de gestion et les comptes administratifs puisqu'il n'existe pas de compte expressément dédié à ces recettes dans la nomenclature comptable des collectivités territoriales.

Malgré ces contraintes, l'équipe de vérification a procédé à l'examen des informations fournies par la Division régionale de l'Urbanisme de Dakar en charge de l'instruction technique des demandes d'autorisation de construire, ainsi que des arrêtés d'approbation de 2015 et 2016 présentés par le Représentant de l'Etat.

Les données recueillies ont permis d'établir le tableau ci-dessous.



**Tableau n° 39 : Autorisations de construire 2015-2018**

Exercice	Nombre de demandes d'autorisations de construire instruites par la Division régionale de l'Urbanisme	Nombre d'autorisations de construire délivrées par le maire	Nombre d'arrêtés d'approbation d'autorisations de construire signées par le représentant de l'Etat	Nombre de mètres carrés à construire	Taux au mètre carré de la taxe municipale d'autorisation de construire	Montant des recettes annuelles perçues de la taxe d'autorisations de construire
2015	11	-	49	-	-	-
2016	24	-	35	-	-	-
2017	14	-	-	-	-	-
2018	15	-	-	-	-	-

**Sources :** Division régionale de l'Urbanisme et de l'Habitat de Dakar ; Sous-préfecture de l'arrondissement de Dakar-Plateau

Un rapprochement des données indiquées dans ce tableau, révèle que concernant les gestions 2015 et 2016, le nombre des demandes d'autorisation de construire instruites par la Division de l'Urbanisme ne correspond pas à celui des arrêtés d'approbation signés par le Représentant de l'Etat.

En effet, un écart de trente-huit (38) demandes d'autorisation en 2015 et de onze (11) en 2016 entre ces deux structures a été décelé. Cette situation paraît anormale car aucune autorisation de construire ne peut être signée par le maire et approuvée par le représentant de l'Etat sans que la demande qui l'a introduite, ne fasse l'objet d'une instruction et d'un avis favorable de la Division de l'Urbanisme.

Aussi, la non transmission des arrêtés d'approbation des gestions 2017 et 2018 par le Représentant de l'Etat et, des dossiers de demandes de permis de construire de la période par le maire a empêché le contrôle effectif des opérations de délivrance.

Cette limitation a rendu impossible le contrôle de la régularité des actes d'autorisation de construire ainsi que la vérification des montants perçus par la commune sur la base des surfaces à construire et du taux applicable fixé par délibération.

*Le maire a indiqué dans sa réponse qu'avec « l'Acte 3 de la décentralisation, la mutualisation entre la Ville et la commune a confié l'instruction et l'étude technique des dossiers d'urbanisme à la Direction régionale de l'Urbanisme. Ces dossiers instruits sont transmis par le maire au sous-préfet pour approbation. Ces taxes sont versées soit, au régisseur [soit], directement à la perception dans les rubriques ODP et OVP. »*

La Cour constate que le maire a produit à l'appui de sa réponse la délibération n° 2015-27 MCM du 15 décembre 2014 fixant les taux applicables aux opérations d'urbanisme.

*Mme Diégane THIAM, receveur municipal a, pour répondre à l'interpellation de la Cour sur l'imputation comptable des recettes générées par les autorisations de construire, « essayé à travers les extraits des encaissements numéraires et bancaires de reconstituer les recouvrements éventuels de montants au titre des autorisations de construire pour la gestion 2018. Les résultats révèlent qu'il n'existe pas de montants recouverts sur les autorisations de construire au titre de la gestion 2018. »*

*Mme Yaye Aïda Mbene TOP, receveur municipal, a souligné « que toutes les recettes recouvrées par la RPDP faisaient l'objet de délibération... Aussi, les recettes générées par les autorisations de construire n'ayant pas été codifiées dans la nomenclature budgétaire, elles sont reversées en recettes exceptionnelles après établissement du CL6 par le maire. Avec la [fongibilité] de ces dites recettes dans un même compte, ... les montants recouverts ne pourraient être indiqués. Cependant, un suivi extra comptable serait l'idéal pour répondre à ces questions afin de recenser par nature de recette les montants recouverts. »*

La Cour considère que les recettes générées par les autorisations de construire ont été perçues par la commune sans délibération fixant le montant de la taxe. Elle estime que les recettes y afférentes ne sont pas retracées dans les comptabilités de la commune. Ni le maire, ni les receveurs municipaux, n'ont produit les pièces justificatives de leur recouvrement comme les titres de recettes ou les quittances de perception, pour une évaluation des montants effectivement payés par les demandeurs.

#### **Conclusion n° 4 :**

**Considérant que le maire n'a fourni ni les demandes d'autorisation de construire reçues et transmises au Représentant de l'Etat de 2015 à 2018, ni un état indiquant les titres émis et les montants perçus constatés au titre des autorisations de permis de construire, ni un registre d'enregistrement des demandes d'autorisation de construire traités, la Cour retient que le maire n'a pas apporté les preuves d'une bonne exécution des opérations de recettes conformément à la réglementation en vigueur.**

#### **Recommandation n° 24 :**

**La Cour recommande au maire d'archiver les titres de recettes émis relatifs aux autorisations de construire.**

#### 5.2.2.4 De la non production des quittances de reversement

Les dispositions de l'article 21 du décret n° 66-510 portant régime financier des collectivités territoriales indiquent que le receveur municipal délivre une quittance en contrepartie de la réception des fonds versés.

Aussi, le régisseur des recettes doit conserver les quittances qui constituent les pièces justificatives des opérations de versement de fonds effectuées.

Toutefois, il n'a été produit de quittances de versement au receveur municipal des sommes encaissées par le régisseur M. Moussa FAYE durant toute la période sous revue.

La réponse du régisseur n'est pas parvenue à la Cour.

#### **Conclusion n° 5 :**

**Considérant que le régisseur des recettes, M. Moussa FAYE, n'a pas fourni les quittances de versement au receveur municipal des sommes encaissées pendant les gestions 2015 à 2018, la Cour retient qu'il a enfreint les règles d'exécution des opérations de recettes.**

#### 5.2.2.5 Des manquements dans la tenue des documents comptables par les régisseurs

Aux termes de l'article 14 du décret n°2003-657 du 14 août 2003, les régisseurs de recettes sont astreints à tenir une comptabilité qui doit faire ressortir à tout moment la situation de leur encaisse.

Cette comptabilité comporte :

- le livre de caisse, où sont consignées les opérations de recette ;
- les entrées et sorties d'espèces et valeurs et le solde de chaque journée ;
- un quittancer à souche et, suivant la nature des services, tous carnets de détails utiles.

Les livres de comptabilité des régisseurs sont cotés par le comptable assignataire. Ils sont tenus au jour le jour et totalisés à la fin de chaque mois.

Les documents sur le cycle de la mobilisation des ressources n'ont pas été fournies à la Cour.

Les régisseurs des recettes n'ont pas répondu aux interpellations de la Cour.

#### **Recommandation n° 25 :**

**La Cour demande aux régisseurs de recettes, MM. Moussa FAYE et Ousseynou KEITA, de veiller à la tenue et à la conservation des documents comptables liés à la situation de leur encaisse conformément à la réglementation en vigueur.**

### **5.2.2.6 De la conservation de fonds publics au domicile du régisseur**

Lors de son entretien avec l'équipe de vérification, le régisseur Ousseynou KEITA a avoué garder par devers lui le montant des recouvrements de recettes qu'il conserve ensuite à son domicile et dans un coffre fourni par la commune.

Une telle pratique est constitutive d'un risque de perte de ces fonds en cas de vol ou de sinistre. La gravité du risque s'explique par l'importance des sommes détenues par ce régisseur comme le montrent les quittances de versement suivantes :

- Quittance n°0757176 d'un montant de 14 504 000 FCFA versé le 12 janvier 2018 ;
- Quittances n°0758116 à n°0758123 d'un montant total de 10 059 500 FCFA versé le 14 février 2018 ;
- Quittances n°0863901 à 0863906 d'un montant total de 8 646 000 FCFA versé le 17 août 2018.

La situation est d'autant plus préoccupante qu'il n'existe aucun dispositif de mitigation du risque financier encouru pour assurer le remboursement des sommes volés ou perdues chez le régisseur.

#### **Recommandation n° 26 :**

**La Cour demande :**

- **au maire de veiller à la garde et la conservation des fonds et valeurs dans un coffre dans un bureau sécurisé de la mairie ;**
- **au régisseur Ousseynou KEITA, en relation avec le maire :**
  - **de ne plus conserver les fonds issus de la collecte des recettes de la commune à son domicile ;**
  - **de ramener le coffre fourni par la commune à la mairie ;**
- **au receveur municipal d'assurer une surveillance sur les conditions de conservation et de sécurisation des fonds et valeurs détenus par le régisseur des recettes.**

### 5.2.2.7 Du non enregistrement des recouvrements de la taxe sur les machines à coudre

Pour la gestion 2018, il a été relevé des prévisions de recettes d'un montant de 2 000 000 FCFA ont été inscrites au budget concernant la taxe sur les machines à coudre. Ces prévisions ont été très largement dépassées par les réalisations au vu des quittances de versement produits à l'équipe de vérification. En effet, le montant cumulé des sommes inscrites dans les quittances de versement du régisseur de recettes s'élève à 4 169 000 FCFA comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 40** : Etat des versements de 2018 de la taxe sur les machines à coudre

Item	Numéro quittance	Montant reversé en FCFA	Date de versement
1	0758118	360 000	14 février
2	0758500	228 000	28 février
3	0807930	141 000	23 mars
4	0808606	72 000	29 mars
5	0809392	114 000	25 avril
6	0862038	174 000	04 mai
7	0862148	190 000	09 mai
8	0862378	420 000	22 mai
9	0862502	780 000	01 juin
10	0862563	206 000	06 juin
11	0862857	504 000	22 juin
12	0862975	330 000	03 juillet
13	0863116	168 000	09 juillet
14	0863350	302 000	20 juillet
15	0863444	180 000	25 juillet
<b>Total : 4 169 000</b>			

**Source** : Quittances de versement 2018

Il a été constaté que ce montant de 4 169 000 francs CFA n'a pas été enregistré au compte 7304 prévu à cet effet dans les comptes. Le compte administratif de l'ordonnateur et le compte de gestion du receveur municipal doivent ainsi inscrire toutes les opérations des recettes et des dépenses effectuées par la collectivité. Ces données comptables sont au terme de chaque gestion, soumises à un contrôle de conformité.

Le receveur municipal, Mme Yaya Mbene TOP, a expliqué que « les montants étaient reversés avec remise d'une seule quittance après vérification de la concordance entre les montants sur les quittances PIB et le versement du régisseur. Il convient de souligner aussi que la satisfaction des commandes de PIB étaient adossés à une vérification stricte entre les entrées

*et sorties pour éviter des manipulations frauduleuses. Aussi, pour ce cas d'espèce, je suis dans l'impossibilité de justifier d'un défaut d'enregistrement dans leurs comptes de ces montants. »*

Le receveur municipal, Mme Diégane THIAM, a produit à l'appui de sa réponse les extraits des encaissements numéraires retraçant l'effectivité des recouvrements pour le compte de la commune de la période du 12 avril au 31 décembre 2018. Elle précise *« toutefois, la traçabilité des recouvrements n'est pas matérialisée au compte budgétaire 7304 prévu à cet effet ; cette situation résulterait d'une erreur matérielle, intervenue au niveau de la caisse au moment de l'imputation de la recette qui a fait que la recette a impacté le compte 749 destiné aux recettes éventuelles et imprévues. »*

Le maire n'a pas répondu à cette interpellation.

La Cour prend acte des réponses des receveurs municipaux. Elle constate que les recettes provenant de la taxe sur les machines à coudre qui sont perçues au titre de la gestion 2018 n'ont pas été enregistrées dans le compte budgétaire n° 7304.

#### **Recommandation n° 27 :**

**La Cour recommande au maire et au receveur municipal, chacun en ce qui le concerne, de veiller à l'enregistrement dans leur comptabilité des montants effectivement recouvrés au titre de la taxe sur les machines à coudre.**

### **5.3 DE L'EXECUTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE**

L'objectif principal du contrôle de ce cycle est de procéder à la revue des procédures de passation et d'exécution des marchés de la commune des gestions 2015 à 2018, afin de s'assurer d'une part, du respect des principes et dispositions du code des marchés publics (CMP) et de ses textes d'application et d'autre part, de la réalisation effective des investissements. Les irrégularités ci-après ont été relevées lors de la vérification.

#### **5.3.1 Des irrégularités dans la mise en place des organes de passation des marchés**

Le décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant code des marchés prévoit, en son article 35, la mise en place d'une commission des marchés publics et d'une cellule de passation au sein de chaque autorité contractante. Selon les dispositions de cet article, *« au niveau de chaque*

*autorité contractante, sont mises en place une commission des marchés chargée de l'ouverture des plis, de l'évaluation des offres et de l'attribution provisoire des marchés ainsi qu'une cellule de passation des marchés chargée de veiller à la qualité des dossiers de passation des marchés ainsi qu'au bon fonctionnement de la commission des marchés, dans les conditions fixées par arrêté du Ministre chargé des Finances après avis de l'Organe chargé de la régulation des marchés publics. »*

Pendant la période sous revue, la commune a mis en place une commission des marchés contrairement, à la cellule de passation des marchés qui est inexistante.

Il ressort ainsi de l'analyse des pièces justificatives des irrégularités relatives à la composition et au fonctionnement de ces organes.

#### **5.3.1.1 De l'absence d'une cellule de passation des marchés**

La commune n'a pas mis en place une cellule de passation des marchés pendant toute la période sous revue en dépit des attributions très importantes confiées à cette structure par l'arrêté n° 865 du 22 janvier 2015, pris en application des articles 35 et 141 du code des marchés publics.

*La cellule de passation est en effet chargée d'élaborer un plan annuel et un avis général de passation de marchés mais aussi, de classer et d'archiver les documents concernant la commande publique. Elle élabore les rapports annuel et trimestriel d'exécution de marchés.*

Il apparait un risque juridique encouru par la commune lié à l'inexistence de cette structure qui joue un rôle primordial dans la mise en œuvre des procédures de la commande publique. Le contrôle interne relevant de la cellule ne s'est donc exercé ni sur la procédure de passation ni sur le fonctionnement de la commission des marchés.

#### **5.3.1.2 Des actes de nomination des membres de la commission des marchés**

Le maire a pris pendant la période sous revue les actes portant création d'une commission des marchés suivants :

- Arrêté n° 012 MCM/SM du 16 juillet 2015 ;
- Arrêté n° 004 MCM/SM du 11 janvier 2016 ;
- Arrêté n° 001 MCM/SM du 02 janvier 2017 ;
- Arrêté n° 001 MCM/SM du 02 janvier 2018.

Il est ainsi constaté que, pour les exercices 2015 et 2016, les arrêtés portant nomination des membres de la commission des marchés sont pris au-delà du 05 janvier, date limite prévue par l'article 6 de l'arrêté n° 2015-864/MFEP du 22 janvier 2015, qui a repris les dispositions de l'arrêté n° 012786 du 26 décembre 2012, fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés des autorités contractantes. En effet, aux termes de cet article, « *au plus tard le 05 janvier de chaque année, les copies des actes de nomination des membres des commissions et de leurs suppléants, sont communiquées à l'Autorité de Régulation des marchés publics (ARMP) et à la Direction centrale des Marchés publics (DCMP)* ».

De plus, pour toute la période sous revue, les preuves de la transmission des copies des actes de nomination des membres de la commission des marchés à la DCMP et à l'ARMP n'ont pas été fournies à l'équipe de vérification.

Le maire a reconnu les irrégularités relevées en ces termes ; « *la commune a pris bonne note de ces manquements constatés sous la période sous revue. D'ailleurs depuis 2020, nous prenons en début de chaque année budgétaire les actes concernant la mise en place de la cellule de passation des marchés et la commission des marchés.* »

### **Recommandation n° 28 :**

**La Cour demande au maire :**

- **de mettre en place la cellule de passation des marchés au niveau de la commune conformément aux dispositions de l'arrêté n° 865 du 22 janvier 2015 relatif à l'organisation et au fonctionnement des cellules de passation des marchés des autorités contractantes, pris en application des articles 35 et 141 du code des marchés publics ;**
- **de veiller à la transmission, au plus tard le 05 janvier de chaque année, des copies des actes de nomination des membres de la commission des marchés de la commune à l'ARMP et à la DCMP.**

#### **5.3.1.3 De la non signature de la déclaration sur la Charte de Transparence et d'Éthique**

Les dispositions de l'article 6 de l'arrêté n°2015-864/MFEP susvisé prévoient qu'avant le démarrage de leurs activités, les membres des commissions et leurs suppléants signent une déclaration, dans laquelle ils indiquent avoir pris connaissance des dispositions du décret 2005-



576 du 22 juin 2005 portant approbation de la Charte de Transparence et d'Éthique en matière de marchés publics.

En outre, cet article indique que les copies de ces déclarations sont communiquées à l'ARMP et à la DCMP. Toutefois, aucun document portant signature des membres de la commission des marchés d'une déclaration de prise de connaissance des dispositions du décret 2005-576 du 22 juin 2005 n'est parvenu à l'équipe de vérification, encore moins la preuve de leur transmission à l'ARMP et à la DCMP.

Selon le maire, « *ce manquement sera pris en compte pour une amélioration de la Transparence et d'Éthique en matière de marchés publics, par les membres de la commission des marchés de la commune. D'ailleurs nous y avons remédié depuis début 2020.* »

La Cour prend acte de la réponse du maire.

#### **Recommandation n° 29 :**

**La Cour demande au maire d'établir les attestations de prise de connaissance de la Charte de Transparence et d'Éthique en matière de marchés publics, par les membres de la commission des marchés de la commune.**

#### **5.3.1.4 De la composition irrégulière de la commission des marchés**

De 2016 à 2018, la commission des marchés composée des membres ci-après est restée inchangée :

- Adjaratou Codou Dimé YALLY, secrétaire/présidente de la commission de marché ;
- Seynabou FAYE, conseillère municipale, membre ;
- El hadji Ndiogou DIOUF, commis, membre ;
- Arona FALL, commis/rapporteur, membre ;
- Représentant du receveur municipal.

L'équipe de vérification a constaté l'absence du secrétaire municipal parmi les membres de la commission. En outre, un seul représentant de l'organe délibérant siège au sein de la commission et l'identité du représentant du percepteur n'est pas déclarée. De plus, il n'a pas été désigné de suppléant à chaque membre de la commission des marchés.

Par conséquent, cette commission n'est pas conforme aux dispositions combinées de l'article 36 et 37 du code des marchés publics et de l'article 2 de l'arrêté du n° 2015-864/MFEP du 22 janvier 2015.

En effet, selon les dispositions de l'article 37 du code des marchés publics, lorsqu'il s'agit des marchés des collectivités territoriales, l'autorité contractante est assistée de deux (2) membres de l'organe délibérant et le comptable de la collectivité ou son délégué assiste aux réunions de la commission avec voix délibérative. En outre, l'article 2 de l'arrêté n°2015-864 //MFEP du 22 janvier 2015 fixe le nombre de représentant de l'Autorité contractante, pour une commune, à deux (2) : l'organe exécutif et le Secrétaire Municipal.

En application de ces dispositions, la commission des marchés publics de Médina devrait être constituée du maire ou son représentant, du secrétaire municipal, de deux (2) conseillers municipaux et du receveur municipal ou son représentant.

Du fait de la procédure de passation qui implique un arbitrage et une validation de l'attribution provisoire, la bonne pratique voudrait que la présidence de la commission soit assurée par le représentant du maire.

Par ailleurs, les dispositions de l'article 36 du code des marchés précisent que les membres de la commission des marchés représentant l'autorité contractante sont nommés pour un an. Ces dispositions indiquent que pour chaque membre titulaire de la commission des marchés, il est également désigné un suppléant.

Or, la commune de Medina n'a pas procédé à la nomination formelle du receveur municipal ou son représentant comme membre de la commission des marchés, encore moins à la désignation de suppléant pour chaque membre de ladite commission.

De plus, la commission des marchés de la commune de Médina est présidée par Mme Adjaratou Codou Dimé YALLY, secrétaire du maire, en violation des dispositions de l'article 2 de l'arrêté n°2015-864/MFEP du 22 janvier 2015 et de l'article de 36 du code des marchés, précité. Aux termes de l'article 36 « la présidence des commissions des marchés est assurée par le représentant habilité de l'autorité contractante ». Or les dispositions de l'article 2 de l'arrêté n°2015-864/MFEP précisent que les représentants de l'autorité contractante dans les

commissions de marchés des collectivités territoriales sont composés des membres de l'organe exécutif et, selon le cas, du secrétaire général ou municipal.

En outre, M. Arona FALL, commis, est désigné membre et rapporteur de la commission des marchés, alors qu'il n'est pas membre de la cellule de passation des marchés, en violation des dispositions de l'article 3 de l'arrêté n°864 /2015/MFEP qui précisent que « le rapporteur de la commission des marchés est désigné par l'autorité contractante parmi les membres de la cellule de passation des Marchés ».

Au vu de ce qui précède, la commission des marchés de la commune de Medina est irrégulièrement constituée du fait des écarts suivants :

- les absences du secrétaire municipal, du représentant maire et du deuxième représentant de l'organe délibérant dans sa composition ;
- la non désignation du représentant du receveur municipal ;
- l'absence de nomination du suppléant à chaque membre de la commission ;
- la présidence de la commission par un membre choisi en dehors des représentants habilités de l'organe délibérant ;
- la désignation d'un rapporteur choisi en dehors des membres de la cellule de passation des marchés.

Comme pour les membres de la cellule de passation des marchés, le maire a reconnu ce manquement qu'il s'est engagé à corriger.

### **Recommandation n° 30 :**

**La Cour demande au maire de mettre en place la commission des marchés au niveau de la commune conformément aux dispositions de l'arrêté n° 864 du 22 janvier 2015 fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés des autorités contractantes, pris en application des articles 36-1 du code des marchés publics.**

#### **5.3.1.5 De la mise en place d'une fonction non prévue par le CMP**

Le maire a pris l'arrêté n° 02 du 02 janvier 2017 portant nomination du coordonnateur de la commission de dépouillement. Les dispositions de l'article 2 de cet arrêté précisent que le coordonnateur est chargé d'organiser, de coordonner et de veiller au respect de toutes les procédures. M. Abdoul Aziz LO, Directeur de cabinet du maire, a été désigné coordonnateur

de la commission de dépouillement. Les dispositions de l'arrêté de 2017 ont été reprises mutatis mutandis par l'arrêté n° 2 du 2 janvier 2018.

Entre 2017 et 2018, M. Abdoul Aziz LO a signé des lettres d'invitation à soumissionner ainsi que, les notifications aux attributaires de marchés, alors que les dispositions de l'article 27 du code des marchés précisent que « *la procédure de passation du marché est conduite par la personne responsable du marché, qui est habilitée à signer le marché au nom de l'autorité contractante. Les marchés conclus par une personne non habilitée à cet effet sont nuls et de nullité absolue.* »

Concernant les marchés passés par les communes, les personnes responsables sont les maires ou leurs représentants dûment habilités conformément aux dispositions de l'article 28 du code des marchés. De surcroît, aucun acte habilitant M. Abdoul AZIZ LO à signer les lettres d'invitation et de notification n'a été présenté à l'équipe de vérification.

Par ailleurs, la constitution et la composition de la commission des marchés sont régies par les dispositions du code des marchés dont aucun article ou arrêté ne fait référence au poste de coordonnateur de la commission des marchés ou de dépouillement.

Selon le maire, « *ce manquement a été pris en compte pour une amélioration de la Transparence.* »

#### **Conclusion n° 6 :**

**La Cour retient qu'en mettant en place le poste de coordonnateur de la commission de dépouillement, le maire a enfreint les règles régissant le fonctionnement des marchés publics.**

#### **5.3.2 Des manquements relatifs au processus de passation des marchés**

Des écarts ont été relevés par l'équipe de vérification dans le processus de passation des marchés de la commune. Ils sont relatifs aux insuffisances constatées dans la gestion des invitations à soumissionner, à l'absence de convocations des membres de la commission des marchés, à une confusion des PV d'ouverture des plis et des PV d'évaluation des offres, à la non-remise des procès-verbaux d'ouverture des plis aux soumissionnaires.

Les vérifications ont également permis de constater un défaut de transmission de notification des rejets aux soumissionnaires non retenus, une absence de communication à la DCMP des

informations requises sur les DRPCR et d'une ignorance des mentions obligatoires devant figurer dans les contrats de marchés publics

### **5.3.2.1 Des insuffisances relevées sur les invitations à soumissionner**

Pour les exercices 2015 et 2016, la commune n'a pas produit les documents de marchés. Concernant 2017 et 2018, les lettres d'invitation remises à l'équipe de vérification ne comportent aucune décharge permettant d'attester qu'elles ont été envoyées simultanément, ou ont été effectivement reçues par leurs destinataires. Aucune autre preuve de cette transmission n'a été apportée.

Les lettres d'invitation ci-après choisies dans l'échantillon sont celles :

- du 27 juin 2017 relative à l'achat de riz parfumé ;
- du 28 septembre 2017 sur l'aménagement des places publiques ;
- du 29 janvier 2018 concernant l'achat de moutons de tabaski ;
- du 29 janvier 2018 relative aux travaux d'achèvement à l'école Bassirou Diagne.

En outre, les factures pro-forma ou offres des soumissionnaires non retenues ne sont pas mises à la disposition de l'équipe de vérification.

De plus, l'obligation d'inviter au moins cinq (5) entreprises n'est pas systématiquement respectée. En effet, seules quatre entreprises ont été invitées pour les demandes de renseignements et de prix à compétition restreinte ci-après :

- *Achat de riz parfumé pour un montant de 13 200 000 FCFA, DRPCR de 2017 ;*
- *Prestation de restauration pour un montant de 12 000 000 FCFA, DRPCR de 2017.*

De surcroît, le fichier des prestataires agréés n'a pas été mise à la disposition de l'équipe de vérification pour lui permettre de certifier que les prestataires invités à soumissionner sont tirés, en priorité parmi ceux ayant manifesté leur intérêt pour les acquisitions concernées.

Ces faits dans le processus de marchés publics sont en porte-à-faux avec la réglementation. En effet, l'arrêté n° 2015-107/MEFP du 07 janvier 2015 relatif aux modalités de mise en œuvre des procédures de demande de renseignements et de prix dispose à son article 3 que l'autorité contractante « *sollicite simultanément, par écrit, des prix auprès d'au moins cinq (5) entreprises choisies, en priorité, parmi les prestataires ayant manifesté leur intérêt pour les acquisitions concernées qui sont définies en référence à des normes dans toute la mesure du possible* ».

Le maire a argué que « *cette observation a été prise en compte dans les procédures de DRP.* »

**Conclusion n° 7 :**

**Considérant que le maire n'a pas apporté la preuve du respect de la formalité relative à l'invitation des candidats à soumissionner aux demandes de renseignements et de prix de la commune, la Cour retient qu'il a enfreint la réglementation sur les marchés publics.**

**5.3.2.2 De l'absence de convocation des membres de la commission des marchés**

Durant la période de contrôle, l'ordonnateur et les responsables de la commission des marchés n'ont pas remis à l'équipe de vérification les lettres de convocation des membres de la commission des marchés ainsi que, les preuves de transmission de ces lettres, en violation des dispositions de l'article 39 du code des marchés. En effet, ce texte dispose que « *les convocations aux réunions des commissions des marchés sont adressées à ses membres au moins cinq (05) jours francs avant la date prévue pour la réunion* ».

Selon le maire, « *les convocations sont régulièrement envoyés aux membres de la commission des marchés lors des séances de dépouillement et d'attribution.* »

La Cour constate que la réponse n'est pas documentée par la production des informations concernant les convocations.

**Recommandation n° 31 :**

**La Cour demande au maire de conserver les copies et d'enregistrer les informations matérialisant la transmission des convocations aux réunions des membres de la commission des marchés.**

**5.3.2.3 De la confusion des PV d'ouverture de plis et des PV d'évaluation des offres**

La commission des marchés de la commune dresse un procès-verbal de dépouillement portant mention de l'attribution du marché au soumissionnaire ayant présenté l'offre la moins-disante. Elle n'a pas ainsi séparé le procès-verbal d'ouverture des plis du procès-verbal d'évaluation des offres, alors que ce sont deux documents distincts.

Selon les dispositions de l'article 67 du code des marchés, sur le procès-verbal d'ouverture des plis doivent figurer le nom de chaque candidat, le montant de chaque offre, la présence ou

l'absence de garantie de soumission, les rabais éventuels ainsi que toute autre information que l'autorité contractante peut juger utile de faire connaître.

Par contre, pour le procès-verbal d'évaluation des offres, les dispositions de l'article 84 du code des marchés précisent que « *la commission des marchés compétente dresse dans les trois jours qui suivent la fin de ses travaux d'évaluation un procès-verbal dans lequel elle relate les circonstances de son analyse, y compris la position motivée de chacun de ses membres et fait une proposition de classement des offres, qui ne peut être rendue publique ni communiquée aux candidats ou à quiconque n'ayant pas qualité pour participer à la procédure d'évaluation* »

D'ailleurs, l'établissement des actes constatant les opérations n'est pas soumis aux mêmes conditions de présence des membres de la commission des marchés publics. En effet, le quorum est atteint lorsque plus de la moitié de ceux-ci ayant voix délibérative sont présents aux réunions portant sur l'adoption des rapports d'évaluation et des procès-verbaux d'attribution provisoire. Par contre, l'ouverture des plis ne nécessite que la présence du président de la commission et du secrétaire de séance ainsi que des soumissionnaires pour valider les délibérations conformément aux dispositions de l'article 39 alinéa 2 du code des marchés.

De surcroît, les PV d'ouverture des plis et d'attribution provisoire des offres qui sont utilisés par la commune de Médina, ne correspondent pas aux formulaires et aux modèles types élaborés par l'ARMP. L'utilisation de ces documents permet d'harmoniser les pratiques de passation et d'assurer plus de transparence dans les opérations.

Cette confusion a eu, au demeurant, pour conséquence la non-transmission ou la remise du procès-verbal d'ouverture des plis aux soumissionnaires en violation de la réglementation.

En effet, des dispositions de l'article 67 alinéa 4 du code des marchés, il ressort que « *le nom de chaque candidat, le montant de chaque offre, la présence ou l'absence de garantie de soumission, les rabais éventuels ainsi que, toute autre information que l'autorité contractante peut juger utile de faire connaître, sont lus à haute voix lors de l'ouverture des plis. Dès la fin des opérations d'ouverture des plis, ces informations sont consignées dans un procès-verbal signé par les membres de la commission des marchés présents et remis à tous les candidats* ».

Le maire a reconnu ce manquement, et s'est engagé à le corriger à travers « *une amélioration dans la bonne gestion des marchés publics qui nécessite des formations constantes des membres de la commission des marchés et de la cellule des marchés.* »

La réponse du président de la commission des marchés n'est pas parvenue à la Cour.

**Recommandation n° 32 :**

**La Cour demande au maire et au président de la commission des marchés :**

- de séparer les procès-verbaux relatifs à l'ouverture des plis de ceux portant sur l'évaluation et l'attribution des offres ;
- d'utiliser les modèles-types de procès-verbaux élaborés par l'ARMP.

**5.3.2.4 Du défaut de transmission de notification des rejets aux soumissionnaires**

Les lettres de notification de rejet aux soumissionnaires non retenus n'ont pas été produites par la commune. Les preuves de transmission des dites lettres n'ont pas non plus été présentées à l'équipe de vérification.

Ces écarts constituent une violation de l'arrêté n° 2015-107 du 07 janvier 2015 qui dispose à son article 3 que l'autorité contractante attribue le marché au candidat présentant l'offre conforme évaluée la moins disante, rédige un procès-verbal d'attribution et informe les candidats dont les offres n'auront pas été retenues.

Selon le maire, « *cette observation a été prise en compte dans les procédures de DRP.* »

**Recommandation n° 33 :**

**La Cour demande au maire de veiller à la notification des rejets aux soumissionnaires non retenus lors de la procédure de sélection des co-contractants de la commune.**

**5.3.2.5 De la non communication à la DCMP des informations requises sur les DRPCR**

Durant la période sous revue, l'équipe de vérification a constaté que la commune n'a pas communiqué à la DCMP les informations concernant l'établissement des statistiques, la collecte et l'analyse de données relatives aux demandes de renseignement et prix à compétition restreint.

La revue documentaire n'a pas permis de retrouver les documents susceptibles de fournir la preuve de la transmission de ces informations à la DCMP ;

Cette communication est une exigence réglementaire prévue par les dispositions de l'article 4 de l'arrêté n° 2015-107 du 07 janvier 2015.



*Le maire évoque le manque de formation du personnel en archivage des dossiers de marchés public comme la cause de ce manquement.*

**Recommandation n° 34 :**

**La Cour demande au maire de communiquer à la DCMP les informations nécessaires à l'établissement des statistiques, la collecte et l'analyse de données relatives aux demandes de renseignement et prix à compétition restreinte.**

**5.3.2.6 Des mentions obligatoires ignorées dans les contrats de marchés publics**

Toutes les stipulations des contrats de la commune avec ses co-contractants sont contenues dans quatre articles. Ces derniers font référence à l'objet du contrat, le montant du contrat, le règlement de la dépense et le règlement des différends.

Cette forme rédactionnelle est ainsi très restrictive dès lors que certaines mentions obligatoires en matière de contrats de marchés publics ne sont pas portées aux contrats. Il s'agit en effet de :

- la définition précise de l'objet du marché dans le contrat ;
- l'indication des délais et des conditions de réception ou de livraison des fournitures, services ou travaux ;
- la détermination du point de départ du délai d'exécution des marchés ;
- la fixation des pénalités de retard et des intérêts moratoires ;
- l'imputation budgétaire du prix du marché.

Au vu de ces constatations, il apparait que le maire n'a pas veillé au bon établissement des contrats devant porter les mentions obligatoires prévues à l'article 13 du décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant code des marchés publics. Un tel écart constitue un risque juridique certain auquel la commune se trouve être exposée en cas de survenance d'évènements imprévisibles compromettant la bonne exécution des contrats.

*Le maire a répondu que « ce manquement sera pris en compte pour une amélioration dans la bonne gestion des marchés. »*

**Recommandation n° 35 :**

**La Cour demande au maire de faire porter les mentions obligatoires dans la définition des engagements réciproques des parties contractantes prévues à l'article 13 du décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des Marchés publics.**

### 5.3.2.7 De la discordance de date sur les documents de marchés

Certaines incohérences indiquées dans le tableau ci-dessous ont été relevées lors de l'examen des dossiers des marchés.

**Tableau n° 41** : incohérences dans les documents de marché

Marchés	Deux PV de dépouillement à des dates différentes pour un même marché	Contrat signé avant la date d'ouverture des plis
Acquisition de 105 tonne de ciment en 2016 pour un montant de 7 670 000 FCFA		
Acquisition de 105 tonne de ciment en 2016 pour un montant de 7 670 000 FCFA	X	
Acquisition de 500m2 de pavé en 2018 pour un montant de 4 956 000 FCFA	X	
Acquisition de basalte et gravillons pour les travaux de pavage en 2018 pour 11 233 600 FCFA	X	
Acquisition de portes et fenêtres en 2018 pour un montant de 7 729 000 FCFA	X	
Acquisition de sable et de basalte en 2018 pour un montant de 8 480 660 FCFA		X
Acquisition de basalte, ciment et sable en 2015 pour un montant de 7 729 000 FCFA		X
Acquisition de portes et fenêtres en 2016 pour un montant de 7 670 000 FCFA		
Acquisition de package de livre et diverses fournitures en 2016 pour un montant de 7 670 000 FCFA		

**Sources** : Dossiers des marchés\_pèces justificatives

Ces incohérences concernent le processus de passation et d'exécution des marchés notamment, l'établissement de PV de dépouillement à des dates différentes pour un même marché, de PV de réception non datés et de la signature de contrat avant la date d'ouverture des plis.

Les procès-verbaux de réception des marchés d'acquisition de ciment, de portes et fenêtres, et de package de livres et diverses fournitures ne sont pas datés.

Pour chacun des marchés d'acquisition de pavés, de basalte et de gravillons blancs, de sable, de portes et de fenêtres, il a été noté deux procès-verbaux d'ouverture des plis, l'un daté du 2 février 2018, retrouvé dans les mandats de paiements produits par le receveur municipal, l'autre daté du 7 février récupéré dans les documents envoyés à la Cour par l'ordonnateur.

Pour le marché d'acquisition de basalte, de ciment et sable, le contrat a été signé le 20 février 2015 alors que l'ouverture des plis s'est passée le 19 mars 2015. Concernant l'acquisition de portes et fenêtres, le bon de commande est émis le 02 juin 2016, alors que l'ouverture plis est effectuée le 17 juin de la même année.

*Le maire a pris bonne note des incohérences relevées par la Cour.*

### **Recommandation n° 36 :**

**La Cour demande au maire de corriger les incohérences relevées dans le processus de passation notamment, les différences de date des opérations de dépouillement pour un même marché et les contrats signés avant la date d'ouverture des plis.**

#### **5.3.2.8 De la non utilisation des dossiers types de DRPCR et des cahiers de charges**

Durant la période sous revue, les demandes de renseignement et de prix simple (DRPCR) et à compétition restreinte (DRPS) constituent les deux modes de passation de marché utilisés par la collectivité territoriale. La DRPS est dispensée de forme écrite et ne nécessite ni cahier de charge formel ni publicité ou saisine écrite.

Quant à la DRPCR, l'ARMP a réédité les dossiers types de fournitures et de travaux. L'utilisation des dossiers types élaborés par l'ARMP permet d'harmoniser les pratiques de passation au niveau des autorités contractantes mais aussi, de minimiser le risque de violation des principes de libre accès à la commande publique, de l'égalité des chances et de l'économie des marchés. Ils contiennent des instructions aux soumissionnaires, les modèles de lettres d'invitation et d'autres documents annexés tels que la lettre de soumission, la lettre de marchés(contrats), le bordereau de description techniques des fournitures etc.

Il s'avère qu'aucun dossier de marché n'a été remis à l'équipe de vérification pour les exercices 2015 et 2016. Pour les exercices 2017 et 2018, les lettres d'invitation qui sont remises aux vérificateurs ne sont pas accompagnées des pièces justificatives permettant de retracer avec exactitude les déterminants de la commande publique. En effet, les bordereaux descriptifs quantitatifs des équipements ou des fournitures ne sont pas présentés.

Aussi, les lettres ne précisent ni le lieu de dépôt des offres ni la forme de présentation des offres. De même, elles ne donnent pas les spécifications détaillées des travaux ou fournitures.

Il en est ainsi des dossiers de marchés ci-après :

- la DRPCR relative aux travaux d'achèvement de l'école Bassirou DIAGNE : construction d'une direction, une salle informatique et 8 toilettes scolaires, attribuée à GIE SUNU REW SENEGAL en 2018 pour un montant de 17 110 000 FCFA. Sans une désignation des travaux à réaliser en terme de terrassement, gros œuvres, menuiserie etc., les entreprises invitées ne peuvent préparer une offre conforme ;
- la DRPCR relative à l'achat de 25 grands moutons en 2018, attribuée à DD MULTISERVICES pour un montant de 7 080 000 FCFA soit, 283 200 FCFA le mouton sur pied. La lettre d'invitation n'est pas accompagnée d'un bordereau descriptif quantitatif ;
- la DRPCR relative à l'acquisition de packages de livres et diverses fournitures attribuée à l'ETS KEUR Serigne TOUBA en 2016 pour montant de 7 670 000 FCFA. Il s'agit d'un marché d'achat de sacs où sont rangés des livres et des cahiers sans précision sur les quantités exactes du contenu de chaque sac ;
- la DRPCR relative à l'acquisition de 100 grilles en fer en 2015, attribuée à MLM pour un montant de 5 200 000 FCFA sans spécifications par rapport à la qualité du fer, ni sa longueur ou son épaisseur.

De tels manquements ne sont pas de nature à faciliter les conditions de préparation et de soumission des offres des candidats.

*Le maire s'est engagé à l'utilisation des dossiers types.*

### **Recommandation n° 37 :**

**La Cour demande au maire d'utiliser les dossiers types DRPCR et les cahiers de charges élaborés par l'Agence de Régulation des Marchés publics (ARMP).**

#### **5.3.2.9 Des cas de fractionnements de marchés**

Plusieurs cas de fractionnement ont été constatés pendant les investigations prouvant que la commune est passée outre le respect de la réglementation sur les marchés publics.

Dans les tableaux suivants, il est indiqué les différents fractionnements de marchés effectués pendant la période sous revue.

**Tableau n° 42 : Fractionnement de marchés en 2015**

Marché	Objet	Titulaire /date d'attribution	Montant en FCFA	Service /CPTE
Acquisition de matériels de nettoyage et désinfections	SANIFLOR, AJAX vitre, OMO poudre, désodorisant, savon liquide, eau de javel, bouteille grésil, papier hygiénique	Crystal services/ 11 février	2 801 084	351/633712
Acquisition de matériels de désinfections	SANIFLOR, Ajax vitre, OMO poudre, désodorisant, savon liquide, eau de javel, bouteille grésil, papier hygiénique	NIOGUEI / 11 février	2 684 500	351/633712
Acquisition de matériels de balayage	il s'agit d'eau de javel, papier hygiénique, grésil concentré OMO, désodorisant, savon liquide, masques poussière	MOR NDIAYE	2 907 520	391/633709
<b>TOTAL</b>			<b>8 393 104</b>	
Acquisition de matériels de balayage	100 Brouettes, 50( Balais brosse, pelles, râteaux avec manches)	NDEYNA DESIGN/	2 950 000	391/633709
Acquisition de matériels de balayage	66 brouettes, 50(coupe- coupe , marteaux) 75 Pelles rondes complètes, 60 Burins pointus	quincaillerie de l'islam	2 994 368	391/633709
<b>TOTAL</b>			<b>5 944 368</b>	
Acquisition de mobilier	180 chaises de luxe	IRIS	2 973 600	361/633700
Acquisition de mobilier	7 BUREAUX	ALPHA DISTRIBUTION	2 023 700	361/633700
<b>TOTAL</b>			<b>4 997 300</b>	

**Source :** Dossiers des marchés pièces justificatives

En 2015, cinq (5) DRPS intitulées acquisition de matériels de balayage ou matériels de désinfection ont été lancées. Mais le contrôle a permis de constater que les trois premières, citées dans le tableau ci-dessus, concernent des produits de désinfection : savon, eau de javel, papier hygiénique etc. Le total des montants attribués pour ces trois DRP fait 8 393 104 FCFA. Pour les deux autres DRP, il s'agit effectivement de l'acquisition du matériel de balayage ou nettoyage, dont la somme des montants attribués est égale à 5 944 368 FCFA.

Le cumul des acquisitions de mobiliers donne un montant de 4 997 300 FCFA. La démultiplication des achats de fournitures de même nature dont le cumul dépasse 3 000 000, seuil de passation d'une DRPCR, constitue un fractionnement de marchés proscrit par les dispositions de l'article 54.5 du code des marchés publics.

**Tableau n° 43 : Fractionnement de marchés en 2016**

<b>Marché</b>	<b>Objet</b>	<b>Titulaire/date d'attribution</b>	<b>Montant en FCFA</b>	<b>Service /CPTÉ</b>
achat de riz	7 tonnes de riz à 428 000 la tonne	IRIS 28 avril	2 996 000	509/6490
achat de riz	5 Tonnes de riz à 430 000 la tonne	28 avril	2 150 000	509/6490
achat de riz		DD Multiservices 28 septembre	2 960 000	509/6499
achat de sacs de mil		GIE Mame Fatou 17 juin	5 200 000	509/6490
achat de sacs de mil	148 sac 20000	IRIS 28 avril	2 960 000	509/6499
achat de dattes	125 Cartons à 20 000 le carton sans précision sur les quantités	PAMARCIS 28 janvier	2 950 000	509/6490
<b>TOTAL</b>			<b>19 216 000</b>	

**Source :** Dossiers des marchés pièces justificatives

Le cumul des commandes de denrées alimentaires effectuées pendant l'année 2016 est de 19 216 000 FCFA. Ce montant dépasse le seuil de passation une DRPCO qui est de 15 000 000 FCFA.

**Tableau n° 44 : Fractionnement de marchés en 2018**

<b>Marché</b>	<b>Objet</b>	<b>Titulaire /date d'attribution</b>	<b>Montant en FCFA</b>	<b>Service /CPTÉ</b>
Achat béton et sable	28 Camion de 16 m3 de béton et 23 camions de 16m3 de sable	ETS RAHMA SERVICES 02/02	8 480 660	6490
achat de grain de RIZ et gravier	15 m3 Grain de riz-basalte et 20m3 Gravier basalte	GIE SUNU REW SENEGAL 02/02	11 233 600	702-1B/221002
<b>TOTAL</b>			<b>19 714 260</b>	

**Source :** Dossiers des marchés pièces justificatives

Pour l'exercice 2018, le cumul des deux DRPCR relative à l'achat de basalte noir, sable et gravillons de basalte blanc est de 19 714 260 FCFA. Par conséquent, ces acquisitions auraient dû être passés par une DRPCO.

Or, selon les dispositions de l'article 5.1 du code des marchés, « avant tout appel à la concurrence, consultation ou négociation, l'autorité contractante est tenue de déterminer aussi exactement que possible la nature et l'étendue des besoins à satisfaire. Les fournitures, services ou travaux qui font l'objet de marchés doivent répondre exclusivement à ces besoins. »

Les dispositions de l'article 54.3 de ce code précisent que «*la valeur estimée des marchés de fournitures ou de services donnant lieu à des livraisons ou à des réalisations répétées de biens ou services est égale à la valeur de l'ensemble des fournitures ou des services correspondant aux besoins estimés pour la durée du marché ou pour une année, si cette durée est supérieure à un an ou est renouvelable*».

Ces dispositions constituent un verrou de sûreté pour éviter les fractionnements ou les commandes de même nature en cascade pour contourner les contraintes procédurales de passation des marchés. Elles permettent également à l'autorité contractante de profiter de l'économie d'échelle à l'occasion des diverses acquisitions de services, de biens ou de travaux

*Le maire a pris bonne note de ces irrégularités.*

### **Conclusion n° 8 :**

**Considérant que le maire a opéré les fractionnements des marchés, relevés dans les tableaux ci-dessus, qui lui ont permis de soustraire l'autorité contractante des procédures d'appel à la concurrence qui leur sont normalement applicables, la Cour retient qu'il a enfreint la réglementation sur les marchés publics.**

## **5.4 DES IRREGULARITES DANS LES AUTRES OPERATIONS DE DEPENSES**

Les opérations de dépenses ont été examinées pour s'assurer de leur régularité notamment dans les phases d'engagement, de liquidation et de paiement. Cette vérification a permis de déceler des irrégularités à savoir, des incohérences dans le règlement de l'indemnité de contrôle de spectacle, du paiement irrégulier d'une indemnité de logement et de secours aux indigents, de la distribution de denrées à des bénéficiaires non identifiés, du défaut de production de compte financier de la régie de travaux.

### **5.4.1 Des activités de contrôle des spectacles, des jeux ou divertissements non rentables**

La loi n° 64-04 du 24 janvier 1964 autorise les communes à instituer une taxe sur les spectacles, les jeux et les divertissements, en fixant un taux maximum et en déterminant les modalités d'assiette et de perception.

Pour le recouvrement de cette taxe, les dispositions de l'article 11 de ladite loi autorisent le maire à désigner nominativement les agents de la Recette municipale ou du service municipal

de la Perception. En effet, ces derniers, sur présentation d'une carte professionnelle délivrée par le maire, pénètrent dans les salles abritant les spectacles, les jeux ou les divertissements pour exercer un contrôle et veiller au paiement de la taxe. Le nombre de ces agents est fixé par délibération du conseil municipal approuvée par le représentant de l'Etat.

Au niveau de la commune de Médina, les agents de contrôle de spectacles perçoivent une indemnité de 1300 FCFA par jour calendaire durant toute l'année. Pendant la période sous revue, les montants des recettes recouverts au titre de la taxe sur les spectacles, *regroupant la taxe sur les spectacles et la taxe sur les établissements de nuit, correspondent quasiment aux montants des indemnités de contrôle de spectacles perçus par les agents de contrôle.*

Le tableau ci-dessous présente la situation financière comparative de ces deux flux.

**Tableau n° 45 : Indemnités concernant le contrôle des spectacles**

En FCFA

Gestion	Recouvrements des taxes sur les spectacles et des établissements de nuit	Indemnités de contrôle de spectacles
2015	11 030 000	7 488 000
2016	7 992 350	7 722 000
2017	6 848 000	9 204 000
2018	9 097 000	10 140 000
<b>Total</b>	<b>34 967 350</b>	<b>34 554 000</b>

**Sources** : *comptes administratifs*

Il ressort des chiffres de ce tableau que 34 967 350 FCFA ont été recouverts de 2015 à 2018 par les agents qui ont perçus des indemnités d'un montant total de 34 554 000 FCFA. Les indemnités représentent ainsi 98,82% des recouvrements ; ce taux excessif laisse penser que l'activité n'est vraiment pas rentable pour la commune. Autrement dit, l'activité de contrôle dont la finalité est d'optimiser le recouvrement engloutit presque la totalité des recettes provenant de l'organisation des spectacles, des jeux ou des divertissements.

Il n'est donc pas superfétatoire de s'interroger sur le maintien de ce service non indispensable qui ne rapporte pas de revenus à la commune, comparativement aux moyens financiers mobilisés pour son fonctionnement. Un changement de paradigme s'impose pour que ce service de contrôle des spectacles soit rentable.



Selon le maire, « une surestimation des recettes sur les taxes de spectacles a conduit à ces disfonctionnements. Des dispositions seront prises pour un bon équilibre recettes-dépenses. »

La Cour constate que le maire n'a pas produit la délibération fixant le nombre d'agents affectés au contrôle des spectacles.

### **Recommandation n° 38 :**

**La Cour recommande au maire :**

- **de saisir le conseil municipal d'un projet de délibération fixant le nombre d'agents affectés au contrôle des spectacles, à soumettre à l'approbation du représentant de l'Etat ;**
- **de veiller à ce que les ressources générées par le contrôle des spectacles couvrent au moins le montant des indemnités payées aux agents contrôleurs.**

#### **5.4.2 Des irrégularités sur le paiement d'une indemnité de logement**

Il a été constaté que, durant la période sous revue, le maire a régulièrement ordonnancé au profit du secrétaire municipal, le paiement de dépenses imputées au compte 361/6300 intitulé « propriétés communales/locations de logement ».

C'est ainsi que M. Meissa Codou FALL, secrétaire municipal, a perçu, le 27 novembre 2015, des frais de location de son logement des mois de janvier à décembre 2015 d'un montant global de 1 200 000 FCFA suivant le mandat de paiement n° 2464 imputé au compte 361/6300. Il est annexé à ce mandat la délibération n° 18 du 15 décembre 2014 portant location de logement qui indique en son article unique que « la commune de Médina prend en location un logement pour le secrétaire municipal au taux mensuel de 100 000 F ».

A l'analyse, il s'avère que l'imputation budgétaire de cette dépense est incorrecte puisque le montant concerné est perçu directement par le secrétaire municipal et non par un bailleur d'un local d'habitation. Par conséquent, cette dépense aurait dû être imputée au compte 321/65302 intitulé « Secrétariat et bureaux/indemnité de logement » et non au compte 361/6300 intitulé « Propriétés communales/locations de logement ».

Par ailleurs, le maire a continué de mandater le même montant de 100 000 FCFA pour le règlement de l'indemnité de logement du secrétaire municipal malgré l'évolution de la réglementation dans ce domaine. En effet, les dispositions de l'article 6 du décret 2014-1222

du 24 septembre 2014 fixant le statut du secrétaire municipal prévoient que celui-ci bénéficie d'un logement ou, à défaut, d'une indemnité compensatrice conformément à la réglementation en vigueur. Cette dernière résulte du décret n° 2014-769 du 12 juin 2014 abrogeant et remplaçant le décret n° 91-490 du 8 mai 1991 fixant les conditions d'attribution et d'occupation des logements administratifs. Ainsi, l'annexe n° 2 au décret susvisé fixe les taux de l'indemnité représentative de logement par catégorie d'agents ; le secrétaire municipal est classé dans la catégorie E qui prévoit un montant de 150 000 FCFA.

Le secrétaire municipal a ainsi été privé pendant la période sous revue d'un montant global de 2 400 000 FCFA représentant la quotité non liquidée de l'indemnité.

Le maire a soutenu que « *ce manquement a été corrigé en 2019 concernant l'imputation de l'indemnité de logement du secrétaire municipal sous le chapitre 312-6302.* »

La Cour prend acte de la réponse du maire.

### **Recommandation n° 39 :**

**La Cour demande au maire :**

- **de veiller à la bonne imputation de l'indemnité de logement du secrétaire municipal au compte approprié ;**
- **de liquider et de mandater le montant de l'indemnité de logement du secrétaire municipal conformément à la réglementation en vigueur.**

#### **5.4.3 De la distribution de denrées alimentaires à des bénéficiaires inconnus**

Le maire a ordonné l'exécution de plusieurs dépenses relatives à l'acquisition de denrées alimentaires destinées à certains habitants de la commune. Les investigations menées sur ces dépenses n'ont pas permis l'identification des bénéficiaires à travers l'examen des pièces justificatives.

Ces dépenses concernent notamment, les mandats suivants :

- Mandat n° 1103 d'un montant de 5 400 000 F CFA imputé au compte 441/6193 et payé le 23 septembre 2015 à Kheweul SARL pour le règlement de l'acquisition de 15 tonnes de riz parfumé ;
- Mandat n°138 d'un montant de 7 920 000 F CFA imputé au compte 313/6490 et payé le 25 février 2015 à Entreprise Maodo Dabakh pour l'acquisition de 18 tonnes de riz ;

- Mandat n° 738 d'un montant de 14 809 000 F CFA imputé au compte 313/6490 et payé le 10 juin 2015 à NIOGUEI pour l'acquisition de 10 sacs de mil, 10 sacs de 50 kg de sucre, 10 sacs de 50 kg de lait en poudre et 20 tonnes de riz ;
- Mandat n° 1008 d'un montant de 7 375 000 FCFA imputé au compte 509/6490 et payé à D.D Multiservices pour la fourniture de 250 paniers Pack VIP Ramadan ;
- Mandat n°218 d'un montant de 2 950 000 F CFA imputé au compte 509/6490 et payé le 09 mai 2016 à Pamarcis Group pour les frais d'acquisition de 125 cartons de dattes ;
- Mandat n° 968 d'un montant de 2 150 000 FCFA imputé au compte 509/6490 et payé le 30 décembre 2016 à IRIS pour les frais d'acquisition de 5 tonnes de riz ;
- Mandat n° 976 d'un montant de 2 996 000 F FCFA imputé au compte 509/6490 et payé le 25 aout 2016 à IRIS pour les frais d'acquisition de 7 tonnes de riz parfumé ;
- Mandat n° 970 d'un montant de 5 040 000 F CFA imputé au compte 313/6490 et payé le 02 septembre 2016 à Ets Mame Diarra Bousso Azur pour les frais d'acquisition de 1120 grosses de sucre ;
- Mandat n° 137 d'un montant de 7 670 000 F CFA imputé au compte 313/6490 et payé le 23 mars 2015 à ETS M.G pour l'achat de 20 bœufs sur pieds.

Ces dépenses devaient se faire conformément à la réglementation en vigueur. En effet, la justification de celles-ci doit être apportée par la production d'un état des rationnaires justifiant les quantités distribuées, signé de l'agent chargé de l'intendance et du chef de service, comme exigé par le *point 30.12 concernant les achats de denrées alimentaires de l'annexe de l'arrêté ministériel n° 6058 MEF-DGCPT du 22 août 2003 portant établissement de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat.*

En application dudit point, si le nombre de rationnaires est supérieur à cinquante (50), un certificat administratif de l'administrateur des crédits précisant le nombre peut en tenir lieu.

En l'espèce, il n'a pas été produit d'état des rationnaires et de certificat administratif du maire précisant le nombre de bénéficiaires, pour accompagner les mandats susvisés.

Au surplus, selon les dispositions de l'article 13 du décret n° 2007-434 du 23 mars 2007 modifiant le décret n° 81-844 du 20 août 1981, remplacé par le décret n° 2018-842 du 09 mai 2018, relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics, *sous leur responsabilité, les comptables des matières assurent les*

entrées, effectuent les sorties, réunissent les pièces justificatives des opérations et sont chargés de l'entretien et de la conservation des matières qui sont sous leur contrôle. Toutefois, les documents relatifs à la comptabilité des matières ne renseignent pas sur la description des mouvements des denrées alimentaires qui ont été réceptionnées par la commission des matières de la commune à travers les procès-verbaux annexés aux différents mandats de paiement.

Le maire a répondu en ces termes : « *Il est de coutume que la commune dans sa politique sociale, distribue aux populations nécessiteuses lors du Ramadan, de la Tabaski et de la Tamkharit, événements et cérémonies religieuses, des denrées alimentaires (riz, mil, sucre, huile, dattes, bœufs) etc...*

*Les pièces justificatives de ces dépenses sont transmises à la perception. »*

La Cour estime que ces dépenses n'ont pas été justifiées conformément à la réglementation. Elle rappelle au maire qu'il est tenu, en ses qualités d'ordonnateur, d'archiver et de présenter au contrôle toutes les pièces justificatives relatives à l'engagement, à la liquidation et au mandatement des dépenses.

#### **Conclusion n° 9 :**

**Considérant que le maire n'a pas fourni les pièces justificatives de la liquidation et de l'ordonnancement de dépenses de secours notamment l'état des bénéficiaires et la justification de leur indigence ; que le responsable des matières, M. Arona FALL, n'a pas justifié la destination des denrées alimentaires réceptionnées, la Cour retient que ces derniers ont enfreint les règles d'exécution des dépenses prévues par la réglementation en vigueur.**

### **5.4.4 Des écarts dans l'exécution des dépenses de secours aux indigents**

#### **5.4.4.1 Du défaut de pièces justificatives**

Comme précédemment analysé dans la partie relative à la situation financière du chapitre II du présent rapport provisoire, le maire a affecté une part importante de ses ressources de fonctionnement aux dépenses de nature d'assistance des couches de population nécessiteuses.

A cet effet, le maire a ordonnancé durant la période sous revue plusieurs dépenses au titre de secours aux indigents imputées au compte 313/64510. Globalement, 20,78% des recettes de fonctionnement ont couvert les secours aux indigents pour un montant de 622 534 000 FCFA.

Le tableau ci-dessous présente les montants payés de 2015 à 2018.

**Tableau n° 46 : Montants des secours aux indigents**

*En FCFA*

Gestion	Montant des secours aux indigents	Dépenses de fonctionnement	Ratio Secours aux indigents/ Dépenses de fonctionnement
2015	99 565 000	742 025 684	13,42%
2015	161 269 000	721 431 796	22,35%
2017	168 000 000	704 239 682	23,86%
2018	193 700 000	828 460 328	23,38%
<b>Total</b>	<b>622 534 000</b>	<b>2 996 157 490</b>	<b>20,78%</b>

*Source : comptes administratifs*

Vu l'importance significative des dépenses en secours aux indigents, l'équipe de vérification a examiné leur régularité et le dispositif de contrôle interne mis en place pour garantir la transparence dans le processus de désignation et d'identification des personnes bénéficiaires.

Lors de l'entretien d'audit avec Mme Victorine MBAYE, ancienne Présidente de la commission des Affaires sociales et, actuelle Directrice de l'Action sociale et de la Santé de la commune, l'équipe a reconstitué la procédure par laquelle la sélection des bénéficiaires est faite. Il apparaît qu'à la première étape, la commission des Affaires sociale saisit le Centre de Promotion et Réinsertion sociale (CPRS) pour l'instruction des demandes. Celui-ci procède à des enquêtes sur les demandeurs en vue de statuer sur l'état d'indigence de ceux-ci.

La proposition de la liste des bénéficiaires attributaires des secours est faite par la commission au maire. Une décision est alors prise par ce dernier qui ordonne le paiement aux bénéficiaires de l'aide par l'émission de mandats individuels à percevoir au guichet du Trésor.

L'équipe de vérification a relevé que cette procédure n'est pas formalisée. Il est également constaté qu'il n'y pas de critères de sélections prédéfinis ni de règlement intérieur de la commission chargée de la sélection des bénéficiaires, fixant la forme des demandes de secours et la nature de ceux-ci.

A l'analyse, il s'avère que les mandats de paiement des dépenses de secours aux indigents ne sont pas accompagnés des pièces justificatives exigées par la réglementation en vigueur, notamment, *le point 5.0 relatif aux aides, secours et allocations de l'annexe de l'arrêté ministériel n° 6058 MEF- DGCPPT du 22 août 2003 portant établissement de nomenclature des*

*pièces justificatives des dépenses de l'Etat.* En effet, ces dispositions prévoient d'une part, un dispositif général à savoir, la décision d'attribution de l'aide ou du secours fixant le type de l'action, les modalités de liquidation et faisant référence aux dispositions réglementaires et éventuellement au procès-verbal de la commission d'attribution et d'autre part, un mandat nominatif ou mandat collectif appuyé de la liste des bénéficiaires visée par l'administrateur de crédit et l'ordonnateur.

Il s'y ajoute que le conseil municipal aurait dû délibérer sur l'organisation et la gestion des secours au profit des nécessiteux conformément aux dispositions des articles 307 et 151 du CGCL. Aucune délibération à huit clos du conseil municipal statuant de droit sur les situations individuelles des bénéficiaires des secours n'a été retrouvée lors des investigations.

Le maire a finalement produit les délibérations l'autorisant à octroyer des secours aux indigents notamment, celles du 15 décembre 2014 pour la gestion 2015 et du 28 février 2018 pour la gestion 2018. Cependant, les délibérations concernant les gestions 2016 et 2017 n'ont pas été fournies. Il a déclaré que « *s'agissant des secours aux indigents, une procuration en bonne et due forme avait été remise avec toutes les pièces y afférentes à l'agent de caisse avant décaissement.* »

La Cour relève que le maire n'a pas produit toutes les pièces justificatives requises par la réglementation pour l'exécution de cette dépense.

#### **Conclusion n° 10 :**

**Considérant que le maire n'a pas produit les pièces justificatives des montants payés au titre des secours aux indigents, la Cour retient qu'il a enfreint les règles d'exécution des dépenses publiques.**

#### **5.4.4.2 Du paiement et de la perception, non justifiés de secours aux indigents**

Au niveau de la commune, le paiement des dépenses de secours aux indigents est effectué sur la base de mandats individuels désignant les noms des bénéficiaires qui perçoivent les montants au niveau de la perception municipale.

Toutefois, il est constaté qu'en lieu et place de certains bénéficiaires nommément cités, c'est le billeteur de la commune, M. Arona FALL, qui a perçu les montants mentionnés sur les mandats suivants :

- mandat n° 981 d'un montant de 280 000 FCFA imputé au compte 313/64510 payé le 10 aout 2016 à Arona FALL relatif au secours accordé à Sidy DIENG ;
- mandat n° 990 d'un montant de 280 000 FCFA imputé au compte 313/64510 payé le 10 aout 2016 à Arona FALL relatif au secours accordé à Ousseynou KEITA ;
- mandat n° 992 d'un montant de 280 000 FCFA imputé au compte 313/64510 payé le 10 aout 2016 à Arona FALL relatif au secours accordé à Moussa FAYE;
- mandat n° 993 d'un montant de 280 000 FCFA imputé au compte 313/64510 payé le 10 aout 2016 à Arona FALL relatif au secours accordé à Badara FALL;
- mandat n° 996 d'un montant de 280 000 FCFA imputé au compte 313/64510 payé le 10 aout 2016 à Arona FALL relatif au secours accordé à Malick DIENG ;
- mandat n° 998 d'un montant de 280 000 FCFA imputé au compte 313/64510 payé le 10 aout 2016 à Arona FALL relatif au secours accordé à Maguette BA ;
- mandat n° 999 d'un montant de 280 000 FCFA imputé au compte 313/64510 payé le 10 aout 2016 à Arona FALL relatif au secours accordé à Yvonne CAMARA ;
- mandat n° 1000 d'un montant de 280 000 FCFA imputé au compte 313/64510 payé le 10 aout 2016 à Arona FALL relatif au secours accordé à Mamadou LY ;
- mandat n° 1001 d'un montant de 280 000 FCFA imputé au compte 313/64510 payé le 10 aout 2016 à Arona FALL relatif au secours accordé à Khadidiatou SOW ;
- mandat n° 1002 d'un montant de 280 000 FCFA imputé au compte 313/64510 payé le 10 aout 2016 à Arona FALL relatif au secours accordé à Adja BA ;
- mandat n° 1004 d'un montant de 280 000 FCFA imputé au compte 313/64510 payé le 10 aout 2016 à Arona FALL relatif au secours accordé à Magatte DIALLO.

Or, ces mandats ne sont pas accompagnés de la pièce justificative qui autorise la perception des fonds par M. Arona FALL, telle que les procurations données des bénéficiaires.

Dans le cas où M. Arona FALL aurait perçu ces fonds en sa qualité de billeteur de la commune, il n'a pas non plus produit les documents justificatifs comme les acquits libératoires du paiement donnés par les véritables bénéficiaires. Cela constitue une violation des dispositions de l'instruction n°0138/MEF/DCT/TG du 18 juillet 1981 modifiant l'instruction n°0030/MEFAE/DCT/DCP du 04 février 1974 fixant les règles à observer en matière de paiement collectif par billeteur. En effet, ce texte prévoit d'une part que « *les billeteurs sont chargés de recueillir l'acquit individuel de chacun des bénéficiaires ou ceux des membres de la commission de paie qui peuvent intervenir le cas échéant, en tant que témoins pour les*

*sommes perçues par les illettrés » et d'autre part que « l'état appuyant le titre de paiement doit être émargé par les bénéficiaires ».*

Par ailleurs, il est constaté que les bénéficiaires des secours susmentionnés perçus par M. Arona FALL sont des agents de la commune. En effet, le maire a octroyé des secours aux agents municipaux suivant la décision n° 131/MCM/SM, non datée, jointe aux mandats susvisés qui accorde 280 000 FCFA par bénéficiaire.

La Cour constate que les pièces justificatives manquantes n'ont pas été produits par les interpellés.

Le receveur municipal, Mme Yaye Aïda Mbene TOP, a expliqué que « ...toutes les dépenses ont toujours été prises avant décaissement pour être conforme à la réglementation en vigueur. Aussi, le contexte étant lointain datant de 2016, je ne peux affirmer avec exactitude les raisons de cette irrégularité constatée. »

La Cour prend acte de cette réponse.

#### **Conclusion n° 11 :**

**Considérant que le maire n'a fourni aucune justification à l'octroi de secours aux indigents à des agents de la commune ; que le billeteur, M. Arona FALL, n'a pas produit les documents justificatifs comme les acquits libératoires du paiement donnés par les véritables bénéficiaires au receveur municipal, la Cour retient que ces derniers ont enfreint les règles d'exécution des dépenses.**

#### **5.4.5 Du paiement irrégulier de dépenses de restauration et d'hébergement**

Le maire a ordonnancé le règlement de dépenses de restauration et d'hébergement suivant :

- mandat n° 975 d'un montant de 2 970 000 FCFA imputé au compte 313/6490 et payé le 30 décembre 2016 à l'établissement LES AMARYLLIS pour les frais d'hôtel et de restauration de 53 nuitées pour 22 personnes ;
- mandat n° 416 d'un montant de 12 000 000 FCFA imputé au compte 508/6334 et payé le 31 août 2018 aux ETS DAROU SALAM pour les frais de restauration (40 assiettes par jour et pour 20 jours par mois et pendant 10 mois).

L'équipe de vérification n'a pas retrouvé lors de l'examen des pièces de ces dépenses les factures des prestataires indiquant les personnes nourries ou hébergées, la durée du stage ou de



la mission. Au surplus, aucun document permettant d'identifier les personnes prises en charge et la durée précise de l'activité n'a été retrouvé dans la liasse. Les mandats susvisés ne sont pas accompagnés de la liste des bénéficiaires des prestations ni des pièces indiquant la durée des évènements avec mention du jour et de l'heure d'arrivée et de départ.

A défaut de ces justifications, l'équipe de vérification considère que ces paiements sont effectués en violation de la réglementation en vigueur. En effet, le point 31.111 concernant les autres structures, restaurant et hôtel de l'annexe de l'arrêté ministériel n° 6058 MEF- DGCPT du 22 août 2003 susvisé exige « *la production de la facture du prestataire de service comportant toutes les indications relatives aux agents nourris ou hébergés, à la durée du stage ou de la mission. Dans le cas contraire, l'ordonnateur des crédits doit fournir au minimum la liste des agents nourris ou hébergés ainsi que la durée de la mission, du stage ou du séminaire avec mention du jour et de l'heure d'arrivée et de départ.* »

*Le maire a expliqué que les dépenses de restauration à AMARILLYS ont été effectuées pour la prise en charge des réunions d'orientation budgétaire, de vote du budget et des commissions. « Les frais de restauration ont servi à couvrir la restauration des agents durant leur formation au pavage. »*

*Il n'a toutefois pas fourni à la Cour les pièces justificatives demandées.*

#### **Conclusion n° 12 :**

**Considérant que le maire n'a pas justifié le mandatement des dépenses de restauration et d'hébergement par la production des pièces exigées par la réglementation en vigueur, la Cour retient qu'il a enfreint la règles d'exécution des dépenses.**

#### **5.4.6 Du transport de pèlerins aux lieux saints de l'Islam**

Le maire a émis le mandat n° 676 d'un montant de 13 500 000 FCFA payé le 06 juillet 2017 à NGALICK VOYAGE pour le Package Hadji.

Ce package inclut au moins, le billet d'avion aller-retour, Dakar-Djeddah, et tous les frais de séjour en Arabie Saoudite à savoir l'hébergement, la nourriture et les déplacements sur place. Or l'imputation du montant mandaté est effectué sur le compte 509/629 où sont uniquement enregistrées les dépenses diverses couvrant les frais de transport.

Il apparaît donc évident que cette imputation n'est pas bonne car le compte ciblé ne couvre pas l'étendue de la dépense.

L'équipe de vérification a aussi constaté qu'aucun document permettant d'identifier les bénéficiaires ni l'effectivité des déplacements de ceux-ci à l'étranger, n'a été fourni aux vérificateurs.

Cette dépense n'est donc pas justifiée par les pièces prévues par les dispositions du *point 5.0 relatifs aux aides, secours et allocations de l'annexe de l'arrêté ministériel n° 6058 MEF-DGCPT du 22 août 2003* qui prévoient que le paiement de telles dépenses est subordonné, au moins, à l'émission d'un mandat nominatif ou d'un mandat collectif appuyé de la liste des bénéficiaires visée par l'administrateur de crédit et l'ordonnateur.

Le maire a produit la délibération n° 9 du 20 décembre 2016 l'autorisant, pour les gestions 2017 à 2019, à octroyer des titres et des frais de voyage pour les divers lieux de pèlerinage : Mecque, Rome, Fès et autres. Il n'a toutefois pas fourni la liste des bénéficiaires de ces dépenses.

### **Conclusion n° 13 :**

**Considérant que le maire n'a pas produit l'état nominatif des bénéficiaires des package Hadji et les justificatifs de leur déplacement à Djeddah, la Cour retient qu'il a enfreint les règles d'exécution des dépenses.**

### **Recommandation n° 40 :**

**La Cour recommande au maire, en relation avec le receveur municipal, de procéder à une imputation des dépenses du Package Hadji au compte budgétaire approprié.**

#### **5.4.7 De la non production d'un état financier de la régie des travaux**

Aux termes de l'article 111 du CGCT, le bureau municipal est chargé de la détermination du mode d'exécution des travaux communaux, notamment tâcheronnat, investissements humains, entreprises, régies. Ainsi, pour la réalisation de travaux, la commune de la Médina a opté pour une gestion sous forme de régie et non à travers des marchés publics.

En effet, par la délibération N°2015/19 du 28 décembre 2015, le conseil municipal a autorisé le maire à faire exécuter les travaux en régie sous la supervision de l'agent voyer. Les travaux en régie correspondent ainsi à des investissements que la commune réalise par elle-même. Ces travaux sont exécutés par son personnel avec des matériaux qu'elle achète.

Lors du contrôle sur place, le maire a indiqué aux vérificateurs certaines réalisations effectuées par la régie des travaux parmi lesquelles :

- la construction d'un Daara et d'une école préscolaire à la rue 39 ;
- le pavage de certaines rues de la commune ;
- la réhabilitation, en cours, du centre d'état civil ;
- la transformation d'un édicule public en un bâtiment abritant une pâtisserie, une salle de cours, un magasin et un jardin public à la rue 41X26 ;
- la réhabilitation d'un édicule public en un bâtiment abritant une salle informatique et trois magasins à la rue 37X30 ;
- la réalisation d'un Village des Tout-Petits Ker Biram Sassoum Sy à Gibraltar ;
- la réhabilitation d'une école élémentaire à Gibraltar 1 ;
- la mise en place d'un village des Tout-Petits de Keur Mame Dabakh ;
- la construction de la maison Keur Serigne Touba à Gibraltar 1 ;
- la réalisation d'un jardin public à Gibraltar 1.

Pour déterminer de façon sincère les différentes charges liées à ces réalisations, la commune doit tenir un compte financier de la régie de travaux précisant notamment, le coût de chaque infrastructure comptabilisant le montant des acquisitions des matériaux, des matériels et autres équipements de construction, des frais de personnel des différents corps de métier et des autres charges directes des chantiers.

L'équipe de vérification a ainsi répertorié les mandats suivants concernant les dépenses de la régie des travaux :

- Mandat n° 140 d'un montant de 2 997 200 FCFA imputé au compte 313/6490 payé le 2 mars 2015 à QUINCAILERIE DE L'ISLAM pour les frais d'acquisition de divers produits (*36 seaux de 23kg de peinture à eau, 40 seaux 20 kg enduit, 10 seaux 25 kg peinture à huile, 6 cartons diluant synthétique, 20 seaux 25 kg peinture « Katex », 16 colorants « Pantints »*) ;
- Mandat n°84 d'un montant de 7 670 000 FCFA imputé au compte 704/22001 et émis le 10 février au profit de M.C.A pour l'acquisition *de 800m<sup>2</sup> de carreaux Faïence et 660m<sup>2</sup> de carreaux Gré émaillé* ;
- Mandat n° 222 d'un montant de 5 900 000 FCFA imputé au compte 509/6499 et payé le 09 mai 2016 à M.L.M Business Services pour l'acquisition *de 100 grilles de fer* ;
- Mandats n° 607 d'un montant de 7 670 000 FCFA imputé au compte 421/6183 et payé le 01 juillet 2016 à ETS DAROU SALAM pour l'acquisition *de matériel d'électricité* ;

- Mandats n° 608 d'un montant de 2 994 250 FCFA imputé au compte 421/6183 et payé le 11 juillet 2016 à Quincaillerie de l'Islam pour l'acquisition de *matériels d'électricité* ;
- Mandat n° 972 d'un montant de 2 996 256 FCFA imputé au compte 313/6490 payé le 30 décembre 2016 à ABDOULAYE MBOW pour l'acquisition de matériel de peinture (*55 seaux de peinture « Gylatex », 28 bidons de 25 kg peinture à huile, 35 colorants seigneurie, 23 cartons diluant, 07 scotch collant*) ;
- Mandat n° 1100 d'un montant de 7 729 000 FCFA imputé au compte 381/63121 payé à ETS. DAROU SALAM pour l'acquisition de *10 camions de basalte noir, 30 tonnes de ciment et 10 camions sable* ;
- Mandat n° 2125 d'un montant de 7 670 000 FCFA imputé au compte 509/6490 et payé le 29 décembre 2017 à AELTIM pour l'acquisition de *105 tonnes de ciment* ;
- Mandat n° 611 d'un montant de 2 950 000 FCFA imputé au compte 313/6490 payé le 09 aout 2018 à D.D Multi Services pour les frais d'acquisition (*50 seaux de peinture à huile de peinture et 25 seaux de peintures à eau*) ;
- Mandat n° 932 d'un montant de 7 670 000 FCFA imputé au compte 509/6491, payé le 31 décembre 2018 à Alpha Distribution pour l'acquisition de *100 tonnes de ciment* ;
- Mandat n°2307 d'un montant de 4 956 000 FCFA imputé au compte 702-1B/221002 et payé le 31 décembre 2018 au GIE SUNU REW SENEGAL pour l'acquisition de *500m<sup>2</sup> de pavé pour trottoirs en basalte noir gabarit XL*.

Par ailleurs, les dispositions de l'article 227 du CGCT prévoient que toute construction nouvelle ou reconstruction pour le compte de la collectivité territoriale ne peut être faite que sur la production de plans et devis soumis à l'examen du conseil de la collectivité.

Toutefois, le maire n'a pas produit un état des travaux réalisés en régie, ni les plans architecturaux et devis, qui auraient permis à l'équipe de contrôle, entre autres vérifications, d'évaluer la performance de la régie en mesurant son efficience ou son efficacité.

Le maire a au demeurant, lors de l'entretien de restitution des résultats du contrôle, justifié le choix du recours à la régie des travaux qui implique l'augmentation du personnel communal en lieu et place de la désignation avec la voie de la commande publique d'entreprises en BTP. Il s'agit d'une stratégie du maire et du conseil municipal pour la création d'emplois pour les jeunes de la Médina.

Le maire a soutenu que « *les travaux visés n'ont pas nécessité de plans architecturaux selon l'agent voyer de la commune. Les travaux en régie ont été autorisés par délibération.* »

La Cour prend acte de la réponse du maire.

**Conclusion n° 14 :**

**Considérant que le maire n'a pas produit les devis quantitatifs des travaux et le compte financier des charges liées aux différents chantiers exécutés en régie et un état récapitulatif des travaux réalisés en régie, la Cour retient qu'il a enfreint les règles d'exécution des dépenses.**

## VI. COMPTABILITE DES MATIERES

Le contrôle de cycle a consisté à s'assurer de la tenue de la comptabilité des matières conformément à la réglementation en vigueur. La vérification a également été exercée sur la gestion des véhicules et du carburant de la commune ainsi que les opérations d'exploitation du parc automobile.

Le plan de vérification a prévu comme principal référentiel de contrôle le décret n° 2007-434 du 23 mars 2007 modifiant le décret n° 81-844 du 20 Aout 1981, remplacé par le décret n° 2018-842 du 09 mai 2018, relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics. En effet, ce décret a régi les opérations les plus significatives du champ de contrôle.

Certes le décret 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières était entré en vigueur au courant du premier semestre de l'exercice 2018 mais il ne le fut que très partiellement du fait de ses dispositions transitoires et finales.

### 6.1. DE LA TENUE DE LA COMPTABILITE DES MATIERES

L'examen des pièces générales et justificatives des opérations a révélé plusieurs manquements dans la tenue de la comptabilité des matières notamment, le défaut de nomination d'un comptable des matières, l'absence de livres comptables et l'exercice de fonctions sans habilitation.

#### 6.1.1 Du défaut de nomination d'un comptable des matières

Suivant les dispositions de l'article 214 du CGCT, « *dans chaque collectivité territoriale, l'organe exécutif tient une comptabilité des matières dans les conditions fixées par la réglementation en vigueur* ».

Les dispositions de l'article 13 du décret n° 2007-434 du 23 mars 2007 modifiant le décret n° 81-844 du 20 Aout 1981, remplacé par le décret n° 2018-842 du 09 mai 2018, relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics, indiquent que le comptable matière principal nommé au sein d'une

collectivité territoriale a un rôle de centralisation, d'impulsion, de coordination et de contrôle de toutes les opérations de comptabilité des matières effectuées au sein de la structure.

Le comptable des matières assure les entrées, effectue les sorties de matières, réunit les pièces justificatives des opérations. Il est chargé de l'entretien et de la conservation des matières sous son contrôle en application des dispositions du décret n° 2, 8, 21 et 22 du décret n° 62-195 du 17 mai 1962 portant réglementation concernant les comptables publics.

Cependant, l'équipe de vérification a constaté que le comptable des matières n'a pas été nommé au niveau de la commune de Médina pendant la période sous-revue. Cette lacune s'est répercutée sur la composition de la commission de réception des matières de la commune au sein de laquelle aucun comptable des matières ne siégeait en violation des dispositions 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 locales et aux établissements publics modifié par le décret n° 85-434 du 20 avril 1985.

« *La nomination d'un comptable des matières est effective depuis janvier 2019* » répond le maire.

La Cour prend acte de la réponse du maire.

### **Conclusion n° 15 :**

**Considérant que le maire n'a pas nommé un comptable des matières de 2015 à 2018, la Cour retient qu'il a enfreint la réglementation en vigueur concernant la comptabilité des matières.**

Les comptables des matières sont des personnes habilitées à assurer la tenue de la comptabilité et la gestion des matières. A ce titre, ils prennent en charge les ordres de mouvements émanant des ordonnateurs des matières et assurent la garde et la conservation des matières conformément aux dispositions de l'article 19 du décret précité.

Durant la période sous revue, aucun agent n'a formellement occupé le poste de comptable des matières. En 2019, le maire a toutefois nommé Mme Siga DIONE à ce poste par arrêté n° 007 MCM/SM en date du 21 Janvier 2019. Seulement, depuis sa nomination, Mme DIONE qui s'occupe des régies de recettes, n'a pas commencé à exercer les attributions de comptable des matières pour lesquelles elle a été nommée.

D'une part, le maire doit donner tous les moyens nécessaires à Mme DIONE pour qu'elle puisse s'acquitter de son travail, et d'autre part charge à Mme DIONE ne prendre les initiatives idoines afin d'animer correctement la fonction de comptable des matières.

Le maire n'a pas répondu à cette interpellation de la Cour.

#### **Recommandation n° 41 :**

**La Cour recommande au maire de prendre les dispositions pour permettre au comptable des matières régulièrement nommé d'exercer la plénitude de ses fonctions.**

##### **6.1.2 De l'exercice de la fonction de comptable des matières sans habilitation**

Selon les dispositions décret n° 2007-434 du 23 mars 2007 modifiant le décret n° 81-844 du 20 août 1981 de l'article 12 du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018, « *toute matière est placée sous la responsabilité du comptable des matières qui l'a prise en charge, et le cas échéant, sous celle de son détenteur, utilisateur ou magasinier-fichiste* ».

En outre, l'article 13 de ce décret prévoit qu'il est interdit à toute personne non pourvue d'un titre légal d'exercer les fonctions d'ordonnateur des matières et de comptable des matières. Le titre légal résulte de la nomination et de l'accréditation de l'ordonnateur des matières ou du comptable des matières, ainsi que leurs préposés respectifs, conformément à la réglementation en vigueur. Or, M. Arona FALL, chef de la division des Finances de la commune, a reconnu avoir exercé les fonctions de comptable des matières, particulièrement en ce qui concerne la gestion du carburant. Il n'a pas, à l'appui de cette déclaration, exhibé un titre réglementaire lui habilitant à endosser de telles responsabilités. Par conséquent, il doit répondre de ses actes de comptabilité de fait en application des dispositions de l'article 28 du décret n° n° 2018-842 du 09 mai 2018 sur la comptabilité des matières.

Selon le maire, « *Monsieur Arona FALL qui est un agent de la Ville de Dakar mis à la disposition de la commune de Médina n'a pas exercé la fonction du comptable des matières. Il a été nommé Chef de Service administratif et financier en 2017.* »

*La Cour rappelle au maire que les attributions de comptable des matières ont été de fait exercées par M. Arona FALL notamment, ce qui concerne la gestion des dotations de carburant et la distribution des secours aux indigents.*



### **Conclusion n° 16 :**

**Considérant que Monsieur Arona FALL a exercé des fonctions de comptable des matières sans être nommé par le maire ; que ce dernier lui a donné l'autorisation de procéder à la distribution du carburant et des secours aux indigents, la Cour retient qu'ils ont enfreint la réglementation en vigueur concernant la comptabilité des matières.**

#### **6.1.3 De l'absence de tenue des livres de la comptabilité des matières**

En application des dispositions de l'article 87 alinéa 3 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales, le maire est responsable des mouvements des matières qu'il ordonne, il doit produire régulièrement un compte de gestion-matières qu'il a l'obligation de soumettre au conseil municipal pour délibération au plus tard à la fin du quatrième mois de l'année financière suivant la clôture de la gestion précédente.

Des dispositions de l'article 214 du CGCT, il apparaît que « *dans chaque collectivité territoriale, l'organe exécutif tient une comptabilité des matières dans les conditions fixées par la réglementation en vigueur* ». Les dispositions de l'article 18 du décret n° 81-844 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics énumère les documents sur lesquels tout comptable des matières est tenu d'enregistrer les faits de sa gestion.

Ces documents sont les suivants :

- un livre-journal où sont portées chronologiquement toutes ses opérations ;
- un grand livre des comptes tenu sur registre ou fiche ;
- des registres auxiliaires destinés à présenter des développements propres à chaque nature d'opérations.
- des supports de mouvements d'entrée et de sortie que sont les bons d'entrée, les bons de sortie des matières et le bordereau des mouvements divers.

L'examen des pièces lors de la revue documentaire ainsi que, les entretiens avec les agents impliqués dans la gestion des matières et avec le maire, ont fait constater l'inexistence de ces livres et documents comptables. Le maire n'a donc pas pu établir à la fin de chaque exercice du compte de gestion des matières.

Le maire affirme que « *des dispositions seront prises pour la tenue d'un compte de gestion-matières en application des dispositions de l'article 87 alinéa 3 de la loi n° 2013-10 du 28*

décembre 2013 portant Code général des collectivités territoriales et de faire établir les documents comptables prévus par les dispositions de l'article 18 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. »

La Cour prend acte de l'engagement du maire.

### **Recommandation n° 42 :**

**La Cour recommande au maire et au comptable des matières :**

- **d'élaborer un compte de gestion-matières en application des dispositions de l'article 87 alinéa 3 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales ;**
- **de tenir les documents comptables prévus par les dispositions de l'article 18 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.**

A défaut des documents comptables exigés par la réglementation, l'équipe a néanmoins, demandé au comptable des matières de faire le recensement du matériel acquis durant la période sous revue indiqué dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 47 :** *Etat du recensement des matières de la commune*

<b>Désignations des matières</b>	<b>Quantités</b>	<b>Observations</b>
Table président	1	
Fauteuil président	1	
Canapé	8	
Table verre	1	
Clim armoire	02	
Chaises visiteurs	53	dont 01 hors usage
Armoire rangement	19	
Frigo Bar	02	
Téléphone standard	10	
Ordinateur	13	dont 02 hors usage
Imprimantes	07	
Table ministre	05	
Fauteuil ministre	05	
Table de bureau	39	
Chaise de bureau	42	
Tablette	03	
Téléviseur	01	
Cadre	07	
Split	05	
Chaise rouge	09	
Chaise grise	43	

**Source :** *comptable matières*

Cette reconstitution a permis d'effectuer des investigations sur les mouvements des matières en fonction des acquisitions de biens les plus significatives pendant la période sous revue aux fins de s'assurer de la matérialité de leur existence et de déceler d'éventuelles dissipations ou pertes. Les investigations menées notamment, les rapprochements des éléments figurant dans le tableau ci-dessus et ceux listés dans les PV de réception, ont permis d'avoir une assurance raisonnable qu'il n'y en pas eu de disparition ou de perte de matières.

La Cour estime que le défaut de la tenue d'un inventaire des matières est imputable au maire qui n'a pas nommé un comptable des matières comme l'exige la réglementation.

*Le maire s'est engagé à prendre des mesures correctives.*

### **Recommandation n° 43 :**

**La Cour recommande au maire de veiller à la comptabilisation ainsi qu'à veiller à la tenue d'un inventaire de toutes les matières de la commune conformément à la réglementation sur la comptabilité des matières.**

## **6.2. DE LA GESTION DES VEHICULES**

La gestion du parc automobile et du carburant a particulièrement été examinée par l'équipe du fait de son importance dans le patrimoine de la commune notamment, par rapport aux moyens mobilisés et aux risques encourus l'administration et l'exploitation des véhicules et du carburant.

A l'issue de la vérification, des écarts ont été constatés dans le processus d'achat et d'affectation du carburant.

### **6.2.1 Des pièces justificatives des dépenses de carburant incomplètes**

L'acquisition de carburant pour les collectivités territoriales est réglementée par les dispositions de l'arrêté n° 6058 MEF-DGCPT du 22 août 2003 portant nomenclature des pièces justificatives de dépenses de l'Etat et des organismes publics. A ce propos, le point 30.0 de l'annexe de cet arrêté exige notamment un bon de commande, l'original de la facture, le procès-verbal de réception et le bordereau de livraison.

En dépit de la non production de toutes les pièces justificatives, il a été possible de retracer la situation relative à certaines dépenses en carburant du service Ateliers et Garages imputées au

compte 401/6130. En effet, de 2015 à 2018, un montant global de 53 345 000 FCFA dépensé pour l'achat de carburant n'a pas été justifié. Seuls les mandats ont été présentés à l'équipe de vérification.

Les pièces justificatives visées au point 30.0 de l'instruction suscitée n'ont pas été retrouvées au niveau des services en charge de la gestion de la commune.

Cette situation a empêché l'équipe de vérification de s'assurer de la régularité de ces dépenses en carburant. Ces manquements sont imputables au maire, ordonnateur du budget communal, qui a l'obligation de faire archiver et conserver l'ensemble des documents ou pièces justificatives des dépenses exigées par la réglementation.

Le tableau ci-dessous répertorie les treize (13) mandats pour le règlement du carburant à la société ELTON.

**Tableau n° 48** : Absence de pièces justificatives de dépenses de carburant

Gestion	N° Mandat	Montant ( FCFA)	date de paiement	Fournisseur	Pièces manquantes
2015	151	4 560 000	05 mars 2015	ELTON	-Facture définitive- Quitus fiscal
2015	909	3 075 000	29 mai 2015	ELTON	-Bon de commande - PV de réception - Quitus fiscal - Facture définitive - Facture pro-forma
2015	1352	3 765 000	01 septembre 2015	ELTON	-Facture définitive - Quitus fiscal
2015	2546	3 975 000	02 décembre 2015	ELTON	-Facture définitive- Quitus fiscal
2016	098	5 560 000	NI	ELTON	-Quitus fiscal - Facture définitive
2016	515	3 475 000	NI	ELTON	- Facture définitive- Quitus fiscal
2016	-	1 000 000	NI	ELTON	-Facture définitive- Quitus fiscal
2016	1005	3 475 000	NI	ELTON	-Facture définitive - PV de réception - Quitus fiscal
2016	-	2 085 000	NI	ELTON	-Facture définitive- Quitus fiscal
2017	266	3 475 000	11 mai 2017	ELTON	-Facture définitive -Quitus fiscal NB : Le PV de réception ne comporte ni date ni numéro
2017	1863	6 950 000	30 novembre 2017	ELTON	- Bon de commande - Facture définitive - Quitus fiscal
2018	800	5 000 000	08 juin 2018	ELTON	-Facture définitive- Quitus fiscal
2018	2015	6 950 000	22 novembre 2018	ELTON	-Facture définitive- Quitus fiscal
		<b>53 345 000</b>			

**Source** : Dossiers des commandes de carburant

Les pièces justificatives manquantes sont en général les factures définitives, le quitus fiscal de la société et dans certains cas, les PV de réception des quantités de carburant et les bons de commande.

*Le maire a expliqué que « toutes les pièces exigées ont été mis à disposition pour le mandatement de ces dépenses de carburant d'un montant total de 53 345 000 FCFA. »*

La Cour prend acte de la réponse du maire.

#### **Recommandation n° 44 :**

**La Cour recommande au maire de veiller à l'archivage des pièces justificatives exigées par la réglementation en vigueur.**

### **6.2.2 Des manquements dans la gestion du carburant**

Les acquisitions de carburant au niveau de la commune sont exclusivement effectuées dans le service 401 concernant les Ateliers et garages. Le tableau suivant présente la situation des commandes de carburant pendant la période sous revue.

**Tableau n° 49 :** *Prévisions et réalisations de dépenses de carburant*

<b>Exercices</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>Prévisions</b>	25 000 000	18 000 000	11 000 000	12 000 000
<b>Réalisations</b>	15 375 000	15 595 000	10 425 000	11 950 000
<b>Taux réalisation</b>	<b>61,5%</b>	<b>86,63%</b>	<b>94,77%</b>	<b>99,58%</b>

**Sources :** *Dossiers des commandes de carburant-Comptes administratifs*

Au vu des chiffres figurant dans le tableau ci-dessus, il apparaît que :

- les crédits budgétaires pour l'acquisition de carburant connaissent une baisse significative entre 2015 et 2017 passant de 25 000 000 à 11 000 000 avant de connaître une légère hausse entre 2017 et 2018 ;
- les crédits consommés sont stables entre 2015 et 2016 avant de chuter à partir de 2017 avec une légère hausse en 2018 ;
- le pourcentage des crédits consommés par rapport aux montants budgétisés a connu une augmentation continue sur toute la période sous revue. Il est passé de 61,5% en 2015 à 99,58% en 2018. Cela va s'en dire que le taux relativement faible de 2015 s'explique en grande partie par le montant relativement élevé de la prévision.

La gestion du carburant doit être exclusivement assurée par le comptable des matières de la commune. A cet effet, il tient une comptabilité du carburant avec mention des quantités reçues et utilisées par chaque véhicule. Il doit tenir le stock des carnets de bord en attente de consommation et, conserver, comme pièce justificative, le carnet de bord une fois entièrement rempli.

Dans le cadre du contrôle du carburant, l'équipe de vérification avait demandé l'arrêté fixant les dotations de carburant, la liste des bénéficiaires de ces dotations, les fiches d'entrée et de sortie, les registres d'enregistrement le cas échéant et, éventuellement les stocks de tickets de carburant disponibles. Cependant, aucun de ces documents réclamés n'a été fourni par les gestionnaires de la commune. En conséquence, il a été difficile de faire une bonne appréciation ou de donner une assurance raisonnable que la gestion du carburant à la commune de Médina est faite de manière performante.

Il a été constaté que les bénéficiaires de dotation de carburant n'ont pas été identifiés, de même que les agents affectataires de véhicules de service pendant la période sous revue.

Il reste néanmoins entendu que les quantités de carburant achetées sont sans commune mesure avec la consistance du parc automobile qui ne compte que trois véhicules. En l'absence d'une comptabilité du carburant tenue par un comptable des matières, il n'a pas été possible de faire une reconstitution des quantités de carburant commandées et réceptionnées ainsi que celles consommées ou en stock.

En l'absence des documents réclamés au maire et au comptable des matières de fait, il est impossible pour l'équipe de vérification d'obtenir des réponses aux questions précédentes. Compte tenu de l'importance des crédits consommés comparativement au parc automobile très peu fourni de la commune, il est légitime de se poser la question sur la destination du carburant consommé durant la période sous revue.

En définitive, la gestion du carburant de la commune de Médina est faite en violation des dispositions réglementaires notamment le décret n° 2008-695 du 30 Juin 2008 réglementant l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs par l'Etat, les collectivités locales et l'instruction n° 0019/PM/SGG/BSC du 09 Novembre 2008.

*Selon le maire, « les nécessités de service justifient ce dépassement de la consommation de carburant. »*

Le maire a joint à sa réponse les tableaux de dotation mensuelle fixe de carburant au titre des gestions 2016, 2017 et 2018 qui sont respectivement, 22 438 litre en 2016, 15 000 litres en 2017 et 17 194 litres 2018.

La Cour a constaté dans ces tableaux que la dotation mensuelle du maire est de 600 litres en 2016 et, de 500 litres en 2017 et 2018. Or, suivant les dispositions du point 4.3.3 de l'instruction n° 0019 PM/SGG/BSC du 09 Novembre 2008 portant application du décret n° 2008-695 du 30 Juin 2008 réglementant l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs, pour les véhicules de service, la dotation mensuelle ne peut en aucun cas excéder 200 litres.

**Conclusion n° 17 :**

**Considérant que le maire n'a pas produit toutes les pièces justificatives des mouvements d'entrée et de sortie de carburant ; qu'il s'est octroyé une dotation mensuelle de carburant excessive, la Cour retient qu'il a enfreint la réglementation en vigueur concernant la comptabilité des matières et qu'il s'est procuré un avantage en nature injustifié entraînant un préjudice financier pour la commune.**

**6.3. DES IRREGULARITES DANS LA GESTION DU PARC AUTOMOBILE**

La commune dispose d'un parc automobile composé de trois (03) véhicules.

**Tableau n° 50 :** *Situation du parc automobile de la commune*

N°	Désignations	Numéro	Date mise en circulation	Puissance fiscale	Etat
1	Camion Foton	AD 16 467	27/11/2009	11 CV	Epave
2	Pick Up Ford Ranger	AD 18 179	02/08/2011	10 CV	Epave
3	Corbillard Hyundai	AD 17 900	02/05/2011	10 CV	Moyen

**Sources :** *Fichier fourni par le service de la comptabilité des matières*

**6.3.1 Du défaut d'immatriculation des véhicules au nom de la commune**

Les véhicules des collectivités territoriales sont des véhicules administratifs au sens des dispositions du premier alinéa de l'article premier du décret n° 2008-695 du 30 Juin 2008 qui prévoient que « ... sont considérés comme véhicules administratifs, tous les véhicules automobiles et tractés qui appartiennent à l'Etat, aux collectivités locales, aux établissements publics et aux autres organismes publics, notamment les agences et les autorités administratives indépendantes. Parmi les véhicules administratifs, on distingue les véhicules de fonction et les véhicules de service. »

Tous les véhicules de la commune sont classés dans la catégorie des véhicules de service, le maire ne faisant pas partie des autorités bénéficiaires d'un véhicule de fonction listées dans l'annexe du décret sus visé.

Suivant les dispositions du décret susvisé, « *les véhicules des collectivités peuvent être immatriculés dans les séries civiles et administratives sur autorisation du premier ministre et après avis de la Commission de contrôle des véhicules administratifs.* » Or, les cartes grises consultées montrent que les véhicules sont immatriculés au nom du ministère des collectivités territoriales en violation du principe de la libre administration des collectivités qui disposent d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, d'une autonomie financière d'un patrimoine propre.

Suivant des faits similaires constatés dans une autre commune de la ville de Dakar, l'immatriculation des véhicules de la commune dans la série AD serait faite sur instruction de la DMTA (Direction du Matériel et du Transit administratif).

En définitive, les véhicules acquis sur les ressources financières de la commune appartiennent, au vu de leur carte grise, à l'Etat et, ne sont donc pas enregistrés dans les immobilisations de la commune. Le patrimoine de la commune s'en trouve ainsi déprécié de la valeur des véhicules alors qu'il était juridiquement possible d'immatriculer les véhicules dans une série autre que la série AD. En effet, l'alinéa 2 de l'article 16 du décret n° n° 2008-695 du 30 Juin 2008 confirme cette possibilité en ces termes « *...les véhicules de sécurité, du Parc de la Présidence de la République et des collectivités locales peuvent être immatriculés dans les séries administratives et civile sur autorisation du Premier Ministre après avis de la Commission de Contrôle des Véhicules administratifs.* »

Le maire aurait dû suivre cette procédure pour faire immatriculer les véhicules de la commune à une série administrative ou civile et faire corrélativement inscrire le nom de la commune propriétaire sur les cartes grises.

Selon le maire, « *la commune dispose d'un seul véhicule qui a été immatriculé à la Direction du Matériel et Transit administratif (DMTA).* »

La Cour rappelle au maire que l'effectif du parc automobile est de trois (3) véhicules même si deux d'entre eux sont des épaves.

La réponse du Directeur de la DMTA n'est pas parvenue à la Cour.



### **Recommandation n° 45 :**

**La Cour recommande au maire de prendre les dispositions pour faire immatriculer, dans les meilleurs délais, au nom de la commune tous les véhicules du parc automobile acquis sur les ressources financières de la commune ou provenant de libéralités faites à la collectivité.**

#### **6.3.2 Du défaut de dotation de carnets de bord**

La commune de Médina ne s'est pas conformée aux dispositions de l'instruction n° 0019 PM/SGG/BSC du 09 Novembre 2008 portant application du décret n° 2008-695 du 30 Juin 2008 réglementant l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs. Celles-ci font obligation à l'administrateur des véhicules de doter chaque véhicule d'un carnet de bord en vue de justifier les dotations de carburant.

Suivant les dispositions de l'article 17 du décret 2008-695 du 30 Juin 2008, les véhicules administratifs, à l'exception des véhicules de fonction, sont obligatoirement munis d'un carnet de bord qui doit être tenu à jour. Or, aucun véhicule de la commune de Médina ne dispose de carnet de bord.

Le maire s'est engagé à prendre « *des dispositions ...pour la mise en place de carnet de bord pour le véhicule de la commune conformément à la réglementation sur l'utilisation des véhicules administratifs.* »

La Cour a pris acte de l'engagement du maire.

### **Recommandation n° 46 :**

**La Cour recommande au maire de placer un carnet de bord dans chaque véhicule de la commune conformément à la réglementation sur l'utilisation des véhicules administratifs.**

*Délibéré à la chambre des Collectivités territoriales de la Cour des Comptes, en sa séance du 06 avril 2022.*

**Le Président de Chambre**

**Joseph NDOUR**